

Mission interministérielle régimes sociaux et de retraite

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2017

Régimes spéciaux et de retraite

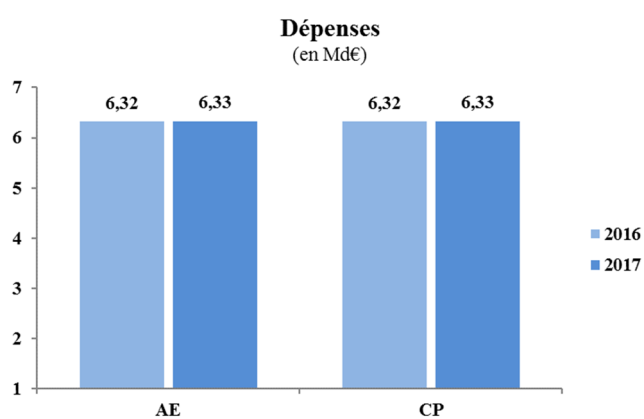
Programme 198 – Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres

Programme 197 – Régimes sociaux et de retraite des marins

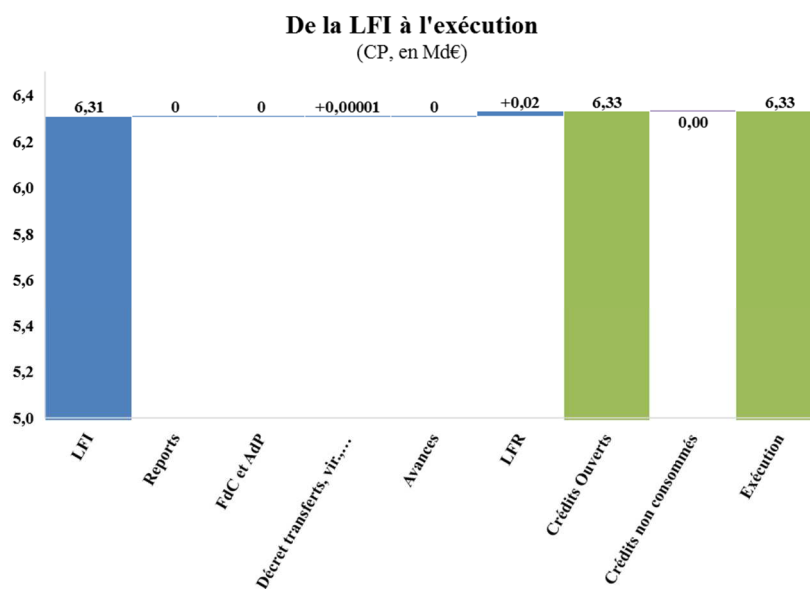
Programme 195 – Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers

Synthèse

Les principales données de la mission

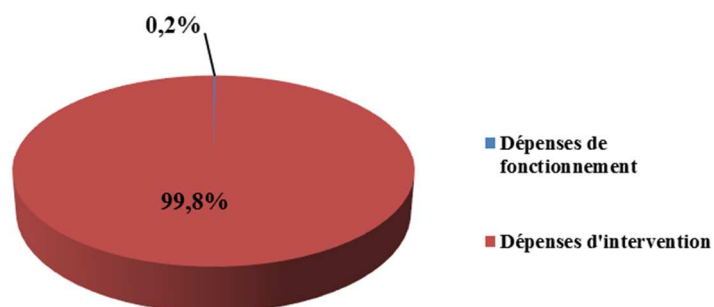


1,9 % du budget général hors R & D



N.B : Ce graphique ne retrace pas les mouvements de crédits internes à la mission

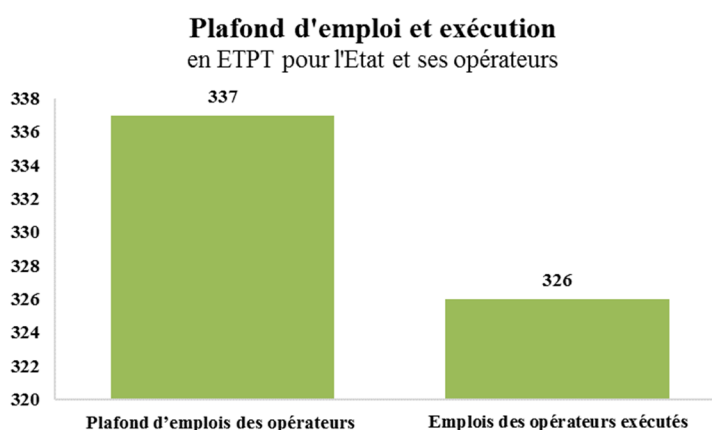
Les dépenses de la mission par nature
(CP)



Cette mission ne comprend pas de dépenses fiscales

Opérateur :

- ENIM



Les principales observations sur l'exécution

En 2017, les dépenses de la mission « Régimes sociaux et de retraite » ont augmenté de 0,2 % (soit + 9 M€, en AE comme en CP) par rapport à l'exécution 2016. À périmètre constant 2016, la mission affiche néanmoins une baisse de près de 46 M€ (soit - 0,7 %) : la hausse des dépenses s'explique principalement par la première année de versement à la retraite complémentaire obligatoire (RCO) des non-salariés agricoles.

Cette relative stabilité, masque toutefois des situations différentes selon les programmes de la mission. Certaines actions ont été sous-exécutées (Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines - CANSSM) et ont été utilisées pour abonder l'action 3 du programme 198 (caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF – CPRP SNCF), dont les crédits initiaux se sont révélés insuffisants pour couvrir les besoins de financement. Le besoin de financement complémentaire de la CPRP SNCF a été de 18 M€ et a été couvert par le transfert de près de 4 M€ en provenance du programme 195 pris le 10 novembre 2017 et par des ouvertures en loi de finances rectificative pour 14 M€. La loi de

finances rectificative (LFR) a permis également de disposer de 6,4 M€ au profit de l'apurement de la dette de l'État vis-à-vis du gestionnaire du congé de fin d'activité (CFA) des chauffeurs-routiers.

Les mouvements de crédits et les ouvertures ayant eu lieu en cours de gestion mettent en évidence l'enjeu que représente, pour les responsables de programme, la construction de leur programmation budgétaire initiale sur des hypothèses robustes. Les mesures d'accompagnement prises dans certaines caisses pour favoriser le maintien en activité ainsi que la conjoncture économique sont autant d'éléments qui déterminent certains comportements individuels chez les assurés concernés qu'il est difficile d'anticiper. Malgré tout, si la répétition de la sous-budgétisation de l'action 3 du programme 198 se confirme en 2017 comme en 2016 et en 2015, son niveau demeure relativement faible (0,3 % des crédits de l'action) et en diminution en 2017 par rapport à 2016 (- 65 %).

Pour la troisième année consécutive, la budgétisation des crédits alloués au financement du congé de fin d'activité des transporteurs routiers a été correcte, après plusieurs années de sous-budgétisation. L'année 2017 n'a cependant pas permis une refonte du dispositif, les modalités de financement par l'État ayant été reconduites à l'identique jusqu'en 2020, et ce alors même que sa refonte est annoncée depuis 2011.

Enfin, à la suite de deux décisions d'annulation de taux de cotisations patronales versées par la SNCF à la CPRP SNCF, cette dernière a enregistré dans ses comptes en 2016 une créance sur l'État d'environ 99 M€. Si le remboursement de celle-ci est prévu dans le PAP 2018, il ne fait pas l'objet d'un engagement ferme ni d'un calendrier précis. Si le remboursement de celle-ci a été, en théorie, prévu, il ne fait l'objet d'aucun engagement ferme ni d'échéancier précis.

Ces mouvements et réévaluations infra-annuelles dépendent tantôt d'éléments conjoncturels parfois peu prévisibles, tantôt de conséquences de réformes plus structurelles. Ils mettent en évidence, en creux, l'importance d'une évaluation fine et systématique de l'impact des réformes des retraites successives pour une budgétisation correcte.

Une architecture perfectible

Le pilotage du programme 198 reste inadapté dans la mesure où le directeur général des transports, des infrastructures et de la mer (DGTIM) se trouve être le responsable de programme, sans disposer de la tutelle sur les organismes financés par ce programme. Il se trouve ainsi dans la

situation où il doit fixer le budget de ces opérateurs, sans pour autant avoir la main sur leur pilotage. La Cour a attiré l'attention à de nombreuses reprises sur ce point, sans qu'aucune réflexion n'ait pu aboutir à ce jour.

Aux difficultés de pilotage s'ajoute le manque de cohérence de la maquette budgétaire de la mission. En l'état actuel, la mission ne permet pas d'avoir une vision complète de la participation de l'État aux différents régimes spéciaux de retraites, puisque la mission n'en regroupe que cinq (cf. annexe n°3) sur un total d'au moins dix catégories de régimes spéciaux¹. Les autres régimes spéciaux financés par le budget de l'État sont regroupés au sein de programmes sectoriels auxquels leurs ressortissants sont rattachés. Par ailleurs, l'ajout par voie d'amendement gouvernemental, dans la loi de finances initiale pour 2017 de 55 M€ visant à financer un dispositif de retraite complémentaire à destination des non-salariés agricoles – reconduits en 2018 – accentue la faible cohérence de cette mission et plaide de façon urgente pour une réorganisation de sa maquette et une clarification de son périmètre.

Ces fragilités ont été à plusieurs reprises soulignées par la Cour, qui a régulièrement rappelé la nécessité de revoir le pilotage du programme 198 et de repenser le périmètre de la mission. Bien que maintes fois formulées, ces recommandations n'ont pas été suivies d'effet ; la réflexion qui semblait avoir été lancée en 2016 n'a pas été à l'ordre du jour des discussions relatives au cadre pluriannuel 2018-2022 et ne semble pas avoir progressé depuis deux ans.

Des insuffisances sont également constatées au sein des projets annuels de performances, dont les indicateurs ne couvrent qu'une partie des objectifs de la mission et gagneraient à être harmonisés entre les caisses, et dont la justification au premier euro demeure lacunaire à plusieurs égards.

¹ Aux termes de l'article R.711-1 du code de la sécurité sociale (CSS), sont considérés comme des régimes spéciaux de retraite : les régimes de trois fonctions publiques, le régime des marins, le régime des entreprises minières, le régime de la SNCF, le régime de la RATP, le régime des industries électriques et gazières, le régime de la Banque de France et les régimes de la Comédie française et de l'Opéra de Paris.
Par ailleurs, le rapport triennal 2018 remis au Parlement en application du IV de l'article LO. 111-4 du code de la sécurité sociale recense, lui, 21 régimes spéciaux de sécurité sociale, dont 18 régimes ouverts et 3 régimes « fermés ».

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2016

La Cour avait formulé six recommandations au titre de la gestion 2016. Deux d'entre elles ont été partiellement suivies d'effets : celle relative à l'apurement de la dette relative au CFA ainsi que celle visant à renforcer l'information disponible au sein de la justification au premier euro des projets annuels de performance.

Recommandations formulées au titre de la gestion 2017

1. Confier la responsabilité du programme 198 à la direction de la sécurité sociale. (*recommandation reformulée*)
2. Faire évoluer le périmètre de la mission, d'une part en transférant les crédits relatifs au CFA à une mission et un programme portant des dépenses sectorielles – par exemple le programme 203 « Infrastructures et services de transports » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables » – et, d'autre part, en regroupant au sein de la mission « Régimes sociaux et de retraite » l'ensemble des régimes spéciaux de retraite subventionnés par l'État. (*recommandation reformulée*)
3. Améliorer le dispositif de suivi de la performance en proposant des indicateurs permettant d'évaluer la qualité de service des caisses et de l'ENIM ainsi qu'en harmonisant les modalités de calcul des indicateurs d'efficacité. (*recommandation partiellement reconduite*)
4. Renforcer l'information au Parlement en enrichissant et harmonisant la justification au premier euro des PAP avec une analyse plus approfondie des déterminants de la dépense et en présentant une évaluation financière des réformes mises en œuvre sur les régimes spéciaux de retraite. (*recommandation partiellement reconduite*)

Sommaire

Introduction.....	10
1 LA MAITRISE DES DEPENSES	12
1.1 La programmation des crédits initiaux	12
1.2 La gestion des crédits	15
1.3 L'évolution de la dépense	21
1.4 La soutenabilité budgétaire	25
2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE	28
2.1 Des dépenses d'intervention en quasi-totalité	28
2.2 Le financement de l'ENIM, unique opérateur de la mission	41
3 LA QUALITE DE LA GESTION	45
3.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire ...	45
3.2 La démarche de performance	46
4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	49
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2016...	49
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2017	51

Introduction

La mission « Régimes sociaux et de retraite » regroupe les subventions accordées par l'État à différents régimes spéciaux. Elle est organisée en trois programmes sectoriels, qui relèvent de ministères différents : le programme 198 (« Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » qui comprend essentiellement des subventions d'équilibre pour les régimes de retraite des agents de la SNCF et de la RATP) et le programme 197 (« Régime de retraite et de sécurité sociale des marins »), qui relèvent, en 2017, tous deux du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer (MEEM²) et le programme 195 (« Régimes de retraite des Mines, de la SEITA et divers ») qui dépend du ministère de l'économie et des finances.

La quasi-totalité des crédits de cette mission (environ 99,8 %) relève du titre 6, c'est-à-dire des dépenses d'intervention, visant à financer les prestations d'assurance vieillesse versées aux assurés relevant de ces régimes spéciaux, ainsi que le congé de fin d'activité (CFA) du programme 198 et, depuis 2017, la retraite complémentaire obligatoire (RCO) des non-salariés agricoles. Les 0,2% de crédits restants relèvent du titre 3 et sont destinés à couvrir les dépenses de fonctionnement de l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM), unique opérateur relevant de la mission, chargé de la gestion de la protection sociale des marins.

