

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires sociales

- Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, sur le rapport relatif aux régimes spéciaux de retraite de la RATP, de la SNCF et des industries électriques et gazières remis en application de l'article L.O. 132-3-1 du code des juridictions financières 2
- Présences en réunion 20

Mardi

16 juillet 2019

Séance de 16 heures 45

Compte rendu n° 81

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2018-2019

**Présidence de
Mme Brigitte Bourguignon,
Présidente**



COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mardi 16 juillet 2019

La séance est ouverte à seize heures cinquante.

(Présidence de Mme Brigitte Bourguignon, présidente)

La commission des affaires sociales entend M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, sur le rapport relatif aux régimes spéciaux de retraite de la RATP, de la SNCF et des industries électriques et gazières remis en application de l'article L.O. 132-3-1 du code des juridictions financières.

Mme la présidente Brigitte Bourguignon. Mes chers collègues, je souhaite, en votre nom, la bienvenue à M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, à M. Denis Morin, président de la sixième chambre, et aux magistrats qui les accompagnent.

Comme vous le savez, l'article L.O. 132-3-1 du code des juridictions financières permet à notre commission de saisir la Cour de toute question relative à l'application des lois de financement de la sécurité sociale et de lui demander de procéder à des enquêtes sur les organismes soumis à son contrôle.

En application de ces dispositions, j'ai demandé, le 11 décembre dernier, à la Cour de procéder à deux enquêtes. En attendant les conclusions de celle portant sur la lutte contre l'obésité, qui nous seront remises en novembre, le Premier président va nous présenter aujourd'hui le rapport sur les régimes spéciaux de retraite de la Régie autonome des transports parisiens (RATP), de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) et des industries électriques et gazières (IEG). Je précise qu'en vue de notre réunion, ce document a été transmis, jeudi dernier, à l'ensemble des commissaires et aux groupes ; pour sa part, la Cour l'a mis en ligne ce matin sur son site.

J'appelle votre attention sur le fait que l'enquête de la Cour a porté sur trois régimes spéciaux de retraite et non sur les régimes spéciaux dans leur ensemble, non plus que sur la réforme des retraites, même si son analyse et ses propositions s'inscrivent dans la perspective de l'instauration d'un régime universel. Du reste, nous aurons très prochainement l'occasion d'aborder l'ensemble de ces questions, puisque nous entendrons, mercredi 24 juillet, le haut-commissaire à la réforme des retraites, M. Jean-Paul Delevoye, sur les recommandations qu'il présentera ce jeudi aux partenaires sociaux.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. Je vous remercie de m'avoir invité à présenter devant votre commission les principaux constats et recommandations formulés par la Cour des comptes dans le rapport qui vous a été remis il y a quelques jours. Je suis accompagné de Denis Morin, président de la sixième chambre, ainsi que de Monique Saliou et Martine Latare, conseillères-maîtres, qui ont participé à l'instruction de ces travaux.

Comme vous l'avez rappelé, madame la présidente, vous avez saisi la Cour en application de l'article L.O. 132-3-1 du code des juridictions financières, d'une demande d'enquête sur les régimes spéciaux de retraite. Nous avons arrêté ensemble le périmètre et les

objectifs de cette enquête, et nous sommes convenus qu'elle porte sur trois de ces régimes, ceux de la RATP, de la SNCF et des industries électriques et gazières. Nous avons fait ce choix, car ce sont les plus importants des seize régimes spéciaux existants, après ceux de la fonction publique. Les trois caisses de retraite concernées, qui comptent au total 325 000 cotisants, versent en effet, chaque année, 11,4 milliards par an à 347 000 retraités et 135 000 bénéficiaires de réversions. Ces régimes ont aussi en commun de bénéficier à des personnels sous statut, majoritairement salariés d'entreprises publiques, anciens monopoles qui sont aujourd'hui – ou seront, d'ici à quelques années – confrontés à la concurrence. Enfin, la Cour a déjà publié, en 2016, un rapport sur les régimes de retraite des fonctionnaires ; c'est pourquoi ce sujet n'a pas été repris.

Dans le cadre de la présente enquête, l'équipe chargée de l'instruction a examiné les règles de gestion des trois régimes concernés, leurs conséquences sur la situation des assurés, les financements mobilisés et leurs perspectives d'évolution. Grâce à des contrôles exercés sur les caisses de retraite, elle a également évalué la performance de celles-ci. J'ajoute que les rapporteurs ont entendu les représentants des entreprises et l'ensemble des syndicats représentatifs des entreprises ou branches concernées.

Notre rapport se veut ainsi une photographie précise de la situation financière des trois régimes spéciaux que nous avons examinés, régimes qui présentent des points communs mais aussi des disparités plus ou moins fortes. Vous le mesurez néanmoins, l'état des lieux que nous avons réalisé ne couvre en fait qu'une petite partie du sujet beaucoup plus vaste qu'est celui de l'avenir de notre système de retraite, que nous n'aborderons donc pas aujourd'hui dans sa globalité.

Voilà pour la méthode. J'en viens aux principaux constats formulés dans ce rapport ; ils sont au nombre de trois.

Tout d'abord, notre rapport retrace les réformes successives dont ces trois régimes spéciaux ont fait l'objet. La Cour constate que, outre le fait qu'elles aient laissé subsister quelques particularités, ces réformes ont surtout été plus tardives que celles dont ont fait l'objet le régime général et celui de la fonction publique. La Cour relève ensuite la lenteur avec laquelle la situation des retraités relevant des régimes spéciaux se rapproche de celle des retraités du régime général et de la fonction publique. Enfin, le rapport met en évidence le montant élevé des financements publics dont ces trois régimes bénéficient, destinés en grande partie à compenser leurs déséquilibres démographiques.

Premier message : les trois régimes spéciaux que nous avons examinés ont longtemps été tenus à l'écart des processus de réforme. Engagées en 2008, 2010 et 2014, les réformes des régimes spéciaux ont en effet été plus tardives que dans le régime général et celui de la fonction publique et elles ont laissé subsister des écarts s'agissant des règles applicables.

Ainsi, alors que les premières mesures de réforme concernant le régime général sont intervenues en 1993, avec notamment l'augmentation de la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein, et que l'ensemble des régimes de retraite, dont celui des fonctionnaires, ont fait l'objet d'une réforme en 2003, il a fallu attendre le milieu des années 2000 pour qu'interviennent les premières évolutions portant sur les régimes spéciaux.

Ces évolutions se sont déroulées en trois temps. D'abord, ont été créées des caisses autonomes, séparées de l'entreprise publique, gestionnaire jusqu'alors du régime spécial ; des modalités de financement propres à chacun des régimes ont alors été mises en place. Le

deuxième temps de la réforme est intervenu en 2008, pour harmoniser les règles régissant ces trois régimes avec celles de la fonction publique, dont les paramètres de calcul des pensions sont historiquement proches. Malgré ce rapprochement, des différences importantes persistent. Enfin, en 2010 et 2014, à la faveur de réformes plus globales, les âges légaux de départ à la retraite de ces trois régimes ont été relevés de deux ans et les durées d'assurance allongées.

Ce processus de réforme progressive appelle trois remarques.

