



Mission « Régimes sociaux et de retraite »

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2019

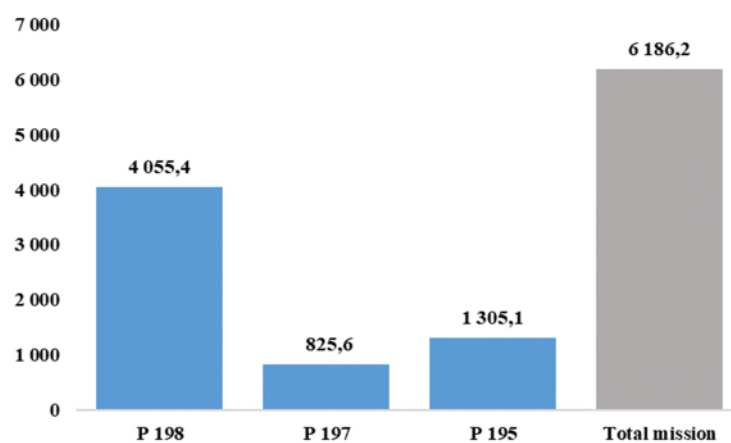
Observations définitives

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

Programme 197 – Régimes sociaux et de sécurité sociale des marins

Programme 198 – Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres

Graphique n° 1 : Mission Régimes sociaux et de retraite - exécution 2019 (CP, en M€)



Synthèse

Une exécution 2019 en baisse sensible par rapport à 2018

En 2019, les dépenses de la mission « Régimes sociaux et de retraite » ont été en baisse de 4,1 % (soit - 262 M€, en AE et en CP) par rapport à l'exécution 2018. Même par rapport à l'année 2018 retraitée de ses dépenses exceptionnelles, la baisse est de 158 M€.

Cette baisse du niveau des crédits consommés s'explique par plusieurs facteurs. Premièrement, la diminution tendancielle du besoin de financement des régimes fermés (régime des mines ou de la SEITA). D'autre part, par un nombre de départs à la retraite plus faible qu'anticipé dans les régimes de la SNCF et de la RATP. Enfin, par un rendement plus fort des cotisations à la caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPRP SNCF).

Une sous-exécution des crédits de la LFI

Les crédits de la LFI sont également sous-consommés de 98 M€. Les sous-consommations par rapport à la LFI des subventions d'équilibre à la CPRP SNCF et la caisse de retraite du personnel de la RATP (CRP RATP) ont permis de réaliser des annulations nettes de crédits en LFR pour 76 M€.

Par ailleurs, un décret de virement au profit du programme 197 « Régimes sociaux et de sécurité sociale des marins » depuis le programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » pour près de 10 M€ est venu abonder la trésorerie de l'ENIM qui avait été fortement réduite ces dernières années.

Enfin, pour faire face à la perte de cotisations anticipée liée aux mouvements sociaux de décembre 2019 à la SNCF, il a été versé une subvention complémentaire de 30 M€ à la CPRP SNCF. Toutefois, l'impact des grèves ne devant se traduire que sur l'exercice 2020, ce versement apparaît une entorse au principe d'annualité budgétaire.

Les mouvements de crédits et les annulations 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 la réforme des 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, en 2019 ou en 2020, malgré la recommandation de la Cour.

Le pilotage du programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » reste inadapté dans la mesure où le directeur général des transports, des infrastructures et de la mer (DGTIM), responsable de programme, ne dispose pas de la tutelle sur les organismes financés par ce programme. 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. Malgré les annonces des responsables de programmes, la LFI 2020 n'a pas été l'occasion de clarifier les enjeux sur le CFA. En revanche, la retraite complémentaire obligatoire des non-salariés agricoles ne sera plus financée par des crédits budgétaires à compter de 2020.

Si la justification au premier euro a fait l'objet d'une amélioration sensible dans les projets annuels de performance 2020 (PAP), des insuffisances sont toujours 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. Un effort pourrait être réalisé sur les justifications des résultats dans les rapports annuels de performance (RAP).

Le contexte de la réforme semble pousser à un certain attentisme, alors qu'au contraire le besoin, tant de la représentation nationale que du citoyen, de synthèse et de transparence sur les retraites est patent.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1. * (DB, DGITM) 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. (DAM, DB, DGITM) : Supprimer les indicateurs proches de 100 % depuis plusieurs années, améliorer le dispositif de suivi de la performance en proposant des indicateurs permettant d'évaluer la qualité de service des caisses et de l'ENIM ainsi qu'en harmonisant les modalités de calcul des indicateurs d'efficience. (recommandation reformulée).

Recommandation n°3. (DAM, DB, DGITM) : Présenter l'évaluation financière des réformes mises en œuvre sur les régimes spéciaux de retraite. (recommandation reformulée).

Sommaire

Introduction.....	9
1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE.....	11
1.1 La programmation initiale	11
1.2 La gestion des crédits et sa régularité.....	16
1.3 Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes	19
1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire.....	24
2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME	33
2.1 Programme n°198.....	33
2.2 Programme n°197.....	35
2.3 Programme n°195.....	36
3 MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT À CERTAINS RÉGIMES SPÉCIAUX.....	37
3.1 Les dépenses fiscales.....	37
3.2 Les opérateurs et les taxes affectées.....	37
3.3 Les fonds sans personnalité juridique	51
3.4 Les programmes d'investissements d'avenir.....	51
3.5 L'évolution de la dépense totale sur moyenne période	51

Introduction

La mission interministérielle « Régimes sociaux et de retraite » regroupe les subventions accordées par l'État à différents régimes spéciaux¹. 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 ; l'année 2019 est *a priori* la dernière année où la RCO sera financée par crédits budgétaires. 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 déjà 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

¹ Cf article R.711-1 CSS

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, permettant une information renforcée du Parlement, est désormais indispensable dans le contexte du vote de la loi instituant un système universel de retraites.

Après plusieurs années de dépassement des crédits ouverts en LFI, l'exercice 2019 est marqué au contraire par des annulations en LFR et des crédits restés non employés, pour près de 100 M€.

1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

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 (dont des mouvements sociaux par exemple, comme constaté en 2018 et 2019). Les autres ressources sont soit difficilement prévisibles avec précision (par exemple compensation démographique), soit d'un montant marginal au regard des enjeux (ventes immobilières, ou dépenses de gestion administrative des caisses, 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 des départs à la retraite, niveau des rémunérations, etc.) que peuvent connaître les caisses. L'exercice de la fonction de responsabilité d'un programme se situe ainsi en large partie dans la qualité de la prévision d'une part, et dans les échanges avec les caisses d'autre part (contre-expertise de leurs projections, robustesse des modèles, ...).

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

1.1.2 L'architecture de la mission n'a pas évolué en 2019 et 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 2017², 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 que les schémas de fin de gestion des trois derniers exercices ont été proposés « clefs en main » par la direction du budget ; *a fortiori* cette année, où le choix de verser 30 M€, en raison des grèves de décembre 2019 à la CPRP SNCF, a été décidé par la direction du budget.

² Référé n°2017-2207 relatif aux recommandations des notes d'exécution budgétaire susceptibles d'être mises en œuvre dans la prochaine loi de finances adressé au Ministre de l'action et comptes publics.

Selon cette dernière, le principal intérêt du maintien de la responsabilité du programme par la DGITM réside dans le fait qu'elle est chargée du suivi des entreprises SNCF et RATP et qu'ainsi elle doit être impliquée dans les décisions salariales et statutaires qui pourraient avoir un impact sur la dépense de retraite.

Ainsi, pour responsabiliser le RPROG, la Cour avait recommandé, en 2018, 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. En effet, la DGITM, et plus largement le MTES, n'assumait jamais « d'auto assurance ministérielle » sur les dépassements de crédits constatés sur le programme 198. Si cette situation de dépassement ne s'est pas reproduite cette année, il ne ressort pas de l'instruction que le MTES ait fait valoir que les annulations sur le programme 198 soient décomptées comme un effort global du ministère (il semble de nouveau que la décision a été prise par la direction du budget). En conséquence, tant lors de dérapages qu'en cas de possibles annulations, le MTES « n'intègre » jamais ce programme dans son périmètre ministériel.

