



Mission régime sociaux et de retraite

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2018

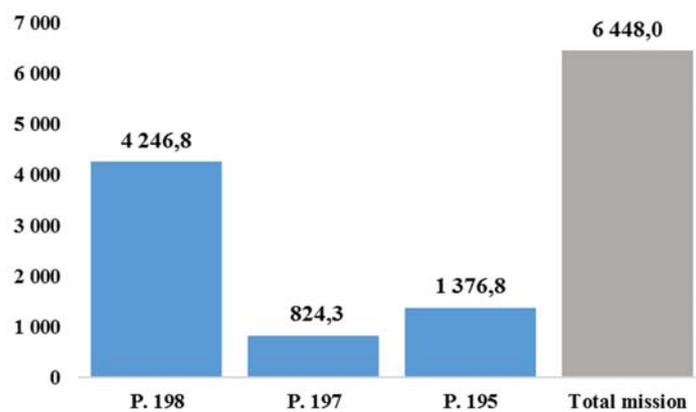
Régimes sociaux et de retraite

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

Programme 197 – Régimes sociaux et de retraite des marins

Programme 198 – Régimes sociaux et de retraite des transports

Graphique n° 1 : Mission Régimes sociaux et de retraite - exécution 2018 (CP, en M €)



Synthèse

L'exécution de la mission est en sensible augmentation par rapport à 2017 et fait de nouveau apparaître un dépassement des crédits ouverts en LFI.

En 2018, les dépenses de la mission « Régimes sociaux et de retraite » ont augmenté de près de 2 % (soit + 118 M€ en AE et en CP) par rapport à l'exécution 2017. Après une légère baisse engagée en 2014 et une relative stabilité entre 2016 et 2017, les crédits de la mission repartent à la hausse.

Cette hausse sensible est toutefois principalement la conséquence d'un évènement conjoncturel, le remboursement à la caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPRP SNCF) d'une dette de 99 M€ relative à une régularisation de cotisations effectuée auprès de l'entreprise SNCF. Le remboursement de cette dette n'avait été budgété que très partiellement dans la LFI 2018.

Hors événements conjoncturels, la tendance de la mission est toujours marquée par des situations différentes selon les programmes et les régimes subventionnés. Certaines actions ont de nouveau été sous-exécutées (Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines - CANSSEM) et ont été utilisées pour abonder l'action 3 du programme 198 (CPRP SNCF), dont les crédits initiaux se sont révélés insuffisants pour couvrir les besoins de financement, hors remboursement de la dette, en raison en particulier des moindres cotisations perçues en raison des grèves lors de la présentation de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire. Les besoins de financement des régimes fermés continuent de décroître alors que celui du régime RATP s'accroît.

Au total, le besoin de financement complémentaire de la CPRP SNCF a été de 124,5 M€ et a été couvert par le transfert de près de 11,5 M€ en provenance du programme 195 effectué par le décret pris le 22 novembre 2018 et par des ouvertures en loi de finances rectificative pour 115,5 M€. Ces mouvements ont également concerné, pour 3 M€, un versement à la CRP RATP, à la suite du refus de la RATP de verser un

montant de 3 M€ de cotisations patronales dont elle conteste le mode de calcul.

Les mouvements de crédits et les ouvertures ayant eu lieu en cours de gestion mettent en évidence l'enjeu que représente, pour les responsables de programme, la construction de leur programmation budgétaire initiale sur des hypothèses robustes. Les mesures d'accompagnement prises dans certaines caisses pour favoriser le maintien en activité ainsi que la conjoncture économique sont autant d'éléments qui déterminent certains comportements individuels chez les assurés concernés qu'il est difficile d'anticiper.

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

Dans un contexte de concertation sur les retraites, l'architecture de la mission n'a pas été modifiée.

Ni la maquette de la mission, ni les indicateurs de performance n'ont fait l'objet de modification en 2018 ou en 2019, malgré la recommandation de la Cour. Le contexte de la réforme semble pousser à un certain attentisme.

Le pilotage du programme 198 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. Il se trouve ainsi dans la situation où il doit fixer le budget de ces opérateurs, sans pour autant avoir la main sur leur pilotage. La Cour a attiré l'attention à de nombreuses reprises sur ce point, sans qu'aucune 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 sur un total d'au moins dix catégories de régimes spéciaux. 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 des chauffeurs routiers) et l'ajout en 2017 d'un dispositif de retraite complémentaire à destination des non-salariés agricoles accentue la faible

cohérence de cette mission et plaide de façon urgente pour une réorganisation de sa maquette et une clarification de son périmètre.

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

Recommandations

Recommandation n° 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)

Recommandation n° 2 (DB, DGITM, DSS) : Sur les crédits du programme 198, mettre en place une auto-assurance sur le périmètre du ministère de la transition écologique et solidaire (MTES), ou, à défaut, confier la responsabilité du programme à la direction de la sécurité sociale. (recommandation reformulée)

Recommandation n° 3 (DAM, DB, DGITM) : Améliorer le dispositif de suivi de la performance en proposant des indicateurs permettant d'évaluer la qualité de service des caisses et de l'ENIM ainsi qu'en harmonisant les modalités de calcul des indicateurs d'efficacité. (recommandation reconduite)

Recommandation n° 4 (DAM, DB, DGITM) : Renforcer la justification au premier euro des PAP en synthétisant les informations disponibles sur les déterminants de la dépense et sur l'évaluation financière des réformes mises en œuvre sur les régimes spéciaux de retraite. (recommandation reconduite)

Sommaire

Introduction.....	8
1 ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	10
1.1 La programmation initiale.....	10
1.2 La gestion des crédits et sa régularité.....	17
1.3 L'évolution de la dépense et de ses composantes.....	20
1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire	26
2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME	32
2.1 Programme 198	32
2.2 Programme 197	35
2.3 Programme 195	35
3 AUTRES ÉLÉMENTS EN VUE DE L'ÉVALUATION BUDGÉTAIRE D'ENSEMBLE.....	36
3.1 Les dépenses fiscales.....	36
3.2 Les opérateurs et les taxes affectées.....	36
3.3 Les fonds sans personnalité juridique	46
3.4 Les programmes d'investissements d'avenir.....	46
3.5 L'évolution de la dépense totale (budgétaire, fiscale, extrabudgétaire) sur moyenne période (5 ans au moins).....	46
3.6 L'analyse de la performance	52

Introduction

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

La quasi-totalité des crédits de cette mission (environ 99,8 %) relève du titre 6, c'est-à-dire des dépenses d'intervention, visant à financer les prestations d'assurance vieillesse versées aux assurés relevant de ces régimes spéciaux, ainsi que le congé de fin d'activité des chauffeurs-routiers (CFA) rattaché au programme 198 et, depuis 2017, la subvention versée à la retraite complémentaire obligatoire (RCO) des non-salariés agricoles portée par le programme 195. Les 0,2 % de crédits restants relèvent du titre 3 et sont destinés à couvrir les dépenses de fonctionnement de l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM), unique opérateur relevant de la mission, chargé de la gestion de la protection sociale des marins.

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

Le périmètre de la mission a été régulièrement critiqué par la Cour lors des exercices précédents. Cette mission mêle en effet des dispositifs de soutien sectoriel, tel que le congé de fin d'activité (CFA) ou la RCO des non-salariés agricoles, et des régimes spéciaux de retraite. Par ailleurs, elle ne permet pas 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, serait d'autant plus nécessaire qu'elle permettrait une information renforcée du Parlement dans un contexte où le Gouvernement a lancé une concertation en vue d'un système unifié de retraite.

1 ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

1.1 La programmation initiale

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

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

Les déterminants des dépenses et des recettes sont nombreux et, pour certains, volatils. Pour les dépenses, il s'agit principalement du stock de retraités, du nombre de nouveaux départs à la retraite, de l'évolution de la pension moyenne (donc pour partie des rémunérations perçues) et du taux de revalorisation.

S'agissant des recettes, hormis les subventions de l'État et les mécanismes de compensation inter-régimes, la principale source de financement est constituée des cotisations, assises sur une masse salariale qui est, dans quelques cas (secteur des transports terrestres notamment) dépendante de facteurs exogènes. Les autres ressources sont soit difficilement prévisibles avec précision (par exemple compensation démographique), soit d'un montant marginal au regard des enjeux (ventes immobilières par exemple).

L'enjeu de budgétisation tient donc d'une part à la robustesse des prévisions macro-économiques retenues (inflation, conjoncture, etc.) et d'autre part à la qualité des informations micro-économiques (comportements individuels, niveau des rémunérations, etc.) que peuvent connaître les caisses. L'exercice de la fonction de responsabilité d'un programme se situe ainsi en large partie dans la qualité de la prévision d'une part, et dans les échanges avec les caisses d'autre part.

1.1.2 Une architecture de la mission qui n'a pas évolué en 2018 et qui demeure insatisfaisante

La mission « Régimes sociaux et de retraites » a ceci de particulier qu'elle ne concerne 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 2017¹, l'architecture globale de la mission apparaît insatisfaisante à plusieurs titres :

- L'organisation institutionnelle du programme 198 est déséquilibrée. En effet, sans méconnaître le dialogue qu'il mène avec les établissements publics de la SNCF et la RATP sur leur politique de gestion des ressources humaines, le directeur général des transports, des infrastructures et de la mer (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 qu'en 2018, comme en 2017, le schéma de fin de gestion du programme a été proposé « clefs en main » par la direction du budget.

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'ainsi elle doit être impliquée dans les décisions salariales et statutaires qui pourraient avoir un impact sur la dépense de retraite.

Toutefois, la DGITM, et plus largement le MTES, n'assume jamais « d'auto assurance ministérielle » sur les dépassements de crédits constatés sur le programme 198 (cf. *infra*, sur les ouvertures en LFR). Ainsi, pour responsabiliser le RPROG, il conviendrait de mettre en place une auto-assurance ministérielle sur les crédits du programme 198, en mettant à la charge du ministère d'éventuels dérapages des dépenses par rapport aux prévisions, ainsi qu'une mutualisation ministérielle de la mise en réserve.

¹ 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.

À défaut, il n'apparaît pas pertinent de maintenir la responsabilité de ce programme à la DGITM, qui en a d'ailleurs déjà demandé le transfert en 2016 et envisage de le solliciter de nouveau en 2019.

La direction du budget étant en tout état de cause amenée à suivre l'évolution budgétaire de ce programme, il apparaît que c'est la seconde tutelle des deux principales caisses, la direction de la sécurité sociale, qui serait légitime à exercer la responsabilité du P 198. Si la DSS n'est pas favorable à ce transfert pour des raisons de ressources en matière budgétaire, elle reste malgré tout la plus compétente dans ce domaine sectoriel par exemple sur la fixation des taux de cotisations (cf. § 2.1, CRP RATP) ou le suivi des caisses (évaluation des COG par l'IGAS par exemple). Elle est en outre responsable du programme 183 « Protection maladie » de la mission « Santé » et à ce titre dispose des compétences nécessaires pour la gestion budgétaire d'un programme somme toute peu complexe.

- Cette mission intègre des dispositifs de soutien sectoriel, tels que le congé de fin d'activité (CFA) ou la retraite complémentaire obligatoire (RCO) des non-salariés agricoles depuis deux exercices.

Le CFA, créé par deux accords collectifs du 28 mars 1997 et du 2 avril 1998, permet un départ en pré-retraite des conducteurs routiers de partir de 57 ans, sous condition de durée de service, chaque départ devant être remplacé par l'embauche d'un cotisant au CFA, dans la même entreprise. Le coût du dispositif est pris en charge à 50% par l'État. En ce qu'il constitue « *pour les salariés de la branche un avantage social important* »² sans pour autant constituer un régime de sécurité sociale³, 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 DGITM, suivant la recommandation de la Cour de la NEB 2017, envisage d'en proposer le transfert en vue du PLF 2020.

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

² Protocole d'accord sur les congés de fin d'activité du 19 avril 2017.

