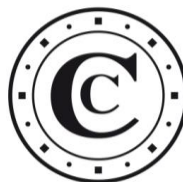


FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2022

Mission « Régimes sociaux et de retraite »

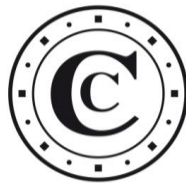
Avril 2023



Sommaire

SYNTHÈSE.....	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS.....	9
INTRODUCTION.....	11
CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	13
I - LA PROGRAMMATION INITIALE ET LES LFR	13
A - Une programmation qui repose essentiellement sur des hypothèses exogènes.....	13
B - Une architecture de la mission qui évolue progressivement vers davantage de cohérence.....	14
C - La budgétisation initiale 2021 repose sur des prévisions plus ou moins robustes, dans un contexte de soutien au pouvoir d'achat des retraités	15
II - LA GESTION DES CRÉDITS ET SA RÉGULARITÉ.....	17
A - Une réserve de précaution en partie annulée puis reconstituée en cours d'exercice, et en grande partie levée en fin de gestion.....	17
B - Des crédits ouverts en LFI qui ont été globalement suffisants malgré la revalorisation anticipée des pensions de 4 % au 1 ^{er} juillet 2022.....	19
III - L'ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE ET DE SES COMPOSANTES PAR RAPPORT À L'ANNÉE PRÉCÉDENTE	21
A - Une consommation de crédits en baisse en 2022, excepté pour la CRP RATP et le CFA.....	24
B - Des annulations de crédits en LFR de fin de gestion	25
IV - LES PERSPECTIVES ASSOCIÉES À LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE	25
A - Des régimes qui demeurent structurellement déséquilibrés.....	25
B - Des réformes qui montent progressivement en charge.....	26
C - Une tendance à la baisse des crédits.....	27
D - Les conséquences de la fermeture du régime de retraite de la SNCF du pacte ferroviaire de 2018 ...	29
V - L'INCIDENCE DES DÉPENSES SUR L'ENVIRONNEMENT	30
CHAPITRE II POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME	33
I - PROGRAMME N° 195 « RÉGIMES DE RETRAITE DES MINES, DE LA SEITA ET DIVERS »	33
II - PROGRAMME N° 197 « RÉGIMES SOCIAUX ET DE SÉCURITÉ SOCIALE DES MARINS »	34
III - PROGRAMME N° 198 « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE DES TRANSPORTS TERRESTRES »	36
A - La CPRP SNCF	37
B - La CRP RATP.....	38
C - Le congé de fin d'activité (CFA)	38
D - Les autres régimes du programme 198	40
CHAPITRE III MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT À LA POLITIQUE DES RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE	43
I - LES DÉPENSES FISCALES	43
II - LES OPÉRATEURS ET LES TAXES AFFECTÉES	43
A - Le financement de l'Énim, seul opérateur de la mission	43
B - Des caisses de sécurité sociale qui font aussi l'objet d'un suivi dans le périmètre de la mission	46
C - Une maquette de performance inchangée et toujours perfectible.....	47
D - Une justification au premier euro à consolider, un suivi des réformes toujours lacunaire	49

III - LES FONDS SANS PERSONNALITÉ JURIDIQUE.....	50
IV - L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE TOTALE (BUDGÉTAIRE, FISCALE, EXTRA- BUDGÉTAIRE) SUR MOYENNE PÉRIODE.....	50
A - Synthèse de la dépense de l'État consacrée aux retraites.....	50
B - Suivi sur moyenne période de la dépense budgétaire de la mission.....	51
ANNEXES.....	55



Synthèse

La mission interministérielle « Régimes sociaux et de retraite » regroupe principalement les subventions accordées par l'État à différents régimes spéciaux de retraite. Elle est organisée en trois programmes sectoriels qui relèvent de différents ministères : le programme 195 (« Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers ») qui dépend du ministère chargé des finances, le programme 197 (« Régime de retraite et de sécurité sociale des marins »), et le programme 198 (« Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » qui comprend essentiellement les subventions d'équilibre des régimes de retraite des agents de la SNCF et de la RATP, ainsi que les dépenses de l'État au titre du congé de fin d'activité (CFA) des chauffeurs-routiers), relèvent tous deux du ministère de la transition écologique (MTE)¹.

Les crédits ouverts en LFI 2022 au titre de la mission ont été de 6 102,4 M€, soit un peu moins que les crédits consommés en 2021 (6 108,3 M€). Les crédits consommés en 2022 ont été plus faibles encore, à hauteur de 6 077,4 M€.

Un exercice 2022 affecté par les mesures destinées à préserver le pouvoir d'achat des retraités en réaction à la hausse de l'inflation

Pour l'ensemble de la mission, les prévisions ont été affectées par les mesures destinées à préserver le pouvoir d'achat des bénéficiaires de prestations de retraite décidées en réaction à la hausse de l'inflation : l'aide exceptionnelle de 100 € pour faire face à la hausse du coût de la vie au cours du dernier trimestre 2021 (appelée « prime inflation »)², qui a notamment été versée début 2022 aux retraités percevant une pension nette mensuelle inférieure à 2 000 €, et la revalorisation anticipée de 4 % des pensions de retraite et d'invalidité de base décidée en août 2022 avec effet rétroactif au 1^{er} juillet 2022³.

Les effets de la première de ces deux mesures ont pu être anticipés en LFI, mais ont été largement surestimés. L'amendement déposé lors de la discussion du PLF a été budgété à 44,3 M€ sur le seul critère d'éligibilité des pensionnés bénéficiaires (pension nette mensuelle inférieure à 2 000 €), alors que seule la compensation des indemnités versées par les régimes aux bénéficiaires éligibles monopensionnés a finalement été mis à la charge des programmes de la mission. Les organismes gestionnaires financés sur la mission n'ont versé que 10,3 M€ au titre de la prime inflation, soit 23 % des crédits ouverts.

¹ Au sein duquel la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) est responsable du programme 198 et la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA) a la responsabilité du programme 197.

² Article 13 de la loi n° 2021-1549 du 1^{er} décembre 2021 de finances rectificative (LFR) pour 2021 et décret n° 2021-1623 du 11 décembre 2021 relatif aux modalités de versement de l'aide exceptionnelle.

³ Article 9 de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat et loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative (LFR) pour 2022 ouvrant des crédits supplémentaires pour la mission.

À la suite du plan de résilience économique et sociale présenté par le gouvernement le 16 mars 2022 pour faire face aux conséquences de la guerre en Ukraine, le décret d'avance d'avril 2022⁴ a annulé près de 60 % des crédits mis en réserve sur la mission, soit 144,9 M€ (27,3 M€ pour le programme 195, 18,7 M€ pour le programme 197 et 98,9 M€ pour le programme 198). Mais pour financer la revalorisation anticipée de 4 % des pensions, la LFR du 16 août 2022 a quasiment rétabli ces crédits pour le programme 195 (25,3 M€) et les a rétabli en les complétant par des crédits supplémentaires pour le programme 197 (20 M€) et surtout pour le programme 198 (132,4 M€).

Une consommation de crédits en baisse en 2022

En 2022, les dépenses de la mission ont diminué de 0,5 % (-30,9 M€ en CP et 30,1 M€ en AE) par rapport à l'exécution 2021, laquelle avait toutefois été affectée par les effets de la crise sanitaire, dont les plus visibles ont été une hausse des dépenses de près de 30 M€ compensant les pertes de recettes pour la CPRP SNCF et la CRP RATP liées au chômage partiel. Une fois neutralisés les effets de la crise sanitaire, les dépenses apparaissent relativement stables entre 2021 et 2022. La tendance baissière des dépenses de la mission depuis 2014, où elles ont atteint 6,51 Md€, a été en partie contrecarrée en 2022 par les mesures de soutien au pouvoir d'achat des retraités.

La baisse en 2022 a été plus forte pour le programme 195 (-3,3 %, soit -37,6 M€), mais moindre qu'en 2021 (-69,7 M€). Ce programme couvre principalement le régime des mines qui est en extinction. Pour le régime de retraite des marins (programme 197), dont le nombre d'affiliés est en constante diminution, les crédits consommés ont baissé de 0,8 % (-6,3 M€), après une baisse de 13,6 M€ en 2021. À l'inverse, les dépenses du programme 198 ont augmenté, de 0,3 % (+12,9 M€). La hausse des crédits consommés par le programme 198 masque des disparités d'évolution. Elle résulte de la hausse de la subvention d'équilibre versée à la CRP RATP (+5,6 %, soit +41 M€), sous l'effet des mesures de soutien au pouvoir d'achat des retraités, et du surcroît de dépenses pour le CFA (+6,2 %, soit +8,6 M€) dont les évolutions sont toujours difficiles à analyser. La subvention d'équilibre versée à la CPRP SNCF a diminué en revanche, de 1,1 % (-34,5 M€), sous l'effet notamment des régularisations du taux de cotisation T1 à la charge de la SNCF qui réduit le besoin d'équilibre du régime.

Des crédits suffisants, avec des annulations en fin de gestion

La sous-exécution pour l'ensemble de la mission a été anticipée avec des annulations de crédits en LFR de fin de gestion, d'un montant total de 60,4 M€ en CP et 61,2 M€ en AE.

Tous les crédits disponibles ont été consommés sur le programme 197 (régime de retraite des marins), sans annulation de crédits en fin de gestion. Ils ont également été consommés sur le programme 198, mais après avoir annulé 60,1 M€ de crédits en CP et 60,9 M€ de crédits en AE en fin de gestion. S'agissant du programme 195 (essentiellement le régime des mines), 0,3 M€ a été annulé en fin de gestion et 1,3 M€ de crédits n'ont pas été consommés ; ces crédits en excès feront l'objet d'une annulation en loi de règlement.

⁴ Décret n° 2022-512 du 7 avril 2022.

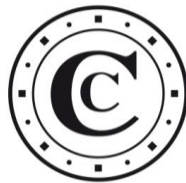
Un périmètre de la mission en voie de rationalisation, une maquette de performance encore perfectible

Des dispositions ont été prises suite aux recommandations de la Cour ; elles sont effectives à partir de l'exercice 2023, sans effet donc sur l'exécution budgétaire analysée dans la présente note.

Le programme 198 est désormais de la responsabilité de la direction du budget. Le CFA reste de la responsabilité de la DGITM mais, conformément à la recommandation de la Cour, la direction du budget a transféré les crédits relatifs au CFA à une mission et programme portant des dépenses sectorielles. À compter du 1^{er} janvier 2023, le programme 203 « Infrastructures et services de transports » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables » s'est vu transférer les crédits relatifs au CFA depuis le programme 198.

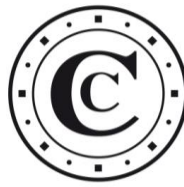
Il n'en reste pas moins qu'en l'état actuel, la mission ne permet pas d'avoir une vision complète de la participation de l'État aux différents régimes spéciaux de retraites, puisque la mission n'en regroupe que cinq. Les autres régimes spéciaux financés par le budget de l'État figurent au sein de programmes sectoriels auxquels leurs ressortissants sont rattachés.

Des insuffisances sont toujours constatées au sein des projets et des rapports annuels de performances (PAP et RAP), dont les indicateurs ne couvrent pas l'objectif de qualité de services aux assurés et gagneraient à être harmonisés et comparés entre les caisses. L'impact des réformes passées mériterait enfin d'être évalué.



Récapitulatif des recommandations

1. (Recommandation réitérée) : Pour améliorer l'information du Parlement, regrouper dès la prochaine loi de finances l'ensemble des régimes spéciaux de retraite subventionnés par l'État au sein de la mission « Régimes sociaux et de retraite » (*DB*).
2. (Recommandation complétée) : Renforcer le pilotage du CFA en exigeant du gestionnaire de fournir des données stabilisées sur le nombre de bénéficiaires, le nombre d'entrées en CFA et le nombre de sorties du CFA dès la fin de l'exercice, ainsi que des analyses détaillées justifiant les crédits alloués au dispositif et permettant d'en prévoir les évolutions avec plus de fiabilité (*DB, DGITM*).
3. (Recommandation reformulée) : 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 (*DB, DGAMPA, DGITM*).
4. (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 que les évaluations disponibles de l'incidence financière des réformes mises en œuvre sur les régimes spéciaux de retraite (*DB, DGAMPA, DGITM*).



Introduction

La mission interministérielle « Régimes sociaux et de retraite » regroupe principalement les subventions accordées par l'État à différents régimes spéciaux de retraite. 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 ») dépend du ministère chargé des finances ;
- le programme 197 (« Régime de retraite et de sécurité sociale des marins ») et le programme 198 (« Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres ») qui comprend essentiellement des subventions d'équilibre pour les régimes de retraite des agents de la SNCF et de la RATP) relèvent tous deux, pour l'exercice 2022, du ministère de la transition écologique (MTE), au sein duquel la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) est responsable du programme 198 et la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA) a la responsabilité du programme 197.

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 ainsi que le congé de fin d'activité des chauffeurs-routiers (CFA) rattaché au programme 198. Les 0,2 % de crédits restants relèvent du titre 3 et sont destinés à couvrir les dépenses de fonctionnement de l'Établissement national des invalides de la marine (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 ETPT et aucune dépense fiscale n'y est rattaché. 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 n'a pas évolué en 2022.

L'exercice 2022 n'est plus marqué par les effets directs de la crise sanitaire, mais a été affecté par les mesures destinées à préserver le pouvoir d'achat des bénéficiaires de prestations de retraite décidées en réaction à la hausse de l'inflation.