La DGITM en a demandé le transfert en 2016 mais ne semble plus le demander formellement depuis ces trois derniers exercices. La direction de la sécurité sociale 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 »³ sans pour autant constituer un régime de sécurité sociale⁴, 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 ». Malgré ce qu'avait indiqué la DGITM à la Cour lors de la NEB 2018, elle n'a pas sollicité de transfert en vue du PLF 2020 ; la motivation de ce renoncement n'apparaît pas claire. Un transfert au PLF 2021 semble toutefois opportun.

L'intégration au sein de la mission, depuis la LFI 2017, du RCO des non-salariés agricoles, brouillait un peu plus son architecture. Le Gouvernement a finalement décidé au PLF 2020 de ne plus financer par des crédits budgétaires cette dépense, qui disparaît ainsi de la maquette de la mission : des taxes précédemment affectées à la Mutualité sociale agricole financent désormais intégralement le RCO (cf § 3.2.1).

- 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*

³ Protocole d'accord sur les congés de fin d'activité du 19 avril 2017.

⁴ Lettre du secrétaire général du ministère de l'environnement et de la mer du 15 juin 2016 à l'attention du directeur du budget.

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

⁶ Versés, pour ces deux derniers, 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 » ; article L.351-3 CSS complété par l'article 85 de la LFSS pour 2012

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 en mai 2019, le ministre de l'action et des comptes publics a indiqué, comme il l'avait déjà fait en 2018, que malgré certains inconvénients, il n'était pas opposé à certains ajustements sur la maquette de la mission⁸.

Le Gouvernement a transmis les projets de loi portant réforme des retraites fin janvier 2020 à l'Assemblée nationale : l'argument de la concertation en cours opposée par le Gouvernement jusqu'alors n'étant plus opérant, et dans ce contexte de réforme d'ampleur, « l'opération périmètre » apparaît désormais indispensable pour rendre cohérente cette mission et afficher de manière exhaustive l'effort budgétaire de l'État aux régimes spéciaux de retraite.

En conséquence, la recommandation relative à l'architecture et au périmètre de la mission doit être réitérée. La recommandation formulée les années précédentes concernant la responsabilité du programme 198, qui ne rencontre pas l'accord des administrations concernées, n'est pas formulée de nouveau cette année.

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).

1.1.3 La budgétisation initiale 2019 n'a pas fait ressortir de difficultés particulières

La budgétisation initiale des crédits de la mission dans le PLF 2019 n'a pas fait apparaître de difficulté majeure. La budgétisation s'est attachée à prendre en compte les dernières estimations des déterminants de la

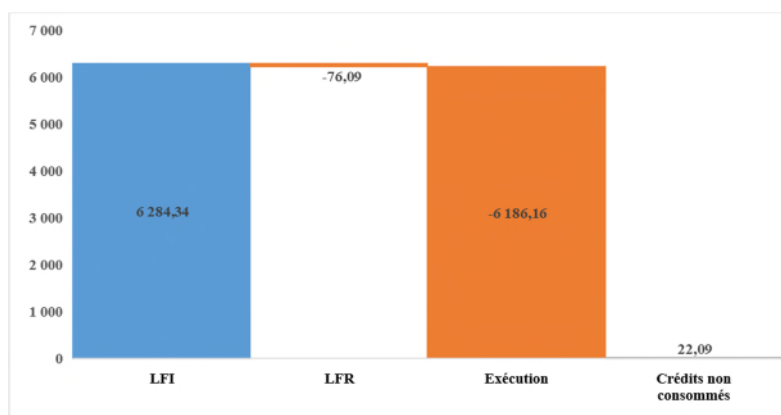
⁸ « En tout cas, je suis prêt à étudier avec vous, dans le cadre de la réforme des retraites, une « opération périmètre » ! »

dépense, dont on a souligné la complexité ci-dessus, notamment s'agissant des prévisions de départs.

Les crédits inscrits prenaient bien en compte la revalorisation de 0,3 % des pensions prévue par l'article 68 de la LFSS pour 2019, soit un impact d'environ 30 M€ sur les dépenses des caisses de la mission. L'économie par rapport à une inflation projetée de 1,2 %⁹, est donc estimée à 90 M€.

1.2 La gestion des crédits et sa régularité

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



1.2.1 Une réserve de précaution levée partiellement pour faire face aux dépenses obligatoires

En 2019, environ¹⁰ 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.

À la différence des 3 années précédentes, la réserve de précaution n'a pas été levée intégralement cette année.

⁹ Prévision du Gouvernement dans la LFR pour 2019, estimé plausible par le HCFP dans son avis n° HCFP-2019-4 relatif au projet de loi de finances rectificative pour l'année 2019.

¹⁰ La SCSP de l'ENIM permet une mise en réserve ajustée sur la part finançant des dépenses de personnel.

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
<i>P195</i>	3%	39 154 499	18/11/2019	0
<i>P197</i>	2,98 %	24 313 925	18/11/2019	0
<i>P198</i>	3%	125 157 705	18/11/2019	76 346 200

Source : Extraits des DRICE ministériels, responsables de programme

Malgré la baisse du taux de mise en réserve en 2018, et la levée partielle, la Cour maintient ses réserves sur la pratique du gel de crédits sur la mission.

La mise en réserve ainsi effectuée demeure purement faciale pour une mission qui couvre des dépenses non pilotables dans leur quasi intégralité. Par ailleurs, cette mise en réserve ne peut être utilisée comme un système d'amortissement en cas de difficultés d'exécution, puisque les responsables de programmes savent dès la LFI que ces crédits devront intégralement, ou presque, être libérés pour couvrir les dépenses des différentes caisses. C'est d'ailleurs à ce titre que les CBCM des deux ministères concernés émettent systématiquement des avis réservés sur les documents prévisionnels de gestion des programmes. 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 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 (généralement le mois de novembre de l'année considérée), ce système ne crée pas de danger particulier, mais suppose une certaine prudence en termes de gestion pour assurer la continuité des opérations de versement aux organismes bénéficiaires.

Conformément à l'article 51¹¹ de la LOLF, cette pratique a pour but de sécuriser l'exécution du budget de l'État en disposant d'un outil de régulation budgétaire représentant des masses financières significatives. Or les possibilités de régulation sur la mission sont quasi nulles. Le fait qu'en 2019 une part de crédits a été annulée, ne modifie en rien l'analyse puisque l'annulation de crédits en LFR ne présuppose pas leur gel préalable.

1.2.2 Une auto assurance assurée par un décret de virement

Lors des trois exercices précédents un décret de transfert, critiqué par la Cour, avait été réalisé entre les programmes 195 « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers » et 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » afin d'assurer *a minima* une auto-assurance sur la mission.

En 2019, la sous-exécution du programme 198 a permis de réaliser un mouvement de crédits au bénéfice du programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins ». Le décret n° 2019-1278 du 3 décembre 2019 portant virement de crédits annule 9,9 M€ en AE et en CP sur le programme 198 et les ouvre pour un montant identique sur le programme 197.

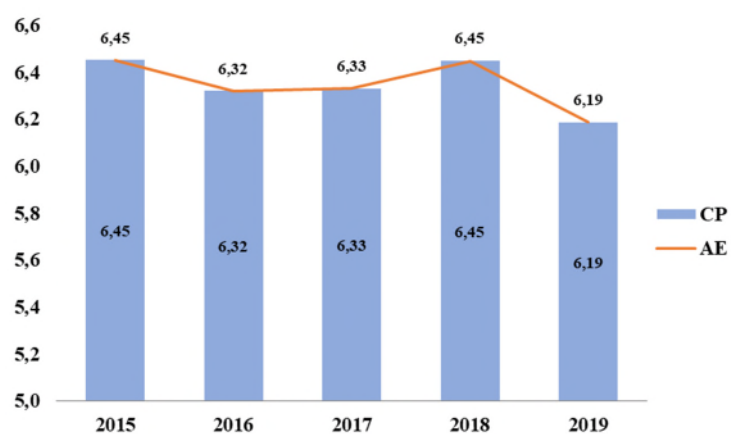
Ce mouvement a été réalisé afin d'assurer le paiement des prestations versées par l'ENIM dans un contexte où sa trésorerie était fortement réduite (cf *infra*).