³ Lettre du secrétaire général du ministère de l'environnement et de la mer du 15 juin 2016 à l'attention du directeur du budget.

la pêche maritime une disposition permettant le financement du régime d'assurance vieillesse complémentaire obligatoire « *par les contributions et subventions de l'État* ». En effet, le régime complémentaire agricole a fait état d'un déficit de trésorerie courant 2016, ce qui a poussé le Gouvernement à retenir une solution de financement partagée entre une hausse de cotisations d'une part, et une contribution de l'État d'autre part. S'agissant d'un régime complémentaire, classiquement financé par les cotisations de ses ressortissants, il s'agit à tous égards d'une mesure très dérogatoire⁴.

- 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. C'est par exemple le cas des régimes spéciaux de l'Opéra, de la Comédie française⁵ ou des dépenses de pensions anticipées découlant de plans sociaux (versés à la CANSSM) et des anciens électriciens d'Afrique du nord (versés à la CNIEG)⁶, ou enfin la prise en charge des cotisations retraite des sportifs de haut niveau⁷, aujourd'hui isolés au sein d'autres programmes. Les crédits de la mission ne donnent donc qu'une vision imparfaite de l'évolution de l'effort financier consenti par l'État pour l'équilibre de tous les régimes spéciaux, dont il apparaît légitime que le Parlement puisse suivre l'évolution. 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 RSR l'ensemble des subventions aux régimes spéciaux de retraite est partagée* », mais soulignait des difficultés de mise en œuvre empêchant qu'une telle réforme aboutisse dans un calendrier rapproché. Interrogé à ce sujet lors du printemps de l'évaluation, le ministre de l'action et des comptes publics a indiqué que malgré certains inconvénients, il n'était pas opposé à certains ajustement sur la maquette de la mission⁸.

⁴ C'est également le choix de faire porter le poids de l'augmentation des pensions sur le régime complémentaire et non sur le régime de base qui est à questionner.

⁵ Versés par le programme 131 « Création » de la mission « Culture ».

⁶ Versés par le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

⁷ Versés par le programme 219 « Sport » de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

⁸ « *Pourquoi pas ? Nous y réfléchissons. J'y vois toutefois un inconvénient budgétaire, car cela reviendrait à couper le lien budgétaire entre le ministère de la culture et ces caisses. Cela pourrait aussi présenter d'autres difficultés, même si je comprends que*

Ces recommandations apparaissent devoir être réitérées, dans l'attente que la proposition relative au CFA se concrétise à court terme.

Recommandation n° 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 n° 2. (DB, DGITM, DSS) : Sur les crédits du programme 198, mettre en place une auto-assurance sur le périmètre du ministère de la transition écologique et solidaire (MTES), ou, à défaut, confier la responsabilité du programme 198 à la direction de la sécurité sociale.

1.1.3 La budgétisation initiale 2018 fondée sur des hypothèses imparfaites et qui n'a pris en compte que partiellement certaines dépenses obligatoires

La budgétisation initiale des crédits de la mission dans le PLF 2018 n'a pas fait apparaître de difficulté majeure, en ce qui concerne le tendancier de dépenses. Elle s'est ainsi attachée à prendre en compte les dernières estimations des déterminants de la dépense, dont on a souligné la complexité ci-dessus. Elle a en particulier pris en compte l'extension en année pleine de la revalorisation de 0,8 % des pensions au 1^{er} octobre 2017 : il est possible d'estimer l'impact de cette revalorisation à 53 M€ en 2018 sur la mission. Le PLF avait également prévu une revalorisation des pensions à hauteur de 1 % au 1^{er} octobre 2018, soit environ 23 M€ sur la mission⁹ ; cette revalorisation ayant été annulée par les dispositions de la

vous vous posez la question dans le cadre de la simplification, comme la Cour a pu se la poser ».

⁹ Dont environ 14 M€ à la CPRP SNCF, 3 M€ à la CRP RATP et 2 M€ à l'ENIM.

LFSS pour 2018 (cf. *infra*, §3.5), il en est résulté une légère surbudgétisation initiale de la mission à ce titre (les crédits ont été maintenus par prudence au regard de la sensibilité des déterminants de la dépense (cf. *supra*)).

Certains éléments nouveaux, voire exceptionnels sont toutefois venus affecter la programmation 2018.

S'agissant du régime SNCF, la budgétisation a également intégré l'effet en année pleine des modifications des taux de cotisation patronale T1 et T2 ; cet effet, toutes choses égales par ailleurs, peut être estimé à un surplus de cotisations de 60 M€ (venant minorer d'autant la subvention versée par l'État).

Les conséquences des modifications des taux de cotisation patronale à la CPRP SNCF.

L'article 2 du décret n°2007-1056 du 28 juin 2007 relatif aux ressources de la caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la Société nationale des chemins de fer français fixe deux taux de cotisation patronale : le taux T1 qui couvre « *déduction faite du produit des cotisations salariales, les montants qui seraient dus si leurs salariés relevaient du régime général et des régimes de retraite complémentaire mentionnés à l'article L. 921-4 du code de la sécurité sociale* » et le taux T2 qui contribue « *forfaitairement au financement des droits spécifiques de retraite du régime spécial, y compris l'incidence du recours à des ressources non permanentes lié à l'obligation de verser les pensions aux bénéficiaires par terme à échoir* ».

À la suite de deux décisions du Conseil d'État de mai et juillet 2016¹⁰, les arrêtés fixant les taux de cotisations patronales (T1) pour les années 2013 à 2015 ont été annulés. Conformément à ces deux décisions, l'État¹¹ a adopté de nouveaux arrêtés¹² fixant des taux réduits et la caisse a procédé à une importante régularisation auprès de l'entreprise publique, pour un montant total estimé à **99,3 M€**. L'État étant juridiquement engagé à équilibrer les comptes de la caisse par sa subvention, il s'est en conséquence trouvé redevable de cette même somme auprès de la caisse.

¹⁰ Décision du 11/07/2016, n°393920 (qui annule le taux T1 de 2014 et 2015) et décision du 20/05/2016, n°384816 (qui annule le taux T1 de 2013 et 2014). Les recours ont été formés par l'entreprise publique SNCF mobilités.

¹¹ Les ministres chargés du budget, de la sécurité sociale et des transports.

¹² Arrêté du 2 mai 2017 modifiant les composantes T1 définitives pour 2013 et 2014 et 2015 et fixant les composantes définitives pour 2015 et 2016 du taux de la cotisation de la Société nationale des chemins de fer français au régime de retraite du personnel de la Société nationale des chemins de fer français.

La créance sur l'État avait été inscrite dans les comptes de la caisse. De façon pérenne, cette baisse des taux conduit à une baisse de cotisations estimée à 30 M€ en année pleine.

Parallèlement, le décret n°2017-691 du 2 mai 2017 a majoré le taux des cotisations patronales destinées à financer les avantages spécifiques du régime de la SNCF (dit taux T2). Un recours avait été déposé par la SNCF en mai 2017 contre la fixation de ce taux ; une décision¹³ du Conseil d'État du 18 juillet 2018 est venu confirmer le bien-fondé de la décision de l'État fixant le taux T2. En résulte, en année pleine, une hausse de cotisation de 90 M€ annuels.

En conséquence, le Gouvernement a fait le choix de prévoir un remboursement très partiel de cette dette dès la LFI. À cette fin, 14,7 M€ ont été réservés sur l'action 3 du P 198, correspondant à l'absence de revalorisation des pensions indiquée précédemment.

Toutefois, aux termes de l'article 3 du décret du 28 juin 2007¹⁴, il semble difficile de soutenir que la créance sur l'État ainsi que la reprise sur provision réalisée en juin 2017 au moment du remboursement à la SNCF pour les cotisations trop perçues, puissent constituer des « recettes du régime de retraite » permettant d'équilibrer financièrement le régime. À défaut d'un échéancier de remboursement précis et accepté par la caisse, l'État était tenu au remboursement de cette dette au plus vite, et, *a fortiori*, lors de la plus prochaine loi de finances initiale. Les propos tenus par le ministre de l'action et des comptes publics lors de son audition le 30 mai 2018 à l'Assemblée nationale lors du printemps de l'évaluation¹⁵, ne laissent entrevoir aucun doute, dès le début de la gestion 2018, quant à la volonté de l'État de solder sa dette¹⁶. Celle-ci a d'ailleurs été effectivement apurée en 2018. En conséquence, il apparaît que la LFI 2018 aurait dû budgéter intégralement cette dépense.

¹³ Décision n°410727 du 18 juillet 2018 rejetant la demande de la SNCF, SNCF mobilités et SNCF réseau visant à annuler pour excès de pouvoir le décret du 2 mai 2017.

¹⁴ « Le versement de l'État prévu au 2° du I de l'article 1er assure l'équilibre financier entre les charges de toute nature et les autres recettes du régime de retraites. ».

¹⁵ Question de M de Courson : « la dette de l'État à l'égard de la CRPR-SNCF qui, d'après le rapport de la Cour des comptes, est de 99 millions d'euros. Il était prévu de l'apurer, mais il semble qu'elle ne le soit pas à 2017 et qu'il n'y ait pas de dotation en 2018. Envisagez-vous de régler cette dette ? ». Réponse de M Darmanin « Vous avez également posé deux petites questions sur la dette de l'État vis-à-vis de la caisse de retraite de la SNCF. Elle sera réglée en 2018. ».

¹⁶ Et ce avant même l'émission du CRG1 du programme par le CBCM MTES, le 6 juin 2018.

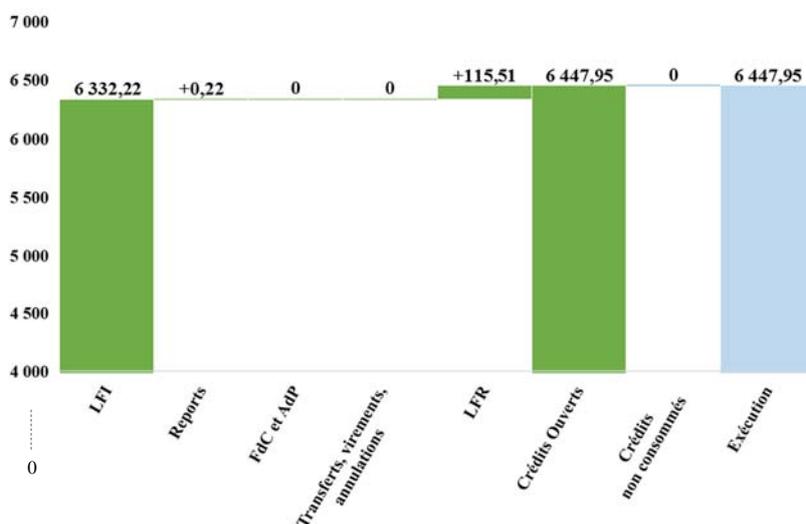
Par ailleurs, la budgétisation initiale a pris en compte la fin du remboursement de la dette contractée auprès des gestionnaires du CFA : 8 M€ ont ainsi été inscrits en LFI. La dette CFA s'établissant au final à 4,5 M€ au 31 décembre 2017, un surplus de 3,5 M€ était donc disponible dès le début de la gestion. Or il ne ressort pas des documents de programmation, DRICE ou DPG, que le responsable de programme, dès le début de la gestion, l'avait affecté à des dépenses obligatoires, telles que le remboursement de la dette T1 à la CPRP SNCF.

De plus, lors de l'examen du projet de loi de finances au Parlement, un amendement du Gouvernement a réduit le montant des crédits du programme 197 de 8 818 € en AE et en CP, afin de garantir le respect de la norme de dépense en valeur de l'État.

Enfin, des crédits non consommés en 2017 pour 221 867 € en AE et en CP, ont été reportés sur le programme 195.

1.2 La gestion des crédits et sa régularité

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



1.2.1 Une réserve de précaution systématiquement levée

En 2018, environ¹⁷ 3 % du montant des crédits disponibles ont été « gelés » pour chacun des programmes, afin de constituer une réserve de précaution, prévue à l'article 51 de la LOLF.

Malgré cette baisse de 5 points par rapport à l'année précédente, l'ensemble de la réserve des trois programmes de la mission a été levée, comme en 2016 et 2017.

