

N° 2568

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 42

PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT

**AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT
OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS**

Rapporteur spécial : M. MICHEL DIEFENBACHER

Député

SOMMAIRE

	Pages
CHAPITRE PREMIER : LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L’ÉTAT »	7
I.– LA NOUVELLE ARCHITECTURE DU COMPTE DIT « DE PRIVATISATION »	7
A.– LES ACTIONS DU PROGRAMME « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L’ÉTAT »	10
B.– LES INDICATEURS DE PERFORMANCE	13
1.– L’objectif de la valorisation maximale des participations financières de l’État.....	13
2.– L’objectif du succès des opérations de cessions des participations financières.....	14
3.– L’objectif du désendettement de la sphère publique	15
II.– LES PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L’ÉTAT EN 2005 ET 2006	16
A.– L’ACCELERATION DU RYTHME DES CESSIONS DE TITRES.....	16
1.– Les recettes des cessions de participations en 2002 et 2003	16
2.– Près de 6 milliards d’euros de recettes en 2004	17
3.– Plus de 20 milliards d’euros de recettes de privatisations en 2005 et 2006.....	20
a) 6 milliards d’euros encaissés sur le compte de privatisations au 30 septembre 2005	20
b) Les principales opérations prévues pour la fin de 2005 et pour 2006	24
B.– L’AFFECTATION PRIORITAIRE DU PRODUIT DES CESSIONS AU DESENETTEMENT	27
1.– Le désendettement du secteur public	28
2.– Les dotations en capital et les avances d’actionnaire aux entreprises publiques	30
3.– La participation au financement d’autres politiques publiques.....	31
 CHAPITRE II : LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIER « AVANCES A DIVERS SERVICES DE L’ÉTAT OU ORGANISMES GERANT DES SERVICES PUBLICS »	 33
 CHAPITRE III : LE FINANCEMENT DES REGIMES SPECIAUX DE RETRAITE	 36
I.– DES REGIMES PROFONDEMENT DESEQUILIBRES	37
A.– UN HERITAGE HISTORIQUE	37
B.– UN DESEQUILIBRE FINANCIER ACCENTUÉ PAR L’ÉVOLUTION DEMOGRAPHIQUE.....	40
1.– La chute du nombre des cotisants par rapport aux pensionnés.	40
2.– Le niveau élevé des prestations	46

a) <i>Les agents relevant des régimes spéciaux partent à la retraite plus jeunes que les fonctionnaires et les salariés du privé.....</i>	51
b) <i>Les agents relevant des régimes spéciaux bénéficient de retraites favorables au regard de leur moindre durée de cotisation</i>	53
c) <i>Les agents relevant des régimes spéciaux cotisent moins que les salariés du secteur privé ..</i>	55
3.– Un important déséquilibre financier	56
a) <i>L'urgence d'une adaptation des régimes dont l'entreprise assume tout ou partie de l'équilibre financier : les IEG avant la réforme de 2004 et La Poste s'agissant de ses agents fonctionnaires</i>	56
b) <i>Le poids croissant pour l'État du déséquilibre financier des régimes de retraite de la RATP et de la SNCF</i>	59
II.– L'INDISPENSABLE CONVERGENCE DES REGIMES SPECIAUX AVEC LE DROIT COMMUN	63
A.– L'ADOSSEMENT DES REGIMES SPECIAUX AU REGIME GENERAL	63
1.– Les grandes lignes de la réforme du régime spécial des industries électriques et gazières	64
a) <i>L'adossement aux régimes de droit commun moyennant le versement de « soultes »</i>	64
b) <i>Le financement des avantages spécifiques au régime spécial à la charge de l'entreprise....</i>	66
c) <i>La sauvegarde de la compétitivité des entreprises</i>	67
2.– Les perspectives pour les autres régimes spéciaux	69
a) <i>La Poste</i>	70
b) <i>La RATP.....</i>	72
c) <i>La SNCF.....</i>	73
B.– LA QUESTION DE LA REFORME DES DROITS	74
EXAMEN EN COMMISSION	77

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires le 10 octobre. Votre Rapporteur spécial avait demandé que les réponses lui parviennent donc le 16 septembre 2005. À cette date, environ 0 % des réponses lui étaient parvenues. A la date butoir ce pourcentage était de 0 %.

Dans le cadre du chapitre qu'il consacre au financement des régimes spéciaux de retraite, votre Rapporteur spécial a rencontré :

- M. Louis Gallois, Président de la SNCF ;
- Mme Anne-Marie Idrac, Présidente-directrice générale de la RATP ;
- M. Jean-Paul Bailly, Président de La Poste ;
- M. Pierre Gadonneix, Président-directeur général d'EDF.

Votre Rapporteur spécial souhaite en outre remercier l'ensemble de ces entreprises, ainsi que GDF, pour les réponses qu'elles ont apportées au questionnaire qu'il leur a remis sur ce sujet.

CHAPITRE PREMIER : LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT »

I.- LA NOUVELLE ARCHITECTURE DU COMPTE DIT « DE PRIVATISATION »

Le deuxième alinéa du I de l'article 21 de la **loi organique** relative aux lois de finances (n° 2001-692 du 1^{er} août 2001) a **consacré l'existence du compte dit « de privatisation »** en disposant que « *les opérations patrimoniales liées à la gestion des participations financières de l'État, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont, de droit, retracées sur un unique compte d'affectation spéciale* ».

L'article 33 du projet de loi de finances pour 2006 prévoit ainsi l'ouverture dans les écritures du Trésor du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».

Ce compte remplace le compte n° 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés », créé par l'article 71 modifié de la loi de finances pour 1993 (n° 92-1376 du 30 décembre 1992) et qui avait lui-même succédé au compte d'affectation spéciale n° 902-21 « Compte d'affectation des produits de la privatisation » ouvert par la loi de finances rectificative pour 1986 (n° 86-824 du 11 juillet 1986) avant d'être clos par la loi de finances initiale pour 1989 (n° 88-1149 du 23 décembre 1988).

Les modalités constitutives de l'actuel compte n° 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés » sont reprises et simplifiées.

Le nouveau compte des participations financières de l'État est ainsi crédité :

– du produit des cessions de titres, parts ou droits de sociétés, que ceux-ci soient détenus directement ou « *indirectement* » par l'État. Par son caractère très général, cette formule permet d'éviter l'énumération des sociétés détenues indirectement et appelées à verser des produits de cession au compte d'affectation spéciale à laquelle contraignait la formulation restrictive retenue dans la définition du compte n° 902-24. Celui-ci bénéficiait en recettes « *du produit des ventes par l'État de titres, de parts ou de droits de sociétés* » ; de nombreux textes législatifs ont par suite ajouté « *le reversement, sous toutes ses formes, par les sociétés Thomson SA, Sofivision et Sogepa, du produit résultant de la cession ou du transfert de titres des sociétés Thomson Multimedia, Thalès et EADS NV, les reversements résultant des investissements réalisés directement ou indirectement par l'État dans des fonds de capital investissement, le reversement, sous toutes ses formes, par l'établissement public Autoroutes de France, du produit résultant de*

la cession de titres qu'il détient dans toute société concessionnaire d'autoroutes ») ;

– des **versements des dotations en capital, des produits de réduction de capital ou de liquidation, des remboursements des avances d'actionnaires « et créances accumulées »**, la formulation étant ici identique à celle retenue pour le compte n° 902-24. La seule différence réside dans la mention, dans le nouveau compte, du « *remboursement des créances résultant d'autres interventions financières de nature patrimoniale de l'État* », qui vise de manière générale l'ensemble des opérations complexes sur titre de participation et de créance.

Les dépenses sur compte qui, conformément aux principes constitutifs des comptes d'affectation spéciale, ne peuvent dépasser le montant des ressources effectivement perçues, sont constitutives d'une **mission « Participations financières de l'État » et dotée d'un seul programme** de même nom qui retrace les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'État. Le fait qu'une mission ne comporte qu'un seul programme ne paraît pas conforme à la lettre de l'article 7 de la LOLF, même s'agissant de missions hors du budget général. Cette configuration réduit à néant le droit d'amendement en matière de transfert de crédits. Toutefois, en l'espèce, la nature très particulière des opérations retracées explique une telle entorse à la stricte application de la LOLF.

Les actions qui y sont regroupées **intéressent directement l'État actionnaire** et se distinguent des interventions que l'État conduit en tant que client ou prescripteur de missions de service public.

La logique des comptes d'affectation spéciale imposant l'existence d'un lien direct entre les ressources et les dépenses du compte, les opérations retracées dans le programme sont celles qui conduisent directement à la création, à l'augmentation de la valeur des participations financières de l'État ou à leur restructuration. Les participations financières de l'État sont entendues comme les droits que l'État détient sur d'autres entités, qu'ils soient matérialisés ou non par des titres qui créent un lien durable avec ces entités et comportent une contrepartie figurant au bilan de l'État. Ces droits peuvent découler de la détention de parts de capital, du statut juridique de ces entités ou de l'existence d'un contrôle exercé sur elles. Le tableau ci-après fournit une liste indicative des entités concernées.

ENTITÉS RELEVANT DU PÉRIMÈTRE DE L'AGENCE DES PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT

(ainsi que leurs filiales et participations)

Alstom.
Agence pour la diffusion de l'information technologique (ADIT).
Aéroport de Bâle-Mulhouse.
Aéroports de Paris (ADP).
Aéroports de province demeurant de la responsabilité de l'Etat.
Air France (KLM).
Arte France.
Autoroutes de France.
Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (SAPRR).
Autoroutes du Nord et de l'Est de la France (SANEF).
Autoroutes du Sud de la France (ASF).
Bull.
Caisse nationale des autoroutes.
Casino d'Aix-les-Bains.
Charbonnages de France (CDF).
Civi.pol conseil.
CNP-Assurances.
Compagnie générale maritime et financière (CGMF).
Développement des agro-industries du Sud (DAGRIS).
DCN.
Défense conseil international groupe DCI.
Électricité de France (EDF).
ERAP.
Établissement public de financement et de restructuration (EPFR).
Établissement public de réalisation de défaisance (EPRD).
France Télécom.
France Télévision.
Gaz de France (GDF).
GIAT Industries.
La Française des jeux.
La Poste.
Ports autonomes.
Radio France.
Radio France international (RFI).
Radio France Outre-Mer (RFO).
Régie autonome des transports parisiens (RATP).
Renault SA.
Réseau ferré de France (RFF).
SEMMARIS.
Société concessionnaire française pour la construction et l'exploitation du tunnel routier sous le Mont-blanc (ATMB-Autoroutes et tunnel du Mont-blanc).
Société de gestion de garanties et de participations (SGGP).
Société de gestion et participations aéronautiques (SOGEPA).
Société des chemins de fer luxembourgeois.
Société des participations du CEA (AREVA).
Société financière de radiodiffusion (SOFIRAD).
Société française d'exportation de systèmes avancés (SOFRESA).
Société française d'études et réalisations équipements aéronautiques.
Société française du tunnel routier du Fréjus (SFTRF).
Société Imprimerie nationale.
Société internationale de la Moselle.
Société nationale des chemins de fer français (SNCF).
SNECMA.
Société nationale des poudres et explosifs (SNPE).
Société néo-calédonienne d'énergie ENERCAL.
Thomson SA.
Et, par ailleurs, les participations dans les entreprises dont l'Etat détient moins de 1 % du capital.

Le **responsable du programme est le directeur général de l'Agence des participations de l'Etat**, service à compétence nationale créé par le décret n° 2004-964 du 9 septembre 2004 et rattaché à la direction générale du Trésor et de la politique économique. La mission de l'agence est de veiller aux intérêts patrimoniaux de l'État au sein des principales entreprises et principaux organismes contrôlés ou détenus, majoritairement ou non, directement ou indirectement, par l'État.

Les cinq actions qui composent le programme reprennent très largement les anciens chapitres du compte n° 902-24 « compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés ».

A.- LES ACTIONS DU PROGRAMME « PARTICIPATIONS FINANCIERES DE L'ÉTAT »

• L'**action n° 1**, intitulée « *augmentations de capital, dotations en fonds propres, avances d'actionnaire et prêts assimilés* », recouvre quatre types d'opérations :

– la recapitalisation d'une entité dont l'État est l'actionnaire majoritaire ou qu'il contrôle, soit au moyen d'une participation à une augmentation de capital soit au moyen du versement d'une dotation en capital ;

– la réalisation d'un apport à une entité dont l'État est actionnaire, dès lors qu'elle n'entraîne pas de dilution de la part des autres actionnaires ;

– la réalisation d'une avance d'actionnaire qui, à la différence des autres interventions, doit conduire à remboursement et fait l'objet de rémunérations retracées en recettes du compte d'affectation spéciale ;

– le versement d'une dotation en fonds propres ou un apport en titres à l'occasion de la transformation d'un service d'administration en EPIC ou en société ou de la création d'une entité *ex nihilo*.

Le **critère principal** de cette action est la compatibilité des opérations qui y sont incluses avec les critères communautaires définissant les **opérations de nature financière ou patrimoniale**.

Eurostat a en effet précisé depuis le début des années 2000 que pour être considérées comme des opérations patrimoniales et, de ce fait, ne pas alimenter le déficit public au sens du Traité de Maastricht, les dotations en capital, doivent traduire « *un placement de qualité patrimoniale* ». En d'autres termes, par la rentabilité des investissements qu'elles financent, ces opérations ont pour vocation de comporter une contrepartie dans le futur au bénéfice de l'Etat.

Rappelons que l'organisme de statistique européen a requalifié, en 2002, les dotations en capital à Réseau ferré de France effectuées jusqu'alors par l'État

via le compte de privatisation en subventions budgétaires sans contrepartie, considérant qu'elles couvrent des investissements sans perspective de rentabilité. Cette décision a conduit l'État à réintégrer dans le budget général le financement de ces dotations annuelles.

Votre Rapporteur spécial salue donc le progrès que constitue l'identification, dans une action clairement définie, de ce qui relève de la **politique patrimoniale de l'État se comportant en actionnaire « avisé »**, les dotations récurrentes aux organismes comme l'EPFR, Charbonnages de France ou l'ERAP, qui n'ont vocation qu'à « éponger » des dettes passées ou à « renflouer » des organismes sans perspectives crédibles de rentabilité future, étant désormais retracées dans une action dédiée.

• **L'action n° 2**, intitulée « *désendettement de l'État ou d'établissements publics de l'État* », retrace précisément les opérations de gestion de passif conduites par l'État dans la perspective de restructurer son portefeuille, ou d'améliorer son bilan et, par conséquent, sa situation patrimoniale.

C'est ici que sont comptabilisés les apports aux établissements publics auxquels l'État a confié la gestion et l'amortissement de passifs financiers importants pris en compte dans la dette publique au sens du Traité de Maastricht. C'est en particulier le cas de l'Établissement public de financement et de restructuration (EPFR) auquel la loi n° 95-1251 du 28 novembre 1995 relative à l'action de l'État dans les plans de redressement du Crédit lyonnais et du Comptoir des entrepreneurs a confié le financement du cantonnement des 29 milliards d'euros d'actifs douteux du Crédit lyonnais transférés au Consortium de réalisation (CDR).

Relèvent de même de cette action les dotations à Charbonnages de France qui a désormais pour seules missions, suite à l'arrêt des activités extractives en 2004, de réhabiliter des sites, de gérer les engagements pris envers les personnels et de procéder aux cessions de biens préalables à sa dissolution d'ici 2008.

L'action comprend par ailleurs les apports à la Caisse de la dette publique (CDP) qui reflètent l'affectation directe des produits de cessions de participations au désendettement de l'État.

• **L'action n° 3**, « *achats ou souscriptions de titres, parts ou droits de société* », décrit l'ensemble des opérations par lesquelles l'État acquiert directement de nouveaux droits de propriété.

Les instruments ici visés sont bien entendu les valeurs mobilières émises par des personnes morales au sens du premier paragraphe de l'article L. 211-2 du code monétaire et financier, c'est-à-dire les actions, les obligations, les bons de souscriptions, les certificats d'investissement et les titres participatifs, ainsi que les droits détachés de l'ensemble de ces titres lorsqu'ils sont négociables ou susceptibles de l'être. Ils peuvent aussi revêtir la forme de parts sociales

d'entreprises organisées par exemple sous la forme de société en nom collectif (SNC) ou de SARL.

L'État peut certes réaliser ce type d'opérations en tant qu'investisseur.

Pour autant, dans la très grande majorité des cas, l'opération a pour but de restructurer une entreprise préalablement à la cession partielle ou totale du capital détenu par l'État, en lui apportant notamment une participation d'un autre groupe public.

Il peut s'agir d'interventions de caractère « défensif », pour consolider une société fragilisée dont la survie est d'intérêt national par exemple la souscription de l'Etat à l'augmentation du capital d'Alstom : encore faut-il que l'opération reflète un placement de qualité patrimoniale et non un « sauvetage » sans perspectives crédibles de redressement à court terme.

L'opération peut également revêtir un caractère « offensif » lorsqu'il s'agit d'étendre le portefeuille des participations d'un groupe public afin d'en tirer par la suite un meilleur produit de cession.

• **L'action n° 4, « autres investissements financiers de nature patrimoniale »**, rassemble les opérations financières qui, sans être des prêts ou des avances, ni sans être rattachées immédiatement et directement à une de ses participations financières, n'en sont pas moins des investissements de qualité patrimoniale. Le critère est, là encore, la notion utilisée par la Commission européenne d'« investisseur avisé » : L'Etat doit alors se montrer soucieux de la valorisation de son patrimoine et, par conséquent, espérer un retour futur crédible sur son investissement, qu'il s'agisse d'une augmentation de la valeur de son actif, des dividendes ou des intérêts rémunérant la mise à disposition de ressources et/ou la prise de risques. Les dotations aux fonds publics de capital-risque illustrent ce type d'investissement.

• **L'action n° 5, « prestations de services : commissions bancaires, frais juridiques et frais liés aux opérations de gestion des participations financières de l'État »**, regroupe les moyens externes auxquels recourt l'APE dans la gestion patrimoniale des participations de l'État (contrats de prestations de services liés notamment aux opérations de cessions de titres (en particulier placement de titres par les réseaux bancaires rémunérés par des commissions souvent assises sur le montant des placements), de recherche de partenaires industriels ou de restructuration d'entreprises, etc.) et les frais engagés par l'Agence et directement liés aux opérations financières (versements à l'AMF en cas de franchissement de seuils par exemple) ou à la protection des intérêts de l'État (frais d'avocats par exemple).

B.– LES INDICATEURS DE PERFORMANCE

La finalité ultime du programme est la **valorisation des participations financières de l'État**. Il s'agit soit de maximiser la valeur du portefeuille financier de l'État soit d'en tirer un maximum de recettes (par le succès des opérations de cessions), les ressources ainsi générées devant être utilisées d'une manière judicieuse (notamment par le désendettement de la sphère publique).

1.– L'objectif de la valorisation maximale des participations financières de l'État

Comme tout actionnaire avisé, l'État doit d'abord veiller à ce que les entreprises dont il détient tout ou partie du capital créent de la valeur – afin de pouvoir les céder, le cas échéant, dans les meilleures conditions possibles.

Quatre indicateurs, traditionnellement utilisés par les investisseurs privés, ont été retenus pour mesurer la performance des participations financières de l'État.

- Le premier mesure la **rentabilité opérationnelle** des capitaux employés. A cette fin, il rapproche le résultat net des entités rentrant dans le périmètre de combinaison des comptes de l'État (soit cinquante entreprises en 2005) des capitaux employés. Cet indicateur permet de mesurer la capacité des entreprises concernées à créer de la valeur par rapport aux moyens qu'elles engagent, avant imputation des résultats financiers.

L'objectif retenu pour 2006 est un ratio résultat d'exploitation/capitaux employés supérieur à 11,1%. Le résultat constaté en 2004 était de 9,3 %.

- Le second indicateur, plus large, mesure la **rentabilité financière** de la participation en rapportant le résultat net (qui agrège le résultat d'exploitation, le résultat financier et le résultat exceptionnel) aux capitaux propres. C'est l'indicateur le plus traditionnel, mais aussi le plus robuste, car il met en évidence la réelle création de richesse des entreprises en prenant en compte l'ensemble des éléments de sa gestion. La négligence de ce ratio, auquel les analystes financiers ont un temps préféré la focalisation sur le seul résultat opérationnel, indifférent aux modalités de financement des activités, a été parfois dénoncée comme l'une des sources des déconvenues boursières du tournant des années 2000.

L'objectif retenu pour 2006 est un ratio résultat net/capitaux propres supérieur à 16,3% après 10,1% en 2004, année marquée, il est vrai, par une forte réduction des fonds propres des entreprises publiques liée notamment à la réforme du financement des retraites d'EDF (voir le troisième chapitre du présent rapport).

- Le troisième indicateur est la traditionnelle **marge opérationnelle** (résultat d'exploitation sur chiffre d'affaires), qui devrait dépasser 12,8% en 2006.

- Enfin, le quatrième indicateur est la **soutenabilité de l'endettement**, mesurée par le rapport de la trésorerie dégagée par l'exploitation (EBITDA) aux dettes nettes détenues par les participations. Il permet de mesurer la capacité des entreprises à honorer leurs dettes, voire à se désendetter.

L'objectif retenu pour 2006 est la poursuite du redressement de la trésorerie des entreprises publiques, avec un ratio EBITDA/dette nette supérieur à 32,6%.

2.- L'objectif du succès des opérations de cessions des participations financières

En clair, il s'agit d'**optimiser les produits de cessions des participations**.

Pour rendre plus objectives les appréciations portées sur les décisions de privatisations, le Gouvernement a retenu deux indicateurs.

- Le premier mesure l'**écart entre les recettes de cessions et les valeurs intrinsèques ou boursières des participations cédées** en recourant à deux sous-indicateurs.

- Le premier sous-indicateur concerne les cessions d'entreprises pour lesquels un avis de la Commission des participations et des transferts (CPT) est requis.

La CPT détermine un prix « plancher » de transfert, auquel le prix finalement décidé par arrêté du ministre chargé de l'économie ne peut être inférieur. Cette procédure s'applique aux entreprises privatisables inscrites sur la liste annexée à la loi du 19 juillet 1993, aux prises de participations du secteur privé dans le capital d'une entreprise dont l'État détient directement plus de la moitié du capital, et aux entreprises faisant l'objet d'opérations de « respiration » dont les effectifs dépassent 2.500 personnes ou le chiffre d'affaires 375 millions d'euros. La CPT peut en outre être consultée par le ministre chargé de l'économie pour toute autre opération.

Le sous-indicateur mesure l'**écart entre les recettes de cessions effectivement perçues et leur valeur fixée par la CPT**.

Les estimations de la CPT sont traditionnellement conservatrices (ce qui est naturel dans la mesure où la Commission détermine un prix « plancher ») l'écart entre les recettes perçues et la valorisation de la CPT atteignant 6,1% en 2003 et 3,6% en 2004. Votre Rapporteur spécial regrette par conséquent que l'objectif pour 2006 se limite à ce que cet écart soit positif.

- L'autre sous-indicateur, qui ne s'applique par définition qu'aux sociétés cotées, mesure l'**écart entre les recettes de cessions perçues et la valeur boursière moyenne des participations cédées sur les trente jours de bourse précédents chaque opération**. Il faut noter ici que cet indicateur est étroitement

dépendant, d'une part, de l'évolution globale des marchés financiers et, d'autre part, de l'ampleur des cessions opérées par l'État.

De manière prudente, l'objectif retenu pour 2006 se situe dans la fourchette $-3\% / +1\%$.

• Le second indicateur est plus spécifique : il mesure les **taux de commissions versées par l'État à ses conseils** distingués selon trois grands types de placement dont les degrés de complexité et de mobilisation des réseaux bancaires sont très différents :

– les opérations conduites sous la forme de placements privés par construction accélérée de livres d'ordre dont le taux moyen de commission est modéré (0,9% en 2003 et 0,7% en 2004, objectif de moins de 1% pour 2006) ;

– les opérations traditionnelles de placement auprès des investisseurs institutionnels, dont le taux de commission est logiquement plus important (2,3% en 2003, 1,8% en 2004 et objectif de moins de 1,8% pour 2006) ;

– les opérations de placement auprès des particuliers, plus complexes, dont le taux de commission, qui s'est établi à 3,7% en 2004, doit se situer sous 3,5% en 2006.

3.– L'objectif du désendettement de la sphère publique

Une **gestion responsable des participations de l'État implique d'affecter en priorité le produit de leurs cessions à la réduction de la dette publique** dont on sait qu'elle atteint 66% du PIB.

Deux indicateurs ont été fixés à cet effet :

• Le premier rassemble les **apports diminuant la dette des organismes divers d'administration centrale (ODAC)**.

Ce sont les « remboursements » des dettes contractées lors du sauvetage du Crédit lyonnais (EPFR) ou de la participation de l'État à l'augmentation du capital de France Télécom au printemps 2003. Sont également inclus dans cet indicateur les apports aux entités assumant les engagements relatifs à l'extinction d'une activité (Charbonnages de France).

Un sous-indicateur mesure la diminution, en valeur absolue, de la dette nette résultant de ces dotations. Celle-ci se situe traditionnellement chaque année entre 2 et 2,5 milliards d'euros, l'objectif retenu pour 2006 s'établissant à 2 milliards d'euros.