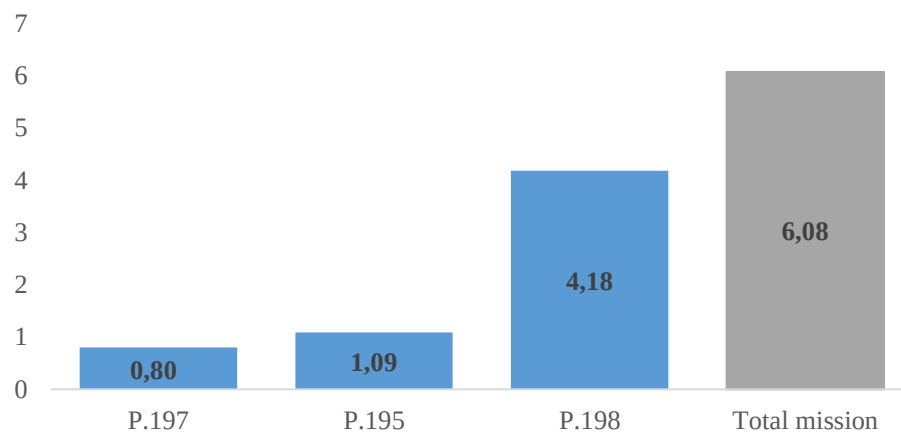
Régimes sociaux et de retraite

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

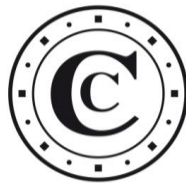
Programme 197 – Régime de retraite et de sécurité sociale des marins

Programme 198 – Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres

Graphique n° 1 : mission « Régimes sociaux et de retraite » - exécution 2022 (AE et CP, en Md€)



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



Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

I - La programmation initiale et les LFR

A - Une programmation qui repose essentiellement sur des hypothèses exogènes

Les dépenses subventionnées de la mission « Régimes sociaux et de retraite », 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 lui-même évolue 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 responsabilité d'un programme se situe ainsi en large partie dans les échanges avec les caisses visant à apprécier la qualité des prévisions de dépenses et de ressources des régimes (hypothèses retenues, robustesse des modèles, etc.).

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

du projet de réforme des retraites, faisant l'objet du projet de loi de financement de la sécurité sociale rectificatif, sont mises en œuvre.

B - Une architecture de la mission qui évolue progressivement vers davantage de cohérence

Ainsi que la Cour l'a signalé dans ses précédentes notes d'exécution budgétaire et dans le référé du Premier président du 19 juillet 2017⁵, l'architecture globale de la mission et son pilotage apparaissent insatisfaisants à trois titres : la responsabilité du programme 198 confiée à la DGITM, l'intégration à la mission d'un dispositif de soutien sectoriel (le congé de fin d'activité ou CFA), et 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 les deux premiers points, des dispositions ont été prises suite aux recommandations de la Cour. Effectives à partir de l'exercice 2023, elles n'affectent donc pas l'exécution budgétaire analysée dans la présente note.

Le programme 198 est désormais de la responsabilité de la direction du budget. Sans méconnaître le dialogue qu'il mène avec les établissements publics de la société nationale des chemins de fer français (SNCF) et la régie autonome des transports parisiens (RATP) sur leur politique de gestion des ressources humaines⁶, le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), qui était jusqu'alors le responsable du programme, n'assume plus la tutelle des deux principaux organismes bénéficiaires, la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPRP SNCF) et la Caisse de retraite du personnel de la RATP (CRP RATP) depuis 2009. C'est pourquoi il ne participe pas aux négociations des conventions d'objectifs et de gestion (COG) avec ces organismes et n'en est pas signataire. Bien que ses services assistent, en tant qu'observateurs, aux conseils d'administration de ces caisses, ils n'entretiennent pas de relations étroites avec celles-ci, la tutelle formelle étant exercée par la direction du budget et la direction de la sécurité sociale. En outre, les schémas de fin de gestion des derniers exercices, soumis à l'arbitrage final du Premier ministre, ont été proposés « clefs en main » par la direction du budget.

La direction du budget était ouverte sur le principe d'une modification du responsable du programme 198, mais les discussions ont tardé en raison des travaux de préfiguration engagées en 2021 sur la fonction financière entre le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) et le responsable de la fonction financière ministérielle (RFFiM), pour lesquels le programme 198 est programme test⁷.

⁵ 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.

⁶ Mais la fermeture du statut des cheminots depuis le 1er janvier 2020 et la politique de filialisation conduite par la RATP dé-corrèlent progressivement les populations de salariés des deux groupes publics de celle des affiliés des régimes spéciaux.

⁷ Suite au rapport Bassères sur la responsabilisation des gestionnaires publics (juillet 2020), des travaux de rationalisation du contrôle budgétaire ont été engagés. Des programmes tests ont été retenus pour expérimenter une nouvelle organisation des relations entre le RFFiM et le CBCM. Suite à la mise en place de l'expérimentation de rapprochement entre, d'une part, la direction des affaires financières (DAF) du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, du ministère de la transition énergétique et du secrétariat d'État de la mer et, d'autre part, le département de contrôle budgétaire du service du CBCM de ces ministères depuis le 1^{er} janvier 2022, c'est depuis cette date la DAF de ces ministères qui est en charge des missions de contrôle budgétaire sur les deux programmes 197 et 198. Le CBCM n'a plus compétence en matière budgétaire pour ces programmes mais en reste bien évidemment le comptable.

Le CFA reste de la responsabilité de la DGITM mais, conformément à la recommandation de la Cour, la direction du budget a transféré les crédits relatifs au CFA à une mission et programme portant des dépenses sectorielles. A compter du 1^{er} janvier 2023, le programme 203 « Infrastructures et services de transports » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables » s'est vu transférer les crédits relatifs au CFA depuis le programme 198⁸. Le CFA, créé par deux accords collectifs du 28 mars 1997 et du 2 avril 1998, permet un départ en préretraite des conducteurs routiers de partir de 57 ans, sous condition de durée de service, chaque départ devant être remplacé par l'embauche d'un cotisant au CFA, dans la même entreprise. Ce dispositif, dont le coût est pris en charge à 50 % par l'État, s'apparente à une mesure sectorielle.

À l'inverse, un certain nombre de régimes sociaux et de retraite financés par le budget de l'État restent à l'extérieur du périmètre de la mission et sont isolés au sein d'autres programmes. C'est par exemple le cas des régimes spéciaux de l'Opéra national de Paris et de la Comédie française, subventionnés par le programme 131 « Création » de la mission « Culture », qui mériteraient d'être regroupés au sein de la mission « Régimes sociaux et de retraite ». Plus largement, l'information complète du Parlement gagnerait à ce que les régimes spéciaux de fonctionnaires, financés par le compte d'affectation spéciale Pensions, soient présentés avec ceux de la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

La direction du budget reste réservée sur l'opportunité de faire évoluer à court terme le périmètre de la mission en ce sens, considérant en particulier que l'objectif de lisibilité est assuré à travers le jaune Pensions annexé au projet de loi de finances. Or le fait que ce document comporte tous les ans un tableau retraçant les financements de l'État vers les régimes spéciaux et d'autres régimes n'est pas suffisant. Cette évolution du périmètre de la mission apparaît indispensable, par souci de cohérence et pour afficher de manière exhaustive l'effort budgétaire de l'État aux régimes spéciaux de retraite, ce qui conduit à réitérer la recommandation relative au périmètre de la mission – qui est également l'une des recommandations du rapporteur spécial de la mission faite en annexe du rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances (PLF) pour 2023⁹.

C - La budgétisation initiale 2021 repose sur des prévisions plus ou moins robustes, dans un contexte de soutien au pouvoir d'achat des retraités

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

Ces prévisions sont moins maîtrisées dans le cas de la CRP RATP, qui fait appel à cet effet à un service d'actuariat externe. Elles sont fragiles pour le CFA – mais les enjeux financiers sont moindres –, pour lequel les données ne sont pas toujours stabilisées.

⁸ Le périmètre de la mission a déjà évolué en 2020 dans un souci de cohérence d'ensemble de la mission. La LFI 2020 a prévu, à compter du 1^{er} janvier 2020, de ne plus financer par des crédits budgétaires le régime complémentaire obligatoire (RCO) des non-salariés agricoles qui a disparu ainsi de la maquette de la mission.

⁹ Assemblée nationale, Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, annexe n° 38 du rapport, M. Benoît Mournet, rapporteur spécial de la mission.

Pour l'ensemble de la mission, les prévisions n'ont pas été affectées par la crise sanitaire en 2022, dont les effets sur les cotisations et les dépenses des régimes ont été très faibles, contrairement à 2020 et 2021. Elles l'ont été davantage par les mesures destinées à préserver le pouvoir d'achat des bénéficiaires de prestations de retraite décidées en réaction à la hausse de l'inflation : l'aide exceptionnelle de 100 € pour faire face à la hausse du coût de la vie au cours du dernier trimestre 2021 (appelée « prime inflation »)¹⁰, qui a notamment été versée début 2022 aux retraités percevant une pension nette mensuelle inférieure à 2 000 €, et la revalorisation anticipée de 4 % des pensions de retraite et d'invalidité de base décidée en août 2022 avec effet rétroactif au 1^{er} juillet 2022 (cf. *infra*)¹¹.

Les effets de la première de ces deux mesures ont pu être anticipés en loi de finances initiale (LFI) 2022. Les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » étaient programmés à hauteur de 6 058,1 M€ en PLF 2022. En raison des annonces gouvernementales liées à la prime inflation de 100 €, les discussions parlementaires du PLF 2022 ont conduit à l'ouverture de crédits supplémentaires à hauteur de 44,3 M€ (17,4 M€ au titre du programme 195, 10,7 M€ au titre du programme 197 et 16,2 M€¹² au titre du programme 198) par amendement en novembre 2021. Les crédits ouverts en LFI 2022 ont ainsi été portés à 6 102,4 M€, soit un peu moins que les crédits consommés en 2021 (6 108,3 M€, mais 6 153,3 M€ en LFI 2021).

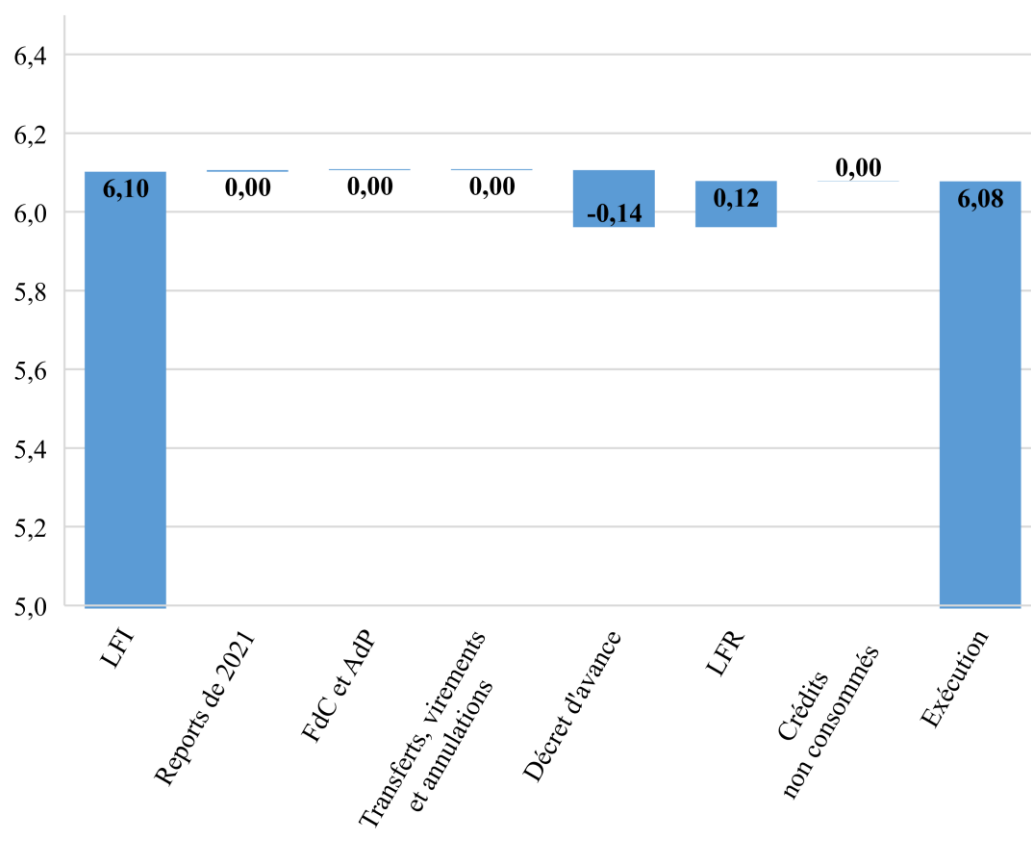
¹⁰ Article 13 de la loi n° 2021-1549 du 1^{er} décembre 2021 de finances rectificative (LFR) pour 2021 et décret n° 2021-1623 du 11 décembre 2021 relatif aux modalités de versement de l'aide exceptionnelle.

¹¹ Article 9 de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat et loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative (LFR) pour 2022 ouvrant des crédits supplémentaires pour la mission.

¹² Dont 13,2 M€ pour la CPRP SNCF, 2,5 M€ pour la CRP RATP et 0,5 M€ pour le CFA.

II - La gestion des crédits et sa régularité

Graphique n° 2 : de la LFI à l'exécution 2022 (AE et CP, en Md€)



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

A - Une réserve de précaution en partie annulée puis reconstituée en cours d'exercice, et en grande partie levée en fin de gestion

Afin de constituer en 2022 une réserve de précaution, prévue à l'article 51 de la LOLF, environ¹³ 4 % du montant des crédits disponibles ont été « gelés » pour chacun des programmes, soit un montant total de 243,8 M€ (43,8 M€ pour le programme 195, 31,8 M€ pour le programme 197 et 168,2 M€ pour le programme 198).

À la suite du plan de résilience économique et sociale présenté par le gouvernement le 16 mars 2022 pour faire face aux conséquences de la guerre en Ukraine, le décret d'avance

¹³ La subvention pour charge de service public (SCSP) de l'Énim permet une mise en réserve de 0,5 % sur la part finançant des dépenses de personnel.

d'avril 2022¹⁴ a annulé près de 60 % des crédits mis en réserve sur la mission « Régimes sociaux et de retraite », soit 144,9 M€ (2,38 % des crédits prévus en LFI), dont 27,3 M€ (2,49 %) pour le programme 195, 18,7 M€ (2,34 %) pour le programme 197 et 98,9 M€ (2,35 %) pour le programme 198.