Tableau n° 1 : Mise en réserve et levée de réserve par programme

	Taux de mise en réserve	Montant mis en réserve en €	Levée de la réserve	Réserve résiduelle
P195	3%	41 642 625	14/11/2018	0
P197	2,98 %	24 559 848	14/11/2018	0
P198	3%	123 594 515	14/11/2018	0

Source : Extraits des DRICE ministériels, CBCM MINEFI et MTES

Malgré la baisse du taux de mise en réserve, la Cour conteste la pertinence de cette pratique au cas d'espèce. 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 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. Par conséquent, cette pratique, 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

¹⁷ La SCSP de l'ENIM permet une mise en réserve ajustée sur la part finançant des dépenses de personnel.

d'exception ou créer de précédent sur le principe de mise en réserve. Les responsables des programmes estiment quant à eux que la réserve ayant été levée suffisamment tôt (au mois de novembre 2018), 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 51¹⁸ 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.

1.2.2 La récurrence d'un mouvement de crédit critiquable

Comme en 2016 et 2017, la mission a vu ses crédits abondés par une loi de finances rectificative. Par ailleurs, la répartition entre programmes a été modifiée par un mouvement réglementaire, en l'espèce un décret de transfert.

Le mouvement de crédits en direction du programme 198 depuis le programme 195, pour environ 11,5 M€ correspondait à un besoin de financement pour couvrir des dépenses obligatoires. Toutefois, comme en 2016 et en 2017, le recours au décret de transfert n°2018-1023 du 22 novembre 2018 apparaît une nouvelle fois contestable. En effet, aux termes de l'article 12-2 de la LOLF, « *des transferts peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine* ».

En l'espèce, l'emploi des crédits transférés ne correspond pas à des actions du programme d'origine. Ces deux actions recouvrent en effet des dépenses dont l'objet est distinct, même si, comme l'a indiqué la direction du budget, ces dépenses relèvent du titre 6 et qu'elles couvrent des dépenses de pension. Par ailleurs, le recueil des règles de comptabilité budgétaire¹⁹ précise que « *la procédure de transfert de crédits permet de modifier le ministère chargé de l'exécution de la dépense, mais les crédits transférés restent ouverts pour un objet déterminé, c'est-à-dire pour financer une action qui devrait être financée par le programme d'origine, et dont l'exécution financière a été confiée à un autre programme* ».

¹⁸ 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* ».

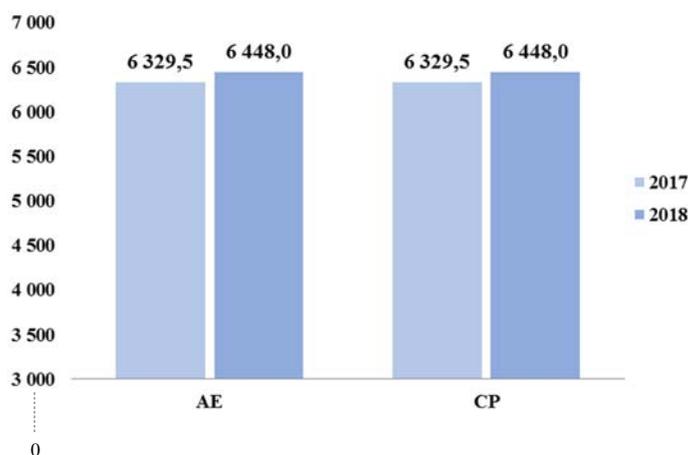
¹⁹ Partie 2 du recueil, sous-partie 3.1.3. « Décrets de transfert ».

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

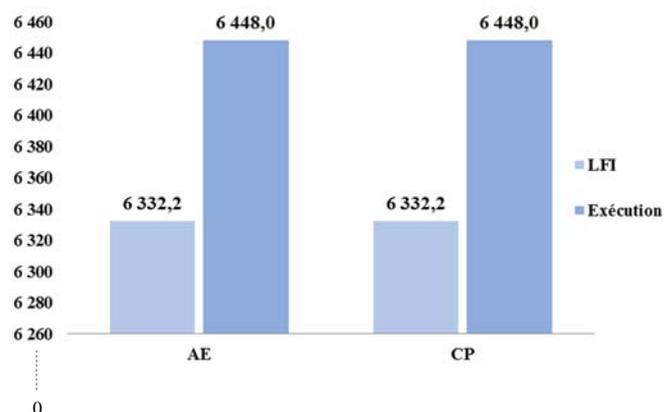
En outre, dès lors qu'une sous-budgétisation de l'action 3 du programme 198 (régime de retraite du personnel de la SNCF) est systématiquement constatée depuis 2015, cette récurrence doit, comme la Cour le rappelle régulièrement, conduire les responsables de programmes à faire preuve de vigilance pour les prochains exercices de programmation budgétaire. Il semble que pour l'année 2019, la CPRP SNCF a révisé son modèle de prévision afin de le rendre plus robuste. La NEB 2019 sera l'occasion de constater les progrès en la matière.

1.3 L'évolution de la dépense et de ses composantes

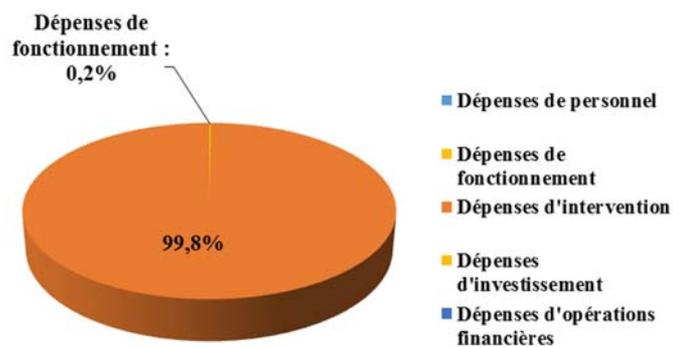
Graphique n° 3 : Exécution 2017-2018 (Mds €)



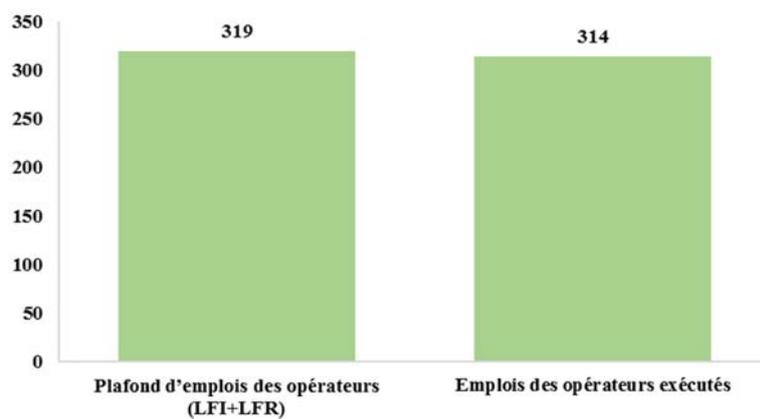
Graphique n° 4 : LFI et exécution 2018 (Mds €)



Graphique n° 5 : les dépenses de la mission par titre (% des CP)



Graphique n° 6 : plafond d'emplois et exécution (en ETPT pour l'État et ses opérateurs)



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

**Tableau n° 2 : Synthèse des crédits programmés et exécutés en 2018
(en M€)**

	P195		P197		P198		Total Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>LFI 2017</i>	1 430,7	1 430,7	828,1	828,1	4 049,1	4 049,1	6 307,9	6 307,9
<i>Crédits consommés 2017</i>	1 426,6	1 426,6	828,1	828,1	4 074,9	4 074,9	6 329,5	6 329,5
<i>Loi de finances initiale 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>Reports entrants de crédits</i>	0,2	0,2						
<i>Décret de transfert du 22 novembre 2018</i>	-11,5	-11,5			11,5	11,5	0,0	0,0
<i>Loi de finances rectificative 2018</i>					115,5	115,5	115,5	115,5
<i>Total des crédits consommés</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

Source : DGTIM, DB, DAM.

1.3.1 Une consommation de crédits en augmentation par rapport à 2017, en raison de dépenses exceptionnelles

En 2018, les dépenses de la mission « Régimes sociaux et de retraite » ont été en augmentation de 1,9 % (soit + 118,4 M€ en AE et en CP) par rapport à l'exécution 2017.

Cette augmentation se justifie par deux effets.

Premièrement, par un effet conjoncturel, par le remboursement à la CPRP SNCF des 99,3 M€ de dette²⁰ consécutive à la révision des taux T1 (cf. *supra*). Retraité de cet élément, ainsi que du remboursement de la dette CFA (4,5 M€ en 2018 et 6,4 M€ en 2017), l'augmentation des dépenses est de 21 M€ (0,3 %).

D'autre part, par une augmentation structurelle, l'extension en année pleine de la revalorisation de 0,8 % au 1^{er} octobre 2017 (aucune revalorisation n'était intervenue en 2016) dont le coût est estimé à 53 M€ en 2018.

Cette hausse modérée des crédits exécutés traduit des évolutions contrastées avec les régimes fermés (P 195) ou le régime des marins (P 197) dont la dépense s'inscrit toujours à la baisse alors que les régimes SNCF et plus encore RATP demeurent dynamiques.

À périmètre constant 2016 (et hors remboursement des dettes en 2018), l'exécution se maintient à la baisse sur la mission. En effet, retraits du versement au RCO des non-salariés agricoles, la mission affiche une baisse de près de 31 M€ soit -0,5 % par rapport à l'exécution 2016.

1.3.2 Une consommation de crédits supérieure à la LFI

Malgré la surbudgétisation liée à la revalorisation des pensions non intervenue au 1^{er} octobre 2018, l'exécution générale de la mission en 2018 est supérieure à la LFI. Le dépassement de la LFI est la conséquence à l'ouverture de crédits en LFR sur le programme 198, de 115,8 M€ en AE et en CP.

Les principales explications de ce dépassement sont imputables au régime de la SNCF et sont les suivantes :

- La budgétisation insuffisante du remboursement de la dette à la CPRP SNCF pour 84 M€ environ ;
- L'impact des grèves du printemps à la SNCF sur les cotisations perçues par la CPRP pour 23 M€ environ.

²⁰ Au 31 décembre 2017, la dette de l'État vis-à-vis de la CPRP SNCF s'établissait à 104,6 M€ dont 99,3 M€ au titre du taux T1 et 5,3 M€ au titre de l'atterrissage exact des comptes qui n'est pas connu au moment où est versée la subvention. Les commissaires aux comptes de la caisse indiquent que « l'écart entre les acomptes de contribution d'équilibre versés et le besoin définitif de contribution d'équilibre connu après l'arrêté des comptes donne lieu, en principe, à une régularisation sur N+1 ». À fin 2018, cet écart est estimé à 3,7 M€, soit 0,1 % des crédits.

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

	LFI 2018	Exécution 2018	Exé finale-LFI
P198	4 119,8	4 246,8	127,0
<i>03 - régime de la SNCF</i>	3 283,5	3 408,0	124,5
<i>04 - régime de la RATP</i>	709,3	712,3	3,0
<i>05 - autres</i>	127,0	126,5	-0,5
dont CFA	94,7	95,3	0,6
P197	824,3	824,3	0,0
<i>01 - régime de retraite et de sécurité sociale des marins</i>	824,3	824,3	0,0
titre 3 - dépenses de fonctionnement	11,1	11,1	0,0
titre 6 - dépenses d'intervention	813,2	813,2	0,0
P195	1 388,0	1 376,8	-11,2
<i>01 - versement au fonds de retraites de la CANSSM</i>	1 177,4	1 167,9	-9,5
<i>02 - régime de la SEITA</i>	153,3	152,0	-1,3
<i>04 - caisse des retraites et des régies ferroviaires d'OM</i>	2,1	1,8	-0,3
<i>07 - versements liés à la liquidation de l'ORTF</i>	0,2	0,1	-0,1
<i>11 - régime de retraite complémentaire des exploitants agricoles</i>	55	55	0
Total	6 332,1	6 447,9	115,8
titre 3 - dépenses de fonctionnement	11,1	11,1	0,0
titre 6 - dépenses d'intervention	6 321,0	6 436,8	115,8

Note : crédits hors reports 2017

Source : DAM, DB, DGTIM

Le redéploiement des crédits au sein de la mission a permis de modérer légèrement le dérapage par rapport à la LFI. Toutefois, c'est la seconde année où une ouverture en LFR est rendue nécessaire par un redéploiement insuffisant. Si on retire les années 2017 et 2018 des éléments exceptionnels liés aux remboursements de dettes, on constate que le dérapage structurel de la mission augmente sur ces trois dernières années, confirmant l'absence de marge de manœuvre au sein de la mission pour faire face aux éléments imprévus.

