



Mission interministérielle Régimes sociaux et de retraite

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2015

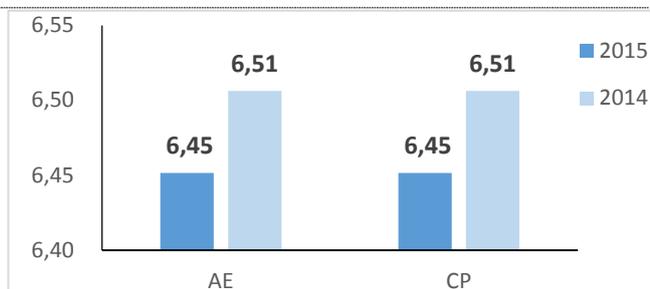
Régimes sociaux et de retraite

Programmes de la mission :

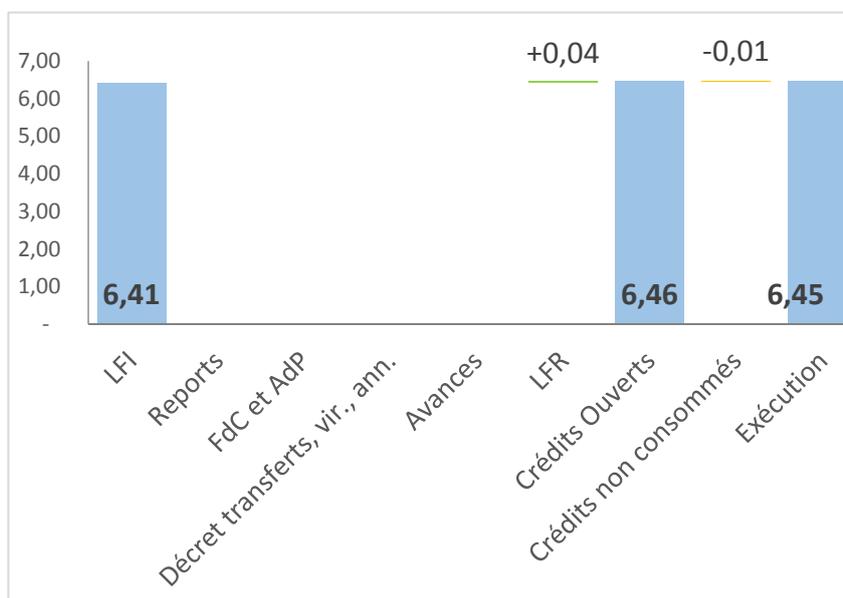
- 198 – Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres
- 197 – Régimes sociaux et de retraite des marins
- 195 – Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers

Montants en exécution hors PIA
(en Md€) :

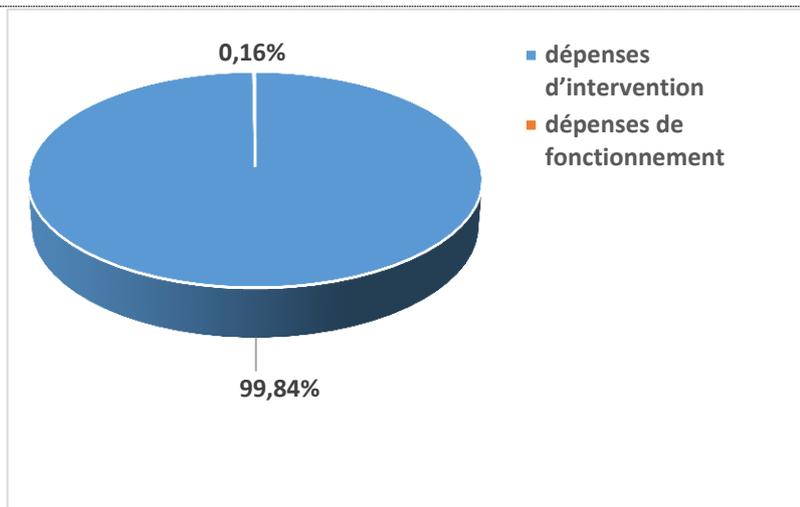
**2,1 %
du budget
général hors R
& D**



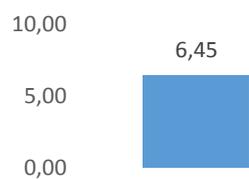
Passage de la LFI à l'exécution budgétaire (en Md€ de CP) :



Les dépenses de la mission par nature
(en % des CP) :



Dépenses fiscales et budgétaires
(en Md€) :



■ Dépenses Budgétaires en CP
■ Dépenses fiscales

Nombre de dépenses fiscales : **0**

Synthèse

Les dépenses de 2015 et la gestion des crédits

En 2015, les dépenses de la mission ont été en baisse par rapport à 2014 (-54,7 M€, soit -1,4%, AE=CP). Alors que la loi de finances pour 2015 prévoyait une baisse de ces crédits de -92,3 M€, celle-ci a été, en exécution, plus mesurée que prévue et la mission a connu un dépassement de la LFI de +37,6 M€.

Cet écart à la LFI masque une dynamique plus complexe : les crédits versés à de nombreux régimes (Mines, Seita, RATP, régimes des agents des chemins de fer d'Afrique du Nord et d'outre-mer) ont été sous-exécutés par rapport à la LFI. Mais l'essentiel des crédits ainsi économisés (41,4 M€ sur les 47,6 M€) ont été transférés ou ont fait l'objet d'opérations de fongibilité à destination de la caisse de retraite de la SNCF, dont il est apparu rapidement, en cours d'exercice, que les crédits ouverts en LFI seraient nettement insuffisants. Le besoin de financement complémentaire de la caisse ayant été de 85,2 M€, ces mouvements de crédits internes à la mission n'ont pas suffi, et il a fallu recourir à une ouverture de crédits en loi de finances rectificative de 43,9 M€.

Cette dynamique met en lumière la très forte dépendance de la mission aux hypothèses démographiques, économiques et salariales. Un besoin né de la surévaluation des cotisations perçues par la caisse de la SNCF a ainsi absorbé la quasi-totalité des économies réalisées sur l'ensemble des autres actions. Ce constat interroge la qualité des prévisions réalisées par les caisses, qui devraient être contre expertisées par les responsables de programmes. Une meilleure information du Parlement semble à cet égard nécessaire, par la communication des hypothèses sous-jacentes aux prévisions de la LFI.

Contrairement aux pratiques antérieures de sous-budgétisation, les crédits alloués au fonds de financement du congé de fin d'activité des routiers l'ont été de manière satisfaisante. Néanmoins, ce progrès ne doit pas altérer la vigilance à l'égard de ce dispositif, qui doit être réformé.

Enfin la persistance d'un pilotage insuffisant et peu rigoureux du pilotage du programme 198 est une nouvelle fois constatée. Dans le cadre de l'ouverture d'une réflexion sur la refonte de l'architecture budgétaire de la mission, des évolutions importantes sont souhaitables.

Appréciation d'ensemble

Régularité

L'exercice 2015 n'appelle pas de remarque particulière au regard de la régularité de l'exécution budgétaire. Ni le transfert de crédit opéré entre le programme 195 et le programme 198 ni l'ouverture de crédits en loi de finances rectificative pour financer la caisse de retraites de la SNCF ne sauraient être considérés comme irréguliers. Il est néanmoins regrettable que ces mouvements aient trouvé leur origine dans une faiblesse de la programmation initiale.

Performance

La Cour constate à nouveau que l'essentiel des dépenses de la mission échappe à la démarche de performance et que les indicateurs définis dans les projets annuels de performance sont à cet égard inadaptés. Elle réitère sa recommandation visant à faire évoluer les indicateurs, en créant notamment un indicateur de suivi de la part de la subvention versée par l'État dans l'effort d'équilibrage annuel des régimes ainsi qu'en définissant des indicateurs d'efficacité pertinents permettant d'évaluer la performance de gestion réelle des organismes.

