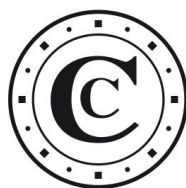


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2023

Mission « Régimes sociaux et de retraite »

Avril 2024

Sommaire

SYNTHÈSE.....	5
RÉCAPITULATIF DES PROJETS DE RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION	9
CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	13
I - LA PROGRAMMATION INITIALE	13
A - Une programmation qui repose essentiellement sur des hypothèses exogènes	13
B - Une architecture de la mission appelée à connaître de fortes évolutions en 2024 et 2025	14
C - La budgétisation initiale 2023 a été identique au montant voté en loi de finances	16
II - LA GESTION DES CRÉDITS ET SA RÉGULARITÉ	16
A - Une réserve de précaution levée en fin de gestion	16
B - Des crédits ouverts en LFI qui ont été suffisants	17
C - Des annulations de crédits en loi de finances de fin de gestion	19
III - L'ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE ET DE SES COMPOSANTES	20
IV - PERSPECTIVES ASSOCIÉES À LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE.....	22
A - Des régimes structurellement déséquilibrés.....	22
B - Une tendance à la baisse des crédits contrecarrée par l'accélération de l'inflation.....	23
C - Un nouveau schéma global de financement des régimes spéciaux fermés qui va profondément affecter le périmètre et le budget de la mission	25
V - L'INCIDENCE DES DÉPENSES SUR L'ENVIRONNEMENT	28
CHAPITRE II LES POLITIQUES PUBLIQUES	30
I - PROGRAMME 195 - RÉGIMES DE RETRAITE DES MINES, DE LA SEITA ET DIVERS.....	30
II - PROGRAMME 197 - RÉGIMES DE RETRAITE ET DE SÉCURITÉ SOCIALE DES MARINS	31
III - PROGRAMME 198 - RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE DES TRANSPORTS TERRESTRES	32
A - La CPRP SNCF	32
B - La CRP RATP.....	34
IV - LA PERFORMANCE.....	35
A - Une maquette de performance inchangée et toujours perfectible	35
B - Une justification au premier euro à consolider, un suivi des réformes toujours lacunaire	37
V - LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX JEUNES DE 15 À 25 ANS.....	38
CHAPITRE III LES MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT À LA POLITIQUE DES RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE	41
I - LES DÉPENSES FISCALES ET TAXES AFFECTÉES	41
II - LES OPÉRATEURS	41
A - Le financement de l'Énim, seul opérateur de la mission	41
B - Des caisses de sécurité sociale qui font aussi l'objet d'un suivi dans le périmètre de la mission	44
III - L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE TOTALE (BUDGÉTAIRE, FISCALE, EXTRA-BUDGÉTAIRE) SUR MOYENNE PÉRIODE.....	46

A - Synthèse de la dépense de l'État consacrée aux retraites	46
B - Suivi sur moyenne période de la dépense budgétaire de la mission.....	47

ANNEXES..... ERREUR ! SIGNET NON DÉFINI.

Synthèse

La mission interministérielle *Régimes sociaux et de retraite* (RSR) 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* et le programme 198 - *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres* (qui comprend essentiellement les subventions d'équilibre des régimes de retraite des agents de la SNCF et de la RATP), qui dépendent du ministère chargé des finances, ainsi que le programme 197 - *Régime de retraite et de sécurité sociale des marins*, qui dépend du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Les crédits ouverts en loi de finances initiale (LFI) pour 2023 au titre de la mission se sont élevés à 6 136,9 M€, soit plus que les crédits consommés en 2022 (6 077,4 M€) malgré la sortie du congé de fin d'activité des routiers (CFA) du périmètre de la mission (146,2 M€ exécutés en 2022).

Un exercice 2023 caractérisé par une programmation satisfaisante des dépenses, à l'exception de celles en faveur de la CPRP SNCF

Les crédits de la mission étaient programmés à hauteur de 6 136,9 M€ dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2023. Le montant retenu dans la LFI pour 2023 a été d'un montant égal. La mission n'a donc pas connu d'écarts entre la prévision en PLF 2023 et la LFI 2023.

Il faut déduire de ce montant un transfert de crédits de 1,5 M€ intervenu en cours d'année afin de corriger un oubli dans le transfert du congé de fin d'activité des routiers au programme 203 - *Infrastructures et services de transports* de la mission *Écologie, développement et mobilités durables*. L'autorisation budgétaire sur la mission porte donc *in fine* sur 6 135,4 M€.

L'exécution de la mission s'est élevée à 5 932,3 M€, soit une sous-exécution de 203,1 M€ (- 3,3 %) par rapport à la LFI 2023 après correction du transfert du reliquat des crédits du CFA. Cette sous-exécution résulte essentiellement d'une augmentation des produits de 123 M€ et d'une baisse des charges à hauteur de 87,5 M€ pour la CPRP SNCF (soit des évolutions favorables d'un montant total de 210 M€ par rapport à la LFI) qui ont conduit à diminuer la subvention d'équilibre au régime spécial de la SNCF à 3 244,23 M€ (- 205,8 M€).

Une consommation de crédits quasi-stable à périmètre de la mission constant

Les dépenses de la mission ont diminué de 2,4 % (- 145,1 M€ en AE et en CP) par rapport à 2022. Cette baisse résulte du fait qu'elle ne comprend plus les crédits finançant le CFA (146,2 M€ en exécution en 2022), qui ont été transférés au programme 203. À périmètre constant, les dépenses de la mission ont augmenté de 1,1 M€ par rapport à 2022.

De fortes incertitudes sur le périmètre et les crédits de la mission pour les exercices à venir

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

À l'exception du programme 197 - *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins*, tous les programmes actuellement portés par la mission seront donc affectés par cette réforme. Le programme 195 ne porterait plus que les crédits des régimes spéciaux demeurant ouverts, soit à ce stade ceux des régimes de la Comédie française et de l'Opéra national de Paris. La fin d'un financement budgétaire direct des régimes de la RATP et de la SNCF affectera pareillement, dès 2025, le programme 198, qui se trouverait privé de son objet initial.

La loi prévoit, à compter du 1^{er} janvier 2025, une compensation intégrale par l'État des charges du régime général découlant de sa nouvelle mission d'équilibrage des régimes spéciaux fermés. La Cour considère que celle-ci devrait s'effectuer par des crédits budgétaires prévus annuellement par un programme de la loi de finances, et non par une affectation de recettes, dont l'évolution spontanée ne serait pas corrélée à celle des charges d'équilibrage pour le régime général. Ces dernières sont en outre susceptibles d'être affectées par des décisions concernant les paramètres de ces régimes.

Récapitulatif des projets de recommandations

1. (Recommandation modifiée) Pour améliorer l'information du Parlement, regrouper les régimes spéciaux de retraite subventionnés directement ou indirectement par l'État au sein d'une même mission (*direction du budget*).
2. (Recommandation nouvelle) Pour garantir au régime général la compensation intégrale des charges découlant de l'équilibrage des régimes spéciaux fermés, procéder à l'évaluation annuelle de ces charges et les compenser au régime général par des crédits budgétaires (*direction du budget, direction de la sécurité sociale*).
3. (Recommandation réitérée) Définir, dans le cadre des projets et rapports annuels de performance, des indicateurs harmonisés de délai de liquidation et d'exactitude des montants de prestations servies (*direction du budget, direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture, direction de la sécurité sociale*).
4. (Recommandation reformulée) Présenter les comptes de résultat simplifiés des principaux régimes de la mission (en LFI, selon les dernières prévisions et en exécution) et leurs sous-jacents, ainsi que les évaluations disponibles de l'incidence financière des réformes mises en œuvre sur les régimes spéciaux de retraite, que ceux-ci soient ouverts ou fermés (*direction du budget, direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture*).

Introduction

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

La quasi-totalité des crédits de cette mission (99,8 %) relève du titre 6. Il s'agit de dépenses d'intervention visant à financer les prestations d'assurance vieillesse versées aux assurés relevant de ces régimes spéciaux. Les 0,2 % de crédits restants relèvent du titre 3 et sont destinés à couvrir les dépenses de fonctionnement de l'Établissement national des invalides de la marine (Énim), unique opérateur relevant de la mission, chargé de la gestion de la protection sociale des marins.

Les programmes de la mission ne rémunèrent ainsi directement aucun ETPT et aucune dépense fiscale n'y est rattachée. La subvention pour charges de service public versée à l'Énim couvre toutefois une partie de la masse salariale de l'établissement et finance donc indirectement des emplois.

Le périmètre de la mission a évolué en 2023, puisque le congé de fin d'activité des routiers (CFA)¹ a été transféré à un autre programme, en application d'une recommandation de la Cour visant à améliorer la cohérence de la mission.

Ce périmètre évoluera à nouveau en 2024, puisque la loi de finances pour 2024 organise le transfert du financement des régimes de retraite du domaine de la culture – Comédie française et Opéra national de Paris - du programme 131 – *Création* au programme 195 - *Régimes de retraite des mines, de la Seita et divers*.

¹ Ce dispositif sectoriel créé par un accord du 28 mars 1997 avait pour objectif une fin d'activité des conducteurs de transports routiers et collectifs à 55 ans, pour un âge de liquidation de la retraite fixé à 60 ans à l'époque. Il était financé par des contributions patronales pour la prise en charge des bénéficiaires entre 55 ans et 57,5 ans et par des crédits budgétaires de l'État portés par le programme 198 entre 57,5 ans et 60 ans. Si les paramètres ont évolué, le principe d'un cofinancement par l'État a perduré. S'agissant d'un dispositif sectoriel ne portant pas sur le versement de pensions de retraite, la Cour estimait que les crédits budgétaires correspondant à la part du financement supportée par l'État ne devaient pas figurer dans la mission *Régimes sociaux et de retraite*, mais être portés par un programme budgétaire relevant du ministère chargé des transports.

Il sera profondément transformé en 2025. La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2024 prévoit le principe d'un schéma global de financement des régimes spéciaux fermés dont l'une des conséquences sera de mettre fin au financement direct par l'État des régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP (programme 198), ainsi que des régimes fermés du programme 195 (mines, Seita, ORTF, etc.). Ceux-ci vont donc sortir du périmètre de la mission. À partir de 2025, leur financement sera organisé par la LFSS au titre des relations financières entre l'État et le régime général, ce dernier étant désormais chargé de l'équilibrage de l'ensemble des régimes spéciaux fermés.