Les programmes de la mission ne rémunèrent ainsi directement aucun ETPT et aucune dépense fiscale n'est rattachée à la mission. La subvention pour charges de service public versée à l'ENIM couvre toutefois une partie de la masse salariale de l'établissement et finance donc indirectement des emplois, tout comme une partie des subventions versées à la CPRP SNCF et à la CANSSM.

Le périmètre de la mission a été régulièrement critiquée par la Cour lors des exercices précédents. Cette mission mêle en effet des dispositifs de soutien sectoriel, tel que le congé de fin d'activité (CFA) ou la RCO des non-salariés agricoles, à certains régimes spéciaux de retraite. Elle ne s'inscrit dès lors plus dans la définition d'une mission budgétaire, à savoir un « ensemble de programmes qui concourent à une politique publique définie »³. Par ailleurs, la maquette budgétaire manque d'exhaustivité et ne permet pas d'avoir une vision globale de l'engagement financier de l'État dans le soutien à ces régimes. Demandée à plusieurs reprises par la Cour,

² Devenu ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) en mai 2017

³ Article 7 de la loi organique relative aux lois de finances

une révision de l'organisation générale de la mission s'impose donc, afin d'en clarifier réellement le périmètre et le contenu. Une telle révision serait d'autant plus nécessaire qu'elle permettrait une information renforcée du Parlement dans un contexte où le Gouvernement a annoncé sa volonté d'unifier les régimes de retraite actuels en un seul régime simplifié.

1 LA MAITRISE DES DEPENSES

1.1 La programmation des crédits initiaux

1.1.1 Une programmation reposant essentiellement sur des hypothèses macro-économiques exogènes

La mission « Régimes sociaux et de retraite » se caractérise par une programmation budgétaire délicate dans la mesure où les dépenses subventionnées ont un caractère obligatoire et dépendent de déterminants démographiques, économiques et réglementaires sur lesquels les responsables de programme disposent de peu de marges de manœuvre.

Les déterminants des dépenses et des recettes sont nombreux et, pour certains, volatiles. Pour les dépenses, il s'agit du nombre de départs à la retraite, de l'évolution de la pension moyenne et du taux de revalorisation.

S'agissant des recettes, hormis les subventions de l'État et les mécanismes de compensation inter-régimes, la principale source de financement est constituée des cotisations, assises sur une masse salariale qui est, dans quelques cas (secteur des transports terrestres notamment) dépendante de facteurs exogènes. Les cessions d'actifs immobiliers constituent une autre source de ressources pour certains des régimes qui disposent d'un patrimoine immobilier (ENIM, CANSSM, RATP et SNCF). Le produit des ventes reste toutefois relativement faible, n'est pas de nature à faire baisser la subvention de l'État et ne constitue pas une mesure d'ajustement structurelle. Par exemple, seule la CANSSM a bénéficié de la vente d'un immeuble localisé à Menton, dont le produit net (13,2 M€), imputé en 2016, avait alors permis une légère baisse de la subvention de l'État. La vente prévue en 2017 de biens immobiliers par la CPRP SNCF a été repoussée à 2018. Enfin, les ventes que pourraient réaliser l'ENIM sont d'un montant modeste et leur affectation ne servirait *a priori* pas à la baisse de la subvention de l'État.

Certains éléments non-anticipés peuvent venir, en gestion, perturber la programmation budgétaire initiale. Cela a par exemple été le cas en 2017 s'agissant de la CPRP SNCF dont le besoin de financement a augmenté de manière continue au cours de l'année, pour atteindre au final 18 M€ de plus que ce qui avait été inscrit en loi de finances initiale.

L'enjeu de budgétisation tient donc d'une part à la robustesse des prévisions macro-économiques retenues (inflation, conjoncture, etc.) et d'autre part à la qualité des informations micro-économiques

(comportements individuels, niveau des rémunérations, etc.) que peuvent connaître les caisses. L'exercice de la fonction de responsabilité d'un programme se situe ainsi en large partie dans la qualité de la prévision d'une part, et dans les échanges avec les caisses d'autre part.

1.1.2 Des capacités par nature limitées de contre-expertise des prévisions par les responsables de programmes

La programmation est rendue complexe par le fait que les responsables de programmes restent largement tributaires des données et des projections fournies par les caisses. Ils ne peuvent que procéder à des contrôles de cohérence et ne disposent que de moyens internes limités pour émettre une opinion sur ces hypothèses. Les caisses sont d'ailleurs elles-mêmes dépendantes des entreprises, qui disposent de l'information brute sur les demandes de départs, la masse salariale ou le salaire moyen, et des salariés, dont les comportements sont variables et dont les demandes de départ sont parfois formulées avec peu de préavis.

Cet état de fait est plus particulièrement problématique dans le cas du programme 198. Alors que ce programme représente près de 64% des crédits totaux de la mission, son pilotage demeure très fragile du fait d'une organisation institutionnelle déséquilibrée. En effet, sans méconnaître le dialogue qu'il mène avec les établissements publics de la SNCF et la RATP sur leur politique de gestion des ressources humaines, le directeur général des transports, des infrastructures et de la mer, qui est le responsable du programme, n'assume plus la tutelle des deux principaux organismes bénéficiaires, la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPRP SNCF) et la Caisse de retraite du personnel de la RATP (CRP RATP) depuis 2009. C'est pourquoi il ne participe pas aux négociations des conventions d'objectifs et de gestion (COG) avec ces régimes et n'en est pas signataire.

Bien que sa direction assiste, en tant qu'observateur, aux conseils d'administration de ces caisses, elle n'entretient que des relations distendues avec celles-ci. Par son suivi des entreprises SNCF et RATP elle est certes informée des décisions salariales et statutaires qui pourraient avoir un impact sur la dépense de retraite. Cependant, ces sous-jacents sont indirects au regard des enjeux du pilotage des retraites (paramètres, sources de financement, etc.) qui relèvent des ministères chargés du budget et de la sécurité sociale. Ces derniers assurent d'ailleurs directement la tutelle des caisses. Même en termes purement budgétaires, la responsabilité effective du programme 198 par la DGITM interroge, dès lors qu'en 2017 le schéma

de fin de gestion du programme a été proposé « clefs en main » par la direction du budget, qui n'a sollicité la DGITM que pour confirmation.

Dans ces conditions, il n'apparaît pas pertinent de maintenir la responsabilité de ce programme à la DGITM, qui en a d'ailleurs déjà demandé le transfert en 2016.

1.1.3 La budgétisation initiale 2017 n'a pas fait ressortir de difficultés particulières

La budgétisation initiale des crédits de la mission dans le PLF 2017 n'a pas fait apparaître de difficulté majeure. La budgétisation s'est attachée à prendre en compte les dernières estimations des déterminants de la dépense, dont on a souligné la complexité ci-dessus.

À ce titre, les niveaux d'inflation projetés, tant pour 2016 que pour 2017, ont fait l'objet d'ajustements entre les premières estimations transmises par les responsables de programme au mois de février 2016 et les décisions prises au mois de juin⁴.

Par ailleurs, les niveaux projetés des dépenses de pension des caisses ont également été affinés pendant la procédure, affectant directement le montant des subventions d'équilibre nécessaires.

S'agissant du régime SNCF, la budgétisation a également intégré un abondement de 30 M€ au titre de l'estimation projetée du coût de l'annulation par le Conseil d'État du taux T1. En effet, à la suite de deux décisions du Conseil d'État de mai et juillet 2016^[1], les arrêtés fixant les taux de cotisations patronales (dits taux T1^[2]) pour les années 2013 à 2015 ont été annulés. Conformément à ces deux décisions, l'État^[3] a adopté de nouveaux arrêtés^[4] fixant des taux réduits et la caisse a procédé à une

⁴ De + 0,4 % en 2016 et 1 % en 2017 dans l'évaluation de février 2016 à + 0,1 % en 2016 et 1 % en 2017 dans l'évaluation de mai 2016

[1] Décision du 11/07/2016, n°393920 (qui annule le taux T1 de 2014 et 2015) et décision du 20/05/2016, 384816 (qui annule le taux T1 de 2013 et 2014). Les recours ont été formés par l'entreprise publique SNCF Mobilité.

[2] Aux termes du premier alinéa du II de l'article 2 du décret 28 juin 2007 : " Le taux T1 est déterminé chaque année afin de couvrir, déduction faite du produit des cotisations salariales, les montants qui seraient dus si ses salariés relevaient du régime général et des régimes de retraite complémentaire mentionnés à l'article L. 921-4 du code de la sécurité sociale "

[3] Les ministres chargés du budget, de la sécurité sociale et des transports.

[4] Arrêté du 2 mai 2017 modifiant les composantes T1 définitives pour 2013 et 2014 et 2015 et fixant les composantes définitives pour 2015 et 2016 du taux de

importante régularisation auprès de l'entreprise publique. Les moindres recettes perçues par la CPRP SNCF consécutives à la baisse du taux T1 avaient donc été anticipées dès la budgétisation initiale⁵.

De plus, lors de l'examen du projet de loi de finances au Parlement, un amendement du Gouvernement (n° 4061) de -122 605 €, a été appliqué sur le programme 197 afin de garantir le respect de la norme de dépense en valeur de l'État.

Enfin, l'article 34 de la LFSS pour 2017 a modifié l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale sur la répartition des produits de la taxe sur les tabacs. Par conséquent, ceux-ci ne sont plus attribués à l'ENIM depuis le 1er janvier 2017. Ils représentaient de l'ordre de 15 M€ par an pour l'établissement, ventilés par branche, maladie et vieillesse, pour moitié chacune. Or, la LFI 2017 ayant été élaborée sans détenir d'information en amont, le déficit de recettes induit a dû être couvert par la trésorerie de l'établissement de manière à faire face aux différentes dépenses de prestations dues aux affiliés.

1.2 La gestion des crédits

Le tableau ci-dessous présente les autorisations de crédits en loi de finances initiale, les mouvements liés à la régulation budgétaire et l'exécution des crédits sur le périmètre de la mission pour les trois programmes.

la cotisation de la Société nationale des chemins de fer français au régime de retraite du personnel de la Société nationale des chemins de fer français

⁵ Voir explication infra, paragraphe 1.2.2.

Tableau n° 1 : Synthèse des crédits programmés, disponibles et exécutés en 2017 (en M€)

	P195		P197		P198		Total Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>LFI 2016</i>	1 456,8	1 456,8	824,8	824,8	4 038,7	4 038,7	6 320,4	6 320,4
<i>Crédits consommés 2016</i>	1 429,4	1 429,4	824,8	824,8	4 066,1	4 066,1	6 320,3	6 320,3
<i>Loi de finances initiale 2017</i>	1 430,7	1 430,7	828,1	828,1	4 049,1	4 049,1	6 307,9	6 307,9
<i>Total des crédits disponibles⁶</i>	1 316,3	1 316,3	762,4	762,4	3 725,2	3 725,2	5 803,9	5 803,9
<i>Décret de transfert du 10 novembre 2017</i>	-3,9	-3,9			3,9	3,9	0,0	0,0
<i>Total des crédits disponibles⁷</i>	1 312,4	1 312,4	762,4	762,4	3 729,1	3 729,1	5 803,9	5 803,9
<i>Loi de finances rectificative 2017</i>					21,8	21,8		
<i>Total des crédits consommés</i>	1 426,6	1 426,6	828,1	828,1	4 074,9	4 074,9	6 329,5	6 329,5
<i>LFI 2018</i>	1 388,1	1 388,1	824,3	824,3	4 119,8	4 119,8	6 403,2	6 403,2

Source : DGTIM, DB, DAM. Le décret de transfert entrant sur le P 195 pour 9 003 € au titre de la « compensation apprentis » n'est pas retracé dans ce tableau

1.2.1 Une consommation de crédits stable par rapport à 2016, mais en diminution à périmètre constant

En 2017, les dépenses de la mission « Régimes sociaux et de retraite » ont été en augmentation de 0,15 % (soit + 9 M€, en AE et en CP) par rapport à l'exécution 2016. Ceci est le résultat de plusieurs évolutions :

- Après une baisse sensible de près de 5 % en 2016, les crédits consommés du programme 195 sont en très légère baisse de 3 M€ par rapport à l'exécution 2016. Toutefois, cete quasi-

⁶ Montant hors réserve de précaution

⁷ Montant hors réserve de précaution

stagnation s'analyse d'une part par la poursuite de la baisse de l'ensemble des actions et principalement de l'action 1 du programme 195, la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines (CANSSM), qui s'établit 51 M€ en dessous de l'exécution 2016, et d'autre part par le fait que le programme porte depuis les lois financières 2017 (LFI et LFR) une contribution de l'État au régime de retraite complémentaire des exploitants agricoles (RCO) qui a représenté une dépense conforme à la LFI de 55 M€ ;

- Les crédits en exécution du programme 197 sont en très légère augmentation de 3 M€, soit + 0,4 % par rapport à 2016 ;
- Les crédits consommés du programme 198 poursuivent leur hausse, de +0,22 % (soit plus de 9 M€) porté par ledynamisme de la subvention d'équilibre à la caisse SNCF (+ 5 M€) et surtout à la caisse RATP (+ 44 M€).

