RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

Situation financière de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales

Bilan et perspectives

Rapport

Yannick LE GUILLOU
Vincent RUOL

Membres de l'Inspection générale des Affaires sociales

Laurent TRUPIN

Membre de l'Inspection générale des Finances

Bastien SAYEN

Membre de l'Inspection générale de l'Administration

N°2023-104R

N°2023-M-104-02

N°23107R

Mai 2024
(Version mise à jour en Octobre 2024)

SYNTHÈSE

[1] La Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), créée par l'ordonnance du 17 mai 1945, est le régime de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers. Les fonctionnaires de l'État relèvent d'un système et d'un régime différents (le service des retraites de l'État - SRE) tout en étant alignés en termes de droits à prestation et de taux de cotisation agent. Comme pour le SRE, il s'agit d'un régime de retraite intégré assurant aussi bien la couverture de base que la couverture complémentaire. La CNRACL assure le versement des prestations vieillesse de 1,3 million de pensionnés de droit direct, soit 7 % des effectifs de retraités de droit direct. Outre les 23,3 Md€ de prestation vieillesse versés en 2023, elle couvre le risque invalidité de ses ressortissants 2,7 Md€ de pensions la même année, soit un total de 26 Md€ de prestations légales.

[2] Ses cotisations, apportées par près de 2,2 millions de cotisants, se sont élevées à 24,4 Md€ en 2023, soit moins que les prestations légales servies. La caisse doit également s'acquitter d'une contribution à la compensation inter régimes qui a fait s'établir le résultat de l'année à 2,5 Md€ de déficit.

[3] Par ailleurs, outre le versement des prestations légales, la CNRACL a une activité d'action sociale à travers un fonds d'action sociale (123 M€ en 2023) et de prévention de l'usure professionnelle avec un fonds national de prévention (6,5 M€ en 2023).

[4] Par le simple prolongement des tendances, en moins de 15 ans, la CNRACL passe de l'équilibre (excédent de 15 M€ en 2017) à un déficit supérieur à deux fois celui de l'assurance vieillesse du régime général en 2023, qui sert une pension à dix fois plus de bénéficiaires. Le déficit annuel à la fin de la décennie est de l'ordre de 11 milliards d'euros par an, en prenant en compte les effets de la réforme des retraites et des revalorisations salariales de 2023.

[5] La mission constate plusieurs causes à cette situation dégradée :

- Le principal facteur explicatif est la dégradation du ratio démographique du régime c'est-à-dire une évolution défavorable du rapport cotisants/pensionnés. Si ce dernier était largement supérieur à 4 dans les années 1980, il est désormais de 1,46 et devient inférieur au ratio tous régimes (1,71). L'attrition de la base cotisante et l'augmentation concomitante du volume des pensions servies a mécaniquement déséquilibré le compte de résultat de la caisse ;
- La compensation démographique est également un facteur important dans la constitution des déficits cumulés, la caisse ayant contribué d'une centaine de milliards d'euros depuis 1974 (en euros constants 2023). Mal connu, ce mécanisme déplace des sommes parfois significatives – les régimes agricoles ont ainsi reçu plus de 5 Md€ en 2022 – en fonction de la situation relative des régimes, en termes de démographie et de capacité contributive de son public affilié. Or, la CNRACL présente la double caractéristique d'être insuffisamment financée, c'est-à-dire qu'elle est en situation de déficit, mais d'être dans une situation relative moins dégradée que d'autres régimes, et donc contributrice au mécanisme de

compensation. Après avoir contribué à hauteur de 80 Md € (courant) cumulé depuis 1974, la CNRACL devient bénéficiaire nette du mécanisme de compensation en 2027 ;

- la politique de contractualisation de la sphère publique (les agents contractuels représentaient 19,9 % de l'emploi), si elle s'est traduite par une augmentation sensible de la part des contractuels dans l'emploi public cotisants au régime général, n'explique en revanche qu'un huitième de la détérioration du ratio démographique du régime ;
- le financement de la CNRACL par ses seules cotisations rend insoutenables les avantages non contributifs qu'elle sert, telles que les majorations de pension pour enfants ou les validations entières des périodes cotisées à demi-traitement du fait de congés maladie. Ces avantages non contributifs sont également versés par les autres régimes d'assurance vieillesse, mais ceux-ci bénéficient d'autres financements : les cotisations ne représentent que 66 % des ressources du système de retraite dans son ensemble et sont complétées par des taxes et impôts affectés, ainsi que par des transferts externes d'autres organismes de sécurité sociale.
- enfin, même si le sujet n'est pas aujourd'hui quantitativement important, la dégradation rapide et massive des comptes de la CNRACL laisse craindre une augmentation très significative des frais financiers dont elle doit s'acquitter pour couvrir ses besoins en trésorerie.

