



Mission « Régimes sociaux et de retraite »

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2020

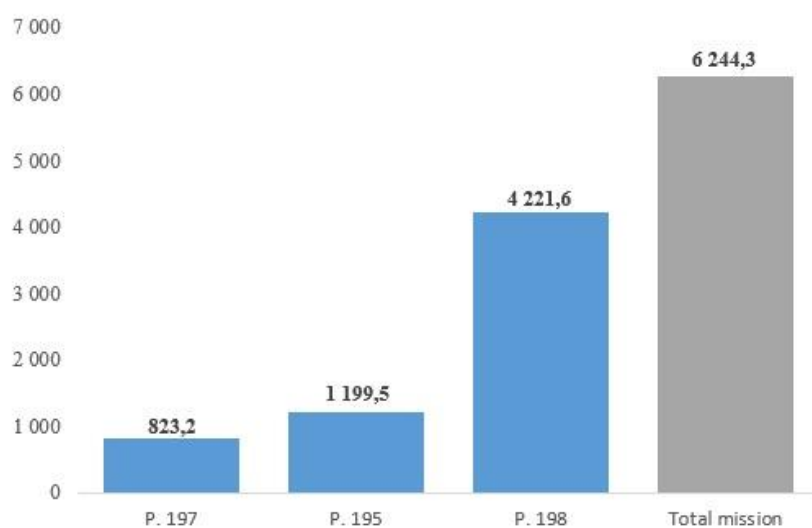
Régimes sociaux et de retraite

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

Programme 197 – Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins

Programme 198 – Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres

**Graphique n° 1 : Mission « Régimes sociaux et de retraite » -
exécution 2020 (CP, en M€)**



Synthèse

Une consommation de crédits en hausse par rapport à 2019

En 2020, les dépenses de la mission « Régimes sociaux et de retraite » ont été en hausse de 0,9 % (soit +58,1 M€ en CP) par rapport à l'exécution 2019. Mais, comme une subvention de la mission au régime complémentaire obligatoire (RCO) des non-salariés agricoles (55 M€ en 2019) a été supprimée à compter de l'exercice 2020, la hausse des dépenses est deux fois plus importante (+1,8 %, soit +113,1 M€ en CP). Dans une perspective pluriannuelle, les dépenses de la mission, qui avaient diminué en 2019, sont toutefois plutôt stables.

La hausse en 2020 masque des évolutions contrastées des différents programmes que couvre la mission : les subventions sont en forte hausse pour le programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » (+166,2 M€), qui comprend essentiellement les subventions d'équilibre pour les régimes de retraite de la SNCF et de la RATP, quasiment stable pour le programme 197 (régime de retraite des marins) et en baisse pour le programme 195 (-50,6 M€ à périmètre constant), qui couvre principalement le régime de retraite fermé des mines (-45,3 M€).

La hausse des subventions du programme 198 s'explique en partie seulement par les effets de la crise sanitaire puisque les crédits ouverts en LFI pour 2020 étaient supérieurs de 145,6 M€ aux subventions de 2019.

Des crédits globalement suffisants malgré la crise sanitaire

La crise sanitaire a conduit à accroître les dépenses de la mission principalement par le biais du chômage partiel, qui a réduit les cotisations perçues par les caisses de retraite et, en contrepartie, augmenté les subventions publiques. Les effets sur les prestations, liés à la surmortalité, auraient été relativement faibles, alors que ceux sur les frais de gestion des caisses sont variables et, en tous les cas, marginaux par rapport aux subventions d'équilibre. Pour autant, la crise sanitaire n'a pas mis en péril le respect l'exécution budgétaire en 2020.

L'exécution 2020 s'établit 16,8 M€ au-dessus des crédits de la LFI (+0,3 %). Cette sur-exécution résulte de celle de la CPRP SNCF alors que, pour les autres principaux régimes de retraite de la mission, les crédits consommés correspondent à ceux prévus en LFI ou ont été inférieurs surtout pour la CRP RATP.

Pour le régime de retraite des mines, la surmortalité liée à la crise sanitaire explique une partie de la sous-exécution par rapport à la LFI et de l'annulation de crédit en fin de gestion de 3,8 M€.

Concernant le régime de retraite des marins, la crise sanitaire a conduit à réduire la masse des cotisations perçues par la caisse mais moins qu'attendu et les moindres cotisations auraient été plus que compensées par de moindres prestations, en raison notamment de moindres départs à la retraite : la crainte d'avoir perdu des droits à retraite en raison de l'activité partielle a pu conduire certains à reporter leur départ.

Sur le programme 198, les effets de la crise sanitaire ont été absorbés, avec même une annulation de crédit en fin de gestion (0,6 M€), pour plusieurs raisons : un report de crédit de 22,1 M€ de 2019 sur 2020 ; l'existence de réserves à la CPRP SNCF de 26,9 M€ à fin 2019 ; une programmation budgétaire en LFI fragile pour la CRP RATP, laissant apparaître, hors les effets de la crise, une marge d'exécution d'environ 30 M€.

Pour la CPRP SNCF, le besoin de financement supplémentaire par rapport aux crédits en LFI est évalué à 82,4 M€, en partie financé par les 26,9 M€ de réserves à fin 2019 et par un versement de l'État supérieur de 39,6 M€ par rapport à la LFI, ce qui laisserait à fin 2020 une dette de l'État envers la caisse évaluée à 15,9 M€.

Pour la CRP RATP, les pertes de cotisations liées au chômage partiel ont été inférieures à la marge d'exécution par rapport à la LFI, ce qui se traduit par une sous-exécution de 14,3 M€.

Dans le cadre de la crise sanitaire, le gouvernement a en effet rendu éligible au dispositif de chômage partiel les salariés de droit privé des entreprises inscrites au répertoire national des entreprises contrôlées majoritairement par l'État. La SNCF et la RATP ont eu recours de façon importante au dispositif. L'exonération des charges sociales dues sur les rémunérations versées au titre du chômage partiel a engendré une perte de recettes pour les caisses qui a été compensée en subvention 2020 à hauteur de 94 M€ (78 M€ pour la caisse SNCF et 16 M€ pour celle de la RATP). Mais la perte de recettes en 2020 a été plus importante, respectivement 92,8 M€, dont 9 M€ qui devrait conduire à une régularisation de cotisations en mars 2021, et 18,8 M€.

Un périmètre de la mission à rationaliser et une maquette de performance perfectible

Ni la maquette de la mission (hormis le retrait du RCO des non-salariés agricoles), ni les indicateurs de performance n'ont fait l'objet de modification depuis 2018, malgré la recommandation réitérée de la Cour.

Le pilotage du programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » reste inadapté dans la mesure où le directeur général des transports, des infrastructures et de la mer (DGTIM), responsable de programme, ne dispose pas de la tutelle sur les organismes financés par ce programme. La Cour a attiré l'attention à de nombreuses reprises sur ce point, sans qu'aucune décision 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. Les autres régimes spéciaux financés par le budget de l'État sont regroupés au sein de programmes sectoriels auxquels leurs ressortissants sont rattachés. La présence d'un dispositif de soutien sectoriel (le congé de fin d'activité – CFA – des chauffeurs routiers) accentue la faible cohérence de cette mission et plaide de façon urgente pour une réorganisation de sa maquette et une clarification de son périmètre. La direction du budget considère que l'enjeu principal pour le CFA est aujourd'hui de faire évoluer le dispositif lui-même, alors que la DGITM n'a pas sollicité de transfert dans le contexte de projet de réforme des retraites.

Des insuffisances sont toujours constatées au sein des projets et des rapports annuels de performances (PAP et RAP), dont les indicateurs ne couvrent qu'une partie des objectifs de la mission et gagneraient à être harmonisés entre les caisses. Un effort pourrait être réalisé sur les justifications des résultats. Au moins pour les principaux régimes de la mission, il serait nécessaire de pouvoir comparer les comptes de résultat simplifiés entre les différents exercices (LFI, exécutions, etc.) et d'en expliciter les sous-jacents.

La perspective de réforme des retraites semble pousser à un certain attentisme, alors que le besoin, tant de la représentation nationale que du citoyen, de synthèse et de transparence sur les retraites est patent.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 (DB, DGITM) : Pour améliorer l'information du Parlement, regrouper dès la prochaine loi de finances l'ensemble des régimes spéciaux de retraite subventionnés par l'État au sein de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et transférer les crédits relatifs au CFA au programme 203 « Infrastructures et services de transports » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables » (recommandation reformulée).

Recommandation n° 2 (DAM, DB, DGITM) : Faire déboucher dès la prochaine loi de finances les travaux à engager pour définir des indicateurs harmonisés visant à mieux apprécier la qualité de la gestion et la qualité de service des caisses et de l'ENIM (recommandation reformulée).

Recommandation 3 (DAM, DB, DGITM) : Présenter les comptes de résultat simplifiés des principaux régimes de la mission (en LFI et en exécution) et leurs sous-jacents, et l'évaluation financière des réformes mises en œuvre sur les régimes spéciaux de retraite (recommandation complétée).

Sommaire

Introduction.....	9
1 ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	11
1.1 La programmation initiale	11
1.2 La gestion des crédits et sa régularité.....	16
1.3 Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes	21
1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire.....	26
2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME	33
2.1 Programme n° 198.....	33
2.2 Programme n° 197.....	35
2.3 Programme n° 195.....	36
3 MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT À CERTAINS RÉGIMES SPÉCIAUX.....	37
3.1 Les dépenses fiscales.....	37
3.2 Les opérateurs et les taxes affectées.....	37
3.3 Les fonds sans personnalité juridique	47
3.4 Les programmes d'investissements d'avenir.....	47
3.5 L'évolution de la dépense totale sur moyenne période.....	47

Introduction

La mission interministérielle « Régimes sociaux et de retraite » regroupe principalement les subventions accordées par l'État à différents régimes spéciaux de retraite¹. Elle est organisée en trois programmes sectoriels qui relèvent de ministères différents : le programme 195 (« Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers ») qui dépend du ministère chargé des finances², le programme 197 (« Régime de retraite et de sécurité sociale des marins »), et 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) qui relèvent tous deux du ministère de la transition écologique (MTE)³.

La quasi-totalité des crédits de cette mission (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 des chauffeurs-routiers (CFA) rattaché au programme 198. 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.

Le périmètre de la mission a évolué en 2020. La retraite complémentaire obligatoire (RCO) des non-salariés agricoles n'est plus financée en partie par le programme 195, ce qui était le cas depuis 2017 ; la subvention publique a été supprimée à compter du 1^{er} janvier 2020 et remplacée par une évolution des taxes déjà affectées au financement de la Mutualité sociale agricole.

¹ Cf. article R.711-1 CSS.

² La direction du budget (DB) est responsable du programme 195.

³ La direction des affaires maritimes (DAM) est responsable du programme 197 et la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) du programme 198.

Cette évolution de périmètre ne répond qu'en partie aux critiques de la Cour formulées lors des exercices précédents. La mission continue à mêler des régimes spéciaux de retraite et un dispositif de soutien sectoriel, le congé de fin d'activité (CFA). Elle ne permet pas en outre d'avoir une vision globale de l'engagement financier de l'État dans le soutien à l'ensemble des régimes spéciaux de retraite. Elle ne s'inscrit dès lors pas dans la définition d'une mission budgétaire, à savoir un « ensemble de programmes qui concourent à une politique publique définie ». Demandée à plusieurs reprises par la Cour, une révision de l'organisation générale de la mission afin d'en clarifier le périmètre et le contenu reste indispensable pour permettre une information renforcée du Parlement dans la perspective de la réforme des retraites.

L'exercice 2020 est marqué par les effets de la crise sanitaire. Pour autant, le dépassement des crédits ouverts en LFI a été contenu (16,8 M€). Il est inférieur au report de crédits de 2019 sur 2020 (22,1 M€) et des crédits ont été annulés en LFR de fin de gestion à hauteur de 4,4 Md€.

