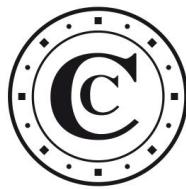


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2024

Mission *Régimes sociaux et de retraite*

Avril 2025

Sommaire

SYNTHESE.....	5
RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	9
INTRODUCTION.....	11
CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE.....	15
I - LA PROGRAMMATION INITIALE	15
A - Une architecture de la mission appelée à connaître de fortes évolutions en 2025	15
B - Une programmation qui repose essentiellement sur des hypothèses exogènes	16
C - La budgétisation initiale 2024 a été identique au montant voté en loi de finances	17
II - LA GESTION DES CREDITS ET SA REGULARITE	17
A - Une réserve de précaution levée en fin de gestion	17
B - Des crédits ouverts en LFI qui ont été suffisants	18
C - Des annulations de crédits en loi de finances de fin de gestion	21
III - L'ANALYSE DE L'EVOLUTION DE LA DEPENSE ET DE SES COMPOSANTES	21
IV - PERSPECTIVES ASSOCIEES A LA TRAJECTOIRE BUDGETAIRE.....	22
A - Des régimes structurellement déséquilibrés	22
B - Un nouveau schéma global de financement des régimes spéciaux fermés	24
V - L'INCIDENCE DES DEPENSES SUR L'ENVIRONNEMENT	26
CHAPITRE II LES POLITIQUES PUBLIQUES	27
I - PROGRAMME 195 - REGIMES DE RETRAITE DES MINES, DE LA SEITA ET DIVERS.....	27
II - PROGRAMME 197 - REGIMES DE RETRAITE ET DE SECURITE SOCIALE DES MARINS	29
III - PROGRAMME 198 - REGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE DES TRANSPORTS TERRESTRES	30
A - La CPRP SNCF	30
B - La CRP RATP.....	34
IV - LA PERFORMANCE	35
A - Une maquette de performance inchangée et toujours perfectible	35
B - Une justification au premier euro à consolider, un suivi des réformes toujours lacunaire	37
CHAPITRE III LES MOYENS CONSACRES PAR L'ETAT A LA POLITIQUE DES REGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE	41
I - LES DEPENSES FISCALES ET TAXES AFFECTEES	41
II - LES OPERATEURS	41
A - Le financement de l'Énim, seul opérateur de la mission	41
B - Des caisses de sécurité sociale qui font aussi l'objet d'un suivi dans le périmètre de la mission	44
III - L'EVOLUTION DE LA DEPENSE TOTALE (BUDGETAIRE, FISCALE, EXTRA-BUDGETAIRE) SUR MOYENNE PERIODE	45
A - Synthèse de la dépense de l'Etat allouée aux retraites	45
B - Suivi sur moyenne période de la dépense budgétaire de la mission	46

ANNEXES.....	49
---------------------	-----------

Synthèse

La mission interministérielle *Régimes sociaux et de retraite* regroupe les subventions accordées par l’État à différents régimes spéciaux de retraite. Elle est organisée en trois programmes sectoriels : le programme 195 - *Régimes de retraite des mines, de la Seita et divers* et le programme 198 - *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres* (qui comprend essentiellement les subventions d’équilibre des régimes de retraite des agents de la SNCF et de la RATP), qui dépendent du ministère chargé des finances, ainsi que le programme 197 - *Régime de retraite et de sécurité sociale des marins*, qui dépend du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Un exercice 2024 caractérisé par une exécution des dépenses budgétaires conforme aux prévisions, à l’exception de celles en faveur de la CPRP SNCF

Les crédits de la mission retenus dans la loi de finances initiale (LFI) pour 2024, d’un montant égal à ceux qui étaient programmés dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2024, s’élèvent à 6 228,7 M€, soit plus que les crédits consommés en 2023 (5 932,3 M€). Les dépenses de la mission ont progressé de 2,2 % (+ 131,3 M€) par rapport à l’exécution 2023. Cette augmentation est liée à un effet de périmètre découlant du transfert à la mission, en 2024, du financement des régimes de l’Opéra national de Paris et de la Comédie-Française (+ 26,6 M€) et à la forte revalorisation des pensions au 1^{er} janvier 2024 (+ 5,3 %).

L’exécution de la mission s’est élevée à 6 063,6 M€, soit une sous-exécution de 165,1 M€ (- 2,6 %) par rapport à la LFI. Cette sous-exécution résulte essentiellement d’une sous-exécution du programme 198 concernant la CPRP SNCF, qui découle à la fois d’une augmentation des recettes et d’une baisse des dépenses de pension.

Une réserve de précaution a été constituée puis levée en fin de gestion. La Cour note que la direction du budget, prenant acte de ses remarques réitérées sur le fait que la mise en réserve pour une mission aux dépenses peu pilotables n’était guère justifiée, a révisé ses pratiques en 2025. La réserve sur les crédits de la mission pour l’exercice 2025 a ainsi été réduite à 0,5 %, au lieu de 5,5 % en 2024, soit le taux réduit applicable aux dépenses de personnel et aux missions qui portent majoritairement des dépenses de prestations sociales.

Une mission qui regroupe désormais tous les régimes spéciaux recevant des crédits budgétaires, hors celui des fonctionnaires de l’État

Les subventions aux régimes spéciaux de l’Opéra de Paris et de la Comédie-Française ont été transférées en 2024 à la mission *Régimes sociaux et de retraite*. Celle-ci recense désormais l’intégralité des crédits budgétaires finançant les régimes spéciaux, à l’exception de ceux destinés à équilibrer le régime des pensions civiles et militaires de l’État (ainsi que le Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l’État), gérés au sein du compte d’affectation spéciale (CAS) *Pensions*.

D’autres régimes spéciaux demeurent en-dehors du champ de la mission car ne bénéficiant pas de crédits budgétaires mais d’une taxe affectée (industries électriques et gazières notamment).

Des incertitudes sur les modalités de détermination des crédits de la mission pour les exercices à venir

La loi de finances pour 2024 a transféré le financement des régimes de retraite du ministère de la culture (Opéra national de Paris et Comédie-Française) au programme 195 - *Régimes de retraite des mines, de la Seita et divers*. Ce mouvement préfigure les conséquences budgétaires découlant de la fermeture de cinq régimes spéciaux actée par la loi de financement rectificative de la sécurité sociale (LFRSS) pour 2023 et de la mise en place d’un schéma global de financement de l’ensemble des régimes spéciaux fermés courant 2025. Ceux-ci seront équilibrés par le régime général et non plus directement par l’État.

La loi prévoit, à compter du 1^{er} janvier 2025, une compensation intégrale par l’État des charges du régime général découlant de sa nouvelle mission d’équilibrage des régimes spéciaux fermés. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 (article 24 XV)¹, adoptée définitivement par le Parlement le 17 février 2025, ajoute en conséquence à l’article L. 241-3 du code de la sécurité sociale un 8° ainsi rédigé : « 8° *Les sommes versées par l’État pour l’équilibre des régimes de retraite mentionnés au même 3°* [3° de l’article L. 134-3, soit les régimes spéciaux fermés]. » pour compléter la liste des ressources couvrant les charges de l’assurance vieillesse. Les crédits budgétaires correspondants ont été inscrits dans la loi de finances pour 2025 au sein de la mission *Régimes sociaux et de retraite*. Il convient de souligner que les charges d’équilibrage pour le régime général et *in fine* les crédits budgétaires visant à compenser intégralement ces charges sont susceptibles d’être affectés par des décisions concernant les paramètres de ces régimes spéciaux.

La Cour estime que la détermination du montant de la subvention annuelle de l’État à la Caisse nationale d’assurance vieillesse (Cnav) destinée à la compensation des charges doit être transparente et auditable pour chacun des régimes concernés. À cette fin, la documentation budgétaire doit porter à la connaissance du Parlement, pour lui permettre d’exercer pleinement son pouvoir de contrôle, les données complètes détaillant les modalités de détermination du

¹ L’annexe 9 du PLFSS 2025 indiquait : « *La caisse (Cnav) recevra pour ce faire des crédits budgétaires prévus en loi de finances. Cet équilibrage est réalisé à compter de l’exercice au cours duquel les régimes auraient épuisé leurs réserves* ».

montant de cette subvention pour chacun des régimes spéciaux équilibrés par la Cnav, quelles que soient les évolutions ultérieures éventuelles des programmes constituant la mission.

Les principales caisses de retraite dans le champ de la mission en déficit sur l'exercice

Malgré le versement des subventions de l'État, la caisse des mines affiche un solde déficitaire de 1 M€, la CPRP SNCF de 4,6 M€, la CRP RATP de 5,5 M€ et l'Énim de 20,8 M€ en 2024. Cette situation est inédite.

La situation de la branche vieillesse de l'Énim appelle plus particulièrement l'attention pour l'exercice à venir. La trésorerie de la branche vieillesse de l'Énim, qui était élevée au cours des exercices précédents, a fait l'objet d'un surgel de 12,8 M€ qui a donné lieu à une annulation des crédits correspondants en loi de finances de fin de gestion pour 2024 et d'un prélèvement exceptionnel de 27,7 M€ prévu dans le PAP 2025. Compte tenu de son niveau en fin d'exercice 2024 (34,5 M€), une impasse de 11,9 M€ pourrait être constatée au cours de l'exercice 2025 en l'absence de mesures correctrices.

La Cour rappelle la nécessité d'adapter le périmètre et les paramètres des régimes de retraite et de maladie qui sont confiés à l'Énim et qui engendrent d'importants surcoûts de prestations et de gestion².

² Cour des comptes, « Le régime de sécurité sociale des marins : une réforme indispensable », *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, chapitre X, mai 2023 ; *L'établissement national des invalides de la marine*, observations définitives, septembre 2023.

Récapitulatif des recommandations

1. (Recommandation nouvelle) Expliciter dans les projets et rapports annuels de performance les modalités de détermination du montant de la subvention annuelle de l'Etat visant à assurer la neutralité financière de l'équilibrage par la Cnav des régimes spéciaux fermés (*direction du budget, direction de la sécurité sociale*).
2. (Recommandation réitérée) définir, dans le cadre des projets et rapports annuels de performance, des indicateurs harmonisés de délai de liquidation et d'exactitude des montants de prestations servies (*direction du budget, direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture, direction de la sécurité sociale*).
3. (Recommandation réitérée) présenter les comptes de résultat simplifiés des principaux régimes de la mission (en LFI, selon les dernières prévisions et en exécution) et leurs sous-jacents, ainsi qu'une synthèse des incidences financières des dernières réformes mises en œuvre sur les régimes spéciaux de retraite, que ceux-ci soient ouverts ou fermés (*direction du budget, direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture*).

Introduction

La mission interministérielle *Régimes sociaux et de retraite* regroupe principalement les subventions accordées par l’État à différents régimes spéciaux de retraite³. Elle est organisée en trois programmes sectoriels qui relèvent de ministères différents :

- le programme 195 - *Régimes de retraite des mines, de la Seita et divers* et le programme 198 - *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres* dépendent de la direction du budget au ministère chargé des finances ;
- le programme 197 - *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins* relève du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA) en ayant la responsabilité.

La quasi-totalité des crédits de cette mission (99,8 %) relève du titre 6. Il s’agit de dépenses d’intervention visant à financer les prestations d’assurance vieillesse versées aux assurés relevant de ces régimes spéciaux. 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 (Énim), 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 équivalent temps plein travaillé (ETPT) et aucune dépense fiscale n’y est rattachée. La subvention pour charges de service public versée à l’Énim couvre toutefois une partie de la masse salariale de l’établissement et finance donc indirectement des emplois.

Le périmètre de la mission a évolué en 2024, avec le transfert du financement des régimes de retraite du domaine de la culture – Comédie-Française et Opéra national de Paris - du programme 131 – *Création* au programme 195 - *Régimes de retraite des mines, de la Seita et divers*.

De plus, la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2024 prévoit le principe d’un schéma global de financement des régimes spéciaux fermés à compter de 2025 dont l’une des conséquences est de mettre fin au financement direct par l’État des régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP (programme 198), ainsi que des régimes fermés du programme 195 (mines, Seita, ORTF, etc.).