Tableau n° 4 : Dérapage structurel de la mission (CP, M€)

	2016		2017		2018	
	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution
Montant Brut	6 320,4	6 320,4	6 307,9	6 329,5	6 332,2	6 448,0
<i>Dette CFA</i>				6,4	8	4,5
<i>Dette SNCF</i>					14,7	99,3
Montant net	6 320,4	6 320,4	6 307,9	6 323,1	6 309,5	6 344,2
Dérapage		0		15,2		34,6

Source : Calculs Cour des comptes

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 charges de ces régimes. En 2018, la subvention de l'État a contribué à financer 68,3 % de ces charges, en hausse d'un point par rapport à 2017 et de deux points par rapport à 2016.

Tableau n° 5 : Évolution du rapport entre la subvention versée et la masse des pensions servies par la CPRP SNCF et la CRP RATP

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>CPRP SNCF</i>	61,9%	62,8%	62,7%	62,3%	62,0%	62,0%	61,6%	62,1%
<i>CRP RATP</i>	56,6%	58,0%	59,4%	59,3%	58,3%	58,5%	60,6%	61,8%

Source : Cour des comptes à partir RAP et exécution 2018

Comme l'indique le tableau suivant, la situation est particulièrement dégradée pour les régimes en voie d'extinction, comme celui de la CANSSM, pour lequel l'État couvre 90 % des dépenses (+5 points par rapport à 2017), alors que les cotisations représentent 0,81 % des recettes totales (+0,06 point par rapport à 2017).

Tableau n° 6 : Part de la subvention de l'État par rapport aux dépenses des principaux régimes de la mission, en M€(2018).

	Dépenses de la branche vieillesse de ces régimes	Montant de la subvention de l'État	Montant des cotisations	Part des cotisations ramenée aux dépenses en %	Part de la subvention de l'État ramenée aux dépenses en %
<i>CANSSM</i>	1 288	1 198	10,5	0,8 %	90,7 %
<i>CPRP SNCF</i>	5 327	3 309	2 009	37,7 %	62,1 %
<i>CRP RATP</i>	1 153	712	472	40,9 %	61,8 %
<i>ENIM</i>	1 035	824	153	14,8 %	79,7 %
<i>Total</i>	8 803	6 013	2 643	30 %	68,3 %

Note : Pour la CPRP SNCF, hors remboursement dette T1

Source : Cour des comptes à partir données direction du budget

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

1.4.2 Une programmation des crédits 2019 supérieure à la LPFP et soumise à aléas

La LPFP pour 2018-2022 avait prévu une annuité 2019 de 6 265 M€ pour la mission. Or, la LFI pour 2019 a ouvert 6 284 M€, soit 19 M€ supplémentaires, justifiés par une révision des hypothèses concernant le nombre de départs en retraite (notamment régime SNCF) et la mortalité (notamment régime des mines). En sens inverse, la LPFP avait prévu des revalorisations des pensions en 2018 et 2019 : l'absence de revalorisation en 2018 et la sous-revalorisation de 2019²¹ conduit à une moindre dépense de 66 M€. Étant donnée la sensibilité des crédits de la mission aux hypothèses de construction, cet écart de 1,4 % n'est, malgré tout, pas surprenant.

Toutefois, deux aléas pourraient survenir en 2019 :

- Dans le contexte de la réforme des retraites, il peut être envisagé soit un brusque changement de comportement des agents qui anticiperaient leur départ (hausse des prestations), soit de la part des assurés des régimes spéciaux un mouvement social de contestation de la réforme (baisse des cotisations) ;
- Selon la DAM et l'ENIM, le Brexit pourrait affecter les ressources de l'établissement en raison d'une moindre activité des marins dans l'attente de la négociation de nouveaux accords ;
- La trésorerie de la branche vieillesse de l'ENIM étant désormais quasi nulle (cf. *infra*), l'État pourrait être amené à augmenter sa subvention, le cas échéant en conséquence du point précédent.

1.4.3 Une entrée en vigueur très progressive des réformes de 2010 et 2014

Depuis 2008, plusieurs réformes ont été mises en œuvre afin de faire converger progressivement le système de retraite des régimes spéciaux vers le régime général et de la fonction publique. L'annexe 3 détaille ces réformes et leur date d'entrée en vigueur pour les régimes spéciaux. Certains régimes fermés et celui des marins ont d'ailleurs, par nature pour certains, été exclus d'une partie des réformes.

Les régimes spéciaux ont vu leurs dépenses et leurs recettes affectées à plusieurs titres :

- la réforme de 2010, qui prévoit notamment le décalage progressif de l'âge de départ en retraite de 60 à 62 ans, a

²¹ Malgré l'anticipation au 1^{er} janvier de la revalorisation prévue au 1^{er} octobre.

- commencé à entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2017 pour les régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP. Elle a entraîné, pour le régime de la SNCF, une diminution du total des pensions versées d'environ 7 M€ en 2018 ;
- le décret du 2 juillet 2012 dit « carrières longues » est également entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017 pour les régimes spéciaux de retraite subventionnés par la mission, à l'exception du régime des marins et du régime des agents de la SNCF. Ce décret a notamment conduit à une nouvelle hausse de cotisations salariales et patronales. Pour le régime de la SNCF, concerné uniquement par l'augmentation des cotisations patronales prévue par ce décret, les recettes nouvelles sont évaluées à 31,1 M€ en 2018, par rapport aux taux de 2011 ;
 - la réforme du 20 janvier 2014 est quant à elle entrée en vigueur en 2014 et produit déjà une partie de ses effets²². L'augmentation des cotisations engendrée en 2017 par cette réforme est évaluée, pour la SNCF, à 42 M€ de recettes supplémentaires et la baisse des dépenses provoquée par le glissement de la date de revalorisation des pensions est estimée à 2,5 M€;
 - À compter du 1^{er} janvier 2019 (décrets de 2014) entrera enfin progressivement en vigueur une nouvelle augmentation de la durée d'assurance (172 trimestres à terme pour obtenir le taux plein).

La CRP RATP a estimé de façon globale l'impact des différentes hausses de taux de cotisation consécutivement à ces réformes : l'impact en 2018 est estimé à un surplus de ressources de 18 M€

L'impact de ces réformes est à ce jour relativement modeste. La Cour avait rappelé dans son « audit » des finances publiques de juin 2017 qu'une partie substantielle des résultats des dernières réformes des retraites était encore à venir²³. Le suivi de ceux-ci revêt donc une importance particulière.

Pour chaque régime, il serait souhaitable d'évaluer annuellement l'incidence de ces différentes réformes, pour l'information du Parlement, mais également afin de renforcer le pilotage de ces dépenses.

²² Décalage de la date de revalorisation, augmentation des taux de cotisations salariales et patronales pour les régimes de la SNCF et de la RATP.

²³ Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2017, La documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

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

Les projections des caisses (euros constants) mettent en évidence que les crédits de la mission vont poursuivre cette trajectoire à la baisse, même si l'effort de l'État continuera à représenter une part significative des recettes attribuées aux régimes et si cette baisse sera peu perceptible à court terme. Le compte général de l'État présente aussi des projections de besoin de financement global à horizon 2117 (hors effet de la réforme du « pacte ferroviaire », cf. *infra*).

Ceci résulte de plusieurs dynamiques distinctes :

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

Les réformes, en ressources et en dépenses, engagées depuis 2008 (cf. *supra*) conduisent à un allègement en 2025 du besoin de financement de l'ordre de 600 M€ à la CPRP SNCF et d'environ 100 M€ à la CRP RATP.

**Tableau n° 7 : Évolution de la masse des pensions à horizon 2032
(M€constants)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2020	2022	2028	2032
<i>CANSSM</i>	1 628,1	1 560,3	1 498,3	1 437,4	1 288,4	NC	1 186	NC	NC
<i>CPRPSNCF</i>	5 313	5 289	5 265	5 254	5 327	5 242	5 093	4 631	4 444
<i>CRPRATP</i>	1 043	1 059	1 088	1 124	1 153	1 205	1 220	1 275	1 300
<i>ENIM</i>	1 083,27	1 069,65	1 054,53	1 043,87	1 035,6	1 006,7	983,2	890,9	NC

Source : données DAM, DGTIM et DB.

1.4.5 Une projection à long terme affectée par l'adoption du « pacte ferroviaire » en 2018

Les dernières projections présentes dans le CGE publié en mai 2018 se fondent sur les dernières hypothèses connues à la date de l'évaluation (31 décembre 2017) et par conséquent, en ce qui concerne le régime SNCF, ne prennent pas en compte le nouveau pacte ferroviaire et l'arrêt des recrutements au statut qui en résulte.

Les premiers éléments font état d'une chute du rapport entre cotisants et pensionnés qui pourrait passer de 65 % aujourd'hui à 61 % dès 2022, 49 % en 2035 et 16 % en 2050. Toutefois, la baisse du stock de retraités sur la même période conduirait au total à contenir le montant de la subvention d'équilibre.

La question des ressources de la CPRP SNCF apparaît en tout état de cause une question essentielle à engager pour limiter la charge pour l'État.

2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME

2.1 Programme 198

Les crédits consommés du programme 198 ont augmenté de manière significative par rapport à 2017, de +4,2 % (soit +172 M€), portés par le dynamisme des subventions aux trois principaux régimes du programme, les régimes SNCF (+ 136,6 M€ +4,2 %), RATP (+ 31,7 M€ +4,7 %) et le CFA (+6,6 M€ +7,4 %). Le dérapage est également constaté par rapport aux crédits programmés avec un écart de respectivement +124,5 M€ (+3,8 %), +3 M€(+0,4 %) et +0,6 M€(+0,6 %).

Un facteur transversal explique l'évolution des crédits consommés : l'effet en 2018 de la revalorisation des pensions au 1^{er} octobre 2017 de 0,8 %, après 3 années de quasi-stagnation et sous l'effet de la légère reprise de l'inflation.

Sur l'action CPRP SNCF, l'augmentation, par rapport à 2017 et le dérapage par rapport à la LFI, s'explique par les deux effets évoqués précédemment à savoir le remboursement de la dette T1 et l'effet des grèves du printemps lors de la négociation du « pacte ferroviaire ». En plus des éléments exceptionnels, l'explication des écarts structurels illustre la difficulté de prévision sur la mission, tous les sous-jacents s'établissant à un niveau différent de la prévision²⁴.

En premier lieu, s'agissant des ressources de la caisse, les cotisations se sont établies 90 M€(2 009 M€) en deçà de la prévision de la LFI : 23 M€ d'écart sont justifiés par l'effet grève, 13 M€par une évolution à la baisse du salaire moyen, 20 M€par une baisse du nombre de cotisants et enfin 34 M€par les ajustements de taux de cotisation T1²⁵. En revanche, en 2018, la caisse a été bénéficiaire de la compensation démographique pour

²⁴ Le détail présenté peut encore être ajusté, en raison en particulier des délais de reddition des comptes par la caisse, différents de ceux de l'instruction de la présente NEB.

²⁵ Ce taux de cotisation est fixé de manière prévisionnelle, en N-1, pour l'année N. En N+1, une régularisation est effectuée sur la base du taux définitif de l'année N. La budgétisation se réalisant en amont de l'ajustement de ces taux, il peut en résulter un écart.