1 ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

1.1 La programmation initiale

1.1.1 Une programmation qui repose essentiellement sur des hypothèses exogènes

La mission « Régimes sociaux et de retraite » se caractérise par une programmation budgétaire délicate dans la mesure où les dépenses subventionnées, pour l'essentiel des subventions publiques à des régimes spéciaux de retraite, ont un caractère obligatoire et dépendent de déterminants démographiques, économiques et réglementaires à l'égard desquels les responsables de programme disposent de peu de marges de manœuvre.

En effet, ces subventions publiques, qui complètent les ressources des régimes concernés afin d'en financer les dépenses, dépendent à la fois des dépenses et des ressources des régimes subventionnés.

Or les dépenses des régimes dépendent principalement du nombre de retraités, qui évolue en fonction du nombre des départs à la retraite et des décès, et du montant de la pension moyenne, qui évolue en fonction du taux de revalorisation et du remplacement des pensions des retraités décédés par celles des nouveaux retraités.

Quant aux ressources, hormis la subvention de l'État, elles sont constituées pour l'essentiel des cotisations, dont le montant évolue en fonction de la masse salariale et des taux de cotisation, et, pour la plupart des régimes subventionnés par la mission, de transferts de compensation démographique, qui sont difficiles à prévoir avec précision.

L'enjeu de budgétisation tient donc à la robustesse des prévisions macro-économiques retenues (inflation, croissance économique, etc.) et à la qualité des informations micro-économiques (comportements de départ à la retraite, 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 les échanges avec les caisses visant à apprécier la qualité des prévisions de dépenses et de ressources des régimes (hypothèses retenues, robustesse des modèles, etc.).

Or ces prévisions ont été mises à mal en 2020 par les effets de la crise sanitaire sur les cotisations (moindre masse salariale, exonérations, etc.) et, dans une moindre mesure, sur les dépenses des régimes (surmortalité, modification de comportement de départ à la retraite, etc.).

Enfin, des évolutions statutaires peuvent affecter les crédits de la mission : c'est le cas de la loi n°2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, qui « ferme » à compter du 1^{er} janvier 2020 les recrutements au statut SNCF (cf. *infra*).

1.1.2 L'architecture de la mission demeure insatisfaisante

La mission « Régimes sociaux et de retraites » a la particularité de ne concerner ni seulement 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.

Ainsi que la Cour l'a signalé régulièrement dans ses précédentes notes d'exécution budgétaire et dans le référé du Premier président du 19 juillet 2017⁴, l'architecture globale de la mission apparaît insatisfaisante à plusieurs titres.

L'organisation institutionnelle du programme 198 est déséquilibrée. 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 (DGITM), 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 organismes et n'en est pas signataire. Bien que ses services assistent, en tant qu'observateurs, aux conseils d'administration de ces caisses, ils n'entretiennent pas de relations étroites avec celles-ci, la tutelle formelle étant exercée par la direction du budget et la direction de la sécurité sociale.

Même en termes purement budgétaires, la responsabilité effective du programme 198 par la DGITM interroge, dès lors que les schémas de fin de gestion des derniers exercices, soumis à l'arbitrage final du Premier ministre, ont été proposés « clefs en main » par la direction du budget.

⁴ Référé n° 2017-2207 relatif aux recommandations des notes d'exécution budgétaire susceptibles d'être mises en œuvre dans la prochaine loi de finances adressé au Ministre de l'action et comptes publics.

Selon cette dernière, le principal intérêt du maintien de la responsabilité du programme par la DGITM réside dans le fait qu'elle est chargée du suivi des entreprises SNCF et RATP et qu'elle est la plus à même de dialoguer avec les entreprises publiques sur leur politique de gestion des ressources humaines qui pourraient avoir un impact sur la dépense de retraite. Cependant, la direction du budget reconnaît que la fermeture du statut des cheminots depuis le 1^{er} janvier 2020 et la politique de filialisation conduite par la RATP dé-corrèlent progressivement les populations de salariés des deux groupes publics de celle des affiliés des régimes spéciaux, ce qui pourrait à terme justifier de changer la responsabilité du programme 198.

Ainsi, la Cour avait recommandé, en 2018, de mettre en place une auto-assurance ministérielle sur les crédits du programme 198 pour responsabiliser le responsable de programme, en mettant à la charge du ministère de la transition écologique et solidaire d'éventuels dérapages des dépenses par rapport aux prévisions ainsi qu'une mutualisation ministérielle de la mise en réserve, ou, à défaut, de confier la responsabilité du programme à la direction de la sécurité sociale. Cette recommandation n'a pas été reconduite en 2019 pour plusieurs raisons, qui restent valables en 2020 : la question de l'auto-assurance ne s'est pas posée, avec des annulations de crédits sur le programme 198, la DGITM ne demande plus formellement le transfert de la responsabilité du programme⁵ et les directions de la sécurité sociale et du budget, qui seraient les plus compétentes, n'y sont pas favorables pour des questions de moyens.

Cette mission intègre en outre un dispositif de soutien sectoriel, le congé de fin d'activité (CFA). Le CFA, créé par deux accords collectifs du 28 mars 1997 et du 2 avril 1998, permet un départ en préretraite 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* »⁶ sans pour autant constituer un régime de sécurité sociale⁷, ce dispositif relève au moins autant de la mesure sectorielle que du subventionnement à un régime spécial. À ce titre, il trouverait sa place de manière plus cohérente dans un programme sectoriel, tel le programme 203 « Infrastructures et services de transports ». La direction du budget considère que l'enjeu principal est aujourd'hui de faire évoluer le dispositif

⁵ En 2020, comme en 2019, dans le contexte particulier du projet de réforme des retraites, la DGITM n'a pas souhaité renouveler sa demande de transfert.

⁶ Protocole d'accord sur les congés de fin d'activité du 19 avril 2017.

⁷ Lettre du secrétaire général du ministère de l'environnement et de la mer du 15 juin 2016 à l'attention du directeur du budget.

lui-même, alors que la DGITM n'a pas sollicité de transfert dans le contexte particulier du projet de réforme des retraites.

L'intégration au sein de la mission, depuis la LFI 2017, d'une subvention au régime complémentaire obligatoire (RCO) des non-salariés agricoles brouillait un peu plus son architecture. Le Gouvernement a finalement décidé au PLF 2020, à compter du 1^{er} janvier 2020, de ne plus financer par des crédits budgétaires le RCO, qui disparaît ainsi de la maquette de la mission et est désormais financé par des taxes précédemment affectées à la Mutualité sociale agricole.

Enfin, 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 et sont isolés au sein d'autres programmes. C'est par exemple le cas des régimes spéciaux de l'Opéra et de la Comédie française, qui sont subventionnés par le programme 131 « Création » de la mission « Culture ». Les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » ne donnent qu'une vision partielle 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. Il apparaît qu'aucune discussion n'a été engagée avec le ministère chargé de la culture.

Dans sa réponse au référé précité, le ministre de l'action et des comptes publics a indiqué que « la recommandation de la Cour de regrouper au sein de la mission « Régimes sociaux et de retraite » 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 rapproché⁸.

Dans la perspective de la réforme des retraites, cette évolution du périmètre de la mission apparaît plus que jamais indispensable, par souci de cohérence et pour afficher de manière exhaustive l'effort budgétaire de l'État aux régimes spéciaux de retraite, ce qui conduit à réitérer la recommandation relative à l'architecture et au périmètre de la mission.

⁸ Depuis, lors du printemps de l'évaluation en mai 2019, le ministre de l'action et des comptes publics a indiqué, comme il l'avait déjà fait en 2018, que malgré certains inconvénients, il n'était pas opposé à certains ajustements sur la maquette de la mission.

Recommandation n° 1. (DB, DGITM) Pour améliorer l'information du Parlement, regrouper dès la prochaine loi de finances l'ensemble des régimes spéciaux de retraite subventionnés par l'État au sein de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et transférer les crédits relatifs au CFA au programme 203 « Infrastructures et services de transports » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables » (recommandation reformulée).

1.1.3 La budgétisation initiale 2020 repose sur des prévisions plus ou moins robustes

La budgétisation initiale des crédits de la mission n'a pas fait apparaître de difficultés majeures au sens où elle s'est attachée à prendre en compte les dernières prévisions des déterminants de la dépense de la mission, dont on a souligné la complexité.

Ces prévisions apparaissent fragiles pour la CRP RATP, qui fait appel à cet effet à un service d'actuariat externe, car les sous-jacents ne sont pas tous clairement explicités. Elles le sont également pour le CFA – mais les enjeux financiers sont moindres –, pour lequel les données ne sont pas toujours stabilisées.

La LFI pour 2020 a ouvert 6,23 Md€, soit 70 M€ de moins que l'annuité prévue par la LPFP pour 2018-2022 (6,30 Md€) pour la mission.

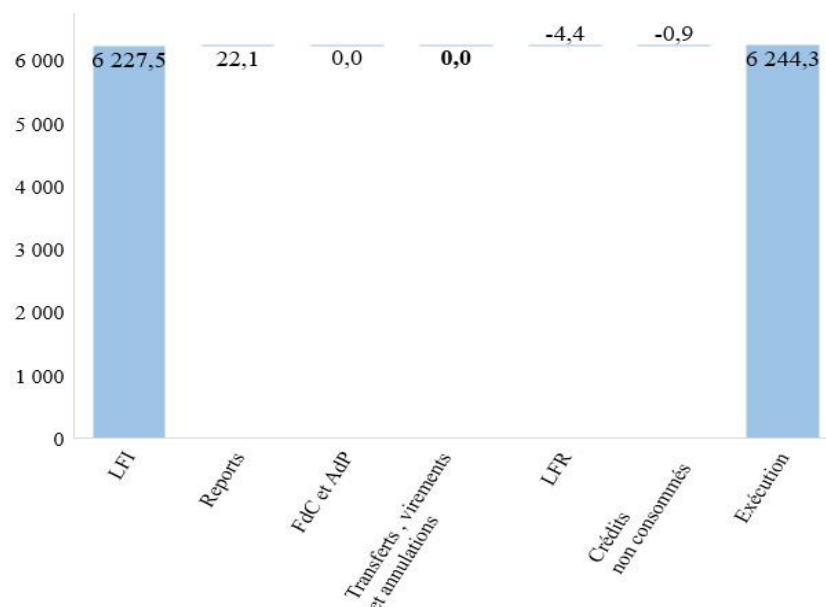
Ce niveau inférieur à la programmation s'explique en premier lieu par une mesure de périmètre avec la fin en 2020 du financement par crédits budgétaires du RCO agricole (55 M€).

Par ailleurs, la LPFP avait prévu des revalorisations des pensions sur les prix en 2020. La sous-revalorisation par rapport à l'inflation des pensions d'un montant supérieur à 2 000 euros par mois prévue par l'article 81 de la LFSS pour 2020⁹ devait permettre une économie sur la mission de 31,9 M€ selon les travaux préparatoires au PLFSS pour 2020. Selon les dernières données des caisses dans le périmètre de la mission, l'économie aurait été plutôt de l'ordre de 40 M€.

⁹ Pour les assurés dont le montant total des pensions avant revalorisation est supérieur à 2 000 € et inférieur ou égal à 2 008 €, la revalorisation en 2020 est de 0,8 % ; pour ceux dont ce montant est supérieur à 2 008 € et inférieur ou égal à 2 012 €, elle est de 0,6 % ; pour ceux dont ce montant est supérieur à 2 012 € et inférieur ou égal à 2 014 €, elle est de 0,4 %, contre 1,0 % pour les autres pensions revalorisées selon l'inflation.

1.2 La gestion des crédits et sa régularité

Graphique n° 2 : De la LFI à l'exécution (CP, en M €)



1.2.1 Une réserve de précaution levée presque en totalité pour faire face aux dépenses obligatoires

Afin de constituer une réserve de précaution, prévue à l'article 51 de la LOLF En 2020, environ¹⁰ 4 % du montant des crédits disponibles ont été « gelés » pour chacun des programmes, auxquels s'est ajoutée une mise en réserve supplémentaire de 52,1 M€ sur le programme 198 afin de compenser une atténuation de la réserve de précaution du programme 203 au titre des versements à SNCF Réseau concernant les TER-TET. La sous-exécution du programme 198 en 2019, à hauteur de 108 M€, laissait présager des marges financières en 2020 et le montant de la mise en réserve supplémentaire a été fixé égal à la somme du versement supplémentaire de 30 M€ effectué fin 2019 à la CPRP SNCF et du report de crédit du programme 198 de 22,1 M€ de 2019 sur 2020.