Il n'est à ce stade pas décidé si les financements de l'État au régime général, au titre de la couverture de ses engagements passés envers les régimes spéciaux, seront organisés par des financements budgétaires ni, si tel est le cas, si les crédits correspondants relèveront de la mission *Régimes sociaux et de retraite*.

Tableau n° 1 : crédits ouverts en LFI pour 2023 par programme à périmètre courant

<i>En M€</i>	AE	Évolution LFI 2023/LFI 2022	CP	Évolution LFI 2023/LFI 2022
<i>Programme 195</i>	1 056,3	+ 3,74 %	1 056,3	+ 3,74 %
<i>Programme 197</i>	802,0	0,00 %	802,0	0,00 %
<i>Programme 198</i>	4 278,6	- 1,73 %	4 278,6	- 1,73 %
<i>Mission</i>	6 136,9	- 0,56 %	6 136,9	- 0,56 %

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

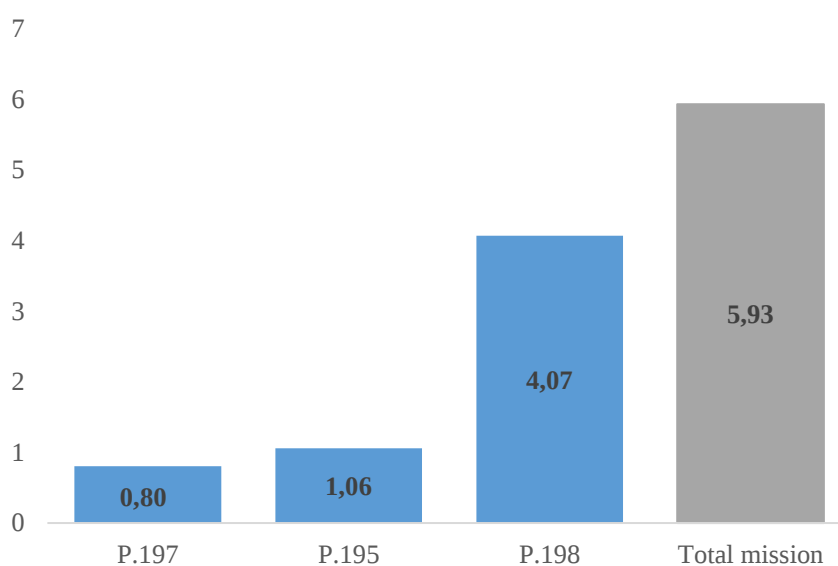
Mission gestion des finances publiques

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

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

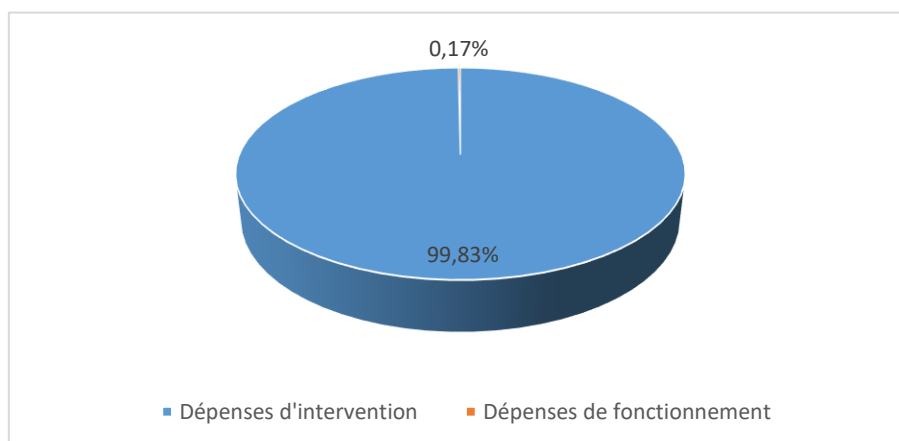
Programme 198 - Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres

Graphique n° 1 : les dépenses de la mission par programme - exécution 2023 (CP, en M€)



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

Graphique n° 2 : les dépenses de la mission par titre – exécution 2023 (% , CP)



Source : Cour des comptes

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

I - La programmation initiale

A - Une programmation qui repose essentiellement sur des hypothèses exogènes

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

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

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

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

Enfin, des évolutions statutaires peuvent affecter les crédits de la mission. Ce sera le cas à compter de l'exercice 2025, en fonction des arbitrages qui seront pris sur le schéma de financement simplifié des régimes spéciaux fermés prévu par l'article 15 de la LFSS pour 2024.

B - Une architecture de la mission appelée à connaître de fortes évolutions en 2024 et 2025

Ainsi que la Cour l'a signalé dans ses précédentes notes d'analyse de l'exécution budgétaire et dans le référé du Premier président du 19 juillet 2017², l'architecture globale de la mission et son pilotage apparaissaient insatisfaisants à trois titres :

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

Sur les deux premiers points, des dispositions ont été prises en réponse aux recommandations de la Cour. Elles sont effectives à partir de l'exercice 2023 :

- le programme 198 relève désormais de la responsabilité de la direction du budget ;
- le CFA reste de la responsabilité de la DGITM, mais la direction du budget a transféré ses crédits à une mission et un programme portant des dépenses sectorielles.

Le programme 203 *Infrastructures et services de transports* de la mission *Écologie, développement et mobilités durables* s'est vu transférer au 1^{er} janvier 2023 les crédits relatifs au CFA, depuis le programme 198³. Toutefois, si la charge du CFA a bien été transférée au 1^{er} janvier 2023, son volet concernant la retraite complémentaire des conducteurs roulants, gérée par la Caisse autonome de retraites complémentaires et de prévoyance du transport (Carcept), est demeuré par omission à la charge du programme 198 à hauteur de 1,48 M€ (en AE et en CP) alors qu'il aurait dû être transféré avec le CFA. Un décret de transfert est intervenu au cours de la gestion, le programme 203 assumant cette dépense sur ses crédits dans l'attente de la réception des fonds en provenance du programme 198. Cette situation confuse a été régularisée avec le transfert définitif du dispositif concernant la Carcept au programme 203 en loi de finances pour 2024.

Par ailleurs, la loi de finances pour 2024 a modifié le programme 195 – *Régime de retraite des mines, de la Seita et divers*. Celui-ci va désormais financer les régimes de retraite dans le champ du ministère de la culture (Opéra national de Paris et Comédie française). Les crédits 2024 correspondants sont transférés depuis le programme 131 - *Création*, auquel ces régimes demeurent affectés pour l'exercice 2023.

Si le regroupement des régimes spéciaux au sein de la mission va dans le sens d'une recommandation de la Cour, cette affectation au programme 195 des crédits à destination de

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

³ 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 des non-salariés agricoles qui a disparu ainsi de la maquette de la mission.

régimes spéciaux ouverts pose question sur le plan technique, puisque ce programme ne concernait jusqu'à présent que des régimes spéciaux fermés. Elle est toutefois à apprécier au regard des fermetures de régimes spéciaux aux nouveaux embauchés à compter du 1^{er} septembre 2023 par la LFRSS pour 2023⁴ et du schéma global de financement des régimes spéciaux fermés prévu par la LFSS pour 2024, qui vont avoir des conséquences importantes pour l'architecture budgétaire de l'État (voir *infra* 1.3.3). En effet, ces évolutions vont conduire à sortir du champ de la mission tous les régimes spéciaux fermés, qui seront désormais équilibrés par le régime général et non plus directement par l'État.

À l'exception du programme 197 – *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins*, tous les programmes actuellement portés par la mission seront donc affectés par cette réforme. Le programme 195 ne porterait plus que les crédits des régimes spéciaux demeurant ouverts (régimes de la comédie française et de l'opéra national de Paris). L'avenir du programme 198 n'est à ce stade pas arrêté ; il pourrait porter à compter de l'exercice 2025 les crédits budgétaires destinés au régime général en couverture du financement des engagements passés de l'État à l'égard des régimes spéciaux fermés.

Dans ce contexte, il n'en reste pas moins que, conformément aux recommandations réitérées de la Cour, l'information complète du Parlement gagnerait à ce que les régimes spéciaux soient regroupés au sein de la même mission.

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 nécessaire, par souci de cohérence et pour afficher de manière exhaustive l'effort budgétaire de l'État au bénéfice des 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 figurant 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 pour 2023⁵.

⁴ Régimes de retraite de la RATP, des industries électriques et gazières (IEG), de la Banque de France, des clercs de notaire (CRPCEN) et du conseil économique, social et environnemental (Cese).

⁵ 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.

C - La budgétisation initiale 2023 a été identique au montant voté en loi de finances

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

Les crédits de la mission étaient programmés à hauteur de 6 137 M€ en PLF pour 2023. Le montant retenu dans la LFI pour 2023 a été d'un montant exactement égal. La mission n'a donc pas connu d'écarts entre la prévision en PLF 2023 et la LFI 2023.

II - La gestion des crédits et sa régularité

A - Une réserve de précaution levée en fin de gestion

La réserve constituée sur le programme 195 (52,8 M€ au taux commun de 5 %) a été complétée par un « surgel » de 10,6 M€ en mai 2023. La réserve a été totalement dégelée en fin de gestion et la loi de finances de fin de gestion (LFFG) pour 2023⁶ a procédé à une ouverture de crédit de 2,2 M€ sur le programme 195.

Conformément à la LFI 2023, 802,0 M€ ont été ouverts pour le programme 197 – *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins*, dont 47,7 M€ de réserve de précaution. Le solde de 67 M€ a été versé à l'Énim fin novembre 2023 afin qu'il puisse faire face aux dépenses de la branche vieillesse (66 M€ le 25 novembre en crédits d'intervention et 1 M€ le 29 novembre 2023 au titre de la subvention pour charges de service public). La réserve de précaution a été entièrement levée en fin de gestion.

La réserve constituée sur le programme 198 (222,5 M€ intégrant une majoration de 8,5 M€ au titre du redéploiement de la réserve ministérielle) a été complétée par un « surgel » de 44,5 M€ en mai 2023. Cette réserve totale de 267 M€ a été annulée à hauteur de 188,9 M€ en LFFG pour 2023, assortie d'une levée de réserve de 78,1 M€ au titre du schéma de fin de gestion.