Plusieurs facteurs transversaux expliquent l'évolution des crédits consommés:

- Le gel des pensions au 1^{er} octobre 2016 (ce qui a affecté l'exercice 2017) contrebalancé par une augmentation plus significative au 1^{er} octobre 2017, de 0,8 %, après 3 années de quasi-stagnation et sous l'effet de la légère reprise de l'inflation ;
- La poursuite de la baisse du volume de prestations servies par les régimes fermés notamment, conjugué parfois à un phénomène de surmortalité (régime de la CANSSM notamment, en baisse de 51 M€) ;
- La hausse des cotisations patronales et salariales mises en œuvre pour la SNCF et la RATP à la suite de la loi du 20 janvier 2014, et à la SNCF à la suite de la modification des taux T1 et T2, qui a permis de maîtriser la hausse du besoin de financement.

Dans le cas du programme 195, les données démographiques favorables, et la faiblesse de l'inflation expliquent cette poursuite de la baisse.

La hausse de la consommation sur le programme 198 traduit des évolutions contrastées. Si la subvention versée à la caisse de la SNCF est relativement stable par rapport à 2016 (+5 M€), elle est sensiblement

supérieure à la programmation⁸. Le versement à la caisse de la RATP augmente de manière sensible (+44 M€ soit +7 % par rapport à 2016) et démontre une nouvelle fois le déséquilibre structurel du régime. L'impact des mesures salariales décidées par l'entreprise, en particulier au titre de mesures d'accompagnement lors des réformes des retraites précédentes, est notable dans cette augmentation⁹. Enfin, l'exécution du CFA s'établit 39 M€ en deçà de l'exécution 2016.

A périmètre constant 2016, l'exécution se poursuit à la baisse sur la mission. En effet retraité du versement au RCO des exploitants agricoles, la mission affiche une baisse de près de 46 M€, soit -0,72 % par rapport à l'exécution 2016.

Pour autant, au regard de la programmation de la mission dans la LPFP 2018-2022¹⁰, le niveau des crédits de la mission devrait rester quasi stable d'ici 2020, la baisse tendancielle des besoins des régimes en extinction étant compensée par le dynamisme des régimes RATP, SNCF et du CFA.

1.2.2 Une consommation de crédits légèrement supérieure à la LFI

L'exécution générale de la mission en 2017 est supérieure à la LFI 2017, après une année 2016 où la programmation budgétaire d'ensemble de la mission avait été respectée. Le dépassement de la LFI est imputable à l'ouverture de crédits en LFR sur le programme 198, de 21,8 M€ en AE et en CP.

Les principales explications de ce dépassement sont les suivantes :

- La réévaluation des pensions liée à l'inflation avait été fixée à 0,6 % dans la LFI et elle s'est établie à 0,8 % au 1^{er} octobre 2017 ; or, selon la direction du budget, cette augmentation de 0,2 point a eu un impact de 4,6 M€ sur la mission¹¹ ;
- Le nombre de départs à la retraite à la SNCF a été supérieur à celui attendu ;

⁸ On retrouve d'ailleurs des estimations variables au cours de l'année traduites lors des CRG

⁹ La cour le souligne notamment dans le RAFLSS de septembre 2012, chapitre VI : « Les réformes des régimes de retraite de la SNCF et de la RATP »

¹⁰ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022

¹¹ 0,8 M€ sur le P 195, 0,5 M€ sur le P 197 et 3,1 M€ sur le P 198. De façon générale, une augmentation de 0,1 point a un impact de 9 M€ en année pleine sur l'ensemble de la mission.

- Le remboursement partiel de la dette de l'Etat vis-à-vis du gestionnaire du CFA.

**Tableau n° 2 : Crédits autorisés, disponibles et exécutés par action
(AE=CP, en M€)**

	LFI 2017	Exécution 2017	Exe finale-LFI
P198	4 104,1	4 129,9	25,8
03 - régime de la SNCF	3 253,1	3 271,4	18,3
04 - régime de la RATP	680,6	680,6	0,0
05 - autres	170,4	177,9	7,5
dont RCO	55,0	55,0	0,0
P197	828,1	828,1	0,0
01 - régime de retraite et de sécurité sociale des marins	828,1	828,1	0,0
titre 3 - dépenses de fonctionnement	10,8	10,8	0,0
titre 6 - dépenses d'intervention	817,3	817,3	0,0
P195	1 375,7	1 371,6	-4,1
01 - versement au fonds de retraites de la CANSSM	1 215,7	1 212,7	-3,0
02 - régime de la SEITA	157,5	156,5	-1,0
03 - caisse des retraites de l'imprimerie nationale	0,0	0,0	0,0
04 - caisse des retraites et des régies ferroviaires d'OM	2,2	2,1	-0,1
07 - versements liés à la liquidation de l'ORTF	0,3	0,3	0,0
			0
total	6 307,9	6 329,5	21,7
titre 3 - dépenses de fonctionnement	10,8	10,8	0,0
titre 6 - dépenses d'intervention	6 297,1	6 318,8	21,7

Source : DAM, DB, DGTIM

Ce résultat ne doit pas masquer les mouvements budgétaires qui ont eu lieu en cours d'exercice et qui ont permis d'adapter la programmation budgétaire initiale, au gré des besoins de financement des différentes actions (cf. *infra*). Ainsi, le programme 195 a été légèrement sous-exécuté par rapport à la prévision en LFI (-4 M€), alors que le programme 198 a fait preuve d'un besoin de financement supplémentaire (+25,8 M€) en cours d'année. Au contraire de 2016, où « l'auto-assurance » au sein de la mission, permise par une sous-exécution plus importante du programme 195 (-27 M€), le recours à l'ouverture nette de crédits en 2017 lors de la LFR confirme l'absence de marge de manœuvre au sein de la mission.

Sur l'action CPRP SNCF, le dérapage atteint ainsi 18 M€ et est principalement justifié par un nombre de départ à la retraite en forte hausse par rapport à la budgétisation (6 822 départs contre 6 198 attendus, soit +10 %). La tutelle de la caisse n'a pas communiqué de décomposition plus précise de ce dépassement en 2017. Il est noté que le besoin de financement du programme 198 s'est réduit de 49 % par rapport à celui de 2016 (et -65 % sur l'action CPRP SNCF). Cette baisse doit toutefois être nuancée dès lors que l'analyse prend en compte un surcroît de recettes imprévu en

2017. En effet si la baisse du taux T1 avait été prévu dès la budgétisation¹², il n'avait pas été anticipé que, parallèlement, le décret n°2017-691 du 2 mai 2017 majorerait de 2% le second taux de cotisation (T2) à compter du 1^{er} mai 2017, ce qui tendrait à augmenter les recettes de la caisse d'environ 90 M€ en année pleine, soit un effet d'environ 60 M€ en 2017.

S'agissant du programme 197, la subvention de l'État à l'ENIM a pu être respectée par rapport à la programmation initiale, notamment grâce à un prélèvement sur le fonds de roulement qui n'était pas prévu en LFI 2017, de l'ordre de 6 M€. Ce prélèvement est notamment la conséquence de la fin non anticipée de l'affectation de taxe sur les tabacs (moindre recettes d'environ 7 M€ sur la « section » vieillesse), d'un montant moyen des pensions versées légèrement supérieur au niveau attendu et d'un nombre de nouvelles pensions de droits directs supérieur à la budgétisation.

S'agissant du CFA, si la programmation 2016, tout comme en 2015, n'avait pas fait resurgir de problèmes de sous-budgétisation, l'exercice 2017 fait apparaître une très légère sur-exécution de près de 3 M€ (hors effet remboursement de la dette), consécutif à un nombre de départs en CFA plus important que prévu (2 578 départs contre 2 065 prévus). Il est particulièrement difficile d'anticiper avec précision le nombre de professionnels souhaitant intégrer le dispositif de retraite anticipée. Le nombre de bénéficiaires du CFA apparaît très volatil, sans que cette volatilité ne puisse être justifiée par une quelconque évolution réglementaire ou un élément de conjoncture particulier.

Tableau n° 3 : Nombre de bénéficiaires du CFA depuis 2011

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Nombre de nouveaux entrants</i>	1790	1118	2025	1816	1135	1844	2 578

Source : DGTIM

La LFR a également permis de poursuivre le remboursement de la dette vis-à-vis du gestionnaire du CFA pour 6,4 M€. Un travail important d'identification du montant exact de cette dette a été conduit en 2017 par la DGITM, le CBCM MEDDE et la DB ; des crédits ont ainsi pu être réservés lors des arbitrages de la fin de gestion. Le montant finalement

¹² Cf paragraphe 1.1.3

affecté au remboursement a été ajusté jusqu'au dernier moment en fonction des besoins des régimes pour lesquels l'État est tenu d'assurer l'équilibre.

La poursuite du remboursement de la dette de l'État vis-à-vis du gestionnaire du CFA

Déjà notée lors de l'analyse de l'exécution du programme en 2015 et en 2016, la dette de l'État envers le gestionnaire du CFA n'a pas été totalement résorbée à ce jour.

Cette dette, qui date de 2011, est le résultat d'une « avance » demandée par l'État au gestionnaire du CFA. En effet, en 2011, afin de ne pas avoir à recourir à une loi de finances rectificative pour financer le surcoût de certaines mesures résultant de l'accord du 30 mai 2011 passé avec les partenaires sociaux, l'État a demandé au gestionnaire KLESIA de lui avancer la somme de 13,5 M€, remboursable sur trois ans.

Fin 2015, cette dette s'élevait à 15 M€. En 2016, 45 M€ ont pu être remboursés au gestionnaire, soit une dette résiduelle de près de 10,8 M€. En 2017, les ouvertures de la LFR ont permis de rembourser 6,4 M€, cette dette s'élève désormais à 4,5 M€.

La LFI 2018 prévoit la poursuite du remboursement de la dette de l'État.

1.3 L'évolution de la dépense

1.3.1 Une réserve de précaution systématiquement levée

Comme en 2016, environ¹³ 8 % du montant des crédits disponibles ont été gelés pour chacun des programmes, afin de constituer une réserve de précaution.

Par ailleurs, sur le programme 195, 20 M€ supplémentaires ont été gelés en avril 2017 dans le cadre des mesures de redressement mises en œuvre par le Gouvernement lors de la présentation du programme de stabilité à la Commission européenne. Ce « surgel » avait été positionné sur le financement du RCO : cette mise en réserve complémentaire apparaît factice, concernant un programme qui nécessitait dès la programmation initiale un dégel intégral. Même si l'État n'était pas tenu juridiquement de

¹³ La SCSP de l'ENIM permet une mise en réserve ajustée sur la part finançant des dépenses de personnel

verser cette subvention, les conditions de la décision de l'implication de l'État laissaient peu de doute quant au caractère peu pilotable de cette dépense A tout le moins, la réserve initiale permettait largement de faire face à une éventuelle baisse.

Comme en 2016, l'ensemble de la réserve des trois programmes de la mission a été dégelée.

Tableau n° 4 : Mise en réserve et levée de réserve par programme, en €

	Taux de mise en réserve	Montant gelé	Levée de la réserve	Réserve résiduelle
<i>P195</i>	8%	134 459 624	13/11/2017	0
<i>P 195 surgel</i>		20 000 000	13/11/2017	0
<i>P197</i>	7,93%	65 632 299	20/11/2017	0
<i>P198</i>	8%	323 927 742	20/11/2017	0

Source : CBCM ministère des finances, CBCM MEDDE, DAM, DGITM, DB

Pour l'ensemble des programmes, la réserve a été levée suffisamment tôt (au mois de novembre 2017), pour assurer la continuité des opérations de versement aux organismes bénéficiaires. La mise en réserve complémentaire d'avril a fait l'objet de la même opération de dégel.

Interrogée au sujet de la pertinence de cette réserve de précaution, quand bien même elle serait systématiquement utilisée, la direction du budget a indiqué qu'elle permettait principalement une plus grande vigilance des responsables de programmes et qu'elle ne souhaitait pas faire d'exception ou créer de précédent sur le principe de mise en réserve. Les responsables des programmes estiment quant à eux que la réserve ayant été levée suffisamment tôt, ce système ne crée pas de danger particulier, mais suppose une certaine prudence en termes de gestion pour éviter tout décalage du versement des pensions.

À plusieurs reprises, la Cour a contesté la pertinence de cette pratique. La mise en réserve ainsi effectuée, de 8% des crédits de chaque programme, est purement faciale pour une mission qui couvre des dépenses obligatoires. Par ailleurs, cette mise en réserve n'est ni ne peut être utilisée comme un système d'amortissement en cas de difficultés d'exécution,

puisque les responsables de programmes savent dès la LFI que ces crédits devront intégralement être libérés pour couvrir les dépenses des différentes caisses. C'est d'ailleurs à ce titre que les CBCM des deux ministères concernés ont émis des avis réservés sur les documents prévisionnels de gestion des programmes. Par conséquent, cette pratique, qui a un sens certain pour d'autres missions budgétaires, mériterait d'être revue pour cette mission. *A fortiori*, le fait de compléter la mise en réserve initiale par un surgel n'est pas non plus de bonne gestion.

En 2018, le Gouvernement a prévu une mise en réserve plus réduite à hauteur de 3 % qu'il justifie par « la présentation d'un budget 2018 sincère¹⁴ ». Malgré cette réduction du taux de mise en réserve, le montant gelé sur la mission devrait atteindre 190 M€, alors que sur les derniers exercices la réserve a systématiquement été dégelée intégralement.