15 M€²⁶ alors qu'il était prévu une charge de 2 M€ Enfin, une vente immobilière a permis un produit exceptionnel net de 20 M€

S'agissant des charges, il est constaté une moindre dépense de pensions pour 13 M€ (5 327 M€). En premier lieu, l'absence de la revalorisation des pensions prévue dans les crédits de la LFI a permis une économie au final estimée à 16 M€ En sens inverse, le solde des différents impacts estimés sur le nombre²⁷ de pensionnés (direct ou de réversion) ou sur le nombre de départs en 2018 (en retrait par rapport à celui prévu en LFI, 4 987 prévus pour 4 773 réalisés), conduit à un surplus de dépense de 3 M€

Le versement à la caisse de la RATP augmente de manière sensible (+32 M€ soit +4,7 % par rapport à 2017). Depuis 2016, l'augmentation a atteint +76 M€ soit +11,9 %, et démontre une nouvelle fois le déséquilibre structurel croissant du régime. L'impact des mesures salariales décidées par l'entreprise, en particulier au titre de mesures d'accompagnement lors des réformes des retraites précédentes, est notable dans cette augmentation²⁸, alors que les réformes engagées en 2010 et 2014 ne commencent qu'à entrer en vigueur. L'écart à la LFI de 3 M€ s'explique par un différend sur le mode de calcul des cotisations patronales entre la RATP et la caisse (et ses tutelles) :

- La caisse de retraite estime que, aux termes du décret relatif aux taux et à l'assiette des cotisations du régime²⁹ et du décret relatif au ressources³⁰, le versement aux différents régimes doit correspondre pour son montant total à la somme des cotisations employeurs et salariés, le produit de la cotisation due par les

²⁶ Les montants de la compensation généralisée vieillesse sont arrêtés définitivement au titre de l'année N, en décembre N+1. L'annuité N+1 est également ajustée en décembre N+1. Enfin, les acomptes N+2 sont indiqués (arrêtés du 20 décembre 2017 et du 21 décembre 2018). Au cas d'espèce, régularisation au titre de 2016 pour 2,3 M€ complément de 7 M€ au titre de 2018 où 6 M€ devaient déjà être versés.

²⁷ Par exemple, le nombre de retraités avait été sous-évalué d'environ 1 000 en raison des départs importants non anticipés en 2017, dont l'impact est estimé à 15 M€

²⁸ La Cour le souligne notamment dans le RALFSS de septembre 2012, chapitre VI : « Les réformes des régimes de retraite de la SNCF et de la RATP ».

²⁹ Décret n° 2005-1636 du 26 décembre 2005 relatif aux conventions financières passées par le régime spécial de retraites du personnel de la Régie autonome des transports parisiens, au taux et à l'assiette des cotisations perçues par ce régime et modifiant le décret n° 59-157 du 7 janvier 1959 relatif à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France.

³⁰ Décret n°2005-1637 du 26 décembre 2005 relatif aux ressources de la caisse de retraites du personnel de la Régie autonome des transports parisiens.

- salariés venant simplement en déduction du montant du versement total dû par l'employeur ;
- La RATP critique en revanche ces décrets et l'absence de caractère « libérateur » de la cotisation employeur calculée conformément à ce texte : d'après elle, la variation annuelle du taux de cotisation employeur selon le montant des cotisations salariales versées ferait peser sur l'entreprise un risque particulier qui la « fragilise » dans un contexte d'ouverture à la concurrence.

En conséquence la RATP a refusé de verser en 2018 un montant de 3 M€ qu'elle considère comme indu. L'État, par sa subvention d'équilibre, a dû couvrir cette somme. Afin de solder cette question, et à la demande de la RATP, la direction du budget et la direction de la sécurité sociale se sont engagées à modifier ces dispositions financières, ce qui passe en particulier par une hausse du taux de cotisation salariale³¹ dont le décret a été publié fin décembre 2018 et une modification en cours du décret en Conseil d'État relatif aux taux et assiette du régime.

Les éléments transmis par le responsable de programme et la tutelle de la caisse ne permettent pas de justifier l'écart lié à l'absence de revalorisation des pensions ou des moindres cotisations reçues (au-delà des 3 M€ expliqués ci-dessus).

Enfin, l'exécution du CFA s'établit au niveau de la LFI, mais en hausse par rapport à 2017 : retraitée des remboursements de dette, la hausse par rapport à 2017 est de 8,5 M€

Malgré la difficulté d'anticipation du nombre de professionnels souhaitant intégrer le dispositif de retraite anticipée, l'exécution 2018 se situe au niveau de la prévision, après une année 2017 où le nombre de départs en CFA avait été plus important que prévu³² (2 578 départs contre 2 065 prévus). Le nombre de bénéficiaires du CFA apparaît très volatil, sans que cette volatilité ne puisse être justifiée par une quelconque évolution réglementaire ou un élément de conjoncture particulier.

³¹ Décret n° 2018-1358 du 28 décembre 2018 relatif aux taux des cotisations dues à la caisse de retraites du personnel de la Régie autonome des transports parisiens.

³² Dont l'effet année pleine en 2018 peut justifier la légère sur exécution de 0,6 M€ par rapport à la LFI.

Tableau n° 8 : Nombre de bénéficiaires du CFA depuis 2011

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Nombre de nouveaux entrants</i>	1790	1118	2025	1816	1135	1844	2578	2324

Source : DGTIM

2.2 Programme 197

S'agissant du programme 197, la subvention de l'État à l'ENIM a respecté la programmation initiale. L'État n'étant pas contraint d'assurer l'équilibre du régime vieillesse des marins, ce strict respect de la LFI a eu pour conséquence un déficit du compte de résultat pour environ 6 M€ dont environ 3 M€³³ seraient imputables à une dépense de pension plus élevée (expliquée en particulier par des liquidations de manière rétroactive plus importantes que prévu³⁴). Ainsi, un prélèvement sur le fonds de roulement du même montant devrait être constaté.

La tendance sur les dernières années montre une mise sous tension de la trésorerie de l'opérateur, permettant de réduire les subventions de l'État, qui atteint aujourd'hui ses limites (cf. *infra*). Des précisions relatives à la gestion de l'ENIM sont présentés en §3.

2.3 Programme 195

La baisse sensible des crédits du programme se confirme en 2018. La baisse est de 3,5 % en 2018, soit près de 50 M€ par rapport à 2017. Cette baisse est due à la poursuite de la baisse de l'ensemble des actions et principalement de l'action 1 du programme 195, la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines (CANSSM), qui s'établit 45 M€ en dessous de l'exécution 2017. La LFI a également été sous-exécutée de près de 11,5 M€ en raison d'une mortalité plus importante des affiliés à la caisse de retraite des mineurs et marginalement de l'absence de revalorisation des pensions. Des précisions relatives au RCO sont présentées en §3.

³³ Dont +2 M€ au titre de l'absence de revalorisation des pensions au 1^{er} octobre 2018.

³⁴ Dites « arriérage » pour 6 M€ contre 4,8 M€ prévus.

3 AUTRES ÉLÉMENTS EN VUE DE L'ÉVALUATION BUDGÉTAIRE D'ENSEMBLE

3.1 Les dépenses fiscales

Sans objet

3.2 Les opérateurs et les taxes affectées

3.2.1 Des régimes spéciaux de retraite sont financés par des taxes affectées

Si l'opérateur et les caisses de sécurité sociale « rattachés » à la mission ne sont pas bénéficiaires de taxes affectées, un dispositif financé par la mission, la retraite complémentaire obligatoire (RCO) des exploitants agricoles est financé par des taxes affectées. D'autres régimes spéciaux de retraites, non présents sur la mission font également l'objet d'un financement par les taxes affectées.

Le financement du RCO par des taxes affectées fait l'objet à compter de 2019 d'une modification importante.

**Tableau n° 9 : Compte de résultat technique du RCO
(prévisions 2018, M€)**

	2017	2018
Prestations	734,5	732
Recettes	734,7	810,2
<i>Dont cotisations</i>	386,7	434,8
<i>Dont Taxes affectées hors farines (alcools, ...)</i>	264,7	236,9
<i>Dont taxes affectées farine³⁵</i>	0	60
<i>Dont mesure « dividendes » art 9 LFSS 2014</i>	28,3	23,6
<i>Dont dotation État³⁶</i>	55	55
Résultat	0,2	78,2

Source : direction du budget

³⁵ Prévues à l'article 1618 septies du code général des impôts.

³⁶ Article L732-58 du code rural et de la pêche maritime.

La Cour avait relevé des fragilités dans le financement du RCO lors de la NEB 2017. L'affectation en 2018³⁷ de la taxe sur les farines devrait permettre de dégager un excédent sur le régime de près de 80 M€ La Cour avait recommandé la suppression de cette taxe précédemment affectée à la MSA³⁸ ; ce sera chose faite en 2019 puisque la LFI 2019 supprime cette taxe³⁹. En contrepartie, la LFSS pour 2019⁴⁰ modifie la fraction du produit du droit de consommation sur les alcools qui est affectée au RCO : elle passe ainsi de 4,18 % à 6,87 % pour compenser à due concurrence la perte de recettes induite. Enfin, en 2020, une nouvelle modification devrait intervenir avec la suppression de la taxe sur les huiles végétales, affectée au RCO (produit de 130 M€). Une nouvelle augmentation de la fraction de la taxe sur les alcools, affectée au RCO est envisagée. Toutefois, cette modification modifierait les ressources de la MSA, affectataire jusqu'alors de cette taxe sur les alcools.

Plus largement, de nombreuses taxes finançant des régimes spéciaux de retraite sont recensées comme « taxes affectées » au sein des annexes successives aux projets de finances « évaluation des voies et moyens », telles que :

- la contribution tarifaire d'acheminement (CTA)⁴¹ qui a pour objet le financement d'une part du régime spécial de retraite des agents des industries électriques et gazières (IEG), à savoir la part des droits spécifiques passés - acquis avant 2005 - correspondant aux activités « régulées » d'acheminement de l'énergie (distribution et transport d'électricité et de gaz naturel). Elle est due par les gestionnaires des réseaux de transport et de distribution et par les fournisseurs d'électricité et de gaz naturel qui la perçoivent auprès des consommateurs finaux. Cette taxe est reversée à la caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG) qui verse les retraites aux agents des IEG. Son montant s'élève à près de 1,5 Md€ en 2018 ;
- la Mutualité sociale agricole (MSA) est également affectataire de taxes pour le financement du régime de base (2,8 Md€ en 2018) et du régime complémentaire obligatoire des non-salariés agricoles (près de 300 M€, cf. *supra*). Ces taxes sont, à cette

³⁷ Article 28 de la LFSS pour 2018.

³⁸ Cf Rapport public annuel 2018 : chapitre 7 « *Les missions fiscales de la douane : des coûts trop élevés, une modernisation et une simplification à mettre en œuvre* »

³⁹ Article 26 de la LFI pour 2019.

⁴⁰ Article 26 de la LFSS pour 2019.

⁴¹ 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.

- date, multiples et diverses (taxes sur les alcools, les huiles, etc.) ;
- La Caisse nationale des barreaux français (CNBF) est affectataire de droits de plaidoirie et de contributions équivalentes (0,1 Md€) ;
 - enfin, de façon plus marginale, la caisse de retraite du régime de l'Opéra perçoit un pourcentage des recettes de billetterie (environ 1 M€ en 2018).