Un transfert de crédits du programme 198 à destination du programme 203 *Infrastructures et services de transports* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* d'un montant de 1,475 M€ en AE et CP a été effectué par décret en novembre 2023 pour le remboursement des frais avancés par la Carcept, à la suite de son omission dans le transfert des crédits du CFA au programme 203 prévu par la loi de finances pour 2023.

⁶ Loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023.

**Tableau n° 2 : évolution de la réserve de précaution par programme
au cours de l'exercice 2023**

	Taux de mise en réserve	Montant mis en réserve	LFFG pour 2023	Dégel de la réserve novembre 2023 (b)	Dégel en gestion (b)/(a)
P 195	5 %	63,4 M€	-	63,4 M€	100 %
P 197	5 %	31,8 M€	-	31,8 M€	100 %
P 198	5 %	267 M€	- 188,9 M€	78,1 M€ *	29 %

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 ou en LFFG 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 51⁷ de la LOLF, cette pratique a pour but de sécuriser l'exécution du budget de l'État en disposant d'un outil de régulation budgétaire représentant des masses financières significatives, 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 programme et ne souhaite pas faire d'exception à l'application du principe de mise en réserve. Les responsables des programmes estiment quant à eux que la réserve ayant été levée suffisamment tôt, ce système ne crée pas de risque particulier, mais suppose une certaine prudence en termes de gestion pour assurer la continuité des opérations de versement aux organismes bénéficiaires.

B - Des crédits ouverts en LFI qui ont été suffisants

À l'échelle de la mission, l'exécution s'élève à 5 932,3 Md€, contre 6 136,9 M€ initialement prévu par la LFI pour 2023, soit une sous-exécution de 203,1 M€, (- 3,3 %) après prise en compte du transfert de 1,48 M€ au programme 203 pour corriger l'oubli d'un reliquat de crédits liés aux CFA.

⁷ Article 51, 4^obis : « des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses [...] en particulier [...] le taux de mise en réserve ».

Tableau n° 3 : synthèse des crédits programmés en LFI et consommés

	Programme 195		Programme 197		Programme 198		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI 2020	1 203,4	1 203,4	823,2	823,2	4 201,0	4 201,0	6 227,5	6 227,5
<i>Exécution 2020</i>	1 199,50	1 199,50	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
<i>Exécution 2021</i>	1 129,8	1 129,8	809,6	809,6	4 168,1	4 169,0	6 107,5	6 108,3
LFI 2022	1 095,8	1 095,8	802	802	4 204,5	4 204,5	6 102,4	6 102,4
<i>Report 2021</i>					4,9	4	4,9	4
<i>Décret d'avance</i>	- 27,3	- 27,3	- 18,7	- 18,7	- 98,9	- 98,9	- 144,9	- 144,9
<i>LFR 16/08/22</i>	25,3	25,3	20	20	132,4	132,4	177,6	177,6
<i>LFR 01/12/22</i>	- 0,3	- 0,3			- 60,9	- 60,1	- 61,2	- 60,4
<i>Exécution 2022</i>	1 092,2	1 092,2	803,3	803,3	4 181,9	4 181,9	6 077,4	6 077,4
LFI 2023	1 056,3	1 056,3	802,0	802,0	4 278,6	4 278,6	6 136,9	6 136,9
<i>Décret de transfert 27/06/23</i>					- 1,5	- 1,5	- 1,5	- 1,5
<i>LFEG 30/11/23</i>	+ 2,2	+ 2,2			- 188,9	- 188,9	- 186,7	- 186,7
<i>Exécution 2023</i>	1 058,4	1 058,4	802,0	802,0	4 071,9	4 071,9	5 932,3	5 932,3
LFI 2024	1 075,6	1 075,6	787,3	787,3	4 365,7	4 365,7	6 228,6	6 228,6

Note : en raison des arrondis, le résultat de certaines opérations peut présenter des écarts. La LFI 2024 intègre à la mission des régimes spéciaux de la comédie française (4,9 M€) et de l'opéra de Paris (20,9 M€).

Source : responsables de programme

**Tableau n° 4 : crédits autorisés et exécutés en 2023 par action
(CP, en M€)**

	LFI 2023	Exécution 2023	Exécution - LFI
P 198	4 278,6⁸	4 071,9	- 205,3⁸
<i>03 - régime de la SNCF</i>	3 450,1	3 245,8	- 204,2
<i>04 - régime de la RATP</i>	810,7	809,8	- 0,9

⁸ Y compris 1,48 M€ finalement affecté en cours d'année au programme 203.

	LFI 2023	Exécution 2023	Exécution - LFI
05 - autres	16,4	16,3	- 0,1
P 197	802,0	802,0	0
01 - régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	802,0	802,0	0,0
titre 3 - dépenses de fonctionnement	10,2	10,2	0,0
titre 6 - dépenses d'intervention	791,8	791,8	0,0
P 195	1 056,3	1 058,4	2,1
01 – régime de retraite des mines	925,0	924,6	- 0,4
02 - régime de la Seita	130,4	132,9	2,5
04 - caisse des retraites et des régies ferroviaires d'outre-mer	0,8	0,8	0,0
07 - versements liés à la liquidation de l'ORTF	0,1	0,1	0,0
Total	6 136,9⁷	5 932,3	- 203,1⁹
titre 3 - dépenses de fonctionnement	10,2	10,2	0,0
titre 6 - dépenses d'intervention	6 126,7	5922,1	- 203,1

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

Source : responsables de programme

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

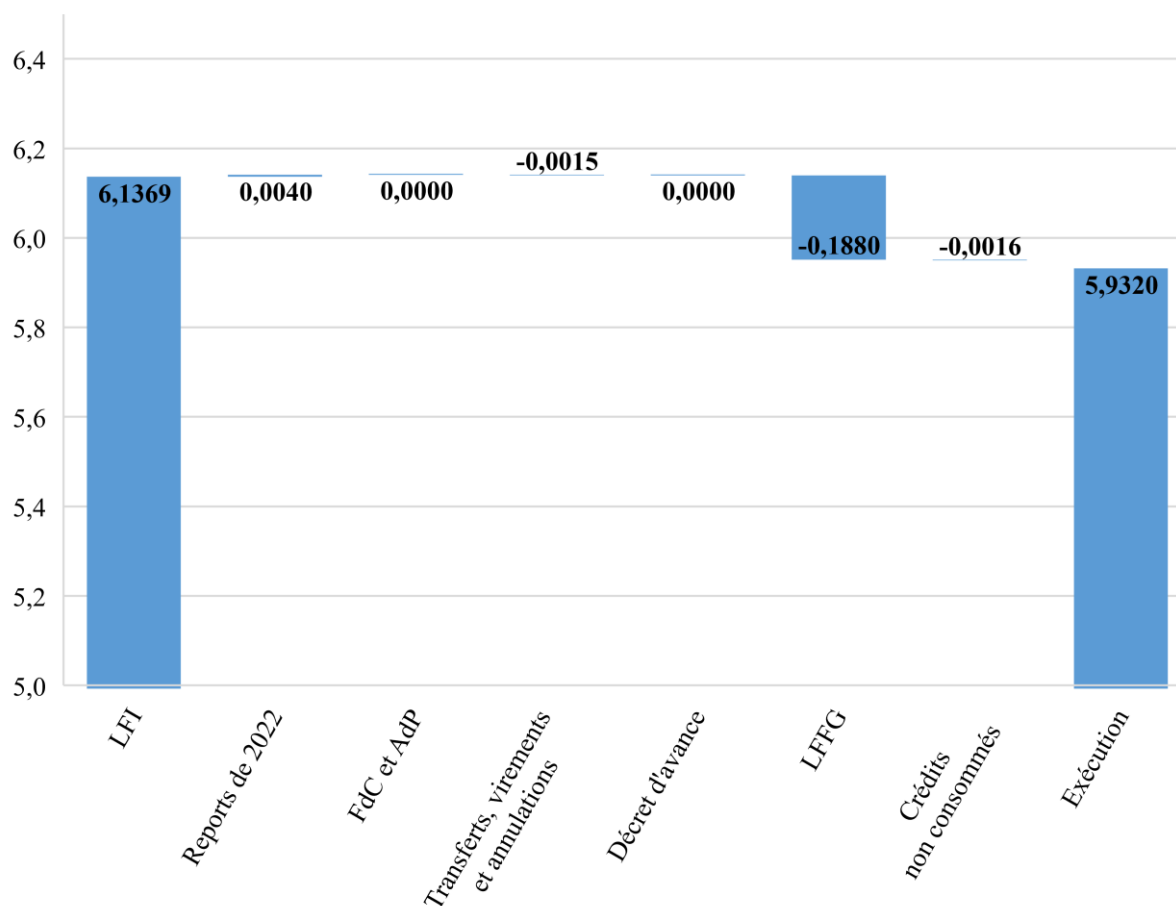
L'exécution 2023 n'a donné lieu à aucune dépense par anticipation, ni report de charges, sauf éventuelle dette résiduelle auprès de la CPRP SNCF après clôture des comptes.

La LFGG pour 2023 a procédé à une ouverture de crédits de 2,2 M€ sur le programme 195 et à une annulation de crédits de 188,9 M€ sur le programme 198.

Seulement 40 000 € du programme 195 n'ont pas été consommés et les crédits disponibles sur le programme 197 l'ont été entièrement sans annulation de crédits en fin de gestion.

S'agissant du programme 198, 16,4 M€ n'ont pas été consommés et feront l'objet d'une annulation en loi de règlement.

⁹ Après transfert de 1,48 M€ du programme 198 au programme 203 intervenu en cours d'année.