Néanmoins, pour financer la revalorisation anticipée de 4 % des pensions, la LFR du 16 août 2022 a quasiment rétabli ces crédits pour le programme 195 (25,3 M€) et les a rétabli en les complétant par des crédits supplémentaires pour le programme 197 (20 M€) et surtout pour le programme 198 (132,4 M€¹⁵, soit 33,4 M€ crédits supplémentaires au-delà de la compensation des crédits qui avaient été annulés par le décret d'avance).

Afin de permettre le paiement des pensions au titre du mois de décembre, la réserve de précaution a été dégelée le 24 novembre 2022, quasi-intégralement pour le programme 195 (à hauteur de 41,5 M€), intégralement pour le programme 197 (31,8 M€) et à hauteur de 64 % pour le programme 198 (108,1 M€ en CP et 107,3 M€ en AE).

Suite à ces annulations et ouvertures de crédit, la totalité des crédits du programme 197 ont été consommés en 2022, et la LFR du 1^{er} décembre 2022 de fin de gestion¹⁶ a annulé 324 600 € de crédits pour le programme 195 et 60 M€ pour le programme 198 (60,1 M€ en CP et 60,9 M€ en AE¹⁷).

Tableau n° 1 : évolution de la réserve de précaution par programme au cours de l'exercice 2022

	Taux de mise en réserve	Montant mis en réserve	Annulation décret d'avance 07/04	Ouverture de crédit LFR 16/08	Réserve reconstituée ** (a)	Dégel de la réserve 24/11 (b)	Dégel en gestion (b)/(a)
P195	4 %	43,8 M€	27,3 M€	25,3 M€	41,9 M€	41,5 M€	99,2 %
P197	3,97 %	31,8 M€	18,7 M€	20 M€	31,8 M€	31,8 M€	100 %
P198	4 %	168,2 M€	98,9 M€	132,4 M€	168,2 M€	108,1 M€ *	63,8 %

Note : * en CP (107,3 M€ en AE) ; ** la LFR du 16/08 a reconstitué la réserve de précaution initiale, intégralement pour les programmes 197 et 198 (crédits ouverts au-delà de ceux annulés par le décret d'avance) et avec une perte de 2 M€ pour le programme 195 (crédits ouverts inférieurs de 2 M€ à ceux annulés par le décret d'avance).

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

La Cour maintient ses réserves sur la pratique du gel de crédits sur la mission. L'annulation de crédits en LFR ne nécessite pas leur gel préalable.

La mise en réserve ainsi effectuée demeure purement faciale pour une mission qui couvre des dépenses non pilotables dans leur quasi intégralité. Conformément à l'article 51¹⁸ de la LOLF, cette pratique a pour but de sécuriser l'exécution du budget de l'État en disposant d'un

¹⁴ Décret n° 2022-512 du 7 avril 2022.

¹⁵ Dont 104,2 M€ pour la CPRP SNCF, 24,9 M€ pour la CRP RATP et 2,9 M€ pour le CFA.

¹⁶ Loi n° 2022-1499 du 1^{er} décembre 2022 de finances rectificative (LFR) pour 2022.

¹⁷ L'écart de 852 000 € entre les CP et les AE pour le programme 198 résulte d'une erreur matérielle de fin de gestion en 2021 qui a conduit à une annulation supplémentaire de crédits en CP de ce montant.

¹⁸ Article 51, 4^{bis} : « des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses [...] en particulier [...] le taux de mise en réserve ».

outil de régulation budgétaire représentant des masses financières significatives, mais les possibilités de régulation sur la mission sont quasi nulles.

La direction du budget considère que la réserve de précaution permet principalement une plus grande vigilance des responsables de programmes et ne souhaite pas faire d'exception sur le principe de mise en réserve. Les responsables des programmes estiment quant à eux que la réserve ayant été levée suffisamment tôt, 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.

B - Des crédits ouverts en LFI qui ont été globalement suffisants malgré la revalorisation anticipée des pensions de 4 % au 1^{er} juillet 2022

Malgré la revalorisation anticipée des pensions de 4 % au 1^{er} juillet 2022, qui a été décidée à l'été, les crédits consommés par la mission au cours de l'exercice 2022 ont été inférieurs aux crédits ouverts en LFI de 24,9 M€. Cette sous-exécution est toutefois bien inférieure au montant des crédits qui avaient été annulés par le décret d'avance d'avril 2022 à la suite du plan de résilience, ce qui illustre le caractère peu pilotable des dépenses de la mission.

Les effets de la prime inflation versée en début d'année 2022 sur les dépenses de la mission avaient été intégrés en LFI (cf. 1.1.3), mais leur estimation initiale a conduit à dégager une marge de 34 M€ en gestion sur le reste de l'année, facilitant le respect de l'enveloppe budgétée en LFI. En effet, l'amendement déposé au titre de la prime inflation lors de la discussion du PLF 2022 a été budgété à 44,3 M€ sur le seul critère d'éligibilité des pensionnés bénéficiaires (pension nette mensuelle inférieure à 2 000 €), alors que seule la compensation des indemnités versées par les régimes aux bénéficiaires éligibles monopensionnés et aux allocataires éligibles du CFA a finalement été mis à la charge des programmes de la mission. Les polypensionnés se sont principalement vus verser la prime par l'Acoss, qui a été compensée par ailleurs, et les organismes gestionnaires financés sur la mission n'ont versé que 10,3 M€ au titre de la prime inflation (2,5 M€ au titre du programme 195, 1,8 M€ au titre du programme 197 et 6 M€ au titre du programme 198), soit 23 % des crédits ouverts.

Tableau n° 2 : crédits budgétés en LFI et consommés au titre de la prime inflation en 2022

	P195	P197	CPRP SNCF	CRP RATP	CFA
LFI (a)	17,4 M€	10,7 M€	13,2 M€	2,5 M€	0,5 M€
Exécution (b)	2,5 M€	1,8 M€	4,4 M€	0,6 M€	1 M€
Ecart (b)-(a)	-14,9 M€	-8,9 M€	-8,8 M€	-1,9 M€	+0,5 M€

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

Pour le régime de retraite des mines (programme 195), la sous-exécution par rapport à la LFI est de 7,3 M€, conduisant même à annuler 324 600 € de crédits en fin de gestion. En particulier, la masse des pensions versées aurait été inférieure d'environ 2 M€ à celle prévue en LFI, malgré la revalorisation de 4 % des pensions au 1^{er} juillet, dont les effets ont été absorbés par la surestimation des effets de la prime inflation de 15 M€ en LFI.

Les crédits consommés au titre du régime de retraite des marins (Énim, programme 197) ont été un peu supérieurs à ceux prévus en LFI, de 1,3 M€. Ces crédits supplémentaires ont été ouverts par la LFR du 16 août 2022 (20 M€, qui ont permis de rétablir l'annulation de 18,7 M€ par le décret d'avance d'avril et d'ajouter 1,3 M€ de crédits). La masse des pensions serait plus élevée que celle prévue en LFI, d'environ 7 M€, les effets de la revalorisation de 4 % au 1^{er} juillet étant plus élevés que la surestimation des effets de la prime inflation de près de 9 M€ en LFI. La masse des cotisations serait à l'inverse inférieure, d'environ 7 M€, à celle prévue en LFI, compte tenu d'un nombre de cotisants moindre que prévu et alors même que les salaires forfaitaires sur lesquels sont assises les cotisations ont été revalorisés davantage que prévu (+1,8 % contre 1,1 % en LFI). Au total, le compte de résultat provisoire de l'Énim est plus dégradé que celui prévu lors de la LFI, conduisant à un déficit (environ 2 M€) qui diminuerait d'autant la trésorerie du régime.

L'ensemble du programme 198 (CPRP SNCF, CRP RATP et CFA pour l'essentiel) a été sous-exécuté par rapport à la LFI de 22,6 M€. L'exercice 2022 est caractérisé par de nombreux ajustements de crédits affectés au programme : report de crédits qui avaient été ouverts en 2021 (4 M€ en CP et 4,8 M€ en AE) ; annulation de 98,9 M€ de crédits par le décret d'avance d'avril ; ouverture de 132,4 M€ de crédits par la LFR du 16 août 2022, soit 33,4 M€ de crédits supplémentaires au-delà du rétablissement des crédits qui avaient été annulés par le décret d'avance ; enfin, annulation de 60 M€ de crédits (60,1 M€ en CP et 60,9 M€ en AE) par la LFR du 1^{er} décembre 2022 de fin de gestion.

La sous-exécution du programme 198 est concentrée sur la CPRP SNCF, dont les crédits consommés en 2022 ont été inférieurs de 48,4 M€ à ceux prévus en LFI. La masse des pensions serait plus élevée que celle prévue en LFI d'environ 90 M€, compte tenu des effets de la revalorisation de 4 % au 1^{er} juillet en partie compensés par la surestimation des effets de la prime inflation de près de 9 M€ en LFI. Cependant, le surcroît de la masse des pensions serait moindre que le surcroît de la masse des cotisations par rapport à la LFI (+125 M€ environ), dû notamment aux mesures salariales visant à lutter contre la perte de pouvoir d'achat et aux régularisations du taux de cotisation T1 à la charge de la SNCF¹⁹.

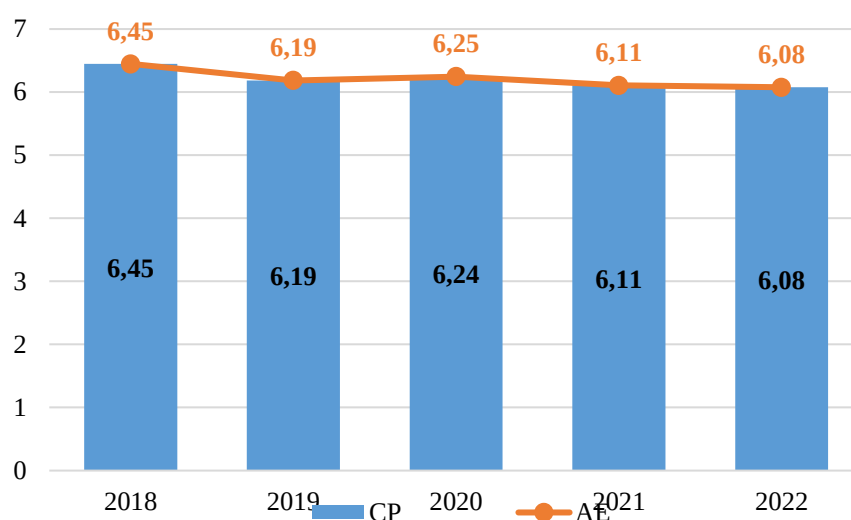
À l'inverse, les crédits consommés en 2022 au titre de la CRP RATP et du CFA sont supérieurs à ceux prévus en LFI, respectivement de 24,2 M€ et 1 M€. La masse des pensions de la CRP RATP serait plus élevée que celle prévue en LFI, de près de 30 M€, compte tenu de la revalorisation de 4 % au 1^{er} juillet et de la surestimation des effets de la prime inflation en LFI limitée à 1,9 M€, et la masse des cotisations serait inférieure de 6 M€ à ce qui était prévu en LFI. Pour le CFA, les effets de la prime inflation plus élevés que prévu en LFI de 0,5 M€ et ceux de la revalorisation de 5,2 % au 1^{er} novembre²⁰ ont contribué au besoin de crédits supplémentaires par rapport à ceux budgétés en LFI.

¹⁹ Le taux T1 est déterminé chaque année afin de couvrir, déduction faite du produit des cotisations salariales, les montants qui seraient dus si les agents de la SNCF relevaient des régimes de droit commun des salariés du secteur privé. Le taux T1 utilisé dans la prévision d'exécution 2022 est fixé à 24,08 % (arrêté du 9 décembre 2022) contre 23,41 % dans la prévision initiale.

²⁰ Le montant de l'indemnité du CFA est indexé sur la valeur du point Agirc-Arrco.