[6] Une fois ce bilan posé, la mission s'est efforcée de proposer des pistes d'évolution pour le régime afin de l'orienter vers une trajectoire de retour à l'équilibre. S'agissant d'un régime d'assurance vieillesse de fonctionnaires, les mesures proposées doivent tenir compte des contraintes de déficit et de dette des administrations publiques, telles qu'elles sont posées dans le cadre de l'Union Européenne. La lettre de mission retient une approche centrée sur le régime des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers lui-même, tout en gardant à l'esprit que les mesures proposées peuvent avoir des répercussions sur plusieurs cercles :

- sur la seule CNRACL. Par exemple, en supposant qu'il n'y a pas d'effet de substitution de l'emploi fonctionnaire par l'emploi contractuel, une augmentation des taux de cotisation employeurs n'a pas d'impact sur les autres régimes de sécurité sociale ;
- sur les régimes de retraite publics. Ainsi, une augmentation des taux de cotisation agent auraient un impact sur les affiliés à la CNRACL mais également sur les fonctionnaires de l'État ;
- sur les autres régimes de retraite, de base comme complémentaires. À titre d'illustration, l'affiliation des contractuels – relevant actuellement du régime général et de l'IRCANTEC – aurait un effet sur leurs régimes d'origine ;
- sur les autres branches de la sécurité sociale. Par exemple, la prise en charge des avantages non contributifs par la branche famille induirait un transfert supplémentaire de cette branche à la branche vieillesse ;
- enfin, une reprise de dette ou l'affectation d'une ressource fiscale améliorerait le solde de la CNRACL, mais serait neutralisée toutes administration publiques confondues par la dégradation du solde d'une autre administration.

[7] En effet, l'amélioration de la situation de la CNRACL mobilise, pour l'essentiel, des ressources publiques, ce qui signifie une neutralité globale pour la situation financière de l'ensemble des administrations publiques :

- le financement par déficit implique un creusement du déficit de l'ensemble des administrations publiques ;
- une augmentation des cotisations des employeurs signifie, si elle est compensée, une plus grande dépense de l'État, au titre des principales ressources des employeurs publics que sont la dotation globale de fonctionnement[1]et l'ONDAM[2]. Inversement, une absence de compensation implique une mesure d'économie pour les employeurs publics ;
- la mise à contribution de la branche famille et du Fonds de solidarité vieillesse (préconisée par la mission) ou une subvention d'équilibre de l'État se traduit, là encore, par une dépense publique.

[8] Les seules manières d'améliorer l'équilibre de la CNRACL sans dégrader plus encore la situation financière consolidée des administrations publiques sont :

- de mettre à contribution les employeurs publics, dans l'hypothèse où cette contribution serait financée par eux-mêmes, par une économie et non pas par de la dette ;
- de mettre à contribution les fonctionnaires :
  - en augmentant les cotisations des agents, ce qui signifie concrètement une diminution de leur traitement net ;
  - en diminuant les prestations, ce qui est constitutif d'une réforme des retraites publiques.

[9] Dans les deux cas, il convient de souligner un contexte global de manque d'attractivité de la fonction publique, ainsi que les effets de bord – positifs pour les finances publiques mais plus difficiles du point de vue de l'acceptabilité sociale et politique – concernant les fonctionnaires de l'État. En effet, le principe d'unicité de la fonction publique[3]fait que ces mesures devraient toucher également les fonctionnaires de l'État, sauf à opérer un décrochage de ce versant avec les deux autres, déjà esquissé avec le régime d'invalidité.