Ce décret de virement n'appelle pas d'observation.

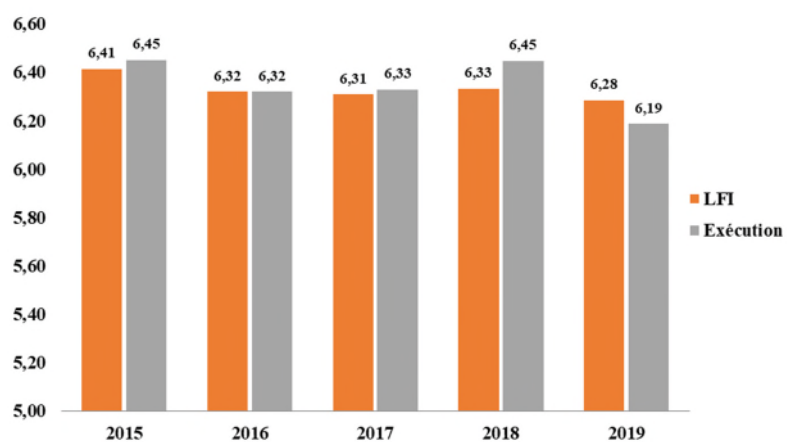
¹¹ Article 51, 4°bis : « des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses [...] en particulier [...] le taux de mise en réserve ».

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

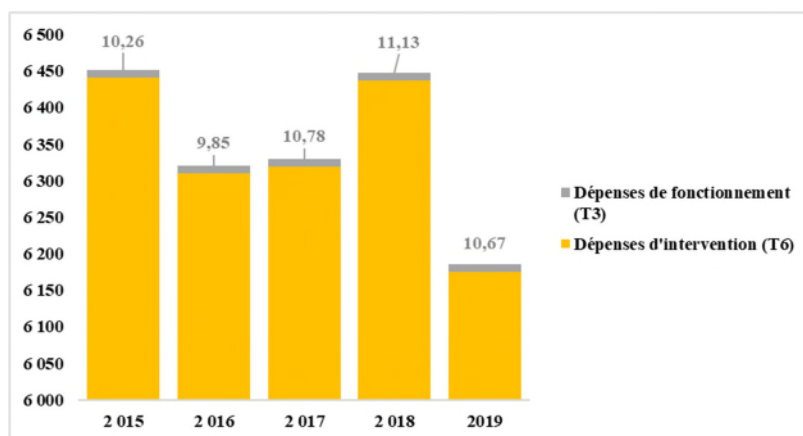
Graphique n° 3 : Exécution 2015-2019 (Md€)



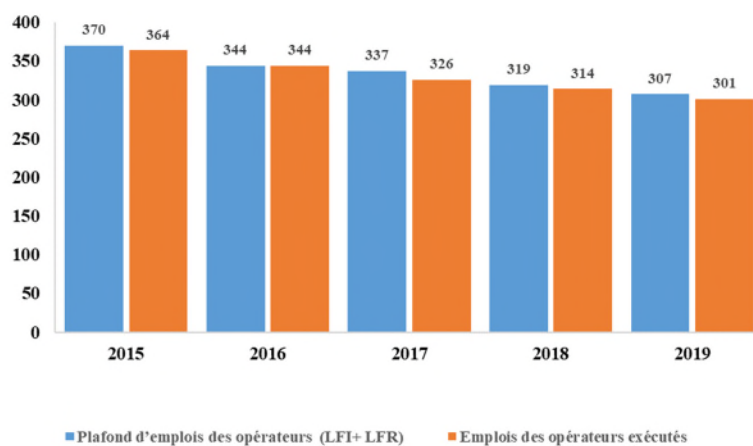
Graphique n° 4 : LFI et exécution 2015-2019 (AE=CP, Md€)



Graphique n° 5 : Dépenses 2015-2019 de la mission par titre (CP, en M€)



Graphique n° 6 : Plafond d'emplois et exécution (en ETPT pour les opérateurs)



**Tableau n° 2 : Synthèse des crédits programmés et exécutés en 2019
(en M€)**

	P195		P197		P198		Total Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<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>Total des crédits consommés 2018</i>	1 376,8	1 376,8	824,3	824,3	4 246,8	4 246,8	6 447,9	6 447,9
<i>Loi de finances initiale 2019</i>	1 305,1	1 305,1	815,7	815,7	4 163,5	4 163,5	6 284,3	6 284,3
<i>Décret de virement du 3 décembre 2019</i>			9,9	9,9	-9,9	-9,9	0,0	0,0
<i>Loi de finances rectificative 2019</i>					-76,1	-76,1	-76,1	-76,1
<i>Total des crédits consommés</i>	1 305,1	1 305,1	825,6	825,6	4 055,4	4 055,4	6 186,2	6 186,2
<i>LFI 2020</i>	1 203,4	1 203,4	823,4	823,4	4 201,0	4 201,0	6 227,7	6 227,7

Source : DGTIM, DB, DAM. En raison des arrondis, le résultat de certaines opérations peut présenter des écarts.

1.3.1 Une consommation de crédits en baisse très sensible par rapport à l'exécution 2018, même retraitée d'éléments exceptionnels

En 2019, les dépenses de la mission « Régimes sociaux et de retraite » ont été en baisse de 4,1 % (soit – 261,8 M€, en AE et en CP) par rapport à l'exécution 2018.

Cette baisse significative se justifie par trois effets.

Premièrement, par un effet conjoncturel, d'une part le remboursement par l'État à la CPRP SNCF en 2018 des 99,3 M€ de dette¹² relative à la révision des taux T1 (cf. NEB 2018) et d'autre part, la fin de l'apurement de la dette CFA. Retraité de ces éléments, soit à périmètre constant 2019, la baisse par rapport à 2018 est de 158 M€ soit -2,5 %.

Deuxièmement, par un moindre besoin de financement des caisses SNCF et RATP, respectivement en baisse de 59 M€ et 32,4 M€, en raison d'un nombre moins important de départs à la retraite, ainsi qu'à un dynamisme non attendu des cotisations.

Enfin, le coût des régimes fermés, notamment celui des mines (-66,4 M€), est toujours tendanciellement à la baisse.

Après plusieurs années d'ajustement de la subvention au plus juste pour réduire la trésorerie de l'ENIM, la subvention pour charges de service public versée à l'opérateur s'est stabilisée en 2019 par rapport à 2018.

1.3.2 Une consommation de crédits inférieure à la LFI, qui a conduit à des annulations en LFR

¹² 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 était de 3,3 M€, soit 0,1 % des crédits.

