
études et analyses

Septembre 2007

N°16

Régimes spéciaux : combien ça coûte ?

A ce jour, aucune estimation sérieuse ne permet d'évaluer le coût des régimes spéciaux de retraite. Aucun organisme officiel, par exemple, ne s'est attelé à cette tâche.

Cette étude tente de remédier à cette carence.

Pour éviter la faillite, la plupart des régimes spéciaux bénéficient de subventions publiques, d'impôts et de taxes directement affectés ou de contributions des autres caisses de retraite.

A travers les comptes de l'Etat et des régimes de retraite, il est possible de recenser toutes ces aides. Au total, cela coûte 8,5 milliards d'euros aux contribuables et aux autres assurés sociaux. Ce qui représente, à titre de comparaison, 25 % de plus que le budget de la Justice.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

LES SUBVENTIONS PUBLIQUES AUX RÉGIMES SPÉCIAUX

*LES CONTRIBUTIONS DES AUTRES RÉGIMES AUX RÉGIMES
SPÉCIAUX*

LES IMPOTS ET TAXES AFFECTÉS AUX RÉGIMES SPÉCIAUX

UN COUT DE PLUS DE 8,5 MILLIARDS D'EUROS

ANNEXE

INTRODUCTION

Depuis que les régimes spéciaux de retraite défraient la chronique et doivent faire l'objet d'une réforme, une question est posée de manière récurrente à l'association Sauvegarde Retraites : *combien ça coûte ?*

A priori aisée, la réponse à cette question ne l'est malheureusement pas. Bien au contraire, l'organisation de notre système de retraite et son mode de financement a atteint un tel degré de complexité que même les experts sont impuissants face à cette interrogation.

Entre la multitude des régimes de retraite et des organismes intermédiaires, la variété des modes de financement : cotisations, cotisations « fictives », contributions de l'Etat, contributions des collectivités publiques, contributions de l'employeur en situation de monopole, impôts et taxes affectés, compensations entre régimes, etc., le financement du système de retraite français est devenu un domaine impénétrable.

Ainsi, le sénateur Dominique Leclerc – parlementaire le plus pointu sur ces questions – écrivait dans l'un de ses nombreux rapports : « *L'effort contributif des employeurs des régimes spéciaux est (...) très difficile à mesurer. La très grande opacité qui régit la présentation comptable de ces contributions ne facilite pas l'analyse. Il n'existe aujourd'hui aucun moyen de connaître précisément la situation réelle des régimes spéciaux dont le financement est assuré par des cotisations fictives de l'employeur ou par une subvention d'équilibre : leur solde est, par définition, toujours nul¹ ».*

L'objet de cette étude est donc, dans la mesure du possible, de rendre un maximum de transparence à un système devenu totalement opaque. Et **s'il est impossible de répondre à la question : combien coûtent, à l'ensemble des Français, les régimes spéciaux ? Il est en revanche permis de répondre à cette question plus simple : Quel est le montant des subventions publiques et autres aides extérieures – financées par le contribuable et les autres assurés sociaux – qui servent à assurer l'équilibre financier des régimes spéciaux et les préservent, ainsi, de la faillite ?**

Il existe une définition juridique des régimes spéciaux de retraite. Au sens du décret n° 46-1378 du 8 juin 1946, il s'agit des régimes de base qui préexistaient à l'ordonnance de 1945 instaurant un régime général de sécurité sociale mais qui ont refusé d'y être intégrés. A l'époque, les prestations qu'ils offraient étaient déjà souvent plus avantageuses que celles du régime général (CNAV).

Aujourd'hui, les régimes spéciaux² sont au nombre de **134** mais tous ne rentreront pas dans le champ de notre étude. En seront exclus les régimes des fonctionnaires d'Etat et des fonctionnaires des collectivités publiques (CNARCL) car la loi Fillon du 21 août 2003 s'applique déjà à eux et, *qu'a priori*, le gouvernement ne les vise pas lorsqu'il annonce « *la réforme des régimes spéciaux* ».