Un autre sous-indicateur met en évidence la diminution de la charge d'intérêt nette annuelle résultant des dotations. Celle-ci, étroitement liée, il est vrai, au facteur exogène qu'est l'évolution du taux d'intérêt global, s'est établie

entre 50 et 60 millions d'euros en 2003 et 2004. L'objectif pour 2006 est de 71 millions d'euros.

Un deuxième indicateur porte sur l'allègement des **charges d'intérêt de l'État du fait de son désendettement**, calculé en moyenne annuelle sur les cinq années suivantes. L'affectation de 10 milliards d'euros au désendettement de l'État prévu pour 2006 (voir *infra*) devrait ainsi permettre de réduire de 366 millions d'euros *par an* les charges d'intérêt supportées par l'État.

Votre Rapporteur spécial souligne que les **deux indicateurs** mesurant la diminution nette de la charge d'intérêt des ODAC et de l'État **doivent être rapprochés de la valeur annuelle actualisée des dividendes correspondant aux participations ainsi cédées.**

Comme tout investisseur, l'État doit en effet comparer la rentabilité intrinsèque de ses participations à la rentabilité de l'affectation du produit de leur cession. La décision de privatiser ou de ne pas privatiser est certes politique. Mais elle doit être éclairée par une appréciation financière précise des différentes hypothèses.

En toute hypothèse, cette priorité accordée au désendettement constitue un élément nouveau et positif. Entre 1986 et 2004, alors que l'endettement de l'Etat ne cessait de croître, **rares ont été les ressources de privatisation affectées à l'allègement de la dette.** Sur les 77 milliards d'euros d'actifs cédés au cours de cette période, 9 seulement ont servi à réduire la dette et 1,6 milliard d'euros à préparer le choc des retraites (dotations au Fonds de réserve pour les retraites) : **c'est moins de 14%.**

II.- LES PARTICIPATIONS FINANCIERES DE L'ETAT EN 2005 ET 2006

A.- L'ACCELERATION DU RYTHME DES CESSIONS DE TITRES

Après avoir atteint 6,1 milliards d'euros en 2002, 2,5 milliards d'euros 2003 et 5,6 milliards d'euros en 2004, les recettes de cessions de titres ont d'ores et déjà dépassé 5,9 milliards d'euros au 30 septembre 2005 et devraient s'établir à 14 milliards d'euros en 2006.

1.- Les recettes des cessions de participations en 2002 et 2003

En **2002**, l'essentiel des recettes a résulté :

– de **l'ouverture**, le 28 mars, de 49,6% du **capital d'Autoroutes du Sud de la France (ASF)**, par introduction en bourse et augmentation du capital qui a rapporté à l'État un produit net de **1,8 milliard d'euros** ;

– de la **cession**, le 4 avril, de 15% de la participation de l'État dans **Renault** à des investisseurs institutionnels dans le cadre d'un placement institutionnel accéléré pour **1,6 milliard d'euros** ;

– de la **cession**, le 24 novembre, de la **participation résiduelle** de 10,9% au capital du **Crédit lyonnais** par enchères, pour **2,2 milliards d'euros**.

En **2003**, les recettes se sont limitées à 2,5 milliards d'euros. Elles résultent principalement de la cession le 28 juillet d'une participation de 8,5% dans le capital de **Renault** dans le cadre d'un placement institutionnel accéléré dont le produit a atteint **1,4 milliard d'euros** et de la cession le 3 septembre, sous la même forme, de la participation résiduelle de 15,7% dans **Dassault Systèmes** pour **0,6 milliard d'euros** de produit.

2.– Près de 6 milliards d'euros de recettes en 2004

Les ressources du compte de privatisation ont atteint 5.586 millions d'euros en 2004, dont le tableau ci-dessous donne le détail.

RECETTES DE CESSIONS DE TITRES EN 2004

(en millions d'euros)

Principales recettes perçues en 2004	
Thomson TSA (cession de 18% du capital au moment de l'annonce de la création d'une entreprise commune avec le groupe chinois TCL qui a repris les activités de fabrication de téléviseurs du groupe) novembre 2003 (versement du produit en dividende versé à l'État au titre de l'exercice 2003)	1.020
Société nationale immobilière (cession de 74% du capital à la CDC) mars 2004.....	519
SNECMA (cession de 35% du capital <i>via</i> introduction en Bourse) juin 2004	1.452
France Télécom (cession de 10% du capital) septembre 2004	1.905
Air France (cession de titres Air France-KLM) décembre 2004.....	682
TOTAL	5.586

– Au lendemain de l'annonce de la **création d'une société commune (joint venture)** entre **Thomson et l'opérateur chinois TCL** à laquelle a été apportée l'activité de fabrication de téléviseurs du groupe français, l'État a cédé les 18% du capital de Thomson qu'il détenait indirectement *via* la holding TSA, dont le capital est intégralement contrôlé par la puissance publique, le 4 novembre 2003 **par le biais d'un placement institutionnel accéléré**.

Le produit de la cession, qui s'est finalement établi à **1.020 millions d'euros** perçus par TSA, a été restitué à l'État sous la forme d'un dividende de même montant au titre des résultats l'exercice 2003.

– En mars 2004, l'État a cédé à la Caisse des dépôts et consignations, ses 74% du capital de la **Société nationale immobilière** (SNI), propriétaire de 73.000 logements individuels et collectifs, principalement destinés aux personnels du ministère de la Défense (gendarmes en particulier). La SNI qui avait acquis en 2001 le patrimoine immobilier des Houillères des bassins de Lorraine. Cette opération a rapporté **519 millions d'euros**.

– L'État a par suite cédé, les 4 et 16 juin 2004, 35% du capital de la **SNECMA**, l'un des principaux leaders mondiaux des moteurs et équipements aéronautiques et spatiaux, pour deux fractions égales de titres, sous la forme d'une **offre à prix ouvert destinée aux particuliers** (dans des conditions favorables puisque assortie de l'attribution d'une action gratuite pour dix achetées et d'une exonération des frais de garde pendant 18 mois) et d'un **placement global garanti** auprès d'investisseurs institutionnels. L'ouverture du capital s'est traduite par une recette de **1.452 millions d'euros pour l'État**.

– Dans un contexte boursier très volatil, marqué par l'attente d'une cession par l'État de ses titres qui tendait à freiner l'évolution du cours de l'action **France Télécom** (qui restait stable depuis avril 2003), l'État a décidé le 31 août 2004 de céder 10% du capital du groupe au moyen d'un **placement institutionnel accéléré** auprès d'investisseurs institutionnels. Pour ce faire, il a mis en concurrence une quinzaine de banques invitées à lui soumettre une garantie de prix et à participer au placement. La cession a été réalisée le 1^{er} septembre 2004, pour une recette de **5.100 millions d'euros**, avec 1.905 millions d'euros portant sur des actions détenues directement par l'État dont le produit a été reversé au compte n° 902-24 et 3.195 millions d'euros sur des actions détenues pour le compte de l'État par l'ERAP. France Télécom ayant parallèlement lancé une émission d'obligations convertibles en actions pour 1.150 millions d'euros, la part de l'État a ainsi été ramenée à 42,25%.

– Le 9 décembre 2004, l'État a cédé 17,7% du capital d'**Air France-KLM** sous la forme d'un **placement institutionnel accéléré**. Un syndicat bancaire, garantissant le placement auprès d'investisseurs institutionnels dans des délais très brefs ⁽¹⁾, la bonne fin et le prix minimum, a été sélectionné au terme d'une procédure de mise en concurrence. Celle-ci a permis de faire monter le prix minimum garanti à 14,3 euros par action (leur cours boursier ne dépassait pas 14,0 euros fin octobre 2005). Cette opération a concrétisé l'engagement du Gouvernement de faire passer sa participation dans la nouvelle entité Air France-KLM en dessous de 20%, la participation de l'État étant passée de 44,1% à 26,4% à l'issue du placement institutionnel puis à 18,6% après la réalisation de l'offre réservée aux salariés de l'entreprise début 2005. Le **produit de cession** s'est établi à **682 millions d'euros**.

(1) Il faut rappeler que dans cette procédure, le syndicat bancaire s'engage à acquérir au prix minimum garanti les titres qu'il ne parviendrait pas à placer auprès d'investisseurs.

– Il faut enfin citer l'**ouverture du capital** du **groupe Autoroutes Paris Rhin Rhône** (APRR). Cette entreprise détient 99,8% de AREA (société des Autoroutes Rhône-Alpes) et 100% de SIRA (Autoroute info 107.7 FM). Elle construit, entretient et exploite le second réseau autoroutier concédé en France et le troisième en Europe (2.205 km d'autoroutes en service), l'échéance des concessions étant fixée à 2032.

Pour rééquilibrer un bilan très dégradé (141 millions d'euros de fonds propres pour 6.668 millions d'euros de dettes financières nettes au 31 décembre 2003), augmenter sa capacité à distribuer des dividendes (APRR n'a distribué que 40% de son résultat 2003 qui n'a pas dépassé 102 millions d'euros) et lui permettre d'assurer son développement stratégique, l'État a en effet décidé de procéder à une **augmentation de 1.350 millions d'euros du capital du groupe, sans aucune cession de titres** – et donc sans aucune recette. La participation de l'Etat a ainsi été diluée de 99% à 70% du capital.

Après une période de placement qui s'est déroulée du 9 au 23 novembre, l'augmentation de capital s'est faite **par introduction en bourse** sur le marché d'Euronext Paris, le 25 novembre 2004, de 113 millions d'actions dont le prix a été fixé dans la partie haute de la fourchette de valorisation (38-43 euros) à 41,5 euros, sous la forme :

– d'une offre publique à prix ouvert (OPO) destinée aux particuliers et assortie d'un rabais de 1 euro par action et d'une exonération des frais de garde pendant 18 mois, qui a porté sur 55% de l'offre (hors salariés) ; l'offre a rencontré un très fort succès, avec plus de 1,3 million d'ordres ;

– d'un placement global garanti auprès d'investisseurs institutionnels (le livre d'ordres a couvert plus de 13 fois l'offre qui leur était réservée) ;

– d'une offre réservée aux salariés, pour 34 millions d'euros, assortie selon les formules offertes d'un rabais de 20% par rapport au prix de l'OPO, d'un abondement de la société et de délais de paiement.

Remarquons que l'État s'est engagé à conserver ses titres (clause de « *lock-up* ») pendant 180 jours.

Le succès de cette opération a permis à APRR de reconstituer ses fonds propres (1.517 millions d'euros fin 2004, soit un ratio d'endettement financier sur capitaux propres de 3,5 contre 47 un an plus tôt) à un niveau lui permettant de bénéficier d'une structure financière comparable à celle de ses concurrents et d'assurer son développement futur (la Standard & Poor's a relevé la notation financière du groupe à A).

3.– Plus de 20 milliards d'euros de recettes de privatisations en 2005 et 2006

La loi de finances initiale pour 2005 a prévu 4 milliards d'euros de recettes de cessions de participations. Dès **le 30 septembre 2005**, ce n'est pas moins de **5.964 millions d'euros de recettes** qui ont été enregistrées sur le compte n° 902-24 « compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés ».

a) 6 milliards d'euros encaissés sur le compte de privatisations au 30 septembre 2005

**PRINCIPALES RECETTES DE CESSIONS DE PARTICIPATIONS DE L'ETAT
ENCAISSEES PAR LE COMPTE N° 902-24 AU 30 SEPTEMBRE 2005**

(en millions d'euros)

RENAULT	Offre réservée aux salariés (2 ^{ème} échéance et intérêts).....	19,7
BULL	Remboursement des avances d'actionnaire et intérêts	516,9
SGGP	Remboursement de la prime d'émission	20,0
FRANCE TELECOM	Offre réservée aux salariés (comptant et 1 ^{ère} échéance) et régularisations..	335,1
SNECMA/SAGEM	Produit de fusion.....	912,7
ERAP	Remboursement avance d'actionnaire.....	250,0
BULL	Cession.....	19,4
AIR France	Offre réservée aux salariés (1 ^{ère} échéance)	47,7
ERAP	Intérêts sur avances	21,1
SNECMA	Offre réservée aux salariés (comptant, 1 ^{ère} échéance et compléments).....	63,3
FRANCE TELECOM	Cession.....	1.200,0
TSA	Dividende exceptionnel	60,0
GDF	Cession de titres	2.114,0
SAFRAN	ORS 2ème échéance	29,1
FRANCE TELECOM	Cession des BSA.....	37,8
GDF	Offre réservée aux salariés (comptant, 1 ^{ère} échéance et complément)	302,7
TOTAL		5.964,1

- Remarquons tout d'abord l'arrivée à échéance des **offres d'actions réservées aux salariés d'Air France KLM**, d'une part, et de Renault, d'autre part, pour des produits de 48 et 20 millions d'euros respectivement.

- Comme prévu dans le schéma validé par la Commission européenne en janvier 2005 qui avait permis à l'État de verser une aide à la restructuration prévue dans le plan de redressement de l'entreprise, l'État a cédé, le 10 mars 2005, par le biais d'un **placement institutionnel accéléré** au terme d'une mise en concurrence de syndicats bancaires sur un prix minimum, sa **participation résiduelle** de 2,9% dans le capital de Bull pour un produit de 19 millions d'euros.

- Une troisième opération d'ouverture du capital des sociétés concessionnaires d'autoroutes a été menée en mars 2005. Après les ASF et APRR, l'opération a cette fois concerné la **Sanef** (ex. Sociétés des Autoroutes du Nord et de l'Est de la France), troisième réseau autoroutier concédé en France (1.684 km d'autoroutes en service). Comme pour APRR, le but recherché était de renforcer la structure financière du groupe, d'accroître sa capacité distributive et de financer

son développement. S'ajoutait la nécessité de recapitaliser sa filiale SAPN (Société des Autoroutes Paris Normandie) à hauteur de 300 millions d'euros environ.

A cette fin, une augmentation du capital de 900 millions d'euros a été réalisée *via* une introduction en Bourse sur le marché Euronext Paris le 24 mars 2005 (prix de l'action fixée à 41 euros).

L'opération a pris, pour 55% de l'offre, la forme d'une OPO destinée aux particuliers (rabais de 1 euro par action et d'une exemption des frais de garde pendant 18 mois), qui a rencontré un très net succès (1,7 million d'ordres), d'un placement global garanti auprès d'investisseurs institutionnels (livre d'ordres couvrant 14 fois l'offre réservée) et, pour 27 millions d'euros, d'une offre réservée aux salariés (dont 92% y ont souscrit).

Là encore, l'intégralité du produit de l'opération a été consacrée au rétablissement du bilan du groupe sans aucun profit financier pour l'Etat. La part de l'Etat a par conséquent été diluée de 100% à 75,65%.

- **Sagem et SNECMA** ont annoncé le 29 octobre 2004 leur fusion par offre publique d'échéance (complétée par une offre publique d'achat à titre subsidiaire) de Sagem sur SNECMA. 80% du capital de SNECMA a été apporté à l'offre de Sagem entre le 19 janvier et le 29 février 2005, dont l'essentiel au titre des OPE en dépit des conditions financières avantageuses associées à l'OPA. L'Etat a ainsi accepté sa dilution à 31,3% du capital du nouvel ensemble, encaissant un produit de **911 millions d'euros**.

- L'Etat a cédé le 6 juin 2005 une **tranche supplémentaire de 6% du capital de France Télécom** par placement institutionnel accéléré au terme d'une mise en concurrence de syndicats bancaires sur un prix garanti. Le produit global de cette cession a atteint 3.413 millions d'euros, dont **1.200 millions d'euros** au titre des actions directement détenues par l'Etat, imputés sur le compte de privatisation.

Le succès de cette opération démontre pleinement la pertinence de la stratégie retenue début 2003 pour redresser France Télécom.

Votre Rapporteur spécial rappelle en effet que l'opérateur, confronté en 2002 à une situation financière extrêmement dégradée (pertes de 18,3 milliards d'euros après 10,2 milliards d'euros en 2001) imposant de solder les mécomptes d'une expansion internationale mal maîtrisée (68 milliards d'euros d'endettement fin 2002), a dû procéder à une **recapitalisation de 15 milliards d'euros** réalisée le **15 avril 2003**.

L'**Etat** a alors fait le choix, dans un contexte budgétaire extrêmement tendu, d'**assumer pleinement son rôle d'actionnaire** majoritaire tout en faisant assumer par l'ERAP le financement de sa contribution de près de 10 milliards d'euros à cette augmentation de capital.

L'ERAP s'est endetté à cet effet, l'idée étant de rembourser le capital des emprunts par les recettes tirées ultérieurement de la cession de titres d'un groupe France Télécom en net redressement, tandis que les intérêts seraient couverts par les dividendes croissants versés par l'opérateur.

Ainsi, début 2003, l'ERAP a acquis 26,6% du capital de France Télécom en émettant 9.400 millions d'euros d'obligations (*Euro Medium Term Notes*, EMTN)⁽¹⁾, garanties par l'État au titre de l'article 80 de la loi de finances rectificative pour 2002 (n° 2002-1576 du 30 décembre 2002), qui ont complété une dotation de titres France Télécom accordée par l'Etat pour une valeur de 2.177 millions d'euros.

Dès 2004, l'ERAP a bénéficié du produit de la cession, conjointe avec celle réalisée par l'État de 7,5% du capital de France Télécom, soit 3.182 millions d'euros, ainsi que d'un dividende versé par France Télécom de 159 millions d'euros. En outre, l'État lui a accordé une dotation en capital de 350 millions d'euros le 5 novembre 2004.

Les **disponibilités ainsi constituées (3.691 millions d'euros)** permettent de faire face, d'une part, aux **intérêts** dus sur les emprunts obligataires au titre des **échéances 2005 et 2006** et, d'autre part, au **remboursement du principal** de l'émission à 3 ans de **3 milliards d'euros** qui vient à échéance le 23 juillet 2006.

Parallèlement, l'État a apporté à l'ERAP une avance remboursable de 1.500 millions d'euros le 5 novembre 2004 complétée par une avance de 250 millions d'euros le 5 janvier 2005. Ces deux avances ont été réalisées afin de permettre à l'établissement d'accélérer le rythme de son désendettement. Cette accélération n'ayant finalement pas été jugée possible et opportune, l'ERAP a remboursé dès le début de 2005 l'avance de 250 millions d'euros, le remboursement de la seconde avance de 1.500 millions d'euros pouvant vraisemblablement être réalisé à brève échéance.

La deuxième cession d'actions France Télécom menée avec l'État a permis à l'ERAP de ramener sa participation dans le groupe à 15,1% et de dégager un produit net de cession de **2.213 millions d'euros**. L'ERAP a parallèlement remboursé une première tranche des avances d'actionnaires accordées par l'État en 2004 (250 millions d'euros en principal et 20 millions d'euros en intérêts).

Au total, d'ores et déjà, sur les 9,4 milliards d'euros empruntés par l'ERAP pour financer la participation de l'Etat au redressement de France Télécom début 2003, 5,5 milliards d'euros ont été « autofinancés » par la cession de titres d'une entreprise qui a retrouvé son dynamisme et sa rentabilité. Les choix faits en 2003 ont donc été les bons.

(1) Deux émissions ont été réalisées : le 4 avril 2003, 4 milliards d'euros ont été émis à 3,375% fixe pour 5 ans, soit 8 points de base au dessus des OAT de même échéance ; le 2 mai 2003, 3 et 2,4 milliards d'euros ont été mis à respectivement 3 et 7 ans à 2,875% et 3,75% fixe soit 7 et 9 points de base au dessus des OAT de même échéance.

– Conformément aux intentions exprimées dès 2002 par le Premier Ministre M. Jean-Pierre Raffarin, l'État a procédé à l'**introduction en bourse de Gaz de France** en juillet 2005.

Afin de donner au groupe les moyens de son développement dans un environnement de plus en plus concurrentiel au niveau européen et de lui permettre de conserver une structure financière saine, cette introduction en bourse a pris la forme, à hauteur de **1.900 millions d'euros**, d'une **augmentation de capital** permettant de porter les capitaux propres de GDF à plus de 12 milliards d'euros.

En outre, l'État a cédé pour **2.600 millions d'euros de titres**, dont le prix a été fixé à 23,4%, dont 2.416 millions d'euros déjà perçus sur le compte de privatisation (le reliquat relevant des dernières échéances des offres réservées aux salariés).

Quatre milliards et demi d'euros ont ainsi été levés sur le marché d'Euronext Paris au moyen :

– d'une offre publique à prix ouvert (OPO) destinée aux particuliers et assortie d'un rabais de 0,20 euro (– 0,2%) par action, de l'attribution d'une action gratuite pour dix achetées et d'une exonération des frais de garde pendant 18 mois, qui a porté sur 50% de l'offre (hors salariés) ; plus de 3,1 millions d'ordres ont été réunis à cette occasion, portant sur 3,8 milliards d'euros ;

– d'un placement global garanti auprès d'investisseurs institutionnels (le livre d'ordres a couvert plus de 19 fois l'offre qui leur était réservée) ;

– d'une offre réservée aux salariés, représentant 15% de la valeur de l'ensemble des titres émis, soit 530 millions d'euros, assortie selon les formules offertes d'un rabais de 20% par rapport au prix de l'OPO, d'un abondement de la société, de délais de paiement ou d'attribution d'actions gratuites.

L'engagement de conservation des titres par l'État a été fixé à 180 jours.

Le succès de l'opération est venu conforter une structure financière très prometteuse. Le groupe est en effet parvenu, en 2004, à dégager un résultat net de 1.046 millions d'euros (+ 14,9 %). Il conserve l'essentiel de ses parts de marché national en dépit de l'ouverture à la concurrence du marché énergétique de l'ensemble des clients professionnels et des collectivités territoriales. GDF confirme son implantation comme l'un des premiers fournisseurs de gaz naturel en Europe (22% des ventes de gaz naturel de GDF sont réalisées à l'étranger).

En outre, l'entreprise publique a su assainir son bilan en préalable à l'ouverture de son capital. Grâce notamment à une forte diminution des investissements (1.763 millions d'euros, dont seulement 154 millions d'euros de croissance externe, contre 2.870 un an plus tôt), GDF a dégagé un *cash flow* libre de 1.106 millions d'euros permettant de réduire l'endettement net du groupe de

753 à 441 millions d'euros, tandis que les fonds propres sont passés de 9.587 à 10.377 millions d'euros. Comme la structure financière du groupe n'a pas été affectée par la prise en compte des charges de retraite à l'occasion du passage aux normes comptables internationales IFRS (voir le troisième chapitre du présent rapport), les 1.625 millions d'euros d'engagements à ce titre étant couverts par 1.827 d'actifs de couverture préalablement constitués, le ratio endettement net/fonds propres s'est réduit de 52% à 42%.

b) Les principales opérations prévues pour la fin de 2005 et pour 2006

L'annexe explicative jointe au projet de loi de finances pour 2006 évalue **le produit des cessions de participations en 2006 à 14 milliards d'euros.**

**PRINCIPALES RECETTES DE CESSIIONS DE PARTICIPATIONS
ENVISAGEES POUR LA FIN DE L'ANNEE 2005 ET L'EXERCICE 2006**

Opérations envisagées	Estimation du produit de cession
Cessions de titres EDF par offres réservées aux salariés	Environ 1 milliard d'euros
Cessions des participations de l'État dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes :	12/13 milliards d'euros (+ 1 milliard d'euros versé au budget général de l'État)
– participations détenues directement	– 7/9 milliards d'euros
– participations détenues par l'intermédiaire d'ADF	– 4 milliards d'euros
Cessions de titres ADP à l'occasion de l'ouverture de son capital	<< 1 milliard d'euros

• Le Premier ministre a annoncé, le 24 octobre 2005, l'ouverture du capital par **augmentation du capital d'EDF** afin de donner au groupe les moyens de son développement.

Les modalités de l'opération ont été précisées le même jour par le Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

Sept milliards d'euros au maximum seront placés entre le 28 octobre et, au plus tard, le 21 novembre 2005, par introduction en bourse sur le marché d'Euronext Paris. Il s'agit, d'une part, d'une offre publique à prix ouvert, qui doit concerner plus de 50% des actionnaires, et, d'autre part, d'un placement institutionnel. Les particuliers bénéficieront d'une décote sur le prix d'introduction, ainsi que de la gratuité des droits de garde pendant 18 mois.

Ces sept milliards d'euros prendront exclusivement la forme d'une augmentation de capital : l'intégralité de la somme levée sur le marché viendra ainsi renforcer les fonds propres d'EDF sans créer aucune nouvelle ressource pour le budget de l'Etat.

En revanche, l'offre réservée aux salariés, qui concernerait 15% de l'opération soit environ un milliard d'euros, devrait porter sur des titres de l'État

cédés à cette occasion. Cela permettrait de dégager **un produit de cessions de l'ordre de 1 milliard d'euros** qui viendrait abonder le compte des Participations financières.

• Le Premier ministre a annoncé, dans son discours de politique générale du 8 juin 2005, son intention de procéder à la **cession des participations détenues directement ou indirectement par l'État dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes**.

Le 18 juillet 2005, le Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer ont lancé le processus de la cession de ces participations ⁽¹⁾, par appel d'offres indicatives encadré par un cahier des charges.

Cette cession répond au **souci de valoriser au mieux les participations détenues par l'État** et d'apporter aux sociétés la souplesse et la réactivité nécessaires pour faire face aux défis technologiques et stratégiques de leurs secteurs, en renforçant en particulier leur capacité à nouer les alliances permettant de conquérir des marchés à l'étranger et d'acquérir la taille critique nécessaire au niveau européen.