D'abord, l'ensemble de ces dispositions sont entrées en vigueur avec un décalage significatif par rapport aux autres régimes. Pour la réforme de 2008 portant sur la durée d'assurance, ce décalage a été de quatre ans et demi par rapport à la fonction publique et de quatorze années et demie par rapport au régime général. Le relèvement de deux ans de l'âge légal d'ouverture des droits, décidé en 2010, ne sera, quant à lui, totalement effectif qu'en 2024, contre 2017 pour les autres régimes. Enfin, les mécanismes de décote auxquels sont soumis les assurés de la RATP, de la SNCF ou des IEG sont montés en charge lentement.

Deuxième remarque : pour garantir leur acceptabilité sociale, ces réformes ont bénéficié d'un accompagnement très favorable. Celui-ci a pris des formes diverses, allant de mesures touchant à la grille salariale jusqu'à des primes de fin de carrière. Selon les évaluations réalisées à ce jour, le coût de ces dispositifs de compensation pour les entreprises sera, au moins jusqu'en 2020, plus élevé que les gains attendus de ces réformes. Dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de 2012, la Cour avait estimé que, sur la décennie 2011-2020, le coût de ces dispositifs d'accompagnement serait supérieur à 4,9 milliards pour les deux entreprises SNCF et RATP et qu'ainsi il serait plus élevé d'environ 600 millions que le gain attendu de la réforme sur cette période, estimé à 4,3 milliards.

Enfin, alors que l'objectif était de rapprocher les règles régissant la gestion des régimes spéciaux de celles de la fonction publique, des spécificités ont subsisté. Outre les âges légaux plus précoces d'ouverture des droits, la principale différence reste la prise en compte d'une partie des primes dans l'assiette de cotisations et le calcul des pensions. Le même constat peut être fait pour les droits non contributifs. Si les droits familiaux ont bien fait l'objet d'une refonte sur le modèle de la fonction publique, des exceptions demeurent. Les minima de pension, singulièrement à la SNCF, sont aussi plus élevés que dans les autres régimes. En outre, les retraités des régimes spéciaux continuent à bénéficier des avantages en nature servis aux actifs des entreprises concernées, comme la gratuité des transports pour la SNCF et la RATP et des tarifs réduits d'énergie pour les IEG.

Ces spécificités expliquent que la situation effective des retraités de ces trois régimes spéciaux ne se rapproche que lentement de celle des retraités du régime général ou de la fonction publique. C'est le deuxième message que je souhaiterais développer.

Pour établir des comparaisons entre régimes, le rapport se réfère notamment à la notion d'âge conjonctuel de départ à la retraite ; cet indicateur permet de calculer un âge de départ moyen, en neutralisant les variations du nombre d'actifs par génération. Ainsi, alors qu'en 2017, l'âge conjonctuel de départ à la retraite était de 63 ans dans le régime général et de plus de 61 ans dans la fonction publique civile d'État et la fonction publique territoriale, il était de 57,7 ans pour les IEG, de 56,9 ans pour la SNCF et de 55,7 ans pour la RATP.

Si l'on constate, en dix ans, une élévation de l'âge conjoncturel de départ d'une à deux années pour les trois régimes spéciaux, la différence avec la fonction publique ne se résorbe pas. Surtout, le maintien de ces départs précoces ne se justifie pas par des écarts significatifs d'espérance de vie à 60 ans, âge auquel 80,6 % des salariés des IEG, 94,8 % de ceux de la SNCF et 89,9 % de ceux de la RATP sont à la retraite.

Le rapport établit également des comparaisons sur la base des montants moyens de pension. Ceux-ci sont plus élevés pour les trois régimes spéciaux que nous avons examinés que dans la fonction publique. Ainsi, pour les nouveaux retraités de 2017, la pension brute moyenne en équivalent carrière complète s'échelonne de 3 592 euros pour les IEG à 2 636 euros à la SNCF, contre 2 206 euros en moyenne pour les fonctionnaires civils de l'État.

Toutefois, ces montants résultent au moins en partie d'écarts de qualifications. C'est pourquoi la Cour a plutôt cherché à établir des comparaisons fondées sur des indicateurs de taux de remplacement, qui rapportent le montant brut de la pension versée à une moyenne représentative des salaires bruts de fin de carrière. Ces taux de remplacement apparaissent alors plus élevés pour les retraités des trois régimes spéciaux que dans les autres régimes. Ainsi, à la RATP, ils atteignent en moyenne 88 % pour les nouveaux retraités de 2017, contre une moyenne estimée autour de 60 % dans la fonction publique.

Enfin, dernier constat formulé dans ce rapport, le coût pour les finances publiques des spécificités dont bénéficient ces trois régimes spéciaux est élevé et ce montant est déterminé selon des modalités que nous estimons complexes et peu transparentes. Pour rappel, le financement des régimes spéciaux de retraite repose sur trois grands leviers : des cotisations salariales et patronales, qui sont équivalentes à celles des régimes de salariés de secteur privé, des cotisations patronales supplémentaires, visant à financer certains droits spécifiques, et des contributions publiques.

Les trois régimes spéciaux que nous avons étudiés sont ainsi financés, dans une proportion variable, par des contributions publiques dont le montant total s'élève à 5,5 milliards. De fait, les cotisations des salariés et des entreprises ne constituent pas des ressources suffisantes ; elles ne représentent que 36 % du financement des retraites à la SNCF, 41 % à la RATP et 68 % pour les IEG.

Dans le détail, en 2017, les dotations budgétaires allouées à la RATP et à la SNCF étaient respectivement de 681 millions et de 3,28 milliards. Pour les IEG, la contribution tarifaire d'acheminement (CTA), taxe affectée payée par les consommateurs, a financé des dépenses d'un montant de 1,509 milliard en 2017, montant néanmoins appelé à décroître avec le nombre des retraités concernés.

Ces financements publics sont rendus nécessaires par une démographie défavorable aux régimes spéciaux. En 2017, ce déséquilibre démographique absorbait, en moyenne pour les trois régimes, plus de la moitié des financements publics dont ils bénéficient, soit un montant estimé par la Cour à environ 2,8 milliards d'euros. De même, un peu moins d'un tiers des financements publics affectés aux régimes spéciaux, soit environ 1,8 milliard en 2017, sont destinés à couvrir les droits spécifiques des retraités de ces régimes, principalement le droit à un départ précoce pour certaines catégories de salariés.

En dehors de ces chiffres, la Cour a également relevé que les coûts des régimes spéciaux, notamment ceux imputables à leurs droits spécifiques, restaient insuffisamment circonscrits, et donc mal connus. Les circuits de financement sont en effet organisés selon des modalités différentes et parfois complexes.

Pour les IEG, le dispositif retenu est celui d'un adossement aux régimes des salariés du secteur privé. Ce dispositif distingue les cotisations et les droits ouverts selon les règles applicables à ces régimes des droits spécifiques qui sont financés par des cotisations supplémentaires et par la CTA. Le dispositif prévalant à la RATP est celui d'une subvention d'équilibre finançant le déséquilibre démographique du régime et les droits spécifiques des retraités. Enfin, le régime de la SNCF est dans une situation intermédiaire : outre la subvention de l'État, un taux supplémentaire de cotisations patronales, dit « T2 », est destiné à couvrir une partie des dépenses spécifiques du régime.

Voilà pour nos constats. Chacun d'entre eux montre combien les principes qui doivent guider les réformes des régimes spéciaux – la soutenabilité, la transparence financière et l'équité – sont encore loin d'être appliqués. Dans ce contexte, le statu quo n'apparaît pas envisageable et, ce, pour plusieurs raisons.