Soutenabilité budgétaire

La loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019 prévoit, jusqu'en 2017, une stabilité des dépenses de la mission. Compte tenu de la nature de la mission, le respect de ces plafonds est en réalité conditionné à la bonne réalisation des prévisions démographiques et économiques dont la fiabilité est assez faible.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2014

Les efforts fournis en matière de budgétisation du fonds CFA sont un progrès notable, qui répond en partie à la recommandation de la Cour formulée en 2014 relative à la sous budgétisation chronique du CFA.

En dehors de cela, aucune des recommandations formulée n'a été suivies d'effet, sans pour autant que des arguments convaincants leur ait été opposés.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2015

- 1. Faire évoluer l'architecture budgétaire de la mission soit en regroupant au sein d'une même mission l'ensemble des régimes spéciaux de retraite subventionné par l'État, soit en confiant à la direction de la sécurité sociale la responsabilité du programme 198 (hors CFA).*
- 2. Transférer les crédits relatifs au congé de fin d'activité des routiers à la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».*
- 3. Renforcer l'information du Parlement en enrichissant la justification au premier euro des PAP d'une analyse approfondie et homogène entre les programmes des déterminants économiques, démographiques et réglementaires des besoins de financement des organismes.*
- 4. Rénover le dispositif de suivi de la performance en introduisant des indicateurs d'efficience appropriés à l'activité des organismes, ainsi que des indicateurs de suivi de l'évolution de la contribution de l'État dans la couverture des besoins de financement des régimes subventionnés.*

Sommaire

Introduction	8
1 Les dépenses de 2015 et la gestion des crédits	12
1.1 L'exécution des crédits de la mission en 2015	12
1.2 Une budgétisation compliquée par la faiblesse des prévisions démographiques et financières des caisses	15
1.3 La gestion infra-annuelle des crédits	16
1.4 L'exécution 2015 dans le triennal	20
2 Les grandes composantes de la dépense	22
2.1 Une structure de dépense quasi exclusivement composée de dépenses d'intervention.....	22
2.2 Le financement des opérateurs : l'ENIM	25
3 Régularité, soutenabilité et performance budgétaires	28
3.1 La régularité de l'exécution budgétaire	28
3.2 La soutenabilité budgétaire	28
3.3 La démarche de performance	29
4 Les recommandations de la Cour	31
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2014.....	31
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2015.....	32

Introduction

La Mission Régimes sociaux et de retraites est une mission interministérielle qui regroupe certains des crédits de l'État concourant au financement de régimes spéciaux de retraite. Elle était dotée en LFI 2015 de 6,4 Mds € (AE=CP) de crédits, en baisse de - 1,4% par rapport à l'exécution budgétaire de 2014. Elle a connu en fin d'exercice un dépassement de +37 M€ des crédits budgétés (+0,6%) en LFI, mais les dépenses exécutées en 2015 sont néanmoins inférieures à celles de 2014 (-0,8%).

La mission comprend trois programmes sectoriels : le 198 (*Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres* qui comprend essentiellement les subventions d'équilibre aux régimes de retraite de la RATP et de la SNCF), le 197 (*Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins*) et le 195 (*Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers*). Ses crédits sont mis à disposition du ministre chargé des transports (P197 et P198) et du ministre chargé du budget (P195).

Les crédits de la mission sont à 99,8% des crédits du titre 6 qui financent essentiellement les prestations d'assurance vieillesse des différents régimes spéciaux de la mission, à l'exception du financement d'un dispositif spécifique de congé de fin d'activité (CFA) des routiers au sein du programme 198 (pour un montant de 153 M€ en LFI 2015). Les 0,2% restant correspondent à une subvention pour charge de service public de 10 M€ en LFI 2015 (titre 3) versée à l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) dans le cadre du programme 195. L'ENIM est le seul opérateur compris dans le périmètre de la mission. La subvention versée par l'État couvre environ 37% des frais de gestion de l'Établissement.

Les programmes de la mission ne rémunèrent aucun ETPT. Par ailleurs, aucune dépense fiscale n'est rattachée à cette mission.

Une mission au périmètre inchangé qui doit évoluer

La Cour des comptes a regretté, à plusieurs reprises, l'absence d'évolution de la mission, tant dans son périmètre que dans son architecture interne. De fait, le périmètre de la mission n'a pas été modifié sur l'exercice 2015 et ne l'est pas davantage au PLF 2016.

Pourtant, la maquette de la mission mériterait de connaître deux évolutions.

Tout d'abord, l'absence, au sein de la mission, d'un certain nombre de régimes spéciaux de retraite (Opéra, Comédie Française, Anciens électriciens d'Afrique du nord) bénéficiant pourtant de subventions budgétaires concourant à l'équilibre des régimes, fruit d'une construction empirique qui aboutit à l'éparpillement des régimes spéciaux dans plusieurs missions et nuit à la cohérence d'ensemble de la mission et à la lisibilité des crédits versés.

Par ailleurs, le rattachement, au sein du programme 198, des crédits concourant au financement d'un dispositif de congé de fin d'activité des routiers, qui ne correspond en rien à un dispositif en lien avec un régime social de retraite, mais tient davantage de l'aide à un secteur économique en difficulté, ne se justifie pas plus.

Enfin, le pilotage général du programme 198, de loin le plus important en termes de crédits, est globalement très faible, en raison du caractère distendu des relations entre la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) et les caisses de retraites de la SNCF et de la RATP, dont elle n'assure plus la tutelle (désormais tutelle conjointe des ministres chargés du budget et de la sécurité sociale). Dès lors, le principe du maintien de la DGTIM comme responsable de programme se pose.

Des décisions à prendre sans plus tarder

Ces trois constats ont donné lieu depuis plusieurs années à des recommandations de la Cour, auxquelles les administrations concernées avaient jusqu'à présent opposé des arguments tenant essentiellement à l'histoire ou au souhait de ne pas multiplier, au sein de la mission, des programmes de « petite surface budgétaire ».

Une réflexion est désormais engagée pour repenser l'architecture budgétaire de la mission. Un travail de simplification des nomenclatures budgétaires est conduit par la direction du budget afin notamment de renforcer la cohérence et l'articulation des programmes et d'en diminuer, incidemment, le nombre. Dans cette recherche de cohérence, la direction du budget reconnaît réfléchir à la possibilité, à terme, de regrouper au sein de la mission, les crédits relevant des financements d'autres régimes

spéciaux¹. Néanmoins, ce projet est loin d'être abouti et n'est pas considéré comme prioritaire pour l'exercice 2016. Cette perspective irait pourtant dans le sens d'une plus grande cohérence et lisibilité des missions budgétaires et doit être encouragée. Elle ne suffirait néanmoins pas à répondre au constat d'un manque de visibilité pour le Parlement de l'effort financier global consenti par l'Etat pour financer les régimes spéciaux, en raison de l'absence notamment de consolidation de ces crédits avec ceux versés dans le cadre du mécanisme de compensation inter-régimes à certains régimes spéciaux².

Par ailleurs, des réflexions concernant le programme 198 sont en cours à la DGITM et à la direction du budget (DB). Dans un souci de cohérence et de recherche de simplification, il pourrait être envisagé de refondre la maquette de la mission et de supprimer le programme 198 par un double mouvement.

D'une part, il pourrait être envisagé de transférer la responsabilité de programme de l'ensemble des régimes du P198 à la direction de la sécurité sociale, qui, partageant la tutelle des caisses de la RATP et de la SNCF, joue d'ores et déjà un rôle central dans le pilotage financier et réglementaire des régimes.