Si cet effort de sincérité est louable, il n'en demeure pas moins que la mise en réserve sur cette mission demeure artificielle : cette pratique est réputée avoir pour but de sécuriser l'exécution du budget de l'État en disposant d'un outil de régulation budgétaire représentant des masses financières significatives. Or les possibilités de régulation sur la mission sont quasi nulles.

En 2018, malgré la baisse du taux de mise en réserve, les CBCM ont, pour les mêmes motifs, une nouvelle fois émis un avis favorable avec réserve sur les documents prévisionnels de gestion.

1.3.2 La régulation infra-annuelle au sein des programmes

Sur l'ensemble de l'exercice 2017, on peut noter un seul mouvement de crédits significatif par voie réglementaire.

Un transfert de crédits du programme 195 au bénéfice du programme 198 et de son action 3 (SNCF), pour 3,9 M€, en provenance des actions 1 et 2 du programme 195, à la suite du constat d'une sous-consommation de crédits sur ces actions. Ce mouvement, déjà opéré en 2015 et en 2016 a été réalisé au moyen du décret de transfert du 10 novembre 2017.

Au sein des programmes les redéploiements ont été bien plus modestes qu'en 2016. En effet, sur le programme 198, moins de 2 M€ en provenance de l'action 5 ont pu financer les besoins apparus sur la caisse de retraite SNCF et le CFA.

¹⁴ Exposé général des motifs du PLF pour 2018, page 25

Si l'année 2017 a donné lieu à un décret de transfert et une ouverture en LFR, comme en 2015, ces mouvements ont été en valeur moins importants. Les mouvements de crédits ont donc été relativement limités au regard des années passées.

Hors mouvements réglementaires, deux actions de régulation infra-annuelle sont à noter, sur la CANSSM et sur l'ENIM.

Sur la CANSSM, le report de deux paiements en fin d'année 2017 sur le début de l'année 2018, pour un montant total de 72 M€⁵, dont 29 M€ au titre de la section retraite de la caisse⁶, est à noter. Ce décalage des paiements est la conséquence de la fixation de la possibilité de recours à des ressources non permanentes à un niveau insuffisant ne permettant pas le paiement de ces charges⁷. Ce décalage pourrait génère un accroissement des dettes de la caisse à la clôture de l'exercice ; en effet s'il avait été décidé d'honorer cette dette, l'État aurait dû augmenter sa contribution à l'équilibre de sa branche vieillesse.

En tout état de cause, la subvention de l'Etat représentant une proportion majeure et croissante des dépenses de la branche vieillesse du régime (86% en 2015), c'est sur son versement que pourrait reposer mécaniquement, à terme, le paiement de ces reports de charge de 29 M€⁸. L'impact de ce report sur la situation financière 2018 de la caisse devra dès lors faire l'objet d'un suivi attentif.

S'il ne s'agit pas à proprement parler d'une action de fongibilité, le recours au fonds de roulement de l'ENIM pour 6 M€⁹ (après une année 2016 qui avait vu passer l'apport du fonds de roulement de 20 M€ en LFI 2016 à 24 M€ en exécution), au sein de programme 197, illustre toutefois la marge de manœuvre qui reste à la main du responsable pour adapter la gestion infra-annuelle des crédits, en cas de révisions à la hausse ou à la baisse des dépenses et des recettes, dans la limite toutefois de la vigilance qu'impose la nécessité de ne pas mettre en risque la gestion financière de l'établissement.

⁵ Report du paiement d'une créance URSSAF Moselle pour 29,2M€ ; décalage de l'acompte de décembre 2017 de la dotation annuelle de financement aux établissements publics et établissements sous forfaits de soins pour 42,99M€.

⁶ Cette charge a été couverte par une reprise sur provisions constituées plusieurs années auparavant

⁷ Et ayant été relevé pour 2018 (cf infra §2.1.5)

⁸ Et ce bien que la subvention de l'Etat ne constitue pas, juridiquement parlant, une subvention d'équilibre (cf. *infra*).

⁹ Donnée qui ne sera définitivement validée qu'au mois de février 2018.

1.4 La soutenabilité budgétaire

1.4.1 À long terme, une tendance à la baisse qui devrait se poursuivre

Les caisses ont fait des projections à horizon de 10 ans et à horizon 2115, sur le modèle de projection du Conseil d'orientation des retraites (COR)²⁰, qui mettent en évidence que les crédits de la mission vont poursuivre cette trajectoire à la baisse, même si l'effort de l'État continuera à représenter une part significative des recettes attribuées aux régimes et si cette baisse sera peu perceptible à court terme. Le compte général de l'État présente aussi des projections de dépenses de pensions à horizon 2117.

Ceci résulte de plusieurs dynamiques distinctes :

- dans les années à venir, la masse des pensions servies par certains régimes subventionnés est amenée à décroître du fait de la baisse du nombre d'allocataires et de la faible revalorisation des prix (SNCF, CANSSM). En revanche, la masse des pensions de la RATP ne diminuera qu'à horizon 2050, le nombre d'allocataires étant actuellement à la hausse et les pensions versées par l'ENIM progresseront d'environ 0,5% par an jusqu'en 2020 ;
- le montant des cotisations versées va légèrement croître, principalement du fait de l'effet du glissement vieillesse technicité (GVT), des revalorisations salariales décidées par les entreprises SNCF et RATP et des hausses de cotisations introduites à la suite de la loi du 20 janvier 2014. Cette hausse est toutefois modérée par la baisse de l'effectif cotisants ;
- en revanche, l'ENIM verra sa base de cotisants se réduire peu à peu, et celle de la CANSSM va s'éteindre prochainement.

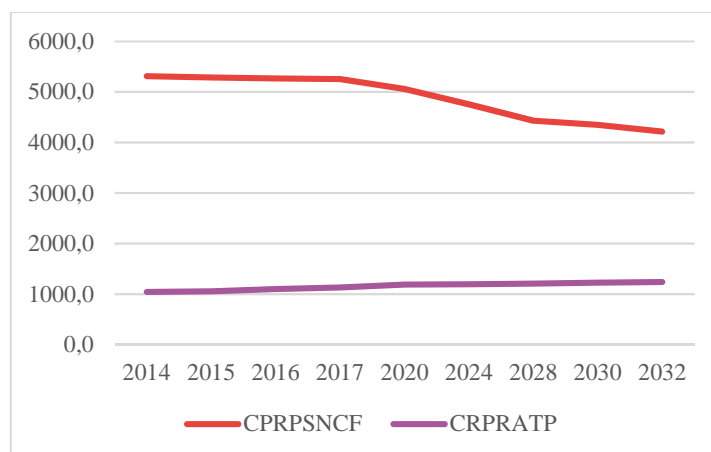
²⁰ Selon le scénario central du COR.

Tableau n° 5 : Évolution de la masse des pensions à horizon 2030 en M€

	2014	2015	2016	2017	2020	2024	2028	2030	2032
CANSSM	1 628,1	1 560,3	1 498,3	1 437,4	NC	NC	NC	NC	NC
CPRPSNCF	5 312,93	5 288,7	5 265	5 253,98	5 058	4 757	4 432	4 347	4 215
CRPRATP	1 043,11	1 058,90	1 099	1 135,20	1 189	1 197,10	1 211,20	1 226,70	1 241,50
ENIM	1 083,27	1 069,65	1 054,53	1 043,87	990,81	933,30	875,04	NC	NC

Source : données DAM, DGTIM et DB. Évolution des dépenses de pensions pour la CPRP SNCF et la CRPRATP à horizon 2032

Graphique n° 1 : Évolution de la masse des pensions à horizon 2032 en M€



1.4.2 À moyen terme, la soutenabilité de la mission devra faire l'objet d'une attention particulière

Bien que les prévisions à horizon 2030 faites par chacune des caisses prévoient une diminution de la masse des pensions à servir (excepté pour la RATP) en particulier pour les régimes éteints ou quasi-éteints, l'équilibre des trois régimes encore dynamiques (SNCF, RATP et ENIM) doit faire l'objet d'une attention particulière, comme l'a déjà indiqué la Cour en 2016.

Ces crédits concentrent à eux seuls plus de 60% des crédits totaux de la mission, et l'État doit accroître son pilotage afin de stabiliser, voire réduire sa participation dans les prochaines années. À ce titre, le budget triennal 2018-2020 prévoit sur la mission une quasi-stagnation²¹.

Par ailleurs, la faiblesse de l'inflation a contribué ces dernières années à la diminution globale des charges de pension retracées dans cette mission. Dans un contexte de reprise progressive de l'activité et de l'inflation, il appartiendra à l'État d'ajuster en conséquence l'évolution de ces crédits. Ainsi, si la gestion 2017 a bénéficié sur les 10 premiers mois de l'année de cette modération, la revalorisation des retraites d'octobre 2017 (+0,8 %) marque à ce titre un début de retournement de la tendance, cette revalorisation étant la plus importante depuis 2013.

Enfin, l'équilibre de la RCO apparaît fragile à moyen terme et l'État pourrait se voir contraindre à augmenter son apport pour assurer la soutenabilité du régime. En effet, si, en 2017, la subvention de l'État et l'augmentation du taux de cotisation ont permis d'apporter environ 110 M€ de plus pour assurer les paiements du régime, en 2018, avec une nouvelle augmentation des taux de cotisation et l'affectation²² de la taxe sur les farines, ce sont 230 M€ qui seront apportés pour combler le déficit par rapport à l'estimation initiale. Sans préjudice de son affectation, la Cour a notamment recommandé la suppression de cette taxe sur les farines²³.

Dans ces conditions, même si les sources de financement pour 2018 devraient permettre au régime de réaliser des réserves, l'augmentation de ses besoins apparaît ainsi très importante.

²¹ La LPFP 2018-2022 prévoit la trajectoire suivante pour la mission (en Md€) : LFI 2017 : 6,31 Md€, 2018 : 6,33 Md€, 2019 : 6,27 Md€, 2020 : 6,30 Md€.

²² Article 28 de la LFSS pour 2018, précédemment affectée à la MSA

²³ Cf Rapport public annuel 2018 : chapitre 7 « Les missions fiscales de la douane : des coûts trop élevés, une modernisation et une simplification à mettre en œuvre »

2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE

2.1 Des dépenses d'intervention en quasi-totalité

2.1.1 Une mission au périmètre peu cohérent

2.1.1.1 Une mission à la fois incomplète et comportant des dispositifs ne relevant pas des régimes sociaux ou de retraites

La mission « Régimes sociaux et de retraites » a ceci de particulier qu'elle ne concerne ni que des régimes sociaux et de retraite, ni tous les régimes sociaux et de retraites financés par le budget de l'État. Dès 2011, la Cour a souligné les contradictions d'architecture et de pilotage découlant de cette situation et recommandé son évolution.

En premier lieu, cette mission intègre des dispositifs de soutien sectoriel, tel que le congé de fin d'activité (CFA) ou la retraite complémentaire obligatoire des non-salariés agricoles. Le CFA, créé par deux accords collectifs du 28 mars 1997 et du 2 avril 1998, permet un départ en pré-retraite des conducteurs routiers de partir de 57 ans, sous condition de durée de service, chaque départ devant être remplacé par l'embauche d'un cotisant au CFA, dans la même entreprise. Le coût du dispositif est pris en charge à 50% par l'État. En ce qu'il constitue « pour les salariés de la branche un avantage social important »²⁴ sans pour autant constituer un régime de sécurité sociale²⁵ un élément d'attractivité, ce dispositif relève au moins autant de la mesure sectorielle que du subventionnement à un régime spécial. A ce titre, il trouverait sa place de manière plus cohérente dans un programme sectoriel, comme le programme 203 « Infrastructures et services de transports ».

L'intégration au sein de la mission, par la LFI 2017, du RCO des non-salariés agricoles, brouille un peu plus son architecture. Cette mesure est issue du plan de revalorisation des retraites agricoles de 2014, qui prévoyait qu'à compter de 2017, les retraites de base et complémentaires des chefs d'exploitations agricoles devaient être au moins égales à 75% du SMIC. L'article 91 de la loi de finances rectificative pour 2017 a ajouté à l'article L.732-58 du code rural et de la pêche maritime une disposition permettant le financement du régime d'assurance vieillesse

²⁴ Protocole d'accord sur les congés de fin d'activité du 19 avril 2017

²⁵ Lettre du secrétaire général du ministère de l'environnement et de la mer du 15 juin 2016 à l'attention du directeur du budget

complémentaire obligatoire « par les contributions et subventions de l'État ». En effet, le régime complémentaire agricole a fait état d'un déficit de trésorerie courant 2016, ce qui a poussé le Gouvernement à retenir une solution de financement partagée entre une hausse de cotisations d'une part, et une contribution de l'État d'autre part. S'agissant d'un régime complémentaire, classiquement financé par les cotisations de ses ressortissants, il s'agit à tous égards d'une mesure très dérogatoire.

En second lieu, un certain nombre de régimes sociaux et de retraite financés par le budget de l'État restent à l'extérieur du périmètre de la mission. C'est par exemple le cas des régimes spéciaux de l'Opéra, de la Comédie française ou des anciens électriciens d'Afrique du nord, aujourd'hui isolés au sein d'autres programmes. L'augmentation forte et continue des crédits de la mission sur les derniers exercices ne donne donc qu'une vision imparfaite de l'évolution de l'effort financier consenti par l'État pour l'équilibre de tous les régimes spéciaux, dont il apparaît légitime que le Parlement puisse suivre l'évolution.