D'abord, le montant des contributions publiques aujourd'hui versées est peu compatible avec les objectifs de soutenabilité des finances publiques. Ensuite, les cotisations payées par les entreprises concernées, qui sont souvent déjà fragiles et perdent progressivement, voire ont déjà perdu, leur situation de monopole, sont un facteur de perte de compétitivité pour elles. Enfin, la persistance au sein de la sphère publique d'avantages financés en partie par le budget de l'État ou par les consommateurs contrevient au principe d'équité et pose un problème d'acceptabilité par le reste de la communauté nationale.

Ces constats militent en faveur de la poursuite, voire de l'accélération, des transformations. Indépendamment de l'aboutissement des scénarios de réforme actuellement envisagés, trois leviers d'évolution sont à la disposition des pouvoirs publics et des entreprises concernées, quelles que soient les évolutions générales du système de retraite retenues.

Le premier levier est celui de l'accélération de l'alignement des régimes spéciaux sur les règles de la fonction publique. Les évolutions devraient porter notamment sur le réexamen des conditions permettant un départ précoce à la retraite, qui représente la part essentielle du coût des droits spécifiques de ces régimes.

Deuxième levier : celui de la transparence accrue des financements. La question des droits non contributifs devrait ainsi être réexaminée. Le paiement des pensions à terme échu, c'est-à-dire à la fin du mois et non au début, devrait également être mis en œuvre à la SNCF et dans les IEG. Enfin, les modalités de financement des droits spécifiques, si certains d'entre eux étaient maintenus, devraient être mieux cernées, notamment au sein du régime de retraite de la RATP, par exemple *via* un dispositif de cotisations supplémentaires à l'image de celui, dit « T2 », de la SNCF.

Par ailleurs, même si les montants en jeu sont moins importants, des économies peuvent être réalisées grâce à une meilleure gestion des caisses de retraite, dont les personnels pourraient, à l'instar de ceux de la caisse de la RATP, être recrutés sous le statut des personnels de sécurité sociale, ce qui aurait l'avantage de conférer une véritable autonomie aux caisses par rapport aux entreprises de leurs affiliés.

Dans la perspective d'une réforme systémique des retraites telle qu'envisagée à ce jour par les pouvoirs publics, différentes solutions sont possibles. Elles vont d'un alignement pur et simple des régimes spéciaux sur les règles du système universel à un dispositif qui maintiendrait un régime de cotisations différencié pour financer des droits spécifiques. Ce dispositif passerait alors par la création d'un « étage » supplémentaire, sur le modèle des régimes par capitalisation.

Dans ce contexte, les solutions retenues quant à l'avenir des régimes spéciaux devraient veiller à préserver tant la soutenabilité des finances publiques de notre pays que la compétitivité des entreprises concernées. Pour ce faire, notre rapport met en lumière plusieurs points d'attention.

D'abord, si la mise en place d'un système universel ne signifie pas nécessairement la disparition de toute spécificité, les droits spécifiques éventuellement maintenus, quelles qu'en soient les modalités, devraient nécessairement être financés par les cotisations salariales et patronales. Cela exclut donc un financement sur le budget de l'État ou par le biais de charges pesant sur les entreprises publiques, qui altéreraient alors de manière significative leur compétitivité. À cet effet, si le choix était fait de maintenir des droits spécifiques, il serait nécessaire de distinguer ce qui relève de la pénibilité particulière de certains postes de travail de ce qui relève d'avantages n'ayant d'autre justification que l'héritage du passé.

Ces mêmes principes devraient s'appliquer durant la période de transition, pour laquelle est annoncée une reprise intégrale des droits acquis. Il n'est pas avéré que cette solution soit justifiée lorsque ces droits acquis s'écartent très significativement des règles régissant les régimes des assurés du secteur privé ou de la fonction publique.

Des choix de financement devront, en outre, être opérés. Un financement des droits passés uniquement par le système universel nécessiterait de trouver des ressources pour remplacer les cotisations supplémentaires des entreprises et les dotations de l'État. Celui-ci peut également faire le choix de maintenir temporairement une part de financement public ou de faire supporter ces droits passés par des cotisations supplémentaires non créatrices de droits, à la charge des actifs et des entreprises.

Le rapport qui vous est remis s'inscrit dans un contexte particulier, car il précède de quelques jours la remise des conclusions du haut-commissaire à la réforme des retraites, M. Jean-Paul Delevoye, que vous auditionnez dès la semaine prochaine. À cet égard, il ne m'appartient nullement de me prononcer en opportunité sur les contours d'une éventuelle réforme systémique des régimes de retraite ; le rapport qui vous est remis aujourd'hui ne traite que d'une petite partie du sujet bien plus vaste qu'est l'avenir du système de retraite français.

Nos travaux complètent, en revanche, une analyse déjà riche formulée par la Cour sur le sujet des retraites. Je rappellerai ainsi l'existence de notre rapport consacré aux régimes de retraite des fonctionnaires, paru en 2016. Les rapports annuels relatifs à l'application des lois de financement de la sécurité sociale contiennent également des éléments financiers annuels sur l'équilibre des différents régimes. Je citerai enfin – et cette liste n'est pas exhaustive – le rapport consacré en 2014 aux régimes de retraite complémentaire AGIRC-ARRCO. L'ensemble de ces documents pourra venir compléter et élargir utilement les conclusions que je viens de vous présenter.

M. Belkhir Belhaddad. Monsieur le Premier président, je vous remercie, au nom du groupe La République en Marche, d'avoir mis en évidence la situation de ces trois régimes spéciaux de retraite ainsi que la problématique liée au maintien de certains droits spécifiques attachés à ces régimes, dont vous soulignez la nécessaire évolution dans le cadre de la prochaine réforme des retraites.

Celle-ci, vous le savez, est un véritable projet de société solidaire, qui nous conduira à aborder les questions de la politique familiale, de l'emploi des seniors et de la prise en compte des parcours professionnels. Vous le relevez à juste titre : le système actuel comporte de nombreuses injustices et soulève des problèmes de financement et de lisibilité ; c'est pourquoi il est nécessaire de le réformer. Aussi les droits spécifiques passés et non encore liquidés qui seraient repris dans le système universel devront-ils être, comme vous le signalez dans votre rapport, spécifiquement identifiés et chiffrés.

En tout état de cause, l'ampleur des contributions destinées à financer ces régimes rend le statu quo peu envisageable. Dès lors, à quelle échéance, compte tenu des paramètres démographiques et des coûts engendrés dans les trois situations étudiées, la compensation par des fonds publics vous paraît-elle raisonnable et soutenable ? Par ailleurs, quels pourraient être les droits spécifiques concernés ? Je pense, par exemple, à la prise en charge du premier enfant ou à la prise en compte, dans le cadre des pensions de réversion, des différents mariages. Enfin, quelle place pourriez-vous consacrer aux réserves, qui ne sont pas mentionnées dans votre rapport ?

M. Stéphane Viry. Nous avons pris connaissance avec beaucoup d'intérêt des constats et recommandations formulés par la Cour des comptes suite à l'enquête demandée par la présidente de notre commission à la fin de l'année dernière. Force est de constater, alors que nous nous apprêtons à entendre le haut-commissaire, qu'il reste du pain sur la planche et que le match est très ouvert.