D'autre part, le transfert du pilotage budgétaire du fonds CFA vers un autre programme pourrait être alors opéré, pour répondre à la critique de l'absence de cohérence dans la présence d'un dispositif de cette nature au sein d'une mission finançant des régimes spéciaux. On pourrait ainsi envisager de sortir les crédits du dispositif de financement du CFA des routiers de la mission « Régimes sociaux et de retraites », pour les rattacher à un programme d'une autre mission dans le périmètre du ministère des transports (le programme 203 « Infrastructures et services de transports » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », dont la DGITM est également responsable de programme). L'action 13 du programme, intitulée « Soutien, régulation, contrôle et

¹ On pense ici aux régimes spéciaux de retraite rattachés à l'État employeur de l'Opéra de Paris et de la Comédie Française (17,2 M€ de subvention pour charge de service public en LFI 2015) actuellement au sein de la mission « Culture », à la prise en charge de certaines des pensions de la CNIEG, caisse nationale des industries électriques et gazières et aux crédits versés au régime de retraite obligatoire de base des ouvriers des établissements industriels de l'État, le FSPOEIE, régime spécial au sens du code de la sécurité social mais rattaché à l'État employeur

² Les principaux bénéficiaires du dispositif étant la CANSSM pour 244 M€ et l'ENIM pour 61 M€ en prévisionnel 2015, alors que la SNCF et la RATP sont désormais contributeurs au dispositif (à hauteur respectivement de 10 et 31M€)

sécurité des services de transports terrestres »³, serait alors un cadre cohérent au regard des finalités du dispositif CFA.

Cette réflexion sur l'architecture de la mission répond à une préoccupation récurrente de la Cour. Il conviendrait désormais de s'assurer que cette démarche aboutisse rapidement et permette, quelle que soit l'hypothèse retenue, de répondre à la fois au constat de la faiblesse du pilotage du programme 198 et au caractère inadéquat de la présence des fonds CFA au sein de la mission.

³ Elle est ainsi définie : « transversale aux différents modes de transports terrestres, elle vise à soutenir le report modal, à assurer un fonctionnement concurrentiel équitable des secteurs de transport, à soutenir les mesures de prévention contre les accidents et à accompagner les professions en difficultés ».

1 Les dépenses de 2015 et la gestion des crédits

1.1 L'exécution des crédits de la mission en 2015

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

Tableau n° 1 : synthèse des crédits programmés, disponibles et exécutés en 2015

	P195		P197		P198		Total Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Loi de règlement 2014	1 556,8	1 556,8	820,2	820,2	4 129,3	4 129,3	6 506,3	6 506,3
LFI 2015	1 525,1	1 525,1	853,0	853,0	4 035,9	4 035,9	6 414,0	6 414,0
19 nov 2015 : décret de transfert	- 15,29	- 15,29			+ 15,29	+15,29		
30 dec 2015 : LFR - ouverture de crédits					+ 43,87	+43,87	+ 43,87	+43,87
Total des crédits disponibles	1 509,8	1 509,8	853,0	853,0	4 095,1	4 095,1	6 457,8	6 457,8
Crédits consommés	1 509,9	1 509,9	853,0	853,0	4 088,8	4 088,8	6 451,6	6 451,6
Loi de finance initiale 2016	1 456,8	1 456,8	824,8	824,8	4 038,7	4 038,7	6 320,4	6 320,4

source : DGITM, DAM, DB

1.1.1 Une baisse de la consommation de crédits en 2015

En 2015, les crédits consommés (AE=CP) sur l'ensemble de la mission ont été de 6 451,6 M€, en baisse de -54,6 M€ (-0,8%) sur l'exercice par rapport à 2014. Pour mémoire, l'année 2014 avait été, au contraire, marquée par un retour à la hausse de la consommation de crédits (+68 M€).

Cette diminution globale des dépenses est le fruit des dynamiques suivantes :

- Une baisse de -46,9 M€ des dépenses du programme 195 (régimes des mines et de la SEITA)
- Une baisse de -40,5 M€ des dépenses du programme 198 (régime de retraite des transports terrestres – notamment SNCF et RATP)
- Une hausse de +32,7 M€ des consommations de crédits du programme 197 (régime de retraite des marins)

La hausse des dépenses exécutées sur le programme 197 tient à la progression des dépenses de titre 6, la subvention pour charge de service public versée à l'ENIM (titre 3 - 10,3 M€) poursuivant pour sa part une trajectoire de baisse. Cette augmentation entre 2014 et 2015 ne reflète néanmoins pas une augmentation des dépenses de pensions mais est avant tout le résultat d'un changement de politique budgétaire. La LFI 2015 reflète en effet la volonté initiale du responsable de programme de ne pas ponctionner le fonds de roulement de l'ENIM pour financer le régime, contrairement à ce qui avait été fait les années précédentes : le niveau de trésorerie de l'ENIM, en fin d'exercice, était ainsi passé de 182,4 M€ fin 2012 à 46,1 M€ fin 2014. C'est pourquoi, alors que la LFI 2014 avait été construite en prévoyant, dès l'origine, un prélèvement de 50 M€ sur le fonds de roulement de l'ENIM, la LFI 2015 n'en prévoyait aucun. En définitive, en 2014 le prélèvement a été de 42 M€ en fin d'exercice. Pour l'exercice 2015, malgré la volonté affichée, 8,7 M€ ont en définitive été prélevés sur le fonds de roulement de l'établissement.

La baisse des dépenses exécutées des programmes 195 et 198 s'explique par les facteurs économiques (faible réévaluation des pensions compte tenu d'une inflation réduite) et démographiques concourant à une diminution des besoins de financement (voir infra).

Au total, 2015 a été une année d'inflexion dans la hausse continue des dépenses que connaît la mission depuis 2010, bien qu'elle ait été moins prononcée que ce que la LFI prévoyait. La LFI 2016 prévoit de poursuivre cette dynamique de baisse des dépenses.

1.1.2 Une consommation de crédits en 2015 néanmoins supérieure à la LFI

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

	LFI	Crédits après LFR et régulation	Execution	Exe finale - LFI
P 195 - Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 525,1	1 509,8	1 509,8	-15,3
<i>826 - Régimes de retraite fermés : Mines</i>	<i>1 356,7</i>	<i>1 342,9</i>	<i>1 342,9</i>	<i>-13,8</i>
<i>826 - Régimes de retraite fermés : SEITA</i>	<i>165,3</i>	<i>163,8</i>	<i>163,8</i>	<i>-1,6</i>
<i>827 - Participation aux régimes quasi-éteints : CRRFOM</i>	<i>2,7</i>	<i>2,8</i>	<i>2,8</i>	<i>0,1</i>
<i>827 - Participation aux régimes quasi-éteints : ORTF</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>0,0</i>
P 197 - Régimes de retraites et de sécurité sociale des marins	853,0	853,0	853,0	0,0
P 198 - Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	4 035,9	4 095,1	4 088,8	52,9
<i>832 - Régimes de retraite SNCF</i>	<i>3 196,1</i>	<i>3 255,3</i>	<i>3 281,3</i>	<i>85,2</i>
<i>833 - Régimes de retraite RATP</i>	<i>643,2</i>	<i>643,2</i>	<i>618,3</i>	<i>-24,9</i>
<i>834 - Ch.de fer africains, transports urbains Tunisie-Maroc, réseau franco-éthiopien</i>	<i>41,4</i>	<i>41,4</i>	<i>34,4</i>	<i>-7,0</i>
<i>834 - Participation aux régimes quasi-éteints : autres</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
<i>835 - CFA</i>	<i>153,1</i>	<i>153,1</i>	<i>153,1</i>	<i>0,0</i>
<i>835 - CARCEPT</i>	<i>2,0</i>	<i>2,0</i>	<i>1,7</i>	<i>-0,4</i>
Total MISSION RSR	6 414,0	6 457,8	6 451,6	37,6

source : DGITM, DAM, DB

Si les dépenses exécutées en 2015 sont inférieures de -54,67 M€ (AE=CP) à celles de 2014, elles sont néanmoins supérieures à la LFI 2015 de +37,6 M€ (soit +0,6%). La LFI prévoyait une baisse des dépenses de 92,3 M€ qui n'aura donc été réalisée qu'à 41%.

L'année 2015 a été marquée par une faible inflation qui a conduit, en octobre, à une faible revalorisation des pensions (0,1%). Après le gel de 2014, cette deuxième année de quasi-gel a permis de limiter les dépenses de pension par rapport aux prévisions d'exécution budgétaire. Ceci explique notamment la baisse des crédits consommés sur le P195 (-1% par rapport à la LFI).