1. Dominique Leclerc, rapport n° 59 (2003-2004) fait au nom de la commission des Affaires sociales du Sénat, Loi de financement de la Sécurité sociale pour 2004, 13 novembre 2003.

2. Cf. annexe 1 : recensement des 134 régimes spéciaux.

*Hypercomplexe,
le financement
du système de
retraite français
est devenu un
domaine
impénétrable.*

Seront également exclus les nombreux (102) régimes des collectivités publiques d'Alsace et de Lorraine car, de faible importance, ils sont en extinction et financés localement.

Les régimes qui nous intéressent sont donc essentiellement les régimes des entreprises publiques : SNCF, RATP, industries électriques et gazières (IEG), Banque de France ou de catégories socio professionnelles particulières comme les marins, les mineurs ou les clercs et employés de notaires qui bénéficient, pour la plupart, d'importantes subventions de l'Etat, de subventions des autres régimes de retraite ou d'impôts et de taxes affectés.

Ils comptent environ **1,7 million d'affiliés – 560 000 actifs pour 1,14 million de retraités.**

LES SUBVENTIONS PUBLIQUES AUX RÉGIMES SPÉCIAUX

Le premier type de soutien financier aux régimes spéciaux est le plus simple : il s'agit de subventions publiques payées par l'argent du contribuable.

Ces subventions émanent essentiellement du budget de l'Etat mais, parfois, elles peuvent également provenir des collectivités territoriales. Pendant longtemps, ça a été le cas, par exemple, du régime de retraite de la RATP qui percevait des subventions conséquentes de la région Île-de-France, de la ville de Paris et des six départements de la région parisienne.

Elles peuvent également provenir des budgets des assemblées parlementaires lorsqu'il s'agit des régimes de retraite des députés, des sénateurs ou du personnel travaillant au Parlement. Dans ce cas, leur montant figure dans les comptes des assemblées respectives.

Les subventions de l'Etat sont répertoriées dans la mission « régimes sociaux et de retraite » du budget général de l'Etat. Cependant, bien que cette mission ait vocation, en application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF), à être exhaustive sur la question, elle ne l'est pas. D'autres subventions sont à rechercher dans d'autres programmes, notamment la subvention à la caisse de retraite des personnels de l'Opéra de Paris et de la Comédie française qui figure dans la mission « Culture » au programme... « Création ».

En tout, l'Etat consacre 5,9 milliards d'euros aux régimes spéciaux de retraite. Les plus gros bénéficiaires sont les régimes de la SNCF et des ouvriers des établissements publics de l'Etat (FSPOEIE) qui reçoivent, respectivement, 2,7 milliards d'euros et 924,9 millions d'euros.

Beaucoup plus modeste – et anecdotique – le régime de l'Imprimerie nationale, en extinction, distribue à ses 10 retraités 130 000 euros annuels.

Concernant l'Assemblée nationale, la subvention accordée au régime des députés s'élève à 38 millions d'euros et celle accordée à la caisse de retraite du personnel à 19,8 millions d'euros.

Au Sénat, ces subventions ne sont pas nécessaires dans la mesure où le régime de retraite des sénateurs et celui du personnel sont très largement excédentaires. Cependant, malgré cette situation prospère, certaines prestations sont directement prises en charge par le budget du Sénat. Leur coût s'élève à 2,2 millions d'euros pour la caisse des sénateurs et à 1,7 million d'euros pour la caisse du personnel.