La question des régimes spéciaux est le serpent de mer des réformes des retraites qui ont pu être entreprises au cours des dernières années. Celles-ci avaient toutes le même objectif – assurer la soutenabilité financière des régimes, la transparence et l'équité entre les citoyens – et, pour fil conducteur, la nécessaire convergence des différents régimes, sachant que l'article 16 de la « loi Woerth » de 2010 pose, en creux, le principe d'une convergence vers un régime universel, lequel se traduit par l'engagement du Président de la République selon lequel « un euro cotisé donne les mêmes droits pour tous ».

Le chemin est donc tracé ; la question qui se pose est désormais celle de l'arrivée. Vos constats sont clairs : le statu quo n'étant pas envisageable, vous préconisez, soit un alignement pur et simple sur les règles du système universel – hypothèse qui aurait notre préférence –, soit une solution que je qualifierai de baroque et qui s'inspirerait de ce qui se fait ici et là. Toutefois, je crains qu'en optant pour cette dernière, on n'aille pas vers l'universalité et que l'on ouvre des sous-spécificités qui auraient pour effet de dévoyer l'esprit de la réforme.

En tout état de cause, je conviens avec vous que la maîtrise des finances publiques et la compétitivité de nos services publics sont les deux principales exigences. Aussi mes collègues du groupe Les Républicains et moi-même nourrirons-nous nos réflexions de vos recommandations, qui nous semblent aller dans la bonne direction.

M. Cyrille Isaac-Sibille. Je veux tout d'abord, au nom du groupe du Mouvement Démocrate et apparentés, vous remercier de nous avoir présenté ce rapport qui décrit en profondeur le financement des régimes spéciaux de retraite de la RATP, de la SNCF et des IEG. Il nous sera d'une aide précieuse lorsqu'il s'agira d'examiner, sous peu, le projet de loi de réforme des retraites.

L'idée principale qui se dégage de votre rapport est claire : notre système de retraite a été conçu à une autre époque et pour une autre époque. Ces régimes ont été en effet pensés pour un pays jeune, dans un contexte économique exceptionnellement favorable où les entreprises étaient nationalisées. Or, les temps ont changé et les règles qui régissent ces régimes n'ont plus rien à voir avec la réalité sociale. En témoigne le déficit profond des régimes spéciaux de retraite des entreprises étudiées.

Notre devoir de parlementaires est de prendre la mesure du changement et d'agir en conséquence pour que la loi réponde toujours aux besoins de la société. Or, votre rapport met en lumière l'iniquité et l'insoutenabilité financière des régimes spéciaux. Il nous incombe donc de mettre fin à ces dysfonctionnements.

Vous mettez en exergue le montant élevé des financements publics, principalement dû au déséquilibre démographique des régimes spéciaux. En 2017, ce déséquilibre absorbait en moyenne, pour les trois régimes étudiés, plus de la moitié des financements publics des régimes spéciaux, soit 2,8 milliards d'euros. Environ un tiers de ces financements sont affectés aux droits spécifiques, notamment le départ précoce à la retraite. Vous précisez que les coûts de ces régimes spéciaux, notamment ceux imputables aux droits spécifiques, sont insuffisamment circonscrits. À l'aube d'une réforme systémique des retraites, la Cour estime-t-elle que ces droits spécifiques doivent être maintenus et, si tel est le cas, selon quelles modalités ? Vous avez évoqué, à ce propos, des cotisations ou des dotations de l'État : pourriez-vous être plus précis ?

Mme Agnès Firmin Le Bodo. Je vous remercie, au nom du groupe UDI et Indépendants, pour votre présence et la clarté de votre exposé.

Le mérite de ce rapport, et ce n'est pas le moindre, est de rappeler l'extraordinaire complexité de notre système de retraite, qui se caractérise par le maintien de régimes spéciaux antérieurs à la création du régime général, en 1945. Ce rapport nous sera d'une aide très précieuse dans les années à venir.

Vous avez choisi de concentrer vos travaux sur trois régimes spéciaux, ceux de la SNCF, de la RATP et d'EDF, lesquels sont largement alimentés par un financement public qui s'élève à environ 5 milliards d'euros au total. Nous ne pouvons que souscrire aux conclusions de votre rapport et au constat d'un profond déséquilibre au détriment des bénéficiaires du régime général de retraite. Cette situation soulève ainsi des problèmes évidents d'équité et de justice. Même si les précédentes réformes ont amorcé un rapprochement avec le régime général, les disparités substantielles qui subsistent ne peuvent que susciter l'incompréhension de nos concitoyens.

Alors que, selon les dernières prévisions, l'équilibre financier et la soutenabilité de notre système de retraite ne sont pas assurés à moyen terme, il est plus que temps de mettre fin à cette situation. C'est pourquoi nous avons proposé, lors des derniers projets de loi de finances, la suppression des régimes spéciaux ; nous soutiendrons les mesures qui iront dans ce sens.

Parmi les recommandations que vous formulez, vous proposez, dans la perspective de la réforme prochaine de notre système de retraite, une alternative pour le financement des droits spécifiques des régimes spéciaux qui feraient l'objet d'une demande de maintien : soit un financement adossé à des taux de cotisation plus élevés ouvrant des droits supplémentaires au sein du système universel, soit un financement par des cotisations spécifiques dans le cadre de régimes supplémentaires d'entreprise.

Or, il est permis de s'interroger sur les modalités d'application de cette seconde solution. Aujourd'hui, l'équilibre du régime des IEG est assuré par une taxe affectée, la CTA, payée par tous les consommateurs. Son produit représentait 1,5 milliard en 2017. Il faudra veiller à éviter que, pour favoriser l'acceptabilité sociale de la réforme, cette taxe ne subsiste sous une autre forme, plus difficilement décelable par le contribuable mais bien réelle. Pourriez-vous nous donner votre avis sur ce point ?

M. Pierre Dharréville. Si votre approche est intéressante, elle est, selon le groupe de la Gauche démocrate et républicaine, insuffisante et doit être complétée par un éclairage d'une autre nature. En effet, ce rapport intervient dans un contexte particulier, puisque M. Delevoye doit présenter, jeudi prochain, ses propositions au Premier ministre. Or, il a déjà prévu, dans sa réforme, de s'attaquer notamment aux régimes de retraite dits spéciaux. Vos conclusions ne sont donc pas étonnantes.

Cependant, l'argument de la maîtrise des dépenses publiques nous semble utilisé dans un sens unique. Nous ne croyons pas que l'on puisse aborder la réforme des retraites sous ce seul angle, sans prendre en compte la nécessité de garantir un véritable droit mutualisé à la retraite ni les raisons pour lesquelles nous en sommes arrivés à la construction de ces régimes. De fait, ces acquis, ces droits, résultent bien souvent de compromis dans le cadre desquels l'État lui-même, au cours de ses discussions avec les organisations syndicales de salariés, ne souhaitait pas forcément faire d'autres gestes face aux revendications. Il convient également de comparer les niveaux de vie des retraités et pas seulement les taux de remplacement.

En ce qui concerne la subvention publique, il est évident que le nombre des agents et le périmètre d'intervention des entreprises concernées se réduisent et que cette réduction a un impact sur la contribution qui doit être celle de l'État – peut-être me trompé-je, vous me le direz. Mais, de ce point de vue, le droit des retraités actuels doit être maintenu.

Mme Jeanine Dubié. Je vous remercie, au nom du groupe Libertés et Territoires, pour la présentation de ce rapport très exhaustif.