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

	LFI 2019	Exécution 2019	Exé finale-LFI
P198	4 163,4	4 055,4	-108,0
<i>03 - régime de la SNCF</i>	3 303	3 249,6	-53,4
<i>04 - régime de la RATP</i>	736,2	679,9	-56,3
<i>05 - autres</i>	124,2	125,9	1,7
dont CFA	95,4	97,7	2,6
P197	815,7	825,6	9,9
<i>01 - régime de retraite et de sécurité sociale des marins</i>	815,7	825,6	9,9
titre 3 - dépenses de fonctionnement	10,7	10,7	0,0
titre 6 - dépenses d'intervention	805,0	814,9	9,9
P195	1 305,1	1 305,1	0,0
<i>01 - versement au fonds de retraites de la CANSSM</i>	1 101,5	1 101,5	0,0
<i>02 - régime de la SEITA</i>	146,9	147,4	0,5
<i>04 - caisse des retraites et des régies ferroviaires d'OM</i>	1,6	1,2	-0,4
<i>07 - versements liés à la liquidation de l'ORTF</i>	0,1	0,1	-0,0
<i>11 - régime de retraite complémentaire des exploitants agricoles</i>	55	55	0
Total	6 284,3	6 186,2	-98,1
titre 3 - dépenses de fonctionnement	10,7	10,7	0,0
titre 6 - dépenses d'intervention	6 273,6	6 175,5	-98,1

Source : DAM, DB, DGTIM

L'exécution 2019 s'établit 98,1 M€ en dessous des crédits de la LFI soit une sous-consommation de 1,6 %. Cet écart à la LFI s'explique principalement par une subvention d'équilibre aux caisses SNCF et RATP en dessous des montants prévisionnels, respectivement de 53,4 M€ (-1,6 %) et 56,3 M€ (-7,6%). Cette sous consommation est justifiée par des départs à la retraite en retrait significatif par rapport à ceux attendus et un plus fort rendement, à la CPRP SNCF, des cotisations liées notamment aux taux T1 et T2 plus élevés que prévu.

La disponibilité des crédits a permis de verser une subvention complémentaire de 30 M€ dès 2019 à la CPRP SNCF pour compenser la perte de recettes (moindres cotisations) liée aux mouvements sociaux de décembre.

Ce versement de 30 M€ apparaît toutefois non conforme au principe d'annualité budgétaire. En effet, les comptes 2019 de la CPRP SNCF ne seront pas affectés par le mouvement de grève de décembre 2019 puisque les retenues sur salaires interviendront en janvier 2020 (décalage lié aux contraintes de la mise en paiement des salaires). Au 31/12/2019, la CPRP constatera une dette envers l'État pour un montant de 30 M€. Cette entorse aux principes budgétaires apparaît d'autant moins compréhensible que le motif de la grève apparaît totalement légitime pour reporter ces crédits sur l'exercice 2020 (ce qui a été fait pour les 22 M€, cf. *ci-dessous*).

Au final, il est demeuré 22 M€ non employés sur la mission. Il sont reportés sur l'exercice 2020¹³.

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 2019, la subvention de l'État a contribué à financer 65,6 % de ces charges, baisse de 2 points par rapport à 2018, mais à un niveau comparable à 2016 et 2017 : cette baisse s'explique principalement par les besoins moindres sur les caisses SNCF et RATP.

¹³ Arrêté du 12 février 2020 portant report de crédits

Tableau n° 4 : Évolution du rapport entre la subvention versée et la masse des pensions servies par la CPRP SNCF et la CRP RATP

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

Source : Cour des comptes à partir RAP et exécution 2019

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 plus de 80 % des dépenses, alors que les cotisations représentent 0,6 % des recettes totales.

Tableau n° 5 : Part de la subvention de l'État par rapport aux dépenses des principaux régimes de la mission, en M€ (2019).

	Dépenses de la branche vieillesse de ces régimes	Montant de la subvention de l'État	Montant des cotisations (p)	Part des cotisations ramenée aux dépenses en %	Part de la subvention de l'État ramenée aux dépenses en %
<i>CANSSM</i>	1 359,4	1 101,4	8,5	0,6 %	81,0 %
<i>CPRP SNCF</i>	5 335	3 249,6	2 096,5	39,3 %	60,9 %
<i>CRP RATP</i>	1 198,7	679,9	497,7	41,6 %	56,7 %
<i>ENIM</i>	1 031,8	825,6	114	11,1 %	80,0 %
<i>Total</i>	8 924,9	5 856,5	2 717,7	30,4 %	65,6 %

Source : Cour des comptes à partir données RPROG

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 2020 inférieure à la LPFP principalement en raison d'une mesure de périmètre

La LPFP pour 2018-2022 avait prévu une annuité 2019 de 6,30 Md€ pour la mission. Or, la LFI pour 2020 a ouvert 6,23 Md€, soit 70 M€ sous le plafond.

Ce niveau inférieur à la programmation s'explique en premier lieu par une mesure de périmètre et la fin du financement par crédits budgétaires du RCO agricole pour 55 M€ en LFI 2020. Par ailleurs, la LPFP avait prévu des revalorisations des pensions en 2020 : la sous-revalorisation des pensions supérieures à 2000 € permet une économie sur la mission d'environ 32 M€.

Toutefois, deux aléas pourraient survenir en 2020 :

- 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), et il conviendra de prendre en compte l'effet des mouvements sociaux de fin 2019 et 2020 (baisse de cotisations) ;
- le Brexit pourrait affecter les ressources de l'ENIM en raison d'une moindre activité des marins dans l'attente de la négociation de nouveaux accords ; la trésorerie de l'établissement restant basse, l'État pourrait devoir compléter, comme en 2019, son financement. Toutefois, l'année 2020 étant une année de transition, ces impacts pourraient plus probablement se ressentir en 2021.

1.4.3 Des réformes de 2010 et 2014 qui montent progressivement en charge

Depuis 2008, plusieurs réformes ont été mises en œuvre afin de faire converger progressivement le système de retraite des régimes spéciaux vers 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 de deux ans, a commencé à entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2017 pour les régimes spéciaux de la

SNCF et de la RATP. Elle a entraîné, pour le régime de la SNCF, une diminution du total des pensions versées d'environ 5 M€ en 2019. LA CRP RATP l'estime à une économie totale de 30 M€ en 2019 ;

- 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 31,2 M€ en 2019, 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 effets¹⁴. 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) entre enfin progressivement en vigueur une nouvelle augmentation de la durée d'assurance (172 trimestres à terme pour obtenir le taux plein). Les caisses n'ont pas été en mesure de préciser les effets en 2019 de cette mesure.

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 venir¹⁵. Le suivi de ceux-ci revêt donc une importance particulière. La CRP RATP indique que l'impact des mesures d'économies des réformes de 2008 et 2010 a été estimé en 2012 et « n'a pas été réévalué depuis ».

Pour chaque régime, il serait souhaitable d'évaluer annuellement l'incidence de ces différentes réformes, pour l'information du Parlement, mais également afin de renforcer le pilotage de ces dépenses (cf. § 3.2.5). Dans le contexte de la réforme actuelle et de sa conférence de financement,

¹⁴ Décalage de la date de revalorisation, augmentation des taux de cotisations salariales et patronales pour les régimes de la SNCF et de la RATP.

¹⁵ Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2017, La documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

pouvoir mesurer l'impact précis des différents leviers est indispensable ; les documents budgétaires manquent d'exhaustivité et ne présentent pas les effets de la convergence – lente certes - des règles des régimes spéciaux vers celles du régime général, alors qu'il s'agit d'un des déterminants de la dépense de l'État¹⁶.

1.4.4 À long terme une tendance à la baisse, à l'exception du régime RATP, 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 2118 (y compris 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 (CANSSM et régimes fermés mais également CPRP SNCF) et de la faible revalorisation des pensions. En revanche, la masse des pensions de la RATP diminuera légèrement à l'horizon 2050 seulement, le nombre d'allocataires étant actuellement à la hausse. Les pensions versées par l'ENIM sont également sur une tendance baissière ;
- 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, notamment à la SNCF avec la fermeture du régime ;
- 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 500 M€ à la CPRP SNCF. Au contraire, la subvention de

¹⁶ Les subventions venant équilibrer (plus ou moins) les régimes, une moindre dépense de pension ou une hausse de cotisations, affecte directement le niveau des crédits.

l'État devrait continuer à croître à la CRP RATP (+131 M€ entre 2018 et 2023).