Graphique n° 3 : de la LFI à l'exécution 2023 (AE et CP, en Md€)

Source : Cour des comptes

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

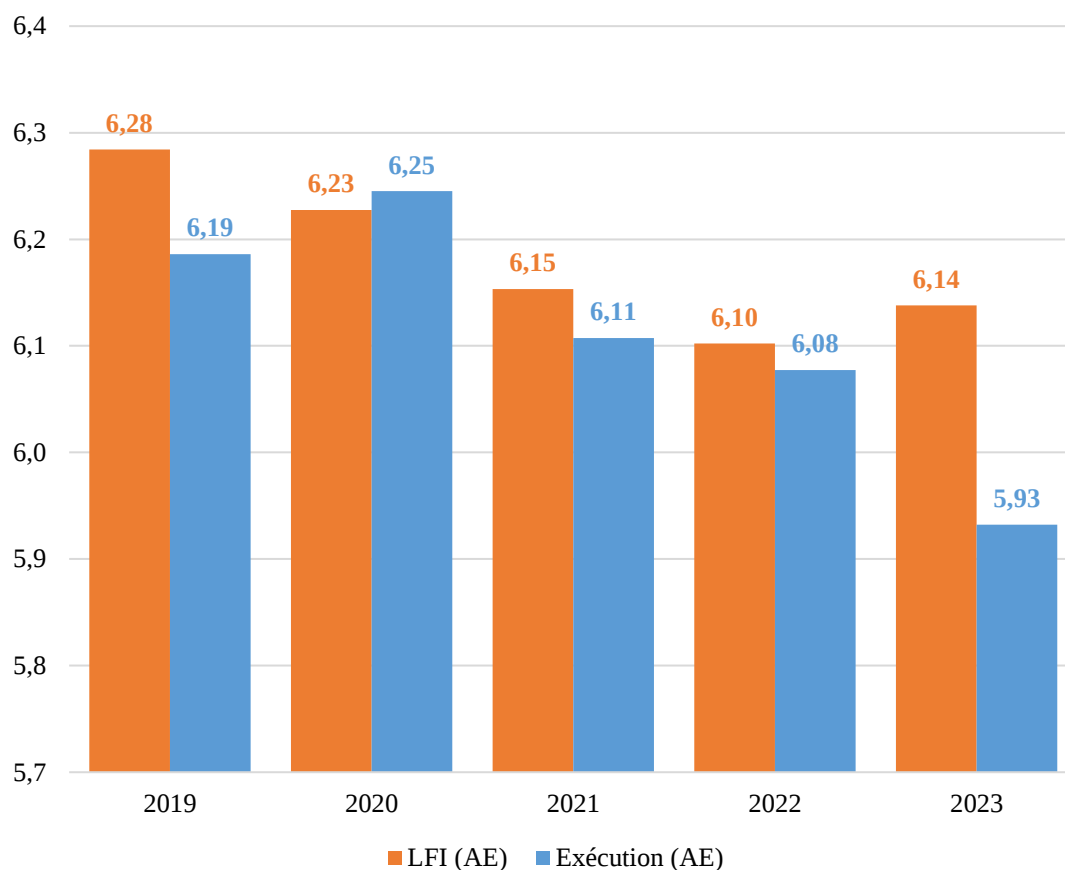
En 2023, les dépenses de la mission ont diminué de 2,4 % (- 145,1 M€ en CP et en AE) par rapport à l'exécution 2022. Cette baisse résulte d'un effet de périmètre, car la mission ne comprend plus les crédits finançant le CFA (146,2 M€ en exécution en 2022), qui ont été transférés au programme 203. À périmètre constant, les dépenses de la mission ont augmenté de 1,1 M€ par rapport à 2022.

Les dépenses du programme 195 ont connu une baisse (- 3,3 %, soit - 35,9 M€), moindre qu'en 2022 (- 37,6 M€) et 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 n'ont baissé que de 0,16 % (- 1,3 M€).

La baisse des crédits consommés par le programme 198 (- 2,6 %, soit - 110 M€) est dû à l'exclusion des crédits du CFA. À périmètre constant, les dépenses de ce programme ont augmenté de 32,5 M€ (+ 0,8 %) par rapport à 2022.

Graphique n° 4 : LFI et exécution 2019-2023 (AE et CP, périmètre courant, en Md€)



Source : Cour des comptes

IV - Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

A - Des régimes structurellement déséquilibrés

En 2023, les subventions de l'État ont contribué à financer 66 % des dépenses des quatre principaux régimes de retraite dans le champ de la mission. En particulier, pour le régime de retraite des mines qui est en voie d'extinction, elle finance près de 85 % des dépenses, les cotisations n'en couvrant que 0,6 %¹⁰.

La singularité du régime des marins demeure : 79 % de ses dépenses de pensions sont financées par l'État, alors qu'il ne s'agit pas d'un régime fermé, et 11 % seulement le sont par les cotisations. Les spécificités de ce régime ont été récemment examinées par la Cour¹¹.

Tableau n° 5 : rapport entre la subvention versée et la masse des pensions servies par la CPRP SNCF et la CRP RATP, 2016-2023

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>CPRP SNCF</i>	62,0 %	61,6 %	62,1 %	61,2 %	63,4 %	62,7 %	62,2 %	60,3 %
<i>CRP RATP</i>	58,5 %	60,5 %	61,8 %	58,2 %	61,8 %	61,4 %	63,8 %	62,3 %

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

¹⁰ Le régime bénéficie en outre de la compensation démographique inter-régimes.

¹¹ Cour des comptes, *L'Établissement national des invalides de la marine (Énim)*, septembre 2023.

Tableau n° 6 : subvention de l'État et cotisations en proportion des dépenses des principaux régimes de la mission en 2023 (en M€)

	Dépenses de la branche vieillesse	Subvention de l'État	Montant des cotisations (prévision)	Cotisations / dépenses	Subvention / dépenses
<i>CPRP SNCF</i>	5 384,0	3 244,2	1 986,6	36,9 %	60,3 %
<i>CRP RATP</i>	1 300,2	809,8	505,8	38,9 %	62,3 %
<i>Retraite des marins</i>	1 012,5	802,0	116,0	11,5 %	79,2 %
<i>Retraite des mines</i>	1 092,5	924,6	6,2	0,6 %	84,6 %
Total	8 789,3	5 780,7	2 614,6	29,7 %	65,8 %

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'équilibre¹².

B - Une tendance à la baisse des crédits contrecarrée par l'accélération de l'inflation

Les projections des caisses en euros constants prévoient une décroissance des dépenses au cours des prochaines années du fait notamment de la baisse du nombre de retraités de ces régimes (à l'exception de la CRP RATP pour laquelle il est prévu que le nombre de retraités continue à progresser).

Du fait de la forte inflation au cours de l'exercice 2023, on constate une augmentation des dépenses de pensions en cours de service du fait de leur indexation, mais aussi en raison de l'augmentation du montant moyen des pensions nouvellement liquidées pour ce qui concerne les régimes les exprimant en termes de pourcentage du dernier salaire (SNCF et RATP), qui reflète les revalorisations salariales récemment accordées aux salariés affiliés à ces régimes.

¹² Dans le cas de la CRP RATP, la subvention correspond au besoin d'équilibre du régime estimé par la caisse. L'écart d'estimation est *in fine* supporté par la CRP RATP via sa trésorerie. Dans le cas de la CPRP SNCF, la subvention doit couvrir le besoin effectif d'équilibre du régime, pouvant conduire à une dette ou une créance de l'État en cas d'écart à la prévision.

Tableau n° 7 : masse des pensions, prévisions 2023-2026 (en M€ constants)

	2023	2024	2025	2026
<i>CPRP SNCF</i>	5 197	5 190	5 122	5 043
<i>CRP RATP</i>	1 278	1 324	1 359	1 394
<i>Retraite des marins</i>	955	936	917	897
<i>Retraite des mines</i>	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).

La direction du budget estime que les dépenses de l'État dans le périmètre de la mission (avant décision sur les implications de la mise en place du nouveau schéma unique de financement des régimes fermés) augmenteraient de 4,6 % entre 2023 et 2026, avec les évolutions suivantes pour chaque programme sur la période :

- le programme 195 (régime des mines notamment) aurait des besoins de subvention en baisse de 4,4 % ;
- le programme et 197 (régime des marins) aurait à l'inverse des besoins de subvention en hausse de 2,8 % ;
- enfin, le programme 198 (régimes des transports terrestres, dont SNCF et RATP) aurait des besoins de subvention en plus forte hausse, de 7,2 %.

Tableau n° 8 : évolution prévisionnelle des crédits de la mission à trois ans (en M€ courants)

	LFI 2023	PLF 2024	Prévision 2025	Prévision 2026
<i>Programme 195</i>	1 056,3	1 075,6	1 044,7	1 008,9
<i>Programme 197</i>	802,0	787,3	823,2	824,2
<i>Programme 198</i>	4 278,6	4 365,6	4 500,9	4 586,9
Total	6 136,9	6 228,6	6 368,9	6 420,1

Source : direction du budget, hors intégration dans la mission des régimes de retraite de l'Opéra national de Paris et de la Comédie française à compter de l'exercice 2024

C - Un nouveau schéma global de financement des régimes spéciaux fermés qui va profondément affecter le périmètre et le budget de la mission

Depuis 2008, plusieurs réformes ont été mises en œuvre afin de faire converger progressivement les régimes spéciaux de retraite vers ceux de la fonction publique, qui, eux-mêmes, convergent vers le régime général¹³. Les régimes de retraite des mines et des marins, compte tenu de leurs spécificités, ont été exclus de la plus grande part des réformes.

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 2023 :

- la réforme de 2010 prévoit 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 15,5 M€ en 2023 ;
- le décret du 2 juillet 2012 dit « carrières longues », qui assouplit les conditions de départ anticipé à la retraite, 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 supplémentaires¹⁴ pour la CPRP SNCF sont évaluées à 29,6 M€ en 2023 ;
- la réforme du 20 janvier 2014 augmente progressivement la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension à taux plein, mais cela est sans effet en 2023 pour la CPRP SNCF¹⁵. Elle a également augmenté les taux de cotisation et décalé la date de revalorisation des pensions, soit 40 M€ de recettes supplémentaires et 1,8 M€ de moindres prestations pour le régime de la SNCF en 2023.

En outre, le régime de la SNCF est fermé aux nouveaux embauchés depuis le 1^{er} janvier 2020 à la suite du pacte ferroviaire de 2018.

La LFRSS du 14 avril 2023 et ses décrets d'applications¹⁶ procèdent, pour les nouveaux embauchés à compter du 1^{er} septembre 2023, à la fermeture des régimes des industries

¹³ 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*.

¹⁴ Par comparaison avec les recettes calculées sur la base des taux de cotisation patronale de 2011.

¹⁵ Les premières générations concernées seront celles nées en 1981 pour les agents de conduite et en 1978 pour les autres agents de la SNCF.

¹⁶ Décret n° 2023-690 du 28 juillet 2023 relatif au régime spécial de retraite du personnel de la Régie autonome des transports parisiens.

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

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

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

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

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

électriques et gazières (IEG), de la RATP, des clercs et employés de notaire, de la Banque de France et des membres du Conseil économique, social et environnemental (Cese).