La réserve de précaution n'a pas été levée intégralement si on considère que les annulations de crédit en loi de finances rectificative de fin de gestion (LFR 4) sont une non-utilisation d'une partie des réserves.

¹⁰ La subvention pour charge de service public (SCSP) de l'ENIM permet une mise en réserve de 0,5 % sur la part finançant des dépenses de personnel.

Comme les annulations de crédit ont été faibles, le dégel en gestion a représenté 92,0 % de la réserve du programme 195, 100 % pour le programme 197 et 99,7 % pour le programme 198.

**Tableau n° 1 : Mise en réserve et levée de réserve par programme
(en €)**

	Taux de mise en réserve	Montant mis en réserve	Levée de la réserve	Annulation de crédit en LFR4	Dégel en gestion
P195	4 %	48 134 919	16/11/20	3 843 741	44 291 178
P197	3,97 %	32 684 493	16/11/20	0	32 684 493
P198	4 %	168 038 664	16/11/20	577 881	219 551 750
	P203	52 090 967			
	Total	220 129 631			

Note : le dégel en gestion correspond au montant mis en réserve diminué de l'annulation de crédit en LFR 4.

Sources : responsables de programme, CBCM.

La Cour maintient ses réserves sur la pratique du gel de crédits sur la mission.

La mise en réserve ainsi effectuée demeure purement faciale pour une mission qui couvre des dépenses non pilotables dans leur quasi intégralité. Par ailleurs, cette mise en réserve 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, ou presque, être libérés pour couvrir les dépenses des différentes caisses. C'est d'ailleurs à ce titre que les CBCM des deux ministères concernés émettent systématiquement des avis réservés sur les documents prévisionnels de gestion des programmes. La pratique de la mise en réserve, qui a un sens pour d'autres missions budgétaires, mériterait d'être revue pour cette mission.

Interrogée au sujet de la pertinence de cette réserve de précaution, quand bien même elle serait systématiquement utilisée, la direction du budget avait indiqué qu'elle permettait principalement une plus grande vigilance des responsables de programmes et qu'elle ne souhaitait pas faire d'exception sur le principe de mise en réserve. Les responsables des programmes estiment quant à eux que la réserve ayant été levée suffisamment tôt (en novembre de l'année considérée), ce système ne crée pas de danger particulier, mais suppose une certaine prudence en termes de

gestion pour assurer la continuité des opérations de versement aux organismes bénéficiaires.

Conformément à l'article 51¹¹ de la LOLF, cette pratique a 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. L'annulation de crédits en LFR ne présuppose pas leur gel préalable.

1.2.2 Les crédits budgétés ont été globalement suffisants malgré la crise sanitaire

La crise sanitaire a conduit à accroître les dépenses de la mission principalement par le biais du chômage partiel, qui a réduit les cotisations perçues par les caisses de retraite et, en contrepartie, augmenté les subventions publiques. Les effets sur les prestations, liés à la surmortalité, auraient été relativement faibles, alors que ceux sur les frais de gestion des caisses sont variables¹² et, en tous les cas, marginaux par rapport aux subventions d'équilibre. Pour autant, la crise sanitaire n'a pas mis en péril le respect l'exécution budgétaire en 2020.

Pour le régime de retraite des mines, l'incidence sur les cotisations est marginale¹³. La surmortalité liée à la crise sanitaire explique une partie de la sous-exécution à hauteur de 6,5 M€ par rapport à la LFI pour ce régime.

Concernant le régime de retraite des marins (ENIM, programme 197), la crise sanitaire a conduit à réduire la masse des cotisations perçues par la caisse mais moins qu'attendu, la baisse d'activité touchant surtout les transports de passagers alors que l'activité de transport de marchandises s'est mieux maintenue. Ces moindres cotisations auraient été plus que compensées par de moindres prestations, en raison notamment d'un nombre de départs à la retraite plus faible qu'en 2019 (-9 %). La crainte d'avoir perdu des droits à retraite en raison de l'activité partielle a pu conduire des assurés à reporter leur départ¹⁴.

¹¹ Article 51, 4^obis : « des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses [...] en particulier [...] le taux de mise en réserve ».

¹² Par exemple, dépenses nouvelles liées à la mise en œuvre du télétravail et au déploiement des mesures sanitaires, mais diminution des frais de mission ou encore report de dépenses liées à des reports de projets ou de recrutements.

¹³ Les cotisants sont majoritairement des salariés des établissements de santé Filiéris, non éligibles au chômage partiel mis en place dans le cadre de la crise sanitaire.

¹⁴ La décision de compenser les effets de l'activité partielle sur les droits à retraite a été prise mais, contrairement aux régimes de retraite de la SNCF et de la RATP, elle n'a pas encore fait l'objet d'un décret.

Sur le programme 198, les effets de la crise sanitaire ont été absorbés sans ouverture complémentaire de crédits en LFR, avec même une annulation de crédit en fin de gestion (577,9 k€), pour plusieurs raisons : un report de crédit de 22,1 M€ de 2019 sur 2020, initialement prévu pour disposer d'une marge de précaution pour les aléas en gestion en l'absence d'indications début 2020 sur la durée du mouvement social lié à la réforme des retraites et ses conséquences financières sur la subvention d'équilibre ; l'existence de réserves à la CPRP SNCF de 26,9 M€ à fin 2019¹⁵ ; un besoin de financement, hors les effets de la crise, pour la CRP RATP inférieur d'environ 30 M€ aux crédits ouverts à ce titre en LFI, sans que les déterminants de cet écart aient été clairement identifiés et soulignant la fragilité des hypothèses sur lesquelles a été établie la budgétisation initiale.

Pour la CPRP SNCF, le besoin de financement supplémentaire par rapport aux crédits en LFI 2020 est évalué à 82,4 M€, en partie financé par les 26,9 M€ de réserves à fin 2019 et par un versement de l'État supérieur de 39,6 M€ à la LFI, ce qui laisserait à fin 2020 une dette de l'État envers la caisse évaluée à 15,9 M€.

Pour la CRP RATP, les pertes de cotisations liées au chômage partiel ont été inférieures à la marge d'environ 30 M€ par rapport à la LFI, ce qui se traduit par une sous-exécution par rapport à la LFI de 14,3 M€.

Dans le cadre de la crise sanitaire, le gouvernement, par une ordonnance 2020-346 du 27 mars 2020¹⁶, a en effet rendu éligible au dispositif de chômage partiel les salariés de droit privé des entreprises inscrites au répertoire national des entreprises contrôlées majoritairement par l'État. Compte tenu de la baisse sensible de l'activité à la SNCF et à la RATP pendant la crise, ces entreprises ont eu recours de façon importante au dispositif. L'exonération des charges sociales dues sur les rémunérations versées au titre du chômage partiel a engendré une perte de recettes pour les caisses qui a été compensée en subvention 2020 à hauteur de 94 M€ (78 M€ pour la caisse SNCF et 16 M€ pour celle de la RATP).

¹⁵ En raison du versement supplémentaire de 30 M€ effectué fin 2019 pour couvrir le manque à gagner lié aux grèves de décembre 2020, mais qui aurait dû l'être en 2020 puisque les retenues sur salaires sont intervenues début 2020 (cf. NEB 2019).

¹⁶ Le décret n° 2020-1489 du 1^{er} décembre 2020, relatif à la prise en compte des périodes d'activité partielle pour les assurés de certains régimes spéciaux, prévoit les modalités de prise en compte des périodes d'activité partielle au titre des droits à retraite pour les assurés de la SNCF et de la RATP. Il dispose d'une part, que ces périodes seront validées dans la durée de service du régime et dans la durée d'assurance tous régimes et, d'autre part, prévoit la neutralisation du montant de l'allocation d'activité partielle dans le calcul du revenu de référence pris en compte pour le calcul des droits à retraite.

En pratique, compte tenu de l'inadaptation des SI pour prendre en compte l'activité partielle dans le calcul des cotisations, les deux caisses ont d'abord recouvré l'ensemble des cotisations, malgré les exonérations, et les indus de cotisations ont été régularisés sur les versements de décembre 2020, après un travail d'évolution des SI. En outre, la perte de recettes liée à la crise pour les caisses a été plus importante que la subvention 2020 accordée à cet effet. Début 2021, après clôture de l'exercice, la SNCF et la RATP ont affiné les chiffrages d'activité partielle en 2020, qui auraient respectivement coûté 83,8 M€ (+5,8 M€ par rapport aux sous-jacents de l'exécution budgétaire)¹⁷ et 18,8 M€ (+2,8 M€).

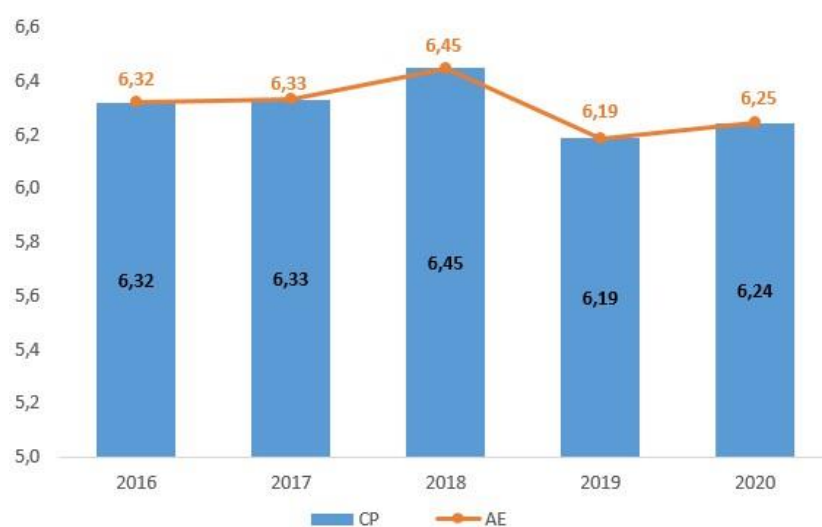
1.2.3 Une charge à payer pour le programme 198, par erreur

Fin novembre 2020, entre la LFR de fin de gestion et l'arrêt des comptes, un versement complémentaire pour la CPRP SNCF à hauteur de 852 000 € a fait l'objet d'un engagement qui, par erreur, n'a pas été adressé au comptable pour être mis en paiement. La régularisation de cette charge à payer est intervenue dès janvier 2021 et une demande de report de crédits en 2021 a été faite.

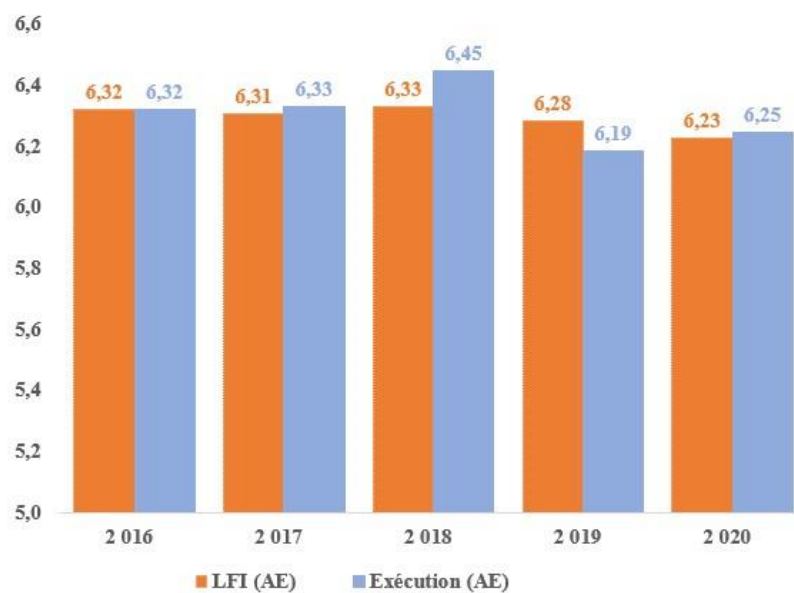
¹⁷ Hors l'impact de l'activité partielle pendant la vague 2 (de septembre à décembre 2020), évalué à 9 M€, qui devrait impliquer une régularisation des cotisations versées en mars 2021.