Alors que la subvention versée au régime des marins avait été revue à la hausse en LFI, la nature de cette subvention, qui n'est pas une subvention d'équilibre contrairement à la plupart des autres régimes (voir infra), a conduit l'Etat à verser à l'euro près la subvention prévue en LFI en escomptant que l'écart prévisionnel (évalué à 10 M€ avant clôture définitive des comptes 2015) pourrait être pris sur la trésorerie de l'ENIM.

Enfin, des dynamiques contraires ont eu une incidence sur le programme 198, essentiellement liées à des mauvaises prévisions

démographiques, qui masquent l'effet positif que la faible inflation a également dû avoir sur la maîtrise des dépenses.

Sur le programme, mais aussi sur l'ensemble de la mission, le seul régime à avoir connu une hausse de ses dépenses par rapport à la LFI est le régime de retraites de la SNCF, qui a connu en fin d'année un besoin complémentaire de +85,2 M€, en raison d'une surévaluation, au moment de la LFI, du montant des cotisations que la caisse devait percevoir.

A l'inverse, alors que la LFI avait prévu une hausse des dépenses pour le régime de la RATP, celle-ci ne s'est pas réalisée, en raison d'une mauvaise appréciation du nombre de départs en retraite. L'augmentation prévue n'a donc pas eu lieu. L'écart à la LFI a été de -24,9 M€ et les dépenses ont, in fine, été extrêmement stables par rapport à 2014 (-0,7 M€ sur une masse de plus de 600 M€).

Enfin, après avoir été réévalués en LFI par rapport à 2014, les crédits versés au fonds CFA ont été volontairement versés au niveau de la LFI (voir infra).

1.2 Une budgétisation compliquée par la faiblesse des prévisions démographiques et financières des caisses

Pour les programmes 195 et 197, la LFI 2015 est équivalente aux demandes initiales formulées par les responsables de programme. La demande initiale du responsable de programme 198 était, elle, supérieure de 102 M€ à la programmation finalement retenue, à la suite des échanges entre la direction du budget et les caisses, en raison d'une part d'une prévision fondée sur une inflation à 1,4%, rabaisée à 1%, d'hypothèses démographiques pour les caisses de la SNCF et de la RATP revues à la baisse et de la prise en compte d'une hausse du taux de cotisation patronal à la SNCF.

Contrairement à 2014, l'effet du décalage de la date de revalorisation des pensions avait été pris en compte dans la LFI et n'a donc pas eu d'impact. La très faible inflation n'avait, elle, par contre, pas été prévue par la direction du budget. La LFI avait ainsi été construite pour les trois programmes sur une hypothèse de 1%, loin des 0,1% finalement constatés.

Plus généralement, les dépenses de la mission Régime Sociaux et de Retraite sont des dépenses à caractère obligatoire dont les déterminants économiques, démographiques et réglementaires jouant aussi bien sur les

dépenses (évolution du nombre de départs en retraite ou du nombre de cotisants), que sur les recettes (masse salariale). Sur l'ensemble de ces sujets, les responsables de programme n'ont pas réellement de marge de manœuvre. Mais ils devraient, néanmoins, participer de manière plus directe et active au pilotage de l'élaboration des prévisions.

Les hypothèses de budgétisation sont, de fait, élaborées par les responsables de programmes sur la base d'informations communiquées par les caisses gérant les régimes. Si la direction du budget affirme pouvoir procéder à la contre-expertise de ces prévisions pour l'ensemble des trois programmes de la mission, ceci n'est pas le cas au sein du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer. La Cour a souligné à plusieurs occasions cette difficulté, et le constate une nouvelle fois en 2015 pour le programme 198. Ceci met en lumière le besoin d'un investissement supplémentaire des responsables de programme à ce sujet, afin de ne pas les laisser se contenter de jouer un rôle passif de constat de dérapages mal anticipés.

1.3 La gestion infra-annuelle des crédits

1.3.1 Une gestion de la réserve de précaution peu justifiée au regard de la nature des crédits

En 2015, le montant mis en réserve en début d'exercice a été, pour chacun des trois programmes, de 8% des crédits disponibles en LFI, contre 7% en 2014.

Une nouvelle fois, l'intégralité de la réserve a été levée au mois de septembre, suffisamment tôt pour permettre aux organismes de disposer de la visibilité suffisante et s'assurer de la continuité de leurs opérations

Tableau n° 3 : Mise en réserve et levée de réserve par programme (M€, AE=CP)

	Taux de mise en réserve	Montant gelé	Levée de la réserve	Réserve résiduelle
P195	8%	122	tamponné du 9 sep 2015	0
P197	8%	67,7	tamponné du 9 sep 2015	0
P198	8%	322,9	tamponné du 9 sep 2015	0

Sources : CBCM Ministère des Finances, CBCM MEDDE

On peut néanmoins s'interroger sur la pertinence de ces mises en réserve systématiques, comme l'ont fait les contrôleurs budgétaires et

comptables ministériels (CBCM) des deux ministères concernés par la mission, en rendant un avis réservé sur les programmes, arguant, dès le début d'année, du fait que la soutenabilité de chaque programme dépend de la levée de la mise en réserve. Or ces montants mis en réserves pourraient donner une image faussée d'éventuelles marges de manœuvre budgétaire au sein de la mission. C'est pourquoi le CBCM du Ministère des finances regrette que le P195 ne soit pas exonéré de la réserve de précaution, un raisonnement qui pourrait être élargi à l'ensemble de la mission. Si les responsables de programmes considèrent que ces mises en réserve sont levées suffisamment tôt pour ne pas poser de difficultés de gestion particulières, cette pratique soulève néanmoins une question de sincérité budgétaire.

1.3.2 La régulation infra annuelle au sein des programmes

**Tableau n° 4 : Mouvements de crédits opérés en cours d'année 2015
(AE=CP, M€)**

	LFI	Fongibilité	Décret de transfert	LFR décembre	Crédits après LFR et régulation	Execution	Exe finale - LFI
P 195 - Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 525,1	0,0	-15,3	0,0	1 509,8	1 509,8	-15,3
<i>826 - Régimes de retraite fermés : Mines</i>	<i>1 356,7</i>	<i>-0,1</i>	<i>-13,7</i>	<i>0,0</i>	<i>1 342,9</i>	<i>1 342,9</i>	<i>-13,8</i>
<i>826 - Régimes de retraite fermés : SEITA</i>	<i>165,3</i>	<i>0,0</i>	<i>-1,6</i>	<i>0,0</i>	<i>163,8</i>	<i>163,8</i>	<i>-1,6</i>
<i>827 - Participation aux régimes quasi-éteints : CRRFOM</i>	<i>2,7</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>2,8</i>	<i>2,8</i>	<i>0,1</i>
P 197 - Régimes de retraites et de sécurité sociale des marins	853,0	0,0	0,0	0,0	853,0	853,0	0,0
P 198 - Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	4 035,9	0,0	15,3	43,9	4 095,1	4 088,8	52,9
<i>832 - Régimes de retraite SNCF</i>	<i>3 196,1</i>	<i>0,0</i>	<i>15,3</i>	<i>43,9</i>	<i>3 255,3</i>	<i>3 281,3</i>	<i>85,2</i>
<i>833 - Régimes de retraite RATP</i>	<i>643,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>643,2</i>	<i>618,3</i>	<i>-24,9</i>
<i>834 - Ch.de fer africains, transports urbains Tunisie-Maroc, réseau frc</i>	<i>41,4</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>41,4</i>	<i>34,4</i>	<i>-7,0</i>
<i>835 - CARCEPT</i>	<i>2,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>2,0</i>	<i>1,7</i>	<i>-0,4</i>
Total MISSION RSR	6 414,0	0,0	0,0	43,9	6 457,8	6 451,6	37,6

source : DGITM, DAM, DB

Sur l'ensemble de l'exercice 2015, trois opérations sont venues modifier les montants de crédits ouverts en LFI au sein des différents programmes :

- Une opération d'ouverture de crédits, en LFR⁴ de 43,9 M€ (AE=CP) (soit une augmentation de 0,7% de la LFI) autorisée
- Trois opérations internes à la mission :
-

⁴ LOI n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 (1)

- Un décret de transfert⁵ de 15,27 M€ du P195 au bénéfice du P198, rendu possible par la sous-exécution des dépenses des caisses des mines et de la SEITA notamment liée à la très faible réévaluation des pensions en 2015
- Au sein du P195, une opération de fongibilité de 70 000 euros, a été opérée entre les crédits alloués à la CANSSM et ceux de la CRRFOM pour répondre à un besoin complémentaire non anticipé.
- Des opérations de fongibilité au sein du P198 pour des montants qui n'ont pas été précisés par le responsable de programme.