Ils prévoient également pour ces régimes (y compris celui de la SNCF) un décalage de deux ans des âges d'ouverture des droits, tout en maintenant les âges d'annulation de la décote inchangés, et une accélération de la hausse de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein. Le calendrier de mise en application de ces dispositions est toutefois décalé par rapport au régime général, pour tenir compte du décalage de montée en charge des réformes précédentes (cf. *supra* dans le cas de la SNCF).

Dans le prolongement de la LFRSS pour 2023, plutôt que des schémas tripartites et récurrents avec chacun des régimes sur le modèle de la SNCF¹⁷, l'État souhaite définir un schéma financier global pour l'ensemble des régimes fermés, afin de garantir le financement de l'ensemble des régimes mis en extinction.

L'article 15 de la LFSS pour 2024 prévoit un schéma de financement commun qui concernera non seulement les régimes spéciaux fermés par la LFRSS pour 2023, mais aussi tous les autres régimes fermés précédemment (dont celui de la SNCF). Le régime général sera substitué à l'État dans le rôle de financeur en dernier ressort pour équilibrer ces différents régimes :

- resteront prioritairement affectées au financement des régimes les cotisations et contributions sociales et les taxes affectées (comme la contribution tarifaire d'acheminement pour la Cnig et la taxe sur les émoluments pour la CRPCEN). Tant que ces ressources sont suffisantes, aucun mécanisme d'équilibre ne sera nécessaire ;
- à défaut de recettes propres suffisantes pour couvrir leurs dépenses, les régimes mobiliseront en premier lieu leurs éventuelles réserves ;
- à défaut de fonds propres suffisants pour couvrir les dépenses, les régimes bénéficieront d'une dotation d'équilibre du régime général, qui se substituera donc à l'État à cette fin.

Aux termes du nouveau 7° introduit à l'article L. 134-3 du code de la sécurité sociale par la LFSS pour 2024, l'Agirc-Arrco verse au régime général une contribution correspondant aux gains qu'il réalise en raison de la fermeture de ces régimes (augmentation progressive du nombre de cotisants sans avoir à verser de pensions pour ces populations à court et moyen terme) – contribution dont le montant sera fixé par une convention avec le régime général ou, à défaut, par un décret.

Dans la logique de ce schéma de financement, l'État doit aussi verser au régime général des financements se substituant à ceux qui auraient été versés aux régimes en l'absence de fermeture. À ce stade, ni les modalités de calcul de ce versement global de l'État au régime général, ni l'origine des financements correspondants ne sont déterminés.

Pour ce qui concerne l'origine des financements, deux options sont actuellement considérées :

- le versement à la branche vieillesse de crédits budgétaires ;
- l'affectation au régime général d'une part de recettes fiscales, par exemple de TVA.

¹⁷ Voir 2.3.1 *infra* pour une description succincte du schéma retenu en 2020 pour la SNCF.

Les futurs équilibres du financement des régimes spéciaux seront précisés courant 2024.

Dans tous les cas, les régimes spéciaux fermés, dont les crédits étaient jusqu'à présent inscrits dans la mission *Régimes sociaux et de retraite* et qui sont concernés par le schéma unique de financement¹⁸, sortiront du champ de la mission, puisqu'ils n'auront de relations financières qu'avec le régime général. Pour la même raison, les autres régimes fermés par la LFRSS pour 2023¹⁹ n'entreront pas dans le périmètre de la mission. Les relations financières entre le régime général et ces régimes spéciaux fermés seront organisées par la LFSS et non par la loi de finances.

Les régimes spéciaux financés directement par les crédits de la mission seraient donc restreints au régime des marins (programme 197) et à ceux de l'Opéra national de Paris et de la Comédie française (programme 195).

Le VII de l'article 15 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 précise que « *Le Gouvernement remet au Parlement, avant le 1^{er} juillet 2024, un rapport présentant les modalités de compensation intégrale par l'État, chaque année, des conséquences financières pour la Caisse nationale d'assurance vieillesse du 2^o du I du présent article* ». Le législateur a donc posé comme principe la neutralité financière, pour le régime général, de sa nouvelle mission d'équilibrage des régimes spéciaux fermés. La compensation intégrale de ces charges par l'État pose la question des modalités et de la périodicité de leur calcul, ainsi que du vecteur de leur financement.

S'il était décidé d'affecter une fraction de TVA au bénéfice du régime général pour financer les engagements de l'État à l'égard de ces régimes spéciaux fermés, l'utilisation des sommes correspondantes ne ferait plus l'objet d'un suivi détaillé dans le cadre de la loi de finances. Les crédits correspondants sortiraient du champ de la mission *Régimes spéciaux et de retraite*. Cette option serait simple à mettre en œuvre, mais elle pose la question de la détermination de la fraction de TVA à affecter au régime général et de son éventuelle évolution dans le temps.

L'objectif des affectations de recettes décidées par le passé était de compenser par des recettes pérennes une moindre ressource (à la suite d'allègements de charges, par exemple). Or, tel n'est pas le cas pour l'équilibrage des régimes spéciaux fermés : les charges qui en résultent pour le régime général correspondent au financement de soldes entre des dépenses et des recettes, par nature instables. Une affectation de recettes non révisée périodiquement n'est pas susceptible de garantir la « compensation intégrale » au régime général des charges liées à l'équilibrage des régimes spéciaux fermés telle que prévue par la loi. Une compensation intégrale, garante de la neutralité financière pour le régime général, implique un calcul à l'euro l'euro, de préférence annuel et *a minima* périodique.

Ce point est d'autant plus à souligner que, bien que fermés, les régimes spéciaux concernés continueront d'avoir des cotisants pendant encore une quarantaine d'années. Une modification par les autorités de tutelle de l'assiette ou du taux de cotisation de ces régimes

¹⁸ Régimes de retraite des mines, de la Seita, des régies ferroviaires d'outre-mer, de l'ORTF, de la RATP et de la SNCF.

¹⁹ Régime de retraite des IEG, de la Banque de France, des clercs de notaire et du Cese.

pourrait avoir des conséquences importantes sur leurs recettes²⁰, alors même que le régime général sera désormais tenu d'équilibrer le solde de ces régimes. L'absence de vérification périodique de la neutralité financière pour le régime général risquerait de déresponsabiliser les tutelles quant à l'évolution des paramètres des régimes spéciaux fermés, dès lors qu'elles n'auraient plus à en supporter le coût.

A contrario, s'il était effectué sur crédits budgétaires, le versement annuel unique de l'État au régime général serait calculé de façon à couvrir les charges qui auraient été constatées en l'absence de fermeture des régimes spéciaux fermés et demeurerait du ressort de la loi de finances. Un programme destiné à organiser la programmation, le versement et le suivi de ces crédits devrait être prévu, possiblement en remplacement de l'actuel programme 198, dont l'objet aura disparu. Ces crédits demeureraient alors dans le champ de la mission. Cette option préserverait la bonne information du Parlement dans une approche de compensation à l'euro l'euro du régime général.

Il importe que le mode de financement retenu garantisse la neutralité financière pour le régime général par rapport à la situation qui aurait prévalu en l'absence de fermeture des régimes spéciaux. Cet objectif implique une révision annuelle, ou *a minima* périodique, de ces charges et donc des financements destinés à les couvrir. Le financement par des crédits budgétaires prévus par la loi de finances est à privilégier à cette fin.

V - L'incidence des dépenses sur l'environnement

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

²⁰ La sous-exécution budgétaire constatée sur la CPRP SNCF pour l'exercice 2023 (-204 M€) montre que des erreurs sur l'assiette de cotisation ou sur le calcul de l'indexation des pensions peuvent avoir des conséquences financières importantes.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. (Recommandation modifiée) pour améliorer l'information du Parlement, regrouper les régimes spéciaux de retraite subventionnés directement ou indirectement par l'État au sein d'une même mission (direction du budget) ;*
 - 2. (Recommandation nouvelle) pour garantir au régime général la compensation intégrale des charges découlant de l'équilibrage des régimes spéciaux fermés, procéder à l'évaluation annuelle de ces charges et les compenser au régime général par des crédits budgétaires (direction du budget, direction de la sécurité sociale).*
-

Chapitre II

Les politiques publiques

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

Les dépenses du programme 195 sont essentiellement déterminées par la démographie des bénéficiaires et par les revalorisations des pensions et allocations versées. La programmation initiale de 2023 était alignée sur la dotation ouverte en LFI (1 056,3 M€), contre 1 095,8 M€ en LFI pour 2021 (- 39,5 M€, soit - 3,6 %). La très grande majorité des crédits exécutés du programme (924,6 M€) est affectée à la caisse des mines.

Tableau n° 9 : compte de résultat du régime de retraite des mines en 2023 (en M€)

Charges				Produits			
	LFI 2023	Exécution	Écart		LFI 2023	Exécution	Écart
<i>Pensions</i>	1 092,5	1 092,5	0	<i>Cotisations</i>	6,16	6,16	0
<i>Gestion administrative</i>	19,64	19,94	0,3	<i>Subvention de l'État</i>	918,91	924,63	5,72
<i>Charges financières</i>	25,37	33,24	7,87	<i>Produits financiers</i>	18,43	21	2,57
<i>Compensation démo (-)</i>	0	0	0	<i>Compensation démo (+)</i>	194,01	189,19	- 4,82
Total	1 137,51	1 145,68	8,17	Total	1 137,51	1 140,98	3,47

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 (130,4 M€) est stable par rapport à 2022. Une ouverture en LFFG de 2,17 M€ est intervenue pour couvrir les besoins du régime, portant l'exécution à 132,9 M€, compte tenu d'un complément de 330 000 € apporté au régime

de la Seita grâce à la sous-exécution d'un même montant du budget de la caisse des mines, dont les crédits se situent sur le même programme.

La dépense finale de l'ensemble du programme s'est établie à 1 058,4 M€, ce qui démontre un calibrage adapté de la budgétisation.

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

S'agissant du programme 197, la programmation initiale de la subvention de l'État à l'Énim avait été fixée pour 2023 à un niveau identique à celui de la LFI pour 2022 (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 2023 était de 1 012,5 M€ ; le montant exécuté sera légèrement inférieur à ce montant (1 009,75 M€). En ce qui concerne les cotisations, l'exécution sera supérieure de près de 27 M€ aux prévisions de la loi de finances.

Au total, la prévision de solde du régime de retraite des marins fait apparaître un excédent de 32,4 M€ pour l'exercice 2023.