La recommandation de la Cour émise en 2016 au sujet de l'évolution du programme a été portée à la connaissance du ministre de l'action et des comptes publics par lettre du Premier président en date du 19 juillet 2017. Dans sa réponse, le ministre a souligné que « la recommandation de la Cour de regrouper au sein de la mission RSR l'ensemble des subventions aux régimes spéciaux de retraite est partagée », mais soulignait des difficultés de mise en œuvre empêchant qu'une telle réforme aboutisse dans un calendrier rapproché. Aucune amorce de discussion à ces sujets n'ayant été portée à la connaissance de la Cour à cette date, ces recommandations apparaissent devoir être réitérées.

2.1.1.2 Des régimes de retraite financés par des taxes affectées

Il n'existe de définition juridique de la notion de taxe affectée ni dans la Constitution, ni dans la LOLF, ni dans le code général des impôts ni dans une loi de finances. En l'absence de définition juridique de la notion de taxe affectée, le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) de juillet 2013²⁶ en identifie deux critères principaux, nécessaires bien qu'insuffisants : le caractère d'une imposition de toute nature, et l'affectation à une personne morale en dehors du budget général de l'État. Du fait de ce deuxième critère, elles ne peuvent, par définition, être retracées au sein d'une mission du budget général de l'État.

²⁶ Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de juillet 2013, « *la fiscalité affectée : enjeux, constats et réformes* ».

De nombreuses taxes finançant des régimes spéciaux de retraite respectent ces critères et sont d'ailleurs recensées comme « taxes affectées » au sein des annexes successives aux projets de finances « évaluation des voies et moyens », telles que :

- la contribution tarifaire d'acheminement (CTA)²⁷ a pour objet le financement d'une part du régime spécial de retraite des agents des industries électriques et gazières (IEG), à savoir la part des droits spécifiques passés - acquis avant 2005 - correspondant aux activités « régulées » d'acheminement de l'énergie (distribution et transport d'électricité et de gaz naturel). Elle est due par les gestionnaires des réseaux de transport et de distribution et par les fournisseurs d'électricité et de gaz naturel qui la perçoivent auprès des consommateurs finals. Cette taxe est alors reversée à la caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG) qui verse les retraites aux agents IEG. Son montant s'élève à 1,4 Md€ en 2017 ;
- la mutualité sociale agricole (MSA) est également affectataire de taxes pour le financement du régime de base (2,8 Md€ en 2017) et le régime complémentaire obligatoire des non-salariés agricoles (220 M€). Ces taxes sont multiples et diverses (taxes sur les alcools, les huiles, etc.) ;
- enfin, de façon plus marginale, la caisse de retraite du régime de l'Opéra perçoit un pourcentage des recettes de billetterie (environ 1 M€ en 2017).

Dérogoires aux principes d'unité et d'universalité, ces taxes affectées ne sont retracées que de manière très elliptique au sein des jaunes budgétaires « Protection sociale » et « Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique ». Elles se substituent, pour ces régimes, aux subventions versées par le budget de l'État à l'ensemble des régimes de la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

²⁷ Prévues par l'article 18 de 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

2.1.2 Des régimes structurellement déséquilibrés

La quasi-totalité des dépenses de cette mission (soit 99,83%) est destinée à financer des dépenses d'intervention (titre 6), c'est-à-dire de transferts aux ménages. Seule une fraction très faible couvre les dépenses de fonctionnement de l'ENIM, au programme 197 (0,17% des crédits), et relève ainsi du titre 3. Toutefois certaines de ces dépenses d'intervention ont également vocation à couvrir des charges de fonctionnement pour certains des régimes bénéficiaires (cf. 2.1.4).

Trois facteurs déterminent le niveau annuel des dépenses et des recettes des régimes subventionnés dans le cadre de la mission « Régimes sociaux et de retraite » : leur démographie (nombre de départs en retraite et nombre de cotisants actifs sur les années N et suivantes), le cadre législatif et réglementaire (règles de liquidation, impact des réformes passées des retraites et niveau des cotisations salariales et patronales) et les politiques salariales (niveaux des salaires d'activité, qui ont un impact sur le montant des pensions versées comme sur celui des cotisations perçues).

Les subventions apportées par l'État contribuent à financer la majeure partie des charges de ces régimes. En 2017, la subvention de l'État a contribué à en financer 67 %, soit un point de plus qu'en 2016 et 2015.

Tableau n° 6 : Évolution du rapport entre la subvention versée et la masse des pensions servies par la CPRP SNCF et la CRP RATP

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>CPRP SNCF</i>	61,9%	62,8%	62,7%	62,3%	62,0%	62,0%
<i>CRP RATP</i>	56,6%	58,0%	59,4%	59,3%	58,3%	58,5%

Source : données du projet annuel de performances 2018

Comme l'indique le tableau suivant, la situation est particulièrement dégradée pour les régimes en voie d'extinction, comme celui de la CANSSM, pour lequel l'État couvre 85 % des dépenses (+2 points par rapport à 2016), alors que les cotisations représentent 0,75 % des recettes totales (-0,02 point par rapport à 2016).

Tableau n° 7 : Part de la subvention de l'État par rapport aux dépenses des principaux régimes de la mission, en M€.

	Dépenses de la branche vieillesse de ces régimes	Montant de la subvention de l'État	Montant des cotisations	Part des cotisations ramenée aux dépenses en %	Part de la subvention de l'État ramenée aux dépenses en %
<i>CANSSM</i>	1437	1215,7	10,8	1%	85%
<i>CPRP SNCF</i>	5292,7	3253,1	2029	38%	61%
<i>CRP RATP</i>	1155	680,6	483,8	42%	59%
<i>ENIM</i>	1041	828,1	113,0	11%	80%
<i>Total</i>	8925,7	5976,9	2636,6	30%	67%

Source : données du projet annuel de performances 2018, calcul Cour des comptes

À l'exception de celles versées à la CANSSM et à l'ENIM, pour lesquels l'État n'est pas juridiquement tenu d'équilibrer le solde annuel, ces subventions constituent toutes des subventions d'équilibre.

Les marges de manœuvre pour maîtriser le niveau de ces dépenses sont très limitées, et reposeraient essentiellement sur d'éventuelles réformes de ces régimes. Les possibilités de recettes supplémentaires (fiscalité affectée, augmentation des cotisations patronales) ne sont pas, en l'état, évoquées pour ces programmes. Ces dépenses étant obligatoires, les marges de manœuvre annuelles des responsables de programmes sont enfin inexistantes.

La Cour, dans le chapitre de son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (RALFSS) 2016 consacré au régime des mines²⁸ a recommandé de faire de la subvention à la CANSSM une subvention d'équilibre, dans l'objectif d'éviter l'accumulation des déficits dans un régime fermé depuis 2010. En effet, en raison du décalage entre la baisse de la subvention et la réalisation des cessions d'actifs d'une part, et de l'absence d'ajustement *ex post* à la dépense effective d'autre part, le déficit de la branche vieillesse de ce régime est devenu récurrent et a entretenu une spirale de la dette, sans que des dispositions aient été prises pour en assurer l'amortissement. La Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2017 prévoyait un retour à l'équilibre du solde de la branche vieillesse des mines en 2017 et 2018, tenant

²⁸ Cf. Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, chapitre XIII « La Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines : une survie artificielle, une suppression à organiser », septembre 2016.

principalement aux prévisions démographiques favorables et à la faible revalorisation des retraites. Si ces évolutions devraient théoriquement permettre à la subvention de l'État de poursuivre sa trajectoire de baisse (-5,9% entre 2015 et 2016, -4% entre 2016 et 2017), le report de deux paiements fin 2017 (cf. *supra*) doit conduire à une attention particulière des conditions de retour à l'équilibre.

2.1.3 Des régimes soumis à des évolutions continues

2.1.3.1 L'entrée en vigueur des réformes des retraites de 2010, 2012 et 2014 entraîne des améliorations financières à évaluer

Depuis 2008, plusieurs réformes ont été mises en œuvre afin de faire converger progressivement le système de retraite des régimes spéciaux vers le régime général et de la fonction publique. Une annexe détaille ces réformes et leur date d'entrée en vigueur pour les régimes spéciaux. À compter du 1^{er} janvier 2017, les régimes spéciaux ont vu leurs dépenses et leurs recettes affectées à plusieurs titres :

- la réforme de 2008, qui prévoit notamment le décalage progressif de l'âge de départ en retraite de 60 à 62 ans, a commencé à entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2017 pour les régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP. Elle a entraîné, pour le régime de la SNCF, une diminution du total des pensions versées d'environ 4 M€ pour la première année. Cette réforme prévoit également une augmentation des taux de cotisations salariales et patronales ;
- le décret du 2 juillet 2012 dit « carrières longues » est également entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017 pour les régimes spéciaux de retraite subventionnés par la mission, à l'exception du régime des marins et du régime des agents de la SNCF. Ce décret a notamment conduit à une nouvelle hausse de cotisations salariales et patronales. Pour le régime de la SNCF, concerné uniquement par l'augmentation des cotisations patronales prévue par ce décret, les recettes nouvelles sont évaluées à 32,1 M€ en 2017, par rapport aux taux de 2011 ;
- la réforme du 20 janvier 2014 est quant à elle entrée en vigueur en 2014 et produit déjà une partie de ses effets²⁹. L'augmentation des cotisations engendrée en 2017 par cette réforme est évaluée, pour la SNCF, à 43 M€ de recettes

²⁹ Décalage de la date de revalorisation, augmentation des taux de cotisations salariales et patronales pour les régimes de la SNCF et de la RATP

supplémentaires et la baisse des dépenses provoquée par le glissement de la date de revalorisation des pensions est estimée à 2,5 M€. En ce qui concerne les régimes des mines et des marins, concernés uniquement par cette deuxième mesure, les impacts pour 2017 sont estimés respectivement à 5,7 M€ et 4,2 M€ d'économies. À compter du 1^{er} janvier 2019 entrera en outre progressivement en vigueur une augmentation de la durée d'assurance (ou trimestres de retraite).

L'impact constaté de ces différentes réformes peut parfois être mesuré *ex post* par les caisses, comme cela a été effectué par la CANSSM, la CPRP SNCF ou l'ENIM, qui montrent dans les trois cas des diminutions de dépenses et augmentations de recettes.

Aucune évaluation *ex post* de ces différentes mesures n'a été réalisée par la caisse de la RATP. Les travaux du COR n'ont pas pour objectif une évaluation de l'impact des différentes réformes. La Cour a rappelé dans son « audit » des finances publiques de juin 2017 qu'une partie substantielle des résultats des dernières réformes des retraites était encore à venir³⁰. Le suivi de ceux-ci revêt donc une importance particulière.

Pour chaque régime, il serait souhaitable d'évaluer annuellement l'incidence de ces différentes réformes, pour l'information du Parlement, mais également afin de renforcer le pilotage de ces dépenses. Les régimes de la SNCF, de la RATP et des mines représentent en effet à eux trois 81,4 % des dépenses de la mission (62,1 % pour les seuls régimes SNCF et RATP).

2.1.3.2 De nombreuses mesures ponctuelles dont l'impact n'est pas précisément estimé

L'anticipation des effets des évolutions législatives et réglementaires générales de 2010 et 2012 est d'autant plus nécessaire qu'aux effets de ces réformes s'ajoutent ceux d'évolutions ponctuelles, dont l'impact potentiellement important sur les caisses ne peut que difficilement être estimé, ajoutant encore à l'incertitude sur la programmation budgétaire.

La subvention d'équilibre à destination de la CPRP SNCF est ainsi susceptible d'être affectée en 2018 et 2019 a minima par deux facteurs.

En premier lieu, l'article 52 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, étendant aux pensions des régimes spéciaux liquidées

³⁰ Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2017, La documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr

avant 1999 le bénéfice de la campagne double pour les combattants d'Afrique du Nord, a entraîné un afflux très important de demandes de révision de pension. La CPRP SNCF a ainsi reçu en 2017 près de 12 000 demandes en lien avec cette mesure. La validation ou non de ces périodes de campagne étant en cours d'examen par le secrétariat général pour l'administration du ministère des armées, l'impact de ces demandes sur les dépenses futures de la caisse de la SNCF, mais également pour celle de la RATP, ne peut pas être précisément évalué par celles-ci.

En second lieu, la structure des ressources de la CPRP SNCF a été modifiée, du fait à la fois de la constatation d'une créance immédiate sur l'État et d'un surcroît de ressources pour l'avenir.

La créance sur l'État a été inscrite dans les comptes de la caisse à la suite des deux décisions du Conseil d'État de mai et juillet 2016 annulant les arrêtés fixant les taux de cotisations patronales T1 pour les années 2013 à 2015 (cf. *supra*) et minorant donc rétroactivement le rendement de cette cotisation pour la caisse de retraite. Le coût de cette minoration s'élève à 99 M€ sur les quatre années passées auquel s'ajoute un moins-perçu pour l'avenir estimé à 30 M€ annuels. Cette créance doit être remboursée à partir de 2018, sans que des précisions n'aient pu être fournies ni par le responsable de programme ni par la direction du budget à ce stade. Le remboursement effectif de cette créance par l'État apparaît toutefois devoir être planifié de manière précise, afin de ne pas dépendre de la mobilisation d'hypothétiques marges qui pourraient apparaître en gestion.

Parallèlement, un décret du 2 mai 2017³¹ a majoré le taux des cotisations patronales destinées à financer les avantages spécifiques du régime de la SNCF, (dit taux T2³²). En résultera, en année pleine, un gain supplémentaire de 90 M€ annuels. L'impact de cette augmentation de ressources sur la subvention d'équilibre allouée à la CPRP SNCF n'a pas été communiqué à la Cour. Un recours a été déposé par la SNCF en mai 2017 contre la fixation de ce taux.