Vos réflexions s'inscrivent dans le contexte du projet de réforme globale du système de retraite, qui a pour objectif l'instauration d'un régime universel. Mais, comme le rappelle souvent le haut-commissaire, Jean-Paul Delevoye, un régime universel ne signifie pas un régime unique. Or, en juin 2018, la loi pour un nouveau pacte ferroviaire a prévu un certain nombre de garanties pour les agents du groupe SNCF, notamment le maintien du régime spécial de retraite pour ceux qui ont été embauchés sous statut. Dès lors, le maintien des droits spécifiques, après un réexamen des critères justifiant une fin de carrière précoce, n'est-il pas envisageable, ne serait-ce que pour permettre à l'État d'honorer les engagements qui ont été pris dans cette loi ? J'ajoute qu'au 1^{er} janvier 2020, les cheminots ne seront plus embauchés au statut et ne bénéficieront donc plus des garanties associées à celui-ci. Pour ceux qui auront été embauchés après 2020, il sera probablement plus simple d'aller vers un régime universel. En revanche, pour ceux qui sont encore sous statut, le maintien de certains droits spécifiques serait, me semble-t-il, justice.

M. le Premier président de la Cour des comptes. Nous formulons un certain nombre de constats, à partir des travaux et des contrôles que nous avons effectués. Mais ceux qui ont à prendre les décisions, ce sont les pouvoirs publics. La Cour des comptes, en tant que telle, ne privilégie pas un scénario par rapport à un autre. Elle met sur la table plusieurs scénarios possibles, de façon que vous soyez en mesure de trancher.

Mais il ne nous appartient pas de prendre les décisions à votre place. Ce que nous constatons, c'est qu'un certain nombre de droits spécifiques ne se justifient pas toujours au regard d'une espérance de vie qui serait différente de celle des salariés de la fonction publique ou de celle des salariés du secteur privé. Il ne s'agit d'ailleurs pas seulement de l'espérance de vie mais également des questions de pénibilité, qui peuvent concerner telle ou telle catégorie de salariés. Tels sont les constats que nous faisons au sujet de situations qui sont effectivement le fruit de décisions prises dans le passé en faveur de ces catégories et de ces personnels.

Un certain nombre de décisions peuvent s'expliquer par les déséquilibres démographiques. Nous pouvons tout à fait entendre que les pouvoirs publics compensent ces déséquilibres démographiques. En revanche, la question des droits spécifiques peut se poser à partir du moment où ceux-ci ne se justifient pas par une situation différente de celle des autres salariés, de la fonction publique ou du secteur privé. Tel est l'ensemble des questions qui se posent.

Il y a donc vraisemblablement des questions d'âge à revoir, mais aussi des questions d'assiette de cotisations à harmoniser entre les différents régimes ou encore la question du maintien – ou non – de ces droits spécifiques à partir de constats objectifs et de situations documentées.

Il faut savoir que les entreprises publiques ayant fait l'objet de nos travaux et de nos contrôles sont, ou seront, soumises à la concurrence d'autres entreprises. En ce qui concerne la SNCF, on a pu voir combien non seulement son régime de retraite, mais également les règles relatives au temps de travail ou d'autres éléments pouvaient être différents de ceux de ses concurrents et influencer sur sa compétitivité et son offre de service.

Par ailleurs, il faut bien entendu faire en sorte que la période de transition permette de passer d'un régime à un autre. Dans le dispositif prévu pour le moment par le haut-commissaire à la réforme des retraites, elle courrait jusqu'à 2025, ce qui laisse le temps d'apprécier les aménagements nécessaires pour poursuivre l'alignement de l'ensemble des régimes de retraite.

M. Denis Morin, président de la sixième chambre de la Cour des comptes. M. le Premier président a bien indiqué l'ensemble des éléments qui sous-tendent notre démarche. Nous avons évidemment présenté le principe de l'alignement pur et simple de l'ensemble des régimes sur un régime unique comme l'une des hypothèses retenues.

Du reste, cette hypothèse restera probablement, pendant un certain nombre d'années, assez théorique, vu l'ampleur des écarts que nous mesurons dans notre constat de départ. Car, en réalité, ces régimes divergent non seulement du régime général, mais aussi du régime de la fonction publique sur l'ensemble des paramètres de calcul. Qu'il s'agisse de l'âge d'ouverture des droits, de l'assiette des cotisations, des taux de cotisation, de l'âge de départ effectif, des règles de la décote ou de la surcote, du calcul d'un certain nombre d'avantages non contributifs, des montants moyens de cotisations, des montants moyens de retraite –

augmentés, d'ailleurs, du fait des mesures d'accompagnement des réformes de 2008 –, du niveau des taux de remplacement ou, enfin, de l'ampleur des concours publics, l'ensemble de nos constats montrent à quel point la situation de départ est marquée par des divergences fortes.

Par conséquent, si, sans savoir quelles seront les annonces de M. Delevoye, nous posons le principe, dans un des scénarios envisagés, de l'alignement pur et simple au sein d'un régime unique, ce n'est pas si simple à faire. Nous construisons également d'autres scénarios, qui passent par la révision de l'ensemble des droits posés. M. Dharréville a mis tout à l'heure en avant qu'un certain nombre de raisons historiques avaient conduit à poser des droits spécifiques. Ce que nous disons dans le rapport, c'est qu'un certain nombre de ces raisons ne valent probablement plus aujourd'hui et que ces droits spécifiques mériteraient sans aucun doute d'être revus. À l'inverse, on peut aller jusqu'à un scénario qui, pendant au moins toute la période de transition, maintient l'entièreté des droits.

Cela nous renvoie cependant au problème du financement. Les règles d'ouverture à la concurrence de l'ensemble des activités de ces entreprises vont s'appliquer. Elles s'appliquent déjà à l'activité de fret de la SNCF et vont s'appliquer au transport des voyageurs. Elles s'appliquent aussi sur le marché de l'électricité, notamment aux activités régulées, en vertu d'une décision prise récemment, et vont s'appliquer aux transports urbains.

Ainsi, l'ouverture à la concurrence rend difficile le financement de droits spécifiques considérables – on a évoqué des concours publics de 5,5 milliards d'euros – en faisant porter la charge sur les entreprises elles-mêmes : c'est le plus sûr moyen de nuire gravement à leur compétitivité. Même si on devait aller jusqu'à un scénario qui maintient l'entièreté des droits, se poserait, de toute façon, un problème de financement pendant la période de transition.

À titre principal, puisque la question a été posée par M. Isaac-Sibille, il nous semble que le paramètre le plus fondamental et le plus divergent qui doit être révisé, mais non forcément le plus simple à faire évoluer, est celui de l'âge d'ouverture des droits. Le tableau qui vous a été montré tout à l'heure est tout à fait clair : l'âge d'ouverture des droits, pour un certain nombre de professions, dans un certain nombre d'entreprises, est aujourd'hui à 50,8 ans. Ce que nous disons, c'est qu'il est sans rapport avec la réalité de l'espérance de vie à l'âge en question. Il n'y a pas de divergence d'espérance de vie qui justifie le maintien de conditions aussi favorables. Cela étant dit, le sujet est évidemment complexe. Nous imaginons que la perspective d'un régime unique fondé sur un principe d'équité voulant qu'un euro cotisé ouvre les mêmes droits partout ne peut, par définition, qu'accélérer une convergence dont le principe et les modalités ont été souvent posés par le passé, mais sans qu'on aille nécessairement au bout de la démarche.