1.3 Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes

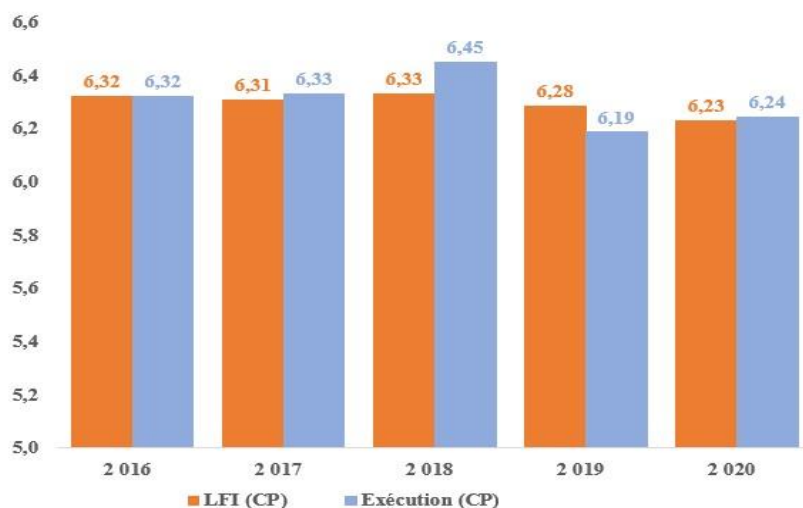
Graphique n° 3 : Exécution 2016-2020 (Mds €)



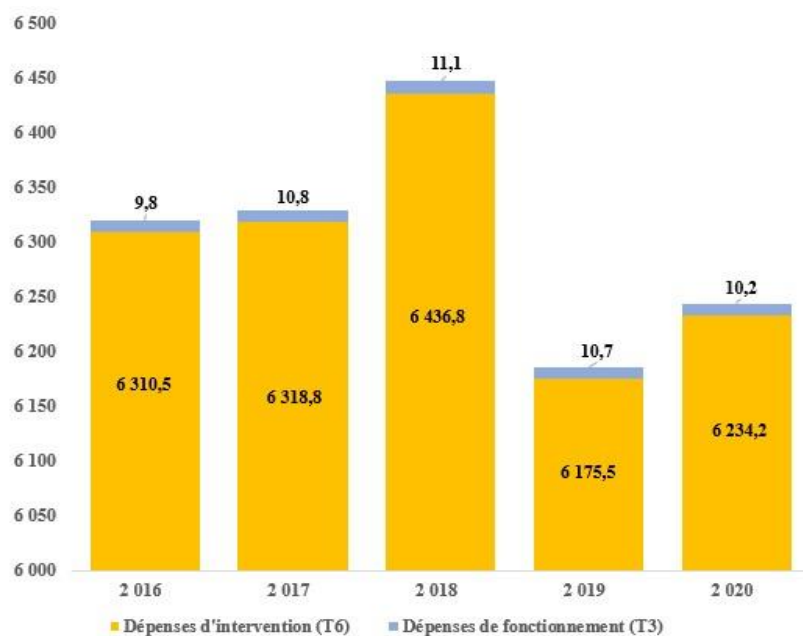
Graphique n° 4 : LFI et exécution 2016-2020 (AE, Mds €)

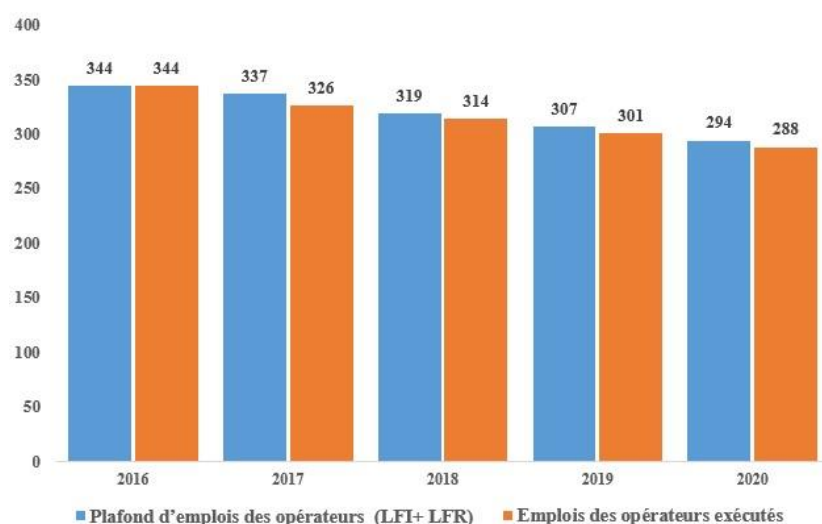


Graphique n° 5 : LFI et exécution 2016-2020 (CP, Mds €)



Graphique n° 6 : Dépenses 2016-2020 de la mission par titre (CP, en M€)



Graphique n° 7 : Plafond d'emplois et exécution (en ETPT pour les opérateurs)**Tableau n° 2 : Synthèse des crédits programmés et consommés 2018-2020 (en M€)**

	P195		P197		P198		Total Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>LFI 2018</i>	1 388,1	1 388,1	824,3	824,3	4 119,8	4 119,8	6 332,2	6 332,2
<i>Total crédits consommés 2018</i>	1 376,8	1 376,8	824,3	824,3	4 246,8	4 246,8	6 447,9	6 447,9
<i>LFI 2019</i>	1 305,1	1 305,1	815,7	815,7	4 163,5	4 163,5	6 284,3	6 284,3
<i>Total crédits consommés 2019</i>	1 305,1	1 305,1	825,6	825,6	4 055,4	4 055,4	6 186,2	6 186,2
<i>LFI 2020</i>	1 203,4	1 203,4	823,2	823,2	4 201,0	4 201,0	6 227,5	6 227,5
<i>Report de crédits 2019</i>					22,1	22,1	22,1	22,1
<i>LFR 4 nov. 2020</i>	-3,8	-3,8			-0,6	-0,6	-4,4	-4,4
<i>Total crédits consommés 2020</i>	1199,5	1199,5	823,2	823,2	4 222,5	4 221,6	6 245,2	6 244,3
<i>LFI 2021</i>	1 148,7	1 148,7	809,6	809,6	4 195,1	4 195,1	6 153,3	6 153,3

Note : en raison des arrondis, le résultat de certaines opérations peut présenter des écarts.

Sources : responsables de programme.

**Tableau n° 3 : Crédits autorisés et exécutés en 2020 par action
(CP, en M€)**

	LFI 2020	Exécution 2020	Exécution - LFI
P198	4 201,0	4 221,6	20,7
03 - régime de la SNCF	3 302,4	3 342,0 (*)	39,6
04 - régime de la RATP	746,4	732,1	-14,3
05 - autres	152,2	147,6	-4,6
dont CFA	126,1	123,0	-3,2
P197	823,2	823,2	0,0
01 - régime de retraite et de sécurité sociale des marins	823,2	823,2	0,0
titre 3 - dépenses de fonctionnement	10,2	10,2	0,0
titre 6 - dépenses d'intervention	813,0	813,0	0,0
P195	1 203,4	1 199,5	-3,8
01 - régime de retraite des mines	1 062,7	1 056,2	-6,5
02 - régime de la SEITA	139,2	142,0	2,7
04 - caisse des retraites et des régies ferroviaires d'OM	1,3	1,3	-0,1
07 - versements liés à la liquidation de l'ORTF	0,1	0,1	0,0
Total	6 227,5	6 244,3	16,8
titre 3 - dépenses de fonctionnement	10,2	10,2	0,0
titre 6 - dépenses d'intervention	6 217,3	6 234,2	16,8

(*) Hors un engagement de 852 000 € fin novembre 2020, qui par erreur n'a pas été adressé au comptable pour être mis en paiement. La régularisation est intervenue dès la bascule du programme en gestion 2021, avec demande de report des crédits.

Note : en raison des arrondis, le résultat de certaines opérations peut présenter des écarts.
Sources : responsables de programme.

1.3.1 Une consommation de crédits en hausse par rapport à l'exécution de 2019

En 2020, les dépenses de la mission Régimes sociaux et de retraite ont été en hausse de 0,9 % (soit +58,1 M€ en CP) par rapport à l'exécution 2019. À périmètre constant¹⁸, la hausse des dépenses est deux fois plus importante (+1,8 %, soit +113,1 M€ en CP). Dans une perspective pluriannuelle, les dépenses de la mission, qui avaient diminué en 2019, sont toutefois plutôt stables.

La hausse en 2020 masque des évolutions contrastées des différents programmes que couvre la mission : les subventions sont en forte hausse pour le programme 198 (+166,2 M€), quasiment stable pour le programme 197 (régime de retraite des marins) et en baisse pour le programme 195 (à

¹⁸ La subvention au RCO par le programme 195, supprimée à compter de l'exercice 2020, a représenté 55 M€ en 2019.

périmètre constant, -50,6 M€), qui couvre principalement le régime de retraite fermé des mines (-45,3 M€).

La hausse des subventions du programme 198 s'explique en partie seulement par les effets de la crise sanitaire puisque les crédits ouverts en LFI pour 2020 étaient supérieurs de 145,6 M€ aux dépenses de 2019. Ces besoins de crédits supplémentaires en LFI, par rapport à la consommation en 2019, se concentrent sur la CRP RATP et le CFA. La consommation de crédits a été faible en 2019 pour la CRP RATP (-56,3 M€ par rapport à la LFI 2019) en raison d'une chute du nombre des départs à la retraite¹⁹, qui reste largement inexpliquée. Pour le CFA, il était anticipé une hausse du nombre de bénéficiaires du CFA en 2020 de l'ordre de 10 %, qui s'est globalement réalisée.

1.3.2 Des annulations de crédits en LFR malgré une consommation légèrement supérieure à la LFI

L'exécution 2020 s'établit 16,8 M€ au-dessus des crédits de la LFI soit une sur-exécution de 0,3 %. Cet écart à la LFI s'explique par une subvention d'équilibre à la CPRP SNCF supérieur au montant prévisionnel de 39,6 M€ (+1,2 %), alors que les crédits consommés ont été plus faibles ou égaux aux crédits de la LFI pour les autres organismes subventionnés par la mission, exceptés le régime de la SEITA²⁰. La sur-exécution pour la CPRP SNCF est liée aux effets de la crise sanitaire. Pour les autres principaux régimes de retraite de la mission, les crédits consommés correspondent à ceux prévus en LFI pour le régime des marins²¹ et ont été inférieurs à ceux prévus en LFI pour le régime des mines (-6,5 M€, -0,6 %) et surtout pour la CRP RATP (-14,3 M€, -1,9 %). Pour le régime des mines, la crise sanitaire, sans effets sur les cotisations, a conduit à diminuer les prestations servies et donc la subvention publique, en raison de la surmortalité (cf. 1.2.2). Pour la CRP RATP, la crise sanitaire aurait dû conduire, comme à la CPRP SNCF, à une sur-exécution mais la programmation budgétaire en LFI s'est révélée fragile, laissant apparaître, hors les effets de la crise, une marge d'exécution d'environ 30 M€ par rapport à la LFI (cf. 1.2.2).

Au final, compte tenu d'un report de crédits non employés en 2019 de 22,1 M€ sur le programme 198²² et des annulations de crédits en LFR de fin

¹⁹ Environ -30 % par rapport à ce qui était anticipé en 2019.

²⁰ Surconsommation de 2,7 M€.

²¹ Les effets des départs moins nombreux à la retraite sur les prestations ont compensé les effets de la crise sur les cotisations, et la trésorerie de l'ENIM permet le cas échéant d'absorber les aléas (cf. 1.2.2).

²² Arrêté du 12 février 2020 portant report de crédits.

de gestion au total de 4,4 M€ (3,8 M€ sur le programme 195 et 0,6 M€ sur le programme 198), tous les crédits disponibles en 2020 auraient été consommés s'il n'y avait pas eu une erreur de mise en paiement en fin d'année (cf. 1.2.3) qui conduit à un report de crédit de 852 000 € sur 2021.