Le régime des marins connaît également des évolutions, au-delà de l'entrée en vigueur de certaines dispositions des réformes des retraites

³¹ Décret n° 2017-691 du 2 mai 2017

³² Aux termes du III de l'article 2 du décret 28 juin 2007 : « Le taux T2 est destiné à contribuer forfaitairement au financement des droits spécifiques de retraite du régime spécial, y compris l'incidence du recours à des ressources non permanentes lié à l'obligation de verser les pensions aux bénéficiaires par terme à échoir. »

Le rapport sénatorial de 2013 sur le régime de retraite et de sécurité sociale des marins³³ a en effet été suivi de la remise au Parlement en 2017, à sa demande, d'un rapport établi par le Conseil supérieur des gens de mer étudiant les pistes possibles pour une amélioration du régime social des marins³⁴. Ces deux rapports ont souligné la complexité du régime actuel et ont conduit à l'engagement de plusieurs chantiers structurants sur la protection sociale des marins dont les débouchés devraient avoir une incidence budgétaire sur les années à venir. C'est notamment le cas de la réflexion engagée sur l'identification du risque AT-MP au sein du régime des marins et la création d'une branche dédiée.

Des mesures plus ponctuelles sont également susceptibles de jouer sur les recettes et les dépenses du régime des marins. C'est par exemple le cas de la garantie d'une protection maternité améliorée aux conjointes de marins, dont le coût brut est estimé par l'ENIM à 400 k€ par an, hors diminution de l'action sanitaire et sociale afférente. De même, la publication, le 9 mars 2017, du décret d'application de l'article 31 de la LFSS 2016 prévoyant l'affiliation des marins étrangers travaillant sous pavillon français influence l'équilibre du régime : fin janvier 2018, 106 marins avaient été affiliés dans ce contexte et les cotisations correspondantes ont été appelées pour 250 k€. L'impact futur de cette réforme apparaît cependant, d'après la DAM, d'autant limité que l'article 26 de la LFSS 2018 a de nouveau modifié les règles correspondantes.

Enfin, en sens inverse, l'enlisement des négociations sur le CFA semble avoir stabilisé, *a minima* jusqu'en 2020, les perspectives budgétaires relatives à ce dispositif. Un accord du 30 mai 2011 prévoyait l'ouverture de discussions pour réformer le dispositif. Ces dispositions n'ont toutefois pas abouti et un nouvel accord cadre a été signé en 2016³⁵, prévoyant que la refonte du dispositif de CFA et son financement serait incluse au sein de négociations pour la rénovation générale du modèle de protection sociale des chauffeurs-routiers. Ouverte en janvier 2017, cette négociation n'a mis que trois mois à être de nouveau reportée, puisqu'un accord signé le 19 avril 2017 a prévu le report à des négociations ultérieures devant aboutir « au plus tard » le 31 décembre 2019. Le financement du dispositif restera donc inchangé jusqu'en 2020.

³³ Rapport d'information n° 707 (2012-2013) sur le régime de retraite et de sécurité sociale des marins, fait par Francis Delattre au nom de la commission des finances du Sénat

³⁴ Rapport sur les axes possibles d'adaptation du régime de protection sociale des marins (article 46 de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue)

³⁵ Accord-cadre du 20 avril 2016

2.1.4 Des subventions du titre 6 qui couvrent également des dépenses de fonctionnement

Bien que relevant du titre 6, les subventions accordées par cette mission couvrent également, de manière indirecte, les frais de gestion des différentes caisses subventionnées, à l'exception de la caisse de retraite du personnel de la RATP, dont les frais de gestion sont gérés sur un compte séparé et qui sont couverts en intégralité par la régie. S'agissant de l'ENIM (voir infra), la subvention se compose de deux parts (relevant respectivement des titres 3 et 6), l'une destinée à couvrir les frais de gestion de la branche vieillesse (environ 1 % des crédits totaux), l'autre destinée à assurer le versement des pensions (99 % des crédits).

Tableau n° 8 : Évolution des coûts de gestion des caisses et établissement sous COG depuis 2014

		2014	2015	2016	2017 ³⁶	2018 (p) ³⁷
<i>CANSSM</i>	Frais de gestion (M€)	18,5	18,0	17,1	15	11,1
	Ratio de gestion (%) ³⁸	NC	NC	NC	NC	NC
<i>CPRP SNCF</i>	Frais de gestion (M€)	22,5	22,9	22,6	27,4	23,4
	Ratio de gestion (%) ³⁹	0,42	0,43	0,43	0,52	0,44
<i>ENIM</i>	Frais de gestion (M€)	5,5	8,78	8,56	8,88	8,57
	Ratio de gestion (%) ³³	NC	NC	NC	NC	NC
<i>CRP RATP</i> (intégralement subventionné par la RATP ⁴⁰)	Frais de gestion (M€)	5,5	5,8	6,05	5,9	5,93
	Ratio de gestion ⁴¹ (%)	0,53	0,55	0,55	0,52	0,51

Source : DB, DAM, DGTIM et, pour l'année 2018, PAP PLF2018

Bien que les montants en question soient très inférieurs aux charges de pension, les frais de gestion constituent un des déterminants de la

³⁶ Les données fournies ici sont les prévisions actualisées de la gestion 2017, telles que présentées début 2018 par les responsables des programmes budgétaires concernés ou, à défaut, au sein des PAP 2018.

³⁷ Les données fournies ici sont les prévisions actualisées de la gestion 2017, telles que présentées dans le projet annuel de performances pour le PLF 2018.

³⁸ Ce ratio ne compte pas parmi les indicateurs de performance obligatoires de la CANSSM et de l'ENIM pour la préparation du budget de l'État. Il ne fait pas non plus partie des indicateurs de gestion des COG passées avec la Caisse des dépôts et des consignations et avec l'ENIM.

³⁹ Ce ratio rapporte le budget de gestion administrative voté par le CA de la caisse au volume des prestations servies, soit les prestations de retraite et d'invalidité.

⁴⁰ Du fait de l'importance des prestations versées, la CRP RATP conclut périodiquement une COG avec l'État qui détermine notamment ses ressources de gestion. Celles-ci étant intégralement prises en charge par la RATP, elles ne relèvent cependant pas à proprement parler du budget de l'État.

⁴¹ Ce ratio rapporte le budget de gestion administrative voté par le CA de la caisse au volume des prestations servies, soit les prestations de retraite et d'invalidité.

dépense auquel l'État doit veiller de près, ce déterminant était le seul qui soit véritablement pilotable. L'ENIM et, surtout, la CPRP SNCF affichent toutes deux des coûts de gestion en hausse sensible entre 2016 et 2017 (respectivement de +3,7 % et +21,2 %). S'agissant de la SNCF, cette hausse intégrerait, selon la DGITM des « reports possibles » d'opérations non effectuées en 2016. La DB, tutelle de la CPRP SNCF avance pour sa part des investissements en hausse de 4,5 M€ par rapport à 2016, et notamment l'exécution de travaux sur le siège immobilier de la caisse, ce qui n'explique toutefois pas intégralement le différentiel constaté.

Pour les quatre principaux régimes financés par la mission, (RATP, SNCF, CANSSM et ENIM), l'État est lié par une convention d'objectifs et de gestion (COG), au sein desquels les coûts de gestion font l'objet d'un suivi. Ces contrats, qu'ils soient en cours (ENIM, RATP, CANSSM) ou en phase de négociation pour une nouvelle période (SNCF, pour la période 2018-2021) affichent une trajectoire de baisse des dépenses de fonctionnement. À titre d'exemple, pour la CANSSM, les dépenses de fonctionnement devront être réduites de 18 % par rapport au montant exécuté en 2013, à la fin de la précédente COG. Les effectifs sont également réduits à un rythme de 2,5 % par an.

Les comparaisons entre les charges de gestion de chacune des caisses sont toutefois à manier avec précaution et ne peuvent, en tout état de cause, viser à la convergence. Les différences structurelles entre les caisses sont en effet importantes, les régimes pouvant être ouverts ou fermés, mutualiser ou non leurs charges de gestion avec un régime spécial de prévoyance etc. Ainsi, la CPRP SNCF n'est pas chargée de reconstituer la carrière de ses assurés, l'entreprise assumant elle-même cette reconstitution, ce qui allège le coût des liquidations. En revanche, le travail de reconstitution des carrières au sein de l'ENIM nécessite de reconstituer la carrière du marin au jour près, tâche particulièrement longue et complexe.

2.1.5 Des charges financières en baisse

Au sein de la mission « Régimes sociaux et de retraite », seules deux caisses (CANSSM et CPRP SNCF) ont l'autorisation de recourir à des ressources non-permanentes, en raison du niveau élevé de leurs besoins de financement. Cette autorisation est accordée dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale. Depuis 2016, la possibilité de recours à des ressources non permanentes a été supprimée pour la CRP RATP, parce qu'elle présente un solde prévisionnel positif.

Pour la CPRP SNCF, le plafond de 350 M€ fixé en LFSS 2016 a été augmenté pour l'année 2017, à hauteur de 450 M€ pour le mois de janvier puis à hauteur de 200 M€ du 1^{er} février au 31 décembre 2017. Cette évolution infra-annuelle du plafond de recours aux ressources non permanentes s'explique par l'atteinte par la caisse d'un point bas de trésorerie en janvier de chaque année, dans l'attente du versement de la première mensualité de l'État. Les emprunts réalisés par la branche vieillesse de la caisse sont effectués aux taux EONIA ou EURIBOR auprès de deux banques commerciales ainsi qu'auprès du régime de prévoyance de la caisse, chacun des régimes disposant d'une section comptable séparée. Ces évolutions s'accompagnent d'une réduction du coût des emprunts pour la caisse : s'élevant à 1,08 M€ en 2015 et en 2016, celui-ci a été réduit à 0,15 M€ en 2017.

En ce qui concerne la CANSSM, deux évolutions avaient permis, en 2016, de diminuer sensiblement les frais financiers de la caisse. D'une part, l'intégration financière de sa branche maladie au régime général, organisée par la LFSS 2016, a permis de diminuer effectivement le besoin de trésorerie de la caisse et d'abaisser en conséquence le plafond de recours aux ressources non permanentes⁴². D'autre part, la LFSS 2016 a autorisé l'ACOSS à consentir des prêts et des avances sans intérêt à la branche vieillesse de la caisse⁴³, qui présentait un déficit de trésorerie de 280 M€ au 31 décembre 2016. En conséquence, les charges financières supportées par la branche vieillesse de la caisse des mines, qui s'élevaient à 9,2 M€ en 2015, s'établissaient à 0,2 M€ fin 2016, puis à 0,11 M€ fin 2017.

Ces plafonds de recours aux ressources non permanentes connaissent tous deux une augmentation en 2018 par rapport à 2017. Pour la CANSSM, ce plafond a été relevé par la LFSS 2018, de 350 M€ sur l'année 2017 à 450 M€ pour 2018. Cette hausse a été provoquée par le report de deux paiements de décembre 2017 à janvier 2018 (cf. *supra*) du fait de l'insuffisance du plafond en fin d'année, reports dont les conséquences sur les exercices postérieurs devrait être suivies. Le plafond de recours aux ressources non permanentes a également été relevé pour la CPRP SNCF, pour la deuxième année consécutive, de 450 M€⁴⁴ en 2017, la LFSS pour 2018 l'a porté à 500 M€ pour le mois de janvier, et ce alors même que l'encours maximal a simultanément diminué, de 320 M€ en 2016 à 255 M€ en 2017. Dans les deux cas, la maîtrise des frais financiers

⁴² 1050 M€ au mois de janvier 2016, puis 350 M€ sur le reste de l'année

⁴³ Cf. article L225-1-4 du code de la sécurité sociale et avenant du 5 juillet 2016 à la convention entre la CANSSM et l'ACOSS.

⁴⁴ Plafond pour le mois de janvier. Du 1^{er} février au 31 décembre 2017, ce plafond s'élevait à 200 M€.

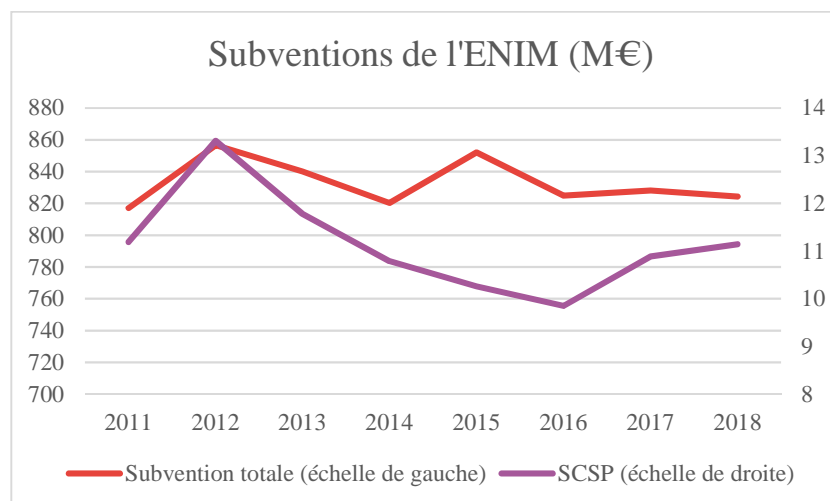
afférents à ces plus grandes possibilités d'emprunt devra faire l'objet d'un suivi rigoureux.