À l'exception de la Caisse de retraites des régies ferroviaires d'outre-mer (CRRFOM) (dont le montant de crédits transférés par fongibilité est négligeable au regard des enjeux financiers globaux de la mission), l'ensemble de ces opérations a concerné les besoins de la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF.

Dès le mois de mai 2015, il était apparu au CBCM que les crédits alloués à la CPRP SNCF allaient devoir être revus à la hausse, pour un montant minimum de 60 M€. En septembre 2015, après prise en compte des départs à la retraite liquidés pendant l'été, au moment de la demande de 4^e acompte de contribution d'équilibre, la caisse a fait connaître au responsable de programme un besoin complémentaire de plus de 83,97 M€.

Cette différence entre les dépenses exécutées et la LFI s'explique par le fait que le produit des cotisations versées a été, en cours d'année, inférieur à ce qui était prévu. L'origine de cet écart est double : il tient aux difficultés d'articulation des prévisions relatives d'une part au nombre de cotisants, mais aussi à leur niveau de rémunération (ce qui est du ressort de l'entreprise SNCF et non de la caisse) mais a néanmoins un impact sur le montant des cotisations perçues, et donc sur l'équilibre du régime.

Les responsables du programme 198 ont donc bénéficié de 59,2 M€ de ressources complémentaires grâce à ce décret de transfert et aux crédits ouverts en LFR. Mais pour couvrir l'intégralité du besoin en financement de la CPRP (85,2 M€ en fin d'exercice, soit 26,1 M€ supplémentaires), ils ont également procédé à des opérations de fongibilité entre les autres actions du programme qui dégageaient des excédents (notamment de la RATP et du régime des chemins de fer

⁵ Décret n° 2015-1505 du 19 novembre 2015 portant transfert de crédits

d'Afrique). Les autres régimes ayant dégagé 32,2 M€ de crédits, en fin d'exercice, 6,1 M€ n'ont pas été consommés.

En tout état de cause, l'ensemble de ces mouvements illustre la faiblesse du pilotage de la mission et sa grande sensibilité aux prévisions établies en LFI. Alors que la plupart des actions de la mission ont été en sous-exécution par rapport à la LFI, la mauvaise anticipation des besoins de financement de la CPRP SNCF, principale caisse financée par la mission, a absorbé l'intégralité des économies réalisées.

1.3.3 Une budgétisation correcte du congé de fin d'activité des routiers en 2015

Les crédits de l'action 5 du P198 (financement du congé de fin d'activité des conducteurs routiers) financent un dispositif contractuel de départ en pré-retraite à partir de 57 ans. Comme la Cour des comptes l'a antérieurement souligné, ce dispositif a connu, pendant plusieurs exercices, une sur-exécution systématique, en raison d'une part d'une mauvaise anticipation démographique et d'autre part d'une sous budgétisation chronique, entraînant d'une part des besoins systématiques d'ouverture de crédit en fin d'exercice.

Ces constats ont conduit, pour répondre aux critiques récurrentes de sous-budgétisation, à augmenter fortement les crédits ouverts en LFI 2015 sur l'action relative au financement du fonds CFA. Alors que la LFI 2014 prévoyait 107 M€ de crédits pour une exécution finale de 153,7 M€, la LFI 2015 a ainsi directement prévu des crédits à hauteur de 153,1 M€.

Ce changement important dans la pratique de pilotage du fonds CFA est à souligner. Il illustre à quel point, malgré les difficultés rencontrées par le responsable de programme pour élaborer des prévisions démographiques fiables, ces dernières n'empêchaient pas, pour autant, de tenter d'évaluer, le plus précisément possible, la réalité des dépenses à venir.

Les crédits du fonds CFA, outil de gestion du besoin en fonds de roulement de la CPRP SNCF en 2015

Les crédits alloués au fonds CFA ont servi, en cours d'exercice, à financer les besoins en trésorerie de la CPRP SNCF, qui étaient apparus tôt dans l'année.

Pour permettre le versement plus rapide des sommes demandées (84 M€ appelées par la CPRP SNCF en septembre 2015), et pour tenir compte du fait que la CPRP avait épuisé des possibilités d'emprunt, les crédits du fonds CFA ont été temporairement utilisés à cet effet. Le décret de transfert puis l'ouverture de crédits en LFR ont permis de compenser auprès du fonds les crédits ainsi consommés. L'ensemble des besoins de crédits avaient donc trait aux besoins de la SNCF, même si, comptablement, le responsable de programme avait en cours d'année, par cette pratique, créé un besoin de financement du fonds CFA.

Un deuxième élément ayant trait à la gestion du fonds CFA sur l'exercice est à souligner. Pendant plusieurs années, malgré les ouvertures de crédits en fin d'exercice censées couvrir la sous budgétisation chronique de l'action, ces dernières ne suffisaient pas à couvrir intégralement les dépenses engagées par le gestionnaire de fonds, Klesia. L'État a donc contracté, sur plus années, une dette vis à vis du gestionnaire de fonds qui s'élevait, en début d'exercice 2015, à 15,4 M€.

Or au début du mois de novembre 2015, Klesia a communiqué au responsable de programme une évaluation réactualisée de ses besoins de crédits pour l'année 2015. Ces documents font état d'un besoin de 140,4 M€. Pourtant, la direction du budget a pris la décision de verser à Klesia l'intégralité de la subvention prévue en LFI, soit 153,1 M€, considérant ainsi que le reliquat de crédits versés, qui pourrait s'élever à 12,7 M€ si la prévision de clôture, non connue à ce jour, était réalisée, permettrait de rembourser en grande partie la dette accumulée.

Si cette perspective de quasi apurement de la dette de l'Etat vis à vis du fonds est une décision saine et nécessaire pour anticiper une éventuelle réforme du dispositif CFA qui pourrait se traduire par un désengagement de l'État, il serait souhaitable qu'un document retrace de manière rigoureuse la stratégie d'apurement de la dette de l'État vis-à-vis du fonds.

1.4 L'exécution 2015 dans le triennal

La trajectoire des dépenses en 2015 est inférieure de près de 400 M€ au plafond défini dans la précédente loi de programmation des

finances publiques 2013-2015. La LFI pour 2015 ayant été définie en même temps que la nouvelle loi de programmation pour la période 2014-2019⁶, le plafond correspond au montant voté en LFI.

Tableau n° 5 : Crédits autorisés dans le cadre des LPFP 2013-2015 et 2014-2019 (Md € AE=CP)

	2014	2015	2016	2017
LPFP 2013-2015	6,75	6,84		
LPFP 2014-2019	6,51 (LR)	6,41	6,40	6,40
LFI 2015		6,41		
Exécution 2015		6,45		

source : DGITM, DAM, DB

Au-delà d'écarts de prévisions dans la démographie des différents régimes, les raisons concourant à expliquer la sous-exécution des dépenses par rapport au triennal 2013-2015 sont de deux ordres.

La principale explication tient à l'écart entre le niveau d'inflation retenu pour le triennal et les niveaux constatés. La revalorisation des pensions étant basée sur le niveau d'inflation, cet écart a un impact direct sur le montant des dépenses. Ainsi, l'inflation a été bien plus faible qu'initialement prévu. Le triennal 2013-2015 se fondait sur un niveau d'inflation de 1,75% pour les 3 années alors que la revalorisation des pensions a été de 1,3% en 2013, 0% en 2014 (gel) et de 0,1% en 2015.