³ Les données ne concernent que la branche vieillesse lorsque l’organisme considéré – en particulier l’Énim – est également chargé de la gestion d’autres risques.

Tableau n° 1 : crédits ouverts en LFI pour 2024 par programme à périmètre courant

<i>En M€</i>	AE	Évolution LFI 2024/LFI 2023	CP	Évolution LFI 2024/LFI 2023
<i>Programme 195</i>	1 075,7	1,8 %	1 075,7	1,8 %
<i>Programme 197</i>	787,3	- 1,8 %	787,3	- 1,8 %
<i>Programme 198</i>	4 365,7	2,0 %	4 365,7	2,0 %
<i>Mission</i>	6 228,7	1,5 %	6 228,7	1,5 %

Source : Cour des comptes d'après les données des responsables de programme

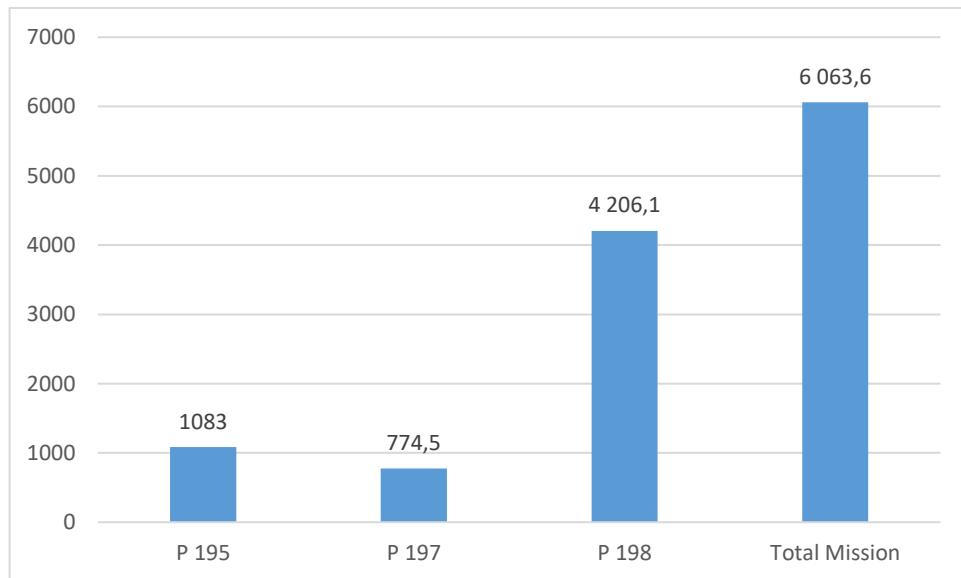
Mission Régimes sociaux et de retraite

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

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

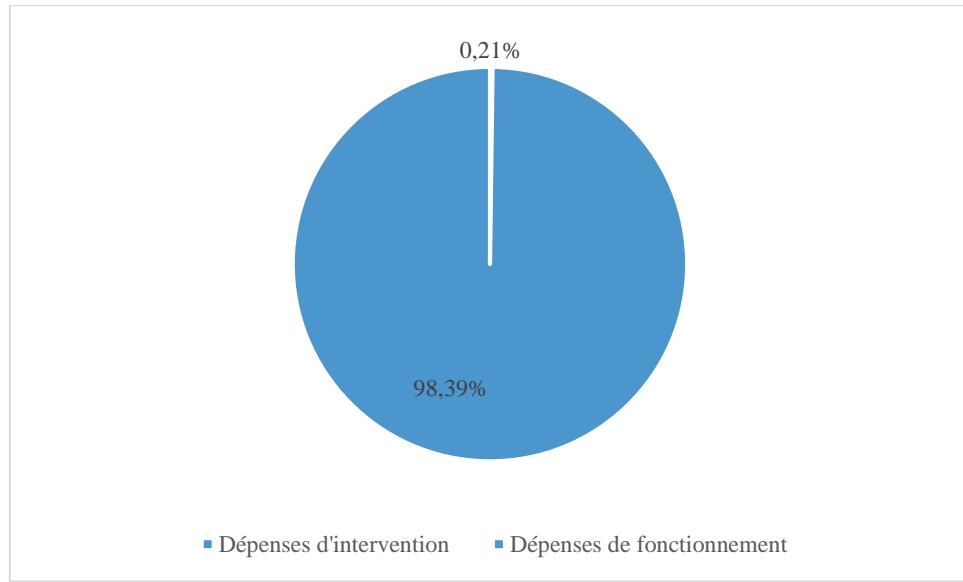
Programme 198 - Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres

Graphique n° 1 : les dépenses de la mission par programme - exécution 2024 (CP, en M€)



Source : Cour des comptes, équipe de synthèse du rapport sur le budget de l'État

Graphique n° 2 : les dépenses de la mission par titre – exécution 2024 (%, CP)



Source : Cour des comptes

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

I - La programmation initiale

A - Une architecture de la mission appelée à connaître de fortes évolutions en 2025

Comme la Cour l'a signalé dans ses précédentes notes d'analyse de l'exécution budgétaire et dans le référé du Premier président du 19 juillet 2017⁴, l'architecture globale de la mission et son pilotage apparaissaient insatisfaisants à trois titres :

- la responsabilité du programme 198 – *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres* confiée à la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) ;
- l'intégration à la mission d'un dispositif de soutien sectoriel (le congé de fin d'activité des routiers ou CFA) ;
- l'exclusion du périmètre de la mission d'un certain nombre de régimes sociaux et de retraite financés par le budget de l'État.

Sur ces trois points, des dispositions ont été prises en réponse aux recommandations de la Cour.

- le programme 198 relève de la responsabilité de la direction du budget depuis 2023 ;
- la direction du budget a transféré les crédits du CFA à une mission et un programme portant des dépenses sectorielles en 2024 ;
- les crédits 2024 permettant le financement des régimes spéciaux de l'Opéra national de Paris et de la Comédie-Française ont été transférés en 2024 au programme 195 depuis le programme 131 - Crédit.

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

Au terme de ces changements de périmètre de la mission, il ne figure plus de régimes spéciaux subventionnés par des crédits budgétaires dans d'autres missions du budget général de l'État⁵.

B - Une programmation qui repose essentiellement sur des hypothèses exogènes

Les dépenses subventionnées par la mission, pour l'essentiel des subventions publiques à des régimes spéciaux de retraite, ont un caractère obligatoire et dépendent de déterminants démographiques, économiques et réglementaires à l'égard desquels les responsables de programme disposent de peu de marges de manœuvre.

Ces subventions publiques, qui complètent les autres ressources des régimes concernés, dépendent par construction des dépenses annuelles constatées et du niveau des ressources hors subventions. Or, les dépenses des régimes sont peu maîtrisables : elles sont fonction du nombre de retraités, donc des départs à la retraite et des décès annuels, et du montant de la pension moyenne, qui évolue lui-même en fonction du taux de revalorisation et du remplacement des pensions des retraités décédés par celles des nouveaux retraités.

Les ressources hors subventions sont constituées pour l'essentiel des cotisations, dont le montant évolue en fonction de la masse salariale et des taux de cotisation. Elles proviennent aussi, pour la plupart des régimes subventionnés par la mission, de transferts de compensation démographique qui sont difficiles à prévoir avec précision.

L'enjeu de budgétisation tient donc à la robustesse des prévisions macro-économiques retenues (inflation, croissance économique, etc.) et à la qualité des informations micro-économiques (comportements de départ à la retraite, niveau des rémunérations, etc.) que peuvent connaître les caisses. L'exercice de la fonction de responsable d'un programme se situe ainsi en large partie dans les échanges avec les caisses visant à apprécier la qualité des prévisions de dépenses et de ressources des régimes (hypothèses retenues, robustesse des modèles, etc.).

⁵ Le régime des fonctionnaires de l'État et le Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État sont quant à eux financés par le CAS Pensions.

C - La budgétisation initiale 2024 a été identique au montant voté en loi de finances

La budgétisation initiale des crédits de la mission s'est attachée à prendre en compte les dernières prévisions des déterminants de la dépense, dont on a souligné la complexité.

Les crédits de la mission étaient programmés à hauteur de 6 228,7 M€ en PLF pour 2024. Le montant retenu dans la LFI pour 2024 a été d'un montant exactement égal. La mission n'a donc pas connu d'écart entre la prévision en PLF 2024 et la LFI 2024.

II - La gestion des crédits et sa régularité

A - Une réserve de précaution levée en fin de gestion

Le taux de mise en réserve initial pour les programmes 195 et 198 était de 5,5 % de la LFI, soit 59,1 M€ pour le programme 195 et 240,1 M€ pour le programme 198. Un surgel est intervenu le 19 février 2025, de 17,7 M€ sur le programme 195 et 72 M€ sur le programme 198.

Ces réserves d'un montant total de 76,8 M€ sur le programme 195 et de 312,1 M€ sur le programme 198 ont fait l'objet d'un dégel total sur le premier et de 162 M€ sur le second. La réserve résiduelle du programme 198, soit 150,1 M€ a fait l'objet d'un dégel en vue de l'annulation prévue par la loi de fin de gestion.

Conformément à la LFI 2024, 787,3 M€ ont été ouverts pour le programme 197 – *Régime de retraite et de sécurité sociale des marins*. La réserve initiale de 42,8 M€ a été complétée par un « surgel » de 12,8 M€. Cette réserve totale de 55,6 M€ a été dégelée à hauteur de 42,8 M€ (soit 77 %), les 12,8 M€ de crédits restants étant dégelés en vue de leur annulation prévue par la loi de finances de fin de gestion (LFFG).

Tableau n° 2 : évolution de la réserve de précaution par programme au cours de l'exercice 2024

	Taux de mise en réserve	Montant mis en réserve (a)	LFFG du 6 décembre 2024	Dégel de la réserve en novembre 2024 (b)	Dégel en gestion (b)/(a)
P 195	5,5 % + 1,6 %	76,8 M€	-	76,8 M€	100 %
P 197	5,5 % + 1,6 %	55,6 M€	- 12,8 M€	42,8 M€	77 %
P 198	5,5 % + 1,6 %	312,1 M€	- 150,1 M€	162 M€	51 %

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

Conformément à l'article 51⁶ de la loi organique relative aux lois de finances (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, mais les possibilités

⁶ Article 51, 4^o bis : « des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses [...] en particulier [...] le taux de mise en réserve ».

de régulation sur la mission sont quasi-nulles. En outre, l'annulation de crédits en loi de finances de fin de gestion ou en loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année ne nécessite pas leur gel préalable. Dès lors la mise en réserve de crédits n'est d'aucun effet.

La direction du budget considère que la réserve de précaution permet principalement une plus grande vigilance des responsables de programme et ne souhaite pas faire d'exception à l'application du principe de mise en réserve. Les responsables des programmes estiment quant à eux que la réserve ayant été levée suffisamment tôt, ce système ne crée pas de risque particulier, mais suppose une certaine prudence en termes de gestion pour assurer la continuité des opérations de versement aux organismes bénéficiaires.

La Cour maintient ses interrogations 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. La direction du budget a indiqué à la Cour, qu'afin de prendre en compte sa remarque réitérée sur ce point, la mise en réserve pour l'année 2025 a été réduite à 0,5 %, correspondant au taux réduit applicable aux dépenses de personnel et aux missions qui portent très majoritairement des dépenses de prestations sociales.

B - Des crédits ouverts en LFI qui ont été suffisants

À l'échelle de la mission, l'exécution s'élève à 6 063,6 M€, contre 6 228,7 M€ initialement prévus par la LFI 2024. On observe ainsi une sous-exécution de 165,1 M€ (- 2,7 %) par rapport à la LFI 2024. Celle-ci concerne pour l'essentiel les crédits ouverts pour la CPRP SCNCF : les transferts de compensation démographique en provenance des régimes de droit commun, les cotisations issues de la hausse du taux de cotisation patronale T1 (cf. *infra*), ainsi que les différentes mesures de revalorisation salariale ont augmenté les ressources de cette caisse (d'environ 120 M€ au total) et, parallèlement, les dépenses de pensions ont moins progressé que prévu (d'environ 20 M€).