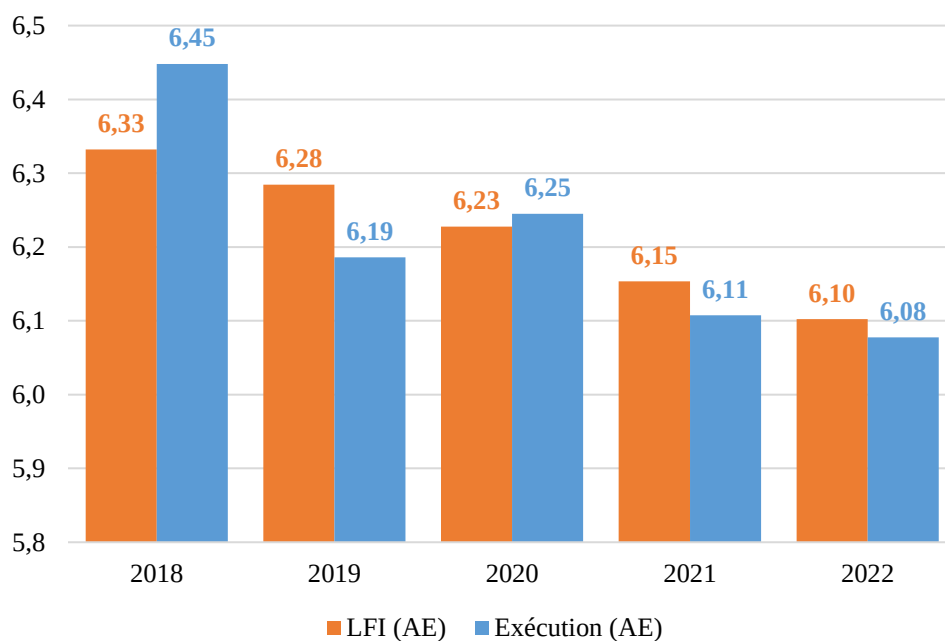
III - L'analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes par rapport à l'année précédente

Graphique n° 3 : évolution des dépenses (exécution) en Md€

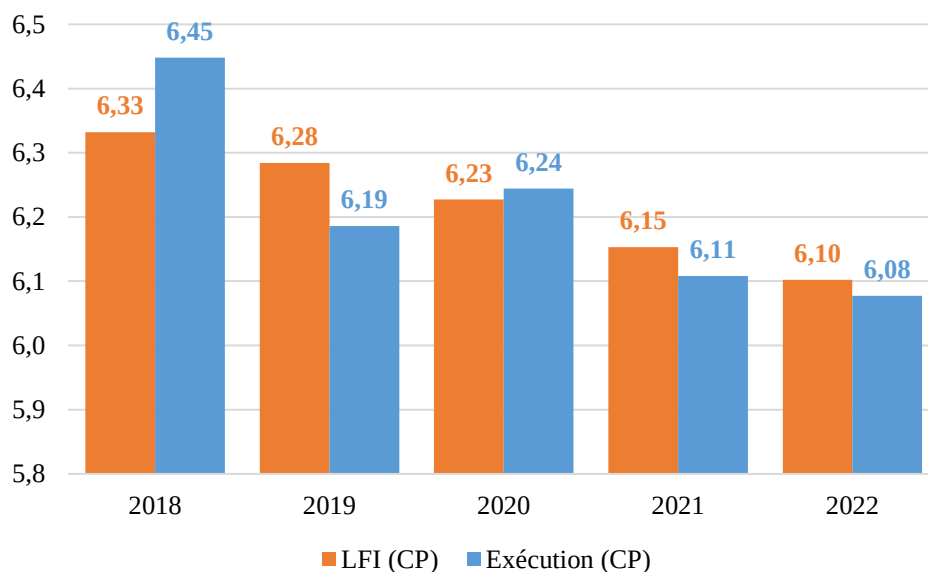


Source : Cour des comptes, équipe de synthèse du rapport sur le budget de l'État

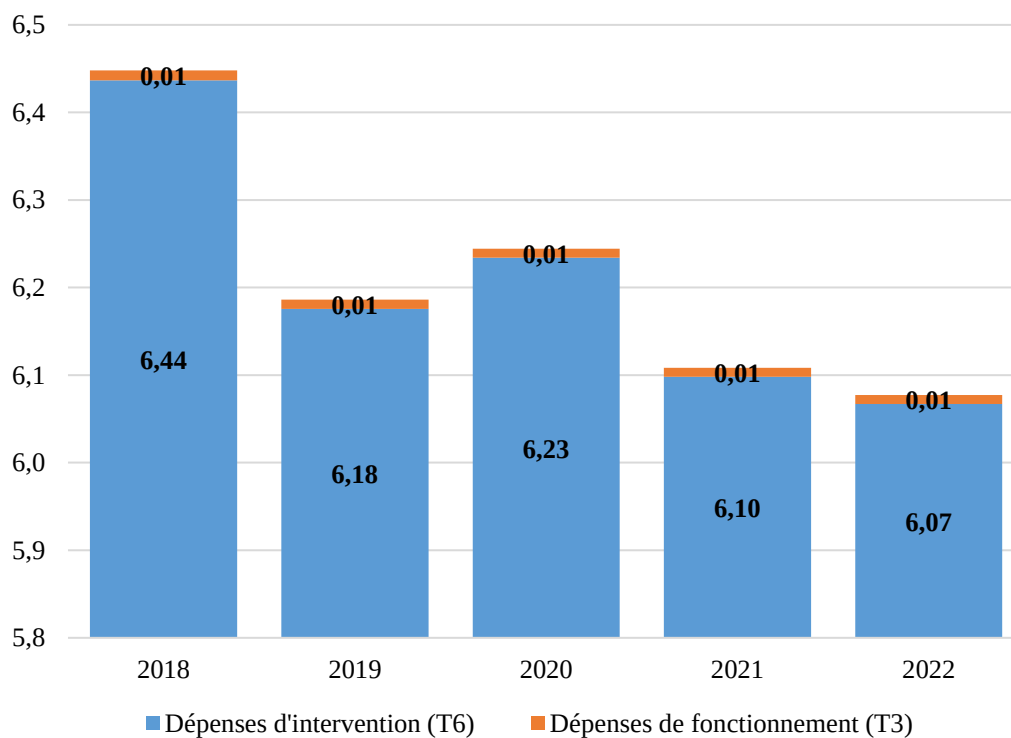
Graphique n° 4 : LFI et exécution 2018-2022 (AE, Md€)



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

Graphique n° 5 : LFI et exécution 2018-2022 (CP,Md€)

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

Graphique n° 6 : les dépenses 2018-2022 de la mission par titre (CP, en Md€)

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

**Tableau n° 3 : synthèse des crédits programmés en LFI et consommés
2019-2022 (en M€)**

	Programme 195		Programme 197		Programme 198		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI 2019	1 305,1	1 305,1	815,7	815,7	4 163,5	4 163,5	6 284,3	6 284,3
Exécution 2019	1 305,1	1 305,1	825,6	825,6	4 055,4	4 055,4	6 186,2	6 186,2
LFI 2020	1 203,4	1 203,4	823,2	823,2	4 201,0	4 201,0	6 227,5	6 227,5
Exécution 2020	1 199,5	1 199,5	823,2	823,2	4 222,5	4 221,6	6 245,2	6 244,3
LFI 2021	1 148,7	1 148,7	809,6	809,6	4 195,0	4 195,0	6 153,3	6 153,3
Exécution 2021	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	802,0	802,0	4 204,5	4 204,5	6 102,4	6 102,4
Report 2021					4,9	4,0	4,9	4,0
Décret d'avance	-27,3	-27,3	-18,7	-18,7	-98,9	-98,9	-144,9	-144,9
LFR 16/08/22	25,3	25,3	20,0	20,0	132,4	132,4	177,6	177,6
LFR 01/12/22	-0,3	-0,3			-60,9	-60,1	-61,2	-60,4
Exécution 2022	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

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

Source : responsables de programme

**Tableau n° 4 : crédits autorisés et exécutés en 2022 par action
(CP, en M€)**

	LFI 2022	Exécution 2022	Exécution -LFI
P198	4 204,5	4 181,9	-22,6
03 - régime de la SNCF	3 286,4	3 238,0	-48,4
04 - régime de la RATP	753,8	778,0	24,2
05 - autres	164,4	165,9	1,5
dont CFA	145,2	146,2	1,0
P197	802,0	803,3	1,3
01 - régime de retraite et de sécurité sociale des marins	802,0	803,3	1,3
titre 3 - dépenses de fonctionnement	10,2	10,2	0,0
titre 6 - dépenses d'intervention	791,8	793,1	1,3
P195	1 095,8	1 092,2	-3,6
01 - régime de retraite des mines	964,7	957,4	-7,3
02 - régime de la SEITA	130,1	134,0	3,9
04 - caisse des retraites et des régies ferroviaires d'OM	0,9	0,8	-0,2
07 - versements liés à la liquidation de l'ORTF	0,1	0,1	0,0
Total	6 102,4	6 077,4	-24,9
titre 3 - dépenses de fonctionnement	10,2	10,2	0,0
titre 6 - dépenses d'intervention	6 092,2	6 067,2	-24,9

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

Source : responsables de programme

A - Une consommation de crédits en baisse en 2022, excepté pour la CRP RATP et le CFA

En 2022, les dépenses de la mission « Régimes sociaux et de retraite » ont diminué de 0,5 % (-30,9 M€ en CP et 30,1 M€ en AE) par rapport à l'exécution 2021. L'exécution 2021 avait toutefois été affectée par les effets de la crise sanitaire, dont les plus visibles ont été une hausse des dépenses de près de 30 M€ compensant les pertes de recettes pour la CPRP SNCF et la CRP RATP liées au chômage partiel. Après neutralisation des effets de la crise sanitaire, les dépenses apparaissent relativement stables entre 2021 et 2022. La tendance baissière des

dépenses de la mission depuis 2014, où elles ont atteint 6,51 Md€, a été en partie contrecarrée en 2022 par les mesures de soutien au pouvoir d'achat des retraités.

La baisse en 2022 a été plus forte pour le programme 195 (-3,3 %, soit -37,6 M€), mais moindre qu'en 2021 (-69,7 M€). Ce programme couvre principalement le régime des mines qui est en extinction. Pour le régime de retraite des marins (programme 197), dont le nombre d'affiliés est en constante diminution, les crédits consommés ont baissé de 0,8 % (-6,3 M€), après une baisse de 13,6 M€ en 2021. À l'inverse, les dépenses du programme 198 ont augmenté, de 0,3 % (+12,9 M€).

La hausse des crédits consommés par le programme 198 masque des disparités d'évolution. Elle résulte de la hausse de la subvention d'équilibre versée à la CRP RATP (+41 M€, soit +5,6 %), sous l'effet des mesures de soutien au pouvoir d'achat des retraités, et du surcroît de dépenses pour le CFA (+8,6 M€, soit +6,2 %) dont les évolutions sont toujours difficiles à analyser (cf. 2.3.3). La subvention d'équilibre versée à la CPRP SNCF a diminué en revanche, de 34,5 M€ (-1,1 %), sous l'effet notamment des régularisations du taux de cotisation T1 qui réduit le besoin d'équilibre du régime (cf. 1.2.2). Ce besoin d'équilibre serait toutefois un peu plus élevé que celui prévu dans le schéma de fin de gestion, qui a conduit à verser au total 3 238 M€ de subvention, et il subsisterait à fin 2022 une dette de l'État envers la CPRP SNCF estimée à 1,5 M€²¹.

B - Des annulations de crédits en LFR de fin de gestion

La sous-exécution pour l'ensemble de la mission a été anticipée avec des annulations de crédits en LFR de fin de gestion, d'un montant total de 60,4 M€ en CP et 61,2 M€ en AE.

Tous les crédits disponibles ont été consommés sur le programme 197 (régime de retraite des marins), sans annulation de crédits en fin de gestion. Ils ont également été consommés sur le programme 198, mais après avoir annulé 60,1 M€ de crédits en CP et 60,9 M€ de crédits en AE en fin de gestion. S'agissant du programme 195 (essentiellement le régime des mines), 0,3 M€ a été annulé en fin de gestion et 1,3 M€ de crédits n'ont pas été consommés ; ces crédits en excès feront l'objet d'une annulation en loi de règlement.

IV - Les perspectives associées à la trajectoire budgétaire

A - Des régimes qui demeurent structurellement déséquilibrés

Les subventions apportées par l'État financent la majeure partie des dépenses des principaux régimes de retraite dans le champ de la mission, c'est-à-dire pour l'essentiel les pensions de retraite servies. En 2021, la subvention de l'État a contribué, au total, à financer 66,1 % des dépenses de ces régimes. En particulier, pour le régime de retraite des mines, qui

²¹ Le besoin d'équilibre non financé par l'État en 2022 s'élèverait à 5,3 M€, mais il existait une dette de la CPRP SNCF envers l'État de 3,8 M€ au titre de 2021.

est en voie d'extinction, elle finance 82,5 % des dépenses, les cotisations n'en couvrant désormais que 0,6 %²².

Tableau n° 5 : rapport entre la subvention versée et la masse des pensions servies par la CPRP SNCF et la CRP RATP, 2015-2022

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
CPRP SNCF	62,0 %	62,0 %	61,6 %	62,1 %	61,2 %	63,4 %	62,7 %	62,2 %
CRP RATP	58,4 %	58,5 %	60,5 %	61,8 %	58,2 %	61,8 %	61,4 %	63,8 %

Source : Cour des comptes à partir des RAP et de l'exécution 2022

Tableau n° 6 : subvention de l'État et cotisations en proportion des dépenses des principaux régimes de la mission en 2022 (en M€)

	Dépenses de la branche vieillesse	Subvention de l'État	Montant des cotisations (prévision)	Cotisations / dépenses	Subvention / dépenses
CPRP SNCF	5 337,1	3 238,0	1 989,5	37,3 %	60,7 %
CRP RATP	1 249,0	778,0	504,1	40,4 %	62,3 %
Retraite des marins	1 004,9	809,6	106,0	10,5 %	80,6 %
Retraite des mines	1 160,6	957,4	6,5	0,6 %	82,5 %
Total	8 751,6	5 783,0	2 606,1	29,8 %	66,1 %

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'équilibre²³.

B - Des réformes qui montent progressivement en charge

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

²² Le régime bénéficie en outre de la compensation démographique inter-régimes.

²³ Dans le cas de la CRP RATP, la subvention correspond au besoin d'équilibre du régime estimés 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.

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

Les régimes spéciaux de retraite ont vu leurs dépenses et leurs recettes affectées à plusieurs titres. Pour le régime de la SNCF, dont le poids financier est le plus élevé, les impacts sont estimés comme suit en 2022 :

- la réforme de 2010, qui prévoit notamment le décalage progressif de l'âge d'ouverture des droits de deux ans. Ce décalage est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2017 pour les régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP ; il a entraîné, pour le régime de la SNCF, une diminution du total des pensions versées estimée à 13,3 M€ en 2022 ;
- le décret du 2 juillet 2012 dit « carrières longues », qui assouplit les conditions de départ anticipé de ce dispositif, est également entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017 pour les régimes spéciaux de retraite subventionnés par la mission, à l'exception des régimes des marins et de la SNCF, non concernés par ces départs anticipés. Toutefois, le décret, qui a augmenté les cotisations salariales et patronales, a également concerné le régime de la SNCF, mais uniquement pour les cotisations patronales. Les recettes supplémentaires²⁵ pour la CPRP SNCF sont évaluées à 29,3 M€ en 2022 ;
- la réforme du 20 janvier 2014 augmente progressivement la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension à taux plein, mais sans effets en 2022 pour la CPRP SNCF²⁶. Elle a également augmenté les taux de cotisation et décalé la date de revalorisation des pensions, ce qui aurait comme effet en 2022, pour le régime de la SNCF, 39,6 M€ de recettes supplémentaires et 1,9 M€ de moindres prestations.