Tableau n° 10 : compte de résultat simplifié du régime de retraite des marins en 2023 (en M€)

Charges				Produits			
	LFI 2023	Exécution	Écart		LFI 2023	Exécution	Écart
<i>Pensions</i>	1 012,56	1 009,75	- 2,81	Cotisations	106	132,71	26,71
<i>Gestion administrative</i>	11,56	11,48	- 0,08	Subvention de l'État	802,01	802,01	0
<i>Autres charges</i>	10,15	20,02	9,87	Autres produits	37,41	62,84	25,43
<i>Compensation démo (-)</i>	0	0	0	Compensation démo (+)	78,8	76,09	- 2,71
Total	1 034	1 041,25	6,98	Total	1 024,22	1 073,65	49,43

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

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

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

L'exécution finale s'élève à 4 071,9 M€ (- 205,3 M€, soit - 4,8 % par rapport à la LFI), compte tenu de la moindre consommation des crédits prévus pour la CRP SNCF (- 204 M€).

A - La CPRP SNCF

Les évolutions du montant de la subvention d'équilibre à la CPRP SNCF sont déterminées par les ampleurs respectives de la baisse des pensions liée à la diminution du nombre de retraités et de la baisse des cotisations liée à la diminution du nombre de cotisants.

L'article 25 de la LFSS pour 2020 a instauré une obligation de compensation du régime de la SNCF par les régimes de droit commun, dont le nombre des cotisants est augmenté par l'arrêt des recrutements sous le statut de la SNCF. En outre, il convient d'intégrer le complément financier que le régime reçoit au titre de la compensation démographique inter-régimes. En effet, en fermant le statut de la SNCF, la loi pour un nouveau pacte ferroviaire influe sur la structure démographique du régime en accentuant le déséquilibre entre la population cotisante et la population retraitée du régime spécial. Or, ce déséquilibre est pour partie compensé par la compensation démographique inter-régimes.

Les régimes ont signé début 2021 une convention²¹ qui prévoit que le montant de la compensation sera déterminé selon la formule suivante jusqu'en 2024 :

$$\begin{aligned} & (\text{Cotisations de base estimées statistiquement par la Cnav} + \text{cotisations réellement perçues par l'Agirc-Arrco}) \\ & \quad \times \text{coefficient invariants}^{22} \\ & \quad - \text{part de la compensation démographique inter-régimes liée à l'arrêt des recrutements au statut} \end{aligned}$$

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, prévoyait une montée en charge progressive des flux de compensation. Ces projections ont été revues à la hausse à partir de 2022 pour prendre en compte l'augmentation récente des embauches à la SNCF²³.

²¹ 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.

²² 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.

²³ Elles tiennent compte de la déduction de la compensation démographique inter-régimes. En effet, par son mécanisme de calcul, la compensation démographique inter-régimes tient compte de l'arrêt, par la SNCF, des recrutements au cadre permanent à compter du 1^{er} janvier 2020. Le différentiel de compensation démographique inter-régimes dû à l'arrêt des recrutements au statut doit être soustrait de la compensation prévue par l'article 25 de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020 à charge de la Cnav.

Tableau n° 11 : prévision des montants de compensations versées par la Cnav et l'Agirc-Arrco à la CPRP SNCF à la suite de la fermeture du statut SNCF (en M€ constants)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<i>Cnav</i>	5	11	26	44	62	76
<i>Agirc-Arrco</i>	5	12	22	37	51	63
Total	10	23	48	81	114	139

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

Pour 2023, le montant total versé par le régime général et l'Agirc-Arrco en application de ces mécanismes a atteint 98,2 M€ (soit + 17,2 M€ par rapport aux projections revues à la hausse en 2022). Cette compensation spécifique arrivera à son terme en 2025. L'article 15 de la LFSS pour 2024 prévoit qu'il sera remplacé par un mécanisme général simplifié (voir *supra*).

Les conséquences de la mise en place du nouveau dispositif de financement devront être prises en compte pour les projections de charges de l'État, qui devront être actualisées en conséquence. La part des pensions financées par les moyens d'équilibre du régime (principalement la subvention d'équilibre de l'État, mais aussi la compensation démographique inter-régimes et la compensation versée par la Cnav et l'Agirc-Arrco) était censée augmenter plus rapidement au-delà de 2030, passant de 63,6 % en 2022 à 90,5 % en 2050.

Un écart significatif entre la LFI et l'exécution provisoire (hors subvention d'équilibre de l'État) a été constaté. Celui-ci découle d'une augmentation des produits (hors subvention d'équilibre de l'État) de 123 M€ et d'une baisse des charges à hauteur de 87,5 M€ (soit au total une évolution favorable de 210 M€ par rapport à la LFI). Trois facteurs expliquent ces évolutions :

- les cotisations recouvrées ont augmenté plus rapidement que prévu (+ 71,6 M€) en raison de l'application du taux de cotisation T1 sur la base de données salariales minorées en prévision (omission d'une prime) et de différentes mesures de revalorisation salariale décidées en cours d'exercice 2023 augmentant l'assiette des cotisations ;
- les montants du versement compensatoire du régime général et de l'Agirc-Arrco et de la compensation généralisée ont augmenté plus rapidement que prévu (respectivement + 41,5 M€ et + 10,5 M€) du fait des mécanismes décrits *supra* ;
- les pensions servies n'ont mobilisé que 5 384 M€ en 2023, en baisse de 87,5 M€ par rapport à la prévision initiale qui résulte principalement d'une mauvaise appréciation du report sur 2023 de la revalorisation anticipée des pensions de 4 % au 1^{er} juillet 2022.

En conséquence, par rapport à un montant de 3 450,1 M€ inscrit en LFI pour 2023, l'exécution de la subvention d'équilibre au régime spécial de la SNCF a été abaissée à 3 245,8 M€ (- 204,3 M€).

Tableau n° 12 : compte de résultat simplifié de la CPRP SNCF en 2023 (en M€)

Charges				Produits			
	LFI 2023	Exécution	Écart		LFI 2023	Exécution	Écart
Masse des pensions	5 471,5	5 384,05	- 87,45	Masse des cotisations	1 915	1 986,6	71,6
Gestion administrative	26,05	27,92	1,87	Subvention de l'État	3 450,07	3 245,80	- 204,27
Charges financières et divers			0	Produits financiers et divers	0,4	0,23	-0,17
Compensation démographique (-)			0	Compensation démographique (+)	75	85,49	10,49
				Compensation Cnav-AA	56,8	98,26	41,46
Total	5 497,55	5 411,97	- 85,58	Total	5 497,27	5 416,38	- 80,89

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

Source : direction du budget

Le résultat provisoire de la CPRP SNCF, solde des charges (5 412,0 M€) et des produits (5 416,4 M€), serait positif de 4,4 M€ pour l'exercice 2023.

B - La CRP RATP

L'article 3 du décret n° 2005-1636 du 26 décembre 2005 relatif aux conventions financières passées par le régime de la RATP, au taux et à l'assiette des cotisations perçus par ce régime, modifié par le décret n° 2019-230 du 25 mars 2019, prévoit un mécanisme d'ajustement annuel de la cotisation vieillesse à la charge de la RATP.

La fixation définitive du taux patronal est réalisée au premier trimestre de l'année N+1 (soit au premier trimestre 2023 pour le taux définitif 2022 – arrêté du 20 mars 2023).

Pour 2022, le taux de cotisation définitif à la charge de la RATP était de 19,19 %. Comparé au taux prévisionnel de 19,13 %, qui a servi au versement des cotisations 2022, une régularisation de 138 629,49 € à la charge de la RATP a eu lieu sur l'exercice 2023.

Pour 2023, le taux de cotisation définitif à la charge de la RATP sera fixé fin février/début mars 2024 et le montant de la régularisation sera alors connu.

Le montant de la subvention de l'État versée à la CRP RATP en 2023 est quasiment égal à celui programmé en LFI (809,8 M€, soit + 0,9 M€).

Les cotisations encaissées sont conformes aux prévisions (505,8 M€) et les dépenses de pension ne sont que de 7,5 M€ supérieures à la prévision, écart partiellement compensé par des économies sur la gestion administrative et une baisse du montant de la compensation démographique inter-régimes à la charge de la caisse.

Tableau n° 13 : compte de résultat simplifié de la CRP RATP en 2023 (en M€)

Charges				Produits			
	LFI 2023	Exécution	Écart		LFI 2023	Exécution	Écart
<i>Pensions</i>	1292,7	1300,2	7,5	<i>Cotisations</i>	505,5	505,8	0,3
<i>Gestion administrative</i>	7,3	6,8	- 0,5	<i>Subvention de l'État</i>	810,7	809,8	- 0,9
<i>Autres charges</i>	0,7	0,9	0,2	<i>Autres produits</i>	1,2	1,3	0,1
<i>Compensation démographique (-)</i>	24	21	- 3	<i>Compensation démo graphique (+)</i>			0
Total	1324,7	1328,9	4,2	Total	1317,4	1316,9	-0,5

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

Source : direction du budget

Au total, le solde technique provisoire serait négatif de 12 M€, ce qui réduirait d'autant le niveau de trésorerie de la CRP RATP.

IV - La performance

A - Une maquette de performance inchangée et toujours perfectible

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

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

Les indicateurs de performance utilisés dans les différents documents budgétaires préparatoires à destination des parlementaires sont pour l'essentiel des indicateurs de gestion. Ces indicateurs gagneraient à être harmonisés pour renseigner de manière plus pertinente sur l'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 le champ de la mission peuvent être regroupés en trois catégories principales :

- pour la CPRP SNCF, la CRP RATP, l'Énim, le régime de retraite des mines et celui de la Seita, des indicateurs de coûts globaux, qui rapportent les coûts de fonctionnement imputés à la gestion des liquidations (ou, pour les mines et la Seita, la rémunération de l'État pour charges de service public) à la masse des prestations versées ;
- pour la CPRP SNCF, la CRP RATP, l'Énim, la CANSSM et la Seita, des indicateurs de coûts de primo-liquidation d'une pension de retraite, selon des modes de calculs différents ;
- pour la CPRP SNCF, la CRP RATP et l'Énim, un indicateur de performance de la gestion appréhendée par le taux de récupération des indus (CPRP SNCF, CRP RATP) ou le taux de recouvrement global (Énim).

Le PAP présente l'efficacité de la gestion et la qualité du service rendu aux bénéficiaires comme les deux objectifs principaux de la mission²⁴, 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).