Votre Rapporteur spécial tient à ce propos à souligner le caractère très contestable de la comparaison, fréquemment avancée, entre les chiffres évoqués pour évaluer les bénéfices cumulés pour l'ensemble de la période de concession (de l'ordre de 35/40 milliards d'euros sur 28/32 ans selon les sociétés exploitantes) et les recettes de cessions envisagées pour 2005/2006. S'il peut paraître paradoxal que l'État, qui s'endette actuellement à moins de 4% sur les marchés financiers, accepte un taux d'actualisation de 5 à 8% sur les bénéfices futurs dégagés par les sociétés autoroutières afin de consacrer précisément l'essentiel du produit de leur cession à son désendettement, il faut cependant remarquer que la « rente » autoroutière n'est en aucune manière assurée.

– D'une part, **des risques pèsent évidemment sur les recettes escomptées à plus ou moins long terme** : il s'agit de l'évolution des prix des carburants et le développement des transports concurrents (développement des sociétés d'aviation à bas coût, perfectionnement de la couverture du territoire par les trains à grande vitesse). Cette situation justifie l'instauration d'une prime de risque, qui réduit l'évaluation actuelle de la valeur des sociétés. Dans ce contexte, une recette certaine à court terme, même réduite par l'imputation d'une prime de risque conséquente, est d'un point de vue patrimonial, préférable à une ressource incertaine à long terme.

– D'autre part, **la propriété des sociétés concessionnaires d'autoroutes ne peut être considérée comme neutre sur leur gestion et donc sur les**

(1) Il faut rappeler que l'État détient 50,4% du capital de ASF (dont 8,8% détenus par l'établissement public Autoroutes de France (ADF)), 70,2% du capital de APRR (dont 35,1% via ADF) et 75,7% de SANEF (dont 37,8% via ADF).

bénéfices qu'elles sont aptes à générer. Votre Rapporteur spécial considère à cet égard comme préférable, d'un point de vue économique, la gestion privatisée d'une activité économique, dès lors qu'un cahier des charges précis vient clairement garantir la bonne exécution du service public. Il faut en effet rappeler que le patrimoine autoroutier reste la propriété de l'État, qui reprendra la jouissance des concessions à leur terme. En outre, l'expérience de COFIROUTE, privée depuis 1982, montre clairement que la privatisation ne compromet en rien l'existence d'un service public de qualité.

Parallèlement au débat portant sur l'opportunité de la privatisation, un débat s'est en effet engagé sur la **valorisation des participations détenues par l'État.** Il s'agit de définir le taux d'actualisation à retenir pour évaluer la valeur actuelle des dividendes générés dans le futur par les sociétés d'autoroutes. Les évaluations se situent entre deux « bornes » : 4%, taux d'actualisation recommandé pour l'État par un groupe d'experts présidé par M. Daniel Lebègue, et 8%, traditionnellement retenu pour évaluer la valorisation « plancher » des participations de l'État (notamment par la Commission des transferts et des participations). Selon le taux d'actualisation, la valorisation des participations publiques se situe entre 10 à 12 milliards et 20 à 22 milliards d'euros. Les évaluations retenues dans le projet de loi de finances pour 2006 s'établissent pour leur part à 13 à 14 milliards d'euros, dont 12 à 13 milliards d'euros versés dans le compte des participations financières de l'État et 950 millions d'euros inscrits dans le budget général au titre d'un quasi-dividende représentant la plus-value de cession réalisée par ADF lors de la privatisation.

Votre Rapporteur spécial souhaite ici rappeler que le processus engagé par le Gouvernement est un appel d'offres : la mise en concurrence des candidats à la reprise des participations publiques conduira à un prix « de marché » représentatif de l'évaluation, par le secteur privé, de la valeur actuelle des sociétés concessionnaires d'autoroutes. Il est bien évident qu'il est de l'intérêt de l'État que les prix soient les plus élevés possibles. Il serait cependant prématuré de déterminer *ex ante* un produit précis sans connaître au préalable l'intérêt du secteur privé pour ces sociétés et la valorisation qu'il en fait. En tout état de cause, la Commission des participations et des transferts déterminera un prix « plancher » en deçà duquel l'intérêt patrimonial de l'État ne serait pas pris en compte.

B.— L’AFFECTATION PRIORITAIRE DU PRODUIT DES CESSIONS AU DESENDETTEMENT

Votre Rapporteur spécial a réparti, de manière indicative, les dotations versées à partir du compte de privatisation depuis 2002 selon quatre finalités.

L’AFFECTATION DES RECETTES DE PRIVATISATION DEPUIS 2002

(en millions d’euros)

		2002	2003	2004	Réalisé 2005	Prévisions fin 2005 et 2006 ^(a)
Désendettement	Caisse de la dette publique		500			10.000
	Fonds de réserve pour les retraites	500				
	Charbonnages de France	454	1.408	940		600
	EPFR	1.819		1.126	230	750
	ERAP			2.100		?
	EMC		42	84	578	
	Sous-total	2.773	2.050	4.250	808	11.350
Dotations et avances	GIAT		287	250		300
	ADP	65				
	Bull	350			517	
	SNPE	80				
	Ports autonomes	38	31			
	DCN		334		120	120
	Imprimerie nationale		18	65	61	71
	CGMF		40			
	Oséo (ANVAR et SOFARIS)			580		120
	SNCF (fret)				250	250
	SNCM (provision)					100
	Sous-total	533	710	895	948	961
Acquisition de titres	Alstom		500	215		
	Dotation de la société chargée de valoriser les biens immobiliers de RFF					500
	Sous-total		500	215		500
Subventions et autres dotations	RFF	1.362				
	Agence nationale de la recherche				88	849
	fondations				33	42
	Laboratoire biotechnologie					25
	ADEM					20
	AFITF					4.000
	Agence de l’innovation industrielle					2.000
	Sous-total	1.362			121	6.936
TOTAL		4.668	3.160	5.360	1.877	19.597

(a) Estimations de votre Rapporteur spécial inférées à partir des documents budgétaires et des réponses fournies par le ministère de l’économie.

1.– Le désendettement du secteur public

Chaque année, au moins 60% des recettes de cessions de participations sont affectées au « désendettement » au sens large, qu'il s'agisse :

– des apports à la Caisse de la dette publique (c'est-à-dire au désendettement direct de l'État), dont il faut reconnaître qu'ils ont jusqu'ici été singulièrement limités ;

– des dotations accordées au Fonds de réserve pour les retraites (dont l'objet est de couvrir une partie des coûts induits par le choc démographique sur les systèmes de retraite). Ces dotations sont également très faibles ;

– des sommes versées aux organismes chargés de « solder » le poids du passé (EPFR pour cantonner les actifs compromis du Crédit lyonnais, Charbonnages de France et l'EMC pour accompagner l'interruption des activités d'extraction de charbon et de potasse et l'ERAP pour couvrir progressivement le coût de la participation de l'État au redressement de France Télécom) : c'est en définitive trop souvent l'essentiel de l'effort de désendettement.

Cet apurement du passé, que ce que l'on peut qualifier de partie « **passive** » du **désendettement**, préempte en effet bon an mal an environ deux milliards d'euros chaque année.

– Ainsi l'**Établissement public de financement et de restructuration** (EPFR), qui assume désormais seul le financement du cantonnement des 29 milliards d'euros d'actifs compromis du Crédit Lyonnais, doit bénéficier chaque année jusqu'en 2014 d'une dotation de l'ordre de 700 millions d'euros afin de faire face aux échéances du prêt concédé en 1998 par le Crédit Lyonnais pour assurer la couverture du cantonnement. Ces dotations en capital consenties par l'État, qui a privilégié une solution d'échelonnement dans le temps en raison du coût budgétaire de cette opération, ont ainsi atteint 1.819 milliards d'euros en 2002 (couvrant les années 2001, 2002 et 2003 durant lesquelles aucune dotation n'a été versée), 1.126 millions d'euros en 2004 et 230 millions d'euros en 2005.

Le montant total des dotations accordées par l'État à l'EPFR depuis sa création a ainsi dépassé 8.434 millions d'euros. Les besoins de dotations en capital jusqu'à l'échéance du prêt consenti par l'EPFR s'élèvent à 5.403 millions d'euros dont **750 millions d'euros** environ en 2006.

– De même, Charbonnages de France, après l'arrêt complet des activités extractives en avril 2004, doit assumer la mission de liquidation de ses activités, tout en assurant la réhabilitation des sites, et en contribuant à la réindustrialisation des bassins. Outre une subvention annuelle couvrant les prestations sociales particulières versées à ses personnels retraités, le groupe reçoit des dotations annuelles en capital versées à partir du compte des participations financières de l'État. Depuis 1990, le groupe a ainsi perçu 4.720 millions d'euros de dotations en

capital, dont 940 millions d'euros en 2004. Les besoins pour les prochaines années peuvent être évalués à trois dotations annuelles de l'ordre de 300 millions d'euros, soit **600 millions d'euros** à verser d'ici la **fin de l'année 2006**.

– L'**Entreprise minière et chimique** (EMC), holding public actionnaire des mines de potasse d'Alsace (MDPA) notamment, est engagée dans une politique de désendettement et de cession de ses actifs suite à l'arrêt de l'exploitation potassique en France en 2002. Elle a bénéficié de 795 millions d'euros de dotation en capital depuis 1986 dont 370 millions d'euros versés en 2004. S'y est d'ailleurs ajouté le rachat à l'EMC par l'État, pour 208 millions d'euros, de sa participation résiduelle de 26,4% dans Tessenderlo (chimie). La dissolution de l'EMC interviendra le 1^{er} janvier 2006, l'État reprenant à cette occasion les 700 millions d'euros de dettes de l'établissement.

– Il faut enfin mentionner le cas de l'**ERAP**, chargé, comme il a été vu plus haut, de porter la participation de l'État dans l'augmentation du capital réalisée par France Télécom au printemps 2003 dans le cadre de son plan de redressement. Afin de permettre à l'établissement d'honorer les échéances des emprunts de 9,4 milliards d'euros qu'il a contractés à cet effet et de couvrir les frais financiers afférents, l'État lui a consenti, en 2004, une dotation en capital de 350 millions d'euros et deux avances d'actionnaire de 1.750 millions d'euros au total.

Il est ici essentiel de rappeler que le montage retenu en 2003 repose sur l'idée pertinente que les emprunts de l'ERAP seront couverts, à moyenne échéance, par les produits dégagés de la cession des actifs d'un groupe France Télécom en net développement. Votre Rapporteur spécial constate que, dès à présent, les deux cessions d'actions France Télécom réalisées en 2004 et 2005 ont généré un produit de 8.513 millions d'euros, dont 5.395 millions d'euros au titre des actions détenues par l'ERAP et donc directement encaissés par l'établissement public.

Le montant de la dotation en capital qui serait accordée à l'ERAP en 2006 n'est pas encore fixé. Il dépendra en tout état de cause des disponibilités du compte d'affectation spéciale.

• L'aspect saillant de la gestion des participations de l'État en 2006 serait l'affectation prioritaire des recettes de cessions de titres au désendettement « actif » de l'État, au moyen d'un **apport de 10 milliards d'euros à la Caisse de la dette publique**, ce qui représente une économie annuelle sur la charge d'intérêt supportée par le budget général de l'État de 366 millions d'euros.

2.– Les dotations en capital et les avances d'actionnaire aux entreprises publiques

Un milliard d'euros environ, en 2005 comme en 2006, devrait être consacré aux traditionnelles dotations et avances accordées aux entreprises du secteur public.

– Avec l'ouverture du **fret** ferroviaire à la concurrence depuis mars 2003 pour les réseaux transeuropéens, la **SNCF** a présenté un plan de redressement des comptes de l'activité fret fondé sur une profonde restructuration de l'outil de production pour aligner la qualité du service sur les demandes légitimes des clients et mettre en place une politique commerciale plus active.

La Commission européenne a confirmé, le 2 mars 2005, la compatibilité avec la législation européenne relative à la concurrence et aux aides d'État du plan de restructuration, qui prévoit un apport de la SNCF de 700 millions d'euros et une contribution de l'État d'au plus 800 millions d'euros au financement d'une partie des pertes accumulées du fret et de la remise à niveau le parc de locomotives affectées à cette activité. La Commission a en effet considéré que l'aide devrait permettre un retour du fret SNCF à la viabilité économique pour la fin de l'année 2006, qu'elle est limitée à ses réels besoins de restructuration et qu'elle est accompagnée de contreparties, relatives notamment à la réduction du volume du trafic pendant la restructuration et à l'ouverture anticipée du marché français, de nature à éviter que l'aide ne fasse obstacle au développement d'autres opérateurs européens de transport de marchandise par rail.

L'État a ainsi accordé une première dotation de **250 millions d'euros** en 2005. Une seconde d'un montant du même ordre devrait intervenir en 2006, son versement étant conditionné à l'ouverture préalable des liaisons internationales de fret. La troisième dotation ne pourra pour sa part pas intervenir avant l'ouverture du marché national du fret, qui interviendra en tout état de cause avant le 31 mars 2006.

– Dans le cadre du projet stratégique de restructuration industrielle et sociale du **GIAT** discuté avec les instances représentatives du personnel de GIAT Industries jusqu'au le 27 février 2004 ⁽¹⁾, l'État a pleinement assumé, outre ses

(1) Le projet prévoit la concentration du groupe sur son cœur de métier, les systèmes d'armes et blindés et les munitions, de la conception au maintien en condition opérationnelle (MCO), GIAT Industries ayant vocation à assurer la responsabilité d'ensemble du maintien en condition opérationnelle de nature industrielle du char d'assaut Leclerc. Cette responsabilité devra d'ailleurs être étendue à l'ensemble des systèmes et matériels développés par l'entreprise pour le compte du ministère de la défense, notamment dans le cadre des rénovations en cours. Cette mutation permet de réduire les implantations aux sites de Satory, Bourges, Roanne, La Chapelle St-Ursin et trois sites complémentaires, Tarbes pour la pyrotechnie, Toulouse pour le maintien en condition opérationnelle de boîtiers électroniques et Tulle pour le MCO d'équipements mécaniques et d'outillages. La direction générale de GIAT Industries avait parallèlement proposé, à horizon de 2006, de resserrer l'effectif de l'entreprise à 2.500 salariés. A l'issue des discussions sociales, ce nombre a été amené à 2.902 emplois dont 142 emplois correspondent à une obligation de moyens, c'est-à-dire que l'entreprise se donne de l'ordre de 18 mois pour trouver une solution durable pour ces postes. De lourds efforts sont dès à présent consentis pour offrir à chaque individu dont l'emploi

responsabilités de garant des équilibres sociaux (puisqu'il assumera ses engagements à l'égard du personnel sous statut à reclasser) et de client (les intentions de commandes de l'Etat pour la période 2003-2006 s'établissent à 1.350 millions d'euros, dont 85 millions d'euros pour les munitions de moyen calibre), ses devoirs d'actionnaire. Le contrat d'entreprise signé le 26 mars 2004 a ainsi prévu qu'il apporte un soutien financier qui pourrait être de l'ordre de 1.000 millions d'euros, le montant définitif de la recapitalisation dépendant de la capacité de l'entreprise à rétablir sa situation financière. Près du tiers de cette recapitalisation (250 millions d'euros) a été versé en 2004, portant à 3.379 millions d'euros le total des dotations en capital accordés à GIAT à partir du compte de privatisation depuis 1986. Une nouvelle tranche de **300 millions d'euros** devrait être versée d'ici la fin de l'exercice 2005.

– Afin de donner à la **Direction des chantiers navals** (DCN) les moyens statutaires (elle a été transformée en SA par l'article 78 de la loi de finances rectificative pour 2001) et financiers indispensables à sa modernisation et lui permettre de participer au mouvement de consolidation européen de l'industrie navale, l'État a consenti un effort financier qui devrait atteindre 920 millions d'euros d'ici 2007. 334 et 120 millions d'euros ont été versés à ce titre en 2003 et 2005 à partir du compte de privatisation. Une troisième échéance de l'ordre de **200 millions d'euros** devrait intervenir en 2006.

De manière plus originale, une dotation en capital de **500 millions d'euros** serait accordée à la **société de valorisation** créée par l'article 48 du projet de loi de finances pour 2006 et dont la mission est d'accélérer le rythme des **cessions immobilières de Réseau ferré de France**. Les biens immobiliers de l'établissement public inutiles à ses missions de service public seraient à cette fin rachetés par cette société à leur valeur comptable, qui est de l'ordre de 500 millions d'euros, pour être ensuite valorisés grâce à l'expertise spécifique de la société afin de générer, dès 2006, une plus-value de cession de 350 millions d'euros reversée au budget général de l'État.

3.– La participation au financement d'autres politiques publiques

De manière exceptionnelle, des dotations de plus de 7 milliards d'euros seront accordées en 2005 au financement de politiques publiques considérées comme prioritaires.

Au premier rang d'entre elles figure la **recherche**.

– Il est prévu de verser une dotation de **936 d'euros** (dont 88 millions d'euros déjà versés au 30 septembre 2005) à l'**Agence nationale pour la recherche**, qui est chargée de soutenir le développement des recherches fondamentales et appliquées, de l'innovation et des partenariats entre le secteur public et le secteur privé, de contribuer aux transferts technologiques des résultats

serait supprimé des solutions de reclassements, l'État proposant, pour sa part, des emplois au sein des trois fonctions publiques aux personnels à statut (ouvriers sous décret et fonctionnaires détachés).

de la recherche publique vers le monde économique et de faire des dotations en capital à des fondations de recherche reconnues d'utilité publique.

– L'article 73 de la loi de finances initiale pour 2005 (n° 2004-1484 du 30 décembre 2005) a par ailleurs ouvert la possibilité d'accorder à partir du compte de privatisation des dotations en capital aux fondations de recherche reconnues d'utilité publique. 33 millions d'euros ont d'ores et déjà été versés au 30 septembre dernier, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie prévoyant 42 millions d'euros supplémentaires d'ici la fin de l'année.

– Enfin, **2 milliards d'euros** seraient accordés à **l'Agence pour l'innovation industrielle** créée par le décret n° 2005-1021 du 25 août 2005 sous la forme d'un établissement public national à caractère industriel et commercial, doté d'un conseil de surveillance et d'un directoire et qui a pour mission de soutenir, en co-financement avec des industriels et dans le respect de la réglementation européenne, de grands programmes industriels porteurs de recherche et développement.

De même, une dotation de **4 milliards d'euros** serait consentie ⁽¹⁾ à **l'Agence de financement des infrastructures de transports de France**, l'établissement public national à caractère administratif créé par le décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004 chargé d'apporter la part de l'Etat dans le financement du programme d'investissement arrêté par le Comité interministériel à l'aménagement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003 ⁽²⁾ et, à partir de 2006, dans la réalisation des contrats de plan Etat-Régions ⁽³⁾.

Cette dotation, d'une ampleur sans précédent, qui vient s'ajouter à l'affectation à son profit de ressources pérennes de l'ordre de 800 millions d'euros par an par l'article 47 du projet de loi de finances pour 2006, permettrait de garantir à l'agence un « socle » de financement d'une ampleur suffisante pour pleinement honorer les engagements de l'Etat et satisfaire la montée en puissance des travaux et faire ainsi échapper le financement d'investissements décisifs pour le développement économique du pays et l'aménagement de son territoire aux aléas de la gestion budgétaire annuelle qu'implique l'inscription des subventions dans le budget général de l'Etat.

(1) *Le caractère plus restrictif des dépenses qui peuvent être financées à partir du compte des participations financières désormais recentrées sur la politique proprement patrimoniale de l'État, ne permettra sans doute pas de procéder au versement de cette dotation après la clôture du compte d'affectation spéciale n° 902-24 dans sa version actuelle. Elle devrait donc intervenir avant la clôture de l'exercice 2005. L'ampleur des disponibilités du compte au 30 septembre dernier (3.996 millions d'euros d'excédent de ressources sur les dépenses) apparaît compatible avec cette exigence.*

(2) *D'ici 2012, c'est un volume global de subventions de l'Etat de 7,5 milliards d'euros qui devrait être nécessaire pour soutenir le programme des travaux arrêtés dont le coût global est évalué à 22,5 milliards d'euros.*

(3) *À partir de 2006, 2 milliards d'euros de nouveaux crédits seront affectée par l'Agence à la réalisation de ces contrats.*

CHAPITRE II : LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIER « AVANCES A DIVERS SERVICES DE L'ETAT OU ORGANISMES GERANT DES SERVICES PUBLICS »

• Le compte de concours financier « avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics », qui prendra la succession du compte d'avances n° 903-58 « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics », regroupe en un programme de même dénomination :

– les **avances accordées par le Trésor à l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA)** (première action). Afin d'assurer le financement des dépenses agricoles communautaires il est en effet nécessaire de recourir à un préfinancement des aides du FEOGA compte tenu des délais de remboursement de ce dernier. Les fonds nécessaires au préfinancement sont versés sur le compte de l'ACOFA (à l'ACCT) à partir du compte de concours financiers. Cette avance porte intérêts et doit être remboursée en totalité au plus tard à la clôture de chaque exercice ;

– les **avances du Trésor accordées à d'autres services de l'État ou organismes gérant des services publics**, qui ont vocation à répondre à des situations d'urgence, qu'il s'agisse d'assurer la continuité de l'action publique ou de mettre en œuvre de façon accélérée une mesure d'intérêt général particulière ; elles peuvent également autoriser la couverture provisoire d'un besoin de financement qu'une ressource durable viendra ultérieurement assurer.

• Les objectifs et indicateurs retenus pour le programme rendent compte du niveau de **recours aux avances et de la conformité du processus de mise en œuvre aux règles d'emploi établies pour recourir aux avances**.

En revanche, ils ne décrivent pas la qualité de la gestion des avances du Trésor par la direction générale du Trésor et de la politique économique. Le responsable du programme ne dispose pas, en effet, de moyens pour imposer à un organisme bénéficiaire le remboursement d'une avance : il n'existe pas d'instrument juridique permettant de contraindre un organisme bénéficiaire au paiement.

Le choix de ces objectifs répond à l'objectif stratégique de conserver aux avances leur nature spécifique d'opérations encadrées dans le temps. En effet, l'expérience montre que les avances consenties n'ont pas toujours fait l'objet d'un remboursement complet, dans des délais précisément définis et sans coût pour l'Etat. Dans ces circonstances, les avances s'apparentent à des subventions ou à des prêts couvrant un besoin de financement durable.

Il est ainsi apparu essentiel d'encadrer la mobilisation des avances du Trésor par des règles d'emploi précises, sans toutefois remettre en cause la pertinence de ce mécanisme qui permet à l'Etat de mobiliser des ressources

financières afin de répondre à un besoin de trésorerie ponctuel et immédiat en vue d'assurer la continuité de l'action publique ou de mettre en œuvre des mesures urgentes.

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, le recours à une avance du Trésor est désormais conditionné :

« – au caractère certain de la ressource financière permettant le remboursement de l'avance qu'il s'agisse de son montant comme de la possibilité juridique et technique de la mobiliser ;

– à la neutralité financière pour l'Etat de l'avance, celle-ci étant assurée par la facturation d'intérêt sur la base au moins du coût des emprunts à court terme de l'État ;

– à l'information de l'Agence France Trésor sur l'agenda complet de l'opération compte tenu de l'impact pour la trésorerie de l'Etat du déboursement comme du retour des fonds ».

L'objectif unique retenu, qui se place ainsi du point de vue du contribuable, est d'assurer le respect des conditions de financement et de durée des avances du Trésor.

La mise en œuvre de l'objectif énoncé est analysée à travers deux indicateurs spécifiques :

– le premier indicateur porte sur la neutralité financière pour l'Etat des avances au moyen de l'application d'un taux d'intérêt pour l'avance, au moins égal au coût de la dette d'Etat de maturité équivalente ; aucune avance mise en œuvre en 2003, 2004 et 2005 n'ayant dérogé à cette règle, l'objectif est de maintenir cet indicateur à zéro en 2006 ;

– le second indicateur évalue le respect des limites en durée des avances du Trésor en mettant en évidence le nombre d'avances qui ont donné lieu, au cours de l'exercice, à renouvellement et celui d'avances qui ont été consolidées en prêt (c'est-à-dire d'une durée supérieure à un an). Une seule avance a donné lieu à consolidation en 2004 et l'objectif pour 2006 est de respecter strictement les règles de durée.

• En **2004**, 10 avances ont été accordées à l'**ACOFA** aux fins d'assurer le préfinancement national des aides européennes du FEOGA-garantie, pour **5,7 milliards d'euros**. Parallèlement, 5 avances de 21,5 millions d'euros au total, dont 9 millions d'euros, non remboursés sur l'exercice 2004, ont été renouvelés et accordées à l'Office de développement de l'économie agricole des départements d'outre-mer (ODEADOM). Deux avances de 57 millions d'euros au total ont été consenties au profit du Centre national pour l'aménagement des structures d'exploitations agricoles (CNASEA) dont seulement 10 millions d'euros ont été remboursés et, par conséquent, 47 millions d'euros renouvelés. Enfin, une avance

de 15 millions d'euros a été accordée à l'Office interprofessionnel des produits de la mer et aquaculture (OFIMER).