1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

1.4.1 Des régimes qui demeurent structurellement déséquilibrés

Les subventions apportées par l'État contribuent à financer la majeure partie des pensions des principaux régimes de retraite dans le champ de la mission. En 2020, la subvention de l'État a contribué, au total, à financer 68,2 % des pensions de retraite de ces régimes. La situation est particulièrement dégradée pour les régimes en voie d'extinction, comme le régime de retraite des mines, pour lequel la subvention de l'État finance plus de 80 % des pensions, alors que les cotisations n'en représentent que 0,6 %²³.

Tableau n° 4 : Rapport entre la subvention versée et la masse des pensions servies par la CPRP SNCF et la CRP RATP, 2012-2020

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>CPRP SNCF</i>	62,8 %	62,7 %	62,3 %	62,0 %	62,0 %	61,6 %	62,1 %	61,2 %	63,4 %
<i>CRP RATP</i>	58,0 %	59,4 %	59,3 %	58,4 %	58,5 %	60,5 %	61,8 %	58,2 %	61,5 %

Source : Cour des comptes à partir des RAP et de l'exécution 2020.

²³ Le régime bénéficie en outre de la compensation démographique inter-régimes.

Tableau n° 5 : Part de la subvention de l'État par rapport aux dépenses des principaux régimes de la mission en 2020 (en M€)

	Montant des pensions de retraite	Montant de la subvention de l'État	Montant des cotisations (prévision)	Part des cotisations ramenée aux pensions en %	Part de la subvention ramenée aux pensions en %
<i>Retraite des mines</i>	1 252,7	1 056,2	7,5	0,6 %	84,3 %
<i>CPRP SNCF</i>	5 274,1	3 342,0	1 889,5	35,8 %	63,4 %
<i>CRP RATP</i>	1 190,6	732,1	484,1	40,7 %	61,5 %
<i>Retraite des marins</i>	1 012,2	823,2	106,0	10,5 %	81,3 %
<i>Total</i>	8 729,6	5 953,4	2 487,0	28,5 %	68,2 %

Note : la somme du montant des cotisations et de celle de la subvention est supérieure à la masse des pensions à la CRP RATP, notamment parce que le régime contribue à la compensation démographique inter-régimes à hauteur de 30,3 M€ en 2020.

Source : Cour des comptes à partir des données des responsables de programme.

À l'exception de celles versées aux régimes de retraite des mines et des marins, pour lesquels l'État n'est pas juridiquement tenu d'équilibrer le solde annuel, ces subventions constituent des subventions d'équilibre.

1.4.2 Des réformes qui montent progressivement en charge

Depuis 2008, plusieurs réformes ont été mises en œuvre afin de faire converger progressivement le système de retraite des régimes spéciaux vers ceux de la fonction publique, qui, eux-mêmes, convergent vers le régime général²⁴. Les régimes de retraite des mines et des marins, compte tenu de leurs spécificités, ont été exclus d'une partie des réformes.

Les régimes spéciaux de retraite ont vu leurs dépenses et leurs recettes affectées à plusieurs titres, dont le plus important d'entre eux en termes de masses financières, le régime de la SNCF, pour lequel sont précisés ci-après les ordres de grandeur en 2020 :

- la réforme de 2010, qui prévoit notamment le décalage progressif de l'âge d'ouverture des droits de deux ans. Ce décalage est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2017 pour les régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP ; il a entraîné, pour le régime de la SNCF, une diminution du total des pensions versées d'environ 6 M€ en 2020 ;

²⁴ Voir le rapport de la Cour remis en juin 2019 à la commission des affaires sociales de l'Assemblée Nationale, *Les régimes spéciaux de retraite de la RATP, de la SNCF et des industries électriques et gazières*.

- le décret du 2 juillet 2012 dit « carrières longues », qui assouplit les conditions de départ anticipé de ce dispositif, est également entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017 pour les régimes spéciaux de retraite subventionnés par la mission, à l'exception des régimes des marins et de la SNCF, non concernés par ces départs anticipés. Toutefois, le décret, qui a augmenté les cotisations salariales et patronales, a également concerné le régime de la SNCF sur ce plan, mais uniquement pour les cotisations patronales. Les recettes nouvelles pour la CPRP SNCF sont évaluées à 28,8 M€ en 2020, par rapport aux taux de cotisation patronale de 2011 ;
- la réforme du 20 janvier 2014 est quant à elle entrée en vigueur en 2014. Elle augmente progressivement la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension à taux plein, mais sans effets en 2020 pour la CPRP SNCF. Elle a également augmenté les taux de cotisations et décalé la date de revalorisation des pensions, ce qui a comme impact en 2020, pour le régime de la SNCF, 39 M€ de recettes supplémentaires et 2,5 M€ de moindres prestations.

L'impact de ces réformes est à ce jour relativement modeste. La Cour a rappelé à plusieurs reprises²⁵ qu'une partie substantielle des résultats des dernières réformes des retraites était encore à venir. Le suivi de ceux-ci revêt donc une importance particulière. Or ce suivi est inexistant à la CRP RATP.

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 (cf. 3.2.5). Dans la perspective d'une nouvelle réforme des retraites, pouvoir mesurer l'impact précis des différents leviers est indispensable ; les documents budgétaires manquent d'exhaustivité et ne présentent pas les effets de la convergence – lente certes – des règles des régimes spéciaux vers les régimes de la fonction publique et, *in fine*, vers le régime général, alors qu'il s'agit d'un des déterminants de la dépense de l'État²⁶.

1.4.3 À long terme une tendance à la baisse des crédits, excepté pour la CRP RATP, qui devrait se poursuivre

Les projections des caisses en euros constants mettent en évidence une décroissance au cours des prochaines années de la masse des pensions

²⁵ Dans le cadre de son « audit » des finances publiques (*La situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2017) ou dans son rapport précité de juin 2019.

²⁶ Les subventions venant équilibrer peu ou prou les régimes, une moindre dépense de pensions ou une hausse de cotisations affecte directement le niveau des crédits.

des régimes de retraite dans le champ de la mission du fait notamment de la baisse du nombre de retraités, à l'exception de la CRP RATP pour laquelle le nombre de retraités continuerait à progresser.

Tableau n° 6 : Masse des pensions 2020-2030 (en M€ constants)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<i>CPRP SNCF</i>	5 281	5 220	5 122	5 051	4 978	4 929	4 837	4 731	4 634	4 574	4 534
<i>CRP RATP</i>	1 179	1 196	1 218	1 241	1 258	1 265	1 269	1 274	1 282	1 293	1 302
<i>Retraite des marins</i>	1 004	992	980	969	958	942	927	912	897	882	869

Sources : responsables de programme.

La masse des cotisations diminuera dans le même temps dans les régimes fermés (elle va s'éteindre prochainement dans le régime des mines et les effets de la fermeture du régime seront progressifs à la CPRP SNCF). Elle diminuerait également dans le régime des marins mais devrait continuer à augmenter à la CRP RATP.

Au total, les crédits de la mission devraient continuer à diminuer en euros constants jusqu'en 2030, même si l'effort de l'État continuera à représenter une part significative des recettes attribuées aux régimes.

À plus long terme, sur la base des projections du COR de novembre 2017 et des dernières projections de la CRP SNCF prenant en compte l'impact du pacte ferroviaire (cf. 1.4.4), ils pourraient stagner en euros constants mais représenteraient une masse financière de plus en plus faible relativement au PIB.

1.4.4 Une projection à long terme affectée par l'adoption du pacte ferroviaire en 2018

Selon les dernières projections de la CPRP SNCF prenant en compte le pacte ferroviaire, et donc la fermeture du régime au 1^{er} janvier 2020, le montant de la subvention d'équilibre diminuerait en euros constants jusque vers 2030 car la baisse des pensions liée à la diminution du nombre de retraités serait plus importante que celle des cotisations. Au-delà, ce serait l'inverse et le montant de la subvention d'équilibre augmenterait. La part des pensions financées par la subvention d'équilibre serait ainsi quasiment stable jusque vers 2030, un peu au-dessus de 60 %, puis augmenterait rapidement.

**Tableau n° 7 : Financement de la CPRP SNCF 2020-2050
(en M€ constants)**

	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
<i>Pensions</i>	5 281	4 929	4 534	4 381	4 278	4 085	3 844
<i>Cotisations</i>	1 994	1 650	1 593	1 346	1 027	713	387
<i>Subvention de l'État</i>	3 268	3 180	2 840	2 933	3 148	3 269	3 353
<i>Part des pensions financées par cotisations</i>	37,8 %	33,5 %	35,1 %	30,7 %	24,0 %	17,5 %	10,1 %
<i>Part des pensions financées par subvention</i>	61,9 %	64,5 %	62,6 %	66,9 %	73,6 %	80,0 %	87,2 %

Sources : Cour des comptes à partir des données communiquées par la DGITM.

La question des ressources de la CPRP SNCF est essentielle pour limiter la charge pour l'État. Pour faire face à cette situation, l'article 25 de la LFSS pour 2020 comprend une disposition permettant d'instaurer dès 2020 une obligation de compensation du régime de la SNCF par les régimes de droit commun, dont le nombre des cotisants est augmenté par l'arrêt des recrutements sous le statut de la SNCF.

L'étude d'impact de la LFSS pour 2020 donne une évaluation des impacts financiers prévisionnels attendus. Comme il est précisé dans ce document, pour calculer le surcoût net pour le régime SNCF lié à l'arrêt des recrutements dans le cadre permanent de la SNCF, il convient d'intégrer le complément que le régime devrait recevoir au titre de la compensation démographique inter-régimes. En effet, en fermant le statut de la SNCF, la loi pour un nouveau pacte ferroviaire influe sur la structure démographique du régime en accentuant le déséquilibre entre la population cotisante et la population retraitée du régime spécial. Or, ce déséquilibre est pour partie compensé par la compensation démographique inter-régimes.

Ainsi, en 2020, la perte de cotisations pour le régime de la SNCF estimée à 27 M€ serait compensée à hauteur de 19 M€ par les régimes de droit commun, dont 14 M€ au titre de la compensation définie à l'article 15 de la PLFSS pour 2020 et 5 M€ de surcroît de compensation démographique inter-régimes à la charge de la Cnav. Le surcoût net pour le régime de la SNCF serait ainsi de 8 M€, pris en charge par la subvention de l'État.

Tableau n° 8 : Surcoût net pour la CPRP SNCF de la fermeture du statut SNCF 2020-2023 (en M€)

	2020	2021	2022	2023
<i>Perte de cotisations pour le régime de la SNCF</i>	-27	-61	-100	-141
<i>Compensation versée par les régimes de droit commun</i>	14	31	51	73
<i>Surcroît de compensation démographique inter-régimes</i>	5	12	19	25
<i>Surcoût net pour le régime de la SNCF</i>	8	18	30	43

Source : étude d'impact du PLFSS pour 2020.

Depuis, les régimes sont parvenus à un accord formalisé par une convention signée début 2021. Pour les exercices 2020 à 2024, dès lors qu'aucune charge liée à la liquidation de droits directs ne sera constatée et que les charges d'allocations de droit dérivé seront faibles, les parties conviennent que le montant de la compensation sera déterminé selon la formule suivante :

(Cotisations de base estimées statistiquement par la Cnav + cotisations réellement perçues par l'Agirc-Arrco) x coefficient invariants²⁷ - part de la compensation démographique inter-régimes liée à l'arrêt des recrutements au statut

Les montants de la compensation versés à la CPRP SNCF par la Cnav et l'Agirc-Arrco, estimés en décembre 2020 par ces régimes, seraient un peu plus faibles que ceux qui avaient été précédemment estimés lors de l'étude d'impact de la mesure dans le cadre du PLFSS pour 2020. La Cnav verserait 58 % du montant global au cours des premières années.

Tableau n° 9 : Compensation versée par la Cnav et l'Agirc-Arrco à la CPRP SNCF suite à la fermeture du statut SNCF, 2020-2023 (en M€ constants)

<i>En M€ constants</i>	2020	2021	2022	2023
<i>CNAV</i>	7,2	17,2	27,6	38,2
<i>AGIRC-ARRCO</i>	5,2	12,4	20,0	27,8
<i>Total</i>	12,4	29,6	47,6	66,0

Source : estimations de la CPRP SNCF, de la Cnav et de l'Agirc-Arrco.