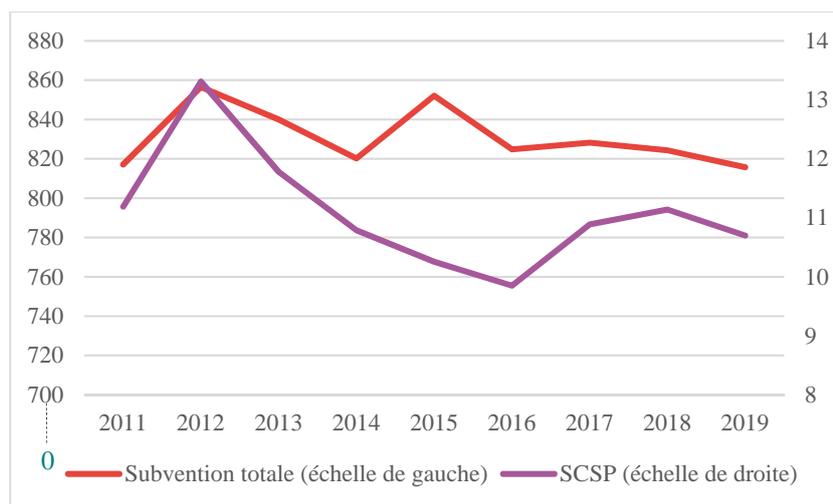
Dérogatoires aux principes d'unité et d'universalité, ces taxes affectées ne sont retracées que de manière très elliptique au sein des jaunes budgétaires « Protection sociale » et « Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique ». Elles se substituent, pour ces régimes, aux subventions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

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

La subvention pour charges de service public a augmenté de 10,8 M€ en 2017 à 11,1 M€ en 2018, en LFI et en exécution, ce qui confirme l'inflexion à la hausse constatée en 2017 après la tendance baissière constatée depuis 2013 : le niveau de la SCSP prend en compte la forte hausse des charges calculées en 2017 (dont les crédits nécessaires au renouvellement des investissements qui sont ainsi financés par la capacité d'autofinancement que dégage l'établissement) ; en 2018, par rapport à 2017, la subvention a été revue légèrement à la hausse pour accompagner les développements informatiques de la caisse et la hausse des coûts de personnel. L'année 2019 devrait voir la SCSP de nouveau baisser, avec la diminution des charges calculées.

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

Tableau n° 10 : Évolution de la subvention depuis 2011 en M€ courants (AE=CP)



Source : DAM, calculs Cour des comptes

Les recettes de l'ENIM proviennent de plusieurs sources :

- Les cotisations des marins et des armateurs (moins de 10 %) ;
- La subvention de l'État au titre du programme 197 (environ 79 %) ;
- La compensation démographique (environ 12 %) ;
- Une subvention du fonds de solidarité vieillesse.

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 2016-2020. Elle prévoit en particulier une poursuite de l'effort de maîtrise de l'emploi public et des dépenses de fonctionnement. En 2018, les dépenses informatiques de fonctionnement sont supérieures à la cible COG 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 depuis 2013, en M€courants

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	LFI 2019
Plafond d'emplois							
objectif de la COG	410	390	370	344	332	319	307
exécution	395	374	364	344	326	314	
Dépenses de personnel							
objectif de la COG	25,8	25,1	24,24	21,72	21,77	21,04	20,5
exécution	22,46	21,85	22,22	21,54	20,87	19,9	
Dépenses informatiques							
objectif de la COG	4,73	3,78	2,93	2,89	3,35	3,33	3,52
exécution	3,72	2,83	2,64	2,4	3,02	3,8	
Autres dépenses de fonctionnement							
objectif de la COG	3,56	3,33	3,24	3,48	3,28	3,03	2,95
exécution	3,69	3,27	3,22	3,2	2,97	2,9	
Total dépenses de fonctionnement							
Objectif de la COG	34,09	32,21	30,41	28,09	28,4	27,4	26,97
Exécution	29,87	27,95	28,08	27,05	26,86	27,1	

Source : direction des affaires maritimes, ENIM.

Plusieurs pistes d'économies sont mises en œuvre dans le cadre de la trajectoire fixée par la nouvelle COG. L'impact pour le budget de l'État ne pourra cependant rester que marginal au regard du montant de la SCSP. Sur un budget total de 1,5 Md€ (vieillesse et maladie), 97,94 % des dépenses sont des dépenses obligatoires.

Le plafond d'emplois de 319 ETPT fixé dans la LFI 2018 a été exécuté à hauteur de 313,8 ETPT (soit une baisse de 3,7 % par rapport à 2017 des emplois sous plafond). Il poursuit sa décroissance dans le cadre de la LFI 2019, à 307 ETPT ; la COG 2016-2020 fixe des objectifs ambitieux de réduction de l'emploi public dans un contexte où des missions devraient être transférées à l'ACOSS. En effet, un projet majeur de réforme pour l'établissement est en cours de mise en œuvre avec le transfert en 2020 du recouvrement des cotisations et des contributions sociales. La COG prévoit aussi une transformation numérique importante, avec des montants d'investissements conséquents, financés par le fonds de roulement.

Tableau n° 12 : Évolution des emplois depuis 2014 (ETPT)

	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2018/2017
plafond d'emplois opérateurs (LFI)	390 ETP	352	344	337	319	
Exécution du plafond d'emplois opérateurs	374 ETP	352	344	326	314	
Écart	-16	0	0	-11	-12	-3,7 %

Source : DAM, ENIM

Un programme de cessions immobilières a été initié en 2016. Seule une des deux promesses de vente signée fin 2017 a été encaissée par l'ENIM en 2018, pour un montant de 1,5 M€ (-0,4 M€ par rapport à la prévision). En tout état de cause, l'estimation des produits de cessions ne devrait pas conduire à une réduction du besoin de financement de l'ENIM : les produits des ventes soit sont prioritairement affectés aux investissements qui seraient alors autofinancés, soit serviraient à assurer le coût d'entretien du patrimoine immobilier. Ces produits font également l'objet d'une ventilation entre les branches maladie et vieillesse (la clé de répartition affecte seulement 12 % à la branche vieillesse). Au surplus, certains biens identifiés à la vente ont par leur occupation actuelle (bail emphytéotique, immeuble à vocation sociale, etc.), une valeur vénale qui pourrait se révéler faible. En 2019, les dernières ventes en cours pourraient rapporter 2,9 M€

**Tableau n° 13 : Résultat et trésorerie de l'ENIM 2012-2018
(M€courants)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (p)	2019 (BI)
Déficit de la branche vieillesse	22,2	32,9	42	7	24	2,5	6	4,8
Trésorerie ENIM puis branche vieillesse (2015)	142,3	182,4	46,1	41,7	14,9	4,8	9,6	0

Note : avant 2015, la trésorerie inclut celle relative à la branche maladie (56,7 M€ en 2015).

Source : ENIM.

Depuis 2012, l'État a ajusté sa subvention à l'ENIM en faisant appel à la trésorerie de l'opérateur pour verser ses prestations : alors que la tendance de la subvention était à la hausse, les subventions des années 2013, 2014 et 2016 ont été revues sensiblement à la baisse.

Cette pratique atteint aujourd'hui ses limites, la trésorerie de la branche vieillesse étant désormais très limitée, et on ne peut exclure un engagement plus important de l'État dès 2019. 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) démontre la mise sous tension de l'établissement. En cas de besoin, c'est la trésorerie de la branche maladie qui doit assurer le paiement des pensions, l'ENIM n'étant pas autorisé à emprunter⁴²⁴³.

⁴² L'ENIM pourrait être soumis aux dispositions de l'article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, interdisant le recours à l'emprunt au-delà de 12 mois pour certains organismes publics d'administration centrale dont la liste est fixée par arrêtés. Toutefois il ne figure sur aucun des arrêtés pris en application de cette loi dont le dernier en date du 4 septembre 2018 (NOR CPAB1823233A).

⁴³ Ce n'est toutefois pas un cas unique puisque la CRP RATP ne peut avoir recours à des ressources non permanentes.

3.2.3 Des caisses de sécurité sociale 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 frais de gestion des différentes caisses subventionnées, à l'exception de la Caisse de retraite du personnel de la RATP, dont les frais de gestion sont gérés sur un compte séparé et qui sont couverts en intégralité par l'entreprise.

**Tableau n° 14 : Évolution des coûts de gestion des caisses
et établissement sous COG depuis 2014**

		2014	2015	2016	2017	2018 ⁴⁴ (p)	2019 ⁴⁵ (p)
CANSSM	Frais de gestion (M€ courants)	18,5	18,0	17,1	15	13,2	14,6
	Ratio de gestion (%) ⁴⁶	NC	NC	1,01	1,05	0,97	1,11
CPRP SNCF	Frais de gestion (M€)	22,5	22,9	22,6	24,7	24,3	26,2
	Ratio de gestion (%) ⁴⁷	0,42	0,43	0,43	0,47	0,46	0,49
ENIM	Frais de gestion (M€ courants)	8,85	8,78	8,56	8,52	9,3	8,44
	Ratio de gestion (%) ³³	NC	NC	0,81	0,82	0,90	0,82
CRP RATP (intégralement financé par la RATP ⁴⁸)	Frais de gestion (M€ courants)	5,5	5,8	6,05	5,49	5,88	5,84
	Ratio de gestion ⁴⁹ (%)	0,53	0,55	0,55	0,49	0,50	0,48

*Note : Pour la CPRP SNCF, données actualisées par la caisse en février 2018.
Source : DB, DAM, DGTIM et, pour l'année 2019, PAP 2019.*

⁴⁴ Les données fournies ici sont les prévisions actualisées de la gestion 2018, telles que présentées début 2019 par les responsables des programmes budgétaires concernés ou, à défaut, au sein des PAP 2019.

⁴⁵ Les données fournies ici sont les prévisions actualisées de la gestion 2018, telles que présentées dans le projet annuel de performances pour le PLF 2019.

⁴⁶ Ce ratio ne compte pas parmi les indicateurs de performance obligatoires de la CANSSM et de l'ENIM pour la préparation du budget de l'État. Il ne fait pas non plus partie des indicateurs de gestion des COG passés avec la Caisse des dépôts et des consignations et avec l'ENIM.

⁴⁷ Ce ratio rapporte le budget de gestion administrative voté par le CA de la caisse au volume des prestations servies, soit les prestations de retraite et d'invalidité.

⁴⁸ Du fait de l'importance des prestations versées, la CRP RATP conclut périodiquement une COG avec l'État qui détermine notamment ses ressources de gestion. Celles-ci étant intégralement prises en charge par la RATP, elles ne relèvent cependant pas à proprement parler du budget de l'État.

⁴⁹ Ce ratio rapporte le budget de gestion administrative voté par le CA de la caisse au volume des prestations servies, soit les prestations de retraite et d'invalidité.

Pour les quatre principaux régimes financés par la mission, (RATP, SNCF, CANSSM et ENIM), l'État est lié par une convention d'objectifs et de gestion (COG), au sein de laquelle les coûts de gestion font l'objet d'un suivi. Ces contrats affichent une trajectoire de baisse des dépenses de fonctionnement. À titre d'exemple, pour la CANSSM, les dépenses de fonctionnement devront être réduites de 18 % par rapport au montant exécuté en 2013, à la fin de la précédente COG. Les effectifs sont également réduits à un rythme de 2,5 % par an. La COG 2018-2021 signée avec la CPRP SNCF en 2018 fixe à la caisse un objectif de baisse de 10 % de ses effectifs (-76 ETP⁵⁰) et de 15 % de ses dépenses de fonctionnement.

Bien que les montants en question soient très inférieurs aux charges de pension, les frais de gestion constituent un des déterminants de la dépense auquel l'État doit veiller de près, ce déterminant étant le seul qui soit véritablement pilotable. La hausse depuis 2016 sur l'ENIM (+5,1 %), est documenté par l'impact de développements informatiques. Après un effort sensible en 2017, le coût de gestion de la CRP RATP est de nouveau en hausse. Le coût de gestion de la CPRP SNCF, après une augmentation en 2017, baisse de 0,5 M€ce qui s'explique en particulier par des reports de recrutements dans l'attente de signature de la nouvelle COG.

Ces constats devront être confirmés au regard de l'arrêté définitif des comptes 2018. Toutefois, en dépit de l'ambition des COG, les résultats sont en deçà des attentes.

Les comparaisons entre les charges de gestion de chacune des caisses sont toutefois à manier avec précaution et ne peuvent, en tout état de cause, viser à la convergence. Les différences structurelles entre les caisses sont en effet importantes, les régimes pouvant être ouverts ou fermés, mutualiser ou non leurs charges de gestion avec un régime spécial de prévoyance, etc. Ainsi, la CPRP SNCF n'est pas chargée de reconstituer la carrière de ses assurés, l'entreprise assumant elle-même cette reconstitution, ce qui allège le coût des liquidations. En revanche, le travail de reconstitution des carrières au sein de l'ENIM nécessite de reconstituer la carrière du marin au jour près, tâche particulièrement longue et complexe. La réflexion, qui semble avoir été mise en attente dans le cadre de la concertation sur la réforme des retraites, de simplification et de réduction des critères permettant d'établir le salaire forfaitaire des marins est de nature à réduire, à terme, le coût de gestion de ce régime.