Cet effet se combine avec le décalage de la date de revalorisation annuelle des pensions du 1^{er} avril au 1^{er} octobre, voté en 2014, qui joue également un rôle. Ainsi, la direction du budget évalue les économies opérées pour le seul P195 à 7 M€ pour l'année 2015.

La loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019, quant à elle, était fondée sur une hypothèse de taux de revalorisation de 0,9% au 1^{er} octobre 2015 (alors que la revalorisation appliquée n'a été que de 0,1%) puis de 1,75% pour les années suivantes. Or l'inflation ne devrait pas dépasser 1% en 2016, comme annoncé par le Ministre des Finances le 4 février 2016. Dès lors, il est probable que la moindre revalorisation des pensions continue de limiter l'évolution des dépenses de la mission.

⁶ Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019

2 Les grandes composantes de la dépense

2.1 Une structure de dépense quasi exclusivement composée de dépenses d'intervention

2.1.1 Des dépenses contraintes dont les responsables de programme ne maîtrisent pas les déterminants

Composée à 99,8% de dépenses de titre 6, les crédits de la mission viennent couvrir, pour l'essentiel, des dépenses obligatoires dans le cadre de subventions sur lesquels les responsables de programme n'ont que très peu de marges de manœuvre.

Les déterminants des dépenses sont donc essentiellement liés aux équilibres des caisses de retraites, à qui l'État apporte des subventions⁷, censées équilibrer ou contribuer à équilibrer les régimes. Cette part de l'Etat dans l'effort d'équilibrage des régimes spéciaux, dont la Cour dans son précédent rapport a montré qu'elle avait fortement progressé ces dernières années, s'est stabilisée à 66,7% des dépenses en 2015 (après prise en compte de la compensation démographique).

Jouant sur les dépenses et les recettes des caisses, ces déterminants sont essentiellement de trois ressorts : démographiques (évaluation du nombre de départs en retraite et du nombre de cotisants), réglementaires (jouant sur les conditions de départ en retraite et les niveaux de cotisation) et salariaux (évolution de la masse salariale qui joue sur l'assiette des cotisations, mais également sur le montant des pensions perçues à la liquidation)

Les hypothèses démographiques sont à ce titre particulièrement sensibles. Or les responsables de programme sont très passifs, face aux prévisions démographiques des caisses, qu'ils ne se donnent pas les moyens de contre-expertiser. La CPRP SNCF dispose de son propre service d'actuariat, contrairement à la CRP RATP (de taille plus modeste) qui fait appel à un actuaire extérieur. Ces régimes représentent à eux deux 60% des crédits de la mission et, contrairement à d'autres régimes de la

⁷ Subventions d'équilibre pour les régimes de la SNCF et de la RATP, subvention sans obligation d'équilibre pour les régimes des mines et des marins

mission, ne sont pas appelés à s'éteindre à terme⁸. C'est pourquoi il est important de s'assurer qu'ils sont pilotés avec une précision et une rigueur bien supérieure à ce qui est actuellement constaté.

Une évaluation de la réforme de 2008 qui fait apparaître un surcoût conséquent pour les caisses de retraites de la SNCF et de la RATP

Les difficultés à prévoir les évolutions des équilibres financiers des caisses sont illustrées par une étude fournie par la DGITM sur l'évaluation de l'impact de la réforme des régimes spéciaux de 2008.

En effet, alors que cette réforme avait vocation à rapprocher les dispositifs encadrant les droits à pension des régimes spéciaux du régime général pour en limiter les surcoûts, cette réforme a été accompagnée d'une série de mesures notamment salariales qui, loin de seulement limiter l'impact financier de la réforme, devrait en réalité le rendre plus coûteux à terme. La DGITM estime en effet, dans ses prévisions, que si la réforme a effectivement permis de dégager des économies (en calculant le différentiel entre le coût sur les pensions des mesures salariales et le gain en cotisation de la hausse des cotisations et de l'allongement de la durée) jusqu'en 2014, un coût net pour les caisses de la SNCF et de la RATP pourrait commencer à apparaître compter de 2015. Pour la seule CPRP SNCF (ce calcul n'ayant pas été réalisé en projection pour la RATP), ce surcoût pourrait représenter 50 M€ en 2020 et jusque 200 M€ annuels en 2040. Ces évaluations, conséquentes, mériteraient d'être affinées pour une parfaite information des parlementaires.

2.1.2 Des subventions qui financent également des charges de gestion

A l'exception de la CPRP RATP, dont les charges de gestion sont financées intégralement par une contribution de l'entreprise, et de l'ENIM, à qui l'Etat verse une subvention spécifique pour charge de service public (titre 3, voir infra), une part (modeste, moins de 1% des crédits de la mission) des crédits d'intervention versés aux caisses servent également à couvrir leurs dépenses de fonctionnement. Ces frais de gestions, pilotés par des conventions d'objectifs et de gestion, échappent complètement aux responsables de programme. On constate ainsi des évolutions assez disparates selon les caisses, avec notamment une hausse

⁸ À ce sujet, voir *Cour des Comptes, Rapport sur l'application des lois de financement de la Sécurité Sociale, 2012, Chapitre VI – Les réformes des régimes de retraite de la SNCF et de la RATP*

des frais de gestion de la SNCF de +6% en 2015, sans que les responsables de programme, qui pourtant contribuent à leur financement, puissent agir ou *a minima* suivre ces évolutions.

2.1.3 La situation de la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines

La situation de la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les Mines (CANSSM) mérite une attention particulière. Pour ce régime, l'État n'est pas tenu d'assurer l'équilibre du compte de résultats de la branche vieillesse de la caisse. Dans les faits, le calcul prévisionnel de la subvention au régime est néanmoins élaboré en LFI dans cet esprit. Néanmoins, sur les exercices 2013 et 2014, la CANSSM s'est retrouvée en déficit de -18,5 et -15,4 M€ creusant une situation financière déjà dégradée. En outre, la branche vieillesse devrait connaître à nouveau un solde déficitaire au terme de l'exécution 2015, estimé fin février 2016 à -5,6M€ par la CANSSM.

Tableau n° 6 : Compte de résultat prévisionnel de la branche vieillesse de la CANSSM

	2012	2013	2014	P 2015
Pensions	1719,1	1682,5	1628,1	1581,9
Subventions	1371,6	1328,5	1385,8	1342,9
Compensations	263	261	252	248
Cessions	136,6	108,3	0,5	0
Cotisations	21,5	17,6	15,3	13,5
Résultats	33,2	-18,5	-15,4	-5,6

source : CANSSM, direction du budget

Plus globalement, la CANSSM, branches vieillesse et maladie additionnées, a accumulé, sur longue période, des déficits conduisant à une situation nette négative de -978 M€ fin 2014. En l'absence de transfert ou d'amortissement de cette dette, la caisse finance à court terme les besoins de trésorerie induits par la persistance de ce déséquilibre structurel. À cette fin, la caisse était autorisée à recourir à des emprunts

non permanents dans la limite d'un plafond, qui s'élevait jusqu'au 31 janvier 2016, à 1 050 M€⁹.

Pour ce faire, la caisse combinait des recours à la Caisse des dépôts et consignations (limité à un plafond prêt + avances de 350 M€), à l'ACOSS (dans la limite légale de 250 M€ en application de l'article 30 de la LFSS de 2014) et à divers prêts bancaires de court terme, à des taux plus élevés. Cette situation a eu pour conséquence une augmentation forte des frais financiers payés par la caisse, qui ont été de 8,9 M€ en 2014 et devraient être d'environ 10 M€ en 2015.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 va entraîner des modifications à cette situation. Elle prévoit, dans le cadre de la refonte de l'architecture financière du risque maladie, la reprise par le régime général des déficits cumulés de la branche maladie de la caisse (article 32 de la LFSS 2016). Cette opération devrait diminuer d'environ 690 M€ les déficits cumulés de la CANSSM et ramener son besoin en trésorerie à un niveau estimé à un maximum de -324 M€ en fin d'exercice 2016, (d'après l'agence comptable de la CANSSM). La caisse pourra, pour le financer, s'appuyer sur son plafond de recours à des ressources non permanentes autorisé, ramené à 350 M€¹⁰ à compter de février 2016.