2.2 Le financement de l'ENIM, unique opérateur de la mission

Pour l'ENIM, les crédits versés au titre du programme 197 s'élèvent à 828,08 M€ contre 824,83 M€ en 2016, soit une augmentation de 3,2 M€. La subvention pour charges de service public, augmente, de 9,85 M€ en 2016 à 10,8 M€ en 2017, en LFI et en exécution. La subvention pour charges de service public fait en conséquence apparaître une inflexion à la hausse après la tendance baissière constatée depuis 2013 : la SCSP intègre désormais les crédits nécessaires au renouvellement des investissements (qui sont ainsi financés par la capacité d'autofinancement que dégage l'établissement)

Il faut également noter que cette subvention est versée pour sa totalité prévue en LFI et que l'ENIM, pour sa part fonctionnement, ne supporte pas la mise en réserve.

Tableau n° 9 : Évolution de la subvention depuis 2010 en M€ (AE=CP)



Source : DAM, calculs Cour des comptes

Les recettes de l'ENIM proviennent de plusieurs sources :

- Les cotisations des marins et des armateurs (moins de 10%) ;
- La subvention de l'État au titre du programme 197 (environ 50%) ;
- La compensation démographique (environ 12%) ;
- Une subvention du fonds de solidarité vieillesse.

L'ENIM bénéficie d'une triple tutelle, mais c'est le DAM qui en est le responsable de programme.

La deuxième convention d'objectif et de gestion (COG) de l'ENIM a été finalisée durant le premier trimestre de l'année 2017 et signée le 3 mai de cette même année. Elle couvre la période 2016-2020. Elle prévoit en particulier une poursuite de l'effort de maîtrise de l'emploi public et des dépenses de fonctionnement.

Ainsi, en 2017, les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 5,98 M€ dont 3,02 M€ pour le fonctionnement informatique et 2,97 M€ pour le fonctionnement courant. La trajectoire de la COG donnait un objectif de dépenses de 3,35 M€ pour le fonctionnement informatique et 3,28 M€ pour le fonctionnement courant. L'ENIM a donc poursuivi son objectif de maîtrise des coûts.

Ces dépenses se décomposent de la façon suivante :

Tableau n° 10 : Dépenses de fonctionnement de l'ENIM depuis 2013, en M€

Source : direction des affaires maritimes, ENIM.

L'ENIM se doit de contrôler au plus près ses dépenses de fonctionnement et optimiser sa gestion. Plusieurs pistes d'économies sont mises en œuvre dans le cadre de la trajectoire fixée par la nouvelle COG. L'impact pour le budget de l'État ne pourra cependant rester que marginal au regard du montant de la SCSP. Sur un budget total de 1,7 Md€ (vieillesse et maladie), 97,94% des dépenses sont des dépenses obligatoires.

Le plafond d'emploi de 337 ETPT fixé dans la LFI 2017 a été révisé par les objectifs de la COG à 332 ETPT ; il a été exécuté à hauteur de 326 ETPT (soit une baisse de 5% entre 2016 et 2017 des emplois sous plafond). Celui-ci poursuit sa décroissance dans le cadre de la LFI 2018, et se situe désormais à 319 ETPT ; la COG 2016-2020 fixe des objectifs ambitieux de réduction de l'emploi public (-57 ETPT, voire - 17 ETPT supplémentaires en fonction de l'évolution des missions).

	2013	2014	2015	2016	2017	LFI 2018
<i>Plafond d'emplois</i>						
<i>objectif de la COG</i>	410	390	370	344	332	319
<i>exécution</i>	395	374	364	344	326	
<i>Dépenses de fonctionnement</i>						
<i>Dépenses de personnel (dont MAD)</i>						
<i>objectif de la COG</i>	25,8	25,1	24,24	21,72	21,77	21,04
<i>exécution</i>	22,46	21,85	22,22	21,54	20,87	
<i>Dépenses informatiques</i>						
<i>objectif de la COG</i>	4,73	3,78	2,93	2,89	3,35	3,33
<i>exécution</i>	3,72	2,83	2,64	2,4	3,02	
<i>Autres dépenses de fonctionnement</i>						
<i>objectif de la COG</i>	3,56	3,33	3,24	3,48	3,28	3,03
<i>exécution</i>	3,69	3,27	3,22	3,2	2,97	
<i>Total dépenses de fonctionnement</i>						
<i>Objectif de la COG</i>	34,09	32,21	30,41	28,09	28,4	27,4
<i>Exécution</i>	29,87	27,95	28,08	27,05	26,86	

Tableau n° 11 : Évolution des ETPT depuis 2014

En ETPT	2014	2015	2016	2017	Évolution 2017/2016
plafond d'emplois opérateurs (LFI)	390 ETP	352	344	337	-7
Exécution du plafond d'emplois opérateurs	374 ETP	352	344	326	-18
<i>Écart</i>	<i>-16</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>-11</i>	<i>0</i>

Source : DAM

Un programme de cessions immobilières a été initié en 2016. Deux promesses de vente ont été signées fin 2017 et seront encaissées par l'ENIM en 2018. Le montant de ces ventes devrait s'établir à près de 1,9 M€. En tout état de cause, l'estimation des produits de cessions ne devrait pas conduire à une réduction du besoin de financement de l'ENIM : les produits des ventes soit seraient prioritairement affectés aux investissements qui seraient alors autofinancés, soit serviraient à assurer le coût d'entretien du patrimoine immobilier. Au surplus, certains biens identifiés à la vente, ont par leur occupation actuelle (bail emphytéotique, immeuble à vocation sociale, etc.), une valeur vénale qui pourrait se révéler faible. Ainsi, les 7,7 M€ identifiés lors de la note d'exécution budgétaire pour 2016 pourraient s'établir à un niveau plus modeste au final.

Enfin, il apparaît qu'à fin 2017, la trésorerie de l'établissement a largement été réduite ces deux dernières années (30,7 M€ à fin 2017 contre 98 M€ à fin 2015). Il conviendra de demeurer vigilant: la révision du profil de versement des subventions (antérieurement versée par 12^{ème}) démontre la mise sous tension de l'établissement.

3 LA QUALITE DE LA GESTION

3.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire

Le mouvement de crédits en direction de la CPRP SNCF (programme 198) depuis le programme 195, pour environ 3,9 M€, correspondait à un besoin de financement pour couvrir des dépenses obligatoires. Toutefois, comme en 2016, le recours au décret de transfert du 10 novembre 2017 apparaît contestable. En effet, aux termes de l'article 12-2 de la LOLF, « des transferts peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine ».

En l'espèce, l'emploi des crédits transférés ne correspond pas à des actions du programme d'origine. Ces deux actions recouvrent en effet des dépenses dont l'objet est distinct, même si, comme l'a indiqué la direction du budget, ces dépenses relèvent du titre 6 et qu'elles couvrent des dépenses de pension. Par ailleurs, le recueil des règles de comptabilité budgétaire⁴⁵ précise que « la procédure de transfert de crédits permet de modifier le ministère chargé de l'exécution de la dépense, mais les crédits transférés restent ouverts pour un objet déterminé, c'est-à-dire pour financer une action qui devrait être financée par le programme d'origine, et dont l'exécution financière a été confiée à un autre programme ».

Dans ces conditions, il aurait été nécessaire de recourir à une loi de finances rectificatives ou à un décret d'avance.

En outre, dès lors qu'une sous-budgétisation de l'action 3 du programme 198 (régime de retraite du personnel de la SNCF) était déjà apparue en 2015 et en 2016, cette récurrence doit, comme la Cour l'a déjà souligné, conduire les responsables de programmes à faire preuve de vigilance pour les prochains exercices de programmation budgétaire.

L'exécution de cette mission en 2017 a nécessité la levée intégrale de la réserve pour chacun des programmes, y compris la mise en réserve complémentaire d'avril, qui apparaît comme largement factice. À l'avenir, il convient de s'interroger sur le maintien de ce dispositif de réserve sur des dépenses obligatoires (cf. *supra*).

⁴⁵ Partie 2 du recueil, sous-partie 3.1.3. « Décrets de transfert ».

La programmation et l'exécution 2017 n'appellent pas d'autres commentaires particuliers en termes de conformité aux principes budgétaires.

3.2 La démarche de performance

3.2.1 Des indicateurs de performance à améliorer

Les indicateurs de performance utilisés dans les différents documents budgétaires préparatoires à destination des parlementaires sont pour l'essentiel des indicateurs de gestion. Ces indicateurs gagneraient à être harmonisés pour renseigner de manière plus pertinente sur l'efficience de la gestion des organismes chargés de ces régimes. Ils devraient en outre être complétés afin de mesurer la qualité du service rendu.

Le projet annuel de performances présente en effet l'efficience et la qualité du service comme les deux objectifs principaux – non dissociés – de la mission. En décalage avec ces objectifs, deux des trois indicateurs-types de la mission visent l'efficience de la gestion, qu'il s'agisse de la maîtrise des coûts globaux des caisses ou de celle de leurs coûts de gestion technique. Le troisième indicateur-type, le taux de recouvrement ou de récupération des indus, dépasse 90% pour la quasi-totalité des régimes depuis 2014⁴⁶.

Des indicateurs de performance concentrés sur l'efficience de la gestion des régimes

Les indicateurs de gestion suivis dans le cadre des PAP et des RAP sur la mission peuvent être regroupés en trois catégories principales :

- pour la CPRP-SNCF, la CRP-RATP, l'ENIM, la CANSSM et la SEITA, des indicateurs de coûts globaux, qui rapportent les coûts de fonctionnement imputés à la gestion des liquidations (ou, pour les Mines et la SEITA, la rémunération de l'État pour charge de service public) à la masse des prestations versées ;

- pour la CPRP-SNCF, la CRP-RATP, l'ENIM, la CANSSM et la SEITA, des indicateurs de coûts de primo-liquidation d'une pension de retraite, selon des modes de calculs différents ;

⁴⁶ La seule exception à ces taux très stables est la CRP RATP, où le taux de récupération des indus, de 55% en 2016⁴⁶, devrait s'élever à 96% en 2017

- pour la CPRP-SNCF, la CRP-RATP et l'ENIM, un indicateur de performance de la gestion appréhendé par le taux de récupération des indus (CPRPSNCF, CRP-RATP) ou le taux de recouvrement global (ENIM).

La représentativité de ces indicateurs au regard des deux objectifs affichés est partielle. À nombre d'indicateurs constants, l'introduction d'un ou plusieurs indicateurs-types portant sur la qualité de service des caisses, par exemple sur le taux d'erreur dans leur gestion technique ou sur leurs relations avec les affiliés, permettrait une meilleure information sur leur performance. Ces indicateurs gagneraient à être sélectionnés de manière à être aussi comparables que possible entre les différents organismes financés par la mission. Afin de limiter le risque de rupture de série, le suivi des indicateurs précédents pourrait être maintenu durant quelques années, par exemple dans la justification des crédits au premier euro.

Enfin, ces indicateurs permettent difficilement des comparaisons, les caisses de la mission présentant des différences structurelles de taille d'une part, et de fonctionnement d'autre part (cf. partie 2.1.3). À défaut d'harmoniser les cibles, l'harmonisation de leurs modalités de calcul doit cependant permettre de renforcer l'information sur ces programmes. Le coût unitaire d'une pension de retraite est ainsi mesuré, selon l'organisme, en coûts complets (régime des marins) ou en seules charges de personnel (régimes des mines, de la RATP et de la SNCF), tandis que le coût de gestion pris en compte pour être rapporté à la masse de prestations servies est tantôt calculé sur le fondement du budget de gestion (CPRP SNCF, CRP RATP), tantôt sur celui de la rémunération versée pour cette gestion (CANSSM, Association pour la prévoyance collective - APC) C'est à ce titre que la Cour propose depuis plusieurs années d'introduire un ratio uniforme d'efficience de la gestion entre les différents régimes subventionnés par la mission.

3.2.2 Une justification au premier euro qui nécessite d'être complétée

Trois autres dimensions importantes de l'information du Parlement au sujet de la mission « Régimes sociaux et de retraite » gagneraient à faire l'objet d'un renforcement dans les projets annuels de performances. Bien que n'étant pas pleinement dans les mains des responsables de programme, et ne pouvant dès lors faire l'objet d'indicateurs, l'information présentée à leur sujet au sein de la justification au premier euro gagnerait à être complétée.

La qualité de la prévision budgétaire constitue un premier enjeu (cf. *supra*, 1.1.1) . Cette prévision dépend avant tout des caisses gestionnaires

des régimes subventionnés, elles-mêmes dépendantes en partie des entreprises et des agents. La qualité des prévisions ne peut donc constituer un indicateur de performance du responsable de programme, à la différence du choix retenu pour le compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions. Au vu de l'enjeu qu'elles représentent, il serait toutefois utile que projet annuel de performances puisse en analyser la justesse. La justification au premier euro gagnerait en ce sens à être enrichie afin de faire apparaître de manière synthétique les écarts de prévision et leurs justifications, au sein des projets annuels de performances comme au sein des rapports annuels de performances.

La soutenabilité des régimes représente, comme l'a souligné la Cour à plusieurs reprises, un deuxième domaine dans lequel les indicateurs de performance ne fournissent que peu d'information. À la fois la soutenabilité à long terme de ces régimes, et l'évolution de la subvention accordée par l'État dépassant le champ de compétence des responsables de programmes, mais devraient cependant être présentés de manière claire au sein des PAP.