Dans l'attente des chiffreages définitifs, 10,2 M€ ont été inscrits en 2020 dans les comptes du régime de la SNCF au titre de la compensation des régimes de droit commun.

²⁷ Coefficient visant à tenir compte de la part estimée des cotisations liées aux recrutements au cadre permanent dans les cotisations relatives à la totalité des recrutements des salariés pris en compte pour l'estimation.

2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME

2.1 Programme n° 198

Les crédits consommés du programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » ont augmenté de manière significative par rapport à 2019, de 4,1 % (soit +166,2 M€), en raison d'une hausse des subventions aux deux principaux régimes du programme, le régime de retraite de la SNCF (+92,4 M€, +2,8 %) et celui de la RATP (+52,2 M€, +7,7 %). De son côté, le CFA (+25,3 M€, +25,9 %) est particulièrement dynamique. L'écart par rapport aux crédits programmés est de respectivement +39,6 M€ (+1,2 %), -14,3 M€ (-1,9 %) et -3,2 M€ (-2,5 %).

2.1.1 La CPRP SNCF

S'agissant des cotisations de la caisse, elles s'établiraient 1 879,6 M€, soit 121,5 M€ en dessous de l'estimation initiale (-6,1 %). Cette sous-estimation s'explique principalement par les raisons suivantes :

- les régularisations des indus de cotisations liés au chômage partiel à hauteur de 83,8 M€ (cf. 1.2.2) ;
- un écart de 13 M€ environ lié à l'actualisation du taux T1²⁸ ;
- les évolutions d'assiette de cotisations et les régularisations de cotisations au titre des personnes en alternance pour un total d'environ 15 M€ ;
- et une variation d'effectifs cotisants comprenant également une correction du niveau de 2019 ayant servi de sous-jacent à la LFI (estimation en mai 2019), dont l'impact n'est pas précisément chiffré.

S'agissant des pensions, il est constaté une moindre dépense de 22,6 M€ par rapport à la LFI (5 271,9 M€, -0,4 %). Les principaux facteurs identifiés sont :

- une variation minime des effectifs de retraités représentant environ 7 M€ ;

²⁸ Le taux T1 est déterminé chaque année afin de couvrir, déduction faite du produit des cotisations salariales, les montants qui seraient dus si les agents de la SNCF relevaient des régimes de droit commun des salariés du secteur privé (régime général et régime complémentaire Agirc-Arrco).

- un écart entre le taux de revalorisation des pensions utilisé en prévision pour la LFI et celui constaté en gestion, soit environ 6 M€ ;
- et une correction du niveau des pensions ayant servi de sous-jacent à la LFI, pour un montant non précisé.

Enfin, la compensation démographique inter-régimes devrait représenter une ressource pour la CPRP SNCF à hauteur de 28,9 M€ (+12,9 M€ par rapport à la prévision en LFI).

2.1.2 La CRP RATP

En 2019, les crédits consommés avaient été nettement inférieurs aux crédits programmés (-56,3 M€, -7,6 %), en raison principalement de la forte baisse du nombre des départs à la retraite par rapport à la prévision, de l'ordre de 30 %, qui reste largement inexpliquée. Les crédits programmés en 2020 ont été malgré tout fixés à un niveau supérieur à ceux de 2019 (+10,2 M€), soit un niveau bien supérieur aux crédits consommés en 2019 (+66,5 M€).

Malgré les effets de la crise sanitaire, les crédits consommés en 2020 ont été inférieurs de 14,3 M€ aux crédits programmés (-1,9 %), ce qui souligne la marge initiale inscrite en LFI.

Selon les estimations disponibles, les cotisations représenteraient 484,5 M€, en retrait de 16,9 M€ par rapport à l'estimation initiale (-3,4 %). L'essentiel de l'écart proviendrait des régularisations des indus de cotisations liés au chômage partiel qui représenteraient 18,8 M€ en 2020 (cf. 1.2.2).

Les dépenses de la caisse s'élèveraient à 1 219,4 M€, soit un niveau inférieur de 29,2 M€ par rapport à la LFI (-2,3 %). La décomposition de cette baisse n'a pu être obtenue précisément. La sous-exécution résulterait à la fois de pensions un peu plus faibles que prévu, d'économies de frais de gestion liées à la crise sanitaire et d'un versement au titre de la compensation démographique inter-régimes (environ 31 M€) légèrement en retrait par rapport à la prévision.

2.1.3 Le CFA

L'exécution du CFA s'établit à 123,0 M€, en retrait par rapport à la LFI (-3,2 M€, -2,5 %), mais en forte hausse par rapport à l'exécution 2019 (+25,3 M€, +25,9 %).

Le nombre de nouveaux bénéficiaires du CFA est relativement stable depuis 2018. Il a été auparavant très volatil, sans que cette volatilité

ne puisse être justifiée par une quelconque évolution réglementaire ou un élément de conjoncture particulier.

Tableau n° 10 : Nombre d'entrées en CFA 2011-2020

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Flux annuel</i>	1790	1118	2025	1816	1135	1844	2578	2324	2372	2395

Source : DGITM.

L'âge moyen de départ en CFA est un peu inférieur à 58 ans, ce qui conduit à une durée moyenne en CFA d'un peu plus de quatre ans pour atteindre l'âge légal d'ouverture des droits à retraite de 62 ans. La forte progression des dépenses de CFA en 2020 s'explique pour moitié environ par celle du nombre moyen de bénéficiaires. Celui-ci serait passé de 8 694 en 2019 à 9 661 en 2020 (+11,1 %), sous l'effet d'un nombre de départs du dispositif relativement faible, contrepartie du peu d'entrées en CFA en 2015 (surtout) et en 2016. Les autres déterminants de la hausse des dépenses de CFA mériteraient d'être explicités.

La sous-exécution en 2020 pourrait être liée à l'accord du 17 juillet 2020 qui s'applique aux dossiers déposés à compter de septembre 2020 et qui instaure un système de décote et de surcote²⁹ pour le CFA des conducteurs de marchandises (le FONGECFA, qui représente environ 90 % des bénéficiaires du CFA).

Le dispositif devrait encore prochainement évoluer puisque, conformément au protocole d'accord de 2017 entre les partenaires sociaux, une évolution du CFA est prévue à l'horizon 2021.

2.2 Programme n° 197

S'agissant du programme 197 « Régimes sociaux et de sécurité sociale des marins », la subvention de l'État à l'ENIM a respecté la programmation initiale (823,2 M€), contrairement à 2019 où un dépassement de près de 10 M€ par rapport à la LFI avait été financé par un décret de virement depuis le programme 198. La LFI pour 2020 a

²⁹ Un conducteur bénéficie désormais d'une allocation égale en proportion de son ancien salaire brut à 70 % s'il part en CFA entre 57 et 58 ans, 75 % entre 58 et 60 ans et 80 % à 60 ans ou après – contre 75 % dans tous les cas auparavant.

programmé davantage de crédits qu'en 2019 et l'exécution 2020 est très proche de l'exécution 2019 (-2,4 M€).

Les moindres cotisations liées à la crise sanitaire auraient été plus que compensées par de moindres prestations, en raison notamment d'un nombre de départs à la retraite plus faible (cf. 1.2.2), ce qui a permis au total de maintenir la trésorerie de la branche vieillesse de l'ENIM à un niveau suffisant (34,4 M€ fin 2020).

2.3 Programme n° 195

La baisse sensible des crédits du programme 195 « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers » se confirme en 2020 par rapport à 2019. Les crédits en LFI 2020 (1 203,4 M€) sont inférieurs à ceux programmés en 2019 (-101,7 M€, soit -46,7 M€ à périmètre constant puisque le RCO des non-salariés agricoles n'est plus financé par le programme à hauteur de 55,0 M€). Alors que l'intégralité des crédits prévus en 2019 avait été consommée, l'année 2020 renoue avec une sous-exécution par rapport à la LFI (-3,8 M€).

La baisse des crédits consommés, à périmètre constant, est de 4,0 % en 2020 par rapport à 2019 (-50,6 M€). Cette baisse est principalement due à la poursuite de la baisse de la subvention de l'État au régime de retraite des mines, qui s'établit 45,3 M€ en dessous de l'exécution 2019. Le principal effet de la crise sanitaire sur le régime de retraite des mines serait dû à la surmortalité (cf. 1.2.2), qui contribuerait à expliquer la sous-exécution à hauteur de 6,5 M€ par rapport à la LFI.

À l'inverse, la subvention de l'État au régime de la SEITA (142,0 M€) est supérieure de 2,7 M€ à ce qui était prévu en LFI, mais inférieure de 5,4 M€ à la subvention versée en 2019.

3 MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT À CERTAINS RÉGIMES SPÉCIAUX

3.1 Les dépenses fiscales

Sans objet pour cette mission.

3.2 Les opérateurs et les taxes affectées

3.2.1 Des régimes spéciaux de retraite financés par des taxes affectées

Le seul opérateur de la mission (l'ENIM) et les caisses de sécurité sociale qui y sont rattachés ne sont pas bénéficiaires de taxes affectées.

C'est le cas du RCO des non-salariés agricoles mais ce dispositif n'est plus financé en partie par les crédits de la mission (*cf.* 1.1.2). D'autres régimes spéciaux de retraites relevant d'autres missions font également l'objet d'un financement par les taxes affectées.

Plus largement, de nombreuses taxes sont affectées au financement de régimes spéciaux de retraite. Elles sont notamment retracées, de manière éparse, dans différentes annexes aux PLF (« Évaluations des voies et moyens » tome 1, « Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique » et « Bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale ») ou encore dans les rapports de la commission des comptes de la sécurité sociale.

Il s'agit par exemple de la contribution tarifaire d'acheminement (CTA)³⁰, qui 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 finaux, et qui est reversée à la caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG) pour un montant de près de 1,6 Md€ en 2020, de diverses taxes (sur les alcools, sur les huiles, etc.) dont bénéficie la Mutualité sociale agricole (MSA) pour le financement du régime de base (2,6 Md€ en 2020) et du régime complémentaire obligatoire (280 M€ en 2020) des non-salariés agricoles, de droits de plaidoirie et de contributions équivalentes affectés à la Caisse nationale des barreaux français (CNBF) (92 M€ en 2020), de la contribution sur les émoluments et honoraires

³⁰ Prévue 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.

des notaires³¹ qui est affectée à la Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (CPRCEN) pour 298 M€ en 2020, ou encore, plus marginalement, d'un pourcentage des recettes de billetterie perçu par la caisse de retraite de l'Opéra national de Paris d'un montant marginal³².

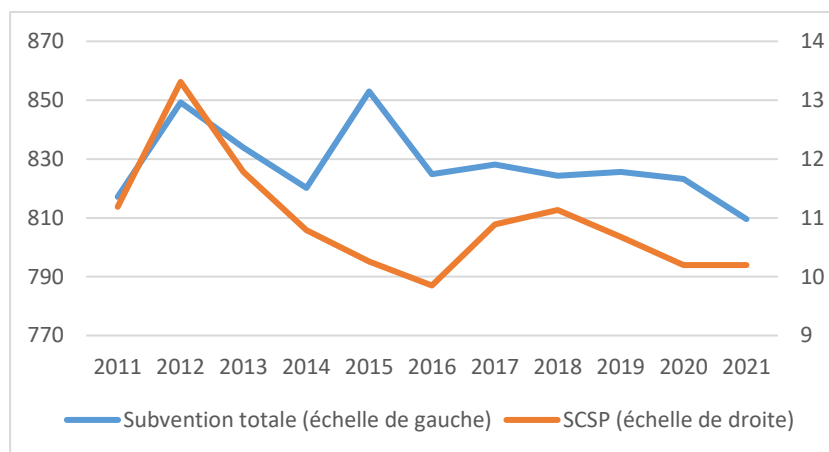
Déroatoires aux principes d'unité et d'universalité, ces taxes se substituent, pour ces régimes, aux subventions versées par le budget de l'État à l'ensemble des régimes de la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

3.2.2 Le financement de l'ENIM, seul opérateur de la mission

La subvention pour charges de service public (SCSP) est versée pour sa totalité prévue en LFI. Elle est passée de 10,7 M€ en 2019 à 10,2 M€ en 2020. Elle a ainsi été revue à la baisse pour la deuxième année consécutive, après avoir augmenté en 2017 et 2018, et est stabilisée en LFI pour 2021.