Cette évolution devrait, à l'avenir, limiter les frais financiers de la caisse. Elle ne résout néanmoins pas le problème structurel posé par l'existence de ces déficits cumulés de la branche vieillesse (412M€ fin 2014), dette sociale dont aucun dispositif ne prévoit, à ce jour, l'amortissement.

2.2 Le financement des opérateurs : l'ENIM

Alors que l'enveloppe globale de crédits du programme 197 s'élève en LFI 2015 à 852,9 M€, la subvention pour charge de service public versée à l'ENIM est de 10,3 M€, soit 1,2% des crédits du programme (et 0,2% des crédits de la mission). La question de l'évolution des dépenses de fonctionnement de l'ENIM apparaît, de fait, comme

⁹ article 42 de la loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016.

¹⁰ article 42 de la loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016.

relativement marginale au regard des enjeux financiers attachés au financement du régime de retraites des marins.

La dynamique de réduction des dépenses de fonctionnement de l'établissement constatée depuis 2013 a connu, en 2015, un coup d'arrêt. Les frais de gestion de l'établissement se sont élevés en 2015 à 28 M€, en hausse légère par rapport à 2014 (+0,3%).

L'origine de cette augmentation tient aux dépenses de personnel. Malgré une baisse de 10 ETP entre en 2014 et 2015, ces dernières ont légèrement augmenté en 2015, l'établissement ayant notamment versé en 2015 un rattrapage de prime d'intéressement pour 2013 et 2014 (pour 0,3 M€). Sur la même période, les autres dépenses de fonctionnement comme les dépenses informatiques (hors investissements) ont légèrement diminué, à un rythme néanmoins ralenti par rapport à la baisse constatée en 2014.

Tableau n° 7 : Dépenses de fonctionnement de l'ENIM depuis 2013

	2013	2014	2015 (p)	2015/2014	2015 : Exe / COG
Plafond d'ETP					
objectif de la COG	410	390	370	-5,1%	
exécution	395	374	364	-2,7%	-1,6%
Dépenses de fonctionnement					
Dépenses de personnel (dont MAD)					
objectif de la COG	25,80	25,10	24,24	-3,4%	
exécution	22,34	21,85	22,12	1,2%	-8,8%
Dépenses informatiques					
objectif de la COG	4,73	3,78	2,93	-22,5%	
exécution	3,72	2,83	2,68	-5,2%	-8,5%
Autres dépenses de fonctionnement					
objectif de la COG	3,56	3,33	3,24	-2,7%	
exécution	3,69	3,27	3,23	-1,2%	-0,3%
Total dépenses de fonctionnement					
objectif de la COG	34,09	32,21	30,41	-5,6%	
exécution	29,74	27,94	28,03	0,3%	-7,8%

Source : direction des affaires maritimes

La première COG de l'établissement couvrait la période 2013-2015. Aussi bien en matière de maîtrise des dépenses que de respect des plafonds d'emploi, les objectifs de la COG ont été atteints en fin de période, de manière très précoce en ce qui concerne la maîtrise des frais des dépenses de personnel, ce qui est à souligner. Les économies dégagées par l'ENIM à la suite de sa réorganisation et son déménagement à la Rochelle (notamment en termes de frais de personnel et

d'immobilier) semblant avoir été pour l'essentiel réalisées, un travail d'identification des sources potentielles d'économies devra être réalisé.

En l'absence d'une nouvelle COG l'année 2016, le PLF 2016 a fixé à 9,85 M€ le montant de la subvention, poursuivant la trajectoire de diminution entamée depuis 2012. Ainsi, la volonté poursuivie depuis 2013 de faire baisser la subvention à due proportion de la baisse des frais de gestion devrait se renforcer encore en 2016, puisque malgré la stabilité des dépenses en 2015, la subvention devrait, elle, diminuer.

Tableau n° 8 : Évolution de la subvention versée depuis 2012

	2012	2013	2014	2015	LFI 2016	2016/2012
Subvention pour charge de service public	12 206	11 782	10 788	10 256	9 850	-19,3%

Source : direction des affaires maritimes

Dans le cadre de la loi de finances rectificatives votées le 30 décembre 2015, le plafond d'emplois de l'ENIM a été relevé de 8 ETPT au 1^{er} janvier 2016 pour permettre à l'établissement d'assurer dès le 1^{er} janvier 2016 les activités de recouvrement de la caisse maritime d'allocations familiales (CMAF), mission jusqu'alors gérées par les services de l'État mais transféré à l'ENIM dans le cadre de la LFSS pour 2015 (article 30) qui crée un guichet unique de taxation, d'émission et de recouvrement pour les armateurs.

3 Régularité, soutenabilité et performance budgétaires

3.1 La régularité de l'exécution budgétaire

L'exercice 2015 ne soulève pas de remarque en matière de régularité de l'exécution. En effet, l'ouverture de crédits réalisée en décembre dans le cadre de la LFR pour abonder le financement de la CPRP SNCF a correspondu à un besoin de crédits complémentaires dont le CBCM, bien qu'alerté dès le mois de mai, considérait qu'il valait mieux attendre les évaluations de septembre pour en mesurer l'ampleur. Toute mesure d'ouverture anticipée prise en cours d'exercice aurait nécessité un correctif en fin d'année, ce qui n'aurait pas été plus pertinent. Par ailleurs, le caractère obligatoire de cette subvention appuie la régularité de la demande. Enfin, la situation financière de la CPRP SNCF, qui ne dispose ni de réserve financière, ni de ressources alternatives, rendait cet abondement nécessaire.

3.2 La soutenabilité budgétaire

La Cour notait, dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2014, l'optimisme de la programmation pluriannuelle 2014-2019 au regard des projections de moyen terme qui lui avaient été communiquées. Ces projections n'ont été que revues marginalement par les caisses en 2015, ce qui ne change en rien l'analyse apportée.

Alors que les régimes en voie d'extinction devraient, par nature, voir leurs dépenses progressivement diminuer (la direction du budget prévoyant ainsi par exemple une baisse des prestations du P195 de 356 M€, soit -23%, à horizon 2024), ce sont les dépenses des trois régimes encore dynamiques qu'il conviendrait de suivre en particulier : les marins, la SNCF et la RATP. Compte tenu de son poids particulier, l'équilibre du régime de la SNCF est à cet égard particulièrement central.

À plus court terme, l'effet d'une inflation limitée par rapport à celle prévue en LPFP pourrait néanmoins contribuer à faire respecter les plafonds ainsi définis.

3.3 La démarche de performance

3.3.1 Une justification au premier euro qui pourrait être améliorée

Compte tenu de la nature contrainte des dépenses de la mission, l'exercice de budgétisation est particulièrement important. En l'absence de réelle possibilité de régulation ou de maîtrise des dépenses en cours d'exercice, la connaissance fine des déterminants de cette dépense est, a minima, une nécessité.

C'est pourquoi la nécessité d'améliorer la qualité des éléments fournis dans le projet annuel de performance accompagnant la mission en LFI est nécessaire. Comme le PAP de la mission le précise, « la justification au premier euro d'une subvention à un régime de retraite démographiquement déficitaire (...) se fait au regard du compte de résultat prévisionnel du régime de retraite ». Or si des comptes de résultats prévisionnels sont effectivement présentés pour les principaux régimes, ils ne sont pas harmonisés et sont bien trop succincts pour comprendre les mécaniques à l'œuvre : ils ne permettent notamment pas d'identifier les origines des hausses ou des baisses des besoins de crédits. Ceci est notamment important en matière de prévisions démographiques qui sont par exemples absentes du PAP de la mission pour les régimes de la SNCF et de la RATP.