L'impact de ces réformes est à ce jour relativement modeste. La Cour a rappelé à plusieurs reprises²⁷ qu'une partie substantielle des résultats des dernières réformes des retraites était encore à venir. Leur suivi, qui revêt une importance particulière, est cependant inexistant à la CRP RATP.

Pour chaque régime, il serait souhaitable d'évaluer annuellement l'incidence de ces différentes réformes : pour l'information du Parlement, dans la mesure où elles ont un impact sur le budget de l'État²⁸, mais également pour renforcer le pilotage par les responsables de programme des dépenses induites (cf. 3.2.4).

C - Une tendance à la baisse des crédits

Les projections des caisses en euros constants mettent en évidence une décroissance au cours des prochaines années de la masse des pensions des régimes de retraite dans le champ de la mission du fait notamment de la baisse du nombre de retraités, à l'exception de la CRP RATP pour laquelle le nombre de retraités continuerait à progresser.

²⁵ Par comparaison avec les recettes calculées sur la base des taux de cotisation patronale de 2011.

²⁶ Les premières générations concernées seront celles nées en 1981 pour les agents de conduite et en 1978 pour les autres agents de la SNCF.

²⁷ Dans le cadre de son « audit » des finances publiques (*La situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2017) ou dans son rapport précité de juin 2019.

²⁸ Les subventions venant équilibrer peu ou prou les régimes, une moindre dépense de pensions ou une hausse de cotisations affecte directement le niveau des crédits.

Tableau n° 7 : masse des pensions 2022-2026 (en M€ constants)

	2022	2023	2024	2025	2026
CPRP SNCF	5 210	5 197	5 190	5 122	5 043
CRP RATP	1 243	1 278	1 324	1 359	1 394
Retraite des marins	973	955	936	917	897
Retraite des mines	1 129	1 071	1 013	985	933

Source : responsables de programme, sauf pour le régime des mines (estimation de la Cour des comptes à partir des projections du Conseil d'orientation des retraites de 2017)

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

Au total, les crédits de la mission devraient continuer à diminuer en euros constants au cours des prochaines années, même si le financement de l'État continuera à représenter une part significative des recettes attribuées aux régimes.

À plus long terme, sur la base des projections du Conseil d'orientation des retraites de novembre 2017 et des dernières projections de la CRP SNCF prenant en compte l'impact du pacte ferroviaire et donc la fermeture du régime au 1^{er} janvier 2020 (cf. 1.4.4), ils pourraient stagner en euros constants mais représenteraient une masse financière de plus en plus faible relativement au PIB.

Ces perspectives ne prennent pas en compte les effets, s'il est adopté, du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS) pour 2023 qui est en cours de discussion parlementaire. Ce projet de loi prévoit notamment, à l'instar du régime de retraite de la SNCF, la fermeture des principaux régimes spéciaux de retraite, dont celui de la RATP. Selon le projet de loi, le régime de retraite de la RATP sera fermé pour les personnes recrutées à compter du 1^{er} septembre 2023, lesquels seront affiliées au régime général et à l'Agirc-Arrco. La fermeture aura pour conséquence une augmentation du besoin de financement du régime et donc de la subvention d'équilibre de l'État, mais n'aura pas d'effet à court terme sur les prestations vieillesse, puisque qu'un temps minimal d'affiliation et de constitution de droits sera nécessaire.

Tableau n° 8 : impact du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 sur la subvention d'équilibre de l'État au régime de retraite de la RATP (en M€)

	2023	2024	2025	2026	2027
Hausse de la subvention de l'État	7	27	48	68	88

Source : Étude d'impact du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023

D - Les conséquences de la fermeture du régime de retraite de la SNCF du pacte ferroviaire de 2018

Selon les dernières projections de la CPRP SNCF prenant en compte la fermeture du régime au 1^{er} janvier 2020 suite au pacte ferroviaire de 2018²⁹, les évolutions du montant de la subvention d'équilibre 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. Ce montant en euros constants évoluerait de façon erratique jusque vers 2030 puis augmenterait continûment jusqu'en 2050. La part des pensions financées par les moyens d'équilibre du régime (principalement la subvention d'équilibre)³⁰ augmenterait, plus rapidement au-delà de 2030, passant de 63,6 % en 2022 à 90,5 % en 2050.

Tableau n° 9 : financement de la CPRP SNCF 2022-2050 (en M€ constants)

	2022	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Pensions	5 210	5 122	4 820	4 607	4 447	4 215	3 931
Cotisations	1 919	1 785	1 616	1 375	1 056	788	392
Moyens d'équilibre	3 316	3 361	3 227	3 254	3 412	3 508	3 557
Part des pensions financées par les cotisations	36,8 %	34,8 %	33,5 %	29,8 %	23,7 %	18,7 %	10,0 %
Part des pensions financées par les moyens d'équilibre	63,6 %	65,6 %	67,0 %	70,6 %	76,7 %	83,2 %	90,5 %

Note : les moyens d'équilibre représentent principalement la subvention de l'État (s'y ajoutent la compensation démographique et celle versée par la Cnav et l'Agirc-Arrco) ; les cotisations et les moyens d'équilibre financent d'autres dépenses que les pensions, principalement les frais de gestion, à hauteur de 20 à 25 M€ par an.

Source : Cour des comptes à partir des données communiquées par la DGITM

La question des ressources de la CPRP SNCF est essentielle pour limiter la charge pour l'État. 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 devrait recevoir au titre de la compensation démographique inter-régimes. En effet, en fermant le statut de la SNCF, la loi pour un nouveau pacte ferroviaire influe sur la structure démographique du régime en accentuant le déséquilibre entre la population cotisante et la population retraitée du régime spécial. Or, ce déséquilibre est pour partie compensé par la compensation démographique inter-régimes.

²⁹ Hors les mesures inscrites dans le PLFRSS pour 2023, telles que le relèvement des âges d'ouverture des droits et l'accélération de la hausse de la durée d'assurance.

³⁰ Subvention d'équilibre, compensation démographique inter-régimes et compensation versée par la Cnav et l'Agirc-Arrco (cf. *infra*).

Les régimes ont signé début 2021 une convention³¹ qui prévoit que jusqu'en 2024, dès lors qu'aucune charge liée à la liquidation de droits directs ne sera constatée et que les charges d'allocations de droit dérivé seront faibles, le montant de la compensation sera déterminé selon la formule suivante :

$$\begin{aligned} & (\text{Cotisations de base estimées statistiquement par la Cnav} + \text{cotisations réellement perçues par l'Agirc-Arrco}) \\ & \quad \times \text{coefficient invariants}^{32} \\ & \quad - \text{part de la compensation démographique inter-régimes liée à l'arrêt des recrutements au statut} \end{aligned}$$

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, montre une montée en charge progressive des flux de compensation.

Tableau n° 10 : compensation versée par la Cnav et l'Agirc-Arrco à la CPRP SNCF suite à la fermeture du statut SNCF (en M€ constants)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cnav (*)	25	31	42	53	64	76	90	104	115	124
Agirc-Arrco	15	19	26	33	40	47	56	64	71	77
Total	40	50	68	86	104	123	145	168	187	201

(*) Avant déduction de la variation de la compensation démographique inter-régimes.

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

V - L'incidence des dépenses sur l'environnement

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

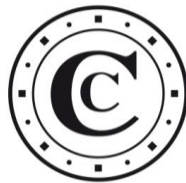
³¹ Convention relative aux transferts financiers entre la CPRP SNCF, la Cnav et l'Agirc-Arrco en application de l'article 25 de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020.

³² 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.

RECOMMANDATION

La Cour formule, à l'attention de la DB, la recommandation suivante :

1. *(Recommandation réitérée) : pour améliorer l'information du Parlement, regrouper dès la prochaine loi de finances l'ensemble des régimes spéciaux de retraite subventionnés par l'État au sein de la mission « Régimes sociaux et de retraite ».*
-



Chapitre II

Points d'attention par programme

I - Programme n° 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 éventuelles des pensions et allocations versées. La baisse des crédits du programme 195 se confirme en 2022 par rapport à 2021. La programmation initiale de 2022 était alignée sur la dotation ouverte en LFI (1 095,8 M€), contre 1 148,7 M€ en LFI 2021 (-52,9 M€, soit -4,6 %), dont la très grande majorité (964,7 M€) est affecté à la caisse des mines.

Le versement de la prime inflation de 100 € en début d'année 2022 a fait l'objet d'un schéma de financement spécifique, mettant à la charge des programmes de la mission la compensation des indemnités versées par les régimes aux bénéficiaires éligibles mono-pensionnés. Faute de connaître avec précision les mono-pensionnés de chacun des régimes, les crédits ouverts par amendement du PLF ont été assis sur le seul critère d'éligibilité à savoir le seuil de 2 000 € de pension nette, soit une ouverture de 17,4 M€ de crédits, dont seulement 2,5 M€ ont été finalement versés.

À la suite du plan de résilience présenté par le gouvernement en mars 2022, 27,3 M€ ont été annulés sur le programme 195 par le décret d'avance du 7 avril 2022. Par la suite, 25,3 M€ ont été ouverts pour le programme en LFR du 16 août 2022 en vue de financer la revalorisation rétroactive des pensions de 4 % au 1^{er} juillet 2022. Cette ouverture de crédits a, à peu près, compensé l'annulation de crédits prévue par le décret d'avance.

Tableau n° 11 : compte de résultat simplifié du régime de retraite des mines en 2022 (en M€)

Charges				Produits			
	LFI 2022	Exécution	Écart		LFI 2022	Exécution	Écart
Pensions	1129	1127,2	-1,8	Cotisations	6,2	6,4	0,2
Gestion administrative	22,1	20,3	-1,8	Subvention de l'État	964,7	957,4	-7,3
Charges financières et divers	21,6	24,9	3,3	Produits financiers et divers	19,2	18,8	-0,4
Compensation démo (-)	0	0	0	Compensation démo (+)	199,1	193,5	-5,6
Total	1172,7	1172,3	-0,3	Total	1189,2	1176,1	-13

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 (130,1 M€) continue à diminuer (-6,2 M€ par rapport à 2021). La dépense finale a été plus élevée (134,0 M€) que prévu, mais reste en retrait de 1,7 M€ par rapport à 2021

La dépense finale de l'ensemble du programme s'est établie à 1 092,2 M€, ce qui démontre un calibrage adapté de la budgétisation après révision du besoin de financement des régimes par rapport aux prévisions initiales. En fin de gestion, la LFR du 1^{er} décembre 2022 a annulé 0,3 M€ pour le programme. 1,3 M€ n'ont pas été consommés et feront l'objet d'une annulation en loi de règlement.

II - Programme n° 197 « Régimes sociaux 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 2022 à un niveau strictement identique à celui de la LFI pour 2021 (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 2022 était ainsi de 999,6 M€ en tenant compte d'un taux de revalorisation de 1,1 % au 1^{er} janvier³³.

Le coût pour le programme 197 de la prime inflation de 100 € s'est élevé à 1,8 M€ pour 2022, un montant nettement inférieur à l'estimation faite en LFI (10,7 M€). L'Énim avait précisé que l'établissement ne disposait pas de données permettant d'isoler les polypensionnés

³³ Contre un taux prévisionnel de 0,7 % lors du PLF 2022.

dans ces effectifs. Une meilleure évaluation initiale aurait néanmoins été possible, dès lors qu'environ 90 % des pensionnés de l'Énim sont des polypensionnés, et que ce chiffre est connu de la caisse.

Le décret d'avance du 7 avril 2022 a annulé 18,7 M€ de la réserve, mais la LFR du 16 août 2022 a rétabli l'intégralité de ces crédits annulés et a ouvert 1,3 M€ pour permettre à l'Énim de financer la revalorisation anticipée des pensions de retraite et d'invalidité, conduisant à porter en exécution la subvention de l'État à l'Énim à 803,3 M€.

Par ailleurs, la revalorisation des salaires forfaitaires servant à la liquidation des nouvelles pensions³⁴, avait été anticipée à 0,3 %. Or, ils ont été revalorisés de 1,8 % avec effet au 1^{er} avril 2022 en application de l'arrêté du 24 mars 2022, ce qui a eu pour effet d'augmenter l'assiette servant au calcul des pensions liquidées.

Le montant total des charges de pension s'est *in fine* élevé à 1 001,6 M€ soit une augmentation de 7,6 M€ par rapport à la prévision initiale³⁵.

Ces diverses revalorisations, à des dates différentes, conduisent à des écarts de montant de pension selon le mois de liquidation et la date de versement de la pension. Les personnes ayant liquidé leur pension entre avril et septembre 2022 bénéficient à la fois de la revalorisation de l'assiette de liquidation et de celle des pensions servies³⁶.

Tableau n° 12 : montant brut mensuel pour une pension du régime des marins liquidée en janvier, avril ou septembre 2022

Mois de liquidation	Montant perçu en janvier 2022	Montant perçu en avril 2022	Montant perçu en septembre 2022
Janvier 2022	194,14 €	194,14 €	201,91 €
Avril 2022	-	197,64 €	205,54 €
Septembre 2022	-	-	197,64 €

Notes : exemple de liquidation d'une pension en sixième catégorie sur la base de cinq annuités.
Source : Énim

Malgré la revalorisation significative des salaires forfaitaires (1,8 % contre 0,3 % prévu en programmation), le montant de cotisations recouvré en 2022 serait inférieur à ce que

³⁴ L'article 6 de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 a modifié l'article L. 5552-20 du code des transports : « les pensions sont revalorisées dans les conditions fixées à l'article L. 161-23-1 du code de la sécurité sociale », c'est-à-dire selon les mêmes règles que le régime général. Auparavant, les pensions étaient revalorisées au même taux que le salaire forfaitaire servant d'assiette au calcul des cotisations et à la liquidation des pensions.