Le décret de virement 2024-1055 du 22 novembre 2024 a transféré des crédits hors titre 2 d'un montant de 7 342 540 € en AE et CP du programme 198 à destination du programme 195 pour couvrir une hausse des besoins de la Seita et de la Caisse de retraites des personnels de l'Opéra national de Paris (Cropera) en raison d'une augmentation du nombre de bénéficiaires supérieure à l'hypothèse de budgétisation.

Tableau n° 3 : synthèse des crédits programmés en LFI et consommés (en M€)

	Programme 195		Programme 197		Programme 198		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI 2021	1 148,7	1 148,7	809,6	809,6	4 195,0	4 195,0	6 153,3	6 153,3
<i>Exécution 2021</i>	1 129,8	1 129,8	809,6	809,6	4 168,1	4 169,0	6 107,5	6 108,3
LFI 2022	1 095,8	1 095,8	802	802	4 204,5	4 204,5	6 102,4	6 102,4
<i>Exécution 2022</i>	1 092,2	1 092,2	803,3	803,3	4 181,9	4 181,9	6 077,4	6 077,4
LFI 2023	1 056,3	1 056,3	802,0	802,0	4 278,6	4 278,6	6 136,9	6 136,9
<i>Exécution 2023</i>	1 058,4	1 058,4	802,0	802,0	4 071,9	4 071,9	5 932,3	5 932,3
LFI 2024	1 075,7	1 075,7	787,3	787,3	4 365,7	4 365,7	6 228,7	6 228,7
<i>Décret de virement du 22/11/2024</i>	7,3	7,3			- 7,3	- 7,3		
LFFG			- 12,9	- 12,9	- 150,1	- 150,1		
<i>Exécution 2024</i>	1 083	1 083	774,5	774,5	4 206,1	4 206,1	6 063,6	6 063,6

Note : En raison des arrondis, le résultat de certaines opérations peut présenter des écarts. La LFI 2024 intègre à la mission des régimes spéciaux de la Comédie-Française (4,9 M€) et de l'Opéra national de Paris (20,9 M€).

Source : responsables de programme

**Tableau n° 4 : crédits autorisés et exécutés en 2024 par action
(CP, en M€)**

	LFI 2024	Exécution 2024	Exécution - LFI
P 198	4 365,7	4 206,1	- 159,6
<i>03 - régime de la SNCF</i>	3 464,4	3 316,6	- 147,8
<i>04 - régime de la RATP</i>	886,5	874,8	- 11,8
<i>05 - autres</i>	14,8	14,8	0
P 197	787,3	774,5	- 12,9
<i>01 - régimes de retraite et de sécurité sociale des marins</i>	787,3	774,5	- 12,9
<i>titre 3 - dépenses de fonctionnement</i>	13	13	0
<i>titre 6 - dépenses d'intervention</i>	774,3	761,5	- 12,9
P 195	1 075,7	1 083	7,3
<i>01 – régime de retraite des mines</i>	920,4	920,7	0,3
<i>02 - régime de la Seita</i>	129,4	135	5,5
<i>04 - caisse des retraites et des régies ferroviaires d'outre-mer</i>	0,7	0,7	0
<i>06 - caisse de retraites des personnels de l'Opéra national de Paris</i>	20,1	22	1,9
<i>05 - caisse de retraites du personnel de la Comédie-Française</i>	4,9	4,6	- 0,4
<i>07 - versements liés à la liquidation de l'ORTF</i>	0,1	0,1	0
Total	6 228,7	6 063,6	- 165,1
<i>titre 3 - dépenses de fonctionnement</i>	10,5	10,0	- 0,5
<i>titre 6 - dépenses d'intervention</i>	6 239,2	6 073,6	- 165,1

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

Source : responsables de programme

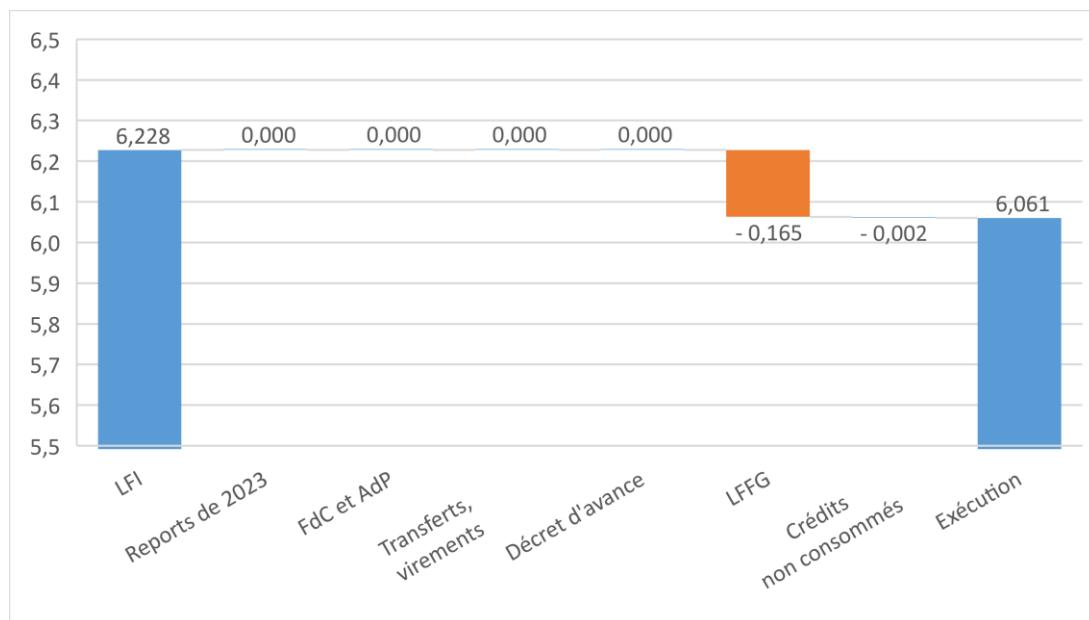
C - Des annulations de crédits en loi de finances de fin de gestion

La loi de finances de fin de gestion a annulé des crédits :

- à hauteur de 12,8 M€ sur le programme 197 du fait d'un moindre besoin de financement par rapport aux crédits votés en LFI 2024 (787 M€) à la suite d'une actualisation à la hausse des prévisions de recettes ;
- et de 150,1 M€ sur le programme 198. Cette annulation correspond à une partie de la réserve de précaution.

Les crédits non consommés en fin de gestion 2024 pour un total de 2,1 M€ (1,1 M€ pour la CPRP SNCF et 1,0 M€ pour la CRP RATP, donc uniquement au titre du programme 198) feront l'objet d'une annulation en loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année.

Graphique n° 3 : de la LFI à l'exécution 2024 (AE et CP, en Md€)



Source : Cour des comptes

III - L'analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes

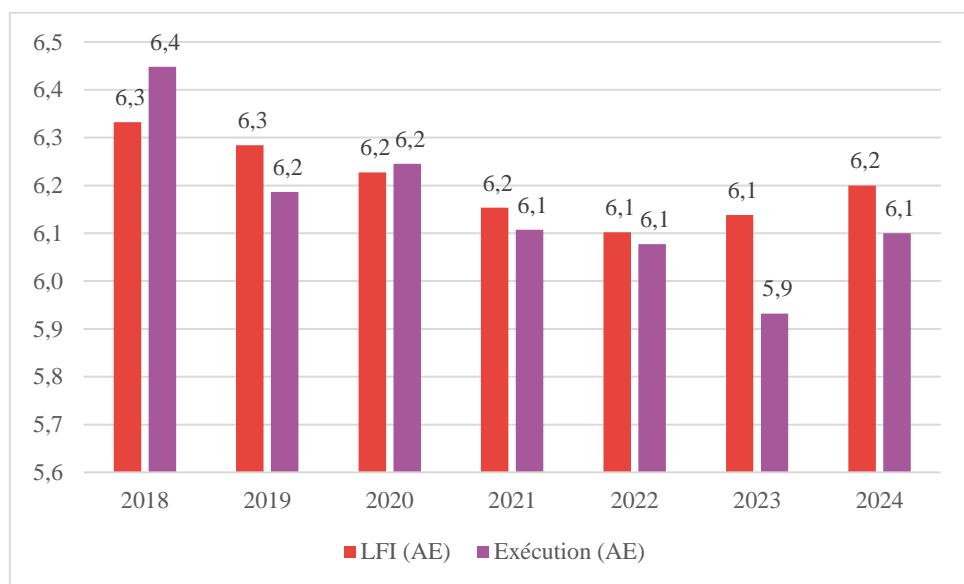
En 2024, les dépenses de la mission ont progressé de 2,2 % (+ 131,3 M€ en AE et en CP) par rapport à l'exécution 2023. Cette augmentation résulte d'un effet de périmètre découlant du transfert à la mission, en 2024, du financement des régimes de l'Opéra national de Paris et de la Comédie-Française (+ 26,6 M€) et de la forte revalorisation des pensions au 1^{er} janvier 2024 (+ 5,3 %) en application de leur indexation sur l'inflation.

Les dépenses du programme 195 ont augmenté de 24,6 M€ (+ 2,3 %) compte tenu de ce changement de périmètre. À périmètre constant, elles auraient diminué de 2 M€, moins que les années précédentes.

Pour le régime de retraite des marins (programme 197), dont le nombre d'affiliés est en constante diminution, les crédits consommés ont baissé de 3,4 % (- 27,5 M€).

Les crédits consommés par le programme 198 sont en nette hausse (+ 3,3 %, soit + 134,2 M€) par rapport à l'exercice 2023, alors qu'elles n'avaient augmenté que de 32,5 M€ (+ 0,8 %) entre 2022 et 2023 à périmètre constant tenant compte du transfert des crédits du congé de fin d'activité des routiers au ministère chargé des transports.

Graphique n° 4 : LFI et exécution 2019-2024 (AE et CP, à périmètre courant, en Md€)



Source : Cour des comptes

IV - Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

A - Des régimes structurellement déséquilibrés

En 2024, les subventions de l'État ont contribué à financer 63,9 % des dépenses des quatre principaux régimes de retraite dans le champ de la mission, cette part étant plus élevée pour les régimes de retraite des mines et des marins que pour ceux de la SNCF et de la RATP.

En particulier, pour le régime de retraite des mines qui est en voie d'extinction, la subvention de l'État finance près de 80 % des dépenses, les cotisations n'en couvrant que 0,4%⁷.

⁷ Le régime bénéficie en outre de la compensation démographique inter-régimes.

La singularité du régime des marins demeure : 74 % de ses dépenses de pensions sont financées par l'État, alors qu'il ne s'agit pas d'un régime fermé, et 11 % seulement le sont par les cotisations. Les spécificités de ce régime ont été récemment examinées par la Cour⁸.

Tableau n° 5 : rapport entre la subvention versée et la masse des pensions servies par la CPRP SNCF et la CRP RATP, 2017-2024

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
CPRP SNCF	61,6 %	62,1 %	61,2 %	63,4 %	62,7 %	62,2 %	60,3 %	59,4 %
CRP RATP	60,5 %	61,8 %	58,2 %	61,8 %	61,4 %	63,8 %	62,3 %	63 %

Source : Cour des comptes à partir des données fournies par la direction du budget

Tableau n° 6 : subvention de l'État et cotisations en proportion des dépenses des principaux régimes de la mission en 2024 (en M€)

	Dépenses de la branche vieillesse	Subvention de l'État	Montant des cotisations (prévision)	Cotisations / dépenses	Subvention / dépenses
CPRP SNCF	5 609,2	3 316,6	2 059,7	36,7 %	59,1 %
CRP RATP	1 399,2	874,8	518,9	37,6 %	63,4%
Retraite des marins	1 064,0	774,5	116,0	10,9 %	72,8 %
Retraite des mines	1 145,2	920,7	5,3	0,5 %	80,4 %
Total	9 217,6	5 886,6	2 699,83	29,3 %	63,9 %

Source : Cour des comptes à partir des données fournies par la direction du budget

À l'exception de celles versées aux régimes de retraite des mines et des marins, pour lesquels l'État n'est pas juridiquement tenu d'équilibrer le solde annuel, ces subventions constituent des subventions d'équilibre⁹.

⁸ Cour des comptes, *L'Établissement national des invalides de la marine (Énim)*, septembre 2023.