Compte tenu des difficultés rencontrées par les caisses et les responsables de programme à élaborer des prévisions fiables, comme l'a encore démontré le besoin d'ouverture de crédits supplémentaires pour la SNCF, il semble essentiel que les parlementaires aient, à leur disposition, les éléments suffisants pour comprendre les mécanismes budgétaires ayant conduit à élaborer le PLF. C'est pourquoi il conviendrait de faire évoluer la présentation des PAP des différents programmes afin d'y faire figurer de manière bien plus explicite, les déterminants de la dépense.

3.3.2 Des indicateurs peu pertinents qu'il conviendrait de faire évoluer

Les indicateurs de performance suivis dans le cadre de la mission sont essentiellement des indicateurs de gestion issus des travaux de comparaison entre organismes de sécurité sociale dont la tutelle est assurée par la direction de la sécurité sociale. Ils ont donc essentiellement à voir avec la qualité de la gestion opérée par les caisses, comme le montre l'encadrée ci-après.

Les indicateurs de performance de la Mission

Les indicateurs de gestion suivis dans le cadre des PAP et des RAP sur la Mission et 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 appréhendé par le taux de récupération des indus (CPRPSNCF, CRP-RATP) ou le taux de recouvrement global (ENIM).

Alors que le principe même de la démarche de performance vise à évaluer la qualité de gestion du responsable de programme, les indicateurs de performance qui lui sont attachés leur échappent totalement. Ces indicateurs auraient bien plus trait à des instruments de pilotage de la COG et du service aux assurés. En tout état de cause, ils ne disent rien de la qualité et de la performance de l'exécution.

Ils sont par ailleurs particulièrement incommodes à comparer entre eux, en raison des périmètres couverts par les caisses et des tailles très variées des populations couvertes.

C'est pourquoi la Cour réitère son souhait de voir ces indicateurs évoluer pour les rendre cohérents avec une réelle démarche de performance, en construisant notamment un indicateur illustrant l'évolution de la contribution de l'État au financement de ces régimes et en définissant des indicateurs d'efficacité de la gestion des caisses pertinents, prenant en compte leurs particularités.

4 Les recommandations de la Cour

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2014

La Cour observe qu'en 2015, l'État a cherché à mettre un terme à la sous-budgétisation chronique du financement du fonds CFA, qu'elle constatait depuis plusieurs exercices¹¹. Cette évolution était nécessaire, notamment au regard du principe de sincérité budgétaire, et doit être soulignée. Ce progrès ne permet pas pour autant de répondre à l'ensemble du champ couvert par la recommandation n°2 de la Cour en 2015. La question de la renégociation du dispositif reste encore entière, tout comme celle de la question de la prise en compte des réserves de trésorerie de ces fonds.

Les trois autres recommandations¹² (relatives à la mise en place d'un outil de suivi global des régimes spéciaux, à l'amélioration des informations relatives à la justification au 1^{er} euro dans les PAP et à la rénovation des indicateurs de performance) n'ont pas connu de suites.

Les réponses des responsables de programme pour justifier la non prise en compte de ces recommandations tiennent d'une part à l'existence de certaines de ces informations dans différents documents déjà communiqués au Parlement (notamment dans les rapports annuels des

¹¹ Recommandation 2 : *Mettre un terme à la sous-budgétisation récurrente des crédits affectés aux fonds CFA afin d'éviter de recourir à des mouvements de crédits et tenir compte des réserves de trésorerie de ces fonds pour renégocier les conditions de participation de l'État à ces dispositifs de retraite anticipée.*

¹² Recommandation 1 : *Renforcer l'information du Parlement en retraçant, même de manière succincte, dans les documents budgétaires (PAP, RAP) un bilan stratégique et chiffré des effets, sur l'évolution des subventions versées par l'Etat, des réformes successives des retraites (2008, 2010, 2012, 2013) (recommandation réitérée) et en particulier des mesures d'accompagnement et des mesures de politique salariale d'entreprise pour les régimes spéciaux.*

Recommandation 3 : *Affiner la justification au premier euro de la Mission en l'enrichissant d'une analyse approfondie des déterminants économiques, démographiques et réglementaires des besoins de financement des organismes (recommandation réitérée), éventuellement sous la forme d'un tableau synthétique.*

Recommandation 4 : *Rénover le dispositif de suivi de la performance en introduisant un indicateur d'efficacité simplifié unique, rapportant les charges nettes de gestion à l'activité réelle des organismes, ainsi que des indicateurs de suivi de l'évolution de la contribution de l'Etat dans la couverture des besoins de financement des régimes subventionnés.*

caisses), à leur volonté de ne pas alourdir inutilement les documents budgétaires déjà denses et à la diversité entre les différents régimes qui rendrait la constitution d'un indicateur global d'efficacité assez peu pertinent.

Concernant la recommandation relative aux indicateurs de performance, la direction du budget souligne que la définition d'un indicateur unique d'efficacité de la gestion porterait le risque d'une trop grande simplification compte-tenu des spécificités démographiques et financières des différentes caisses et serait, à ce titre, peu comparable. Elle souligne par ailleurs qu'il ne lui semble pas opportun de construire un indicateur permettant de suivre l'évolution de la contribution de l'État dans la couverture des besoins en financement des caisses compte tenu des natures diverses des obligations de l'État vis-à-vis des régimes. S'il est certain qu'un tel indicateur ne saurait devenir un outil d'évaluation de la « performance », il serait néanmoins une information utile pour les parlementaires désireux de mesurer l'investissement de l'État dans le financement des régimes spéciaux.

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2015

Les principales recommandations sont présentées dans la synthèse. Elles appuient les recommandations non suivies d'effet des années précédentes en les précisant.

Annexe n° 1 : Synthèse de l'exécution budgétaire

RSR - Tableau de synthèse 2015	Exécuté 2013	Exécuté 2014	2015		Exe finale - LFI
			LFI	EXE finale	
Total PROGRAMME 195 Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 489 676 931	1 556 752 232	1 525 080 597	1 509 793 281	-15 287 316
826 - Régimes de retraite fermés : Mines	1 328 482 400	1 385 838 598	1 356 725 807	1 342 949 004	-13 776 803
826 - Régimes de retraite fermés : SEITA	165 510 000	167 663 634	165 334 790	163 754 277	-1 580 513
Total brique 826	1 493 992 400	1 553 502 232	1 522 060 597	1 506 703 281	-15 357 316
827 - Participation aux régimes quasi-éteints : CRRFOM	3 300 000	2 900 000	2 700 000	2 770 000	70 000
827 - Participation aux régimes quasi-éteints : ORTF	406 600	350 000	320 000	320 000	0
Total brique 827	3 706 600	3 250 000	3 020 000	3 090 000	70 000
Total PROGRAMME 197 Régimes de retraites et de sécurité sociale des marins	840 000 000	820 211 301	852 952 581	852 952 581	0
Total PROGRAMME 198 Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	4 108 505 296	4 129 304 051	4 035 921 512	4 088 816 356	52 894 844
832 - Régimes de retraite SNCF	3 336 372 652	3 310 926 552	3 196 130 000	3 281 292 196	85 162 196
833 - Régimes de retraite RATP	611 100 000	619 000 000	643 240 000	618 324 301	-24 915 699
834 - Ch.de fer africains, transports urbains Tunisie-Maroc, réseau franco-éthiopien	47 535 466	43 886 821	41 362 963	34 398 332	-6 964 631
834 - Participation aux régimes quasi-éteints : autres	74 288	51 586	45 702	24 590	-21 112
Total brique 834	47 609 754	43 938 407	41 408 665	34 422 922	-6 985 743
835 - CFA	111 000 000	153 671 333	153 102 847	153 102 847	0
835 - CARCEPT	2 422 890	1 767 759	2 040 000	1 674 090	-365 910
Total brique 835	113 422 890	155 439 092	155 142 847	154 776 937	-365 910
Total MISSION RSR	6 438 182 227	6 506 267 584	6 413 954 690	6 451 562 218	37 607 528

Source : direction du budget