³⁵ En prenant comme base les hypothèses de revalorisation initiales de 0,7 % pour les pensions et 0,3 % pour les salaires forfaitaires sur lesquelles étaient construites le PLF 2022, le surcoût total des revalorisations appliquées en 2022 est évalué par l'Énim à 15,7 M€.

³⁶ Considérée sur une base viagère, la différence est significative. Une pension de l'Énim étant servie en moyenne pendant 20 ans, un différentiel de 8 € par mois revient à un gain ou une perte (non actualisée) de 1 920 € imputable à seulement quelques mois d'écart sur la date de liquidation de la pension.

prévoyait la LFI (106,76 M€ contre 113,85 M€), compte tenu d'un nombre de cotisants moindre que prévu.

Les difficultés rencontrées par l'Énim liées au transfert du recouvrement des cotisations à l'Acosse persistent en 2022, notamment l'absence de connaissance par l'Énim des données DSN agrégées et les difficultés de gestion de la trésorerie qui en découlent, dès lors que l'Énim a une visibilité insuffisante des recouvrements effectués par l'Urssaf Poitou-Charentes. Le décalage des informations transmises par l'Acosse concernant le montant des cotisations émises/encaissées (données transmises en Mois + 2) ne facilite en effet pas les projections de trésorerie, l'Énim ne disposant d'aucun autre moyen de connaître le niveau des cotisations recouvrées.

Au total, la prévision de solde du régime de retraite des marins fait apparaître un déficit pour l'exercice 2022, à hauteur de -2,1 M€.

**Tableau n° 13 : compte de résultat simplifié du régime de retraite des marins en 2022
(en M€)**

Charges				Produits			
	LFI 2022	Exécution	Écart		LFI 2022	Exécution	Écart
Pensions	994,3	1 001,6	7,3	Cotisations	113,8	106,7	-7,1
Gestion administrative	9,5	10	0,5	Subvention de l'État	802	803,3	1,3
Autres charges	13,2	10	-3,2	Autres produits	37,9	39,2	1,3
Compensation démo (-)	-	6,7	6,7	Compensati on démo (+)	73	77	4
Total	1 017	1 028,3	11,3	Total	1 026,7	1 026,2	-0,5

*Note : les chiffres concernant l'exécution sont provisoires en l'attente de l'approbation des comptes définitifs.
Source : Énim*

III - Programme n° 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres »

Les crédits consommés du programme 198 ont été moindres que prévu par la LFI. Le décret d'avance du 7 avril 2022 a annulé 98,9 M€ qui avaient été préalablement dégelés. La LFR du 16 août a rouvert ces crédits afin de reconstituer la réserve et a ouvert 33,4 M€ supplémentaires pour permettre aux différentes caisses de financer la revalorisation anticipée des pensions de retraite et d'invalidité.

L'exécution finale s'élève à 4 181,9 M€ (-22,6 M€, soit -0,5 % par rapport à la LFI), compte tenu de la moindre consommation des crédits prévus pour la CRP SNCF (-48,4 M€), contrairement à la CRP RATP (+24,2 M€) et au CFA (+1,0 M€).

A - La CPRP SNCF

Le montant de la subvention d'équilibre inscrit en LFI au titre du régime spécial de la SNCF est de 3 286,4 M€ pour 2022. Le résultat provisoire au titre de 2022, solde des charges (5 337,2 M€) et des produits (5 329,9 M€), s'élève à -7,3 M€. L'écart entre la LFI et l'exécution provisoire est principalement lié à une augmentation des produits (hors contribution de l'État) de près de 135 M€ et à une hausse des charges à hauteur de 93,7 M€.

Les cotisations de la caisse s'établiraient à 1 988,7 M€, soit un montant supérieur à celui estimé initialement (+126,8 M€, +6,8 %). Cette augmentation s'expliquerait notamment par des mesures salariales, dont celles visant à lutter contre la perte de pouvoir d'achat, à hauteur de près de 60 M€, et par les régularisations de taux T1, à hauteur de 56 M€.

En outre, la CPRP SNCF a reçu des montants plus élevés que prévu au titre de la compensation démographique vieillesse (64,0 M€ au lieu de 56,0 M€ dans la prévision initiale) et au titre des compensations Cnav/Agirc-Arrco (38,8 M€ au lieu de 37,4 M€ dans la prévision initiale) instaurées à la fermeture du régime (cf. 1.4.4).

Les pensions servies s'élèveraient à 5 310,1 M€ en 2022, en hausse de 92,3 M€ par rapport à la prévision initiale. Cette hausse est principalement imputable au différentiel constaté sur la revalorisation moyenne des pensions d'ancienneté (+3,1 % au lieu de +0,7 % dans la prévision initiale) et des pensions de réforme (+3,4 % au lieu de +0,9 % dans la prévision initiale). Ces effets sont atténués par une baisse plus forte que prévu des effectifs de pensionnés (-1,7 % au lieu de -1,5 % pour les droits directs, -3,6 % au lieu de -3,1 % pour les réversions).

Tableau n° 14 : compte de résultat simplifié de la CPRP SNCF en 2022 (en M€)

Charges				Produits			
	LFI 2022	Exécution	Écart		LFI 2022	Exécution	Écart
Pensions	5217,80	5310,10	92,30	Cotisations	1861,90	1988,70	126,80
Gestion administrative	25,70	27,10	1,40	Subvention de l'État	3286,36	3238,00	-48,36
Autres charges			0,00	Autres produits	1,90	0,40	-1,50
Compensation démo (-)			0,00	Compensation démo (+)	56,00	64,00	8,00
				Compensation Cnav-AA	37,40	38,80	1,40
Total	5243,50	5337,20	93,70	Total	5243,6	5329,9	86,3

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 de la CPRP SNCF serait négatif de 7,3 M€, conduisant à accroître la dette de l'État envers le régime (estimée à 1,5 M€ à fin 2022).

B - La CRP RATP

Contrairement aux trois années précédentes pour lesquelles les crédits consommés avaient été inférieurs aux crédits programmés, les crédits consommés par la CRP RATP en 2022 (soit la subvention publique effectivement versée) sont supérieurs à ceux programmés en LFI (778,0 M€, soit +24,2 M€), alors que le montant de subvention prévu était supérieur au montant versé en 2021 (737 M€). Les mesures de soutien au pouvoir d'achat des retraités contribuent à expliquer ces hausses.

Les cotisations représenteraient 491,0 M€, en retrait de 6,0 M€ par rapport à l'estimation initiale (-1,2 %), en raison d'un taux de cotisation plus faible que prévu (18,84 % au lieu de 19,13 %)

La masse des pensions s'élèverait à 1 249,0 M€, soit un niveau supérieur de 30 M€ par rapport à la LFI (+2,5 %), en raison essentiellement de la revalorisation anticipée des pensions de 4 % au 1^{er} juillet. *A contrario*, le versement de la CRP RATP au titre de la compensation démographique vieillesse serait revu à la baisse de 11,0 M€, pour représenter 20,0 M€.

Tableau n° 15 : compte de résultat simplifié de la CRP RATP en 2022 (en M€)

Charges				Produits			
	LFI 2022	Exécution	Écart		LFI 2022	Exécution	Écart
Pensions	1221,8	1249	27,2	Cotisations	497,0	491	-6,0
Gestion administrative	5,9	5	-0,9	Subvention de l'État	753,8	778	24,2
Autres charges			0,0	Autres produits			0,0
Compensation démo (-)	31	20	-11,0	Compensation démo (+)			0,0
Total	1258,7	1274	15,3	Total	1250,8	1269	18,2

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

Source : Direction du budget

Au total, ces différentes révisions conduiraient à un solde technique provisoire négatif de 5,0 M€, qui réduirait d'autant le niveau de trésorerie de la CRP RATP.

C - Le congé de fin d'activité (CFA)

L'exécution du CFA s'établirait à 146,2 M€, en augmentation par rapport à la LFI (+1,0 M€) et par rapport à l'exécution 2021 (+8,6 M€, soit +6,2 %). En outre, le montant de la levée de réserve de précaution en fin de gestion a été inférieur au besoin de financement réel du quatrième trimestre pour le CFA. Les dépenses supplémentaires découlant de la prime inflation de 100 € (coût évalué à 1 M€ pour le CFA) et de l'augmentation de la valeur du point Agirc-Arrco de 5,2 % au 1^{er} novembre 2022 ont déséquilibré la fin d'exécution, créant une dette de l'État envers le FONGECFA de 61 915,81 €.

Le nombre de nouveaux bénéficiaires du CFA a été très volatil jusqu'en 2018, sans que cette volatilité ne puisse être justifiée par une quelconque évolution réglementaire ou un élément de conjoncture particulier. Depuis, il est plus stable mais aurait augmenté en 2022 (+11,6 %) selon les dernières estimations fournies par le gestionnaire Klésia à la DGITM.

Tableau n° 16 : nombre d'entrées en CFA 2016-2022

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022*
Flux annuel	1 839	2 599	2 316	2 341	2 325	2 266	2 530

Source : DGITM (*estimation pour l'année 2022)

L'effectif moyen de bénéficiaires en 2022 serait de 10 247 contre 9 950 en 2021. L'âge moyen de départ en CFA demeurerait inchangé à 57 ans et 9 mois pour le CFA marchandises, ce qui conduit à une durée moyenne en CFA d'un peu plus de quatre ans pour atteindre l'âge légal d'ouverture des droits à la retraite de 62 ans. Les sorties de CFA en 2022 pourraient être notamment la contrepartie d'entrées en CFA en 2017, dont le nombre a été relativement élevé par rapport aux exercices antérieurs, mais cette explication mériterait d'être confirmée.

Le projet annuel de performances (PAP) annexé au PLF pour 2022 prévoyait une forte diminution du nombre de départs en CFA en 2021 (seulement 1 880), compte tenu de l'accord du 17 juillet 2020 introduisant notamment une décote pour les départs en CFA avant 58 ans. Or, le nombre de départs en CFA constaté en 2021 est plus élevée (2 266, soit +20 % par rapport à la prévision). La prévision du PAP annexé au PLF pour 2023 tire les conséquences des effets de la décote moindres qu'escomptés avec une cible de 2 207 départs en 2022 (inférieur aux prévisions transmises à la Cour par la DGITM) et 2 300 pour les exercices suivants.

Lors du conseil d'administration du FONGECFA de juin 2022, dans le cadre du rapport sur la situation financière du régime, le gestionnaire estimait que l'accord du 17 juillet 2020 avait pour effet de diminuer le pourcentage d'entrée en CFA à l'âge de 57 ans (cf. tableau ci-après) et parallèlement d'augmenter celui à l'âge de 58 ans (19 % des dossiers liquidés en 2021 contre 12 % en 2020).

Tableau n° 17 : répartition de la part des entrées en CFA à 57 ans

2020	2021				2022
	Trimestre 1	Trimestre 2	Trimestre 3	Trimestre 4	À la mi-avril
78 %	75 %	73 %	69 %	67 %	65 %

Source : Klésia

Le gestionnaire indique en outre avoir constaté une diminution de 10 % des entrées en CFA en 2021 et une diminution de la rente moyenne liquidée de 4,2 % sur la même année. Ces chiffres ne sont pas confirmés par les documents transmis à la Cour, qui attestent (cf. tableau n° 16) d'une diminution de seulement 59 entrées dans le dispositif en 2021 par rapport à 2020

(soit -2,5 %). Ils demandent en outre à être complétés par les données d'exécution définitives pour l'exercice 2022.

L'absence de données stabilisées³⁷ et d'analyses précises est d'autant plus préjudiciable que les crédits alloués au CFA ont fortement augmenté sur la période récente, passant de 88,7 M€ en 2017 à 146,2 M€ en 2022.

Ces éléments prospectifs ont toutefois un intérêt contingent en termes de prévision budgétaire pour l'exercice à venir. Le nombre de nouveaux entrants dans le CFA n'a un impact budgétaire qu'à N+2 pour l'essentiel, puisque la part du financement mise à la charge de l'État n'intervient qu'à compter de 59,5 ans et jusqu'à 62 ans (elle correspond à 80 % du montant de l'allocation et à 100 % de l'assurance volontaire vieillesse ou AVV). Or, 85 % des assurés entrent dans le CFA avant leur 59^e anniversaire, et les projections établies chaque année sont effectuées sur la base des allocataires au 31 décembre de l'année N-1.

Incidentement, il serait utile de clarifier les bases juridiques sur lesquelles la prise en charge budgétaire d'une partie du coût du CFA est effectuée. Elles reposent actuellement sur une répartition des coûts entre le secteur du transport et l'État telle qu'initialement prévue par les accords interprofessionnels instituant le CFA, qui datent de 1997 et 1998 dans le contexte d'un âge de la retraite alors fixé à 60 ans. La lecture de l'accord du 30 mai 2011 qui a repoussé de deux ans l'âge d'entrée dans le CFA (de 55 à 57 ans) pour tirer les conséquences du report de l'âge légal de la retraite à 62 ans ne fournit pas de confirmation autre qu'implicite de l'engagement de l'État à continuer de financer le coût du CFA de manière homothétique, c'est à dire pour les bénéficiaires du dispositif à partir de 59,5 ans contre 57,5 ans auparavant. Il sera au demeurant nécessaire de revoir cette répartition des coûts en cas de nouveau report de l'âge légal de la retraite, comme prévu par le PLFRSS pour 2023 en cours de discussions au Parlement.

À l'occasion de la refonte du CFA, la gestion et le pilotage du dispositif devraient être revus en conséquence.

D - Les autres régimes du programme 198

Le programme 198 comprend enfin des subventions visant à garantir le paiement des pensions de régimes de retraite en extinction du secteur des transports³⁸ ainsi qu'un complément de retraite des conducteurs routiers³⁹.

19,2 M€ ont été prévus en LFI à ce titre, dont l'essentiel concerne le paiement des pensions des anciens agents des chemins de fer d'Afrique du Nord et du Niger-Méditerranée, 1,4 M€ étant dédié au paiement du complément de pension des conducteurs routiers. 19,7 M€ ont été finalement consommés.