⁵⁰ 60 suppressions et 16 « non créations », correspondant à des nouvelles missions.

3.3 Les fonds sans personnalité juridique

Sans objet

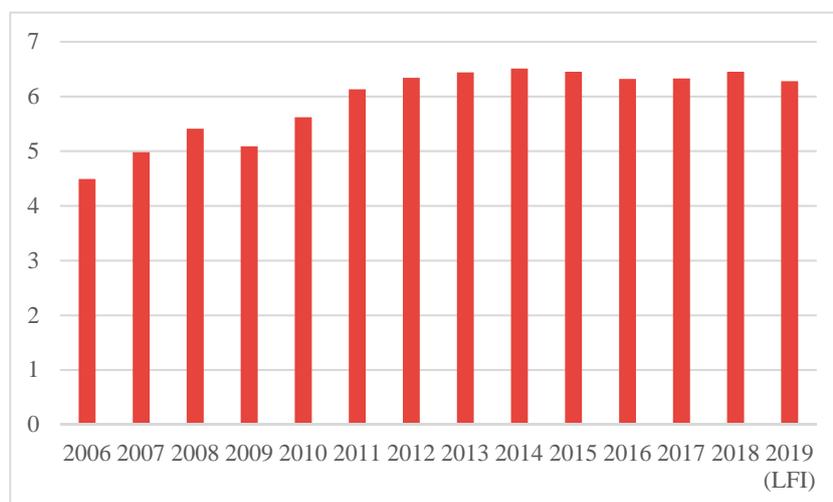
3.4 Les programmes d'investissements d'avenir

Sans objet

3.5 L'évolution de la dépense totale (budgétaire, fiscale, extrabudgétaire) sur moyenne période (5 ans au moins)

3.5.1 Depuis 2006, une augmentation de 44 % des crédits, en particulier sous l'effet d'éléments conjoncturels

Graphique n° 7 : Dépense budgétaire, 2006-2019 (Md€courants)



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

Source : Cour des comptes à partir RAP (2006-2017), Exécution 2018, LFI 2019

Dans une première phase, entre 2006 et 2014, les crédits ont substantiellement augmenté de 45 % ; la dégradation du rapport de charges de ces régimes explique, structurellement, l'intervention de plus en plus importante de l'État. C'est le cas en début de période avec une très forte progression des prestations servies par la CPRP SNCF⁵¹ et la CRP RATP⁵². La progression des cotisations n'ayant pas suivi cette tendance, le taux de couverture des prestations par la subvention de l'État a fortement cru entre 2006 et 2012 : +10 points dans le régime SNCF⁵³ et +5 points dans le régime RATP⁵⁴. On relèvera toutefois que si ce taux s'est stabilisé depuis à la SNCF, il a continué de croître à la RATP (cf. *infra*).

La forte volatilité des crédits de la mission est aussi la conséquence d'éléments plus conjoncturels sur le périmètre de la mission dont les principales explications sont les suivantes :

- le versement d'une subvention spéciale à l'ex-Caisse autonome mutuelle de retraite (CAMR) en 2011 ;
- les opérations de ventes immobilières conséquentes (600 M€) entre 2006 et 2009 par la CANSSM ;
- la baisse de la compensation inter régimes et la suppression de la compensation spécifique entre régimes spéciaux⁵⁵ qui a fortement affecté la subvention versée par l'État sur la CANSSM ;
- la suppression de la subvention à Caisse de retraite des fonctionnaires de Mayotte (CRFM) en 2012.

Une seconde phase depuis 2012 a vu les crédits se stabiliser voire légèrement décroître.

⁵¹ Augmentation de 7 % entre 2009 et 2006.

⁵² Augmentation de 15,3 % entre 2006 et 2009.

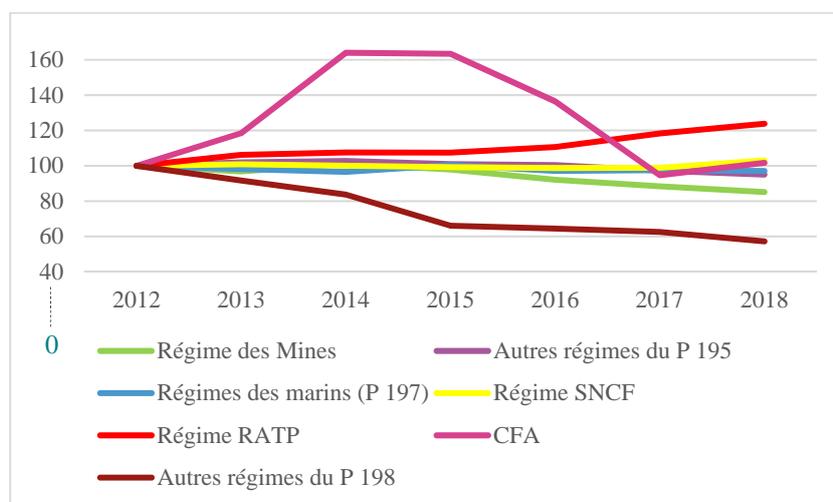
⁵³ 52,1 % à 62,8 %.

⁵⁴ De 51,7 % à 56,7 %.

⁵⁵ Prévues par la loi portant réforme des retraites de 2003.

3.5.2 Depuis 2012, à l'exception du régime RATP, une relative stabilité des dépenses

Graphique n° 8 : Exécution des crédits de la mission 2012-2018
(base 100 en 2012 en nominal)



Champ : périmètre constant 2018

Source : Cour des comptes à partir CHORUS

Depuis 2012, les actions financées par la mission apparaissent plus stables. Les subventions aux régimes fermés, après une hausse jusqu'en 2013, sont désormais en baisse avec la diminution du nombre de retraités : entre 2012 et 2018, on constate une baisse des crédits de 15 % sur le régime des mines et de 5,5 % sur le régime de la SEITA. La mise sous tension de la trésorerie de l'ENIM a également permis de limiter les subventions à ce régime sur cette période (cf. *supra*).

S'agissant du CFA, l'accord de 2014 a permis de mettre fin au dispositif carrières longues à partir de 2016 (qui documentait la forte hausse constatée⁵⁶), et de relever les cotisations des employeurs pour une meilleure répartition du financement entre ces derniers et l'État.

Si la subvention versée au régime SNCF est restée stable entre 2012 et 2018⁵⁷, ce n'est pas le cas de celle versée au régime RATP qui a

⁵⁶ En 2014, selon le RAP de la mission, la majeure partie des près de 47 M€ de dépassement étaient imputables à ce dispositif.

⁵⁷ Hors dette T1 en 2018.

augmenté de près de 24 % sur la même période. Ce constat peut être expliqué de la façon suivante :

- Le ratio cotisants/pensionnés est resté relativement stable à la CPRP SNCF⁵⁸ alors qu'il a fortement chuté dans le régime RATP⁵⁹ (alors que le nombre de pensionnés était relativement stable sur la période). On constate ainsi un déséquilibre croissant du régime RATP, qui devrait se poursuivre à moyen terme (cf. *supra*) ;
- L'effet de la modération de la revalorisation des pensions, en raison d'une faible inflation puis, depuis 2017, de changements dans les règles d'indexation, apparaît comme un facteur déterminant de la limitation de la progression des prestations et, toutes choses égales par ailleurs, de la subvention de l'État (cf. encadré) ;
- Enfin, plus marginalement, l'effet des réformes mises en œuvre, par exemple à compter de 2014 pour la hausse des cotisations à la RATP et SNCF, et depuis 2017 l'augmentation progressive⁶⁰ de l'âge légal de départ à la retraite prévu par la loi de 2010⁶¹.

En conséquence, entre 2012 et 2019, les prestations et les cotisations ont progressé à la SNCF de respectivement 1,1 % et 1,7 % et à la RATP de 13,7 % et 7,3 %. Ces tendances expliquent la stabilité de la subvention d'équilibre versée à la CPRP SNCF alors que celle de la CRP RATP progressait de près de 24 %.

La revalorisation des pensions, un levier majeur de maîtrise de la dépense

L'évolution des règles d'indexation depuis 2003

Ainsi que le rappelle le rapport spécial du Sénat sur la mission pour le PLF 2019⁶², la revalorisation des pensions fait l'objet d'un « *changement permanent des règles du jeu* ».

⁵⁸ 0,68 en 2011, 0,65 en 2017.

⁵⁹ 0,95 en 2011, 0,85 en 2017.

⁶⁰ L'âge conjoncturel de départ à la retraite (estimé sur la base des départs effectifs) a augmenté depuis 2007 à la SNCF et 2012 à la RATP, mais a stagné entre 2015 et 2017.

⁶¹ L'augmentation de la durée d'assurance pour le taux plein prévu par la loi de 2014 ne produisant des effets qu'à partir de 2019.

⁶² Annexe 24 du rapport général, rapporteure spéciale Mme la Sénatrice Sylvie VERMILLET.

Aux termes de l'article 27 de la loi du 21 août 2003, le coefficient de revalorisation des pensions était égal à l'évolution prévisionnelle des prix hors tabac telle que figurant dans le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances de l'année. Une clause prévoyait, l'année suivante, une revalorisation conforme à l'évolution constatée des prix (à la hausse ou à la baisse).

À compter de 2009, la LFSS pour 2008⁶³ reportait la revalorisation au 1^{er} avril de chaque année et non plus au 1^{er} janvier. La revalorisation était alors établie par une commission, tout en maintenant la clause de révision l'année suivante.

À partir de 2014, en application de l'article 5 de la loi du 20 janvier 2014⁶⁴, la revalorisation de l'ensemble des pensions intervenait au 1^{er} octobre de chaque année. La revalorisation était de nouveau prévue dans le RESF.

En 2016, les articles 67 de la LFI et 89 de la LFSS ont harmonisé et de simplifié les règles de revalorisation de l'ensemble des prestations sociales, y compris des pensions de retraite. Ainsi, les pensions de retraite demeurent revalorisées au 1^{er} octobre de chaque année mais cette revalorisation se fonde désormais sur l'évolution des prix hors tabac constatée en moyenne annuelle sur les douze derniers mois disponibles⁶⁵.

En cas d'évolution négative des prix, les dispositions du code de la sécurité sociale garantissent le maintien des prestations à leur niveau antérieur⁶⁶.

L'article 41 de la LFSS pour 2018 a fixé la revalorisation des pensions, prévu par l'article L. 161-23-1 du code de la sécurité sociale, au 1^{er} janvier de chaque année. La revalorisation prévue au 1^{er} octobre 2018 n'est donc pas intervenue⁶⁷.

⁶³ Article 79 de la loi 2008-1330 du 17 décembre 2008.

⁶⁴ Loi n°2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

⁶⁵ Article L.161-25 CSS.

⁶⁶ « Si ce coefficient est inférieur à un, il est porté à cette valeur. ».

⁶⁷ Annexe B de la LFSS pour 2018 : « Les dates de revalorisation des pensions de retraite et du minimum vieillesse seront par ailleurs harmonisées au 1er janvier à compter de 2019. [...] Cette mesure [...] contribuera à l'amélioration du solde de la branche Vieillesse. ».

Enfin, la LFSS pour 2019⁶⁸ déroge aux règles fixées par le code de la sécurité sociale puisqu'elle prévoit uniquement une revalorisation de 0,3 % des pensions.

Une validation académique du levier de la revalorisation pour modérer la dépense

Une étude de l'INSEE⁶⁹ a documenté l'impact de la double désindexation dans le domaine des retraites, avec un passage de la croissance des salaires à l'inflation comme référence pour la revalorisation des salaires portés au compte et des pensions liquidées (1987). La désindexation induit une baisse significative du niveau de pension, en diminuant le niveau des pensions par rapport au salaire moyen, tout en gardant un taux de liquidation nominalement inchangé. Cette étude montre ainsi que cette réforme aura à long terme un effet plus important que l'ensemble des autres réformes cumulées depuis 1993 (hausse de la durée de cotisation, hausse des bornes d'âge, ...).