**Tableau n° 6 : Évolution de la masse des pensions à horizon 2033
(M€ constants)**

	2014	2019	2020	2023	2029	2033
CANSSM	1 628	1 288	1 277	1 186	NC	NC
CPRPSNCF	5 313	5 310	5 294	5 049	4 490	4 436
CRPRATP	1 043	1 167	1 216	1 220	1 275	1 305
ENIM	1 083	1 032	1 027	981	890	813*

Note * : 2035

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 2019 se fondent sur les dernières hypothèses connues à la date de l'évaluation (31 décembre 2018) et par conséquent, pour la première année en ce qui concerne le régime SNCF, prennent en compte le nouveau pacte ferroviaire et l'arrêt des recrutements au statut qui en résulte. Le montant de l'engagement de l'État concernant les retraites SNCF est passé de 173 Md€ au 31/12/2017 à 197 Md€ à fin 2018, alors que dans le même temps l'évolution du taux d'actualisation retenu aurait dû conduire à une baisse de l'engagement¹⁷.

Les premiers éléments font état d'une chute du rapport entre cotisants et pensionnés qui pourrait passer de 63 % aujourd'hui à 59 % dès 2022, 47 % en 2035 et 14 % en 2050. Toutefois, la baisse du stock de

¹⁷ Par exemple, pour la RATP de 102 Md€ à 87 Md€. « La loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire explique la hausse constatée du besoin de financement à long terme du régime de la SNCF, qui progresse de 173 Md€ en 2017 à 197 Md€ en 2018. En fermant les embauches au cadre permanent de la SNCF à partir du 1^{er} janvier 2020, elle stoppe le flux de nouveaux cotisants anticipés à compter de cette date et accentue la baisse jusqu'ici constatée du nombre de cotisants. L'impact de cette mesure est partiellement contrebalancé par l'augmentation du taux d'actualisation de 25 points de base entre les deux exercices (le taux d'actualisation utilisé pour le calcul des engagements de ces régimes au 31/12/2017 étant de -0,55 %) ».

retraités sur la même période conduirait au total à contenir le montant de la subvention d'équilibre, dont la part resterait quasi stable, légèrement au-dessus de 60 %.

Tableau n° 7 : Évolution du financement de la CPRP SNCF à l'horizon 2033 (M€ constants)

	2019	2020	2023	2027	2031	2033
<i>Pensions</i>	5 310	5 294	5 049	4 681	4 490	4 436
<i>Cotisations</i>	2 097	2 001	1 891	1 887	1 765	1 662
<i>Subvention de l'État</i>	3 249	3 302	3 166	2 800	2 731	2 780
<i>Part des pensions financées par cotisations</i>	39,5 %	37,8 %	37,5 %	40,3 %	39,3 %	37,5 %
<i>Part des pensions financées par subvention</i>	61,2 %	62,4 %	62,7 %	59,8 %	60,8 %	62,7 %

Source : données DGTIM et CPRP SNCF.

La question des ressources de la CPRP SNCF apparait en tout état de cause une question essentielle pour limiter la charge pour l'État. Pour faire face à cette situation, l'article 25 de la LFSS pour 2020 comprend une disposition permettant d'instaurer dès 2020 une obligation de compensation du régime SNCF par les régimes de droit commun :

- Il est prévu de laisser les régimes organiser les modalités de cette compensation via la négociation d'une convention tripartite approuvée par arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget. Dans l'éventualité où les régimes ne parviendraient pas à parvenir à un accord sur le contenu de la convention avant le 1^{er} juillet 2020, les montants et modalités de la compensation seraient fixés par décret.

- Les montants de ces transferts devront être évalués en prenant en compte l'évolution des ressources et charges respectives de chacun des régimes résultant de l'effet des dispositions de la loi de 2018. Ils prendront notamment en compte l'incidence de cette réforme sur les transferts financiers résultant de la compensation inter-régimes (compensation généralisée vieillesse) et les nouvelles affiliations constatées, *ex post*, par la CNAV et l'AGIRC-ARRCO ;

- enfin, l'État assurera quant à lui, dans les conditions prévues en loi de finances, le besoin de financement restant et correspondant au différentiel de taux de cotisations entre les régimes de droit commun et le régime spécial (« T2 »), soit environ 40 % de la perte de cotisations pour la CPRP-SNCF liée à la fermeture du statut.

Les travaux nécessaires à la mise en place de ce mécanisme de compensation ont été engagés début 2020 avec les caisses.

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

Tableau n° 8 : Surcoût net pour le régime SNCF de la fermeture du statut SNCF (en M€)

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Perte de cotisations pour le régime spécial SNCF</i>	S/O	- 27	- 61	- 100	- 141
<i>Compensation de la perte de cotisations par un transfert des régimes de droit commun</i>	S/O	14	31	51	73
<i>Supplément de compensation au titre de compensation inter-régimes</i>	S/O	5	12	19	25
<i>Surcoût net pour le régime SNCF</i>	S/O	-8	-18	-30	-43

Note : Économie ou recette supplémentaire (signe +). Coût ou moindre recette (signe -)

Source : Etude d'impact du PLFSS 2020

Ces évaluations n'ont qu'un caractère prévisionnel. Le montant de la compensation versée *in fine* par les régimes de droit commun dépendra des cohortes de nouveaux affiliés effectivement constatées au titre de la branche ferroviaire.

2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME

2.1 Programme n°198

Les crédits consommés du programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » ont baissé de manière significative par rapport à 2018, de -4,5 % (soit -191 M€), à un niveau inférieur aux exercices 2017 et 2016, en raison un ralentissement des subventions aux deux principaux régimes du programme, les régimes SNCF (- 158 M€, - 4,6 %), RATP (- 32 M€, -4,5 %). De son côté, le CFA (+2,7 M€, +2,8 %) demeure toujours dynamique. L'écart par rapport aux crédits programmés est de respectivement -53,5 M€ (-1,6 %), -56,3 M€ (-7,6 %) et +2,6 M€ (+2,8 %).

1) Sur l'action CPRP SNCF

En premier lieu, s'agissant des ressources de la caisse, les cotisations se sont établies 42 M€ au-dessus de l'estimation initiale et 88 M€ au-dessus du niveau 2018. Ce plus haut niveau a été atteint pour deux raisons :

- Un plus fort rendement des taux T1 et T2 : +62 M€ au titre du taux T1¹⁸ et +6 M€ pour la hausse du T2 au titre de 2019 ;
- Une affiliation rétroactive d'agents ex-RFF (intégrés à SNCF réseau) pour 15 M€ (élément non récurrent).

S'agissant des charges, il est constaté une moindre dépense de pensions pour 29 M€ (5 308 M€) par rapport à la LFI et -20 M€ par rapport à l'exécution 2018. En 2019, le nombre de départs a en effet été inférieur à celui attendu (4 150 départs pour 4 500 budgétés soit -8 %) et ne s'explique que par une évolution des comportements de départs des agents.

Enfin, la compensation inter-régimes devrait atteindre 13 M€ (+7 M€ par rapport à la prévision).

2) Sur la CRP RATP

¹⁸ +27 M€, en régularisation du taux provisionnel 2018, à la suite d'une évolution plus forte qu'attendue des assiettes de cotisation, justifiée notamment par la prime de compensation de la hausse de la CSG instaurée par la SNCF. Et +34 M€, sur le taux 2019, d'une part pour les mêmes raisons et d'autre part par la traduction au sein du régime spécial des conséquences de la fusion AGIRC ARRCO sur les tranches et taux de cotisation

Le versement à la caisse de la RATP baisse de manière sensible (- 32 M€, soit -4,5 % par rapport à 2018), pour s'établir au niveau de 2017. La tendance à l'augmentation du déséquilibre du régime, confirmée par les projections de la caisse, marque donc le pas cette année. Cette baisse et l'écart à la LFI de -56,3 M€ s'explique par une forte baisse des départs à la retraite en 2019 (1 650 départs étaient attendus pour, au final, un nombre de départs de 1 027), ainsi que par une utilisation d'un excédent de trésorerie de 2018 (16 M€).