- Bien que la difficulté d'anticiper correctement le niveau et le type des avances ait conduit ces dernières années à ne pas évaluer les dépenses du compte en loi de finances initiale, la LOLF impose que le compte soit doté de crédits limitatifs. Dès lors, afin de permettre le recours, souvent dans l'urgence et la nécessité, aux avances du compte, **le Gouvernement propose de retenir une évaluation extrêmement haute** de 13,5 milliards d'euros pour l'action n° 1 (soit plus du double des avances traditionnellement accordées à l'ACOFA) et de 100 millions d'euros pour l'action n° 2.

CHAPITRE III : LE FINANCEMENT DES REGIMES SPECIAUX DE RETRAITE

Votre Rapporteur spécial a choisi cette année de s'intéresser plus particulièrement à l'enjeu décisif que représente pour les plus importantes entreprises publiques le financement des retraites de leurs salariés.

L'actualité donne une acuité particulière à cette question.

Un règlement européen de 2002 ⁽¹⁾ a en effet imposé l'adoption par les entreprises cotées ⁽²⁾ et celles qui font publiquement appel à l'épargne ⁽³⁾ des **normes comptables internationales** (dites normes « IFRS », anciennes « IAS » ⁽⁴⁾), afin d'unifier les référentiels financiers du marché commun et d'améliorer la qualité de l'information des actionnaires.

Parmi celles-ci, la norme IFRS n° 19, « Avantages du personnel », a pour objet de s'assurer que l'entreprise dispose des actifs nécessaires à la couverture de l'ensemble des engagements qu'elle prend à l'égard de ses salariés. A cette fin, elle prescrit l'obligation d'indiquer chaque année le montant des avantages accordés et **impose un provisionnement intégral des charges qui en résultent.**

Au nombre de ces avantages figurent les régimes spéciaux de retraite, dès lors qu'il appartient à l'entreprise d'en assurer pour tout ou partie le financement.

Or, compte tenu du **niveau des prestations servies** par leurs régimes et de l'ampleur du **déséquilibre démographique** qui s'est creusé entre leurs cotisants et leurs pensionnés, les industries électriques et gazières (IEG), la RATP et la SNCF auraient pu être contraintes de provisionner des montants considérables :

– 90 milliards d'euros pour les IEG dont 70 milliards d'euros à la charge d'EDF et 15 milliards d'euros à celle de GDF ;

– 21 milliards d'euros pour la RATP ;

– 100 milliards d'euros pour la SNCF ;

soit au total plus de 210 milliards d'euros. A défaut du provisionnement de ces engagements ou de la réforme de leurs modalités de financement, les entreprises se verraient fermer l'accès aux marchés des capitaux.

Le passage aux normes IFRS aurait dû constituer l'occasion pour les partenaires économiques de s'assurer de la compatibilité des charges très élevées

(1) Règlement 1606/2002 du Parlement européen et du Conseil du 19 juillet 2002.

(2) Dès le 1^{er} janvier 2005.

(3) A partir du 1^{er} janvier 2008 en France.

(4) International Financial Reporting Standards depuis la réforme de l'International Accounting Standards Board.

afférentes aux régimes spéciaux avec la capacité financière des entreprises publiques de l'Etat. **Il n'en a rien été**, un consensus s'étant établi entre l'Etat, les entreprises et les syndicats pour chercher le moyen le moins douloureux de partager cette charge entre les différents partenaires, y compris les caisses de retraites, sans toucher aux avantages des salariés.

Dans les IEG, la réforme des retraites a eu pour objet d'adosser, dans le respect des règles communautaires de la concurrence, le régime spécial aux régimes de retraite de droit commun. Elle s'est traduite par une baisse sensible des provisions nécessaires.

A la RAPT et à la SNCF, le déséquilibre démographique est pris en charge par la solidarité nationale depuis de nombreuses années. Il reste que la montée en puissance du coût de cette intervention rend nécessaire la recherche d'une solution plus pérenne.

Le cas de La Poste est d'une nature différente. La question ne tient pas à la particularité du régime de retraite de ses agents : ceux-ci relèvent, dans les conditions de droit commun, du régime général pour ses salariés et du régime des pensions civiles et militaires de l'Etat pour ses fonctionnaires. La difficulté réside ici dans l'obligation, pour l'entreprise de supporter en même temps les charges de retraite de ses fonctionnaires et les cotisations pour ses nouveaux salariés.

Les régimes spéciaux, dont votre Rapporteur spécial se limitera à étudier les plus significatifs que sont le régime des IEG, celui de la RATP et de la SNCF, représentent un **coût considérable pour les entreprises** et, le cas échéant, **pour la collectivité** lorsque celle-ci intervient pour compléter leur financement.

Ce coût constitue souvent une **hypothèque sur la compétitivité de l'entreprise.**

Il est aussi une **source d'inéquité entre les cotisants** car il fait financer par tous des avantages particuliers accordés à certains.

I.- DES REGIMES PROFONDEMENT DESEQUILIBRES

A.- UN HERITAGE HISTORIQUE

Les régimes spéciaux sont l'héritage d'une double tradition :

- un système de retraite structuré par grande profession ;
- un privilège⁽¹⁾ réservé au secteur public.

A côté du régime des salariés du secteur privé, qui comprend deux « étages » obligatoires et des régimes autonomes des non salariés, se sont

(1) *Au sens étymologique du terme : « priva lex », loi particulière.*

progressivement mis en place dans le secteur public des régimes particuliers à certaines catégories de salariés, les « régimes spéciaux », couvrant essentiellement les fonctionnaires et les salariés des entreprises publiques.

Les fonctionnaires de l'État relèvent du régime des pensions civiles et militaires, tandis que ceux des collectivités territoriales et des établissements hospitaliers relèvent de la Caisse nationale de retraite des agents de collectivités locales et hospitalières (CNRACL).

Les principaux régimes spéciaux de salariés d'entreprises publiques se sont pour leur part mis en place **parallèlement à la naissance du régime des fonctionnaires de l'État, dont ils se sont fortement inspirés.**

C'est ainsi que dès le début du XX^{ème} siècle, la loi du 21 juillet 1909 relative aux conditions de retraite du personnel des grands réseaux de chemin de fer d'intérêt général a unifié les différents régimes particuliers mis en place au XIX^{ème} siècle dans les anciennes compagnies de chemin de fer en définissant les caractéristiques fondamentales du régime (en particulier l'âge d'ouverture des droits à la retraite, fixé à 50 ans pour le personnel de conduite et 55 ans pour les autres cheminots et le mode de calcul des retraites dont la valeur est de 2% du dernier salaire par année de service). Lors de la création du régime général de Sécurité sociale en 1945, le régime de retraite de la SNCF a été maintenu à la condition qu'il serve des prestations au moins équivalentes au droit commun de la fonction publique.

De même, à la Libération, le décret n° 46-1541 du 22 juin 1946 modifié approuvant le statut national des personnels des industries électriques et gazières (IEG) pris en application de l'article 47 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 de nationalisation de l'électricité et du gaz a affilié l'ensemble des entreprises de la branche à un régime spécial par répartition, dont les caractéristiques (départ à la retraite à 55 ans pour les agents en service actif ou insalubre, calcul de la retraite par l'application du taux de 2% par année de service au dernier salaire) sont très semblables à celles du régime des fonctionnaires civils de l'État.

A la même époque, le régime de retraite des agents de la RATP a été défini par la loi n° 48-506 du 21 mars 1948, modifié par une dépêche du 28 avril 1950. Là encore, **au « droit commun » du régime des fonctionnaires de l'État** (calcul de la pension, diverses bonifications et majorations) **se sont ajoutés des avantages particuliers** (anticipation d'âge du départ à la retraite de 5 ans à la maintenance et de 10 ans à l'exploitation) **destinés à tenir compte de la pénibilité particulière des métiers exercés** (horaires de service étendus, travail en tunnel, etc.).

En revanche, les fonctionnaires de La Poste et de France Télécom, qui ne sont devenues des établissements publics, puis des sociétés nationales, que tardivement, à la suite de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990, ont conservé leur appartenance au régime des retraites civiles de l'État dont elles relevaient

logiquement lorsque les PTT étaient intégrées aux administrations : les postiers fonctionnaires relèvent donc de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

Par suite, les régimes spéciaux de retraite sont devenus un enjeu des négociations entre les partenaires sociaux, **reflétant parfois le rôle de « laboratoire social » confié aux grandes entreprises publiques**. Ainsi, à titre d'exemple, de nombreux textes internes à EDF et à GDF, dont l'application a été étendue par arrêté du ministre chargé de l'énergie, ont précisé les modalités d'application du régime, voire complété le statut sur des points importants : anticipation de l'âge des retraites pour les agents mères de famille, majoration de la pension des personnels ayant élevé au moins trois enfants, bonification d'annuités accordée aux agents en service actif ou insalubre, etc.

Il n'est pas rare que des avantages en matière de retraite – dont le coût était différé – aient été accordés en lieu et place de revalorisation salariales – qui auraient comporté une charge immédiate. Le régime des retraites est de ce fait **considéré comme une conquête sociale au même titre que la politique salariale**.

A titre d'exemple, dans les années 1990, en contrepartie d'une évolution très modérée des salaires, la SNCF a revalorisé de manière substantielle les retraites en intégrant dans le traitement servant de base au calcul de la pension les indemnités de résidence qui progressent de manière plus dynamique que les rémunérations globales.

Un autre principe commun aux régimes spéciaux des entreprises publiques est **le financement presque autonome, par la profession concernée, des prestations versées, selon un système de répartition en quelque sorte « clos »** ⁽¹⁾.

Cela est en particulier vrai s'agissant des entreprises des IEG, auxquelles il incombait, avant la réforme de 2004, celles-ci devaient **assurer annuellement l'équilibre financier du régime spécial** en versant une contribution égale à la différence entre les charges du régime et les cotisations salariales.

Cela reste partiellement vrai pour La Poste, l'article 30 de la loi de 1990 précitée ayant mis à sa charge, comme d'ailleurs à celle de France Télécom, une contribution obligatoire couvrant la totalité des pensions dues à leurs fonctionnaires, bien que, comme il sera vu plus bas, la dérive des charges de pension ait rendu nécessaire que l'État en supporte directement une partie.

(1) *Il est vrai que les dispositifs de compensation financière entre les régimes de retraite mis en œuvre à partir de 1974 ont atténué cette autonomie, sans pour autant la remettre en cause : afin d'éviter de faire financer les avantages propres à certains régimes par d'autres qui n'en bénéficient pas, les transferts effectués prennent pour référence le régime servant les droits les plus faibles ; de même, la compensation démographique (dite « surcompensation ») entre les régimes spéciaux (dont les régimes des fonctionnaires), réputés assez homogènes, est limitée à 25% des montants nécessaires à une mutualisation intégrale des charges des régimes.*

En revanche, comme on le verra *infra*, les déséquilibres plus précoces du financement des régimes spéciaux de la RATP et de la SNCF ont conduit dès la fin de la seconde guerre mondiale à plafonner les cotisations des entreprises, la charge du complément étant assumée par l'État indirectement *via* le Syndicat autonome des transports parisiens (STIF) pour la première, directement pour la seconde.

B.— UN DESEQUILIBRE FINANCIER ACCENTUÉ PAR L'ÉVOLUTION DEMOGRAPHIQUE

1.— La chute du nombre des cotisants par rapport aux pensionnés.

La répartition des charges des régimes spéciaux de retraite ne pouvait fonctionner que pendant les périodes de forts recrutements durant lesquelles le nombre de cotisants excédait durablement celui des pensionnés.

Or, l'arrivée à maturité des effectifs des grands opérateurs publics, conjuguée à des gains de productivité rendant possible la stabilisation, voire la diminution de leur masse salariale et à une augmentation de l'espérance de vie accroissant le nombre de pensionnés ont inéluctablement réduit le ratio démographique, c'est-à-dire le nombre de cotisants par retraités.

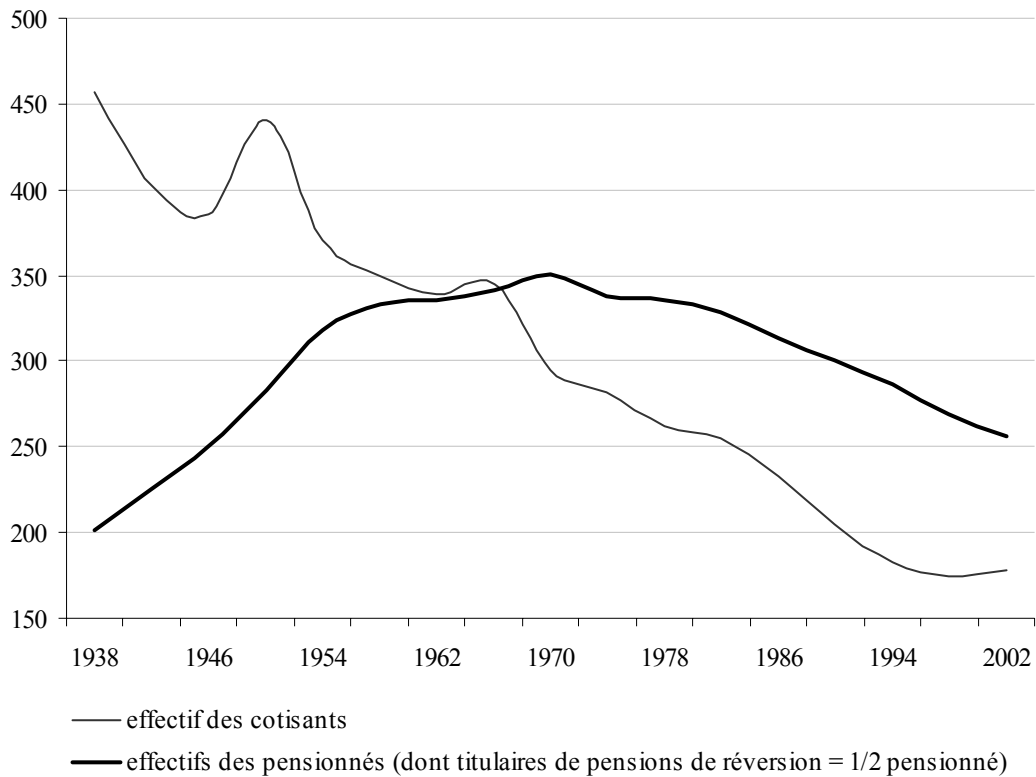
Tant que les entreprises restaient en situation de monopole, il leur était permis de financer ces déséquilibres des régimes au moyen de la rente qu'elles dégageaient de leur activité. Cependant, dès lors que le choix de l'insertion des opérateurs historiques dans une concurrence croissante a été fait, **le poids croissant de la couverture des charges de retraites est devenu un obstacle sérieux à leur compétitivité, voire un danger pour leur survie.**

• L'exemple de la SNCF est éloquent. Comme le montre le graphique ci-après, le nombre de cheminots actifs est passé de plus de 450.000 en 1938 à moins de 175.000 en 2003, tandis que celui des pensionnés ⁽¹⁾, après être passé d'un peu plus de 200.000 en 1938 à plus de 350.000 en 1970, atteignait 256.000 en 2003. Le ratio démographique s'est ainsi effondré de 23 cotisants pour 10 retraités en 1938 à 10 pour 10 dès 1958 puis 6 pour 10 en 1994.

(1) Les pensions de réversion, versées aux conjoints d'agents salariés, atteignant 50% des pensions dues aux agents décédés dans l'ensemble des régimes étudiés dans le présent rapport, on utilisera comme référence, dans le calcul des ratios démographiques, l'équivalence 1 titulaire de pension de réversion = 1/2 pensionné direct.

EVOLUTION DES EFFECTIFS DES COTISANTS ET DES PENSIONNES DU REGIME SPECIAL DE RETRAITE DE LA SNCF DEPUIS 1998

(en milliers)

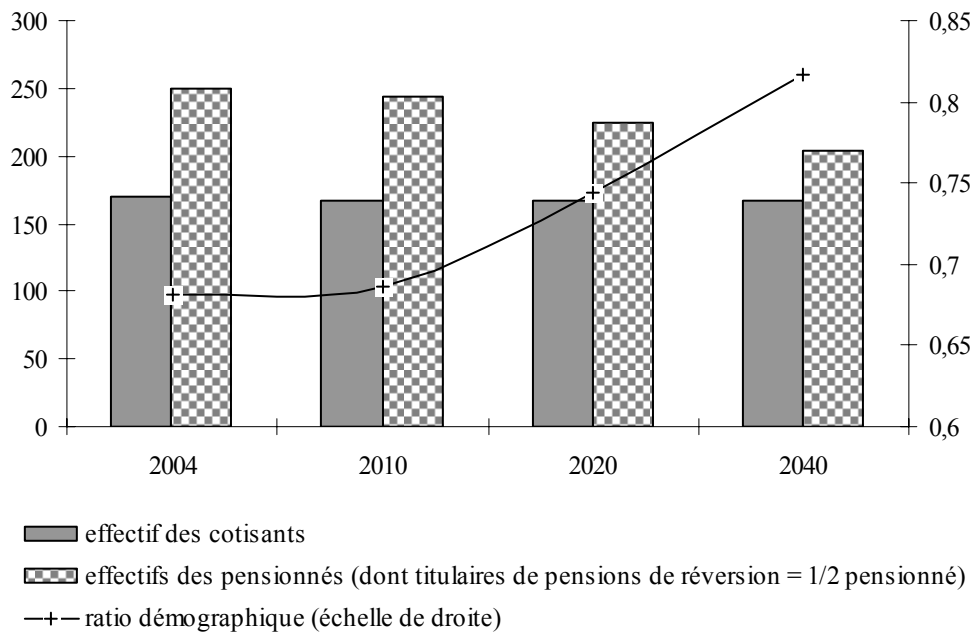


Source : Caisse de prévoyance et de retraite de la SNCF, Rapport annuel 2003.

Des projections à moyen terme semblent établir que l'étiage démographique a été atteint dès les années 90. En prenant pour hypothèse une stabilisation pérenne des effectifs, le rapport démographique du régime de la SNCF ne devrait plus se dégrader, compte tenu de la diminution inexorable du nombre de retraités (- 25% d'ici 2030). Il se redresserait même à 7,4 actifs pour 10 retraités en 2020 puis 8,2 en 2040, au moment où le rapport démographique du secteur privé atteindrait son étiage à 10 pour 10. Cette hypothèse ne vaut que si les effectifs sont pérennisés à leur niveau actuel.

EVOLUTION DU RAPPORT DEMOGRAPHIQUE DU REGIME DE RETRAITE DE LA SNCF

(effectifs en milliers)



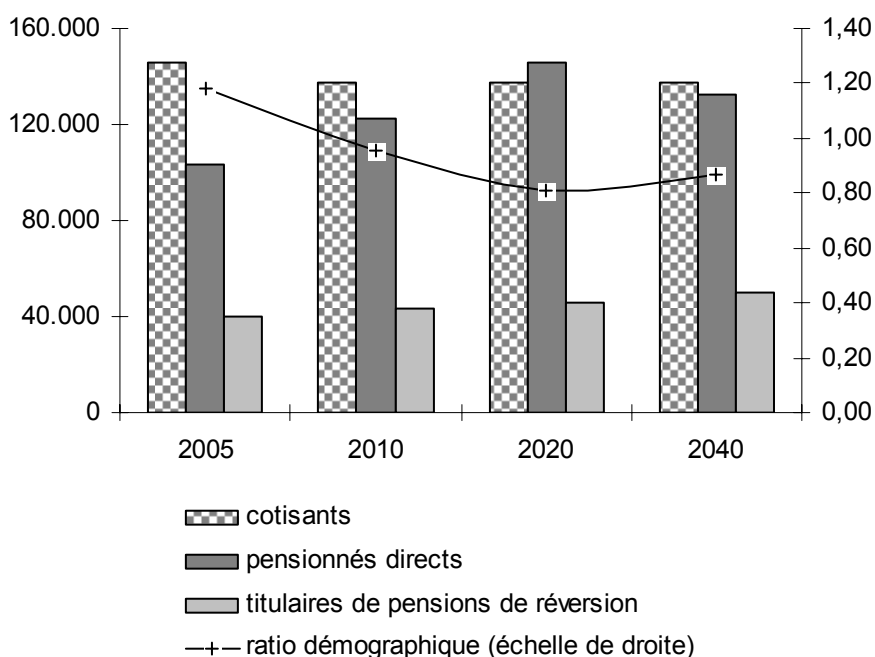
Source : SNCF.

• Le problème est manifeste également pour les **industries électriques et gazières**. Les gains de productivité du secteur et l'achèvement de la grande vague d'équipement des années 70 ont induit une stabilisation des recrutements dont le graphique ci-dessous illustre les conséquences : dès le début des années 2000, on trouve **12 cotisants** au régime des IEG **pour 10 pensionnés** ⁽¹⁾, contre 16 pour 10 dans l'ensemble de l'économie française. Le ratio démographique atteindra son **étiage en 2020 (0,8 cotisant par pensionné)** pour se redresser légèrement par la suite ⁽²⁾.

(1) Voir note 1 page 40.

(2) Sous l'hypothèse de la stabilité des effectifs.

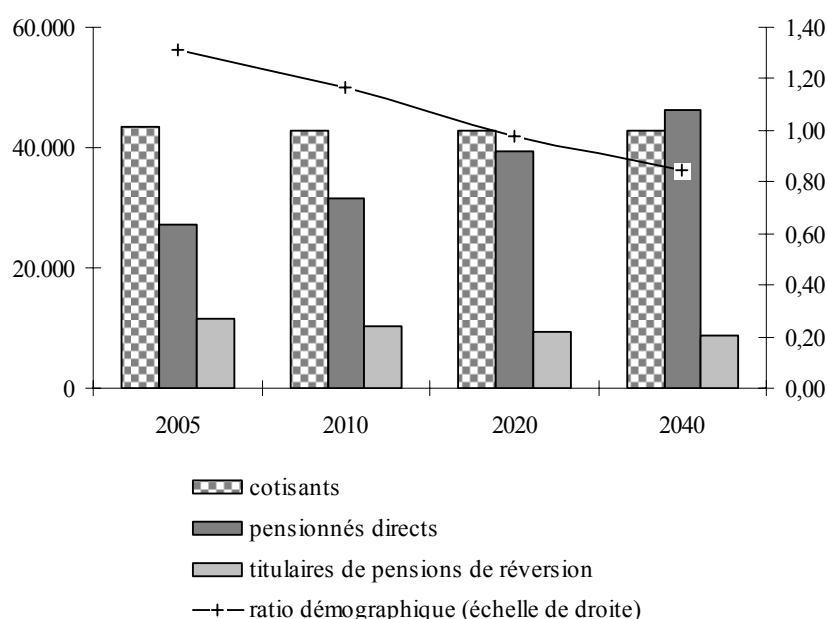
EVOLUTION DEMOGRAPHIQUE DU REGIME DE RETRAITE DES INDUSTRIES ELECTRIQUES ET GAZIERES



Source : CNIEG.

• La **RATP** est confrontée à une situation démographique proche des IEG, bien que pour des effectifs beaucoup plus réduits. Son rapport démographique est aujourd'hui de **13 cotisants pour 10 retraités**. Il devrait se réduire à un niveau de l'ordre de **8 pour 10 dès 2020** pour se stabiliser par la suite.

EVOLUTION DEMOGRAPHIQUE DU REGIME DE RETRAITE DES INDUSTRIES ELECTRIQUES ET GAZIERES



Source : RATP.

• **Le cas de La Poste est fondamentalement différent.** Depuis 1991, l'entreprise substitue progressivement aux fonctionnaires qui partent à la retraite des salariés employés sous le régime du secteur privé affiliés pour leur retraite au régime général d'assurance vieillesse. Depuis 2003, elle n'a plus organisé de concours pour le recrutement de fonctionnaires.

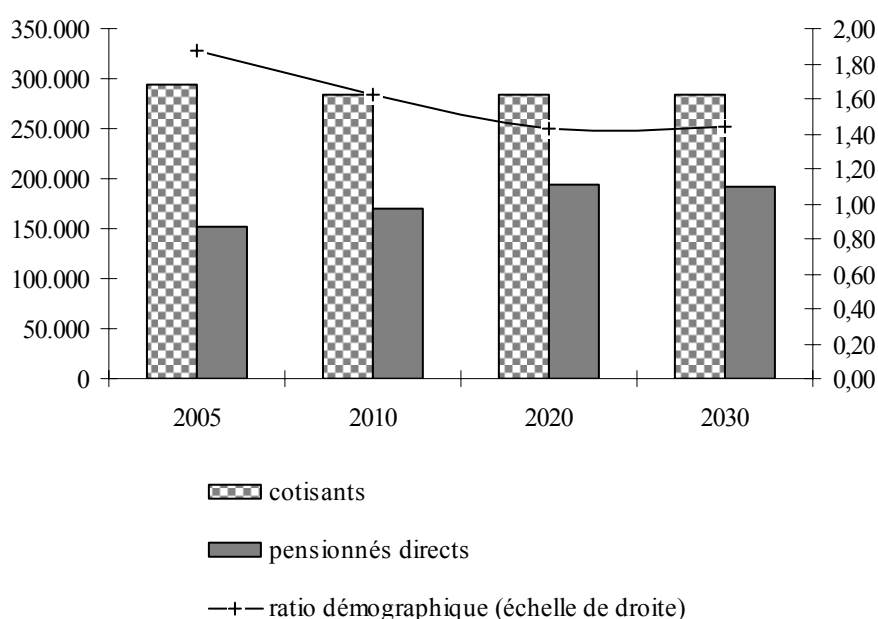
Le groupe des agents fonctionnaires de la Poste constitue dès lors, dans les faits, un « groupe fermé » dont l'extinction progressive est programmée.