³⁷ Par exemple, la série rétrospective des entrées en CFA a été révisée pour certaines années anciennes entre le PAP 2021 et le PAP 2022.

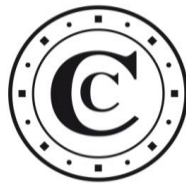
³⁸ Chemins de fer d'Afrique du Nord et du Niger-Méditerranée, transports urbains tunisiens et marocains, chemin de fer franco-éthiopien et chemins de fer secondaires d'intérêt local.

³⁹ Décret n° 55-1297 du 3 octobre 1955.

RECOMMANDATION

La Cour formule, à l'attention de la DB et de la DGITM, la recommandation suivante :

2. *(Recommandation complétée) : renforcer le pilotage du CFA en exigeant du gestionnaire de fournir des données stabilisées sur le nombre de bénéficiaires, le nombre d'entrées en CFA et le nombre de sorties du CFA dès la fin de l'exercice, ainsi que des analyses détaillées justifiant les crédits alloués au dispositif et permettant d'en prévoir les évolutions avec plus de fiabilité.*
-



Chapitre III

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

I - Les dépenses fiscales

Aucune dépense fiscale n'est rattachée à cette mission.

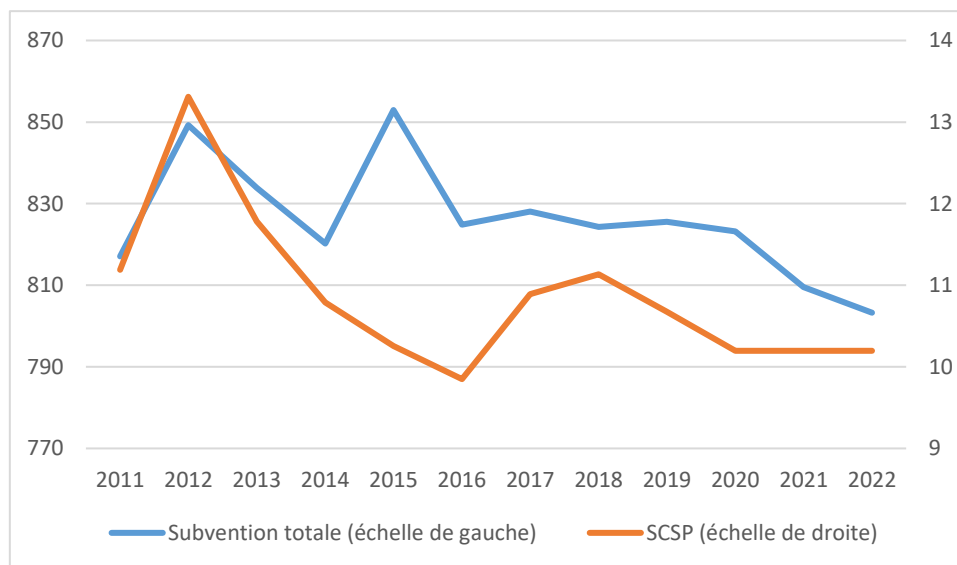
II - Les opérateurs et les taxes affectées

Le seul opérateur de la mission (l'Énim) et les caisses de sécurité sociale rattachées à la mission ne sont pas bénéficiaires de taxes affectées.

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

La subvention pour charges de service public (SCSP) en 2022 est versée pour sa totalité prévue en LFI. Elle représente 10,2 M€ comme pour les deux exercices précédents.

Graphique n° 7 : subventions à l'Énim 2011-2022
(AE=CP, en M€ courants)



Source : Cour des comptes à partir des données d'exécution

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

- la subvention de l'État (78 % selon l'exécution provisoire en 2022) ;
- les cotisations des marins et des armateurs (10 %) ;
- la compensation démographique (8 %).

L'Énim gère l'ensemble de la protection sociale des marins (retraite, maladie, accident, 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 COG, couvrant la période 2022-2026, a été signée le 8 février 2022.

En 2022, les objectifs de la COG pour les différentes dépenses de fonctionnement de l'Énim ont été respectés ou même dépassés - à l'exception des dépenses informatiques, qui demeurent une problématique critique à l'Énim au regard de l'obsolescence de nombreux applicatifs utilisés par l'établissement et des travaux engagés pour l'adaptation de ses systèmes d'information à la mise en œuvre de la DSN dans le secteur maritime.

Tableau n° 18 : dépenses de fonctionnement de l'Énim 2017-2022 (en M€)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses de personnel						
objectif de la COG	21,17	20,44	19,93	19,40	19,30	19,23
exécution	20,34	19,90	19,44	18,87	18,11	18,81
Dépenses informatiques						
objectif de la COG	3,35	3,33	3,52	3,72	5,03	4,27
exécution	3,02	3,80	4,38	3,96	4,17	4,69

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Autres dépenses de fonctionnement						
objectif de la COG	3,88	3,63	3,55	3,36	3,36	3,32
exécution	3,49	3,41	3,63	3,42	3,26	3,13
Total dépenses de fonctionnement						
Objectif de la COG	28,40	27,40	27,00	26,48	27,69	26,83
Exécution	26,85	27,11	27,46	26,25	25,54	26,63

Note : toutes branches.

Source : DGAMPA, Énim

Les pistes d'économies mises en œuvre dans le cadre de la trajectoire fixée par la COG ne peuvent avoir qu'un impact marginal pour le budget de l'État au regard du montant limité de la SCSP.

Le plafond d'emplois de 293 ETPT fixé dans la LFI 2022 demeure sous-exécuté avec 280,6 ETPT. Selon la DGAMPA, cette situation résulte de vacances de poste conjoncturelles liées à des mouvements internes intervenus en 2022 et non remplacés à la date du 31/12/2022.

Tableau n° 19 : plafond d'emplois de l'Énim prévu et exécuté sur 2015-2022 (en ETPT)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Plafond d'emplois (LFI)	352	344	337	319	307	294	293	293
Exécution du plafond d'emplois	352	344	326	314	301	288	278	280,6
Écart	0	0	-11	-5	-6	-6	-15	-12,4

Source : DGAMPA, Énim

Une trajectoire de réduction des coûts de gestion d'environ 1,5 % par an est inscrite dans la COG 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 COG. Le montant des dépenses relatif à l'exercice 2022 ne sera définitivement connu qu'après les différentes opérations de clôture des comptes (mars 2023). La procédure de validation du schéma pluriannuel de stratégie (SPSI) de l'Énim couvrant la période 2022-2026 est engagée pour une approbation au conseil d'administration au second semestre 2023. Aucune mesure visant à réduire ces coûts n'est prévue en 2023, en dépit de la situation fortement atypique de l'Énim avec une implantation des services sur quatre sites, un taux d'occupation des locaux particulièrement faible et un ratio de mètres carrés par agent élevé.

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 donc stable, comme indiqué

supra. L'évolution de la trésorerie de la branche vieillesse de l'Énim entre 2016 et 2022 (prévision établie le 31/12/2022) est la suivante.

Tableau n° 20 : Résultat et trésorerie de l'Énim branche vieillesse 2016-2021 (en M€ courants)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Résultat	-24	-2,5	-3	17,6	12	25,4	-2,1
Trésorerie	14,9	4,8	9,6	25,4	34,4	56,6	53,9

Note : les données 2022 sont provisoires.

Source : DGAMPA, Énim.

En cas de besoin, comme l'Énim n'est pas autorisé à emprunter⁴⁰, la trésorerie de la branche maladie contribue à assurer le paiement des pensions.

Le niveau de trésorerie disponible de l'Énim au 31 décembre 2022 devrait s'élever à 116,5 M€ contre 189,61 M€ à la même date l'année précédente (-73,1 M€ soit -38 %). Cette diminution significative de la trésorerie découle de dépenses supérieures aux prévisions initiales, que ce soit pour la branche vieillesse (cf. 2.2) ou pour la branche maladie. Par ailleurs, le versement des aides à l'achat de carburant en faveur du secteur de la pêche a entraîné un effort de trésorerie important depuis le mois d'avril. L'État a remboursé les aides versées par l'Énim à hauteur de 89 % (deux versements : en juillet et fin décembre). Enfin la trésorerie de l'Énim est très dépendante des derniers versements reçus en fin d'année, essentiellement de l'Acos (CSG, compensation des exonérations, etc.).

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'entreprise⁴¹.

⁴⁰ C'est le cas également de la CRP RATP.

⁴¹ La CRP RATP conclut périodiquement une COG avec l'État qui détermine notamment ses ressources de gestion. Celles-ci, intégralement prises en charge par la RATP, ne relèvent pas du budget de l'État.

Tableau n° 21 : coûts et ratio de gestion 2015-2022

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Régime de retraite des mines	Coûts de gestion (M€ courants)	18,0	17,1	15,0	13,2	12,7	12,3	11,6	11,1
	Ratio de gestion (€)	NC	1,01	1,05	0,97	0,98	0,99	0,99	0,98
CPRP SNCF	Coûts de gestion (M€ courants)	22,9	22,6	24,7	24,3	24,7	24,0	25,2	25,7
	Ratio de gestion (€)	0,43	0,43	0,47	0,46	0,49	0,46	0,48	0,49
CRP RATP (financé par la RATP)	Coûts de gestion (M€ courants)	5,8	6,1	5,5	4,9	4,9	4,8	5,3	5,5
	Ratio de gestion (€)	0,55	0,55	0,49	0,42	0,42	0,41	0,42	0,45
Régime de retraite des marins	Coûts de gestion (M€ courants)	8,8	8,6	8,5	9,3	9,6	9,5	9,7	9,6
	Ratio de gestion (€)	NC	0,81	0,82	0,90	0,94	0,95	0,98	0,97

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

Source : PAP 2023

Pour les quatre principaux régimes de retraite financés par la mission (RATP, SNCF, mines et marins), l'État est lié par une COG, 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 au sein de l'Énim est une tâche particulièrement longue et complexe. Cette caisse sert par ailleurs une pension dite « spéciale » (quérable entre 3 mois et 15 ans d'affiliation au régime spécial) sur la base d'une durée moyenne d'affiliation faible (3,5 ans). Ces pensions spéciales, dont le montant moyen est limité⁴², représentent la moitié des pensions liquidées par la caisse, ce qui impacte négativement ses performances de gestion.

C - Une maquette de performance inchangée et toujours perfectible

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

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

⁴² Le montant mensuel de pension spéciale (hors bonifications pour enfants) est en moyenne de 191 € et le montant médian de 140 € en 2021.

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

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

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

- pour la CPRP SNCF, la CRP RATP, l'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 charge 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 PAP présente en effet l'efficacité de la gestion et la qualité du service rendu aux bénéficiaires comme les deux objectifs principaux de la mission⁴³, mais aucun des indicateurs-type ne mesure vraiment la qualité du service rendu.

Deux des trois indicateurs-types de la mission visent l'efficacité de la gestion, qu'il s'agisse de la maîtrise des coûts globaux des caisses (à partir de l'indicateur 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).

Concernant les deux premiers indicateurs, à savoir le rapport entre les coûts de gestion et les prestations servies et le coût d'une primo-liquidation, ceux-ci 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 expliciter les 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 2014⁴⁴ ; s'il s'agit évidemment d'une mission essentielle des caisses, le maintien d'un indicateur de performance proche de 100 % conduit à s'interroger sur sa pertinence. D'ailleurs, le PAP indique qu'atteindre 100 % n'est pas possible.

⁴³ 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'efficacité des organismes en charge de la gestion de ces régimes* ».

⁴⁴ 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.

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 d'exactitude des montants de prestations servies, permettrait une meilleure information sur leur performance. Ces indicateurs « du point de vue de l'utilisateur » gagneraient à être sélectionnés de manière à être aussi comparables que possible entre les différents organismes.

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 estimation⁴⁵ (régime des marins) – différences de méthode qui recoupent pour partie la différence de situation entre gestion en direct 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, comme déjà demandé par la Cour à propos des coûts et ratio de gestion.

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.

D - 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.

La justification au premier euro gagnerait à être enrichie afin de faire apparaître de manière synthétique les écarts entre la LFI et l'exécution (RAP) ou entre la LFI passée et le PLF pour l'année suivante (PAP) et la justification de ces écarts. *A minima* pour les principaux régimes de la mission, il est nécessaire de pouvoir comparer les comptes de résultat simplifiés (écarts de masse des pensions, de masse des cotisations, de transfert de compensation, etc.) entre les différents exercices (LFI, exécutions, etc.) et d'en expliciter les sous-jacents.

⁴⁵ Le périmètre pris en compte est celui des frais directs et indirects de personnel et de fonctionnement, hors charges non décaissables.

Ce travail a été réalisé pour l'exécution 2022 dans le cadre des échanges avec la Cour, et devrait donc figurer dans les RAP et les PAP sur les exercices à venir. Plus précisément, 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 (c'est le cas actuellement seulement pour les régimes de retraite de la SNCF et de la RATP), 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 (seuls ces deux derniers comptes de résultats figurent actuellement dans le PAP et uniquement pour les régimes de retraite de la SNCF et de la RATP⁴⁶). Selon la direction du budget, le RAP portant sur l'exercice budgétaire 2022, qui sera publié en avril prochain, comprendra également les comptes de résultats simplifiés pour le régime de retraite des mines et celui des marins.

La soutenabilité des régimes représente, comme l'a souligné la Cour à plusieurs reprises, un deuxième domaine dans lequel les indicateurs de performance ne fournissent que peu d'information. Si à la fois la soutenabilité à long terme de ces régimes et l'évolution de la subvention accordée par l'État dépassent le champ de compétence des responsables de programme, elles devraient cependant être présentées de manière claire au sein des PAP. Or, la documentation actuellement fournie dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de finances demeure incomplète sur certains points. Par exemple, le PAP ne permet pas d'évaluer l'impact des réformes des retraites précédentes, réformes qui sont citées et justifient les montants de crédits inscrits en loi de finances⁴⁷. Il s'agirait *a minima* de rappeler les évaluations produites régulièrement par le Conseil d'orientation des retraites.