*L'Etat
consacre
5,9 milliards
d'euros aux
régimes spéciaux
de retraite.*

Les subventions publiques prévues pour 2007

Régimes	Montants des subventions
SNCF	2 771 000 000 €
Ouvriers d'Etat (FSPOEIE)	924 900 000 €
Mines (CANSSM)	845 000 000 €
Marins (ENIM)	710 900 000 €
RATP	403 000 000 €
SEITA	120 900 000 €
Chemins de fer d'Afrique du Nord et du Niger - Méditerranée	70 330 000 €
Assemblée nationale - <i>députés</i>	38 000 240 € *
Assemblée nationale - <i>personnel</i>	19 865 380 € *
Opéra de Paris et Comédie française	10 071 954 €
Régies ferroviaires d'Outre-mer	5 310 000 €
Sénat - <i>sénateurs</i>	2 178 356 € *
Sénat - <i>personnel</i>	1 674 955 € *
Transports urbains tunisiens et marocains	1 110 000 €
Liquidation de l'ORTF	800 000 €
Imprimerie nationale	130 000 €
Réseau ferroviaire franco-éthiopien	130 000 €
Total	5 925 300 885 €

Ministère de l'Economie et des Finances et direction de la Sécurité sociale, comptes de l'Assemblée nationale et du Sénat

* Pour l'année 2006

LES CONTRIBUTIONS DES AUTRES RÉGIMES AUX RÉGIMES SPÉCIAUX

Le deuxième type de soutien financier aux régimes spéciaux, c'est la compensation démographique.

La compensation démographique organise une solidarité financière entre régimes de retraite. Autrement dit, les régimes qui bénéficient des situations démographiques les moins préoccupantes versent une contribution aux régimes qui ont une situation démographique encore plus dégradée.

Entre régimes de retraite de base de Sécurité sociale, il existe deux mécanismes de compensation : la compensation généralisée, instituée par la loi du 24 décembre 1974, qui intéresse tous les régimes obligatoires qui comptent au moins 20 000 affiliés et la surcompensation, instituée par l'article 78 de la loi de finances pour 1976, qui intéresse uniquement les régimes spéciaux de retraite qui comptent au moins 5 000 affiliés.

A ce jeu, le régime général des salariés du privé (CNAV) est le plus gros contributeur. En 2007, il devrait verser 4,8 milliards d'euros³ dans le cadre de la compensation. De son côté, le régime des professions libérales (CNAVPL) reverse 403 millions d'euros, ce qui représente pas moins du tiers des cotisations sociales prélevées par le régime auprès de ses affiliés.

Parmi les régimes bénéficiaires de la compensation démographique, les régimes spéciaux sont nombreux. En tous, ils reçoivent près de 1,6 milliard d'euros.

Le principal bénéficiaire est le régime des mines : 942,5 millions d'euros. Puis, suivent le régime de la SNCF : 236,8 millions d'euros et le régime des marins : 234,9 millions d'euros.

Les contributions des autres régimes de retraite, prévues en 2007

Régimes	Montants des subventions
Mines (CANSSM)	942 500 000 €
SNCF	236 800 000 €
Marins (ENIM)	234 900 000 €
Ouvriers d'Etat (FSPOEIE)	125 500 000 €
« Petits cheminots » (ex-CAMR) ⁴	72 900 000 €
Clercs et employés de notaires (CRPCEN)	21 400 000 €
SEITA	16 700 000 €
Banque de France	1 400 000 €
Total	1 579 800 000 €

Direction de la Sécurité sociale

3. Soit l'équivalent de son... déficit !

4. Il s'agit du régime de retraite des chemins de fer locaux et secondaires, aujourd'hui en extinction.

Les régimes spéciaux de retraite reçoivent 1,6 milliard d'euros des autres régimes.

Le financement des régimes spéciaux de retraite par le biais de la compensation démographique pose, encore plus crûment que le financement par subventions publiques, le problème de l'équité.

En effet, dans ce cadre, le régime général (CNAV) qui a subi consécutivement les réformes Balladur (1993) et Fillon (2003) est amené à financer des régimes qui, au contraire, ont été totalement épargnés. Autrement dit, le régime général, contributeur, est amené à financer, pour les retraités de plusieurs régimes spéciaux, des prestations supérieures à celles qu'il verse à ses propres affiliés.

LES IMPOTS ET TAXES AFFECTÉS AUX RÉGIMES SPÉCIAUX

Enfin, le troisième type de soutien financier aux régimes spéciaux est réalisé par l'affectation aux régimes de retraite d'impôts ou de taxes.