Or, il appartient à l'opérateur de financer l'intégralité – sous réserve d'une contribution de l'État depuis 1998 décrite *infra* – des charges de retraite de ses fonctionnaires.

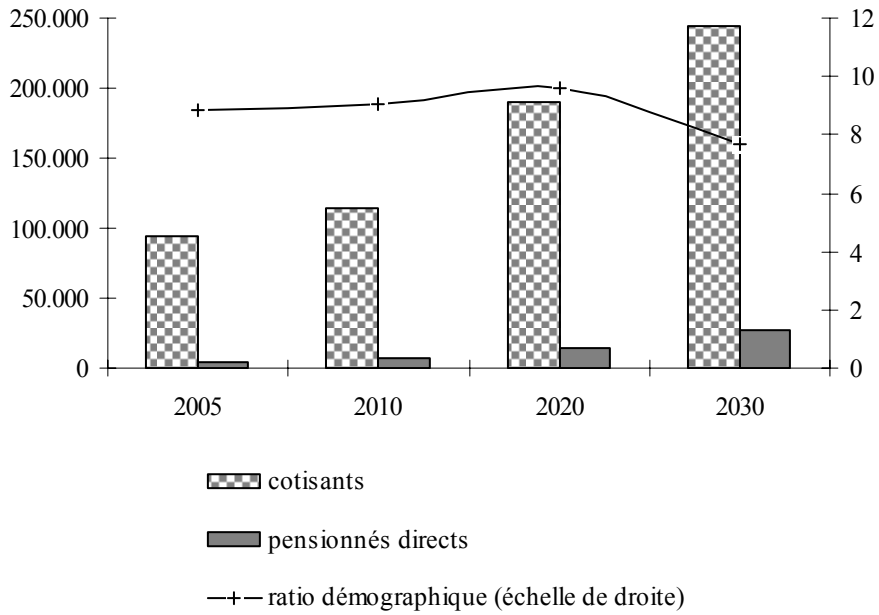
Comme l'illustrent les graphiques ci-après, si le rapport démographique de l'ensemble des postiers reste plutôt satisfaisant (19 cotisants pour 10 retraités en 2005, 14 pour 10 en 2030), il se décompose en un groupe extrêmement excédentaire, les salariés de droit commun, dont le recrutement récent explique qu'il affiche un rapport démographique très favorable (90 cotisants pour 10 retraités en 2005, 78 pour 10 en 2030) et **un groupe en extinction, les fonctionnaires, dont les cotisants diminuent au fur et à mesure de l'achèvement des carrières et dont les retraités, à l'inverse, augmentent lentement mais inexorablement** (14 cotisants pour 10 retraités en 2005 à moins de 2 pour 10 en 2030).

EVOLUTION DEMOGRAPHIQUE DE L'ENSEMBLE DE LA POPULATION POSTALE

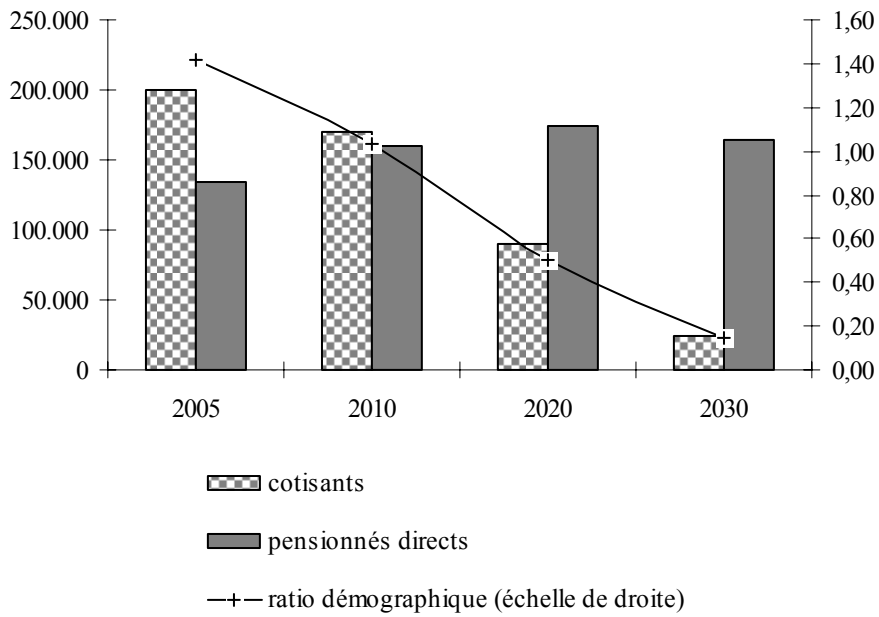
(hypothèse : stabilisation des effectifs à partir de 2010 ; poursuite de l'arrêt des recrutements de fonctionnaires)



EVOLUTION DEMOGRAPHIQUE DES SALAIRES DE DROIT PRIVE DE LA POSTE



EVOLUTION DEMOGRAPHIQUE DES FONCTIONNAIRES DE LA POSTE



Source : La Poste.

2.- Le niveau élevé des prestations

La comparaison des régimes de retraite est une question très délicate.

Il faut tout d'abord rappeler, que le régime des retraites est devenu un **élément majeur du statut de chaque entreprise**. Il est un élément important du choix des carrières et, parallèlement, des arbitrages salariaux : il n'est pas rare que des syndicats préfèrent à une augmentation générale des salaires une revalorisation substantielle des retraites. Dès lors, ils font valoir que les avantages obtenus en matière de retraites doivent être appréciés au regard des concessions faites en matière de salaires.

Par ailleurs, la comparaison des situations vis-à-vis de la retraite est jalonnée d'incertitudes. Les assiettes sur lesquelles portent les cotisations sont différentes : pour les fonctionnaires et les agents bénéficiant de régimes spéciaux, l'assiette est en effet le traitement brut dont est exclu la plus grande partie des primes, tandis que l'assiette des retraites du secteur privé comprend l'ensemble de la rémunération brute. De même, les calculs des pensions sont différents, les régimes complémentaires obligatoires AGIRC-ARRCO fonctionnant par exemple selon un système de points dont la valeur est ajustée au regard de la situation financière du régime, ce qui rend difficile toute prévision sur l'évolution à moyen terme des prestations.

Il est cependant permis de dessiner les caractéristiques des régimes au moyen de trois principales notions :

- l'âge effectif de liquidation de la pension ;
- le taux de remplacement du revenu d'activité ;
- l'effort contributif des cotisants.

Les tableaux ci-après présentent l'ensemble des caractéristiques du régime général, de celui des fonctionnaires civils de l'État et des régimes des IEG, de la RATP et de la SNCF.

PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DES REGIMES DE RETRAITE « DE DROIT COMMUN »

	Fonctionnaires civils de l'État	Salariés
Conditions de liquidation de la retraite	<ul style="list-style-type: none"> – Condition d'âge : 60 ans (55 ans lorsqu'au moins 15 ans dans les emplois classés dans la catégorie active) – Condition de durée : au moins 15 ans de service 	Condition d'âge : 60 ans (sauf les assurés ayant commencé à travailler avant 17 ans et totalisant au moins 40 annuités)
Calcul du montant de la pension	<p>Taux plein de 75% du traitement indiciaire (hors prime) des 6 derniers mois pour 37,5 annuités en 2003, 40 annuités en 2008 et 41 annuités en 2012 <i>soit une valeur de l'annuité de 2% (en 2003) à 1,87% (en 2008) puis 1,83% (en 2012)</i></p>	<p>CNAV : taux plein de 50% du salaire annuel moyen calculé sur la base des 20 meilleures années (25 à partir de 2008) pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> – l'assuré de moins de 65 ans ayant totalisé 40 annuités (41 en 2012) <i>soit une valeur de l'annuité de 1,25% (1,22% en 2012)</i> – ou l'assuré âgé d'au moins 65 ans (taux plein de droit quel que soit le nombre de trimestres cotisés) <p>ARRCO/AGIRC : calcul des points accumulés (dont la valeur est ajustée régulièrement au regard de l'équilibre des régimes)</p>
Décotes	<ul style="list-style-type: none"> – 1,75% de la pension par trimestre manquant par rapport au nombre de trimestres nécessaires pour bénéficier du taux plein, ou au nombre de trimestres pour atteindre la limite d'âge du grade du pensionné plafonnées à – 25% de la pension 	<ul style="list-style-type: none"> – 2,5% (puis – 1,25% d'ici 2012) de la pension de base (CNAV) par trimestre manquant par rapport au nombre de trimestres nécessaires pour bénéficier du taux plein, ou au nombre de trimestres pour atteindre 65 ans
Principales surcotes, bonifications et majorations de retraite	<ul style="list-style-type: none"> – Surcote de + 0,75% (plafonnée à + 15%) par trimestres au-delà du nombre de trimestres nécessaires pour obtenir le taux plein, lorsque le fonctionnaire a atteint l'âge de 60 ans ; – Bonification d'une année accordée aux fonctionnaires pour chaque enfant élevé pendant au moins 9 ans ; – Majoration de la retraite de 10% pour les fonctionnaires ayant élevé trois enfants, + 5% par enfant supplémentaire 	<ul style="list-style-type: none"> – Surcote de + 0,75% de la pension de base (CNAV) par trimestres au-delà du nombre de trimestres nécessaires pour obtenir le taux plein, lorsque le fonctionnaire a atteint l'âge de 60 ans ; – Bonification accordée aux mères de famille, pour chaque enfant, d'un trimestre gratuit par année durant laquelle elles ont élevé l'enfant, dans la limite de 8 trimestres (2 ans) ; – Bonification d'un trimestre par période d'éducation de 30 mois pour les assurés qui élèvent un enfant handicapé de moins de 20 ans dont le taux d'incapacité dépasse 80%, plafonnée à 2 ans ; – Majoration de la pension de base (CNAV) de 10% pour les assurés ayant élevé au moins trois enfants ; – Majoration de 610 euros par an pour conjoint à charge de plus de 65 ans dont les ressources n'excèdent pas 6.750 euros par an et qui ne bénéficie pas d'une retraite supérieure à 610 euros
Indexation des pensions	Évolution des prix à la consommation hors tabac	Évolution des prix à la consommation hors tabac

Pensions de réversion	50% de la pension due au fonctionnaire décédé, sans aucune condition d'âge, de ressource, ou de durée de mariage	54% (pension de base)/60% (ARRCO/AGIRC) de la pension due à l'assuré décédé, sans condition d'âge (la loi de 2003 a progressivement fait disparaître l'ancienne condition de 55 ans) mais avec une condition de ressources (qui ne doivent pas dépasser environ 16.000 euros par an pour le demandeur vivant seul et 25.000 euros s'il vit en couple)
Cotisations salariales	7,85% du traitement indiciaire hors prime	<p>En dessous du plafond de la sécurité sociale (2.516 euros en 2005) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - CNAV : 6,55% - ARRCO : 3,00% - autres (veuvages, etc.) = 10,35% <p>Au-dessus du plafond :</p> <ul style="list-style-type: none"> ARRCO : 7,00% ou AGIRC (cadres) : 7,50% + veuvage/AGFF 1,00%
Cotisations patronales		<p>En dessous du plafond :</p> <ul style="list-style-type: none"> - CNAV : 8,20% - ARRCO : 4,50% - autres (AGFF) = 13,90% <p>Au-dessus du plafond :</p> <ul style="list-style-type: none"> - CNAV 1,60% - ARRCO : 10,50% - AGIRC (cadres) 12,50% - AGFF 1,30%

**PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DES REGIMES DE RETRAITE DES IEG,
DE LA RATP ET DE LA SNCF**

	IEG	RATP	SNCF
Conditions de liquidation de la retraite	– 60 ans et 15 ans de service pour les agents classés en catégorie « sédentaire » – 55 ans et 15 ans de service pour les agents classés en catégorie des services actifs ou insalubres	60 ans et 30 ans de service, mais : – pour les emplois à la maintenance : anticipation d'âge d'un an tous les 5 ans de service, jusqu'à 5 ans (et anticipation corrélative de durée de service) soit 55 ans et 25 années de service – pour les emplois à l'exploitation : anticipation d'âge de 2 ans tous les 5 ans de service, jusqu'à 10 ans (et anticipation corrélative de durée de service) soit 50 ans et 20 années de service	55 ans et 25 années de service, sauf agents de conduite : 50 ans et 15 années de conduite
Calcul du montant de la pension	2% par annuités cotisées du salaire hors prime/indemnités perçu au cours des 6 derniers mois d'activité jusqu'au taux plein de 75% pour 37,5 annuités Salaire minimum de calcul des pensions fixé en 2005 à 1.588 euros + Complément exceptionnel de retraite, versé depuis 1997, de 122 euros par an	2% par annuités cotisées du salaire hors prime/indemnités perçu au cours des 6 derniers mois d'activité jusqu'au taux plein de 75% pour 37,5 annuités Minimum de pension égal à 819 euros	2% par annuités cotisées du salaire hors prime/indemnités perçu au cours des 6 derniers mois d'activité jusqu'au taux plein de 75% pour 37,5 annuités Minimum de pension égal au SMIC net (1.000,82 euros par mois en 2005)
Décotes	Pas de décotes spécifiques	Pas de décotes spécifiques	Pas de décotes spécifiques

<p>Principales surcotes, bonifications et majorations de retraite</p>	<p>– Bonification de temps de service de 2 mois par année (1 annuité tous les 6 ans) pour les agents des services actifs et de 4 mois par années (1 annuité tous les 3 ans) pour les agents des services insalubres ; – Majoration de la retraite de 10% pour les agents ayant élevé trois enfants, + 5% par enfant supplémentaire ; – Anticipation d'âge accordée (1 an pour un enfant, 3 ans pour 2 enfants et jouissance immédiate pour plus de trois enfants) aux mères de famille, avec bonifications corrélatives d'annuités</p>	<p>– Bonification d'annuités, au maximum de 5, de 1 an tous les 5 ans à l'exploitation (donc taux plein atteint après 32,5 années) et de la moitié du temps de service après 50 ans à la maintenance ; – Réduction d'un an de la condition d'âge et une annuité de plus par enfant accordées aux mères de famille ; – Possibilité de retraite immédiate après 15 ans de service pour les mères de 3 enfants ou plus ; – Majoration de la pension de 10% pour les agents ayant élevé trois enfants, + 5% par enfant supplémentaire</p>	<p>– Majoration de la pension de 10% pour les agents ayant élevé trois enfants, + 5% par enfant supplémentaire</p>
<p>Indexation des pensions</p>	<p>Évolution du salaire national de branche déterminé par accord collectif de branche.</p>	<p>Évolution générale des salaires servis par l'entreprise</p>	<p>Évolution du salaire hors prime/indemnité perçu par les cheminots bénéficiant de la même position de rémunération que le pensionné + Évolution de l'indemnité de résidence versée aux cheminots</p>
<p>Pensions de réversion</p>	<p>50% de la pension due à l'agent décédé, sans aucune condition d'âge pour la veuve (ou l'ex-épouse) et avec une condition d'âge de 60 ans pour les veufs</p>	<p>50% de la pension due à l'agent décédé, sans condition d'âge pour les veuves, avec condition d'âge pour les veufs</p>	<p>50% de la pension due au cheminot décédé pour au moins 2 ans de mariage pendant l'activité</p>
<p>Cotisations salariales</p>	<p>Depuis le 1^{er} janvier 2005, 12% de la rémunération principale (y compris 13^{ème} mois et majoration résidentielle)</p>	<p>7,85% du salaire de base hors prime</p>	<p>7,85% du salaire de base hors prime</p>
<p>Cotisations patronales</p>	<p>Depuis le 1^{er} janvier 2005 : – 24% du salaire affecté au financement du régime général – 6,5% du salaire finançant les droits spécifiques vieillesse constitués avant le 31 décembre 2004 et d'autres spécificités du régime ; – Une cotisation sur appel trimestrielle pour financer les droits acquis après le 1^{er} janvier 2005 soit au total 30,5% en 2005</p>	<p>15,34% du salaire de base hors prime</p>	<p>33,12% du salaire de base hors prime</p>

a) Les agents relevant des régimes spéciaux partent à la retraite plus jeunes que les fonctionnaires et les salariés du privé

Le trait le plus spécifique des régimes de retraite des IEG, de la RATP et de la SNCF est la **précocité du départ à la retraite**.

AGE MOYEN DE DEPART A LA RETRAITE ET DE LIQUIDATION DES PENSIONS

Régime général	Cessation d'activité : 57 ans et 6 mois Liquidation des droits : 61 ans et 9 mois
Fonctionnaires civils de l'État	57 ans et 2 mois
IEG	55 ans et 5 mois
La Poste (population des fonctionnaires)	57 ans et 2 mois
RATP	54 ans et 3 mois
SNCF	Cessation d'activité : 54 ans et 4 mois Liquidation des droits : 55 ans et 1 mois

Comme le montre le tableau ci-dessus, les retraités des régimes spéciaux bénéficient de leur pension dès qu'ils atteignent un peu plus de 54 ans (RATP et SNCF) ou de 55 ans (IEG). Ces moyennes sont **inférieures de près de deux ans, dans les IEG, et de plus de trois ans à la RATP et à la SNCF, à l'âge de départ à la retraite des fonctionnaires de l'État** (et de ceux de La Poste qui, comme il a été vu, sont soumis au droit commun des pensions civiles de l'État).

La comparaison avec **les salariés du secteur privé** est plus complexe : s'il est vrai qu'en moyenne, la retraite y est liquidée à l'âge de 61 ans et 9 mois, le chômage de fin de carrière, les préretraites et les plans sociaux d'entreprise ont creusé un écart sensible entre cet âge et l'âge moyen de cessation d'activité, qui s'établit à 57 ans et 6 mois. Il faut cependant remarquer que **les réformes de 1993 et 2003**, qui ont allongé la durée de cotisation nécessaire à l'obtention d'une pension maximale pour les salariés et les fonctionnaires, **devraient rapidement creuser encore d'avantage l'écart entre les régimes spéciaux** qui ne sont pas touchés par ces réformes et les autres régimes.

La précocité des départs à la retraite résulte principalement des anticipations accordées, dans les régimes des IEG, de la RATP et de la SNCF, aux agents occupant des emplois réputés pénibles.

S'agissant des **IEG**, les **agents classés en catégorie de services actifs ou insalubres** (c'est-à-dire, pour ces derniers, occupant des emplois exercés dans des conditions pouvant entraîner une altération immédiate ou lointaine de leur santé) **peuvent partir à la retraite à l'âge de 55 ans dès lors qu'ils ont totalisé au moins quinze années dans ces services**.

En outre, afin de réduire l'impact de ces départs précoces sur le niveau de la pension, calculée, comme pour les fonctionnaires civils, à hauteur de 2% du salaire (hors prime) reçu pendant les six derniers mois d'activité par annuité

validée, des bonifications d'annuités sont accordées aux agents en services actifs (2 mois par année passée dans ce type de service, soit une annuité supplémentaire tous les 6 ans) et à ceux en services insalubres (4 mois par années, soit une annuité supplémentaire tous les 3 ans). Ainsi, si les agents « sédentaires » ne bénéficient d'un taux plein de pension (75% du salaire des six derniers mois, comme pour les fonctionnaires de l'État ⁽¹⁾) « qu' » au terme de 37 années ½ de service, les agents en service actif durant toute leur carrière peuvent prétendre à ce taux maximal après seulement un peu plus de 32 ans de services.

Pour la **RATP**, si les conditions de droit commun de liquidation de la retraite (60 ans d'âge et 30 ans de service) sont les mêmes que celles des fonctionnaires de l'État, la pénibilité propre à certains services (travail en roulement et horaires décalés, sous tunnels) a conduit à consentir des anticipations d'âge et de durée de service d'un an tous les 5 ans de service (dans la limite de 5 ans maximum) pour les emplois de maintenance et de 2 ans tous les 5 ans de service (dans la limite de 10 ans maximum) pour les emplois d'exploitation. Ces anticipations permettent dès lors **des départs à l'âge de 50 ans après 22 ans de service à l'exploitation et à 55 ans après 25 ans de service à la maintenance.**

Comme dans les **IEG**, afin d'atténuer les effets des départs anticipés sur le montant des pensions, des bonifications d'annuités d'un an tous les cinq ans passés dans les emplois d'exploitation ou de la moitié du temps travaillé au-delà de 50 ans dans les emplois de maintenance. Les **agents concernés peuvent ainsi prétendre au taux maximal de retraite au bout de 32 ans de services à l'exploitation.**

A la **SNCF**, en revanche, **l'âge de départ à la retraite pour l'ensemble des agents est fixé à 55 ans**, l'âge limite du maintien en service s'établissant à 60 ans. Les **personnels de conduites peuvent pour leur part bénéficier de leur retraite dès l'âge de 50 ans**, dès lors qu'ils ont occupé pendant au moins 15 ans un emploi de conduite des trains ou qu'ils ont terminé leur carrière sur un grade de conduite. Une bonification d'annuités de 3 mois par année de conduite (1 an tous les 4 ans), limitée à 5 ans maximum, est accordée aux agents de conduite, qui atteignent ainsi le taux maximal de pension au bout de 30 ans de carrière (dont 23 ans de conduite effective).

(1) Ces modalités de calcul sont les même pour l'ensemble des régimes spéciaux étudiés dans le présent rapport.

b) Les agents relevant des régimes spéciaux bénéficient de retraites favorables au regard de leur moindre durée de cotisation

**TAUX DE REMPLACEMENT MOYENS (SUR SALAIRE COMPLET, Y COMPRIS PRIMES)
POUR UNE DUREE DE COTISATION COMPARABLE ^(a)**

(en pourcentage du dernier salaire)

Régime général (CNAV et ARRCO/AGIRC) : pour 35 années de cotisations, à partir de 2008	Salarié jamais cadre à rémunération intermédiaire		Salarié devenu cadre au bout de 10 ans de carrière	
avant la réforme de 1993	63,2		56,0	
après les réformes de 1993/2003	49,6		44,1	
Fonctionnaires civils de l'État : pour 35 années de cotisations, à partir de 2008	personnel de service de catégorie C	professeur certifié	cadre administratif ou technique	
avant la réforme de 2003	73,0	68,0	59,7	
après la réforme de 2003	71,9	61,8	54,3	
IEG	65,6 (agent de maîtrise) à 66,4 (agent d'exécution)			
RATP	70,5			
SNCF	67,9			

(a) Pour le régime général et les fonctionnaires civils, étude par cas type de la génération 1948 in Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), Études et Résultats, n° 331, août 2004.

Deux éléments rendent difficile une appréciation précise des taux de remplacement, c'est-à-dire du rapport entre le niveau des pensions et les dernières rémunérations.

D'une part, il faut rappeler que l'assiette du calcul de la pension (comme d'ailleurs celle des cotisations) est différente dans le régime général (salaire moyen calculé sur la base des 20 meilleures années, des 25 meilleures années à partir de 2008) et dans les régimes spéciaux (salaire moyen hors primes perçu durant les six derniers mois d'activité). Les taux ici exposés sont ainsi calculés à partir des rémunérations réelles, y compris les primes, des fonctionnaires et des agents des régimes spéciaux.

D'autre part, il est évident que le taux de remplacement est fortement affecté par la durée de cotisation. En conséquence, rapprocher les taux de remplacement moyen *pour des carrières pleines* (c'est-à-dire 40 ans pour les salariés et les fonctionnaires d'ici 2008, 41 ans à partir de 2012) des salariés du secteur privé (taux de remplacement de 84%) et des fonctionnaires civils (77%) aux taux moyens constatés dans les régimes spéciaux (entre 65 et 70%) n'a guère de sens, dans la mesure où la durée moyenne de cotisation dans ces régimes est beaucoup plus faible. **Cette comparaison reste cependant instructive dans la mesure où elle met en évidence, pour les agents des régimes spéciaux, la perte de pouvoir d'achat que représente le choix d'une retraite plus précoce.**

Le tableau ci-dessus rapproche les taux de remplacement constatés dans les IEG, à la RATP et à la SNCF des taux de remplacement de salariés privés et de fonctionnaires civils pour une durée de cotisation (35 ans) proche de la carrière moyenne constatée parmi les agents des régimes spéciaux.

Il montre que les taux de remplacement dans les régimes spéciaux étudiés, pour avoir été relativement proches de ceux des régimes « de droit commun » avant les réformes de 1993 (secteur privé) et 2003 (secteur public), **apparaissent désormais clairement favorables** : des retraités des IEG, de la RATP et de la SNCF touchent en moyenne des pensions égales à respectivement 66%, 71% et 68% de leur dernier salaire réel, tandis que des retraités de la fonction publique de l'État dont la carrière ne dépasse pas 35 ans de service pourront prétendre à partir de 2008 à une pension représentant, en moyenne, 62% du dernier salaire.

L'écart avec les salariés du privé est plus manifeste encore : un salarié devenu cadre au bout de 10 ans ne toucherait, après 35 ans de cotisations, que 44% de son dernier salaire ; un salarié jamais cadre un peu moins de 50%.