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

III - Les fonds sans personnalité juridique

Sans objet pour cette mission.

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

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

La mission « Régime sociaux et de retraites » ne recouvre pas de politique publique claire ou exhaustive : elle ne regroupe pas toutes les subventions budgétaires directes de l'État aux

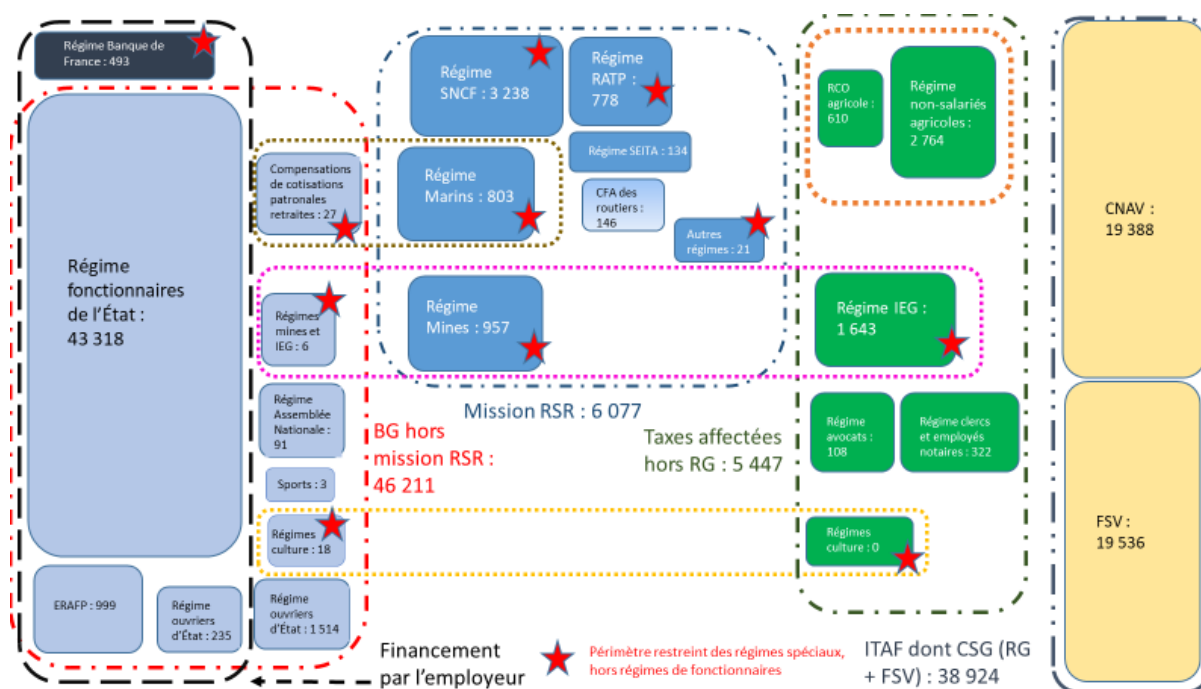
⁴⁶ En outre, le compte de résultat simplifié selon les dernières prévisions en année N-1 est intitulé de manière trompeuse dans le PAP « LFI N-1 » au lieu de « Dernières prévisions N » par exemple. Cette inexactitude, relevée l'an passé, n'a pas été corrigée dans le RAP 2023.

⁴⁷ Les PAP (p. 8) citent les réformes de 2008, 2010 et 2014 qui concernent les régimes de retraite de la SNCF et de la RATP mais ne les évalue pas.

régimes de retraite (cf. *supra*), ne recouvre pas l'ensemble de la dépense de l'État aux régimes spéciaux définis à l'article R.711-1 du code de la sécurité sociale (même hors fonctionnaires de l'État) et ne retrace pas non plus 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 (mais cela semble, dans ce dernier cas, dépasser son objet).

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

Schéma n° 1 : présentation globale des moyens consacrés par l'État aux retraites en 2022 (en M€) (voir l'annexe n° 3)



Note : montants exécutés pour la mission RSR et montants prévus pour les autres régimes.

Source : Cour des comptes à partir des données d'exécution 2022 pour la mission RSR, des PAP 2022 et du rapport de la CCSS de septembre 2022

L'effort global de l'État, à divers titres, peut ainsi être estimé en 2022 à 96,7 Md€..

Sur le périmètre plus restreint des régimes spéciaux de retraite, hors fonctionnaires, définis à l'article R.711-1 CSS⁴⁸, l'effort en 2022 est évalué à 7,5 Md€.

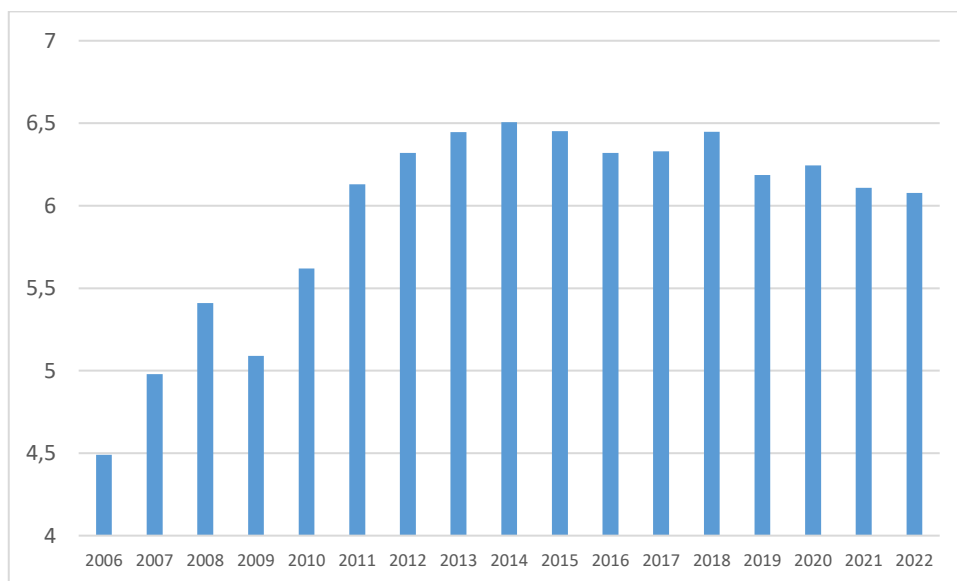
B - Suivi sur moyenne période de la dépense budgétaire de la mission

Depuis 2014, à l'exception de l'année 2018 qui ressort comme exceptionnellement à la hausse en raison de dépenses non récurrentes (remboursement de dettes à la CPRP SNCF et aux gestionnaires du CFA pour, au total, plus de 105 M€), le montant total des subventions de

⁴⁸ 4° à 10° de l'article.

l'État aux régimes spéciaux de la mission a tendance à diminuer à un rythme relativement lent (elle passe de 6,51 Md€ en 2014 à 6,08 Md€ en 2022, soit une baisse de 0,8 % en moyenne par an), alors qu'elle augmentait rapidement auparavant (+4,7 % en moyenne par an entre 2006 et 2014).

Graphique n° 8 : dépenses budgétaires de la mission « Régimes sociaux et de retraite », 2006-2022 (en Md€)



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

Source : Cour des comptes à partir des RAP 2006-2021 et de l'exécution 2022

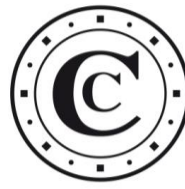
Selon l'analyse sur moyenne période conduite par la NEB 2018, le début de la période examinée est marqué notamment par une très forte progression des prestations servies par la CPRP SNCF et la CRP RATP, alors que la progression des cotisations n'a pas suivi cette tendance, ce qui s'est traduit par une forte augmentation du taux de couverture des prestations par la subvention de l'État⁴⁹. Depuis 2014, la subvention à la CPRP SNCF diminue et la baisse devrait se poursuivre (cf. 1.4.4). De même, les subventions aux deux autres principaux régimes fermés de la mission (les régimes des mines et de la SEITA), après avoir augmenté, sont en baisse en raison de la diminution du nombre de retraités.

⁴⁹ +10 points pour le régime de retraite de la SNCF et +5 points pour celui de la RATP entre 2006 et 2012.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

3. *(Recommandation reformulée) : 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 (DB, DGAMPA, DGITM) ;*
 4. *(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 que les évaluations disponibles de l'incidence financière des réformes mises en œuvre sur les régimes spéciaux de retraite (DB, DGAMPA, DGITM).*
-



Annexes

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

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

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

Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, chapitre XIII, « La Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines : une survie artificielle, une suppression à organiser », septembre 2016

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

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

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

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

Un chapitre du prochain rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (2023) sera consacré au régime de sécurité sociale des marins.

Annexe n° 2 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2021

N°	Libellé de la recommandation	Observation de l'administration	Observation de la Cour	Appréciation du degré de mise en œuvre*
1	(DB) : Pour améliorer l'information du Parlement, regrouper dès la prochaine loi de finances l'ensemble des régimes spéciaux de retraite subventionnés par l'État au sein de la mission « Régimes sociaux et de retraite » (recommandation réitérée).	La DB rappelle que le jaune Pensons comporte tous les ans un tableau retraçant les financements de l'État vers les régimes spéciaux et vers d'autres régimes. Dès lors que l'objectif de lisibilité est assuré, elle reste réservée sur l'opportunité de faire évoluer à court terme le périmètre de la mission. Un regroupement de l'ensemble des subventions budgétaires aux régimes spéciaux de retraite sur la mission « Régimes sociaux et de retraite » pourrait présenter des difficultés quant à la responsabilisation des ministères sectoriels sur leurs dépenses.	Le fait que le jaune Pensions annexé au projet de loi de finances comporte tous les ans un tableau retraçant les financements de l'État vers les régimes spéciaux et vers d'autres régimes n'est pas la hauteur des enjeux. Au sein de la mission qui regrouperait tous les régimes spéciaux faisant l'objet de subventions budgétaires, chaque programme pourrait être de la responsabilité des ministères sectoriels.	Non mise en œuvre.
2	(DB, DGITM) Transférer les crédits relatifs au CFA au programme 203 « Infrastructures et services de transports » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables » (recommandation réitérée).	À compter du 1 ^{er} janvier 2023, le programme 203 « Infrastructures et services de transports » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables » s'est vu transférer les crédits relatifs aux CFA depuis le programme 198. Désormais la direction du budget est responsable du programme 198, en lieu et place de la DGITM.		Totalement mise en œuvre.
3	(DB, DGITM) : Renforcer le pilotage du CFA en exigeant du gestionnaire de fournir des données stabilisées sur le nombre de bénéficiaires, le nombre d'entrées en CFA et le	La DB partage la recommandation de la Cour des comptes, mais elle n'exerce pas de tutelle du dispositif de CFA. Selon la DGITM, le gestionnaire du CFA présente, lors des conseils d'administration du FONGECFA et de l'AGECFA, des données stabilisées sur le nombre de bénéficiaires, le nombre d'entrées en CFA et le nombre de sorties du CFA à date. Il explicite également, à l'occasion de la présentation en année n+1	L'exercice 2022 confirme la faiblesse des analyses et la difficulté à disposer de données d'exécution stabilisées.	Non mise en œuvre.

	nombre de sorties du CFA, ainsi que des analyses détaillées justifiant les évolutions des crédits alloués au dispositif.	des comptes du FONGECFA et de l'AGECFA, les principales raisons d'évolution des crédits alloués au CFA en année n.		
4	(DGAMPA, DB, DGITM) : Faire aboutir dès la prochaine loi de finances les travaux permettant de définir des indicateurs harmonisés visant à mieux apprécier la qualité de la gestion et la qualité du service rendu, notamment en termes de délai de liquidation et d'exactitude des montants de prestations servies (recommandation complétée).	La DB indique qu'un travail d'harmonisation a été réalisé pour l'indicateur rapportant les coûts de gestion aux prestations servies, qui n'est plus exprimé en % mais en termes de dépenses de gestion pour 100 € de prestations servies. Elle rappelle que l'ensemble des indicateurs sont définis, de façon contractuelle, par le biais des conventions d'objectifs et de gestion. La DGAMPA et la DGITM ne répondent pas précisément.	L'harmonisation, en présentation, de l'indicateur rapportant les coûts de gestion aux prestations servies constitue une avancée très timide et a été réalisé il y a un an.	Mise en œuvre partielle.
5	(DGAMPA, DB, DGITM) : 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 (recommandation complétée).	Selon la DB, le RAP portant sur l'exercice budgétaire 2022, qui sera publié en avril prochain, comprendra également les comptes de résultats simplifiés pour le régime de retraite des mines et celui des marins. Compte tenu des particularités de chaque régime (et du manque de granularité dans les données disponibles pour certains d'entre-eux), elle considère qu'il est difficile de faire figurer dans les documents budgétaires les effets des réformes sur les régimes spéciaux, mais elle se dit prête à faire des zooms spécifiques pour certains régimes sans s'engager à les systématiser pour l'ensemble. La DGITM indique qu'elle présente des comptes de résultat simplifiés de la CPRP SNCF et la CRP RATP avec les données en loi de finances initiale, ensuite les prévisions actualisées et enfin l'exécution et les éventuels écarts. Cette présentation dans les PAP et les RAP mériteraient d'être aménagée comme rappelé dans la présente NEB.	Il n'y a pas d'obstacles techniques pour présenter les comptes de résultat simplifiés des principaux régimes de la mission (en LFI et en exécution). Malgré les incertitudes, les chiffrages des réformes pour les régimes les plus importants de la mission pourraient être rappelés, en les rebasant sur les dernières données connues.	Mise en œuvre partielle.

* *Totalement mise en œuvre, mise en œuvre partielle, non mise en œuvre, recommandation devenue sans objet.*

Annexe n° 3 : moyens consacrés par l'État aux retraites en 2022 (en M€)