⁹ Dans le cas de la CRP RATP, la subvention correspond au besoin d'équilibre du régime estimé par la caisse. L'écart d'estimation est *in fine* supporté par la CRP RATP via sa trésorerie. Dans le cas de la CPRP SNCF, la subvention doit couvrir le besoin effectif d'équilibre du régime, pouvant conduire à une dette ou une créance de l'État en cas d'écart à la prévision.

B - Un nouveau schéma global de financement des régimes spéciaux fermés

Depuis 2008, plusieurs réformes ont été mises en œuvre afin de faire converger progressivement les régimes spéciaux de retraite vers ceux de la fonction publique, qui, eux-mêmes, convergent vers le régime général¹⁰. Les régimes de retraite des mines et des marins, compte tenu de leurs spécificités, ont été exclus de la plus grande part des réformes.

Le régime de la SNCF est fermé aux nouveaux embauchés depuis le 1^{er} janvier 2020 à la suite du pacte ferroviaire de 2018. La LFRSS du 14 avril 2023 et ses décrets d'applications¹¹ procèdent, pour les nouveaux embauchés à compter du 1^{er} septembre 2023, à la fermeture des régimes des industries électriques et gazières (IEG), de la RATP, des clercs et employés de notaire, de la Banque de France et des membres du Conseil économique, social et environnemental (Cese). Ils prévoient également pour ces régimes une augmentation de deux ans des âges d'ouverture des droits à la retraite, tout en maintenant les âges d'annulation de la décote inchangés, et une accélération de la hausse de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein. Le calendrier de mise en application de ces dispositions est toutefois décalé par rapport au régime général, pour tenir compte du décalage de montée en charge des réformes précédentes.

Plutôt que des schémas tripartites et récurrents avec chacun des régimes sur le modèle de la SNCF¹², l'État souhaite définir un schéma financier global pour l'ensemble des régimes fermés, afin de garantir le financement de l'ensemble des régimes mis en extinction. L'article 15 de la LFSS pour 2024 prévoit un schéma de financement commun qui concerne non seulement les régimes spéciaux fermés par la LFRSS pour 2023, mais aussi tous les autres régimes fermés précédemment (dont celui de la SNCF). Le régime général sera substitué à l'État dans le rôle de financeur en dernier ressort pour équilibrer ces différents régimes :

- resteront prioritairement affectées au financement des régimes les cotisations et contributions sociales et les taxes affectées (comme la contribution tarifaire d'acheminement pour la Cnieg et la taxe sur les émoluments pour la CRPCEN). Tant que ces ressources sont suffisantes, aucun mécanisme d'équilibre ne sera nécessaire ;
- à défaut de recettes propres suffisantes pour couvrir leurs dépenses, les régimes mobiliseront en premier lieu leurs éventuelles réserves ;

¹⁰ Voir Cour des comptes, *Les régimes spéciaux de retraite de la RATP, de la SNCF et des industries électriques et gazières*, communication à l'Assemblée nationale, juin 2019.

¹¹ Décret n° 2023-690 du 28 juillet 2023 relatif au régime spécial de retraite du personnel de la Régie autonome des transports parisiens.

Décret n° 2023-967 du 20 octobre 2023 relatif au régime spécial de retraite du personnel de la société nationale SNCF et ses filiales relevant du I de l'article L. 2101-2 du code des transports.

Décret n° 2023-689 du 28 juillet 2023 relatif au régime spécial de retraite des clercs et employés de notaires.

Décret n° 2023-691 du 28 juillet 2023 relatif aux taux des cotisations du régime des clercs et employés de notaires.

Décret n° 2023-692 du 28 juillet 2023 relatif au régime spécial de retraite des industries électriques et gazières.

Décret n° 2023-693 du 28 juillet 2023 relatif au régime spécial de retraite de la Banque de France.

¹² Voir 2.3.1 *infra* pour une description succincte du schéma retenu en 2020 pour la SNCF

- à défaut de fonds propres suffisants pour couvrir les dépenses, les régimes bénéficieront d'une dotation d'équilibre du régime général, qui se substituera donc à l'État à cette fin.

Aux termes du nouveau 7° introduit à l'article L. 134-3 du code de la sécurité sociale par la LFSS pour 2024, l'Agirc-Arrco versera au régime général une contribution correspondant aux gains qu'il réalise en raison de la fermeture de ces régimes dont le montant sera fixé par une convention avec le régime général ou, à défaut, par un décret d'ici le 1^{er} juillet 2025.

Dans la logique de ce schéma de financement, l'État doit aussi verser au régime général des financements se substituant à ceux qui auraient été versés aux régimes en l'absence de fermeture.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 (article 24 XV)¹³, adoptée définitivement par le Parlement le 17 février 2025, ajoute à l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale un 8° ainsi rédigé : « 8° *Les sommes versées par l'État pour l'équilibre des régimes de retraite mentionnés au même 3° [3° de l'article L. 134-3, soit les régimes spéciaux fermés].* » pour compléter la liste des ressources couvrant les charges de l'assurance vieillesse. Les crédits budgétaires correspondants ont été inscrits dans la loi de finances pour 2025 au sein de la mission *Régimes sociaux et de retraite*.

Le VII de l'article 15 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 précisait que « *Le Gouvernement remet au Parlement, avant le 1^{er} juillet 2024, un rapport présentant les modalités de compensation intégrale par l'État, chaque année, des conséquences financières pour la Caisse nationale d'assurance vieillesse du 2° du I du présent article* ». Ce rapport n'ayant pas été publié, il serait souhaitable qu'il le soit dans le courant de l'année 2025, une fois les négociations achevées avec les régimes concernés par l'équilibrage.

La compensation intégrale de ces charges par l'État pose la question des modalités et de la périodicité de leur calcul. Bien que fermés, les régimes spéciaux concernés continueront d'avoir des cotisants pendant encore une quarantaine d'années. Une modification par les autorités de tutelle de l'assiette ou du taux de cotisation de ces régimes pourrait avoir des conséquences importantes sur leurs recettes¹⁴, alors que le régime général sera désormais tenu d'équilibrer le solde de ces régimes. L'absence de vérification périodique de la neutralité financière pour le régime général risquerait de déresponsabiliser les tutelles quant à l'évolution des paramètres des régimes spéciaux fermés, dès lors qu'elles n'auraient plus à en supporter le coût.

La recommandation formulée par la Cour dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2023, selon laquelle le versement de l'État au régime général doit s'effectuer par des crédits budgétaires, a été mise en œuvre par la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2025. Il est souhaitable que le principe de ce financement sur crédits budgétaires soit maintenu pour les exercices à venir. La direction du budget a indiqué à la Cour partager ce point de vue afin de pouvoir vérifier la neutralité de l'opération pour le régime général.

¹³ L'annexe 9 du PLFSS 2025 indiquait : « *La caisse (Cnav) recevra pour ce faire des crédits budgétaires prévus en loi de finances. Cet équilibrage est réalisé à compter de l'exercice au cours duquel les régimes auraient épuisé leurs réserves* ».

¹⁴ La sous-exécution budgétaire constatée sur la CPRP SNCF pour l'exercice 2023 (- 204 M€) montre que des erreurs sur l'assiette de cotisation ou sur le calcul de l'indexation des pensions peuvent avoir des conséquences financières importantes.

Elle a également précisé que « *les crédits budgétaires dédiés à l'équilibrage de ces régimes spéciaux sont devenus en 2025 un dispositif de compensation de l'État à la sécurité sociale. En conséquence, ils seront intégrés dans le suivi global du « solde État-sécurité sociale » et feront à ce titre l'objet d'un contrôle périodique renforcé de leur exécution et de leur adéquation au besoin de financement afin d'assurer le respect de la neutralité financière* ». Les futurs équilibres du financement des régimes spéciaux seront précisés courant 2025.

Pour autant, la Cour estime indispensable, dans l'objectif de garantir de respect dans le temps de la neutralité de cette opération pour le régime général, que le suivi ne porte pas que sur la trésorerie et que soient portés annuellement à la connaissance du Parlement et dans des délais préalables permettant leur vérification :

- les recettes (cotisations et autres ressources propres) et les dépenses de prestations de chacun des régimes spéciaux fermés ;
- les montants des cotisations sociales encaissées par la Cnav et par l'Agirc-Arrco au titre des nouveaux embauchés qui auraient été ressortissants de chacun de ces régimes s'il n'avait pas été fermé ;
- dans l'avenir, le montant des pensions que la Cnav et l'Agirc-Arrco versent aux embauchés postérieurement à la fermeture de chacun des régimes spéciaux ;
- la variation du transfert de compensation démographique de la Cnav à la suite de l'intégration des régimes spéciaux fermés à la Cnav pour le calcul de ce transfert ;
- enfin, la subvention d'équilibre que l'État aurait versée à chacun des régimes spéciaux en l'absence de leur fermeture.

Ces éléments devraient figurer dans les projets et rapports annuels de performance et non seulement dans l'état annuel sur les flux financiers entre l'État et la sécurité sociale ou dans l'annexe au projet de loi de finances qui en constitue la synthèse. Ce dernier document, en particulier, est disponible trop tardivement pour le contrôle de l'exécution budgétaire et ne comporte pas le détail des éléments listés ci-dessus qui sont nécessaires aux vérifications.

V - L'incidence des dépenses sur l'environnement

Les dépenses de la mission n'ont pas d'impact sur l'environnement.

RECOMMANDATION

La Cour formule la recommandation suivante :

1. *(Recommandation nouvelle) Expliciter dans les projets et rapports annuels de performance les modalités de détermination du montant de la subvention annuelle de l'Etat visant à assurer la neutralité financière de l'équilibrage par la Cnav des régimes spéciaux fermés (direction du budget, direction de la sécurité sociale).*
-

Chapitre II

Les politiques publiques

I - Programme 195 - *Régimes de retraite des mines, de la Seita et divers*

Les dépenses du programme 195 sont essentiellement déterminées par la démographie des bénéficiaires et par les revalorisations des pensions et allocations versées.

La programmation initiale de 2024 était alignée sur la dotation ouverte en LFI soit 1 075,7 M€ (contre 1 058,4 M€ exécutés en 2023, soit une légère diminution des crédits à périmètre constant puisque les régimes de la Comédie-Française et de l'Opéra national de Paris entrés dans le programme en 2024 reçoivent une subvention de l'État à hauteur de 24 M€). 85 % des crédits exécutés du programme (920,7 M€) sont affectés à la caisse des mines, soit un montant proche de la prévision (916,9 M€).

Tableau n° 7 : compte de résultat du régime de retraite des mines en 2024 (en M€)

Charges				Produits			
	LFI 2024	Exécution	Écart		LFI 2024	Exécution	Écart
Pensions	1 084,4	1 084,4	0	Cotisations	5,3	5,3	0
Gestion administrative	19,7	21,0	1,3	Subvention de l'État	916,9	920,7	3,8
Charges financières	32,1	39,8	7,6	Produits financiers	20,6	26,0	5,4
Compensation démo (-)	0	0	0	Compensation démo (+)	193,4	192,2	- 1,2
Total	1 136,2	1 145,2	9,0	Total	1 136,2	1 144,2	8,0
Résultat		- 1,0					

Note : Les chiffres concernant l'exécution sont provisoires en l'attente de l'approbation des comptes définitifs.

Source : direction du budget

La subvention de l'État au régime de la Seita en LFI (129,4 M€) est quant à elle stable par rapport à 2023 (132,4 M€ exécutés). Comme précisé *supra*, un décret de virement de 7,34 M€ en provenance du programme 198 a été pris pour couvrir les besoins du régime¹⁵ (hausse du nombre de bénéficiaires par rapport à la prévision budgétaire), portant l'exécution à 135 M€.

Le programme connaît une modification notable en 2024 en récupérant les crédits destinés à financer l'équilibre des régimes de retraite de la Comédie-Française et de l'Opéra national de Paris, qui demeurent ouverts à de nouveaux affiliés, alors qu'il ne finançait jusqu'à présent que des régimes fermés.