La proximité des taux de remplacement servis par les régimes spéciaux et de ceux par les régimes de « droit commun » avant les réformes dont ces derniers ont fait l'objet met d'ailleurs en évidence **la cause quasi-exclusive de cet écart : le nombre d'annuités nécessaires à l'obtention d'un taux plein n'a pas été modifié** (37 années $\frac{1}{2}$), tandis que celui des secteurs public et privé a été relevé à 40 ans, puis à 41 ans à partir de 2012. La valeur de l'annuité est donc restée de 2% du dernier salaire pour les bénéficiaires des régimes spéciaux ⁽¹⁾ tandis qu'elle a été réduite à 1,87% (2008) puis 1,83% (2012) pour les fonctionnaires de l'Etat, des mécanismes de décotes venant par ailleurs amplifier l'impact des carrières courtes sur le niveau des pensions de droit commun.

Un autre élément devrait par ailleurs contribuer à creuser les inégalités devant la retraite : **les pensions des régimes des IEG, de la RATP et de la SNCF évoluent comme les salaires versés dans les entreprises** ⁽²⁾, **tandis que celles versées par le régime général ou celui des pensions civiles et militaires de l'État sont indexées sur l'inflation.**

Pour autant, il convient de remarquer que l'indexation sur les salaires ne garantit pas forcément une meilleure revalorisation des pensions. C'est ainsi qu'à la SNCF, entre 2001 et 2005, la croissance des retraites liées à l'augmentation des salaires n'a pas dépassé 1,3% par an contre une inflation moyenne de 1,7%. Ce phénomène a d'ailleurs conduit l'entreprise à intégrer dans la revalorisation des pensions les points d'indemnités de résidence versées aux actifs.

(1) En fait supérieure à ce niveau est raison des bonifications de service actif exposée supra.

(2) Les pensions des IEG sont indexées sur l'évolution du salaire national de base déterminé par accord collectif de branche, tandis que les pensions de la SNCF font l'objet d'une « péréquation » sur les traitements des agents en activité, la pension étant à tout moment recalculée sur la base du salaire d'activité perçu par un agent bénéficiant de la même position de rémunération et de la même catégorie de prime de travail que le pensionné avant son départ à la retraite.

Enfin, comme le montrent les tableaux des pages 47 à 50 il apparaît que les bonifications d'annuités et les majorations de pension des régimes de retraite des IEG, de la RATP et de la SNCF ne diffèrent guère de celles dont bénéficient les fonctionnaires civils (majoration de 10% du montant de la pension, puis 5% par enfant supplémentaire, pour les agents ayant élevé trois enfants durant au moins neuf années notamment). Les spécificités les plus marquantes, dont l'impact financier est d'ailleurs limité, sont :

– les niveaux des pensions minimales : depuis 1982, salaire minimum de calcul de la pension, fixé à 1.588 euros en 2005, dans les IEG ; minimum de pension de 819 euros à la RATP et égal au SMIC net (1.001 euros en 2005) à la SNCF ;

– le bénéfice de bonifications familiales particulières : dans le régime des IEG, bonification de services (et la diminution corrélative de la condition d'âge pour la liquidation de la retraite) accordée aux agents mères de famille, à raison d'une annuité pour un enfant, de trois pour deux ou trois enfants, et d'une annuité par enfant supplémentaire ; réduction d'un an de la condition d'âge et une annuité de plus par enfant accordées aux mères de famille à la RATP, la possibilité de retraite immédiate y étant ouvertes aux mères de plus de trois enfants.

c) Les agents relevant des régimes spéciaux cotisent moins que les salariés du secteur privé

Les cotisations versées par les agents relevant des régimes spéciaux, strictement équivalentes à celles acquittées par les fonctionnaires de l'État (**7,85% du traitement hors rémunérations accessoires**), sont **inférieures** à celles auxquelles sont soumis les **salariés du secteur privé** (10,35% de la rémunération brute en dessous du plafond de la sécurité sociale, soit 2.516 euros au 1^{er} janvier 2005, près de **12%** d'une assiette comparable à celle applicable aux fonctionnaires ; entre 8 et 8,5% au-delà du plafond, soit de l'ordre de 10% du salaire hors prime).

TAUX DE COTISATIONS RETRAITE DES SALARIES

Fonctionnaires civils fonctionnaires de La Poste et agents des IEG, de la RATP et de la SNCF	Salariés du régime général (CNVA, assurance veuvage, ARRCO-AGIRC et AGFF)	
7,85% du salaire hors prime	Partie du salaire au-dessous de 2.516 euros	Partie du salaire au-dessus de 2.516 euros
	10,35% du salaire brut soit environ 12% du salaire hors prime	8% (non cadre) à 8,5% (cadre) du salaire brut soit environ 10% du salaire hors prime

3.– Un important déséquilibre financier

La chute brutale du nombre de cotisants par actifs et la générosité des prestations de retraites ne peuvent qu'avoir des conséquences fortes sur les perspectives économiques des entreprises concernées. Le tableau ci-après permet d'apprécier l'ampleur des enjeux financiers attachés à cette question.

LES ENJEUX FINANCIERS DES REGIMES DE RETRAITE DES IEG, DE LA POSTE, DE LA RATP ET DE LA SNCF

	Évaluation des engagements actualisés	Contribution des entreprises en 2020 en pourcentage de la masse salariale en l'absence de réforme	Charge annuelle pour l'État en 2020 à système de financement inchangé
IEG (avant la réforme de 2004)	90 milliards d'euros	90% des salaires (hors prime)	néant
La Poste	70 milliards d'euros	55% de la masse salariale en 2015	1,18 milliard d'euros
RATP	20,6 milliards d'euros	environ 15%	0,99 milliard d'euros
SNCF	100 milliards d'euros	environ 35%	2,26 milliards d'euros

a) L'urgence d'une adaptation des régimes dont l'entreprise assume tout ou partie de l'équilibre financier : les IEG avant la réforme de 2004 et La Poste s'agissant de ses agents fonctionnaires

- Comme on l'a vu *supra*, les **entreprises des IEG** avaient, jusqu'à la réforme de 2004, l'obligation d'équilibrer annuellement leur régime spécial⁽¹⁾. La chute du rapport démographique, créant un effet de ciseau entre des charges de retraite en forte croissance (+ 4,7% par an en moyenne par exemple entre 2000 et 2004) et des cotisations salariales beaucoup moins dynamiques (+ 1,3% en moyenne annuelle sur la même période), a nourri une très forte progression de la contribution d'équilibre des entreprises, qui a atteint 2,8 milliards d'euros en 2004, soit un **taux de cotisation patronale de 63,8% des salaires** (hors prime) dont environ 58% au seul titre des retraites.

(1) Il convient de remarquer que le financement des retraites est inclus dans un mode de financement global des prestations en espèces des risques invalidité, vieillesse, décès, accident du travail et maladies professionnelles et des avantages familiaux versés aux retraités dont les charges de retraites représentent cependant près de 97%.

EVOLUTION DES CHARGES DE RETRAITE ET DE LA COTISATION DES IEG

(en millions d'euros et en pourcentage)



En l'absence de réforme, **la contribution patronale aurait atteint, en 2020, près de 90% des salaires hors prime, ce qui était totalement incompatible avec la survie des entreprises du secteur dans un univers concurrentiel**, les cotisations patronales de retraite représentant, dans le secteur privé, environ 17,5% du salaire imposable soit un peu plus de 20% du salaire hors prime qui sert d'assiette aux cotisations des régimes spéciaux.

Révélatrice de cette charge, la norme IFRS 19 aurait imposé, dans la mesure où les entreprises du secteur assumaient seules l'équilibre du régime des IEG, un **provisionnement de près de 90 milliards d'euros d'engagements de retraite, dont 70 milliards d'euros pour EDF et 15 milliards d'euros pour GDF** ⁽¹⁾.

- Bien que ses agents fonctionnaires fassent partie intégrante du régime de retraite des fonctionnaires civils et militaires de l'État, **La Poste** (comme France Télécom) a été soumise par l'article 30 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications à la « *prise en charge intégrale des dépenses de pensions* » dues aux fonctionnaires qu'elles emploient, à la différence des autres établissements publics employeurs d'agents fonctionnaires qui sont assujettis à une cotisation forfaitaire (de 33% en 2003) pour les retraites.

(1) Taux d'actualisation nominal retenu au 31 décembre 2004 de 4,5% (2% d'inflation et 2,5% de taux réel).

La mise en extinction du corps des fonctionnaires par l'emploi désormais exclusif de salariés sous contrat de droit privé a dès lors exposé l'entreprise à un effet de ciseau entre les retenues sur traitement, qui disparaissent au fur et à mesure de l'achèvement des carrières des postiers fonctionnaires et les charges afférentes à ces mêmes fonctionnaires lorsqu'ils accèdent à la retraite.

La forte augmentation des dépenses afférentes aux pensions des fonctionnaires de La Poste (progression annuelle de 4,4% en moyenne entre 1993 et 2004) a ainsi conduit l'État, à la demande de l'entreprise à prendre **en charge à partir de 1998 la part de la dérive de ces charges non imputable à l'inflation.**

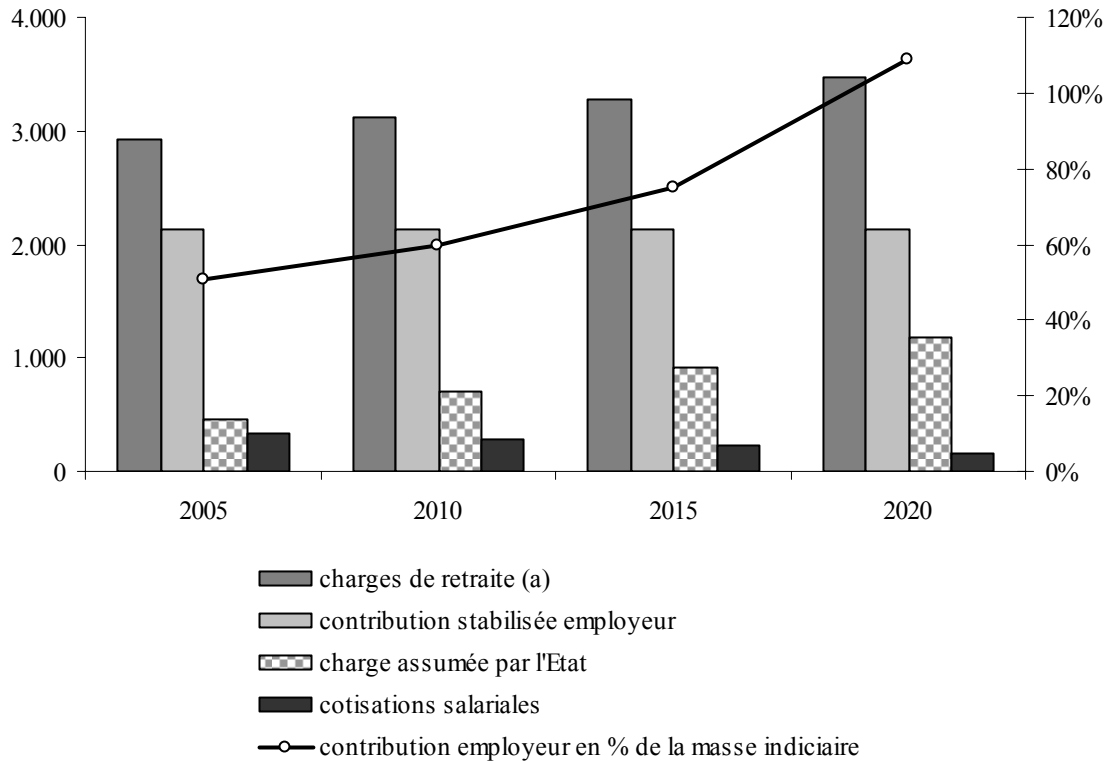
Ce gel en volume du montant de la contribution de La Poste (qui implique cependant une augmentation de charges *en valeur* de près de 50 millions d'euros par an ⁽¹⁾) aboutit, compte tenu de l'extinction progressive du corps des postiers fonctionnaire, à une véritable « explosion » du taux de cotisation patronale effectif par fonctionnaires : le tableau ci-après montre en effet que la contribution employeur de La Poste devrait passer de 51% des traitements hors prime de ses fonctionnaires aujourd'hui à 75% dès 2015 pour dépasser 109% en 2020. Or, dans le même temps, La Poste cotise dans les conditions de droit commun pour ses salariés sous le régime des conventions collectives (153 millions d'euros en 2004, soit environ 10% de la masse des rémunérations servies à ces salariés).

Dans ces conditions, **le taux de cotisation global de La Poste au titre des retraites de ses agents fonctionnaires et salariés, déjà très élevé en 2005 (41,9% de la masse salariale totale), pourrait atteindre des niveaux incompatibles avec la compétitivité, voire la rentabilité de l'entreprise (plus de 55% de la masse salariale en 2015).** Ce risque est manifeste lorsqu'on rapproche ces chiffres des taux de cotisations assumés par les principaux concurrents européens de l'opérateur français : les charges sociales et de pensions représentent en effet 23,1% des rémunérations servies par la Deutsche Post World Net (DPWN), 21,4% pour TNT Post Groupe et 15,7% pour Royal Mail.

(1) + 38 millions d'euros entre 2003 et 2004.

**EVOLUTION DU FINANCEMENT DES PENSIONS DES POSTIERS FONCTIONNAIRES
EN L'ABSENCE DE REFORME**

(en millions d'euros et en pourcentages)



Parallèlement, la **contribution de l'État** qui assume l'accroissement des charges en euros constants devrait être **multipliée par près de trois en 15 ans**, passant de 460 millions d'euros en 2005 à **1.178 millions d'euros en 2020**.

Enfin, il n'est guère indifférent de préciser qu'en application de la norme IFRS 19, les engagements de retraite à l'égard des salariés imposeraient une provision de 70 milliards d'euros ⁽¹⁾.

b) Le poids croissant pour l'État du déséquilibre financier des régimes de retraite de la RATP et de la SNCF

Dès la fin de la seconde guerre mondiale, l'État a pris en charge l'incidence financière des déséquilibres démographiques précoces des régimes spéciaux de la RATP et de la SNCF.

• S'agissant de la **RATP**, l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France a instauré une contribution forfaitaire définie dans le cadre des contrats entre le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF, autorité organisatrice) et l'entreprise, destinée à équilibrer les comptes du régime de retraite. La RATP acquitte à ce titre une

(1) Taux d'actualisation nominal de 4,6% (dont 2% d'inflation).

cotisation fixée à ce jour à 15,34% des salaires hors prime, soit 13,64% de la masse salariale réelle.

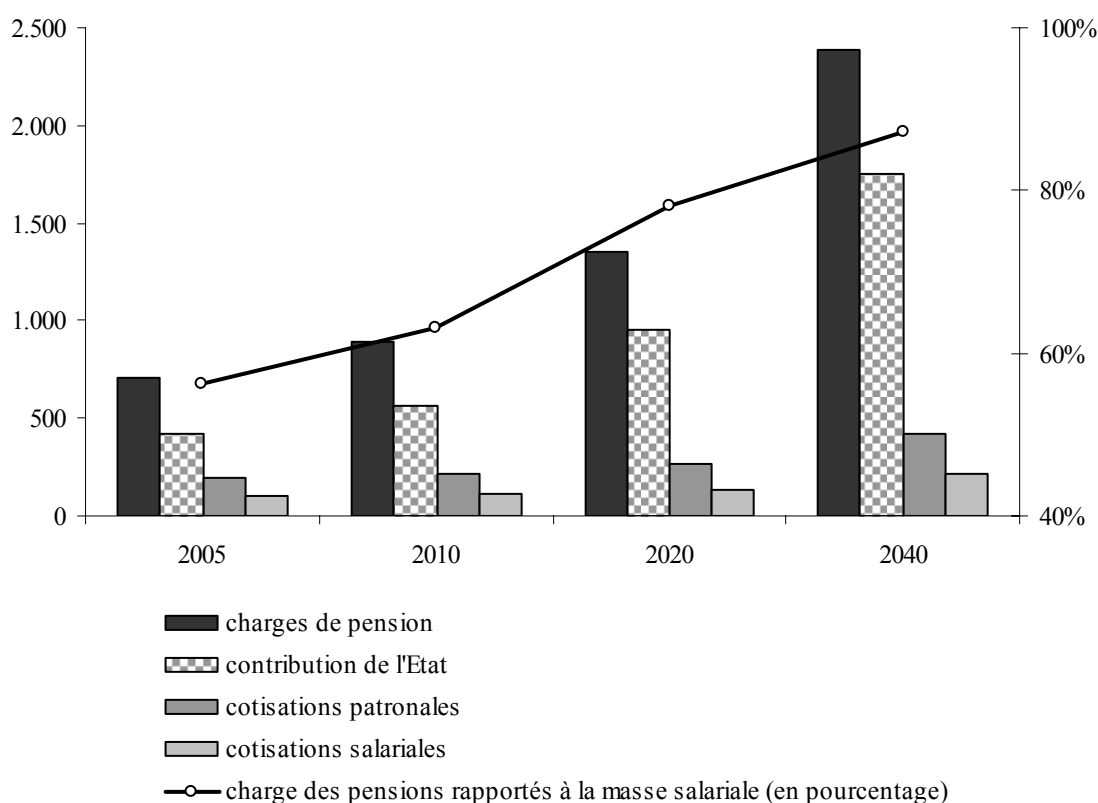
Dès lors, chaque année, le déficit du régime était à la charge du STIF. Le III de l'article 39 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a prévu, parallèlement au désengagement de l'État du STIF, la prise en charge directe par l'État de cette contribution d'équilibre.

Il faut en effet remarquer que, compte tenu de l'évolution démographique du régime et de la générosité de ses prestations, le coût des retraites de la RATP, qui a atteint 56,2% de la masse salariale en 2004, devrait en représenter 78,2% en 2020 et 87,2% en 2040.

Compte tenu du plafonnement de la contribution de l'entreprise à un niveau d'ailleurs inférieur aux taux de cotisations patronales observés dans les entreprises du secteur privé, **le concours financier de l'État, qui représente 416 millions d'euros en 2005, s'établira à près d'un milliard d'euros par an en 2020 puis à 1,75 milliard d'euros en 2040.**

EVOLUTION DU FINANCEMENT DES PENSIONS DE LA RATP

(en millions d'euros et en pourcentages)



L'ensemble des engagements au titre des retraites des agents de la RATP est estimé à 21,6 milliards d'euros ⁽¹⁾, dont l'essentiel de la charge incombe à l'État.

• Les modalités de financement du régime spécial de la SNCF ont pour leur part été stabilisées à la suite du règlement des Communautés européennes n° 1192/69 du Conseil du 26 juin 1969 relatif aux règles communes pour la normalisation des comptes des entreprises de chemin de fer. Ce règlement a harmonisé les conditions de concurrence des différents modes de transport de manière à ne pas faire supporter aux réseaux de chemin de fer européens la dérive des charges de protection sociale attribuable à leur déséquilibre démographique.

En conséquence, l'article 30 du cahier de charge de la SNCF a mis en place quatre étages de financement :

– les cotisations salariales, dont le taux a été fixé par le décret n° 91-613 du 28 juin 1991 à 7,85% de la rémunération hors indemnités et gratifications ;

– une **cotisation patronale « normalisée »**, fixée à 28,44% de la même assiette, qui comprend deux niveaux :

↳ un premier taux (T1, 21,69%) égal à celui que supporterait un employeur du secteur privé affiliant ses personnels au régime général de sécurité social et aux régimes complémentaires ARRCO et AGIRC ;

↳ un second taux (T2, 6,75%) correspondant au coût des avantages de retraite spécifiques au régime spécial, apprécié à partir d'une population « normalisée » de cheminots ayant une structure démographique comparable à celle du privé. C'est ainsi le coût des avantages spécifiques de retraite **que supporterait effectivement l'entreprise si la démographie du régime était la même que celle du secteur privé.**

– s'ajoute **une cotisation patronale « complémentaire »** (4,68% des salaires hors prime) correspondant au surcoût pour le régime spécial des **nouveaux avantages** accordés aux retraités lors des négociations salariales depuis la fixation du taux « normalisé », c'est-à-dire en l'occurrence depuis 1990.

– l'**État** assume pour sa part l'**incidence financière du déséquilibre** démographique en prenant à sa charge la différence annuelle entre le montant des prestations versées et le produit des cotisations salariales et patronales.

Ce système a pour objet de **faire financer par la SNCF le coût réel que supporterait une entreprise offrant à ses salariés des prestations équivalentes**

(1) Au 31 décembre 2004, pour un taux d'actualisation de 4,5% dont 2,0% d'inflation.

à celles servies par le régime spécial des cheminots, sans déséquilibre démographique.

Or, cette solution pose un double problème.

D'un côté, **la charge assumée par l'État** est considérable : 2,5 milliards d'euros par an représentent **plus de 1% de ses ressources fiscales nettes**. Et on peut demander s'il est légitime que cette charge soit supportée par la solidarité nationale plutôt que par une mutualisation des ressources des régimes de retraite.

En outre, votre Rapporteur spécial remarque que **la charge des avantages particuliers du régime de retraite, qui pèse immanquablement sur les comptes de la SNCF, est singulièrement lourde** : elle atteint 33,12% du salaire hors prime, tandis que les cotisations patronales du régime général, rapportées à une assiette comparable, en représentent 17,44%. La différence entre les cotisations de retraite (salariales et patronales), pour être moins marquée, n'en est pas moins considérable : le régime spécial constitue un surcoût pour l'entreprise de 11,4% des salaires, soit 480 millions d'euros par an (dont près de 200 millions d'euros pour les seules cotisations supplémentaires destinées à couvrir les avantages supplémentaires accordés aux retraités depuis 1991). Ce surcoût, qui pèse aujourd'hui de fait sur l'équilibre des comptes et sur les tarifs de l'entreprise publique, la met dans une situation concurrentielle difficilement supportable.

En revanche, le problème de l'application des normes comptables internationales devrait se poser avec moins d'acuité. Dans la mesure où le seul engagement de l'entreprise au titre des retraites de ses agents consiste à verser une cotisation normalisée à une caisse de retraite autonome financièrement (bien que non dotée de la personnalité juridique) qui gère, par délégation de la loi, le régime spécial, la SNCF estime que l'ensemble du régime, dont les engagements atteignent des montants de l'ordre de 100 milliards d'euros, ne peut être considéré comme un « régime souscrit » au sens de la norme IAS/IFRS 19 et, par conséquent, ne doit pas faire l'objet d'une provision inscrite dans les comptes de l'entreprise.

La question est plus complexe s'agissant de la part du régime correspondant aux avantages supplémentaires accordés aux cheminots (hors incidence du déséquilibre démographique), financé par le deuxième étage de la contribution patronale (taux T2, voir ci-dessus). La SNCF estime là encore, bien que cette question ne soit pas encore pleinement tranchée, que, dans la mesure où le régime de retraite lui est imposé par la législation en tant que régime social au sens de l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale et où il peut être considéré comme, du point de vue de l'entreprise, un régime à cotisation définie (et non à prestation définie), aucune obligation de provisionnement ne lui est imposée.

Enfin, le dernier étage de la contribution de la SNCF au titre des nouveaux avantages accordés depuis 1990 peut pour sa part être considéré comme un régime à prestations définies, dans la mesure où ce n'est pas un taux de cotisation qui

s'impose à l'entreprise, mais bien la couverture intégrale des avantages par elle concédés. Les engagements à ce titre, qui devront donc être provisionnés, sont estimés à **5,2 milliards d'euros**.

II.- L'INDISPENSABLE CONVERGENCE DES REGIMES SPECIAUX AVEC LE DROIT COMMUN

A.- L'ADOSSEMENT DES REGIMES SPECIAUX AU REGIME GENERAL

Deux méthodes ont été à ce jour expérimentées pour résoudre l'équation financière posée par le déséquilibre démographique et la générosité des régimes spéciaux.

La première a été appliquée à **France Télécom** en 1996. La société nationale était exposée à la même contrainte que celle que subit La Poste aujourd'hui : financer intégralement les pensions de ses agents fonctionnaires au moment où l'entreprise remplace ses fonctionnaires par des salariés privés. L'objet de la réforme alors mise en œuvre était de ramener les cotisations de retraites et les autres charges sociales payées par France Télécom à un niveau comparable à celui supporté par les autres opérateurs de télécommunications présents en France, sans pour autant modifier les caractéristiques des retraites de ses fonctionnaires.

Il a été décidé de transférer à l'Etat la charge du financement des retraites. En contrepartie, d'une part, France Télécom verse à l'État depuis 1^{er} janvier 1997 une contribution « libératoire » mensuelle, égale à un certain pourcentage du montant total du traitement de base versé aux agents fonctionnaires fixé chaque année afin d'égaliser le niveau général des charges sociales entre France Télécom et les opérateurs privés de télécommunications opérant en France (entre 37 et 38% depuis 2000).

Par ailleurs, pour compenser l'effort financier assumé par l'Etat en raison de la démographie défavorable des agents fonctionnaires, France Télécom lui a versé une contribution forfaitaire exceptionnelle (« soulte ») de 5,72 milliards d'euros en 1997.

Cette solution, ne peut toutefois pas être généralisée. Elle ne pourrait être étendue qu'à La Poste dont les fonctionnaires relèvent du code des pensions civiles et militaires de l'État. Mais surtout, elle présente l'inconvénient majeur de faire **assumer par le seul État la charge effective de l'équilibre des retraites**.

Une deuxième solution a été expérimentée par la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières.