Sur les conditions financières, bien sûr, nous posons le problème de la soutenabilité des contributions publiques.

S'agissant des droits qui pourraient être maintenus et du financement des droits passés, on voit bien que la question se posera de faire financer ces droits soit par les entreprises, soit par le régime unique mis en place – c'est-à-dire, en fait, par l'ensemble des cotisants –, soit par l'État. Si on les fait financer par les entreprises, il faudra que ce soit dans les limites de compétitivité que j'évoquais tout à l'heure. Les salariés concernés pourront également être mis à contribution.

Nous ne tranchons pas ces différents points, comme nous ne tranchons pas non plus la question, soulevée par Mme Firmin Le Bodo, de l'avenir de la CTA. *A priori*, nous ne voyons pas de raison de la supprimer, si ce n'est le fait que, du point de vue de la Cour des comptes, il vaut toujours mieux une contribution publique imputée sur le budget de l'État qu'une contribution détournée à caractère fiscal. Ce principe renvoie aux principes généraux de la loi organique relative aux lois de finances, qui n'est pas forcément d'une application simple. La CTA devrait d'ailleurs, comme l'a dit M. le Premier président, plutôt baisser dans les prochaines années.

M. Jean-Pierre Door. Monsieur le Premier président, vous constatez que les âges de départ effectifs des cotisants aux régimes spéciaux restent inférieurs à ceux observés dans les autres régimes et que l'écart entre les uns et les autres ne s'est pas réduit au cours des dernières années. Vous constatez également que la situation des cotisants de ces régimes qui partent à la retraite reste en décalage par rapport à celle des agents de la fonction publique et à celle des salariés du régime général.

Les modes de financement des droits spécifiques, comme vous le dites dans votre rapport, requièrent un renforcement de la transparence du financement des trois régimes. Tel est, à mes yeux, le sens principal de ce rapport. On ne peut y être que favorable. Mais il faudrait que vous nous en disiez un peu plus sur la façon dont on peut renforcer la transparence des moyens de financement.

M. Marc Delatte. Il est vrai qu'il y a des disparités fortes entre salariés. Ce que vous évoquez me rappelle les écoles de métiers d'EDF de mon village. Les enfants qui les fréquentaient étaient vraiment jalouxés, notamment parce qu'ils faisaient du foot avec des habits propres. Lorsque vous étiez parents, vous saviez qu'en mettant vos enfants dans une école de métier d'EDF ou de la SNCF, ils avaient un avenir assuré. Le comité d'entreprise de ces compagnies était également assez riche à l'époque pour emmener les enfants dans de très belles colonies. Si on revient sur ces avantages acquis, ne risque-t-on pas de limiter l'attractivité des métiers concernés par ces régimes spéciaux ?

S'agissant des critères de pénibilité, vous avez fort justement préconisé qu'on les revoie, ne serait-ce qu'en raison de l'apparition des nouvelles technologies et de la robotique. Mais sur quels critères de pénibilité va-t-on pouvoir agir et comment va-t-on pouvoir financer les départs à la retraite précoces ?

M. Bernard Perrut. Être plus juste et plus lisible, tel est l'objectif du futur système universel de retraite, censé remplacer les quarante-deux régimes existants tout en conservant un régime public par répartition. Il devrait être mis fin, par conséquent, aux régimes catégoriels, car l'équité et la justice semblent essentielles. C'est, en tout cas, notre priorité.

La persistance de certains régimes spéciaux semble toutefois acquise, si l'on en croit une dépêche de l'AFP de ce jour. En effet, parmi les fonctionnaires de catégorie active, ceux qui exercent des métiers régaliens, notamment les policiers, resteront autorisés à partir à la retraite à 57 ans, voire à 52 ans. La pénibilité, c'est vrai, mérite d'être prise en compte. Mais comment doit-elle l'être ?

La question des âges précoces d'ouverture des droits gagnera à être réexaminée, de manière à identifier les postes de travail relevant d'une pénibilité particulière. Je pense notamment aux métiers de la santé, comme celui des aides-soignants de nos hôpitaux, qui

accomplissent un travail pénible, voire plus pénible que celui d'autres professions jouissant aujourd'hui d'avantages particuliers.

Monsieur le Premier président, quelle est votre position sur ce sujet ? Vous indiquez, dans votre rapport, que la réforme à venir doit être guidée par les impératifs de soutenabilité, de transparence financière et d'équité. Comment atteindre ces objectifs et faire accepter socialement ces changements ? Car, comme l'a dit, le haut-commissaire, M. Delevoye, « *ce n'est pas une réforme des retraites, mais un projet de société* ».

M. Julien Borowczyk. Je vais revenir sur le sujet des caisses de retraite de la RATP, de la SNCF et des IEG. Comme vous l'avez écrit dans votre rapport, très exhaustif, le taux d'autofinancement de ces structures est relativement faible.

J'entends tout à fait que l'équation comporte de multiples facteurs, à savoir l'âge de départ à la retraite, le problème de la concurrence ou celui de la démographie. Mais a-t-on une visibilité de la période transitoire qui permettrait un atterrissage progressif ? Surtout, quand arriverait-on à un lissage vers le régime général, dans l'hypothèse d'une uniformisation des cotisations ? À quel moment parviendrait-on à une capacité d'autofinancement plus acceptable, pour une meilleure équité entre les cotisants des divers régimes ?

Par ailleurs, avez-vous une visibilité de l'« économie » qu'on pourrait réaliser si, comme vous le disiez tout à l'heure, nous adossions au régime général les frais de gestion des caisses de retraite de ces régimes spéciaux ?

Mme Marine Brenier. Monsieur le Premier président, je vous remercie pour votre rapport.

La transformation des régimes spéciaux semble indispensable au vu de la réforme qui nous attend. Le financement public de ces caisses de retraite est l'une des grandes interrogations soulevées dans votre rapport. Si ce financement important s'explique par un faible nombre de cotisants par retraité, le chiffre de 5,5 milliards d'euros de financement public pour ces trois régimes interpelle – vous avez rappelé notamment l'impératif de la soutenabilité. Pensez-vous que ce financement public puisse être diminué ? Si oui, quelles pistes pouvons-nous explorer pour y parvenir avant la mise en place de la réforme ?

Vous avez également présenté trois objectifs à atteindre pour réaliser la transformation de ces régimes, dont l'accélération de l'alignement avec les règles de la fonction publique. À votre avis, pourquoi cet alignement, qui était pourtant prévu depuis 2008, n'est-il toujours pas pleinement réalisé ? Enfin, si une distinction doit effectivement être faite entre pénibilité et avantages hérités du passé, les chiffres montrent qu'à la SNCF, notamment, l'espérance de vie des cheminots reste inférieure à la moyenne nationale. La question peut également se poser pour certains métiers de sous-traitance. N'aurions-nous donc pas intérêt à reconnaître la pénibilité, dans le privé comme dans le public ?

Mme Corinne Vignon. Monsieur le Premier président, je vous remercie pour ce rapport, que j'ai lu très attentivement. Il est très exhaustif.

Plusieurs éléments m'ont interpellée, qui concernent surtout la gestion des caisses de retraite. J'ai bien noté que celle de la SNCF comptait 830 emplois, celle des IEG 173 et celle de la RATP 41. Le niveau annuel de salaire y est tout de même, de mon point de vue, relativement conséquent, puisqu'il s'établit, à la SNCF, à 63 600 euros, à la RATP,

à 68 400 euros et, pour les IEG, à 78 700 euros. Pourriez-vous nous expliquer les raisons de cet écart de salaire par rapport aux agents des autres caisses, comme ceux de la Caisse nationale des allocations familiales par exemple ?