La Caisse de retraites du personnel de la Comédie-Française (CRPCF), créée par le décret n° 68-960 du 11 octobre 1968, est un établissement d'utilité publique qui gère le régime spécial de retraites regroupant les artistes aux appointements et les employés à traitement fixe de la Comédie-Française. Le régime compte 352 cotisants pour 438 pensionnés en 2023. Il est financé par trois types de recettes :

- les cotisations salariales et patronales : 2,4 M€ en 2023 ;
- une subvention de fonctionnement : le montant inscrit au budget de la caisse pour 2023 s'élevait à 4 M€. Ce montant prévisionnel a été augmenté de 0,3 M€ par les tutelles en fin d'année, pour une subvention totale de 4,3 M€. Elle représente 64 % des ressources du régime ;
- un « droit sur places vendues » : il correspond à 0,2 % du tarif d'une place au tarif orchestre multiplié par le nombre total de places vendues durant la saison précédente. Son produit est de 51 566 € en 2023.

En raison d'une augmentation des recettes de cotisations en cours d'exercice 2024 du fait d'une hausse du taux de cotisation employeur, le besoin de financement du régime s'est révélé inférieur aux prévisions financières. La subvention globale pour 2024 a été diminuée en conséquence de 351 192 € par rapport au montant inscrit en LFI (4,9 M€), soit une exécution s'établissant à 4,6 M€ en 2024.

La Caisse de retraites des personnels de l'Opéra national de Paris (Cropera), créée par le décret n° 68-382 du 5 avril 1968, est un établissement privé reconnu d'utilité publique disposant de l'autonomie juridique et financière. Ce régime compte 1 817 cotisants pour 1 899 pensionnés en 2023¹⁶. Le régime est financé par trois types de recettes :

- les cotisations salariales et patronales : 14,26 M€ en 2023 ;
- une subvention de fonctionnement : le montant prévisionnel 2023 de la subvention de l'État au régime s'élevait à 16,72 M€. Des versements complémentaires accordés par les tutelles l'ont porté à 18,53 M€, compte tenu de dépenses de pension plus élevées que prévues par la programmation ;

¹⁵ Et ceux de la Cropera.

¹⁶ Sont affiliés au régime tous les membres du personnel engagés pour une durée indéterminée, ainsi que les personnels artistiques du chant, des chœurs, de la danse et de l'orchestre (y compris les chefs d'orchestre), engagés temporairement.

- un « droit sur places vendues » : son montant est égal à 1,271 % des produits de billetterie, ce qui représente 870 000 € en 2023.

Les règles statutaires de la caisse obligent le régime à conserver l'équivalent d'un mois de prestations en réserve, soit près de 3 M€. Les premières estimations des besoins financiers de la caisse pour 2024 ne prenaient pas en compte cette obligation réglementaire. Le montant de la subvention globale a ainsi été augmenté, en cours d'exercice, de 1,9 M€ par rapport aux crédits ouverts en LFI pour 2024, passant de 20,1 M€ en LFI à 22 M€ en exécution.

II - Programme 197 - Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins

S'agissant du programme 197, la programmation initiale de la subvention de l'État à l'Énim avait été fixée pour 2024 à un niveau inférieur à celui de la LFI pour 2023 (787,3 M€ contre 802,0 M€).

Sur le volet des dépenses, l'effectif des pensionnés est proche de la projection initiale. La prévision initiale des dépenses de pensions pour 2024 était de 1 029,6 M€ compte d'une revalorisation des pensions de 5,4 % prévue au 1^{er} janvier 2024. Cette prévision a été réévaluée à 1 044,72 M€ par le budget rectificatif de l'établissement pour prendre en compte la revalorisation des salaires forfaitaires à hauteur de 5,05 % qui n'était pas connue au moment de la construction budgétaire initiale et d'un taux de revalorisation des pensions qui s'établit finalement à 5,3 %. Les crédits budgétaires ont finalement été exécutés à hauteur de 1 045,69 €

En ce qui concerne les cotisations, l'exécution est supérieure de 15,8 M€ aux prévisions de la loi de finances.

Au total, la prévision de solde du régime de retraite des marins fait apparaître un déficit de 20,8 M€ pour l'exercice 2024 (cf. *infra* chapitre III, II.A).

**Tableau n° 8 : compte de résultat simplifié du régime de retraite des marins en 2024
(en M€)**

Charges				Produits			
	LFI 2024	Exécution	Écart		LFI 2024	Exécution	Écart
Pensions	1 029,56	1 045,69	16,13	Cotisations	116,00	131,82	15,82
Gestion administrative	10,50	11,36	0,86	Subvention de l'État	787,34	774,49	- 12,85
Autres charges	11,14	25,52	14,38	Autres produits	47,65	69,88	22,23
Compensation démo (-)			0,00	Compensation démo (+)	80,20	85,60	5,40
Total	1 051,20	1 082,57	31,37	Total	1 031,19	1 061,79	30,60
Résultat		20,79*					

Note : Les chiffres concernant l'exécution sont provisoires en l'attente de l'approbation des comptes définitifs.

Source : Énim

III - Programme 198 - Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres

Les crédits consommés du programme 198 ont été moindres que prévu par la LFI.

L'exécution finale s'élève à 4 206,1 M€ (- 159,6 M€, soit - 3,6 % par rapport à la LFI), compte tenu de la moindre consommation des crédits prévus pour la CPRP SNCF (- 147,8 M€).

A - La CPRP SNCF

Les évolutions du montant de la subvention d'équilibre à la CPRP SNCF sont déterminées par les ampleurs respectives de la baisse des pensions liée à la diminution du nombre de retraités et de la baisse des cotisations liée à la diminution du nombre de cotisants, ainsi que par les transferts de compensation versés au régime.

1 - Évolution des compensations versées à la CPRP SNCF

L'article 25 de la LFSS pour 2020 a instauré une obligation de compensation du régime de la SNCF par les régimes de droit commun, dont le nombre des cotisants est augmenté par l'arrêt des recrutements sous le statut de la SNCF. En outre, il convient d'intégrer le complément financier que le régime reçoit au titre de la compensation démographique inter-

régimes. En effet, en fermant le statut de la SNCF, la loi pour un nouveau pacte ferroviaire influe sur la structure démographique du régime en accentuant le déséquilibre entre la population cotisante et la population retraitée du régime spécial. Or, ce déséquilibre est pour partie compensé par la compensation démographique inter-régimes.

Les régimes ont signé début 2021 une convention¹⁷ qui prévoit que le montant de la compensation sera déterminé selon la formule suivante jusqu'en 2024 :

(Cotisations de base estimées statistiquement par la Cnav + cotisations réellement perçues par l'Agirc-Arrco) × coefficient invariants¹⁸

— part de la compensation démographique inter-régimes liée à l'arrêt des recrutements au statut

À partir de cette formule et du modèle de projection construit en 2021 à cet effet par la CPRP SNCF, la dernière actualisation réalisée par les services de la caisse, en lien avec la Cnav et l'Agirc-Arrco, prévoyait une montée en charge progressive des flux de compensation. Ces projections ont été revues à la hausse à partir de 2022 pour prendre en compte l'augmentation récente des embauches à la SNCF¹⁹.

**Tableau n° 9 : montants de compensations versées par la Cnav et l'Agirc-Arrco à la CPRP SNCF à la suite de la fermeture du statut SNCF
(en M€ constants)**

	2020	2021	2022	2023	2024
Cnav	5	11	26	53	82
Agirc-Arrco	5	12	22	42	60
Total	10	23	48	95	142

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

Pour 2024, le montant total versé par le régime général et l'Agirc-Arrco en application de ces mécanismes a atteint 142 M€ (soit + 94 M€ par rapport aux projections revues à la hausse en 2022). Cette compensation spécifique est arrivée à son terme en 2024. L'article 15 de la LFSS pour 2024 prévoit en effet qu'elle sera remplacée en 2025 par un mécanisme général (voir *supra*) dans lequel la Cnav sera bénéficiaire des flux de compensation antérieurement versés aux régimes spéciaux dont elle assure l'équilibrage.

Les conséquences de la mise en place du nouveau dispositif de financement devront être prises en compte pour les projections de charges de l'État, qui devront être actualisées en

¹⁷ Convention relative aux transferts financiers entre la CPRP SNCF, la Cnav et l'Agirc-Arrco en application de l'article 25 de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020.

¹⁸ Coefficient visant à tenir compte de la part estimée des cotisations liées aux recrutements au cadre permanent dans les cotisations relatives à la totalité des recrutements des salariés pris en compte pour l'estimation.

¹⁹ Elles tiennent compte de la déduction de la compensation démographique inter-régimes. En effet, par son mécanisme de calcul, la compensation démographique inter-régimes tient compte de l'arrêt, par la SNCF, des recrutements au cadre permanent à compter du 1^{er} janvier 2020. Le différentiel de compensation démographique inter-régimes dû à l'arrêt des recrutements au statut doit être soustrait de la compensation prévue par l'article 25 de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020 à charge de la Cnav.

conséquence. La part des pensions financées par les moyens d'équilibre du régime (principalement la subvention d'équilibre de l'État, mais aussi la compensation démographique inter-régimes et la compensation versée par la Cnav et l'Agirc-Arrco) était censée augmenter plus rapidement au-delà de 2030, passant de 63,6 % en 2022 à 90,5 % en 2050.

2 - Un nouveau dispositif spécifique de cessation d'activité

Les résultats d'une négociation sociale conduite en 2024 dans l'objectif d'éviter un conflit à l'approche de l'ouverture des Jeux olympiques de Paris, risquent d'avoir des effets sur l'assiette, et donc sur le produit des cotisations pour les années à venir. La direction de la SNCF et les syndicats représentatifs de la SNCF ont conclu un accord le 22 avril 2024 instaurant un dispositif de cessation anticipée d'activité au 1^{er} janvier 2025 sur le modèle de celui qui avait été mis en place en 2008.

Ce dispositif de cessation anticipée d'activité permet aux conducteurs d'entamer une cessation anticipée d'activité 30 mois avant leur retraite (soit 7,5 trimestres), dont 15 mois travaillés à 100 % et 15 mois non-travaillés rémunérés à 75 %, ces durées étant portées à 18 mois pour les contrôleurs.

Pour mémoire, la LFRSS pour 2023 a prévu un recul de deux ans des âges d'ouverture des droits aux assurés du régime spécial de la SNCF et de la RATP ; ce recul est intervenu à la fin de la montée en charge décalée des réformes précédentes, soit à partir du 1^{er} janvier 2025. Selon leur génération, les conducteurs et les contrôleurs sont ainsi en tout ou partie prémunis des effets de l'augmentation de deux ans de l'âge d'ouverture des droits applicable à l'ensemble des actifs. En outre, l'accord prévoit la création d'un échelon supplémentaire pour les personnels en fin de carrière qui prendrait effet à partir de janvier 2025, ce qui revient à neutraliser tout ou partie de la perte de salaire issue du paiement à 75 % de la durée non-travaillée de la cessation d'activité.

Les conséquences de ce dispositif sur le montant des cotisations et sur le montant des pensions servies mériteraient d'être clarifiées. À cet égard, la vigilance sera particulièrement de mise à partir de 2025 dans la vérification des conditions dans lesquelles le régime général est mis à contribution pour équilibrer les régimes spéciaux fermés, au premier rang desquels celui de la CPRP SNCF, qui en est le principal.

3 - Évolution des taux de cotisation

De la même manière que la politique de ressources humaines de l'entreprise peut avoir des effets sur l'assiette des cotisations, leur produit dépend aussi de leur taux.

Il existe deux cotisations patronales : la cotisation T1 est destinée à couvrir les montants qui seraient dus si les salariés de la SNCF et ses filiales relevaient du régime général et de l'Agirc-Arrco, déduction faite des cotisations salariales ; la cotisation T2 est destinée à contribuer au financement des avantages supplémentaires et spécifiques de retraite que le régime spécial de la SNCF offre par rapport au régime général et à l'Agirc-Arrco.

Pour 2024, le taux provisionnel T1 est en hausse de 0,16 point de pourcentage par rapport au taux provisionnel fixé par l'arrêté du 6 décembre 2023 (23,54 %). Le surcroît de cotisations

s'élève à 7 M€ pour 2024. La régularisation de cotisations liée au taux T1 définitif 2023 produit quant à elle un surcroît de cotisations de 12 M€.