[10] À court terme, des mesures gestionnaires, d'effets immédiats, doivent être prises. Ces mesures ne sont pas seulement des mesures de redressement, mais aussi des mesures d'équité dans un contexte où la CNRACL ne bénéficie pas des mêmes financements que d'autres régimes de retraite. La CNRACL en aurait légitimement le bénéfice, d'autant qu'elle a par le passé grandement contribué à l'équilibre inter-régime par les prélèvements opérés au titre de la compensation démographique. Il pourrait ainsi être envisagé très rapidement de diversifier les sources de financement de la CNRACL. En effet, celle-ci a la particularité de ne financer ses prestations que sur la base des cotisations qu'elle perçoit. Ce n'est pas le cas des autres régimes. Les cotisations ne représentent, par exemple, que 70% des recettes du régime général. Il apparait

[1] Les régions bénéficient d'une fraction de TVA

[2] Il existe des employeurs de fonctionnaires hospitaliers non financés sur ONDAM.

[3] Principe ni constitutionnel, ni même légal, le code général de la fonction publique déclinant fréquemment les mêmes mesures dans les trois versants. Il est toutefois un sujet sensible pour les organisations syndicales.

légitime de compenser la CNRACL des avantages non contributifs qu'elle verse à ses pensionnés. La mission constate, par exemple, que le régime général est compensé par la branche famille pour les avantages familiaux non contributifs. Or, la CNRACL ne bénéficie pas de cette contribution. Le montant de prestations vieillesse et invalidité versés au titre de la majoration pour enfants s'est élevé à 779 M€ en 2022. D'autres mesures immédiates pourraient être mises en œuvre : les premières auraient pour finalité de décharger la CNRACL du poids des impayés qu'elle porte à son bilan pour un montant de 400 M€, les secondes porteraient sur l'allégement des frais financiers qu'elle supporte dès aujourd'hui et qui atteindront près d'un milliard d'euros dès 2030 si rien n'est fait en raison des besoins de trésorerie croissants qu'elle supporte. Sur ce point, un transfert de dette vers la Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale (CADES), ou sa reprise par l'Etat, reste une option préférentielle.

[11] Les mesures proposées ne suffisent pas à elles seules à garantir l'équilibre financier de la CNRACL. Un besoin de financement subsiste qui ne saurait reposer que sur une hausse significative du taux de la contribution employeur. Celle-ci devra s'inscrire dans une trajectoire pluriannuelle, ajustée selon la situation financière constatée du régime.

[12] Cette hausse de la contribution employeur renchérira le coût relatif de l'emploi d'un agent titulaire par rapport à un agent contractuel, risquant de favoriser encore davantage la substitution de l'emploi fonctionnaire par l'emploi contractuel. La mission recommande donc la création d'une taxe sur la masse salariale des agents contractuels, dont le produit serait affecté à la CNRACL.

[13] S'agissant des réformes de plus long terme, la mission a documenté l'impact de certaines pistes :

- l'élargissement de la base de cotisations aux primes, aujourd'hui limitée au seul traitement indiciaire, aurait, certes, un effet immédiat sur les recettes mais elle générerait, à terme, encore davantage de dépenses et serait *in fine* défavorable au régime ;
- s'agissant de la modification du périmètre d'affiliation à la CNRACL, à supposer qu'il soit faisable, il n'apporterait probablement pas une dynamique démographique suffisante pour remédier substantiellement à la situation de la caisse, mais la mission préconise l'affiliation des fonctionnaires à temps non complet dans l'optique d'une unification de la situation des agents titulaires ;
- une remise à plat du système de compensation démographique sous l'égide du Conseil d'orientation des retraites.

[14] Les mesures proposées reposent sur un partage des efforts à réaliser et une recherche d'équité en alignant le financement de la CNRACL sur celui des principaux régimes d'assurance vieillesse et en ajustant les paramètres de la compensation démographique. Sont ainsi distingués : les avantages non-contributifs relevant de la solidarité nationale et devant être financés par des transferts externes ou des impôts et taxes affectés, l'ajustement des transferts entre régimes d'assurance vieillesse, une reprise de la dette de la CNRACL permettant d'apurer le passif, et les efforts à faire porter sur les employeurs publics par l'augmentation de leur taux de contribution.