Les organismes publics et les caisses sont normalement soumis à des conventions d'objectifs et de gestion. Qu'en est-il pour les caisses de la RATP, des IEG et de la SNCF ?

Mme Michèle de Vaucouleurs. Monsieur le Premier président, je vous remercie pour le travail conséquent réalisé dans le cadre de ce rapport.

Vous avez constaté des irrégularités dans les formules de calcul des pensions de droit direct appliquées par la caisse de retraite du personnel de la RATP. Pouvez-vous, s'il vous plaît, nous préciser la nature de ces irrégularités et leurs conséquences ? Vous préconisez, par ailleurs, de mettre fin sans délai à ces irrégularités. La correction de celles-ci présente-t-elle, selon vous, des difficultés particulières ?

Mme Albane Gaillot. Monsieur le Premier président, depuis l'annonce de la réforme du système de retraite, la problématique des inégalités entre les femmes et les hommes est au cœur des débats. Nous savons que la pension de droit direct des femmes est inférieure de 39 % en moyenne à celle des hommes. En ajoutant les pensions de réversion, la retraite moyenne des femmes s'élevait à 1 322 euros par mois en 2016 ; elle est ainsi inférieure de 24,9 % à celle des hommes.

Ma question porte justement sur les pensions de réversion, dont les femmes représentent près de neuf bénéficiaires sur dix. Pourriez-vous nous préciser les spécificités des pensions de réversion prévues par les régimes spéciaux et la manière dont, selon vous, elles pourraient être harmonisées dans le cadre d'un régime universel ?

M. Gilles Lurton. Je comprends parfaitement les difficultés que la pérennisation de ces régimes spéciaux pourrait poser, et le sentiment d'inégalité que pourraient éprouver un certain nombre de Français à leur égard.

Néanmoins, certains de ces régimes spéciaux trouvent leur fondement dans la spécificité des métiers auxquels ils sont attachés, notamment celui des marins. Il ne fait pas l'objet de votre rapport, mais je suis intervenu à plusieurs reprises auprès du haut-commissaire à la réforme des retraites à son sujet. C'est un métier très spécifique, et je crains que la volonté d'uniformiser tous les régimes spéciaux n'entraîne la disparition de certains régimes qui peuvent avoir leur utilité.

M. Pierre Dharréville. Les propos de M. Lurton valent aussi pour le régime de retraite des pompiers, qui ne fait pas partie de ceux que vous avez évalués.

Votre étude a-t-elle tenu compte de la modération des salaires qui prévaut dans certaines des entreprises concernées, comparativement au niveau moyen des salaires dans les entreprises soumises au régime général ?

D'autre part, l'espérance de vie des ouvriers est six ans plus courte que celle des cadres, et les régimes que vous avez étudiés comptent beaucoup d'ouvriers. En avez-vous tenu compte ?

Enfin, suite à la mise en concurrence de ces entreprises, pourrait-on imaginer une harmonisation par le haut plutôt que par le bas ? Si le régime général offre une retraite très basse et que les salariés sont obligés de souscrire à une myriade de régimes complémentaires pour percevoir des pensions de retraite à la hauteur, vous serez dessaisis d'une partie de vos prérogatives.

M. le Premier président de la Cour des comptes. Je ne sais pas quelles propositions fera M. Delevoye, mais il est tout à fait concevable que des spécificités soient prises en considération. Dans un régime par points, il est possible d'attribuer des points bonifiés en fonction de la pénibilité ou de la spécificité d'un métier.

Mais il faut objectiver la pénibilité, ou une espérance de vie moins importante. L'espérance de vie moyenne à 60 ans est de 22,5 ans au niveau national, elle est de 22,9 dans les IEG, 22,1 à la SNCF et 22 ans pour la RATP. Ces espérances de vie sont donc du même ordre, alors que l'âge de départ à la retraite est avancé dans ces trois régimes spéciaux.

S'agissant des rémunérations et des salaires moyens, ces entreprises se situent plutôt dans les fourchettes hautes de leurs secteurs respectifs. Et d'autres droits ont été reconnus.

Cette situation peut être justifiée par certaines décisions passées, mais dès lors que la contribution publique est importante – 5,5 milliards pour ces trois régimes – elle doit pouvoir être justifiée auprès de l'ensemble de la population qui finance ces régimes par l'impôt ou des taxes. Bien évidemment, il n'est pas possible de passer brutalement d'un système à un autre : la période de transition devra être négociée avec les représentants des personnels concernés.

Ce rapport contribue à la transparence et permet d'objectiver un certain nombre de situations, et d'éclairer vos décisions à venir, en documentant les écarts d'âge, d'assiette et de taux de cotisation.

Je ne pense pas que la refonte de certains éléments de ces régimes spéciaux nuise à l'attractivité de ces métiers, qui gardent leur attrait pour celles et ceux qui souhaitent travailler dans ces secteurs.

M. le président de la sixième chambre de la Cour des comptes. Messieurs Door et Perrut, notre rapport apporte des éléments utiles sur la transparence des financements, sur laquelle je n'avais jamais trouvé d'explications précises.

Le régime des IEG a été adossé au régime général, avec le versement d'une soulte dont nous détaillons les caractéristiques, notamment le mécanisme de la contribution tarifaire d'acheminement.

Le régime de la RATP est entièrement financé par une subvention de l'État, et l'adossement envisagé un temps a été un échec, probablement car il posait la question des conditions de financement de l'exploitation de la RATP, qui relève entièrement des collectivités locales d'Île-de-France. Par conséquent, on pourrait considérer que le régime de retraite des agents de la RATP est financé par tous les contribuables nationaux, ce qui ne va pas nécessairement de soi. C'est toutefois le choix qui a été fait. La contribution publique finance les avantages de droit commun, comparables au régime général, mais aussi l'ensemble des avantages spécifiques au régime, qui sont substantiels puisqu'il s'agit probablement de l'un des régimes les plus favorables.

S'agissant de la SNCF, le rapport met au clair l'ensemble des circuits de financement : des cotisations sociales et patronales financent les prestations de droit commun à un taux T1, le taux T2 finance les avantages spécifiques, et les autres dépenses du régime sont financées par une subvention d'équilibre du budget de l'État. Des contentieux récurrents opposent l'État et la SNCF sur l'imputabilité de certains avantages au taux T2 ou à la subvention publique. La SNCF est généralement perdante, mais ce petit jeu n'est pas satisfaisant au regard des principes et de la transparence.

La pénibilité est probablement l'un des sujets les plus difficiles, car il concerne un grand nombre des agents pris en charge par ces trois régimes spéciaux et d'autres professions. M. Perrut évoquait les professions de santé ; je rappelle que, s'agissant des infirmières, la décision a été prise au moment de la réforme LMD, lorsqu'elles ont pu décider de passer en catégorie A à la condition de renoncer au bénéfice de la catégorie active.

La question va se poser pour beaucoup d'agents de la fonction publique qui n'ont pas été concernés par les réformes passées.