Cette sur estimation du nombre de départs (-38 %), en retrait très sensible par rapport à 2017 (1 765) et 2018 (1 586) s'explique par le stock important de retraités potentiels qui pouvait laisser estimer un nombre de départs proche des années passées. De plus, l'annonce d'une réforme systémique des retraites, pouvait, comme cela a été constaté par le passé, conduire les agents à anticiper leur départ. Au final, la réforme n'affectant pas les agents devant partir d'ici 2037¹⁹, c'est manifestement une logique individuelle d'optimisation du niveau de la pension qui a prévalu, le niveau des départs en 2019 s'est trouvé très en retrait par rapport à la prévision.

Fin 2018 et début 2019, les taux de cotisation patronale et salariale au régime RATP ont été ajustés. Fin 2018, la RATP avait en effet contesté le mode de calcul des cotisations patronales (cf NEB 2018) ; deux textes²⁰ ont donc révisé le niveau et le mode de fixation de taux des cotisations, conduisant d'une part à augmenter les cotisations salariales et diminuer d'un montant équivalent les cotisations patronales (basculer de 5,4 M€ en 2019) et d'autre part à fixer de manière plus fiable le taux provisionnel de cotisation patronale²¹. Cette dernière modification allège le besoin de financement de l'État. En conséquence, le masse de cotisation prévue en LFI a été atteinte en 2019.

Enfin, aucun impact de la grève de décembre 2019 n'a été à ce stade inscrit dans les comptes de la CRP RATP.

¹⁹ Quelles que soient les modalités choisies pour les agents nés après 1975.

²⁰ Décret n° 2019-230 du 25 mars 2019 portant modification de diverses dispositions relatives aux ressources de la Caisse de retraite du personnel de la Régie autonome des transports parisiens et 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.

²¹ Pour 2018 à 19,29 % (arrêté du 15 mars 2019 relatif au taux de contribution patronale de la Régie autonome des transports parisiens et pris pour l'application de l'article 2 du 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) alors qu'il était depuis 2005 fixé à 18 %.

3) Sur le CFA

Enfin, l'exécution du CFA s'établit au-delà de la LFI (+2,6 M€) et en hausse par rapport à 2018 (+2,7 M€), *a fortiori* si on retrace l'exécution 2018 du versement exceptionnel de 4,5 M€ qui a permis d'apurer la dette auprès des gestionnaires du dispositif (+7,2 M€, soit +7,9 %).

Le nombre de bénéficiaires du CFA en 2019 est en hausse par rapport à 2018. Ce nombre apparaît très volatil, sans que cette volatilité ne puisse être justifiée par une quelconque évolution réglementaire ou un élément de conjoncture particulier.

Le responsable de programme n'a pas été en mesure de justifier à la Cour les variations par rapport à la LFI.

Tableau n° 9 : Nombre de bénéficiaires du CFA depuis 2011

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Nombre de nouveaux entrants</i>	1790	1118	2025	1816	1135	1844	2578	2324	2537

Source : DGTIM

2.2 Programme n°197

S'agissant du programme 197 « Régimes sociaux et de sécurité sociale des marins », la subvention de l'État à l'ENIM a dépassé la programmation initiale de près de 10 M€. Ce dépassement a été financé par un décret de virement depuis le programme 198. Ainsi l'exécution 2019 se situe très légèrement au-delà de l'exécution 2018 à 825,6 M€ (+1 M€).

La raison de ce dépassement tient à la nécessité de reconstituer des réserves de trésorerie à l'ENIM, alors que le niveau des pensions versées est inférieur à celui prévu en LFI (-12 M€), documentée par une baisse du stock de retraités (mortalité plus importante tant pour les pensions de droit direct que de droit dérivée). En effet, comme l'avait souligné la NEB 2018, le niveau de trésorerie à fin 2018 était très faible : le choix des tutelles de réduire la trésorerie « dormante » à l'ENIM engagé depuis plusieurs années atteint en 2019 ses limites puisqu'un financement complémentaire a donc

été nécessaire en cours de gestion pour assurer le paiement des prestations (cf *infra*).

2.3 Programme n°195

La baisse sensible des crédits du programme se confirme en 2019 par rapport à 2018, toutefois, cette année fait ressortir une consommation intégrale des crédits prévus en LFI alors qu'il s'agissait jusqu'alors d'un programme régulièrement excédentaire.

La baisse est de 5,2 % en 2019, soit près de 72 M€, par rapport à 2018. 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 66,4 M€ en dessous de l'exécution 2018.

Les crédits de la LFI ont toutefois été intégralement consommés en raison principalement d'une hausse légèrement plus importante que prévu de la pension moyenne versée par la caisse des mines. Des précisions relatives au RCO sont présentées en § 3.

3 MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT À CERTAINS RÉGIMES SPÉCIAUX

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 relevant d'autres missions 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° 10 : Compte de résultat technique du RCO (prévisions 2019, M€)

	2017	2018	2019	2020
Prestations	734,5	724	729,2	725,3
Recettes	734,7	798,2	872,2	825,1
<i>Dont cotisations</i>	386,7	439,1	445,3	452,7
<i>Dont Taxes affectées hors farines (alcools, ...)</i>	264,7	304,1	293	293
<i>Dont taxes affectées farine²²</i>	0	59	0	0
<i>Dont mesure « dividendes » art 9 LFSS 2014</i>	28,3	23,6	NC	NC
<i>Dont dotation État²³</i>	55	55	55	0
Résultat	0,2	54,5	53,5	11,9

Note : Prestations et recettes nettes, hors provisions et reprises. En conséquence le solde n'est pas la différence des deux lignes prestations et recettes.

Source : direction du budget

²² Prévue à l'article 1618 septies du code général des impôts.

²³ 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 2018²⁴ de la taxe sur les farines a permis de dégager un excédent du régime de près de 55 M€ et de constituer des réserves significatives (plus de 130 M€ à fin 2018). La Cour avait toutefois recommandé la suppression de cette taxe précédemment affectée à la MSA²⁵ ; c'est chose faite en 2019 puisque la LFI 2019 a supprimé cette taxe²⁶. En contrepartie, la LFSS pour 2019²⁷ a modifié 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. En 2020, une nouvelle modification est intervenue avec la suppression de la taxe sur les huiles végétales affectée au RCO (rendement estimé à 139 M€ en 2019). Une nouvelle augmentation de la fraction de la taxe sur les alcools affectée au RCO est effective depuis la LFSS 2020²⁸. Toutefois, cette modification modifie 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)²⁹ 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 2019 ;

²⁴ Article 28 de la LFSS pour 2018.

²⁵ 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* »

²⁶ Article 26 de la LFI pour 2019.

²⁷ Article 26 de la LFSS pour 2019.

²⁸ Article 25 de la LFSS pour 2020 : « 3° Au troisième alinéa de l'article L. 732-58, le taux : « 6,87 % » est remplacé par le taux : « 13,81 % » »

²⁹ Prévues par l'article 18 de la loi n°2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières.

- la Mutualité sociale agricole (MSA) est également affectataire de taxes pour le financement du régime de base (2,8 Md€ en 2019) et du régime complémentaire obligatoire des non-salariés agricoles (près de 300 M€, cf. *supra*). Ces taxes sont, à cette 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€) ;
- de façon plus marginale, la caisse de retraite du régime de l'Opéra perçoit un pourcentage des recettes de billetterie (environ 1 M€ en 2019) ;
- enfin, même si elle n'est pas retracée dans le Tome 1 du « Voies et moyens », la contribution sur les émoluments et honoraires des notaires³⁰ affectée à la Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (CPRCEN) pour 322 M€. Une récente décision du Conseil d'État confirme son statut d'imposition de toute nature³¹ et plaide ainsi pour son recensement dans les taxes affectées du « Voies et moyens ».