Or la documentation actuellement fournie dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de finances demeure incomplète sur certains points. Par exemple, le projet annuel de performances ne permet pas d'évaluer avec précision l'impact des réformes des retraites précédentes. Régulièrement, les parlementaires insistent sur la nécessité d'avoir une meilleure connaissance de ces réformes. Notamment dans un contexte de réflexion générale sur le système de retraite et son avenir, il semble indispensable que la représentation nationale puisse disposer d'une vision actualisée et synthétique, au moment du vote des crédits relatifs aux régimes spéciaux de retraite, sur les évolutions des régimes et leurs déterminants ainsi que sur les résultats des réformes qu'elle a engagées. Certaines projections à horizon de dix, vingt ou trente ans réalisées par les caisses pourraient par exemple trouver leur place au sein du projet annuel de performance.

En troisième et dernier lieu, le suivi de l'évolution de la subvention d'équilibre doit pouvoir être réalisé au moment du vote des crédits. À cet égard, la présentation, au sein du projet annuel de performances 2018, d'un ratio présentant l'évolution des subventions publiques par rapport aux dépenses totales des régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP constitue un complément utile. L'extension de cette présentation aux autres régimes, au sein de la justification au premier euro, pourrait permettre de mieux visualiser l'importance de l'apport de l'État à l'équilibre de ces régimes.

4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2016

La Cour avait formulé six recommandations lors du rapport sur l'exécution 2016 du budget de l'État. La première d'entre-elles a été reprise dans le référé adressé le 19 juillet 2017 au ministre de l'action et des comptes publics.

S'agissant de la recommandation visant à améliorer l'architecture du programme⁴⁷, l'architecture budgétaire a été reconduite, comme c'est désormais le cas depuis plus de dix ans. La direction du budget avançait en 2016 l'idée que cette refonte pourrait utilement avoir lieu lors de la détermination du prochain budget triennal pour les années 2018-2020. En 2017, elle évoque désormais l'intérêt du « chef de filât » de la DGITM sur l'évolution du statut des cheminots pour justifier son maintien en tant que responsable d'un programme de retraites qui ne relève ni de sa compétence thématique ni des tutelles qu'elle exerce. Cette justification a du moins le mérite de ne plus masquer un refus de mise en œuvre derrière des arguments de calendrier. Des mesures ont cependant été envisagées notamment par le responsable du programme 198. Le secrétariat général du MEEM a adressé une lettre en ce sens à la direction du budget, sans arbitrage favorable jusqu'à présent. (*recommandation non mise en œuvre*)

Aucun argument n'a été évoqué pour justifier le maintien du CFA au sein de la mission RSR⁴⁸. Le secrétariat général du MEEM reconnaissant même que ce régime ne constitue pas un élément de protection sociale (lettre citée ci-dessus). La recommandation de transfert sur un programme sectoriel, - qui pourrait avantageusement être le programme 203 « Infrastructures et services de transports » – paraît donc devoir être réitérée. (*recommandation non mise en œuvre*)

⁴⁷ NEB 2016, recommandation n°1 : Faire évoluer l'architecture budgétaire de la mission soit en confiant à la direction de la sécurité sociale la responsabilité du programme 198 (hors CFA) soit en regroupant au sein d'une même mission l'ensemble des régimes spéciaux de retraite subventionnés par l'État.

⁴⁸ NEB 2016, recommandation n°2 : Transférer les crédits relatifs au congé de fin d'activité des routiers à la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

S'agissant de l'amélioration des documents budgétaires⁴⁹, les responsables de programmes indiquent d'une part devoir fournir déjà un grand nombre d'informations au moment du PLF et d'autre part qu'il serait inutile, voire contre-productif, d'alourdir des documents budgétaires censés être des outils synthétiques d'aide à la décision.

Un début d'évolution a cependant été constaté avec l'inclusion au sein du PAP 2018, d'un ratio présentant le poids de la subvention d'équilibre dans le programme 198, évolution qui répond à une préoccupation mentionnée par la Cour dans sa recommandation n°4 en 2016 (cf. *infra*) et qui gagnerait à être étendue aux autres programmes. (*mise en œuvre incomplète*)

S'agissant de la création d'un indicateur unique de gestion⁵⁰, les responsables de programmes expliquent qu'un tel indicateur serait assez peu pertinent compte tenu des fortes disparités entre caisses, qui rendent les comparaisons entre chacune d'elles peu exploitables pour la programmation budgétaire. La Cour ne conteste pas cette réalité : fixer des indicateurs communs ne signifie pas pour autant qu'il faille unifier les cibles à atteindre entre des organismes qui connaissent des contraintes différentes. Même avec des objectifs différents, une information par un outil de mesure identique resterait utile pour que les parlementaires puissent disposer d'une vision comparative sur les différents régimes. (*recommandation non mise en œuvre*)

La recommandation de faire de la subvention versée à la branche vieillesse de la CANSSM une subvention d'équilibre n'a pas été mise en œuvre⁵¹. Le retour à l'équilibre des comptes de la branche vieillesse du régime des mines est prévu, mais n'écarte pas l'éventualité d'une dérive ultérieure.

La Cour ne renouvelle pas, dans le cadre de la présente note, la recommandation 2016 visant à faire de la dotation à la CANSSM une subvention d'équilibre, étant donné l'amélioration de la situation financière

⁴⁹ NEB 2016, recommandation n°3 : Renforcer l'information du Parlement en enrichissant la justification au premier euro des PAP d'une analyse approfondie et homogène entre les programmes des déterminants économiques, démographiques et réglementaires des besoins de financement des organismes.

⁵⁰ NEB 2016, recommandation n°4 : Renover le dispositif de suivi de la performance en introduisant des indicateurs d'efficience appropriés des organismes, ainsi que des indicateurs de suivi de l'évolution de la contribution de l'État dans la couverture des besoins de financement des régimes subventionnés.

⁵¹ NEB 2016, recommandation n°5 : Faire de la subvention versée à la branche vieillesse de la CANSSM une subvention d'équilibre.

de la caisse. Cette recommandation restera pleinement suivie par la Cour dans le cadre du suivi des recommandations de son rapport 2016 sur l'application de la LFSS. (*recommandation non mise en œuvre*)

La recommandation relative à l'apurement de la dette CFA est en cours de mise en œuvre⁵². La LFR a permis de régler plus de 60 % de cette dette et les crédits nécessaires à son apurement intégral ont été inscrits en LFI 2018. (*mise en œuvre en cours*)

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2017

1. Confier la responsabilité du programme 198 à la direction de la sécurité sociale.

2. Faire évoluer le périmètre de la mission, d'une part en transférant les crédits relatifs au CFA à une mission et un programme portant des dépenses sectorielles – par exemple le programme 203 « Infrastructures et services de transports » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables » – et, d'autre part, en regroupant au sein de la mission « Régimes sociaux et de retraite » l'ensemble des régimes spéciaux de retraite subventionnés par l'État.

3. Améliorer le dispositif de suivi de la performance en proposant des indicateurs permettant d'évaluer la qualité de service des caisses et de l'ENIM ainsi qu'en harmonisant les modalités de calcul des indicateurs d'efficience.

4. Renforcer l'information au Parlement en enrichissant et harmonisant la justification au premier euro des PAP avec une analyse plus approfondie des déterminants de la dépense et en présentant une évaluation financière des réformes mises en œuvre sur les régimes spéciaux de retraite.

⁵² NEB 2016, recommandation n°6 : Établir un plan d'apurement progressif de la dette contractée auprès du gestionnaire du congé de fin d'activité (CFA).

Annexe n°1 : Synthèse de l'exécution budgétaire, en €

	LFI 2016	Exécution 2016	LFI 2017	Exécution 2017	Exé 2017-LFI 2017	Exé 2017- Exé 2016
Total programme 195 - Régimes de retraites des mines, de la SEITA et divers	1 456 785 889	1 429 440 000	1 430 745 306	1 426 594 241	- 4 151 065	- 2 845 759
Versements au fonds spécial des mines	1 293 463 659	1 263 710 000	1 215 715 400	1 212 718 133	- 2 997 267	- 50 991 867
Régime de retraite de la SEITA	160 620 000	163 000 000	157 537 690	156 500 000	- 1 037 690	- 6 500 000
Caisse des retraites des régies ferrovières outre-mer	2 422 230	2 450 000	2 242 216	2 126 108	- 116 108	- 323 892
Versements liés à la liquidation de l'ORTF	280 000	280 000	250 000	250 000	-	- 30 000
Régime complémentaire obligatoire des non salariés agricoles			55 000 000	55 000 000	-	55 000 000
Total programme 197 - Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	824 838 307	824 838 307	828 077 126	828 077 126	-	3 238 819
Fonctionnement ENIM	9 849 897	9 849 897	10 776 730	10 776 730	-	926 833
Pensions des marins	814 988 410	814 988 410	817 300 396	817 300 396	-	2 311 986
Total programme 198 - Régimes sociaux et de retraites des transports terrestres	4 038 730 778	4 066 076 667	4 049 100 617	4 074 859 160	25 758 543	8 782 493
Régime de retraite du personnel de la SNCF	3 215 618 329	3 266 461 732	3 253 096 778	3 271 400 000	18 303 222	4 938 268
Régime de retraite du personnel de la RATP	652 571 360	636 600 000	680 600 000	680 600 000	-	44 000 000
Congé de fin d'activité des routiers	131 000 000	127 838 313	79 400 000	88 715 164	9 315 164	- 39 123 149
Régime de retraite des conducteurs routiers - CARCEPT	2 020 000	1 650 635	2 000 000	1 538 240	- 461 760	- 112 395
Retraite agents des chemins de fer d'Afrique du nord et outre-mer	37 483 746	33 516 429	33 980 000	32 568 909	- 1 411 091	- 947 521
Autres régimes spécifiques	37 343	9 557	23 839	36 847	13 008	27 290
Total Mission	6 320 354 974	6 320 354 974	6 307 923 049	6 329 530 527	21 607 478	9 175 553

Annexe n°2 : Synthèse des réformes des retraites depuis 2008 ayant un impact sur les régimes spéciaux

Réforme de 2008

-Allongement de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension pleine, sans décote. Cette réforme a été mise en œuvre à compter du 1^{er} juillet 2008 pour les régimes spéciaux, mais selon un calendrier différencié. Elle a été complétée par les lois de 2010 et 2014. À compter de 2024, les assurés sédentaires des régimes spéciaux, devront avoir validé 168 trimestres et seront ainsi alignés sur le régime général et le régime de la fonction publique.

-Introduction de mécanismes de décotes et surcotes pour les pensions des régimes spéciaux.

Réforme du 9 novembre 2010

-Réforme qui prévoit le report de l'âge légal de départ à la retraite de 60 à 62 ans. Les régimes spéciaux ne sont concernés qu'à partir du 1^{er} janvier 2017, pour tenir compte de la montée en charge de la réforme précédente de 2008. Normalement, à partir de 2024, tous les agents sédentaires des régimes spéciaux partiront à la retraite à 62 ans (sauf SNCF).

La loi prévoit également une augmentation progressive des durées d'assurance et des taux de cotisations salariales et patronales.

Décret du 3 juillet 2012 dit « décret carrières longues » :

-Décret qui assouplit le départ à la retraite anticipée pour les carrières longues (les personnes ayant commencé à travailler avant 20 ans, les congés maternités et les périodes de chômage sont comptabilisés, la notion d'années ou de trimestres validées est annulée).

-Il concerne tous les régimes obligatoires de base, dont les régimes spéciaux (à l'exception de l'ENIM et de la SNCF). Pour les régimes spéciaux concernés, la mesure n'entre en vigueur qu'en 2017.

Loi du 20 janvier 2014 :

-Augmentation des cotisations salariales et patronales pour tous les régimes de base obligatoire ;

-Décalage de 6 mois de la date de revalorisation des pensions (article 4 de la Loi), du 1^{er} avril au 1^{er} octobre (sauf invalidités et AT/MP).

Annexe n°3 : Participation financière de l'État à certains régimes spéciaux de retraite, en milliers d'euros⁵³

En milliers d'euros	Régime de la FPE (montant de la cotisation employeur « d'équilibre » versée par le BG de l'État, hors cotisation des autres employeurs ODAC)	CNRACL (le régime est financé par les cotisations salariales et des employeurs FPT-FPH et ne reçoit pas de financement de l'État)	ENIM (subvention versée par le P197)	CANSSM (subvention versée par le P195) (hors ANGDM)	CPRP-SNCF (subvention versée par le P198)	CRP-RATP (subvention versée par le P198)	CNIEG (Régime des IEG) (Montant de la CTA affectée à la CNIEG)	Régime de la Banque de France ⁵⁴	Caisse de retraite de l'Opéra de Paris (subvention versée par le P131)	Caisse de retraite de la Comédie-Française (subvention versée par le P131)
2015	39 055 800	-	853 000	1 342 900	3 281 300	618 300	1 423 000	<i>0 (404 000 000)</i>	13 700	3 400
2016	39 544 300	-	824 800	1 263 700	3 266 500	636 600	1 436 500	<i>0 (415 000 000)</i>	13 800	3 400
2017	40 674 000	-	828 100	1 215 700	3 253 100	680 600	1 435 000	<i>0 (428 300 000 (p))</i>	14 100	3 400

⁵³ Le régime de la SEITA, financé par la mission RSR, n'est pas retracé dans ce tableau, qui n'a pas de prétention à l'exhaustivité

⁵⁴ L'État ne verse rien à ce régime, mais la Banque de France verse une subvention d'équilibre. Sources : 2016 : rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2017 ; 2017 : données provisoires direction de la sécurité sociale.