Le taux T2 évolue chaque année, sur la base d'un taux à 13,85 % fixé pour 2017, selon la même proportion que les cotisations vieillesse du régime général et de l'Agirc-Arrco dues sur la rémunération inférieure à un plafond de sécurité sociale. Il s'est élevé à 14,05 % pour 2024, en hausse de 0,6 point de pourcentage par rapport à 2023. L'augmentation de cotisations qui en résulte s'élève à 3 M€.

Le taux des cotisations salariales en 2024 est de 10,41 % en hausse de 0,27 point de pourcentage, ce qui conduit à un surcroît prévisionnel de cotisations de 11 M€ pour cet exercice.

Tableau n° 10 : évolution des taux de cotisations retraite à la CPRP SNCF (2022-2024)

	2022	2023	2024
Taux patronal T1	23,81 %	23,82 %*	23,70 % **
Taux patronal T2	13,99 %	13,99 %	14,05 %
Taux salarial	9,87 %	10,14 %	10,41 %

* taux T1 définitif fixé par l'arrêté du 12 décembre 2024 ; ** taux T1 provisionnel fixé par l'arrêté du 12 décembre 2024.

Source : gestionnaire de programme

4 - Évolution du solde du régime

Un écart significatif entre la LFI et l'exécution provisoire (hors subvention d'équilibre de l'État) est constaté. Celui-ci découle d'une augmentation de la masse des cotisations de 113 M€, d'une augmentation au total des compensations versées au régime (+ 10 M€) et d'une baisse des charges de pensions à hauteur de 19 M€.

En conséquence, par rapport à un montant de 3 464,40 M€ inscrit en LFI pour 2024, l'exécution de la subvention d'équilibre au régime spécial de la SNCF a été abaissée à 3 316,56 M€ (- 147,84 M€).

Tableau n° 11 : compte de résultat simplifié de la CPRP SNCF en 2024 (en M€)

Charges				Produits			
	LFI 2024	Exécution	Écart		LFI 2024	Exécution	Écart
<i>Masse des pensions</i>	5 595,84	5 576,57	- 19,27	<i>Masse des cotisations</i>	1 946,79	2 059,66	112,87
<i>Gestion administrative</i>	28,75	27,56	- 1,19	<i>Subvention de l'État</i>	3 464,40	3 316,56	- 147,84
<i>Charges financières et divers</i>	5,20	5,10	- 0,10	<i>Produits financiers et divers</i>	0,49	0,40	- 0,09
<i>Compensation démographique (-)</i>			0,00	<i>Compensation démographique (+)</i>	95,92	86,03	- 9,89
				<i>Compensation Cnav-AA</i>	122,20	142,02	19,83
Total	5 629,80	5 609,23	- 20,57	Total	5 629,80	5 604,67	- 25,13
Résultat		- 4,55					

Note : Les chiffres concernant l'exécution sont provisoires en l'attente de l'approbation des comptes définitifs.

Source : direction du budget

Le résultat provisoire de la CPRP SNCF, solde des charges et des produits, serait négatif de 4,55 M€ pour l'exercice 2024.

B - La CRP RATP

Le taux de cotisation salarial est constant depuis 2019 à 12,95 %.

Le taux de la cotisation patronale est égal au rapport entre, au numérateur, le montant qui serait dû si les affiliés du régime l'avaient été au régime général et à l'Agirc-Arrco et, au dénominateur, l'assiette de cotisations. Le taux provisionnel de la cotisation patronale pour 2024 a été fixé à 19,19 %, soit une hausse de 0,06 points par rapport au taux provisionnel.

Le montant de la subvention de l'État versée à la CRP RATP en 2024 est inférieur à celui programmé en LFI (874,8 M€, soit - 11,8 M€). Les cotisations encaissées sont également inférieures aux prévisions (518,9 M€, soit - 8,2 M€)

Les dépenses de pension sont quant à elles inférieures de 5 M€ à la prévision.

Tableau n° 12 : compte de résultat simplifié de la CRP RATP en 2024 (en M€)

Charges				Produits			
	LFI 2024	Exécution	Écart		LFI 2024	Exécution	Écart
Pensions	1 383,0	1 378,0	- 5,0	Cotisations	527,1	518,9	- 8,2
Gestion administrative	0,0	0,0	0,0	Subvention de l'Etat	886,5	874,8	- 11,8
Autres charges			0	Autres produits	0,0	0,1	0,1
Compensation démographique (-)	17,0	21,3	4,3	Compensation démographique (+)	2,0	0,0	- 2,0
Total	1 400,0	1 399,2	- 0,7	Total	1 415,6	1 393,8	- 21,9
Résultat		- 5,5					

Note : Les chiffres concernant l'exécution sont provisoires en l'attente de l'approbation des comptes définitifs.
Source : direction du budget

Au total, le solde technique provisoire 2024 serait négatif de 5,5 M€, ce qui réduirait d'autant le niveau de trésorerie de la CRP RATP.

IV - La performance

A - Une maquette de performance inchangée et toujours perfectible

La maquette de performance est inchangée en PLF 2024 et en PLF 2025. Un travail d'harmonisation des indicateurs visant à mesurer l'efficience des organismes chargés de la gestion de ces régimes a été engagé. En particulier, un indicateur de mission retrace l'évolution du coût d'une primo-liquidation dans les quatre principaux régimes de la mission (SNCF, RATP, marins et mines). Dans un contexte de changements importants (évolution des indicateurs en 2022, transfert de la responsabilité du programme 198 en 2023, intégration des régimes du champ de la culture en 2024), le choix a été fait de consolider les indicateurs existants. Il demeure néanmoins nécessaire d'en prévoir les modifications pour le prochain projet de loi de finances.

Dans cette attente, la Cour ne peut que réitérer ses constats et recommandations.

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 aux bénéficiaires.

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

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

- pour la CPRP SNCF, la CRP RATP, l'Énim, le régime de retraite des mines et celui de la Seita, des indicateurs de coûts globaux, qui rapportent les coûts de fonctionnement imputés à la gestion des liquidations (ou, pour les mines et la Seita, la rémunération de l'État pour charges de service public) à la masse des prestations versées ;
- pour la CPRP SNCF, la CRP RATP, l'Énim, 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'Énim, 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 (Énim).

Le premier indicateur a été étendu aux deux régimes nouvellement entrés dans la mission (Cropera et CRPCF).

Le PAP présente l'efficience de la gestion et la qualité du service rendu aux bénéficiaires comme les deux objectifs principaux de la mission²⁰, mais aucun des indicateurs-type ne mesure vraiment la qualité du service rendu.

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 (à partir de l'indicateur rapportant les coûts de gestion et les prestations servies) ou de celle de leurs coûts de gestion technique (à partir du coût unitaire d'une primo-liquidation de pension de retraite).

Ces deux indicateurs gagneraient à être rapprochés des indicateurs équivalents pour le régime général, et le classement de la caisse en question par rapport aux autres caisses, au regard de ces mêmes indicateurs, pourrait être indiqué. Le commentaire des évolutions prévisionnelles de ces indicateurs devrait rendre compte des raisons (complexité de la réglementation, nombre d'opérations pour une liquidation, coûts de structure élevés, etc.) qui expliquent que le ratio considéré soit plus (ou moins) élevé que ses comparateurs, et les mesures envisageables en vue de son amélioration.

Le troisième indicateur-type, le taux de recouvrement ou de récupération des indus, dépasse 90 % pour la plupart des régimes depuis 2014²¹. Un indicateur relatif à la détection de fraudes (en nombre et en montants, rapportés aux prestations versées), pourrait être plus utile pour mesurer la performance des caisses.

À nombre d'indicateurs constant, l'introduction d'un ou plusieurs indicateurs-types portant sur la qualité de service des caisses, notamment en termes de délai de liquidation et

²⁰ Dans la présentation stratégique de la mission (p. 8 et 9 des PAP), il est écrit « *l'État doit cependant s'assurer de la bonne gestion des différents dispositifs et régimes et veiller à ce qu'un service de qualité soit rendu à leurs bénéficiaires, au meilleur coût pour la collectivité nationale qui les finance majoritairement [...]*. À ce titre, les indicateurs de performance de la mission sont destinés à mesurer l'efficience des organismes en charge de la gestion de ces régimes.

²¹ La seule exception est le taux de récupération des indus à la CRP RATP qui n'aurait été que de 51 % en 2021, avec une cible qui augmenterait de 80 % en 2022 à 88 % en 2025.

d'exactitude des montants de prestations servies, 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 et avec ceux du régime général.

À défaut d'harmoniser les cibles, l'harmonisation des modalités de calcul de ces indicateurs permettrait de renforcer l'information sur ces programmes. Le coût unitaire d'une primo-liquidation de pension de retraite est ainsi mesuré, selon l'organisme, en charges de personnel (régimes des mines, de la RATP et de la SNCF) ou en charges de personnel y compris charges de personnel indirectes (régime des marins), tandis que le coût de gestion pris en compte pour être rapporté à la masse de prestations servies est calculé sur le fondement du budget de gestion (CPRP SNCF, CRP RATP), sur celui de la rémunération versée pour cette gestion (à la Caisse des dépôts pour le régime de retraite des mines, à l'Association pour la prévoyance collective – APC – pour celui de la Seita) et sur une estimation²² (régime des marins) – différences de méthode qui recourent pour partie la différence de situation entre gestion directe et gestion déléguée à un tiers.

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

Les responsables de programme sont conscients des défauts actuels de la maquette de performance, mais ne formulent pas de propositions alternatives. Un rapprochement avec les travaux conduits par la direction de la sécurité sociale dans le cadre du groupe de travail « benchmarking » serait à cet égard nécessaire.

B - Une justification au premier euro à consolider, un suivi des réformes toujours lacunaire

Comme la Cour l'a déjà souligné, l'information présentée pour la justification au premier euro doit être complétée, et les déterminants de la dépense pourraient être mieux explicités au sein des PAP et des RAP. A *minima* pour les principaux régimes de la mission, il est nécessaire de pouvoir comparer les comptes de résultat simplifiés (écart de masse des pensions, de masse des cotisations, de transfert de compensation, etc.) entre les différents exercices (LFI, exécution, etc.) et d'en expliciter les sous-jacents. La direction du budget a indiqué qu'elle comptait mettre en œuvre cette recommandation, mais ceci ne s'est pas encore traduit par une modification du RAP et du PAP, y compris pour le PAP 2025. Pour chacun des quatre principaux régimes de retraite de la mission, le RAP de l'année N devrait faire apparaître les comptes de résultat simplifiés en LFI et en exécution pour l'année N, et le PAP de l'année N devrait faire apparaître les comptes de résultat simplifiés en LFI pour l'année N-1, selon les dernières prévisions en année N-1 et en PLF pour l'année N.

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

²² Le périmètre pris en compte est celui des frais directs et indirects de personnel et de fonctionnement, hors charges non décaissables.

subvention accordée par l'État dépassent le champ de compétence des responsables de programme, elles devraient cependant être présentées de manière claire au sein des PAP. Or, la documentation actuellement fournie dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de finances demeure incomplète sur certains points. Par exemple, le PAP ne permet pas d'évaluer l'impact des réformes des retraites précédentes, réformes qui sont citées et justifient les montants de crédits inscrits en loi de finances²³. Il s'agirait au moins de rappeler les évaluations produites régulièrement par le Conseil d'orientation des retraites.

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

La Cour réitère les observations formulées les années précédentes sur la montée en charge des multiples réformes à l'égard des différents régimes spéciaux. Pour chaque régime, il serait souhaitable d'évaluer annuellement l'incidence des différentes réformes pour l'information du Parlement, dans la mesure où elles ont un impact sur le budget de l'État et désormais de la sécurité sociale, mais également pour renforcer le pilotage par les responsables de programme sur les dépenses induites.

²³ Les PAP citent les réformes de 2008, 2010 et 2014 qui concernent les régimes de retraite de la SNCF et de la RATP mais ne les évaluent pas.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

2. (Recommandation réitérée) définir, dans le cadre des projets et rapports annuels de performance, des indicateurs harmonisés de délai de liquidation et d'exactitude des montants de prestations servies (direction du budget, direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture, direction de la sécurité sociale) ;
 3. (Recommandation réitérée) présenter les comptes de résultat simplifiés des principaux régimes de la mission (en LFI, selon les dernières prévisions et en exécution) et leurs sous-jacents, ainsi qu'une synthèse des incidences financières des dernières réformes mises en œuvre sur les régimes spéciaux de retraite, que ceux-ci soient ouverts ou fermés (direction du budget, direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture).
-

Chapitre III

Les moyens consacrés par l'État à la politique des régimes sociaux et de retraite

I - Les dépenses fiscales et taxes affectées

Aucune dépense fiscale ni taxe affectée n'est rattachée à cette mission.