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

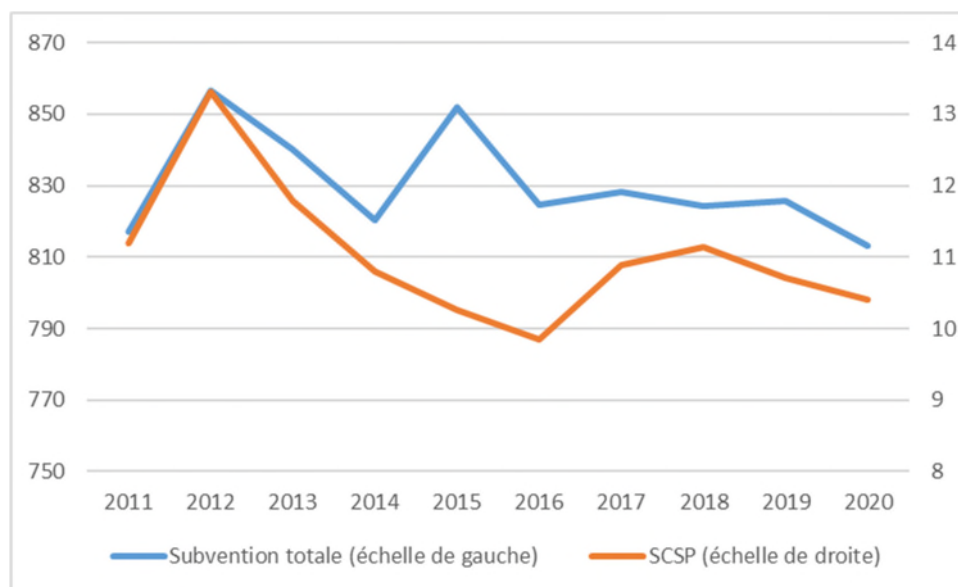
La subvention pour charges de service public a baissé de 11,1 M€ en 2018, à 10,7 M€ en LFI et en exécution 2019 ; ainsi la subvention a été revue légèrement à la baisse après une légère hausse en 2018 par rapport à 2017.

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.

³⁰ Article 3 de la loi du 12 juillet 1937 instituant une caisse de retraite et d'assistance des clercs de notaires.

³¹ Décision n°421962 du 3 octobre 2018, 4°.

Graphique n° 7 : 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. Comme 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	2019	Cible 2020
Plafond d'emplois								
objectif de la COG	410	390	370	344	332	319	307	294
exécution	395	374	364	344	326	314	301	
Dépenses de personnel								
objectif de la COG	25,8	25,1	24,24	21,72	21,77	21,04	20,5	20
exécution	22,46	21,85	22,22	21,54	20,87	20,4	20	
Dépenses informatiques								
objectif de la COG	4,73	3,78	2,93	2,89	3,35	3,33	3,52	3,72
exécution	3,72	2,83	2,64	2,4	3,02	3,8	4,39	
Autres dépenses de fonctionnement								
objectif de la COG	3,56	3,33	3,24	3,48	3,28	3,03	2,95	2,76
exécution	3,69	3,27	3,22	3,2	2,97	2,9	3,1	
Total dépenses de fonctionnement								
Objectif de la COG	34,09	32,21	30,41	28,09	28,4	27,4	26,99	26,48
Exécution	29,87	27,95	28,08	27,05	26,86	27,1	27,49	

Note : dépenses de l'ENIM toutes branches

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 que rester 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 307 ETPT fixé dans la LFI 2019 a été exécuté à hauteur de 300,7 ETPT (soit une baisse de 4,1 % par rapport à 2017 des emplois sous plafond). Toutefois, en contrepartie, l'établissement augmente son nombre d'agents mis à disposition (MAD) en passant de 6 (prévus) à 8.

Le plafond d'emplois poursuit sa décroissance dans le cadre de la LFI 2020, à 294 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'investissement conséquents, financés par le fonds de roulement.

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

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2018/2017
plafond d'emplois opérateurs (LFI)	390 ETP	352	344	337	319	307	
Exécution du plafond d'emplois opérateurs	374 ETP	352	344	326	314	301	
Écart	-16	0	0	-11	-12	-13	-4,1 %

Source : DAM, ENIM

Un programme de cessions immobilières a été initié en 2016. Deux ventes sont intervenues en 2019, pour un montant de 0,5 M€. En tout état de cause, l'estimation des produits de cessions ne devrait pas conduire à une réduction du besoin de financement de l'ENIM : les produits des ventes soit 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 2020, les dernières ventes en cours pourraient rapporter 1,4 M€.

En 2018, 2,9 M€ étaient attendus sur les dernières ventes, et moins de 2 M€ devaient au final être encaissés.

**Tableau n° 13 : Résultat et trésorerie de l'ENIM 2012-2019
(M€ courants)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Résultat de la branche vieillesse	-22,2	-32,9	-42	-7	-24	-2,5	-3	17
Trésorerie ENIM puis branche vieillesse (2015)	142,3	182,4	46,1	41,7	14,9	4,8	9,6	25,4

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 comme la NEB 2018 l'avait craint, un versement complémentaire a dû être réalisé en 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 emprunter³²³³.

³² 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).

³³ 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'entreprise³⁴.

³⁴ 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.

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

		2014	2015	2016	2017	2018	2019 ³⁵ (p)	2020 ³⁶
<i>CANSSM</i>	Frais de gestion (M€ courants)	18,5	18,0	17,1	15	13,2	12,7	12,3
	Ratio de gestion (%) ³⁷	NC	NC	1,01	1,05	0,97	0,98	0,99
<i>CPRP SNCF</i>	Frais de gestion (M€)	22,5	22,9	22,6	24,7	24,3	26,2	25,9
	Ratio de gestion (%) ³⁸	0,42	0,43	0,43	0,47	0,46	0,49	0,49
<i>ENIM</i>	Frais de gestion (M€ courants)	8,85	8,78	8,56	8,52	9,3	9,4	9,1
	Ratio de gestion (%) ³³	NC	NC	0,81	0,82	0,90	0,91	0,89
<i>CRP RATP (intégralement financé par la RATP)</i>	Frais de gestion (M€ courants)	5,5	5,8	6,05	5,49	5,88	4,90	5,75
	Ratio de gestion ³⁹ (%)	0,53	0,55	0,55	0,49	0,50	0,4	0,46

Note : ENIM uniquement branche retraite

Source : DB, DAM, DGTIM et, pour l'année 2019, PAP 2020.

³⁵ Les données fournies ici sont les prévisions actualisées de la gestion 2019, telles que présentées début 2020 par les responsables des programmes budgétaires concernés ou, à défaut, au sein des PAP 2020.

³⁶ Les données fournies ici sont les prévisions actualisées de la gestion 2020, telles que présentées dans le projet annuel de performances pour le PLF 2020.

³⁷ Ce ratio ne compte pas parmi les indicateurs de performance obligatoires de la CANSSM et de l'ENIM pour la préparation du budget de l'État. Il ne fait pas non plus partie des indicateurs de gestion des COG passées avec la Caisse des dépôts et des consignations et avec l'ENIM.

³⁸ 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.

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

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. 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.

Les résultats apparaissent en deçà des attentes : par exemple, s'agissant des frais de gestion, la nouvelle estimation 2019 (PAP 2020) sur l'ENIM est un coût de 9,1 M€ alors qu'il était estimé à 8,44 M€ dans le PAP 2019 ; de même la cible 2020 fixée en début de triennal était de 8,28 M€ : elle a été révisée à 9,1 M€ dans le PAP 2020. Il en va de même pour la CPRP SNCF avec une révision de la prévision 2019 (PAP 2020) à 26,2 M€ contre 25,8 M€ en PAP 2019.

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.