En M€	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cotisations	25 438,8	25 588,8	25 697,6	25 800,6	26 322,3	26 856,5	27 399,2
Autres	675,7	649,9	699,8	749,8	776,1	808,6	841,5
Total recettes	**26 114,5**	**26 238,7**	**26 397,4**	**26 550,4**	**27 098,4**	**27 665,2**	**28 240,7**
Prestations vieillesse	26 112,8	27 858,6	29 482,2	31 176,2	32 279,1	33 453,0	34 656,7
Prestations invalidité	2 136,4	2 244,6	2 338,3	2 429,5	2 377,6	2 473,8	2 576,3
Fonds d'action sociale	134,5	134,5	134,5	134,5	139,9	145,7	151,6
Charges d'intérêts	306,0	433,0	550,0	655,0	898,1	1 147,1	1 474,8
Autres	1 194,6	1 022,2	854,7	826,0	559,1	538,5	519,0
Total dépenses	**29 884,4**	**31 692,9**	**33 359,7**	**35 221,2**	**36 253,8**	**37 758,1**	**39 378,4**
Solde prévisionnel	**- 3 769,9**	**- 5 454,2**	**- 6 962,3**	**- 8 670,7**	**- 9 155,4**	**- 10 092,9**	**- 11 137,7**
Déficit cumulé initial	**- 8 632,2**	**- 14 086,4**	**- 21 048,7**	**- 29 719,5**	**- 38 874,9**	**- 48 967,7**	**- 60 105,4**
Taux employeur d'équilibre hors mesures	**39,12%**	**41,85%**	**44,40%**	**47,26%**	**47,78%**	**49,00%**	**50,34%**
Révision compensation démographique	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Remboursement majoration pour enfants	-	1 000,5	1 061,6	1 125,9	1 168,5	1 211,9	1 255,4
Affiliation des agents à temps non complet	-	290,0	283,3	276,7	270,2	263,9	257,8
Allègement des charges de la dette	-	-	181,2	435,7	685,8	939,8	1 263,2
Financement FSV périodes à demi-traitement	-	228,5	234,2	239,9	245,6	251,3	257,0
Financement FSV du minimum invalidité	-	50,0	52,1	54,1	53,0	55,1	57,4
Contribution sur la masse salariale contractuelle		230,0	231,0	231,9	236,6	241,4	246,3
Solde après mesures	**- 3 769,9**	**- 3 655,2**	**- 4 919,0**	**- 6 306,6**	**- 6 495,7**	**- 7 129,4**	**- 7 800,6**
Déficit cumulé après mesures	**- 8 632,2**	**- 12 287,4**	**- 17 206,4**	**- 23 513,0**	**- 30 008,7**	**- 37 138,1**	**- 44 938,7**
Taux employeur d'équilibre après mesures	**39,12%**	**38,84%**	**41,00%**	**43,34%**	**43,46%**	**44,29%**	**45,13%**
Points de cotisations employeur supplémentaires assurant l'équilibre du régime (base 2024 : 31, 65%)	**7,47**	**7,19**	**9,35**	**11,69**	**11,81**	**12,64**	**13,48**

Source : Mission sur la base de données CDC

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

n°	Recommandation	Autorité responsable	Échéance
1	Renforcer la gouvernance par la mise à disposition d'une ressource permanente et la nomination de personnalités qualifiées au conseil d'administration permettant d'assurer un meilleur pilotage de la CNRACL et une meilleure communication institutionnelle.	Direction de la sécurité sociale (DSS)	31/12/2024 Après élection de la présidence de la CNRACL
2	Affilier à la CNRACL l'ensemble des fonctionnaires, y compris ceux nommés sur des emplois à temps non complets.	Direction de la sécurité sociale (DSS)	31/12/2024
3	Aligner, par un décret en Conseil d'Etat, le calcul de la majoration pour enfants à la CNRACL sur celui du régime général en supprimant la majoration supplémentaire de cinq points pour chaque enfant au-delà du troisième. Pour préserver l'égalité des droits entre les fonctionnaires, faire de même pour la fonction publique d'Etat par un article en loi de financement de la sécurité sociale modifiant l'article L 18 du Code des pensions civiles et militaires.	Direction de la sécurité sociale (DSS)	31/12/2024
4	Instaurer, en loi de financement de la sécurité sociale, un remboursement à la CNRACL de la majoration pour enfants par la Caisse nationale des allocations familiales.	Direction de la sécurité sociale (DSS)	LFSS pour 2025
5	Instaurer, en loi de financement de la sécurité sociale, un financement par le FSV des validations de périodes de congés maladie non cotisées dans leur entièreté.	Direction de la sécurité sociale (DSS)	LFSS pour 2025
6	Faire financer par le Fonds de solidarité vieillesse la part des pensions d'invalidité et de retraite résultant de la garantie d'une pension minimale équivalente à la moitié du dernier traitement brut perçu pour les pensionnés dont le taux d'invalidité est au moins égal à 60 %.	Direction de la sécurité sociale (DSS)	LFSS pour 2025