La plus importante de ces taxes profite au régime des industries électriques et gazières (IEG). Elle permet de financer « le chapeau » ; autrement dit, les avantages propres des électriciens et des gaziers majoritairement employés par les entreprises EDF et GDF.

Il s'agit de la « contribution tarifaire d'acheminement » (CTA), payée par tous les usagers – entreprises ou particuliers – dont les recettes, en 2007, devraient s'élever à un peu plus d'1 milliard d'euros.

Le régime des clercs et employés de notaires (CRPCEN), pour sa part, bénéficie d'un transfert de CSG, d'impôt ou de taxe de 20,4 millions d'euros, ce qui correspond à 3,4 % des produits et recettes de la caisse.

Les impôts et taxes affectés, en 2007

Régimes	Montants des recettes
IEG	1 014 000 000 €
CRPCEN	20 400 000 €
Total	1 034 400 000 €

Direction de la Sécurité sociale

*Une taxe
d'1 milliard
d'euros
sert à financer
les retraites
d'EDF et
de GDF.*

UN COUT DE PLUS DE 8,5 MILLIARDS D'EUROS

Au bout du compte, entre les subventions publiques, les contributions des autres régimes de retraite, les impôts et taxes affectés, les régimes spéciaux bénéficient de plus de 8,5 milliards d'euros d'aides extérieures indépendantes de leur financement propre.

8,5 milliards d'euros, c'est plus de la moitié (57,74 %) de l'ensemble des dépenses de retraite versées par les régimes spéciaux⁵.

	Montants
Subventions publiques aux régimes spéciaux (I)	5 925 300 885 €
Contributions des autres régimes aux régimes spéciaux (II)	1 579 800 000 €
Impôts et taxes affectés aux régimes spéciaux (III)	1 034 400 000 €
Total (I + II + III)	8 539 500 885 €

Ministère de l'Economie et des Finances et direction de la Sécurité sociale

Contrairement à ce qui est souvent annoncé, une telle charge est d'une importance considérable. Par comparaison, 8,5 milliards d'euros, c'est également un quart de plus que le budget de la Justice qui s'éleva, pour cette année, à 6,27 milliards d'euros.

En outre, une telle estimation est forcément sous-évaluée, car il est impossible de mesurer – et donc de prendre en compte – le réel effort des entreprises publiques pour assurer le financement des retraites de leurs employés. En situation de monopole ou de quasi monopole, les tarifs sont réglementés et les entreprises sont souvent subventionnées par l'Etat et les collectivités publiques. Ainsi, les hausses des cotisations patronales sont, la plupart du temps, répercutées *in fine* sur les usagers des services publics ou sur les contribuables.

Pierre-Edouard du Cray

Le financement propre des régimes spéciaux ne couvre pas la moitié des dépenses de retraite.

5. Selon la Direction de la Sécurité sociale – rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale – septembre 2006 – le montant des prestations versées par l'ensemble des régimes spéciaux – hors régimes des assemblées parlementaires (146 millions d'euros) – devrait s'élever, en 2007, à **14,7 milliards d'euros**.

ANNEXE

Recensement des 134 régimes spéciaux de retraite

(dont 116 sont en extinction)