II - Les opérateurs

A - Le financement de l'Énim, seul opérateur de la mission

La subvention pour charges de service public (SCSP) a été versée en totalité en 2023 par rapport aux crédits inscrits en LFI. Elle représente 10,2 M€ comme pour les trois exercices précédents. Les recettes de la branche vieillesse de l'Énim proviennent principalement de trois sources :

- la subvention de l'État (76 % selon l'exécution provisoire en 2024) ;
- les cotisations des marins et des armateurs (11 %) ;
- la compensation démographique inter-régimes (8 %).

L'Énim gère l'ensemble de la protection sociale des marins (retraite, maladie, invalidité, maternité, décès, action sociale et recouvrement). Il fait l'objet d'une triple tutelle (DGAMPA, direction du budget et direction de la sécurité sociale). La troisième convention d'objectifs et de gestion (COG), couvrant la période 2022-2026, a été signée le 8 février 2022.

En 2024, les objectifs de la COG pour les différentes dépenses de fonctionnement de l'Énim ont été atteints, à l'exception des dépenses de personnel du fait des revalorisations intervenues en cours d'année. Au total, cela conduit à une dépense exécutée légèrement inférieure aux objectifs.

Tableau n° 13 : dépenses de fonctionnement de l'Énim 2019-2024 (en M€)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Dépenses de personnel</i>						
<i>Objectif de la COG</i>	19,93	19,40	19,30	19,23	19,10	18,78
<i>Exécution</i>	19,44	18,87	18,11	18,81	19,27	19,16 *
<i>Dépenses informatiques</i>						
<i>Objectif de la COG</i>	3,52	3,72	5,03	4,27	4,22	4,17
<i>Exécution</i>	4,38	3,96	4,17	4,69	4,93	3,88 *
<i>Autres dépenses de fonctionnement</i>						
<i>Objectif de la COG</i>	3,55	3,36	3,36	3,32	3,27	3,22
<i>Exécution</i>	3,63	3,42	3,26	3,13	3,25	2,89 *
<i>Total dépenses de fonctionnement</i>						
<i>Objectif de la COG</i>	27,00	26,48	27,69	26,83	26,59	26,17
<i>Exécution</i>	27,46	26,25	25,54	26,63	27,45	25,93

Note : Toutes branches.

* Exécution budgétaire 2024 arrêté au 10/01/2025.

Sources : DGAMPA, Énim

Les pistes d'économies mises en œuvre dans le cadre de la trajectoire fixée par la convention d'objectifs et de gestion ne peuvent avoir qu'un impact marginal pour le budget de l'État au regard du montant limité de la subvention pour charges de service public.

Comme pour les années précédentes, le plafond d'emplois de 287 ETPT fixé dans la LFI pour 2024 est sous-exécuté avec 280 ETPT. Selon la DGAMPA, cette sous-exécution est imputable à des difficultés de recrutement conjuguées à des départs supérieurs à la prévision initiale, se traduisant par de longues périodes de vacances de poste faute de profils adaptés ou à la suite de désistements de candidats. S'agissant des emplois non permanents, les moyens d'ajustement (CDD de courte durée) représentent, en 2024 5,91 ETPT, contre 5,83 ETPT en 2023.

Tableau n° 14 : plafond d'emplois de l'Énim prévu et exécuté sur 2019-2024 (en ETPT)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Plafond d'emplois (LFI)</i>	307	294	293	293	290	287
<i>Exécution du plafond d'emplois</i>	301	288	278	280,6	282,6	280
<i>Écart</i>	- 6	- 6	- 15	- 12,4	- 7,4	- 7

Sources : DGAMPA, Énim

Une trajectoire de réduction des coûts de gestion d'environ 1,5 % par an est inscrite dans la convention d'objectifs et de gestion 2022-2026. Les leviers identifiés pour atteindre cet objectif se limitent au renforcement des partenariats inter-régimes, à la rationalisation du système d'information et à l'adaptation de la gestion du patrimoine immobilier.

Néanmoins, les dépenses immobilières n'ont pas fait l'objet d'un cadrage budgétaire spécifique dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion. Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) de l'Énim a été approuvé par le conseil d'administration en mai 2023. L'Énim a procédé à la vente des surfaces excédentaires sur Lorient (620 m²) à la réduction d'un tiers des surfaces louées pour le siège social à Périgny courant 2024, ainsi qu'à la restitution du site de Bordeaux et de l'hôtel des gens de mer du Havre en décembre 2024. Le plan se limite à des travaux d'efficience énergétique sur les sites de Paimpol et Saint-Malo sur les années 2025 et 2026.

L'Énim reste donc dans une situation fortement atypique avec une implantation des services sur quatre sites. Les mesures prévues par le SPSI ne semblent pas à la hauteur des enjeux décrits par la Cour dans son rapport précité sur l'Énim publié en 2023.

Depuis 2012, l'État ajuste sa subvention à l'Énim en faisant appel à la trésorerie de l'opérateur pour verser ses prestations. Cette subvention demeure stable, comme indiqué *supra*. Le niveau final de trésorerie pour la branche vieillesse de l'Énim au 31 décembre 2023 s'établit à 72,33 M€. Celui au 31 décembre 2024 n'a été connu qu'en mars 2025, à l'issue des opérations de clôture comptable. Il s'établit à 34,55 M€. Comme pour les exercices précédents, le décalage des informations transmises par l'Acoss concernant le montant des cotisations émises/encaissées (données transmises en M+2) ne facilite pas les projections de trésorerie, car l'Énim ne dispose daucun autre moyen de connaître le niveau des cotisations recouvrées.

L'annulation de crédits effectuée par la LFFG 2024, à hauteur de 12,8 M€, a été supportée par la trésorerie de l'établissement.

L'évolution de la trésorerie de la branche vieillesse de l'Énim depuis 2019 serait la suivante.

Tableau n° 15 : résultat et trésorerie de l'Énim branche vieillesse, 2019-2025 (en M€ courants)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (p)
Résultat	17,6	12	25,4	15,26	32,54	- 20,79	- 46,44
Trésorerie	25,39	34,37	56,62	63,11	72,33	34,55	- 11,88

Note : par convention, la trésorerie en 2025 a été affectée d'un signe négatif pour signaler l'impass de financement attendue, qui nécessitera des mesures correctrices en cours d'année.

Sources : DGAMPA, Énim

Le niveau final du fonds de roulement de l'Énim au 31 décembre 2023 s'établissait à 194,76 M€ et serait plus faible de 32 M€ au 31 décembre 2024. Cette

diminution s'explique notamment par les prélèvements opérés en 2024 (prélèvement exceptionnel de 27,7 M€ prévu dans le PAP 2025 et surgel de 12,85 M€ au titre du programme 197).

En l'absence de justification liée à l'augmentation des montants exonérés depuis le transfert à l'Acoss, le paiement par l'État du solde des exonérations pour concurrence internationale de 2023 sur l'exercice 2025 (29,6 M€) est gelé. Le nonversement du solde des exonérations pourrait avoir pour conséquence une rupture de paiement pour l'Énim en 2025, en l'absence de mesure correctrice, compte tenu des prélèvements opérés sur la trésorerie de la branche vieillesse en 2024. Compte tenu du niveau de trésorerie de la branche vieillesse, l'impasse de trésorerie de l'Énim en 2025 devrait être de 11,88 M€.

B - Des caisses de sécurité sociale qui font aussi l'objet d'un suivi dans le périmètre de la mission

Bien que relevant du titre 6, les subventions accordées par cette mission couvrent également, de manière indirecte, les coûts de gestion des différentes caisses subventionnées, à l'exception de la CRP RATP, dont les coûts de gestion sont gérés sur un compte séparé et sont couverts en intégralité par l'entreprise²⁴.

Tableau n° 16 : coûts et ratio de gestion 2019-2024

		2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Régime de retraite des mines</i>	Coûts de gestion (M€ courants)	12,7	12,3	11,6	11,1	10,8	10,6
	Ratio de gestion (€)	0,98	0,99	0,99	0,99	0,98	0,99
<i>CPRP SNCF</i>	Coûts de gestion (M€ courants)	24,7	24,0	25,2	25,0	27,1	28,8
	Ratio de gestion (€)	0,49	0,46	0,48	0,47	0,5	0,51
<i>CRP RATP (financé par la RATP)</i>	Coûts de gestion (M€ courants)	4,9	4,8	5,3	5,3	6,3	5,4
	Ratio de gestion (€)	0,42	0,41	0,42	0,42	0,37	0,41
<i>Régime de retraite des marins</i>	Coûts de gestion (M€ courants)	9,6	9,5	9,7	10,1	10	9,9
	Ratio de gestion (€)	0,94	0,95	0,98	1,01	0,99	0,96

Note : la définition des indicateurs est celle des PAP, le ratio correspondant aux frais de gestion pour 100 € de pension.

Source : PAP 2025

²⁴ La CRP RATP conclut périodiquement une convention d'objectifs et de gestion avec l'État qui détermine notamment ses ressources de gestion. Celles-ci, intégralement prises en charge par la RATP, ne relèvent pas du budget de l'État.

Pour les quatre principaux régimes de retraite financés par la mission (RATP, SNCF, mines et marins), l'État est lié par une convention d'objectifs et de gestion, qui prévoit un suivi des coûts de gestion. Bien que ces coûts soient très inférieurs aux charges de pension, ils constituent un des déterminants de la dépense auquel l'État doit veiller.

Les comparaisons des coûts de gestion des caisses sont à manier avec précaution et ne peuvent, en tout état de cause, viser à la convergence. Les différences structurelles entre les caisses sont importantes (régime ouvert ou fermé, opérations de gestion très diverses, etc.). Ainsi, la CPRP SNCF n'est pas chargée de reconstituer la carrière de ses assurés, l'entreprise assumant elle-même cette reconstitution, ce qui allège le coût des liquidations. En revanche, le travail de reconstitution des carrières des marins est une tâche longue et complexe. L'Énam sert par ailleurs une pension dite « spéciale » (querable entre 3 mois et 15 ans d'affiliation au régime spécial) sur la base d'une durée moyenne d'affiliation courte (environ 3,5 ans). Ces pensions spéciales, dont le montant moyen est faible²⁵, représentent la moitié des pensions liquidées par la caisse, ce qui a un effet négatif sur ses performances de gestion.