La SCSP de l'ENIM permet une mise en réserve limitée à 0,5 % sur la part finançant des dépenses de personnel, contre 4 % pour le reste de la subvention. L'intégralité de la réserve a été levée en fin de gestion.

**Graphique n° 8 : Subventions à l'ENIM 2011-2021
(AE=CP, en M€ courants)**



Source : Cour des comptes à partir des données communiquées par la DAM.

³¹ Article 3 de la loi du 12 juillet 1937 instituant une caisse de retraite et d'assistance des clercs de notaires. Une décision du Conseil d'État du 3 octobre 2018 (n° 421962, 4^e) confirme son statut d'imposition de toute nature.

³² 0,8 M€ en 2019, moins en 2020 compte tenu de la crise sanitaire.

Les recettes de la branche vieillesse de l'ENIM proviennent principalement de trois sources :

- la subvention de l'État (79 % en 2020) ;
- les cotisations des marins et des armateurs (10 %) ;
- la compensation démographique (7 %).

Il convient de noter que les périodes de chômage ne font pas l'objet d'une compensation par le FSV : la charge de cette non compensation est donc assurée indirectement par la subvention de l'État pour un montant estimé entre 7,5 M€ et 10 M€ par an.

L'ENIM bénéficie d'une triple tutelle (DAM, DB, DSS). La deuxième convention d'objectif et de gestion (COG) de l'ENIM a été signée le 3 mai 2017. Elle couvre la période 2016-2020³³. Elle prévoit en particulier une poursuite de l'effort de maîtrise de l'emploi public et des dépenses de fonctionnement. Comme en 2018 et 2019, les dépenses informatiques de fonctionnement sont supérieures à la cible COG en 2020 en raison d'une imputation différente (investissement ou fonctionnement) de celle initialement prévue. Toutes natures confondues (y compris investissement), les dépenses informatiques sont en ligne avec la cible COG.

**Tableau n° 11 : Dépenses de fonctionnement de l'ENIM 2016-2020
(en M€ courants)**

	2016	2017	2018	2019	2020
Dépenses de personnel					
objectif de la COG		21,17	20,44	19,93	19,40
exécution	21,05	20,34	19,90	19,44	18,87
Dépenses informatiques					
objectif de la COG		3,35	3,33	3,52	3,72
exécution	2,89	3,02	3,80	4,38	3,96
Autres dépenses de fonctionnement					
objectif de la COG		3,88	3,63	3,55	3,36
exécution	4,24	3,49	3,41	3,63	3,42
Total dépenses de fonctionnement					
Objectif de la COG		28,40	27,40	27,00	26,48
Exécution	28,18	26,85	27,11	27,46	26,25

Note : toutes branches ; la COG ayant été signée tardivement, il n'y a pas eu de cadrage COG pour 2016.

Sources : DAM, ENIM.

³³ Compte tenu du contexte de crise sanitaire, la mission d'évaluation de la COG a été reportée au 1^{er} semestre 2021, décalant en conséquence la mise en œuvre de la prochaine COG. Afin de sécuriser juridiquement l'ENIM en 2021, un avenant à la COG 2016-2020 maintient les moyens et objectifs fixés.

Plusieurs pistes d'économies sont mises en œuvre dans le cadre de la trajectoire fixée par la COG. L'impact pour le budget de l'État ne pourra cependant que rester marginal au regard du montant de la SCSP, qui vise à couvrir l'intégralité des dépenses de l'ENIM pour la gestion de la branche vieillesse.

Le plafond d'emplois de 294 ETPT fixé dans la LFI 2020 a été sous-exécuté – comme cela a été le cas chaque année depuis 2017 –, à hauteur de 288 ETPT. Dans le même temps, le nombre d'agents mis à disposition (MAD) en 2020 a représenté 7,8 ETPT (contre 9 ETP prévus), en léger retrait par rapport à 2019 (8,2 ETPT).

Depuis 2013, première année de la première COG couvrant 2013-2015, le nombre d'ETPT n'a cessé de décroître. La forte réduction de l'emploi visée par la COG actuelle s'inscrit dans un contexte de transformation numérique importante et de transfert du recouvrement des cotisations sociales à l'ACOSS.

Le transfert du recouvrement à l'ACOSS avec le passage à la déclaration sociale nominative (DSN) a été initié en 2020 : une convention a été signée le 20 juillet 2020 relative à l'organisation des relations financières entre l'ACOSS et l'ENIM et environ 400 employeurs utilisaient la DSN fin 2020. Plusieurs difficultés ont été rencontrées dans la mise en œuvre du transfert de recouvrement, en particulier le fait que les premiers versements relatifs aux cotisations recouvrées par l'ACOSS ne sont parvenus à l'ENIM que fin septembre 2020, ce qui a aggravé les difficultés rencontrées par l'ENIM pour établir des prévisions de trésorerie dans le cadre de la crise sanitaire.

**Tableau n° 12 : Plafond d'emplois de l'ENIM prévu et exécuté
2013-2020 (en ETPT)**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Plafond d'emplois (LFI)	410	390	352	344	337	319	307	294
Exécution du plafond d'emplois	395	374	352	344	326	314	301	288
Écart	-15	-16	0	0	-11	-5	-6	-6

Sources : DAM, ENIM.

Un programme de cessions immobilières a été initié en 2016, mais aucune cession n'a eu lieu en 2020 ; la cession d'un immeuble, initialement prévue en 2020, a été repoussée en raison d'un contentieux en cours relatif à l'occupation de ces locaux. En tout état de cause, les produits de cessions ne conduisent pas à une réduction du besoin de financement de l'ENIM : ils sont prioritairement affectés aux investissements, qui seraient alors autofinancés, ou servent à assurer le coût d'entretien du patrimoine immobilier.

Depuis 2012, l'État a ajusté sa subvention à l'ENIM en faisant appel à la trésorerie de l'opérateur pour verser ses prestations. Dans ce contexte, la subvention publique à l'ENIM a eu tendance à baisser, excepté le ressaut en 2017 et 2018.

Cette pratique a atteint ses limites en 2019 : pour reconstituer la trésorerie de la branche vieillesse, qui avait atteint un niveau très faible, un versement de 9,9 M€ depuis le programme 198 a dû être réalisé en 2019. Malgré la crise sanitaire (cf. 1.2.2), la trésorerie de la branche vieillesse de l'ENIM a pu être maintenue à un niveau suffisant fin 2020 sans versement complémentaire par rapport à la LFI.

Tableau n° 13 : Résultat et trésorerie de de l'ENIM branche vieillesse 2015-2020 (en M€ courants)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Résultat	-7	-24	-2,5	-3	17	8 (p)
Trésorerie	41,7	14,9	4,8	9,6	25,4	34,4

Sources : DAM, ENIM.

La révision en 2017 du profil de versement des subventions (la mensualité de janvier est désormais majorée afin de renforcer le niveau de trésorerie dès le début de l'année) montre néanmoins la mise sous tension de l'établissement. En cas de besoin, comme l'ENIM n'est pas autorisé à emprunter³⁴, la trésorerie de la branche maladie contribue à assurer le paiement des pensions – ce qui a été le cas pour le paiement, début décembre 2020, des pensions.

3.2.3 Des caisses de sécurité sociale qui font également l'objet d'un suivi dans le périmètre de la mission

Bien que relevant du titre 6, les subventions accordées par cette mission couvrent également, de manière indirecte, les coûts de gestion des différentes caisses subventionnées, à l'exception de la CRP RATP, dont les coûts de gestion sont gérés sur un compte séparé et qui sont couverts en intégralité par l'entreprise³⁵.

³⁴ C'est le cas également de la CRP RATP.

³⁵ La CRP RATP conclut périodiquement une COG avec l'État qui détermine notamment ses ressources de gestion. Celles-ci, intégralement prises en charge par la RATP, ne relèvent cependant pas à proprement parler du budget de l'État.

Tableau n° 14 : Coûts et ratio de gestion 2014-2021

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Régime de retraite des mines	Coûts de gestion (M€ courants)	18,5	18,0	17,1	15,0	13,2	12,7	12,1	11,6
	Ratio de gestion (%)	NC	NC	1,01	1,05	0,97	0,98	0,97	0,97
CPRP SNCF	Coûts de gestion (M€ courants)	22,5	22,9	22,6	24,7	24,3	24,7	25,3	26,0
	Ratio de gestion (%)	0,42	0,43	0,43	0,47	0,46	0,49	0,48	0,49
CRP RATP (financé par la RATP)	Coûts de gestion (M€ courants)	5,5	5,8	6,1	5,5	4,9	4,9	4,9	5,7
	Ratio de gestion (%)	0,53	0,55	0,55	0,49	0,42	0,42	0,41	0,47
Régime de retraite des marins	Coûts de gestion (M€ courants)	8,8	8,8	8,6	8,5	9,3	9,6	9,6	9,7
	Ratio de gestion (%)	NC	NC	0,81	0,82	0,90	0,94	0,94	0,96

Note : la définition des indicateurs est celle des PAP, le ratio correspondant aux frais de gestion pour 1 € de pension.

Sources : responsables de programme et, pour les années 2020 et 2021, PAP 2020.

Pour les quatre principaux régimes de retraite financés par la mission (RATP, SNCF, mines et marins), l'État est lié par une COG, au sein de laquelle les coûts de gestion font l'objet d'un suivi. Bien que ces coûts soient très inférieurs aux charges de pension, ils constituent un des déterminants de la dépense auquel l'État doit veiller de près, ce déterminant étant le seul qui soit véritablement pilotable.

Les coûts et ratios de gestion, tels que figurant dans les projets annuels de performances (PAP), évoluent diversement selon les régimes, à la baisse pour le régime des mines et de la RATP³⁶, plutôt à la hausse pour les régimes de la SNCF et des marins, sans que ces évolutions soient toujours bien documentées. L'estimation pour 2020 des coûts de gestion est révisée à la baisse entre les PAP 2020 et 2021, excepté pour le régime de retraite des marins, dont les coûts de gestion en 2020 sont désormais estimés à 9,6 M€, contre 9,1 M€ estimé un an auparavant.

Les comparaisons des coûts de gestion des caisses sont à manier avec précaution et ne peuvent, en tout état de cause, viser à la convergence. Les différences structurelles entre les caisses sont importantes (régime ouvert ou fermé, opérations de gestion très diverses, etc.). Ainsi, la CPRP SNCF n'est pas chargée de reconstituer la carrière de ses assurés,

³⁶ Hors la prévision pour 2021 qui paraît très fragile.

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.

3.2.4 Une maquette de performance inchangée et toujours perfectible

Le dispositif de performance de la mission demeure inchangé. La Cour ne peut ainsi que réitérer ses constats et propositions afin de dynamiser le lot performance de la mission.

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'efficacité de la gestion des organismes chargés de ces régimes. Ils devraient en outre être complétés afin de mesurer la qualité du service rendu aux bénéficiaires.

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

Les indicateurs de gestion suivis dans le cadre des projets et des rapports annuels de performance (PAP et RAP) sur la mission peuvent être regroupés en trois catégories principales :

- pour la CPRP SNCF, la CRP RATP, l'ENIM, le régime de retraite des mines et celui de 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 ;

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

Le PAP présente en effet l'efficacité de la gestion et la qualité du service rendu aux bénéficiaires comme les deux objectifs principaux de la mission, mais aucun des indicateurs-type ne mesure vraiment la qualité du service rendu. Deux des trois indicateurs-types de la mission visent l'efficacité de la gestion, qu'il s'agisse de la maîtrise des coûts globaux des caisses (à partir de l'indicateur des dépenses de gestion pour 1 € de

prestations servies) ou de celle de leurs coûts de gestion technique (à partir du coût unitaire d'une primo-liquidation de pension de retraite). Le troisième indicateur-type, le taux de recouvrement ou de récupération des indus, dépasse 90 % pour la plupart des régimes depuis 2014³⁷ ; s'il s'agit évidemment d'une mission essentielle des caisses, le maintien d'un indicateur de performance proche de 100 % conduit à s'interroger sur la pertinence de cet indicateur³⁸. D'ailleurs, le PAP indique bien qu'atteindre 100 % n'aurait pas de sens. Un sous-indicateur relatif à la détection de fraudes pourrait compléter la mesure de la performance des caisses.