Régimes	Nombre de régimes
Fonctionnaires d'Etat	1
Fonctionnaires territoriaux et hospitaliers	1
Ouvriers des établissements publics de l'Etat (FSPOEIE)	1
Industries électriques et gazières (IEG)	1
SNCF	1
RATP	1
Marins (ENIM)	1
Mines (CANSSM)	1
Banque de France	1
Clercs et employés de notaires	1
Régime d'assurance vieillesse des « petits cheminots » (ex-CAMR)	1
Régime de la Société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et des allumettes (SEITA)	1
Personnels de l'Opéra national de Paris (Caisse de retraites de l'Opéra national de Paris)	1
Personnels de la Comédie-Française (Caisse de retraites de la Comédie-Française)	1
Personnel de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris ⁶	1
Ministres des cultes d'Alsace-Moselle	1
Régimes de l'Assemblée nationale (distincts pour les députés et pour les personnels)	2
Régimes du Sénat (distincts pour les sénateurs et pour les personnels)	2
Imprimerie nationale	1
ORTF	1
Transports urbains tunisiens et marocains	1
Chemins de fer d'Afrique du Nord et du Niger - Méditerranée	1
Chemins de fer de l'Hérault	1
Cantonniers de l'Isère	1
Chemins de fer éthiopiens	1
Régies ferroviaires d'Outre-mer	1
Personnels des hôpitaux du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle	9
Régimes spéciaux des communes de Moselle	23
Régimes spéciaux des communes du Bas-Rhin	16
Régimes spéciaux des communes du Haut-Rhin	30
Organismes de sécurité sociale du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle	15
Autres régimes spéciaux du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle	9
Personnels de la Caisse du régime des mines	1
Travailleurs du secteur privé de la collectivité territoriale de Mayotte	1
Travailleurs du secteur privé de la collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon	1
Conseil économique et social	1

COR et ministère de l'Economie et des Finances

6. Régime intégré financièrement au régime général des salariés du privé (CNAV), depuis le 1^{er} janvier 2006

SAUVEGARDE RETRAITES

Créée en janvier 1999 par un ingénieur agronome à la retraite, l'Association Sauvegarde Retraites est un groupe de pression qui mène son combat pour que soit instaurée une véritable équité entre tous les régimes de retraite, notamment entre ceux des secteurs privé et public.

L'association regroupe aujourd'hui plus de 75 000 membres qui, par leurs dons, financent ses actions. Afin de préserver sa totale indépendance, elle s'interdit de demander la moindre subvention.

Ses moyens d'action sont divers : pétitions, sensibilisation de la presse et des élus, publications, etc...

Contact : Marie-Laure DUFRECHE, Déléguée Générale

Tél. : 01 43 29 14 41 - **Fax. :** 01 43 29 14 64

Site Internet : www.sauvegarde-retraites.org

A VOTRE DISPOSITION, FRAIS DE PORT COMPRIS

Nos Publications

- « Retraites : Le désastre annoncé » de Jean Jacques Walter..... 10 €
- « Retraites : Non aux fausses réformes » de Jacques Bourdu..... 10 €
- « Le nouveau livre noir des retraites » de Denis Even..... 12 €
- « Sauver les retraites ? La pauvre loi du 21 août 2003 » de Jacques Bichot..... 10 €

Nos Etudes moyennant 3 timbres à l'unité (tarif lettre en vigueur)

- Etudes et analyses N°3 : « 7 idées fausses concernant les retraites »
- Etudes et analyses N°4 : « L'incroyable injustice de notre système de retraite ».
- Etudes et analyses N°5 : « Les retraites jackpot des fonctionnaires d'Outre-mer »
- Etudes et analyses N°6 : « Retraite : le hold-up de la Banque de France »
- Etudes et analyses N°7 : « Retraites RATP : le privé va encore payer ! »
- Etudes et analyses N°8 : « Un plan pour sauver nos retraites »
- Etudes et analyses N°9 : « Retraite des Banques : le pouvoir d'achat en chute libre »
- Etudes et analyses N°10 : « Pension de réversion : le grand écart public-privé »
- Etudes et analyses N°11 : « Retraites : la grande inégalité »
- Etudes et analyses N°12 : « SNCF: des retraites doublées grâce à la solidarité »
- Etudes et analyses N°13 : « Banque de France : une réforme en trompe-l'oeil »
- Etudes et analyses N°14 : « Aiguilleurs du ciel : comment survoler les réformes »
- Etudes et analyses N°15 : « Les fonctionnaires «actifs» champions de la retraite à 50 ans »

Les opinions exprimées dans les publications de Sauvegarde Retraites sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les points de vue de l'Association.