Une traduction empirique : estimation sur la mission de la sous-revalorisation des pensions par rapport à l'inflation.⁷⁰

L'annexe 4 du présent document présente les revalorisations des retraites intervenues depuis 2003. Si dans la période 2003-2012, les revalorisations ont permis de maintenir le pouvoir d'achat des retraites, leur revalorisation sur la période couvrant la hausse de l'inflation⁷¹, après 2013, la relative faiblesse de l'inflation conjuguée à la modification des règles a réduit les revalorisations. Sur la base d'une assiette de 9,3 Md€ (prestations versées par les principaux régimes de la mission en 2013), l'écart entre une revalorisation basée sur l'indice des prix à la consommation hors tabac et les revalorisations réelles conduit en 2019 à une économie que la Cour estime à environ 320 M€⁷². Le décrochage est particulièrement important

⁶⁸ Article 68 « Au titre de 2019, par dérogation à l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale, les montants des prestations et des plafonds de ressources relevant du même article L. 161-25 sont revalorisés annuellement de 0,3 % ». Le Conseil constitutionnel a censuré la disposition pour 2020 qui prévoyait la même revalorisation (décision n° 2018-776 DC du 21 décembre 2018).

⁶⁹ A. Marino, *Vingt ans de réforme des retraites : quelle contribution des règles d'indexation*, Insee Analyses, 2014.

⁷⁰ La Cour a évoqué cette question de l'impact des réformes sur l'équilibre du régime général et de l'AGIRC ARCCO dans le RALFSS de septembre 2016, 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*.

⁷¹ Hausse des prix de 16 %, revalorisation des pensions au régime général de 15,8 %.

⁷² Près de 650 M€ en cumulé 2014-2019.

depuis la légère reprise de l'inflation en 2017⁷³. Toutes choses égales par ailleurs, on peut estimer que ces 320 M€ auraient été versées par l'État dans l'hypothèse d'une revalorisation stricte des pensions en fonction de l'inflation.

3.6 L'analyse de la performance

3.6.1 Une maquette de performance inchangée et toujours perfectible

Le dispositif de performance de la mission demeure pour les années 2018 et 2019, 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.

Le projet annuel de performances présente en effet l'efficacité et la qualité du service comme les deux objectifs principaux – non dissociés – de la mission. En décalage avec ces objectifs, deux des trois indicateurs-types de la mission visent l'efficacité de la gestion, qu'il s'agisse de la maîtrise des coûts globaux des caisses ou de celle de leurs coûts de gestion technique. Le troisième indicateur-type, le taux de recouvrement ou de récupération des indus, dépasse 90 % pour la quasi-totalité des régimes depuis 2014⁷⁴ ; 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 indicateur⁷⁵. Un sous-indicateur relatif à la détection de fraudes pourrait compléter la mesure de la performance des caisses.

⁷³ Revalorisation de 1,1 % entre 2017 et 2019 contre une inflation estimée à 4,2 %.

⁷⁴ La seule exception à ces taux très stables est la CRP RATP, où le taux de récupération des indus, de 55 % en 2016, devrait s'élever à 96 % en 2017.

⁷⁵ A la CPRP SNCF ce taux est stable et supérieur à 95 % depuis... plus de 10 ans. Ce qui est méritoire mais interroge sur l'intérêt de cet indicateur.

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

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

- pour la CPRP SNCF, la CRP RATP, l'ENIM, la CANSSM et la SEITA, des indicateurs de coûts globaux, qui rapportent les coûts de fonctionnement imputés à la gestion des liquidations (ou, pour les Mines et la SEITA, la rémunération de l'État pour charge de service public) à la masse des prestations versées ;
- pour la CPRP SNCF, la CRP RATP, l'ENIM, la CANSSM et la SEITA, des indicateurs de coûts de primo-liquidation d'une pension de retraite, selon des modes de calculs différents ;
- 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).

La représentativité de ces indicateurs au regard des deux objectifs affichés est partielle. 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 pension de retraite est ainsi mesuré, selon l'organisme, en coûts complets (régime des marins) ou en seules charges de personnel (régimes des mines, de la RATP et de la SNCF), tandis que le coût de gestion pris en compte pour être rapporté à la masse de prestations servies est tantôt calculé sur le fondement du budget de gestion (CPRP SNCF, CRP RATP), tantôt sur celui de la rémunération versée pour cette gestion

(CANSSM, Association pour la prévoyance collective - APC) C'est à ce titre que la Cour propose depuis plusieurs années d'introduire un ratio uniforme d'efficience de la gestion entre les différents régimes subventionnés par la mission.

Il apparait que certains responsables de programme sont conscients des défauts actuels de la maquette de performance. Ils n'apportent malheureusement toutefois pas la preuve de propositions concrètes qu'ils auraient formulées auprès de la direction du budget.

Lors de la contradiction, la DSS a indiqué lancer en 2019 un travail d'harmonisation des rapports d'activité de l'ensemble des caisses. Elle a par ailleurs affecté un ETP au suivi des COG. Ces travaux doivent permettre de mieux comparer la performance des différentes caisses.

Recommandation n° 3. (DAM, DB, DGITM) : 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 reconduite)

3.6.2 Une justification au premier euro qui mériterait d'être complétée

La Cour avait relevé dans sa NEB 2017 que le suivi de l'évolution de la subvention d'équilibre doit pouvoir être réalisé au moment du vote des crédits. À cet égard, la présentation, au sein du projet annuel de performances 2018, d'un ratio présentant l'évolution des subventions publiques par rapport aux dépenses totales des régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP constitue un complément utile. L'extension de cette présentation au régime des marins en 2019 permet ainsi de mieux appréhender l'importance de l'apport de l'État à l'équilibre de ces régimes. Il conviendrait désormais de le généraliser sur les derniers régimes, notamment fermés, même si l'enjeu est moins important concernant ceux-ci.

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 projets annuels de performances.

La qualité de la prévision budgétaire constitue un premier enjeu (cf. *supra*, 1.1.1). Cette prévision dépend avant tout des caisses gestionnaires des régimes subventionnés, elles-mêmes dépendantes en partie des entreprises et des agents. La qualité des prévisions ne peut donc constituer un indicateur de performance du responsable de programme, à la différence du choix retenu pour le compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions. Au vu de l'enjeu qu'elles représentent, il serait toutefois utile que le projet annuel de performances puisse en analyser la justesse. La justification au premier euro gagnerait en ce sens à être enrichie afin de faire apparaître de manière synthétique les écarts de prévision et leurs justifications, au sein des projets annuels de performances comme au sein des rapports annuels de performances. Ces derniers devaient expliquer plus précisément⁷⁶ les raisons de l'écart entre la LFI et l'exécution, pour chacun des déterminants de la dépense⁷⁷.

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 programmes, 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 projet annuel de performances ne permet pas d'évaluer avec précision l'impact des réformes des retraites précédentes, réformes qui documentent et justifient les montants de crédits inscrits en loi de finances.

⁷⁶ Par exemple, la lecture du PAP 2018 mais également du RAP 2017 ne donne pas systématiquement l'information sur le nombre de départs prévus ou constatés.

⁷⁷ Par exemple, dans le RAP 2017, au sujet de la CRP RATP, aucune explication ne vient expliquer la variation des sous-jacents « *En exécution, la diminution de la masse des pensions a été plus importante que la diminution des cotisations et les produits se sont révélés supérieurs aux charges, de sorte que la subvention versée a pu se limiter au montant de la LFI 2017.* ». Il ressorti de la lecture de cette phrase que c'est un « heureux hasard » qui n'a pas fait déraiser le montant de la dotation de l'État.

Recommandation n° 4. (DAM, DB, DGITM) : Renforcer la justification au premier euro des PAP en synthétisant les informations disponibles sur les déterminants de la dépense et sur l'évaluation financière des réformes mises en œuvre sur les régimes spéciaux de retraite. (recommandation reconduite)

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 XIII « La Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines : une survie artificielle, une suppression à organiser », septembre 2016.

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

Annexe n° 2 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2017

N° 2017	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2017	Réponse de l'administration	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	Confier la responsabilité du programme 198 à la direction de la sécurité sociale (recommandation reformulée)	La direction du budget et la direction de la sécurité sociale ne sont pas favorables à ce transfert. La DGITM souhaite être déchargée de la fonction de RPROG.	Refus
2**	Faire évoluer le périmètre de la mission, d'une part en transférant les crédits relatifs au CFA à une mission et un programme portant des dépenses sectorielles – par exemple le programme 203 « Infrastructures et services de transports » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables » – et, d'autre part, en regroupant au sein de la mission « Régimes sociaux et de retraite » l'ensemble des régimes spéciaux de retraite subventionnés par l'État. (recommandation reformulée)	Le transfert du CFA au programme 203 est envisagé au PLF 2020 par la DGITM. Aucune discussion sur l'inscription sur la mission des autres régimes spéciaux de retraite financés par l'État ne semble avoir été engagée.	Non mise en œuvre
3	Améliorer le dispositif de suivi de la performance en proposant des indicateurs permettant d'évaluer la qualité de service des caisses et de l'ENIM ainsi qu'en harmonisant les modalités de calcul des indicateurs d'efficience. (recommandation partiellement reconduite)	Sans changement dans les PAP 2018 et 2019	Non mise en œuvre

4	Renforcer l'information au Parlement en enrichissant et harmonisant la justification au premier euro des PAP avec une analyse plus approfondie des déterminants de la dépense et en présentant une évaluation financière des réformes mises en œuvre sur les régimes spéciaux de retraite. (recommandation partiellement reconduite)	La part de financement de l'État se généralise peu à peu dans la présentation des régimes. Toutefois, les réformes ne sont pas présentées et certains déterminants de la dépense, en programmation et en exécution, sont évoqués trop succinctement.	Mise en œuvre incomplète

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

Annexe n° 3 : Synthèse des réformes des retraites depuis 2008 ayant un impact sur les régimes spéciaux

Réforme de 2008

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

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

-Suppression du mécanisme permettant aux entreprises de mettre d'office à la retraite les agents ayant atteint l'ouverture des droits (« âge couperet »).

Réforme du 9 novembre 2010

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

La loi prévoit également une augmentation progressive des taux de cotisations salariales et patronales.

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

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

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

Loi du 20 janvier 2014 (et décrets du 23 et du 27 juin 2014) :

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

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

-Poursuite de l'augmentation progressive de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension à taux plein (jusqu'à 172 trimestres à terme) à compter du 1^{er} janvier 2019.

Annexe n° 4 : Revalorisation des pensions depuis 2003

<i>Revalorisation des pensions</i>		Inflation	
<i>Date</i>	Taux	Année	Taux
<i>1^{er} janvier 2004</i>	1,7 %	2004	2,1 %
<i>1^{er} janvier 2005</i>	2 %	2005	1,7 %
<i>1^{er} janvier 2006</i>	1,8 %	2006	1,7 %
<i>1^{er} janvier 2007</i>	1,8 %	2007	1,5 %
<i>1^{er} janvier 2008</i>	1,1 %	2008	2,8 %
<i>1^{er} sept 2008</i>	0,8 %		
<i>1^{er} avril 2009</i>	1 %	2009	0,1 %
<i>1^{er} avril 2010</i>	0,9 %	2010	1,5 %
<i>1^{er} avril 2011</i>	2,1 %	2011	2,1 %
<i>1^{er} avril 2012</i>	2,1 %	2012	2,0 %
<i>1^{er} avril 2013</i>	1,3 %	2013	0,9 %
<i>1^{er} octobre 2014</i>	0 %	2014	0,5 %
<i>1^{er} octobre 2015</i>	0,1 %	2015	0 %
<i>1^{er} octobre 2016</i>	0 %	2016	0,2 %
<i>1^{er} octobre 2017</i>	0,8%	2017	1,0 %
2018	0 %	2018	1,8 %
<i>1^{er} janvier 2019</i>	0,3%	2019	1,4 %

Note : le taux d'inflation retracé dans le tableau est le taux annuel constaté ex post

Sources : Inflation : 2004-2018 : INSEE, 2019 : avis du Haut Conseil des Finances Publiques sur le PLF 2019.