Ces deux indicateurs gagneraient à être rapprochés des indicateurs équivalents pour le régime général, et le classement de la caisse en question par rapport aux autres caisses, au regard de ces mêmes indicateurs, pourrait être indiqué. Le commentaire des évolutions prévisionnelles de ces indicateurs devrait 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 2014²⁵ ; s'il s'agit évidemment d'une mission

²⁴ 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.* ».

²⁵ 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.

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. 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 estimation²⁶ (régime des marins) – différences de méthode qui recoupent pour partie la différence de situation entre gestion directe et gestion déléguée à un tiers.

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

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

Comme la Cour l'a déjà souligné, l'information présentée pour la justification au premier euro doit être complétée, et les déterminants de la dépense pourraient être mieux explicités au sein des PAP et des RAP. *A minima* pour les principaux régimes de la mission, il est nécessaire de pouvoir comparer les comptes de résultat simplifiés (écarts de masse des pensions, de masse des cotisations, de transfert de compensation, etc.) entre les différents exercices (LFI, exécution, etc.) et d'en expliciter les sous-jacents.

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

²⁶ Le périmètre pris en compte est celui des frais directs et indirects de personnel et de fonctionnement, hors charges non décaissables.

N, et le PAP de l'année N devrait faire apparaître les comptes de résultat simplifiés en LFI pour l'année N-1, selon les dernières prévisions en année N-1 et en PLF pour l'année N.

La soutenabilité des régimes représente, comme l'a souligné la Cour à plusieurs reprises, un deuxième domaine dans lequel les indicateurs de performance ne fournissent que peu d'information. Si à la fois la soutenabilité à long terme de ces régimes et l'évolution de la 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 finances²⁷. Il s'agirait au moins 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.

La Cour réitère les observations formulées les années précédentes sur la montée en charge des multiples réformes à l'égard des différents régimes spéciaux. Pour chaque régime, il serait souhaitable d'évaluer annuellement l'incidence des différentes réformes :

- pour l'information du Parlement, dans la mesure où elles ont un impact sur le budget de l'État et désormais de la sécurité sociale,
- mais également pour renforcer le pilotage par les responsables de programme sur les dépenses induites.

V - Les crédits consacrés aux jeunes de 15 à 25 ans

Aucun crédit consacré aux jeunes de moins de 25 ans n'est rattaché à la mission.

²⁷ 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 évaluent pas.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

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

Chapitre III

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

I - Les dépenses fiscales et taxes affectées

Aucune dépense fiscale ni taxe affectée ne sont rattachées à cette mission.

II - Les opérateurs

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

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

- la subvention de l'État (77,5 % selon l'exécution provisoire en 2023) ;
- les cotisations des marins et des armateurs (11 %) ;
- la compensation démographique inter-régimes (7 %).

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 convention d'objectifs et de gestion (COG), couvrant la période 2022-2026, a été signée le 8 février 2022.

En 2023, les objectifs de la COG pour les différentes dépenses de fonctionnement de l'Énim n'ont pas été atteints, ce qui conduit à une dépense exécutée supérieure aux objectifs d'environ 1 M€. Cette sur-exécution est notamment imputable aux dépenses informatiques.

Tableau n° 14 : dépenses de fonctionnement de l'Énim 2018-2023 (en M€)

Schéma n° 1 :	Schéma n° 018	Schéma n° 019	Schéma n° 020	Schéma n° 021	Schéma n° 022	Schéma n° 023
<i>Schéma n° 8 : Dépenses de personnel</i>						
<i>Schéma n° 9 : bjectif de la COG</i>	Schéma n° 0,44	Schéma n° 9,93	Schéma n° 9,40	Schéma n° 9,30	Schéma n° 9,23	Schéma n° 9,10
<i>Schéma n° 16 : xécution</i>	Schéma n° 9,90	Schéma n° 9,44	Schéma n° 8,87	Schéma n° 8,11	Schéma n° 8,81	Schéma n° 9,27
<i>Schéma n° 23 : Dépenses informatiques</i>						
<i>Schéma n° 24 : bjectif de la COG</i>	Schéma n° ,33	Schéma n° ,52	Schéma n° ,72	Schéma n° ,03	Schéma n° ,27	Schéma n° ,22
<i>Schéma n° 31 : xécution</i>	Schéma n° ,80	Schéma n° ,38	Schéma n° ,96	Schéma n° ,17	Schéma n° ,69	Schéma n° ,93
<i>Schéma n° 38 : Autres dépenses de fonctionnement</i>						
<i>Schéma n° 39 : bjectif de la COG</i>	Schéma n° ,63	Schéma n° ,55	Schéma n° ,36	Schéma n° ,36	Schéma n° ,32	Schéma n° ,27
<i>Schéma n° 46 : xécution</i>	Schéma n° ,41	Schéma n° ,63	Schéma n° ,42	Schéma n° ,26	Schéma n° ,13	Schéma n° ,25
<i>Schéma n° 53 : Total dépenses de fonctionnement</i>						
<i>Schéma n° 54 : bjectif de la COG</i>	Schéma n° 7,40	Schéma n° 7,00	Schéma n° 6,48	Schéma n° 7,69	Schéma n° 6,83	Schéma n° 6,59
<i>Schéma n° 61 : xécution</i>	Schéma n° 7,11	Schéma n° 7,46	Schéma n° 6,25	Schéma n° 5,54	Schéma n° 6,63	Schéma n° 7,45

Note : toutes branches.

Sources : 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 subvention pour charges de service public.

Comme pour les années précédentes, le plafond d'emplois de 293 ETPT fixé dans la LFI pour 2023 est sous-exécuté avec 282,6 ETPT. Selon la DGAMPA, cette sous-exécution a été maintenue pour permettre le financement des dépenses de fonctionnement informatiques.

**Tableau n° 15 : plafond d'emplois de l'Énim prévu et exécuté sur 2016-2023
(en ETPT)**

Schéma n°	Schéma n° 016	Schéma n° 017	Schéma n° 018	Schéma n° 019	Schéma n° 020	Schéma n° 021	Schéma n° 022	Schéma n° 023
<i>Schéma n° 7 : plafond d'emplois (LFI)</i>	Schéma n° 44	Schéma n° 37	Schéma n° 19	Schéma n° 07	Schéma n° 94	Schéma n° 93	Schéma n° 93	Schéma n° 90
<i>Schéma n° 8 : exécution du plafond d'emplois</i>	Schéma n° 44	Schéma n° 26	Schéma n° 14	Schéma n° 01	Schéma n° 88	Schéma n° 78	Schéma n° 80,6	Schéma n° 82,6
<i>Schéma n° 9 : cart</i>	Schéma n° 11	Schéma n° 5	Schéma n° 6	Schéma n° 6	Schéma n° 15	Schéma n° 12,4	Schéma n° 7,4	

Sources : 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 schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) de l'Énim a été approuvé par le conseil d'administration de l'Énim en mai 2023. Il prévoit la restitution d'un tiers des surfaces de l'immeuble de Périgny, réalisée en mars 2024, et permettant une économie de 150 000 € par an. La vente de surfaces excédentaires à Lorient sera réalisée en 2024. La réduction des surfaces excédentaires à Paimpol et Saint Malo est prévue sur les années 2025 et 2026. L'Énim reste cependant dans une situation fortement atypique 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. Les mesures prévues par le nouveau SPSI ne semblent donc pas à la hauteur des enjeux décrits par la Cour dans son rapport précité sur l'Énim publié en 2023.

Depuis 2012, l'État ajuste sa subvention à l'Énim en faisant appel à la trésorerie de l'opérateur pour verser ses prestations. Cette subvention demeure stable, comme indiqué *supra*. L'évolution de la trésorerie de la branche vieillesse de l'Énim entre 2017 et 2023 est la suivante.

Tableau n° 16 : résultat et trésorerie de l'Énim branche vieillesse, 2018-2024
(en M€ courants)

Schéma n° 10	Schéma n° 018	Schéma n° 019	Schéma n° 020	Schéma n° 021	Schéma n° 022	Schéma n° 023 (p)	Schéma n° 024 (p)
<i>Schéma n° 11 : résultat</i>	Schéma n° 3	Schéma n° 7,6	Schéma n° 2	Schéma n° 5,4	Schéma n° 5,26	Schéma n° 2,2	Schéma n° 20,0
<i>Schéma n° 12 : trésorerie</i>	Schéma n° ,64	Schéma n° 5,39	Schéma n° 4,37	Schéma n° 6,62	Schéma n° 3,11	Schéma n° 01,0	Schéma n° 44,0

Note : les données 2023 et 2024 sont provisoires.

Sources : DGAMPA, Énim

Le montant des capitaux propres de l'Énim s'élevait au 31 décembre 2022 à 112,36 M€ contre 97,01 M€ au 31 décembre 2021 compte tenu d'un résultat excédentaire de 15 M€. Leur montant au 31 décembre 2023 sera connu après clôture de l'exercice 2023, soit en mai 2024.

Le niveau final du fonds de roulement au 31 décembre 2023 ne sera connu qu'à l'issue des opérations de clôture comptable. Selon les prévisions budgétaires, il serait plus faible de 10,7 M€ par rapport à son niveau au 31 décembre 2022 (145,5 M€ contre 156,2 M€). Le fonds de roulement diminuerait également au cours de l'exercice 2024 (- 18,3 M€). À noter que le montant de la subvention de l'État du programme 197 prévu pour 2024 est en baisse de 14,7 M€ par rapport à 2023 (787,3 M€ contre 802,0 M€ en 2023), soit 27,3 M€ de moins que le besoin budgétaire de l'Énim pour 2024. Cette disposition est actée au projet annuel de performance (PAP) 2024 et serait financée par l'utilisation de la trésorerie non affectée de l'Énim des années antérieures. Pour mémoire, l'Énim n'est pas autorisé à emprunter.

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'entreprise²⁸.