3.2.4 Une maquette de performance inchangée et toujours perfectible

Le dispositif de performance de la mission demeure pour les années 2018, 2019 et 2020, 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'efficience

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

Le projet annuel de performances présente en effet l'efficience et la qualité du service comme les deux objectifs principaux – non dissociés – de la mission. En décalage avec ces objectifs, deux des trois indicateurs-types de la mission visent l'efficience de la gestion, qu'il s'agisse de la maîtrise des coûts globaux des caisses ou de celle de leurs coûts de gestion technique. Le troisième indicateur-type, le taux de recouvrement ou de récupération des indus, dépasse 90 % pour la quasi-totalité des régimes depuis 2014⁴⁰ ; 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 indicateur⁴¹. D'ailleurs, le PAP indique bien qu'atteindre 100 % n'aurait pas de sens. Un sous-indicateur relatif à la détection de fraudes pourrait compléter la mesure de la performance des caisses.

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).

⁴⁰ La seule exception à ces taux très stables est la CRP RATP, où le taux de récupération des indus, de 71 % en 2017 (alors que 96 % étaient attendus en PAP 2019), devrait s'élever à 94 % en 2018. Les cibles sont peu ambitieuses à 75 %.

⁴¹ A la CPRP SNCF ce taux est stable à 95 % depuis... plus de 10 ans. Aux régimes des mines, il est de 99 % depuis plusieurs années et de 95 % au régime de la SEITA. Ce qui est méritoire mais interroge sur l'intérêt de cet indicateur.

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'usager » 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 apparaît 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. Cette dernière en est également consciente mais apparaît attentiste alors que son positionnement pourrait lui permettre d'être force de proposition.

Lors de la NEB 2018, 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. Le PAP 2020 ne semble pas bénéficier de ces travaux.

Recommandation n° 2. (DAM, DB, DGITM) : Supprimer les indicateurs proches de 100 % depuis plusieurs années, améliorer le dispositif de suivi de la performance en proposant des indicateurs permettant d'évaluer la qualité de service des caisses et de l'ENIM ainsi qu'en harmonisant les modalités de calcul des indicateurs d'efficience. (recommandation reformulée)

3.2.5 Une justification au premier euro qui a été complétée dans le PAP 2020 mais un suivi des réformes toujours inexistant

Ainsi que la Cour l'a déjà souligné, l'information présentée au sein de la justification au premier euro pourrait être complétée et les déterminants de la dépense pourraient être mieux explicités au sein des projets annuels de performances. Le PAP de 2020 marque à cet égard une avancée avec un enrichissement des informations publiées.

La justification au premier euro des RAP gagnerait également à être enrichie afin de faire apparaître de manière synthétique les écarts de prévision et leurs justifications. Ceux-ci devraient expliquer plus précisément⁴² les raisons de l'écart entre la LFI et l'exécution, pour chacun des déterminants de la dépense⁴³.

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,

⁴² 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.

⁴³ 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.

réformes qui documentent et justifient les montants de crédits inscrits en loi de finances⁴⁴.

Ces éléments semblent indispensables pour documenter les efforts réalisés par ces régimes (augmentation des cotisations, allongement de la durée, ...), au même titre que le régime général et le régime des fonctionnaires, par exemple.

Recommandation n° 3. (DAM, DB, DGITM) : Présenter l'évaluation financière des réformes mises en œuvre sur les régimes spéciaux de retraite. (recommandation reformulée)

⁴⁴ Le PAP 2020 cite par exemple les réformes qui vont affecter les régimes SNCF et RATP mais ne les évalue pas.

code de la sécurité sociale (même hors fonctionnaires de l'État), elle ne retrace pas non plus l'ensemble des dépenses fiscales ou taxes et impositions diverses affectées à la politique publique des retraites (mais cela semble, dans ce dernier cas, dépasser son objet).

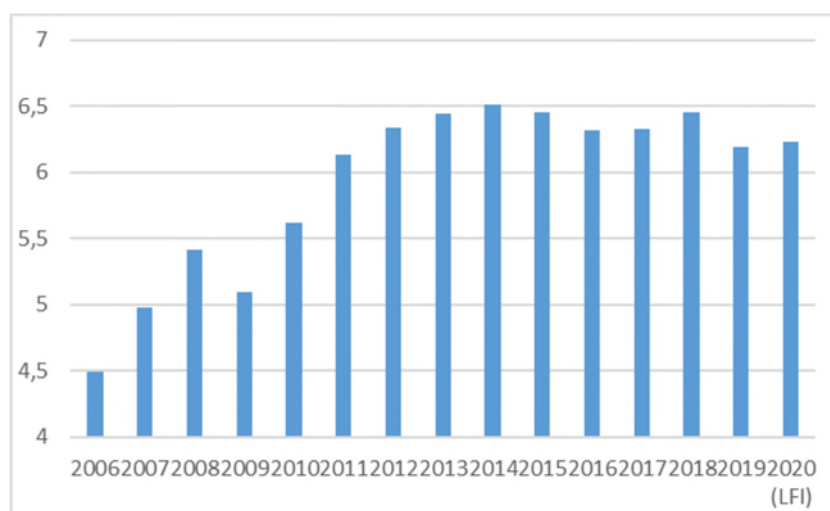
Le schéma présente une vision extensive du financement de l'État, direct ou indirect, des retraites.

L'effort global de l'État, à divers titres, peut ainsi être estimé en 2019 à 89,04 Md€.

Sur le périmètre plus restreint des régimes spéciaux de retraite, hors fonctionnaires, définis à l'article R.711-1 CSS⁴⁵, l'effort en 2019 est évalué à 7 942 M€.

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

Graphique n° 8 : Dépense budgétaire, 2006-2020 (Md€ courants)



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

Source : Cour des comptes à partir RAP (2006-2018), Exécution 2019, LFI 2020

La NEB 2018 a procédé à l'analyse sur moyenne période de l'évolution de la dépense de la mission.

⁴⁵ 4° à 10° de l'article

Depuis 2013, à l'exception de l'année 2018 qui ressort comme exceptionnellement à la hausse en raison de dépenses non récurrentes (remboursement de dettes à la CPRP SNCF et aux gestionnaires du CFA pour au total plus de 105 M€), la tendance est bien orientée à la baisse des subventions de l'État aux régimes spéciaux de la mission.

Outre l'effet démographique, notamment sur les régimes fermés, la revalorisation des pensions apparaît toujours comme le levier avec le plus fort effet pour maîtriser le niveau de la dépense (cf. analyse NEB 2018).

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

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

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

Annexe n° 2 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2018

N° 2017	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2018	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	(DB, DGITM) : ** Faire évoluer le périmètre de la mission, d'une part en transférant les crédits relatifs au CFA à une mission et un programme portant des dépenses sectorielles – par exemple le programme 203 « Infrastructures et services de transports » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables » – et, d'autre part, en regroupant au sein de la mission « Régimes sociaux et de retraite » l'ensemble des régimes spéciaux de retraite subventionnés par l'État. (recommandation reconduite)	Le transfert du CFA au programme 203 n'a pas été réalisé en raison du « contexte de la réforme des retraites » Aucune discussion sur l'inscription sur la mission des autres régimes spéciaux de retraite financés par l'État n'est pas partagé par les ministères sectoriels (culture, ...).	Le transfert du CFA au P 203 n'a pas été demandé en 2019 par la DGTIM sans que les raisons de ce renoncement soient précisées. La réforme actuelle est au contraire une opportunité pour synthétiser, autant que faire se peut, l'effort de l'État en matière de régimes spéciaux.	Non mise en œuvre

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)	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 mais n'a formulé de demande en ce sens.	La question de l'auto assurance ne s'est pas posée en 2019. Compte tenu de la position des administrations de tutelle, cette recommandation n'est pas reconduite en 2019.	Refus
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)	Les responsables de programmes demeurent ouverts à la discussion avec la direction du budget	Chaque acteur semble favorable à une évolution du dispositif de performance mais, dans les faits, rien n'est concrètement proposé.	Non mise en oeuvre

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)	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.	La JPE a été enrichie au PLF 2020 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*

** *recommandations faisant partie du référé n°2017-2207 du 19 juillet 2017*

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).

MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »

-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

Annexe n° 4 : Schéma 1 en format 1:2