1.— Les grandes lignes de la réforme du régime spécial des industries électriques et gazières

a) L'adossment aux régimes de droit commun moyennant le versement de « soultes »

Le premier principe, que l'on peut qualifier de « **mutualisation** », est l'adossment des régimes spéciaux aux régimes de retraite de droit commun de la sécurité sociale.

• L'objectif poursuivi est de **normaliser le financement de la partie des droits de retraite des salariés des régimes spéciaux équivalente aux prestations servies par le régime général et les régimes complémentaires obligatoires ARRCO et AGIRC (droits dits « de base »)**.

Après adossment juridique, ces « droits de base » sont servis par une caisse de retraite affiliée à la sécurité sociale. Ils sont financés par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) et, le cas échéant, les régimes complémentaires obligatoires, moyennant le versement par les salariés et l'entreprise des cotisations de droit commun.

L'adossment « libère » l'entreprise de l'obligation de provisionner les engagements au titre de ces « droits de base » qui sont désormais intégrés dans le régime général par répartition dans les mêmes conditions que celles applicables à l'ensemble des sociétés.

Ensuite, l'adossment permet de **mutualiser une partie de la charge des « droits de base »**. Les « tickets d'entrée » (cf *infra*) versés par les entreprises au régime général sont calculés pour neutraliser l'incidence sur le régime général d'une démographie moins favorable propre au régime spécial adossé. Cela signifie *a contrario* que la charge liée à une dégradation de la démographie équivalente à celle de l'ensemble du secteur privé est financée par les régimes de base et non plus par les entreprises du régime spécial.

Parallèlement, les **cotisations salariales** sont, conformément au principe d'équité, **alignées sur les taux applicables aux salariés du secteur privé**.

Enfin, cet adossment devrait constituer, par la « normalisation » des régimes qu'il induit, un **puissant encouragement au rapprochement** progressif des régimes spéciaux avec les régimes de droit commun.

• Cependant, l'adossment **ne saurait faire peser sur le régime général** et les régimes complémentaires obligatoires, c'est-à-dire sur les salariés et les entreprises du secteur privé, **une charge indue** liée à une démographie plus dégradée que celle des régimes de base (c'est le principe de « neutralité »). Exprimée différemment, cette exigence signifie que l'entreprise doit rétrocéder aux régimes de base une soulte représentative d'une partie des cotisations qu'elle a perçues lorsque le nombre de ses salariés était très supérieur à celui de ses

pensionnés afin de compenser le fait qu'elle se décharge pour l'avenir du financement des retraites d'un groupe de cotisants/pensionnés dont le ratio démographique est bien moins favorable.

Cette compensation prend la forme de « **soultés** » **forfaitaires et libératoires**, dont les éléments de calcul sont de nature à garantir la neutralité de l'adossement pour la CNAV et l'ARRCO et l'AGIRC.

**MODALITES DE CALCUL DE LA « SOULTE » DUE PAR LES ENTREPRISES DES IEG
A LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE VIEILLESSE**

Le montant de la soulte est calculé selon la méthode « prospective » établie comme suit :

– Les prestations et les cotisations du régime général, d'une part, et celles du régime spécial d'assurance vieillesse des IEG fonctionnant suivant les règles du régime général, d'autre part, sont projetées sur un horizon de 25 ans.

– Un taux de validation ne donnant pas lieu au versement d'une soulte des prestations versées aux assurés du régime spécial d'assurance vieillesse des IEG est calculé de telle sorte que le rapport de charge entre les prestations et les cotisations calculé sur toute la période de projection du régime général ne soit pas dégradé par l'adossement. Ce taux de validation, appliqué aux projections de prestations de ce régime spécial définit une prestation de référence. Le supplément de prestations versé par la CNAV correspond à un droit d'entrée annuel, avant prise en compte de la compensation et actualisation.

– La compensation généralisée vieillesse prévue à l'article L. 1 34-1 du code de la sécurité sociale est à la charge du régime spécial d'assurance vieillesse des IEG. Ainsi, le droit d'entrée annuel est diminué d'un montant correspondant à une compensation de référence égale au montant annuel que verserait le régime IEG si celui-ci payait la même compensation que le régime général au prorata de ses cotisations (rapport cotisations IEG sur cotisations RG).

– La soulte, exprimée en euros 2005, correspond à la somme actualisée au taux réel de 2,5% des droits d'entrée annuels sur 25 ans.

Source : Convention financière relative à l'adossement du régime spécial d'assurance vieillesse des industries électriques et gazières au régime général.

Deux conventions financières ont été conclues à ce titre entre la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIIEG), organisme paritaire de sécurité sociale de droit privé assumant la gestion du régime d'assurance vieillesse des IEG, à compter du 1^{er} janvier 2005, et les régimes de droit commun (CNAV, ARRCO et AGIRC) conduisant à un adossement financier de cette caisse aux régimes de droit commun pour les droits de retraite « de base » des salariés des IEG.

41 milliards d'euros de droits actualisés pour EDF (sur 70 millions d'euros d'engagements sociaux liés aux prestations de retraites) et 9 milliards d'euros pour

GDF (sur 15 milliards d'euros) ont ainsi été « transférés » aux régimes de droit commun. Il faut d'ailleurs à ce stade remarquer que ces montants ne couvrent pas l'intégralité des droits correspondant aux prestations servies par ces régimes aux salariés du privé. En effet, dans le cadre des opérations d'adossment, les droits reconstitués auprès de l'ARRCO et de l'AGIRC font l'objet d'un abattement de la part des organismes de sorte que l'accueil des nouveaux adhérents à ces régimes ne porte pas atteinte à leur équilibre démographique.

En contrepartie de l'adossment, le montant de la « soulte » due à la CNAV par les IEG a été fixé, conformément à la méthode décrite *supra*, à 7.647 millions d'euros dont 6.053 millions d'euros à la charge d'EDF et 623 millions d'euros à celle de GDF. Comme il sera indiqué *infra*, seule la partie de la soulte correspondant aux activités des IEG non régulées a été versée en 2005 (soit 2.727 millions d'euros pour EDF et 249 millions d'euros pour GDF).

La « soulte » due à l'ARRCO et à l'AGIRC s'élève pour sa part à 799 millions d'euros (632 millions d'euros pour EDF, 152 millions d'euros pour GDF), dont 90% ont été versés en 2005 et le reliquat en 2006. En outre, une clause de revoyure a été intégrée aux conventions signées avec les régimes complémentaires. Elle interviendra en 2010. En fonction de l'évolution de la masse salariale effective des IEG, ou bien l'ARRCO et l'AGIRC prendront en charge une part plus importante des droits de retraite des salariés des IEG, ou bien la CNIEG versera une soulte supplémentaire, plafonnée cependant à 907 millions d'euros.

En contrepartie, depuis le 1^{er} janvier 2005, la part des retraites correspondant aux droits de base est prise en charge par les régimes de droit commun en contrepartie de cotisations « libératoires » versées par les entreprises (24% des rémunérations principales) et leurs salariés (12%) à la CNIEG qui en affecte le produit aux régimes de droit commun.

b) Le financement des avantages spécifiques au régime spécial à la charge de l'entreprise

Le second **principe** de la réforme est celui de la « **responsabilité** » des entreprises : il consiste à garder à la charge des entreprises le financement des avantages particuliers qu'elles accordent à leurs salariés (droits dits « spécifiques » par rapport à ceux servis par les régimes de droit commun).

Cette solution, imposée par les règles européennes relatives à la concurrence et aux aides d'État, est **légitime et équitable** : il est en effet logique **que les entreprises assument le coût d'avantages spécifiques qu'elles ont elles-mêmes décidés et qui s'analysent comme des éléments de rémunération.**

Ce raisonnement s'applique sans conteste aux « droits spécifiques » constitués à compter de la réforme. Il relève en effet de la responsabilité des entreprises de décider si elles continuent à accorder des prestations de retraite généreuses aux agents nouvellement recrutés ou aux agents déjà présents dans

l'entreprise. Il est dès lors légitime qu'elles en assument les conséquences financières.

Ce raisonnement est plus fragile s'agissant des droits spécifiques dits « passés »⁽¹⁾, accordés aux salariés et aux pensionnés de l'entreprise jusqu'à la date de la réforme. Il est de fait que les avantages ont été souvent accordés à l'initiative de la puissance publique, à une époque où l'entreprise était en situation de monopole, afin de compenser des obligations particulières induites par l'exercice de missions de service public. Il n'appartient donc pas à l'entreprise d'en supporter le coût intégral dans un environnement juridique et économique radicalement différent.

Pour les IEG, seuls les « droits spécifiques futurs » ont été intégralement mis à la charge des entreprises, qui devront soit les couvrir par des fonds externalisés, soit les provisionner. Le montant de la provision annuelle est de l'ordre de 520 millions d'euros pour EDF et 120 millions d'euros pour GDF⁽²⁾, ces deux entreprises ayant cependant choisi de mettre en place une cotisation patronale sur paie, régularisée en fin d'exercice au regard des droits effectivement constitués.

En revanche, comme il sera vu plus bas, seule une partie des « droits spécifiques passés » a été mise à la charge des entreprises des IEG. Ces « droits spécifiques passés » accordés aux agents relevant d'activités non régulées représentent des engagements de 13,4 milliards d'euros pour EDF et 1,2 milliard d'euros pour GDF⁽³⁾.

c) La sauvegarde de la compétitivité des entreprises

La réforme des IEG a été inspirée par un troisième principe, que l'on peut qualifier de **principe de réalisme : ne pas obérer la compétitivité** des entreprises du secteur.

La compensation de l'adossement aux régimes de droit commun et la prise en charge intégrale des « droits spécifiques passés » par les IEG les auraient conduites à verser 8,5 milliards d'euros de « soultes » et provisionner plus de 30 milliards d'euros, ce qui était incompatible avec leurs capacités financières. On rappellera que les fonds propres d'EDF et de GDF s'élevaient, au 31 décembre 2004, à respectivement 17,6 milliards d'euros et 10,4 milliards d'euros.

(1) Il peut être utile, afin d'éclairer les notions de droit « passés » et « futurs », de recourir à l'exemple d'un agent présent depuis 20 ans dans une entreprise servant un régime spécial de retraite. Au titre des 20 années cotisées jusqu'à la date de la réforme, il a acquis des droits (dans les régimes spéciaux, ces droits sont équivalents à 2% (valeur de l'annuité) x 20 annuités x salaire prévisible en fin d'activité) que l'on qualifie de « passés ». Les droits futurs sont ceux qui seront ensuite acquis tout au long de sa carrière (on peut les évaluer annuellement en appliquant la formule 2% x 1 annuité x salaire prévisible en fin d'activité).

(2) Taux d'actualisation de 4,5% dont 2% d'inflation.

(3) Compte-tenu des fonds externalisés pour le financement des retraites préalablement constitués par le groupe, la provision corrélative constatée pour EDF s'établit à 8.398 millions d'euros. Les actifs de couvertures constitués par GDF, qui dépassent 1.827 millions d'euros, ont permis de couvrir ces engagements sans impact sur les fonds propres.

Afin de rendre compatible la charge financière subie par les IEG à raison du financement de leur régime spécial avec leur compétitivité dans un secteur de plus en plus concurrentiel, la loi du 9 août 2004 précitée a créé une **contribution tarifaire d'acheminement (CTA)**, assise sur les tarifs de l'électricité et du gaz et par conséquent acquittée par les consommateurs, **dont l'objet est de supporter le « poids du passé »**.

Son produit est en effet affecté au financement des droits (de base et spécifiques) acquis jusqu'à la date de la réforme par les agents relevant des activités non ouvertes à la concurrence (dites « activités régulées »), c'est-à-dire :

– au financement de 60% de la soulte de 7.647 millions d'euros due à la Caisse nationale d'assurance vieillesse, soit 4.588 millions d'euros, à raison de 280 millions d'euros 2005 de produit annuel de la CTA pendant 20 ans ;

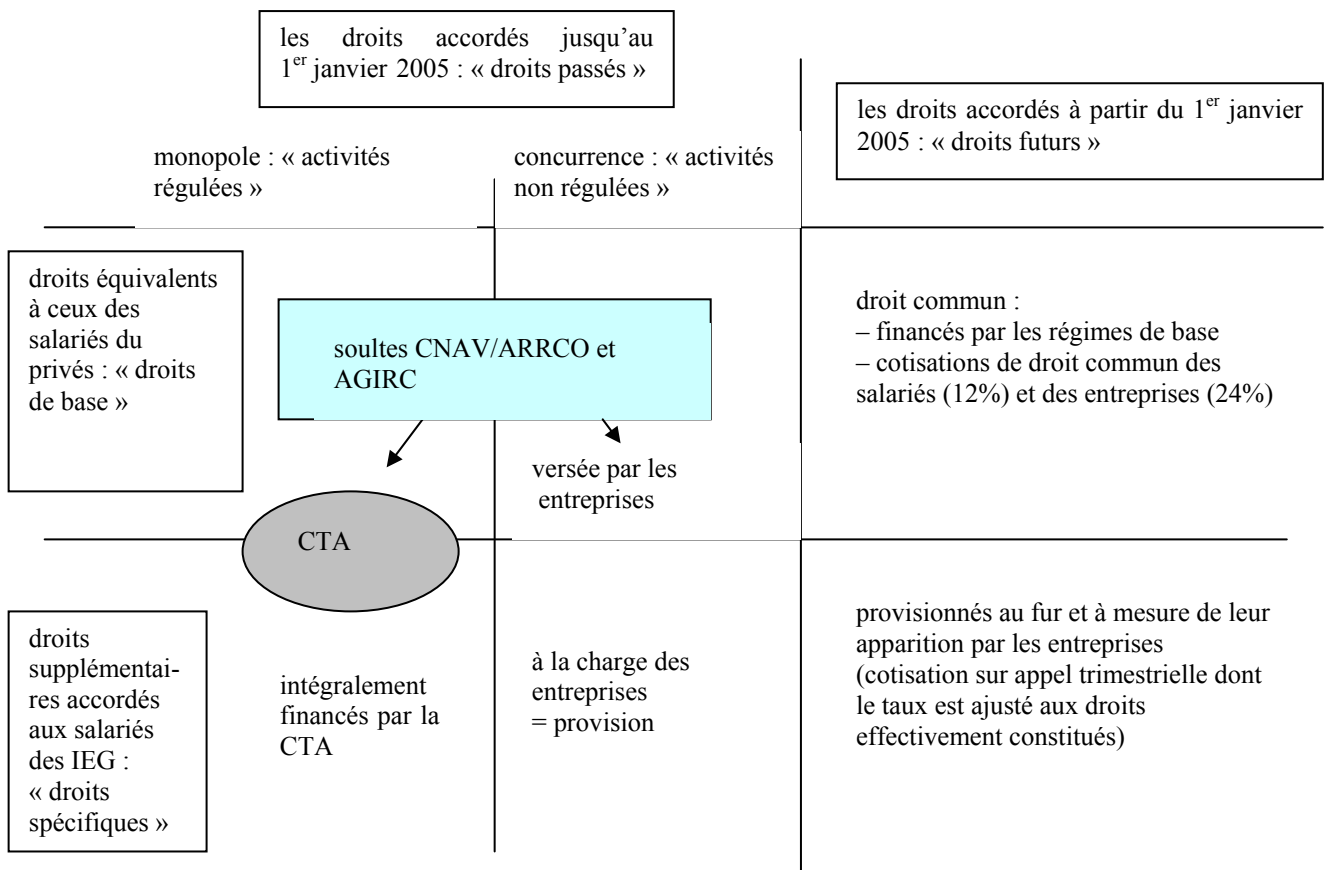
– au financement des « droits spécifiques passés » contractés par les entreprises avant le 1^{er} janvier 2005. 16 milliards d'euros d'engagements sont ainsi couverts, soit près de 700 millions d'euros par an de produit de la CTA affectés à la CNIEG.

Cette solution est sans doute la moins mauvaise possible.

Tout d'abord, conformément aux règles européennes de la concurrence, la contribution tarifaire ne finance que le **passé**, c'est-à-dire les droits acquis jusqu'à la réforme, au seul titre des **activités en monopole**. Cela permet d'éviter de placer les IEG françaises en contradiction avec les principes de la libre-concurrence : elles assument en effet l'intégralité du coût des avantages de retraite qu'elles ont accordés aux agents relevant d'activités ouvertes à la concurrence, comme le feraient leurs éventuels concurrents qui décideraient d'accorder à leurs salariés des avantages de même nature

Ensuite, le **dispositif retenu est neutre pour les consommateurs d'énergie**, puisque la mise en place de la CTA s'est accompagnée d'une diminution corrélative des tarifs énergétiques. La montée en puissance de cette contribution ne fera à l'avenir que traduire la montée en charge du coût du régime spécial, qui, en l'absence de réforme, n'aurait pu être financé que par un accroissement des tarifs de l'électricité et du gaz.

LA REFORME DU FINANCEMENT DU REGIME SPECIAL DE RETRAITE DES IEG



2.– Les perspectives pour les autres régimes spéciaux

En résumé, **l'adossement** aux régimes de retraite de droit commun permet :

– de libérer les entreprises concernées de la charge de provisionner des engagements hors de proportion avec leurs capacités financières et de **mutualiser** le financement de la part des retraites correspondant aux prestations servies à l'ensemble des salariés du secteur privé (sous réserve de la compensation du déséquilibre démographique propre au régime) ;

– d'**aligner les cotisations salariales et patronales** correspondant à ces droits de base **sur celles acquittées par l'ensemble des entreprises** du secteur privé ;

– de **responsabiliser les entreprises en laissant à leur charge** – au moins pour l'avenir – **le coût des avantages particuliers de retraite** qu'elles accordent, ce qui devrait constituer une puissance incitation à rapprocher les caractéristiques des régimes spéciaux de celles des régimes de droit commun.

Votre Rapporteur spécial estime que, si un tel dispositif apporte dans l'immédiat une solution à **l'équation posée par le financement des régimes**

spéciaux étudiés dans le présent rapport, il ne saurait toutefois dispenser l'Etat, les entreprises, les syndicats et les caisses de retraites d'une réflexion objective sur la compatibilité du coût des régimes spéciaux avec la capacité réelle des financeurs.

a) La Poste

Comme il a été vu *supra*, le problème auquel est confrontée La Poste est de nature purement transitoire : gérer la période d'« extinction » progressive du groupe des fonctionnaires postaux en évitant de faire supporter à l'opérateur le financement exclusif des pensions versées à des retraités de plus en plus nombreux au moment où les cotisants fonctionnaires sont de plus en plus rares.

• Deux éléments militent pour **le choix d'un adossement au régime général**.

D'une part, un tiers des salariés du groupe sont d'ores et déjà sous contrat privé, cette proportion devant augmenter très rapidement en raison de l'arrêt du recrutement des fonctionnaires. **Il apparaît cohérent que l'ensemble des agents de La Poste, quel que soit leur statut, cotisent et reçoivent des pensions dans les mêmes conditions**. Il faut d'ailleurs remarquer à cet égard que les droits de pension des fonctionnaires, après la réforme de 2003, sont quasi-équivalents à ceux des salariés du secteur privé (les droits dits « reconstituables » en « droits de base » du régime général représentent 90% du total des droits de retraite des fonctionnaires postaux).

D'autre part, d'un point de vue financier, l'adossement au régime général mettrait fin au paradoxe qui voit La Poste cotiser aujourd'hui à la CNAV comme l'ensemble des entreprises françaises pour des contractuels de plus en plus nombreux tandis que les versements de la CNAV au titre des pensions de ces contractuels, recrutés depuis seulement 1991, sont très limités.

• Pour que l'adossement soit **neutre** pour les régimes de sécurité sociale, il serait nécessaire de verser au régime général une « **soulte** » compensant le déséquilibre démographique particulier à l'opérateur postal.

Cependant, votre Rapporteur spécial remarque que la soulte ne peut être déterminée à raison de l'intégration du seul groupe des fonctionnaires postaux (dont l'extinction aboutirait à fixer un montant de soulte – peut-être 10 milliards d'euros – hors de proportion avec les capacités de La Poste), mais bien au regard de l'insertion de l'ensemble des agents du groupe dans le droit commun. L'évolution démographique de l'ensemble des agents de La Poste (fonctionnaires et contractuels) est en effet beaucoup moins dégradée que celle des salariés des IEG, de la RATP ou de la SNCF. Comme il a en effet été vu dans le I du présent chapitre, le ratio démographique postal ⁽¹⁾ est aujourd'hui de 15 cotisants pour 10 retraités, et il devrait atteindre 12 pour 10 en 2030, soit un ratio très légèrement moins favorable que celui du régime général dans son ensemble, mais

(1) Y compris pensionnés de réversion pour demi-pensionnés directs.

considérablement moins dégradé que celui des autres régimes spéciaux qui convergent vers un ratio de 8 actifs pour 10 retraités.

Il serait par conséquent inéquitable de ne pas tenir compte, dans le calcul de la soule, des forts excédents ⁽¹⁾ apportés par La Poste au régime général en raison de la jeunesse des agents sous contrat privé.

Dans ce contexte, **l'évolution démographique très comparable des agents de La Poste et des salariés du secteur privé** devrait conduire à la fixation d'une **soulte**, calculée selon le principe de neutralité appliquée à la soulte versée par les IEG, **dont le niveau serait modéré**. En tout état de cause, ce montant sera négocié entre la CNAV, La Poste et l'État.

Son financement fait aussi l'objet de négociations, La Poste estimant légitime que l'État prenne en charge le montant de la soulte correspondant aux droits acquis avant 1991, lorsque les PTT étaient directement intégrés à l'administration. L'adossement ne pourrait cependant être réalisé que par une modification de la loi du 3 juillet 1990 précitée ⁽²⁾.

Il n'apparaît parallèlement guère opportun d'adosser le financement des retraites des fonctionnaires postaux aux régimes complémentaires ARRCO et AGIRC. L'ensemble de la population postale (fonctionnaires et contractuels) adhère en effet aujourd'hui à l'IRCANTEC, dont les prestations sont généreuses et dont l'équilibre financier serait fortement fragilisé par le retrait des agents de La Poste.

• La question du financement des – très modestes – « **droits spécifiques** » est plus ouverte. Certes, ces « droits spécifiques » sont incontestablement des rémunérations différées accordées aux agents de La Poste, et il peut sembler naturel que le groupe, à l'image de l'ensemble des sociétés privées qui accordent des prestations de retraite complémentaires à leurs salariés, en assume le financement. Mais il reste que le régime de retraite des fonctionnaires de La Poste lui est imposé par la législation et qu'il échappe totalement à la maîtrise de l'entreprise. Cela plaide pour une prise en charge par l'État de ce surcoût qui resterait modéré

(1) Le groupe estime l'excédent des cotisations versées par rapport aux prestations reçues à 185 millions d'euros par an.

(2) La « tuyauterie » retenue pour la mise en œuvre de cette solution serait différente de celle applicable aux régimes spéciaux. Les pensionnés fonctionnaires de La Poste font partie intégrante du régime de retraite des personnels civils et militaires de l'État et leurs pensions sont donc versées à partir du budget de l'État, sans individualisation de cette population au sein de l'ensemble de la fonction publique de l'État. Une solution éventuelle serait que la liquidation et le service des pensions allouées continuent à être effectués par l'État, la CNAV lui versant les prestations correspondant aux « droits de base ». La Poste pourrait pour sa part cotiser à la CNAV dans les conditions de droit commun pour l'ensemble de ses agents quel que soit leur statut, et serait libérée de l'obligation de provisionner ces « droits de base ».

b) La RATP

La **problématique** de la réforme du financement du régime spécial de la RATP est **proche de celle des IEG**, à la **différence près** que c'est **l'État qui supporte aujourd'hui 65% du coût des retraites** du régime tandis que la cotisation de l'entreprise est limitée à un peu plus de 15% du salaire hors prime.

- Là encore, **l'adossment aux régimes de retraite de base** permettrait de mutualiser la partie du financement des « droits de base » correspondant à la dégradation démographique prévue dans le secteur privé dans son ensemble, de libérer la RATP de l'obligation de provisionner les engagements à ce titre et de la faire cotiser dans les mêmes conditions que l'ensemble des entreprises.

Outre la création d'une caisse autonome de sécurité sociale chargée de gérer le régime spécial, cette solution impliquerait le versement de soultes compensant une démographie très défavorable en contrepartie de l'adossment financier des « droits de base » à la CNAV, d'une part, et à l'ARRCO et l'AGIRC, d'autre part. Ces **soultes seraient à la charge de l'État** qui assume directement l'équilibre financier du régime depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales précitée, **et non à celle de la RATP qui est d'ailleurs incapable d'en supporter le coût**, l'entreprise ne maîtrisant pas, il faut le rappeler, les tarifs finaux de ses prestations et répercutant par conséquent intégralement ses charges sur le STIF. Leur montant fait l'objet de négociations, qui portent parallèlement sur l'étendue de la couverture des droits par les régimes de base, la soulte versée à la CNAV devant vraisemblablement atteindre un montant de l'ordre de 700 millions d'euros.

- La **couverture des « droits spécifiques »** au régime, qui constituent une part décisive des engagements de retraite en raison des **fortes particularités du régime** décrites dans le I. du présent chapitre, devrait répondre à **trois exigences** : être **compatible avec la survie** de l'entreprise (ce qui implique incontestablement que l'État joue un rôle central dans le dispositif), **respecter les règles européennes** de la **concurrence** et **responsabiliser** l'entreprise (ce qui rend nécessaire de laisser à sa charge une partie du coût du régime).