²⁸ 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° 17 : coûts et ratio de gestion 2018-2023

Schéma n° 1	Schéma n°	Schéma n° 018	Schéma n° 019	Schéma n° 020	Schéma n° 021	Schéma n° 022	Schéma n° 023
Schéma n° 1 régime de retraite des mines	Schéma n° 1 coûts de gestion (M€ courants)	Schéma n° 1 3,2	Schéma n° 1 2,7	Schéma n° 1 2,3	Schéma n° 1 1,6	Schéma n° 1 1,1	Schéma n° 1 0,8
	Schéma n° 1 ratio de gestion (€)	Schéma n° 1 ,97	Schéma n° 1 ,98	Schéma n° 1 ,99	Schéma n° 1 ,99	Schéma n° 1 ,98	Schéma n° 1 ,98
Schéma n° 1 PRP SNCF	Schéma n° 1 coûts de gestion (M€ courants)	Schéma n° 1 4,3	Schéma n° 1 4,7	Schéma n° 1 4,0	Schéma n° 1 5,2	Schéma n° 1 5,7	Schéma n° 1 6
	Schéma n° 1 ratio de gestion (€)	Schéma n° 1 ,46	Schéma n° 1 ,49	Schéma n° 1 ,46	Schéma n° 1 ,48	Schéma n° 1 ,49	Schéma n° 1 ,49
Schéma n° 1 RP RATP (financé par la RATP)	Schéma n° 1 coûts de gestion (M€ courants)	Schéma n° 1 ,9	Schéma n° 1 ,9	Schéma n° 1 ,8	Schéma n° 1 ,3	Schéma n° 1 ,5	Schéma n° 1 ,3
	Schéma n° 1 ratio de gestion (€)	Schéma n° 1 ,42	Schéma n° 1 ,42	Schéma n° 1 ,41	Schéma n° 1 ,42	Schéma n° 1 ,45	Schéma n° 1 ,41
Schéma n° 1 régime de retraite des marins	Schéma n° 1 coûts de gestion (M€ courants)	Schéma n° 1 ,3	Schéma n° 1 ,6	Schéma n° 1 ,5	Schéma n° 1 ,7	Schéma n° 1 ,6	Schéma n° 1 ,9
	Schéma n° 189 : ratio de gestion (€)	Schéma n° 1 ,90	Schéma n° 1 ,94	Schéma n° 1 ,95	Schéma n° 1 ,98	Schéma n° 1 ,97	Schéma n° 1 ,96

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

Source : PAP 2024

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 des marins est une tâche longue et complexe. L'Énim 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 courte (environ 3,5 ans). Ces pensions spéciales, dont le montant moyen est faible²⁹, représentent la moitié des pensions liquidées par la caisse, ce qui a un effet négatif sur ses performances de gestion.

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

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

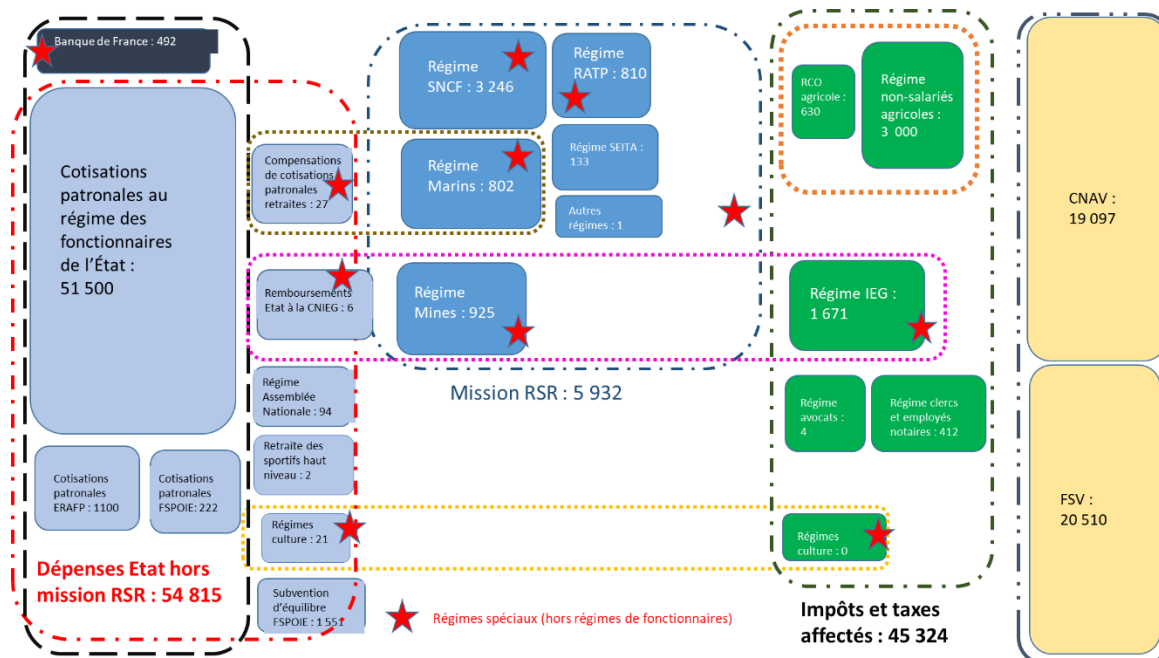
La mission ne recouvre pas de politique publique claire ou exhaustive : elle ne regroupe pas toutes les subventions budgétaires directes de l'État aux régimes de retraite (cf. *supra*), ne recouvre pas l'ensemble de la dépense de l'État aux régimes spéciaux définis à l'article R.711-1 du code de la sécurité sociale (même hors fonctionnaires de l'État)³⁰ 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.

²⁹ Le montant mensuel de pension spéciale (hors bonifications pour enfants) était en moyenne de 191 € et en médiane de 140 € en 2021.

³⁰ La mission n'intègre pas le régime de retraite des IEG ni celui de la Banque de France, qui sont les seuls à demeurer en dehors de son champ à la suite de l'entrée des régimes de retraite de l'Opéra national de Paris et de la Comédie française dans le champ de la mission en 2024.

Schéma n° 196 : présentation globale des moyens consacrés par l'État aux retraites en 2023 (en M€) (voir l'annexe n° 3)



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

Source : Cour des comptes à partir des données d'exécution 2023 pour la mission, des PAP 2023 et du rapport de la CCSS de septembre 2023

L'effort global de l'État, à divers titres, peut ainsi être estimé en 2023 à 106 Md€.

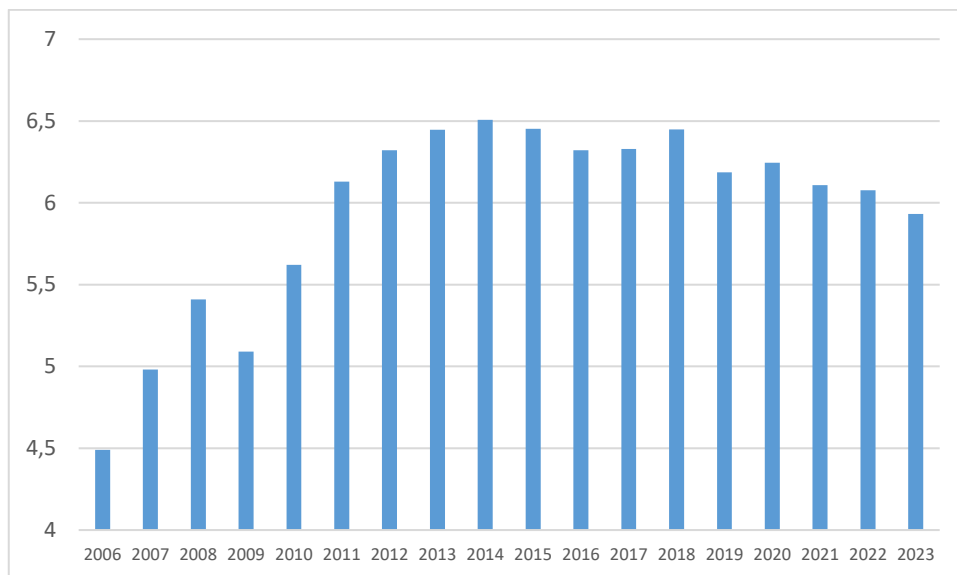
Sur le périmètre plus restreint des régimes spéciaux de retraite, hors fonctionnaires, définis à l'article R.711-1 CSS³¹, l'effort en 2023 est évalué à 7,5 Md€.

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

Depuis 2014, le montant total des subventions de l'État aux régimes spéciaux rattachés à la mission a tendance à diminuer à un rythme relativement lent ; il est passé de 6,51 Md€ en 2014 à 5,93 Md€ en 2023, soit une baisse de 0,8 % en moyenne par an, alors qu'il augmentait rapidement auparavant (+ 4,7 % en moyenne par an entre 2006 et 2014).

³¹ 4° à 10° de l'article.

Graphique n° 5 : dépense budgétaire de la mission *Régimes sociaux et de retraite*, 2006-2023 (en Md€)



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

Source : Cour des comptes à partir des RAP 2006-2022 et de l'exécution 2023

Annexes

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

Rapport à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, [*Les régimes spéciaux de retraite de la RATP, de la SNCF et des industries électriques et gazières*](#), juillet 2019

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

Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, chapitre III, « [*L'évolution des dépenses de prestations familiales et d'assurance retraite : des réformes et des effets importants pour les assurés*](#) », octobre 2020

Note sur les enjeux structurels, [*Continuer à adapter le système de retraite pour résorber les déficits et renforcer l'équité*](#), octobre 2021

Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, chapitre X, « [*Le régime de sécurité sociale des marins : une réforme indispensable*](#) », mai 2023

Observations définitives, [*L'établissement national des invalides de la marine*](#), septembre 2023.

Annexe n° 2 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2022

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 Pensions 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.	Partiellement mise en œuvre.
2	(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 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 (recommandation complétée).		Le CFA a été transféré au programme 132, en application de précédentes recommandations de la Cour.	Recommandation devenue sans objet pour la mission
3	(DGAMPA, DB, DGITM) : Dès la prochaine loi de finances, définir, dans le cadre des projets et	La DB indique qu'un travail d'harmonisation a été réalisé pour l'indicateur rapportant les coûts de gestion aux	L'harmonisation, en présentation, de l'indicateur rapportant les coûts de gestion aux prestations servies	Non mise en œuvre.

	rapports annuels de performances, des indicateurs harmonisés de délai de liquidation et d'exactitude des montants de prestations servies (recommandation reformulée	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.	constitue une avancée très timide et a été réalisé il y a un an.	
4	(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).	Le RAP portant sur l'exercice budgétaire 2023, qui sera publié en avril prochain, comprendra 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.	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.	Non mise en œuvre Les comptes de résultats simplifiés ne figurent toujours pas dans les RAP ni les PAP

* *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 2023 (en M€) – Schéma n