Le cadencement de l'alignement des âges prévu par la réforme de 2008 est strictement respecté. Le principe d'un alignement rapide n'avait pas été posé, et il n'y a pas de retard dans la mise en œuvre. La réforme de 2008 prévoit un alignement très progressif sur le régime de la fonction publique, selon le calendrier rappelé dans le rapport, avec de nombreuses contreparties. Il faudra un certain nombre d'années, de 2008 à 2024, pour y arriver : prudence est parfois mère de sûreté.

La gestion des caisses est un enjeu financier de moindre importance au vu des 5,5 milliards d'euros nécessaires à l'équilibre du régime. Elles présentent néanmoins des défaillances de gestion qui nous ont amenés à saisir le parquet général près la Cour des comptes, qui jugera des suites à donner au regard du principe de probité dans l'usage des fonds publics. Nous avons notamment découvert des difficultés de cette nature concernant la gestion de la RATP.

La gestion des caisses n'est pas encadrée par une convention d'objectifs et de gestion. C'est principalement en raison des normes comptables, qui auraient imposé aux entreprises de provisionner des montants considérables dans leurs comptes, que ces régimes ont été isolés dans des caisses spécifiques. L'ampleur des passifs sociaux dans le secteur des IEG est comparable aux provisions à passer au titre du démantèlement des centrales nucléaires, soit des dizaines de milliards d'euros.

Si cette situation comptable est évitée, ces caisses restent très proches des entreprises en question ; c'est pourquoi nous recommandons de mieux marquer leur spécificité en recourant à du personnel ayant le statut de l'Union des caisses nationales de sécurité sociale. Avec quelques gains de productivité et un meilleur fonctionnement, une meilleure informatique et une meilleure qualité de liquidation des droits, des économies de gestion de l'ordre de la centaine de millions d'euros sont possibles, ce qui n'est pas négligeable.

Nous n'avons travaillé ni sur le régime de retraite des marins, ni sur celui des pompiers, mais nous voyons que la démarche de convergence vers un régime unique fait immédiatement affleurer des préoccupations d'ordre catégoriel pour des métiers dans lesquels les personnes sont confrontées à des risques particuliers.

S'agissant des pensions de réversion, nos systèmes de retraite corrigent les inégalités salariales entre hommes et femmes, bien qu'insuffisamment. Les écarts de retraite entre les hommes et les femmes sont plus faibles que les écarts de rémunération. C'est un point évoqué dans l'ensemble des réformes des années passées. Cet écart se corrige aussi car les femmes ont aujourd'hui des carrières de plus en plus longues, dont la durée se rapproche de celles des hommes. Si d'importants écarts de rémunération demeurent, les avantages familiaux permettent de les atténuer lors de la liquidation de la retraite. Les règles de réversion sont extrêmement différentes d'un régime à l'autre, parfois en vertu de considérations qui relèvent de la vie privée : ainsi les règles peuvent changer selon qu'un bénéficiaire décide de se remarier. Nous plaidons pour un alignement sur le régime de la fonction publique, au moins à ce stade, comme le principe en a été envisagé. Enfin, l'harmonisation des règles par le haut est bien sûr une solution, mais elle poserait des problèmes d'ordre financier.

Pour juger de la pénibilité, le critère principal que nous envisageons est l'espérance de vie à l'âge de soixante ans. Les écarts sont importants dans la population générale, mais faibles au sein des catégories étudiées dans ce rapport. Cela induit l'idée que le rapprochement des droits est envisageable en théorie, car l'allongement de la durée de cotisation se fonde sur le constat de l'augmentation de la durée de vie d'un trimestre par an. Ce critère a été une ligne directrice pour un certain nombre de réformes de nos régimes de retraite lors des années passées.

Mme Josiane Corneloup. Contrairement aux régimes spéciaux de la RATP et de la SNCF, le financement du régime des retraites des agents d'EDF incombe à l'entreprise, et indirectement au consommateur d'électricité par le jeu de la CTA.

C'est d'une équité discutable, puisque les clients règlent aujourd'hui sur leur facture d'électricité cette contribution dont les taux ont été significativement revalorisés en 2013, alors qu'une majorité des agents électriciens bénéficient de privilèges qui ne sont pas toujours justifiés : réduction de 90 % de leur facture d'électricité, salaires d'embauche supérieurs au SMIC, âge de départ et calcul du montant de la retraite.

Tous les ans, EDF règle 800 millions d'euros de retraites. Sur le long terme, l'énergéticien devra financer 22,6 milliards d'euros. De plus, le solde démographique des personnels actifs rapportés aux retraités apparaît de plus en plus défavorable au sein de la branche IEG, ce qui imposera de trouver de nouvelles ressources financières.

Une remise à plat de ce régime spécial de retraite s'impose donc. La réforme envisagée tend à plus d'équité et de transparence sur le financement des systèmes de retraite ; nous partageons tous ces objectifs. Toutefois, considérant les montants engagés, notamment pour EDF, n'est-il pas indispensable que cette démarche soit progressive pour être acceptée ? Avez-vous préconisé un calendrier ?

M. le Premier président de la Cour des comptes. Nous n'avons pas proposé de calendrier, c'est au Gouvernement de le faire, mais une période de transition devra nécessairement être prévue.

Effectivement, une contribution tarifaire d'acheminement a été mise en place pour financer les retraites d'EDF. Elle était initialement compensée par des réductions de tarif, mais cette taxe a ensuite été augmentée et la compensation a progressivement diminué, et le consommateur prend maintenant en charge une partie du financement de ces retraites.

Il faudra donc bien un délai pour procéder à ces réformes ; la concertation devra permettre de trouver des compromis sans renvoyer l'application des mesures aux calendes grecques.

Mme la présidente Brigitte Bourguignon. Monsieur le Premier président, monsieur le président de la sixième chambre, la commission vous remercie infiniment pour ce rapport qui permettra d'alimenter nos réflexions.

La séance est levée à dix-huit heures cinq.

Présences en réunion

Réunion du mardi 16 juillet 2019 à 16 heures 45

Présents. – Mme Delphine Bagarry, M. Belkhir Belhaddad, M. Julien Borowczyk, Mme Brigitte Bourguignon, Mme Marine Brenier, M. Sébastien Chenu, M. Gérard Cherpion, Mme Josiane Corneloup, M. Marc Delatte, M. Pierre Dharréville, M. Jean-Pierre Door, Mme Jeanine Dubié, Mme Nathalie Élimas, Mme Catherine Fabre, Mme Agnès Firmin Le Bodo, Mme Albane Gaillot, M. Jean-Carles Grelier, M. Cyrille Isaac-Sibille, Mme Caroline Janvier, M. Gilles Lurton, M. Bernard Perrut, M. Laurent Pietraszewski, M. Alain Ramadier, Mme Stéphanie Rist, Mme Mireille Robert, M. Jean-Louis Touraine, M. Boris Vallaud, Mme Michèle de Vaucouleurs, Mme Corinne Vignon, M. Stéphane Viry, Mme Martine Wonner.

Excusés. - Mme Ericka Bareigts, Mme Justine Bénin, M. Paul Christophe, Mme Emmanuelle Fontaine-Domeizel, Mme Carole Grandjean, Mme Claire Guion-Firmin, Mme Fadila Khattabi, M. Mustapha Laabid, Mme Charlotte Lecocq, M. Jean-Philippe Nilor, Mme Nadia Ramassamy, M. Jean-Hugues Ratenon, Mme Laëtitia Romeiro Dias, Mme Nicole Sanquer, Mme Hélène Vainqueur-Christophe.