III - L'évolution de la dépense totale (budgétaire, fiscale, extra-budgétaire) sur moyenne période

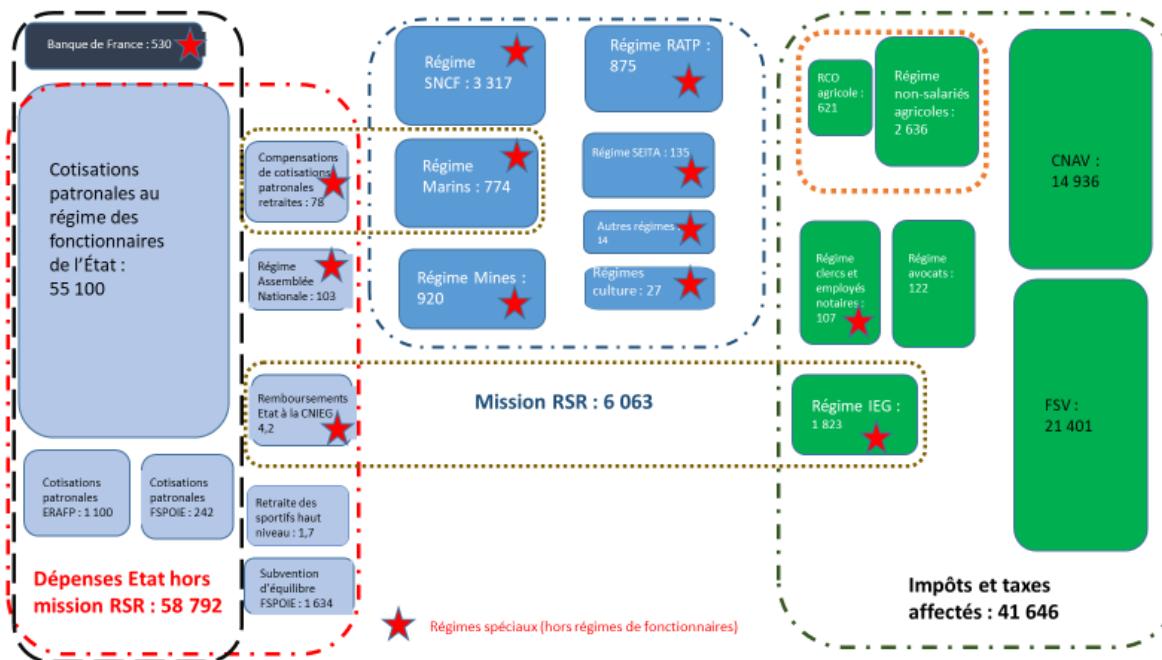
A - Synthèse de la dépense de l'État allouée aux retraites

La mission, malgré l'élargissement de son périmètre en 2024, ne recouvre pas l'ensemble de la dépense de l'État, directe ou indirecte, aux régimes spéciaux définis à l'article R.711-1 du code de la sécurité sociale (même hors fonctionnaires de l'État)²⁶. Elle ne retrace pas non plus, compte tenu de son objet, l'ensemble des dépenses fiscales ou taxes et impositions diverses affectées à la politique publique des retraites au bénéfice de régimes qui demeurent en dehors du périmètre de la mission. Le schéma ci-après, qui évoluera avec le nouveau schéma de financement des régimes spéciaux et la suppression du Fonds de solidarité vieillesse à compter de 2026, présente une vision extensive du financement de l'État, direct ou indirect, des retraites.

²⁵ Le montant mensuel de pension spéciale (hors bonifications pour enfants) était en moyenne de 191 € et en médiane de 140 € en 2021.

²⁶ Les régimes de retraite des IEG et de la Banque de France notamment ne bénéficient pas de crédits budgétaires.

Schéma n° 1 : présentation globale des moyens consacrés par l'État aux régimes de retraite en 2024 (en M€) (voir l'annexe n° 3)



Note : Montants exécutés pour la mission et montants prévus pour les autres régimes. En outre, l'Agirc-Arrco a bénéficié en 2024 d'une prise en charge de cotisations par l'Acoss et la Cnav estimée à 8 332 M€, en compensation des exonérations de cotisations de retraite complémentaire.

Source : Cour des comptes d'après exécution 2024 pour la mission, comptes des régimes et tableau « Évolution des subventions d'équilibre de l'État par régime » de la commission des comptes de la sécurité sociale d'octobre 2024, Jaune pensions PLF 2025 pour les taxes sur les émoluments de notaires (CRPCEN) et avocats (CNBF), programme 219 (sport), et programme 174 (remboursements aux IEG) du PAP 2025, rapport annuel 2023 de la CRPCEN, rapport annuel 2023 du FSPOIE, rapport annuel 2023 Énim, rapport comptable et financier 2023 de la Cnieg

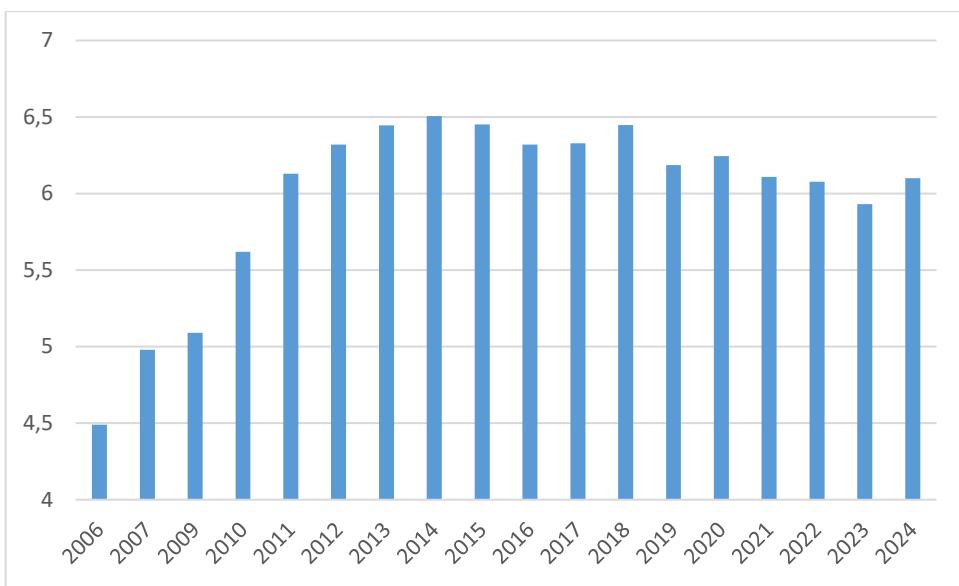
L'effort global de l'État, à divers titres, peut ainsi être estimé en 2024 à 107 Md€, dont une partie vise à compenser les allègements de charges sociales consentis au titre de la politique de l'emploi et des salaires (cf. notamment une part importante des impôts et taxes affectés à la Cnav).

Sur le périmètre plus restreint des régimes spéciaux de retraite, hors fonctionnaires, définis à l'article R.711-1 du code de la sécurité sociale (4° à 10°, régimes signalés par une étoile dans le schéma ci-avant), l'effort en 2024 est évalué à 8,4 Md€.

B - Suivi sur moyenne période de la dépense budgétaire de la mission

Depuis 2014, le montant total des subventions de l'État aux régimes spéciaux rattachés à la mission a tendance à diminuer à un rythme de plus en plus lent ; il est passé de 6,51 Md€ en 2014 à 6,06 Md€ en 2024, alors qu'il augmentait rapidement auparavant (+ 4,7 % en moyenne par an entre 2006 et 2014). La hausse en 2024 (+ 131,3 M€) est pour partie liée à l'extension du périmètre de la mission, qui comprend désormais les régimes de l'Opéra national de Paris et de la Comédie-Française (26,6 M€).

Graphique n° 5 : dépense budgétaire de la mission *Régimes sociaux et de retraite*, 2006-2024 (en Md€)



Champ : évolution à périmètre courant.

Source : Cour des comptes à partir des RAP 2006-2025 et de l'exécution 2024

Annexes

Annexe n° 1 : liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques dans le champ de la mission

- 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
- *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, chapitre III, « [L'évolution des dépenses de prestations familiales et d'assurance retraite : des réformes et des effets importants pour les assurés](#) », octobre 2020
- Note sur les enjeux structurels, [Continuer à adapter le système de retraite pour résorber les déficits et renforcer l'équité](#), octobre 2021
- *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, chapitre X, « [Le régime de sécurité sociale des marins : une réforme indispensable](#) », mai 2023
- Observations définitives, [L'établissement national des invalides de la marine](#), septembre 2023
- *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, chapitre III, « [La compensation démographique entre régimes de retraite : un dispositif complexe, artificiel et mal géré](#) », mai 2024
- Communication au Premier ministre, [Situation financière et perspectives du système de retraites](#), février 2025
- Communication au Premier ministre, [Impacts du système de retraites sur la compétitivité et l'emploi](#), avril 2025

Annexe n° 2 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2023

N°	Libellé de la recommandation	Observation de l'administration	Observation de la Cour	Appréciation du degré de mise en œuvre*
I	(DB) : Pour améliorer l'information du Parlement, regrouper les régimes spéciaux de retraite subventionnés directement ou indirectement par l'Etat au sein d'une même mission. (recommandation modifiée).	<p>La Cour des Comptes recommande de faire évoluer le périmètre de la mission en regroupant, en son sein, l'ensemble des régimes spéciaux de retraite subventionnés par l'Etat. Dans ce but, la LFI 24 a permis le transfert du financement des régimes de retraite de la culture - Comédie-Française et Opéra de Paris - du programme 131 au programme 195.</p> <p>Ce transfert se justifie par la volonté de regrouper l'ensemble des régimes spéciaux de retraite subventionnés par l'Etat au sein de la même mission et, ainsi, d'assurer une budgétisation sécurisée des subventions des régimes. Il permettra également d'accroître la lisibilité de la dépense de l'Etat en faveur des régimes de retraite, et améliorer l'information du Parlement, objectifs que le ministère partage.</p>	<p>Il n'existe plus d'autres régimes financés par une autre mission budgétaire, à l'exception du régime des fonctionnaires de l'Etat financé par le CAS Pensions.</p>	Mise en œuvre partielle.
2	(DB, DSS) : Pour garantir au régime général la compensation intégrale des charges découlant de l'équilibrage des régimes spéciaux fermés, procéder à l'évaluation annuelle de ces charges et les compenser au régime général par des crédits budgétaires. (recommandation nouvelle)	<p>Conformément à la recommandation de la Cour des comptes, une convention entre l'Etat, la Caisse nationale d'assurance vieillesse et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale permettra d'assurer la compensation intégrale des charges découlant de l'équilibrage des régimes spéciaux fermés, de procéder à l'évaluation annuelle de ces charges et de les compenser au régime général par des crédits budgétaires.</p>	<p>La loi de finances pour 2025 compense au régime général les charges liés aux régimes spéciaux par des crédits budgétaires. Mais aucun détail n'est donné sur la méthodologie adopté pour parvenir à l'évaluation de ces charges.</p> <p>Une convention doit en principe être signée avant le 1^{er} juillet 2025 avec la Cnav et l'Agirc-Arrco. Elle arrêtera la méthode de calcul des cotisations encaissées par ces deux régimes au titre des nouveaux embauchés qui ne</p>	Mise en œuvre partielle.

N°	Libellé de la recommandation	Observation de l'administration	Observation de la Cour	Appréciation du degré de mise en œuvre*
			<p>bénéficient plus de l'affiliation aux régimes spéciaux fermés. Le choix de ce mode de calcul aura un effet sur le calcul de la compensation de l'État.</p> <p>La DB n'a pas souhaité détailler à ce stade la méthodologie qu'elle entend proposer.</p>	
3	(DGAMPA, DB) : Dès la prochaine loi de finances, définir, dans le cadre des projets et rapports annuels de performances, des indicateurs harmonisés de délai de liquidation et d'exactitude des montants de prestations servies. (recommandation réitérée)	<p>Dans une logique d'une plus grande cohérence, un travail d'harmonisation de la maquette de performance de la mission RSR a été réalisé. En effet, les indicateurs portant sur les dépenses de gestion en fonction des prestations servies ont été harmonisés tant sur le vocable utilisé que sur le montant du coût de prestations servies (dépenses de gestion pour 100 € de prestations servies).</p> <p>La DB rappelle aussi que l'ensemble des indicateurs sont définis, de façon contractuelle, par le biais des conventions d'objectifs et de gestion.</p>	<p>Cette harmonisation ne répond pas à la recommandation de la Cour.</p>	Non mise en œuvre.
4	(DGAMPA, DB) : Présenter les comptes de résultat simplifiés des principaux régimes de la mission (en LFI, selon les dernières prévisions et en exécution) et leurs sous-jacents, ainsi que les évaluations disponibles de l'incidence financière des réformes mises en œuvre sur les régimes spéciaux de retraite, que ceux-ci soient ouverts ou fermés. (recommandation reformulée)	<p>Conformément à la recommandation de la Cour des comptes, et dans une logique d'une plus grande cohérence et lisibilité, la présentation des comptes de résultats simplifiés a évolué lors de l'exercice budgétaire 2022 dans l'ensemble des documents de suivi budgétaire (projet annuel de performances, rapport annuel de performance, etc.). Cette évolution se poursuivra lors de l'exercice 2025 en intégrant les comptes de résultats simplifiés au sein des documents de suivi budgétaire.</p>	<p>Malgré ce qu'indique la DB, les comptes de résultat simplifiés des principaux régimes ne sont toujours pas publiés dans le PAP 2025.</p>	Non mise en œuvre

Annexe n° 3 : moyens consacrés par l'État aux régimes de retraite en 2024 (en M€) - Schéma n° 1 agrandi