De ces exigences parfois contradictoires, votre Rapporteur spécial dégage un principe essentiel : les droits spécifiques « futurs », c'est-à-dire ceux qui seront accordés à partir de la date d'une éventuelle réforme, devront être, au moins en partie, supportés par la RATP, ainsi responsabilisée aux dérives du régime et intéressée à sa maîtrise, voire à sa réforme. **L'intervention de l'État**, au moyen d'une subvention spécifique, qui prendrait le relais de celle versée à partir du budget général, serait en revanche **inélucltable** pour couvrir en particulier les droits spécifiques accordés jusqu'à la réforme. Une solution consisterait éventuellement à limiter la prise en charge par l'État au financement des retraites d'un groupe « fermé » de bénéficiaires (par exemple 40.000 à 45.000), tandis que la RATP devrait supporter le coût des prestations fournies aux retraités au-delà de ce nombre.

c) La SNCF

Les réflexions relatives au régime spécial de la SNCF sont moins avancées. Il faut en effet remarquer ici que le règlement européen qui a résolu le problème de financement des régimes de retraites des entreprises ferroviaires limite les incertitudes liées à la nature des engagements de retraite à provisionner selon les normes internationales. Le système de financement des retraites des cheminots est aujourd'hui clairement balisé (voir le I du présent chapitre) :

– l'entreprise finance, par une cotisation patronale dont le taux ⁽¹⁾ est fixé par décret, le coût réel que supporterait une entreprise offrant à ses salariés des prestations équivalentes à celles servies par le régime spécial de la SNCF et dont la démographie serait la même que celle du secteur privé ; en outre, elle supporte le coût des avantages supplémentaires de retraite accordés depuis la fixation de sa cotisation patronale ;

– l'incidence du déséquilibre démographique propre à la SNCF ⁽²⁾ est supportée par l'État, qui verse une subvention d'équilibre de 2,5 milliards d'euros par an.

L'**adossement au régime général** représente dès lors un enjeu moins prégnant que pour les autres régimes. Il permettrait certes, en premier lieu, de limiter l'effort financier assumé par l'État en mutualisant l'incidence de la part du déséquilibre démographique des cheminots équivalente à la dégradation du ratio démographique de l'ensemble des salariés du privé. Cependant, une telle intégration serait inéluctablement assortie du versement d'une soulte dont le niveau extrêmement élevé – au regard du nombre d'agents concernés et de l'importance du déséquilibre démographique des cheminots – semble presque prohibitif. En second lieu, et c'est sans doute l'essentiel, l'adossement constituerait un premier pas en direction du rapprochement vers les régimes de droit commun, avec l'alignement des cotisations retraites des cheminots sur celles acquittées par tous les salariés du secteur privé et l'identification dans les comptes de la SNCF de ce qui relève des droits de retraite de droit commun (« les droits de base ») et de ce qui ressortit des avantages particuliers du régime spécial (« les droits spécifiques »).

(1) Qui n'a pas été actualisé depuis 1991.

(2) En dehors des cotisations salariales.

B.— LA QUESTION DE LA REFORME DES DROITS

La **voie de l'adosséement financier** des régimes spéciaux aux régimes de retraite de droit commun du secteur privé, déjà largement parcourue par les IEG et explorée pour La Poste et la RATP, permet de **répondre à l'urgence** : éviter de provisionner, à raison de l'application des normes comptables internationales en 2006 et 2008, des engagements de retraite incompatibles avec la compétitivité voire la survie des entreprises. **Elle ne saurait toutefois éviter un réexamen approfondi des régimes spéciaux** qui, hérités de l'histoire, apparaissent aujourd'hui comme **moralement injustes et financièrement prohibitifs**.

• Même libérées de l'obligation de constater des provisions exorbitantes, soulagées d'une partie du coût du régime et « rapprochées », pour les cotisations patronales et salariales, du droit commun applicable aux entreprises privées, **les entreprises étudiées dans le présent rapport à l'exception de La Poste continueront à supporter une charge très lourde au titre des avantages de retraite qu'elles accordent à leurs agents**.

EDF et GDF, après avoir dû réduire leurs fonds propres ou leurs actifs ⁽¹⁾ de respectivement 16,7 et 1,8 milliards d'euros, devront financer chaque année le coût des avantages particuliers accordés à leurs salariés (« droits spécifiques »). Cela représentera une charge annuelle de respectivement 520 et 120 millions d'euros, soit environ 5% des charges de personnel. Il est vrai que les grandes sociétés françaises et européennes accordent fréquemment à leurs salariés des avantages particuliers de retraite, financés par des cotisations représentant une fraction parfois élevée des salaires nets. Cependant, la générosité et, par voie de conséquence, le coût de ces régimes supplémentaires sont très inférieurs à ceux du régime spécial. Par ailleurs, ces régimes prennent le plus souvent la forme de régime à cotisations définies, les prestations évoluant en fonction de l'équilibre des régimes.

De même, comme il a été vu, les avantages particuliers du régime spécial de la SNCF, qui restent à la charge de l'entreprise, représentent un surcoût sur cotisation de 11,4% des salaires, soit 7 à 8% si les cotisations salariales étaient alignées sur celles applicables aux salariés du secteur privé. Ce n'est pas moins de 480 millions d'euros par an, soit, là encore, 5% des charges de personnel, qui pèsent chaque année sur les comptes de l'entreprise.

(1) Par le versement des « soultes », par la constatation de provisions ou la constitution d'actifs de couverture.

- En outre, et surtout, l'**absence totale d'évolution des caractéristiques des régimes spéciaux de retraite**, en particulier l'âge de départ à la retraite et le taux de remplacement élevé qui lui est associé, au moment où les réformes de 1993 et 2003 ont exigé des salariés du secteur privé et des fonctionnaires un réel effort d'adaptation aux contraintes de la démographie, **va clairement à l'encontre de l'équité** qui doit prévaloir entre tous les travailleurs de notre pays.

Cela est d'autant plus inacceptable que la **collectivité nationale est incontestablement sollicitée** pour participer à la couverture du coût de ces régimes.

L'intervention de l'État pour couvrir les conséquences d'une démographie dégradée sur des régimes construits en répartition étroite (c'est en particulier le cas pour la SNCF, à hauteur de 2,5 milliards d'euros par an) n'est certes guère contestable.

Elle le devient, en revanche, lorsqu'elle compense indifféremment, comme pour la RATP, les conséquences financières de la démographie et celles de la générosité particulière du régime.

Enfin, il faut relever que la collectivité nationale est par ailleurs indirectement mise à contribution lorsque les tarifs de services faiblement ouverts à la concurrence incorporent le coût du financement de tout (c'est le cas à la SNCF) ou de partie (pour les IEG, que ce soit à travers une fraction du produit de la contribution tarifaire d'acheminement ou à raison de la couverture des droits spécifiques nouveaux accordés chaque année) des avantages spécifiques accordés aux retraités des régimes spéciaux.

- Enfin, et c'est un point trop rarement évoqué, même si elles sont regardées comme des conquêtes sociales, **les particularités des régimes spéciaux ne sont pas toutes à l'avantage de leurs bénéficiaires.**

Les régimes des IEG, de la RATP et de la SNCF sont en effet caractérisés par un départ très précoce à la retraite mais aussi, par voie de conséquence, par un taux de remplacement moyen, autour de 67,5% du salaire, qui serait sensiblement amélioré si la durée de cotisation était plus longue. Certes ce taux est élevé lorsqu'on le rapproche de celui dont bénéficient les salariés du privé et les fonctionnaires *dont les carrières sont de durée comparable*. En valeur absolue, **les retraites moyennes n'en restent pas moins relativement modestes** ⁽¹⁾.

Il faut en effet rappeler ici que le taux de remplacement *pour une carrière complète* des salariés du privé atteint 84%.

(1) Les retraites moyennes s'établissent à 2.119 euros à EDF, 1.852 euros à la RATP et 1.534 euros à la SNCF.

L'obtention d'un taux comparable, c'est-à-dire l'allongement de la durée des carrières, représenterait un gain de pouvoir d'achat de 19%, 21% et 24% pour les retraités de la RATP, des IEG et de la SNCF, soit respectivement, en moyenne, 355, 442 et 364 euros supplémentaires par mois. Ces résultats ne prennent d'ailleurs pas en compte l'augmentation des salaires en fin d'activité, sur le fondement desquels sont calculées les pensions, des agents dont la carrière serait ainsi étendue.

Or, force est de constater que l'existence des régimes spéciaux nourrit parfois une véritable pression collective – du côté des employeurs comme des salariés eux-mêmes – dissuadant les agents de prolonger leur carrière au-delà de ce que l'histoire et les habitudes ont imposé comme l'âge « normal » de départ à la retraite dans l'entreprise.

A tout le moins, l'État serait avisé d'inciter fortement les agents des entreprises publiques à prolonger la durée de leur activité comme il l'a fait pour ses fonctionnaires et pour l'ensemble des salariés. L'équité y gagnerait. Le pouvoir d'achat aussi.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du jeudi 3 novembre 2005, la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan a examiné, sur le rapport de votre Rapporteur spécial, les crédits du compte d'affectation spéciale « **Participations financières de l'Etat** » et du compte de concours financiers « **Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics** ».

Votre **Rapporteur spécial**, a rappelé que le projet de budget pour 2006 ouvre dans les écritures du Trésor un compte d'affectation spéciale consacré aux « participations financières de l'Etat », qui prend la suite du compte dit « de privatisation » et retrace les mesures prises par l'Etat actionnaire à l'égard des entreprises publiques. Il a souligné que les règles fixées pour la gestion de ce compte mettent en lumière trois priorités.

La première priorité est la recherche de la performance. Il est vrai qu'en 2004, les entreprises publiques ont connu des résultats encourageants. Leur chiffre d'affaires a progressé de 4,8%, donc plus vite que la richesse nationale (+ 4 % en valeur) et leur résultat net a doublé pour atteindre 7,6 milliards d'euros. Parallèlement, la structure financière des entreprises publiques s'est substantiellement renforcée, leurs capitaux propres, dont l'insuffisance a souvent été notée, ayant progressé de 12 milliards d'euros pour atteindre 46,5 milliards d'euros. Il faut cependant aller plus loin, et c'est dans cet esprit que le gouvernement fixe à la gestion des entreprises publiques trois objectifs majeurs :

– renforcer la performance dans la gestion des entreprises ; à cet effet, les indicateurs de performance retenus pour la mission « Participations financières de l'État » qui regroupe l'ensemble des dépenses du compte (qui portent sur la rentabilité opérationnelle des capitaux, la rentabilité financière de l'engagement de l'Etat, la marge opérationnelle des entreprises et la soutenabilité de leur endettement) reflètent l'émergence d'une conception clairement « patrimoniale » qui est sans doute à mettre au crédit de la nouvelle Agence des participations de l'État ;

– garantir la performance dans la vente des actifs, en veillant à ce qu'elles ne se fassent pas au détriment du patrimoine public, c'est-à-dire qu'elles soient réalisées à des prix qui préservent les intérêts de l'État ;

– promouvoir, enfin, une réelle performance dans l'utilisation des ressources de privatisation.

A cet égard, force est de regretter qu'entre 1986 et 2004, alors que l'endettement de l'Etat ne cessait de croître, sur les 77 milliards d'euros de ressources de privatisation, seuls 9 milliards d'euros ont servi à réduire la dette publique et 1,6 milliard d'euros à préparer le choc des retraites par des dotations au Fonds de réserve pour les retraites.

Le contraste n'en est que plus éloquent avec ce qui est proposé pour 2006 : sur 14 milliards d'euros de ressources attendues des privatisations, 10 milliards d'euros seront affectés à la Caisse de la dette publique, permettant de réduire de 366 millions d'euros par an la charge des intérêts supportés par l'Etat. Cette priorité, enfin reconnue, mérite d'être saluée.

La seconde priorité que se fixe l'État actionnaire en 2006 est d'accélérer le rythme des cessions d'actifs. Ces opérations, qu'il s'agisse de privatisations (lorsque la participation publique tombe au-dessous du seuil de 50 %) ou d'ouverture du capital (lorsque cette participation reste au-dessus de 50 %), n'ont cessé d'augmenter, passant de 2,5 milliards d'euros en 2003 (Renault et Dassault Systèmes) à 5,6 milliards d'euros en 2004 (France Télécom, Snecma, Thomson, Air France...) puis atteignant 6 milliards d'euros sur les neuf premiers mois de 2005 (GDF, France Télécom, Snecma-Sagem, etc....).

Pour la fin 2005 et l'exercice 2006, le volume prévu pour les cessions est encore plus important. Il se monte à 14 milliards d'euros (12 à 13 milliards d'euros au titre des sociétés autoroutières, 1 milliard d'euros au titre de la cession aux salariés d'EDF des titres détenus par l'Etat et moins de 1 milliard d'euros au titre d'Aéroports de Paris).

La troisième priorité constitue une rupture, s'agissant de l'affectation du produit des cessions de titres, puisque 10 des 14 milliards d'euros de recettes seront consacrés à réduire la dette de l'État.

Il faut rappeler à nouveau que l'essentiel des ressources de privatisation a jusqu'ici été consacré à des opérations autres que le désendettement. De 1986 à 2004, plus de 80 % de ces ressources ont servi à recapitaliser des entreprises publiques ou à financer des dépenses budgétaires nouvelles. 2005 est plus atypique, dans la mesure où, cette année, la quasi-totalité des ressources de privatisation a été ou sera affectée au financement de politiques publiques jugées prioritaires, qu'il s'agisse de la politique de la recherche (2 milliards d'euros versés à l'agence pour l'innovation industrielle et 900 millions d'euros à l'agence nationale de la recherche) ou de celle des transports (dotation de 4 milliards d'euros à l'agence pour le financement des infrastructures de transports de France, AFITF).

L'effort de redressement conduit par le Gouvernement ne portera cependant tous ses fruits que lorsqu'une solution pérenne aura été trouvée au lancinant problème du financement des régimes spéciaux de retraite des personnels des entreprises publiques. Le financement de ces régimes soulève en effet quatre questions essentielles.

Il faut tout d'abord relever le montant considérable des engagements. En application des nouvelles normes comptables internationales (IFRS), la couverture de l'ensemble des engagements pris par les principales entreprises publiques en matière de retraites s'élève à plus de 200 milliards d'euros (16 % du PIB ou près

d'une année entière de recettes fiscales nettes de l'État), avec 100 milliards d'euros pour le régime spécial de la SNCF, 90 milliards d'euros pour celui des industries électriques et gazières (avant la réforme de 2004), 70 milliards d'euros pour la Poste et 21 milliards d'euros pour la RATP.

Ensuite, les déséquilibres financiers de ces régimes font peser un risque considérable sur la pérennité des entreprises. L'ampleur de ces engagements doit en effet être rapproché des fonds propres des entreprises concernées qui ne dépassent pas 34,2 milliards d'euros au total.

En outre, sans réforme, les retraites grèveraient, en 2020, 90 % de la masse salariale des IEG (avant réforme), plus de 55 % pour La Poste, 35 % pour la SNCF et 15 % pour la RATP, tandis que les charges de retraite représentent en moyenne 20 % de la masse salariale des entreprises du secteur privé.

Le troisième enjeu est le coût considérable que représentent ces régimes pour l'État. Ce dernier consacre aujourd'hui 3,4 milliards d'euros au financement des régimes (0,4 pour la RATP, 0,5 pour La Poste et 2,5 pour la SNCF). Dès 2020, sans réforme, ce montant passerait à 4,5 milliards d'euros.

Enfin, les régimes spéciaux introduisent une iniquité majeure entre les différentes catégories de salariés. Les agents des régimes spéciaux bénéficient en effet de taux de cotisation plus bas, d'une durée de cotisation plus courte, d'un âge de départ à la retraite plus précoce et d'un taux de remplacement plus favorable à ceux des fonctionnaires et des salariés du privé.

Cette question est certes extrêmement sensible. Il n'y a pourtant d'autres choix que de la traiter. La mise en œuvre des nouvelles normes comptables IFRS à compter de 2006 pour les sociétés cotées et 2008 pour celles qui font appel public à l'épargne aurait dû être l'occasion d'examiner la compatibilité de la charge générée par les régimes spéciaux avec les possibilités financières des entreprises publiques et de l'État actionnaire. Ça n'a pas été le cas, au moins pour le moment, les partenaires économiques ayant préféré chercher les moyens non pas de maîtriser la dépense mais d'en répartir la charge.

Il faut cependant rappeler la diversité des situations, qui se prêtent mal à des jugements simplificateurs. Les régimes sociaux, les mécanismes de financement, les pyramides des âges sont en effet extrêmement disparates selon les régimes.

S'agissant de France Télécom, la réforme, intervenue en 1996, a permis de ramener les charges sociales à un niveau comparable à celui des autres opérateurs, sans modifier les caractéristiques des retraites des fonctionnaires. A cette fin, la charge des retraites des fonctionnaires a été transférée à l'État, en contrepartie du versement par l'entreprise, d'une part, d'une « soule » de 5,72 milliards d'euros destinée à compenser le surcoût démographique et, d'autre part, du paiement d'une contribution libératoire mensuelle calculée de façon à égaliser l'ensemble

des charges sociales supportées par l'entreprise avec celles payées par ses concurrents.

Le cas de La Poste, comme celui de France Télécom, est d'une nature différente de celui des autres entreprises publiques : il ne s'agit pas d'un régime spécial puisque les agents relèvent, pour les salariés du régime général, et pour les fonctionnaires du régime des pensions civiles et militaires de l'État. La particularité de la Poste réside dans l'interruption du recrutement de fonctionnaires et leur remplacement par des salariés sous contrat privé, et dans l'obligation imposée à l'entreprise d'assurer elle-même le financement des pensions de ses fonctionnaires.

Pour autant, la solution pratiquée en 1996 à France Télécom n'est pas transposable aujourd'hui à la Poste pour deux raisons. D'abord, les corps de fonctionnaires postaux sont en voie d'extinction : depuis la loi de 1990 la Poste recrute de moins en moins de fonctionnaires, et depuis 2003 elle n'en recrute plus du tout. Ensuite, si la pyramide des âges est très défavorable pour les fonctionnaires, elle est au contraire très favorable pour les salariés privés : ceux-ci représentent un tiers de l'effectif de l'entreprise, ils sont jeunes, c'est-à-dire qu'ils génèrent des cotisations sans, pour le moment, qu'aucune pension ne leur soit versée.

Cette situation particulière doit donc conduire à adosser le régime applicable à la Poste non pas au régime général des fonctionnaires mais à celui des salariés. Le calcul de la soulte devra tenir compte non seulement de la charge que représente l'âge des fonctionnaires mais aussi de l'avantage, qui, à l'inverse, s'attache à la jeunesse des salariés.

En tout état de cause, la réforme des retraites de la Poste est nécessaire et urgente. Le taux de cotisation patronale (pour les fonctionnaires et les salariés), dès à présent proche de 52 % de la masse salariale totale, dépassera 55 % en 2015. A titre de comparaison, les charges sociales et de pensions supportées par les concurrents sont de 23,1 % à la Deutsche Post World Net (DPWN), 21,4 % pour TNT Poste Group et 15,7 % pour Royal Mail. Cette situation risque fort d'être incompatible avec la nécessité où se trouve désormais la Poste d'être compétitive avec ses concurrents européens.

Les grands principes de la réforme du financement du régime de retraites des industries électriques et gazières (IEG) réalisées par la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières sont les suivants :

– adossement au régime général de la part des droits de retraite des salariés des IEG équivalente aux prestations servies par le régime général et les régimes complémentaires obligatoires (« droits de base ») en contrepartie du versement de soultes ;

– financement de la plupart des avantages propres au régime spécial (« droits spécifiques ») accordés jusqu’à la réforme par la collectivité (*via* la contribution sur les tarifs de l’énergie), puisqu’ils résultent le plus souvent de décisions prises par la puissance publique ;

– et maintien à la charge des entreprises des droits spécifiques qu’elles continuent d’accorder dans le futur.

Votre Rapporteur spécial a cependant regretté que cette réforme se soit faite sans que ne soient remis en cause les droits spécifiques, ce qui présente l’inconvénient d’entretenir l’idée, non seulement dans les IEG, mais aussi dans les autres entreprises publiques, que ces avantages sont appelés à perdurer.

La situation est différente à la RATP et à la SNCF, puisque, pour ces deux régimes spéciaux, l’État assume d’ores et déjà l’essentiel du coût du régime en y consacrant plus de 0,4 milliard d’euros pour la première (où il équilibre le régime) et près de 2,5 milliards d’euros pour la seconde (où il prend en charge les conséquences de la démographie très défavorable des cheminots, la SNCF finançant pour sa part les prestations qui résultent du régime spécial à structure démographique semblable à celle de l’ensemble du secteur privé).

L’adossement aux régimes de retraite de droit commun – qui laisse entier le problème du financement des avantages spécifiques accordés aux bénéficiaires des régimes spéciaux – implique le versement de « soultes » neutralisant l’impact d’une démographie défavorable sur les comptes sociaux. Or, leur montant probable (700 millions d’euros pour la RATP, beaucoup plus pour la SNCF) dépasse manifestement les capacités financières de l’entreprise et implique par conséquent que l’État en assume tout ou partie.

Quelles que soient les solutions retenues pour résoudre l’équation financière, l’essentiel est maintenant, pour ménager les maigres moyens financiers de l’État, préserver l’équité et lever une lourde hypothèque sur la compétitivité des entreprises, de stabiliser le coût des retraites de la RATP et de la SNCF. Ceci n’est envisageable que dans le cadre d’un réexamen des « droits spécifiques ».

Au moment où les entreprises publiques redressent leur situation, il serait particulièrement regrettable que leurs perspectives de développement soient compromises par le maintien d’un système de retraite hérité de l’histoire, dont la justification est chaque jour moins évidente et qui perpétue une inégalité choquante entre les différentes catégories de travailleurs de notre pays.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a salué l’extrême clarté et la remarquable pertinence de l’exposé de votre Rapporteur spécial, tant dans la mise en évidence des progrès réalisés dans l’affectation des recettes de privatisation au désendettement que dans la description des enjeux considérables et décisifs qui entourent la question du financement des régimes spéciaux de retraite. Un effort de pédagogie doit en effet être réalisé en France, à la lumière en particulier de

comparaisons internationales, afin de mettre en évidence le retard que constitue l'absence d'évolutions des régimes spéciaux des principales entreprises publiques.

M. Pierre Hériaud, en soulignant à son tour la qualité de l'exposé, a cependant relevé le fort contraste entre la luminosité de la présentation et les « ténèbres » d'une situation qu'elle décrit avec lucidité. S'il faut saluer l'affectation au désendettement public de 10 milliards d'euros des 14 milliards d'euros de recettes de privatisation attendues pour 2006, c'est pour mieux rappeler par ailleurs que seulement 13 % de l'ensemble des cessions de participations de l'État depuis 1986 ont été consacrés à réduire la dette publique. Cela signifie *a contrario* que plus de 66 milliards d'euros de ces ressources ont servi à doter les entreprises publiques en capital. Rapproché du niveau des fonds propres de l'ensemble des entreprises publiques en 2004, qui ne dépasse pas 46,5 milliards d'euros, ce chiffre conduit à un constat d'échec éloquent.

De même, l'ampleur des engagements que représentent les régimes spéciaux de retraite est extraordinaire. Ils constituent ainsi plus de 200 milliards d'euros de dette « implicite », qu'il convient d'ajouter aux près de 1.100 milliards d'euros de dette publique pour apprécier à son juste niveau l'endettement réel de la puissance publique en France. Dans ce contexte dramatique, l'affectation de 10 milliards d'euros au désendettement, pour constituer un réel progrès, n'en représente pas moins une « goutte d'eau » dans l'océan.

En réponse au **Président Pierre Méhaignerie** qui souhaitait disposer d'informations complémentaires sur l'ampleur des compensations démographiques versées au régime spécial de la SNCF par les autres régimes, en particulier le régime des fonctionnaires locaux et hospitaliers, afin de corriger les inégalités démographiques entre les régimes, votre **Rapporteur spécial** a indiqué que la SNCF a bénéficié, au total, de 397 millions d'euros de compensations inter-régimes (à côté d'une contribution de l'État qui a atteint 2.437 millions d'euros), tandis que le régime des fonctionnaires locaux et hospitaliers a versé pour près de 3 milliards d'euros de compensations totales au profit de l'ensemble des régimes bénéficiaires de ces compensations. Il faut pourtant relever que ces dispositifs de compensation financière entre les régimes de retraite ne financent en aucune manière les avantages spécifiques des régimes spéciaux, dans la mesure où leur vocation se borne à assurer une compensation minimale des déséquilibres d'origine exclusivement démographique.

Après que le **Président Pierre Méhaignerie** se soit interrogé sur la meilleure manière d'assurer à ce rapport l'attention qu'il mérite au regard de l'importance fondamentale des enjeux qu'il pose, la Commission a *adopté*, sur proposition de votre Rapporteur spécial, le compte d'affectation spéciale « Participation financière de l'État ».

Elle a ensuite *adopté*, sur proposition de votre Rapporteur spécial, le compte de concours financier « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics ».

N° 2568-42 – Rapport de M. Michel Diefenbacher au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540), Annexe n° 42 : participations financières de l'Etat, avances à divers services de l'Etat ou à des organismes gérant des services publics (M. Michel Diefenbacher)