À nombre d'indicateurs constant, 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 « du point de vue de l'utilisateur » 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 ; c'est en particulier le cas de l'ENIM dont les missions sont bien plus larges (notamment le calcul des cotisations dues par les employeurs) que celles des autres caisses.

À défaut d'harmoniser les cibles, l'harmonisation de leurs modalités de calcul permettrait de renforcer l'information sur ces programmes. Le coût unitaire d'une primo-liquidation de 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 (à la Caisse des dépôts pour le régime de retraite des mines, à l'Association pour la prévoyance collective – APC – pour celui de la SEITA). Ces indicateurs ne sont en outre pas toujours stabilisés, ce qui peut entraîner des ruptures de série ; ainsi, la CRP RATP exclut

³⁷ La seule exception à ces taux très élevés est la CRP RATP, où le taux de récupération des indus, de 71 % en 2017 (alors que 96 % étaient attendus dans le PAP 2019), s'est élevé à 94 % en 2018 puis 82 % en 2019 (alors que 74 % seulement étaient attendus dans le PAP 2020). La cible est peu ambitieuse à 75 %.

³⁸ A la CPRP SNCF ce taux est proche de 95 % depuis plus de 10 ans. Aux régimes des mines et des marins, il avoisine 98-99 % depuis plusieurs années, excepté en 2019 pour le régime des mines (92 %) – sans explications –, et de 92-93 % au régime de la SEITA.

désormais des modalités de calcul du coût unitaire d'une primo-liquidation ce qui n'en relève pas au sens littéral (mise à jour de dossier, réversion, etc.), faisant passer l'indicateur pour l'année 2019 de 368 € dans le PAP 2020 (prévision) à 55 € dans le PAP 2021 (réalisation). 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.

Enfin, les évolutions des indicateurs de performance, sur le passé récent et en prévision, mériteraient d'être plus précisément commentées.

Les responsables de programme sont conscients des défauts actuels de la maquette de performance, mais ne formulent pas de propositions alternatives. La direction du budget apparaît attentiste alors que son positionnement pourrait lui permettre d'être force de proposition. Elle indique qu'il est envisagé de conduire une réflexion dans le cadre de la préparation du PLF pour 2022 pour poursuivre l'harmonisation des indicateurs de performance, en s'appuyant notamment sur les indicateurs définis et suivis par la direction de la sécurité sociale dans le cadre du groupe de travail « benchmarking »³⁹.

Recommandation n° 2. (DAM, DB, DGITM) : Faire déboucher dès la prochaine loi de finances les travaux à engager pour définir des indicateurs harmonisés visant à mieux apprécier la qualité de la gestion et la qualité de service des caisses et de l'ENIM (recommandation reformulée).

3.2.5 Une justification au premier euro à enrichir et un suivi des réformes toujours inexistant

Ainsi que la Cour l'a déjà souligné, l'information présentée au sein de la justification au premier euro pourrait être complétée et les déterminants de la dépense pourraient être mieux explicités au sein des PAP et des RAP, même si le PAP 2020 a marqué une avancée avec un enrichissement des informations publiées.

La justification au premier euro gagnerait à être enrichie afin de faire apparaître de manière synthétique les écarts entre la LFI et l'exécution (RAP) ou entre la LFI passée et le PLF pour l'année suivante (PAP) et la

³⁹ Qui donne lieu chaque année au « rapport annuel sur la performance du service public de la sécurité sociale ».

justification de ces écarts. Au moins pour les principaux régimes de la mission, il serait nécessaire de pouvoir comparer les comptes de résultat simplifiés (écarts de masse des pensions, de masse des cotisations, de transfert de compensation, etc.) entre les différents exercices (LFI, exécutions, etc.) et d'en expliciter les sous-jacents : écarts sur le nombre des départs à la retraite, sur la pension moyenne, sur les taux de cotisation, etc. Ce travail n'est qu'en partie réalisé pour la CPRP SNCF et la CRP RATP, et ne l'est pas pour les régimes de retraite des mines et des marins.

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. Si à la fois la soutenabilité à long terme de ces régimes et l'évolution de la subvention accordée par l'État dépassent le champ de compétence des responsables de programme, elles devraient cependant être présentées 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 PAP ne permet pas d'évaluer l'impact des réformes des retraites précédentes, réformes qui documentent et justifient les montants de crédits inscrits en loi de finances⁴⁰. Il s'agirait *a minima* de rappeler les évaluations produites régulièrement par le Conseil d'orientation des retraites.

Ces éléments semblent indispensables pour documenter les efforts réalisés par ces régimes (augmentation des cotisations, allongement de la durée d'assurance, relèvement des âges de départ à la retraite, etc.), au même titre que le régime général et le régime des fonctionnaires, par exemple.

Recommandation n° 3. (DAM, DB, DGITM) : Présenter les comptes de résultat simplifiés des principaux régimes de la mission (en LFI et en exécution) et leurs sous-jacents, et l'évaluation financière des réformes mises en œuvre sur les régimes spéciaux de retraite (recommandation complétée).

⁴⁰ Le PAP 2021 cite par exemple les réformes qui vont affecter les régimes de retraite de la SNCF et de la RATP mais ne les évalue pas.

impositions diverses affectées à la politique publique des retraites (mais cela semble, dans ce dernier cas, dépasser son objet).

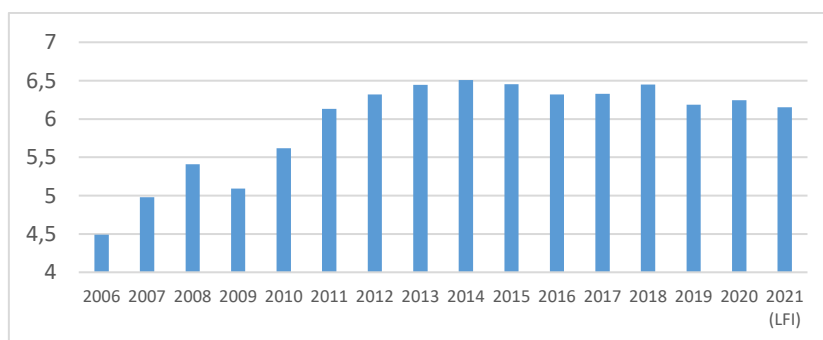
Le schéma présente une vision extensive du financement de l'État, direct ou indirect, des retraites.

L'effort global de l'État, à divers titres, peut ainsi être estimé en 2020 à 89,6 Md€.

Sur le périmètre plus restreint des régimes spéciaux de retraite, hors fonctionnaires, définis à l'article R.711-1 CSS⁴¹, l'effort en 2020 est évalué à 8,1 Md€.

3.5.2 Suivi sur moyenne période de la dépense budgétaire de la mission

Graphique n° 9 : Dépense budgétaire de la mission « Régimes sociaux et de retraite », 2006-2020 (en Md€ courants)



Champ : évolution à périmètre courant (hors subvention versée au CAS « pension » jusqu'en 2012 inclus).

Source : Cour des comptes à partir de RAP 2006-2019, exécution 2020 et LFI 2021.

Depuis 2014, à l'exception de l'année 2018 qui ressort comme exceptionnellement à la hausse en raison de dépenses non récurrentes (remboursement de dettes à la CPRP SNCF et aux gestionnaires du CFA pour, au total, plus de 105 M€), le montant total des subventions de l'État aux régimes spéciaux de la mission a tendance à diminuer à un rythme relativement lent (elle passe de 6,51 Md€ en 2014 à 6,15 Md€ prévus en LFI pour 2021, soit une baisse de 0,8 % en moyenne par an), alors qu'elle augmentait rapidement auparavant (+4,7 % en moyenne par an entre 2006 et 2014).

⁴¹ 4° à 10° de l'article.

Selon l'analyse sur moyenne période conduite par la NEB 2018, le début de la période examinée est marqué notamment par une très forte progression des prestations servies par la CPRP SNCF et la CRP RATP, alors que la progression des cotisations n'a pas suivi cette tendance, ce qui s'est traduit par une forte augmentation du taux de couverture des prestations par la subvention de l'État⁴². Depuis 2014, les actions financées par la mission apparaissent plus stables et les subventions aux régimes fermés, après avoir augmenté, sont désormais en baisse en raison de la diminution du nombre de retraités : entre 2014 et 2021, les crédits diminuent de 27 % pour le régime de retraite des mines et de 19 % pour celui de la SEITA.

⁴² +10 points pour le régime de retraite de la SNCF et +5 points pour celui de la RATP.

**Annexe n° 1 : Liste des publications récentes de la Cour
des comptes en lien avec les politiques publiques
concernées par la NEB**

Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, chapitre VI, « Les réformes des régimes de retraite de la SNCF et de la RATP », septembre 2012

Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, chapitre IX, « Les réformes des retraites des salariés du secteur privé : un redressement financier significatif, une méthode à redéfinir dans la perspective de nouveaux ajustements », septembre 2016

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

Rapport public thématique, « Les pensions de retraite des fonctionnaires, des évolutions à poursuivre », octobre 2016

Rapport à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, « Les régimes spéciaux de retraite de la RATP, de la SNCF et des industries électriques et gazières », juillet 2019

Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, chapitre V, « Partir plus tôt à la retraite : des dispositifs nombreux et inégalement justifiés, une redéfinition nécessaire », octobre 2019

Annexe n° 2 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2019

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2019	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	(DB, DGITM) 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 reconduite).	Le transfert du CFA au programme 203 nuirait à la lisibilité de la politique publique en matière de transport, en faisant porter des dépenses de pré-retraite par un programme portant des dépenses d'investissement et d'organisation de services de transport. Par ailleurs, l'enjeu principal est aujourd'hui de faire évoluer le dispositif lui-même. Aucune discussion sur l'inscription sur la mission des autres régimes spéciaux de retraite financés par l'État n'a été engagée avec les ministères sectoriels (culture, ...). Cet effort de rationalisation n'est pas aujourd'hui programmé.	Le transfert du CFA au programme 203 permettrait de mieux appréhender la dépense publique en faveur du secteur routier et la perspective de réforme du système de retraite renforce l'opportunité de rationaliser le périmètre de la mission, afin de faire apparaître clairement l'effort financier de l'État pour équilibrer les régimes spéciaux de retraite.	Non mise en œuvre.

2	(DAM, DB, DGITM) : Supprimer les indicateurs proches de 100 % depuis plusieurs années, 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 (recommandation reformulée).	Il est envisagé de conduire une réflexion dans le cadre de la préparation du PLF 2022 pour poursuivre l'harmonisation des indicateurs de performance avec les indicateurs définis et suivis par la DSS dans le cadre de son benchmark.	Chaque acteur semble favorable à une évolution du dispositif de performance mais, dans les faits, rien n'est concrètement proposé.	Non mise en œuvre.
3	(DAM, DB, DGITM) : Présenter l'évaluation financière des réformes mises en œuvre sur les régimes spéciaux de retraite (recommandation reformulée).	Les chiffrages des réformes ne sont pas effectués de manière régulière par les régimes, car ils nécessiteraient des développements coûteux sur leurs modèles de prévision permettant de comparer les trajectoires financières des régimes avant et après réforme, et l'adoption de nombreuses hypothèses relatives aux carrières et aux comportements de départ en retraite avant et après réforme.	Malgré les incertitudes, les chiffrages des réformes pour les régimes les plus importants de la mission devraient être rappelés, en les rebasant sur les dernières données connues.	Non mise en œuvre.

** Totalement mise en œuvre, mise en œuvre incomplète, mise en œuvre en cours, non mise en œuvre, refus, devenue sans objet.*