n°	Recommandation	Autorité responsable	Échéance
7	Individualiser les cotisations par risque (vieillesse/invalidité) sans pour autant scinder les deux risques et, à terme, ajuster le taux des cotisations employeurs invalidité sur la dynamique des dépenses, tout en maintenant le taux de cotisation vieillesse.	Direction de la sécurité sociale (DSS)	31/12/2024
8	Conduire sous l'égide du Conseil d'orientation des retraites un travail de refonte de la compensation démographique devant en premier lieu simuler l'effet redistributif d'une suppression ou d'un abaissement de l'âge minimum de 65 ans ainsi que d'une pondération des effectifs par les durées validées.	COR	Mi 2025
9	Faire reprendre la dette de la CNRACL par la CADES, ou par l'Etat, en amont de la constitution d'un déficit auto-entretenu.	Direction de la sécurité sociale (DSS) et Direction du Budget (DB)	2025
10	En lien avec l'augmentation des taux employeurs pour les fonctionnaires, générer une ressource additionnelle pour la CNRACL à travers une contribution assise sur la masse salariale contractuelle afin de rendre le plus neutre possible l'arbitrage par l'employeur entre emploi contractuel et emploi fonctionnaire.	Direction de la sécurité sociale (DSS) et Direction du Budget (DB)	LF pour 2025
11	Définir en concertation avec les employeurs une trajectoire de hausse du taux de leur contribution, déduction faite des mesures proposées et retenues.	Direction de la sécurité sociale (DSS) Direction générale des collectivités locales (DGCL) Direction générale de l'offre de soins (DGOS)	31/12/2024

SOMMAIRE

SYNTHESE **2**

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION **7**

RAPPORT **11**

1 UN REGIME DE RETRAITE, LONGTEMPS RESTE A L'EQUILIBRE, MAIS DESORMAIS CONFRONTE A UN CREUX DEMOGRAPHIQUE **11**

1.1 LA CNRACL EST UN REGIME INTEGRE DE RETRAITE ADMINISTRE PARITAIREMENT ET QUI DELIVRE DES PRESTATIONS NE SE LIMITANT PAS AU SEUL VERSEMENT DES PENSIONS VIEILLESSE 11

1.2 EN L'ABSENCE DE MESURES DE MAITRISE, LE REGIME A BASCULE DANS UN DEFICIT STRUCTUREL 13

1.2.1 Plusieurs causes mécaniques expliquent la dégradation brutale et rapide de la situation financière du régime 13

1.2.2 Le recours accru aux contractuels sur la période récente et l'emploi d'agents titulaires à temps non complet n'expliquent que pour une faible part la dégradation du rapport démographique 20

1.2.3 La population affiliée à la CNRACL a une espérance de vie à la retraite supérieure à la moyenne et bénéficie de départs anticipés dans une proportion importante 22

1.3 EN L'ABSENCE DE REFORMES, LA TRAJECTOIRE FINANCIERE DE LA CNRACL EST TRES FORTEMENT DEGRADEE A BREVE ECHEANCE 29

1.3.1 Les projections financières à périmètre constant soulignent la dégradation rapide du régime 29

1.3.2 Le redressement financier du régime ne peut pas passer par le seul ajustement des cotisations employeurs 30

2 DES MESURES A EFFET IMMEDIAT CONTRIBUERAIENT A EVITER L'IMPASSE FINANCIERE DU REGIME A COURT TERME **31**

2.1 LA CNRACL EST PENALISEE PAR SON FINANCEMENT EXCLUSIF PAR COTISATIONS ET DEVRAIT BENEFICIER D'UNE DIVERSIFICATION DE SES RECETTES 31

2.1.1 La CNRACL assume, sur ses seules cotisations, un ensemble diversifié de prestations 31

2.1.2 La CNRACL ne bénéficie pas de ressources dédiées pour les prestations non contributives qu'elle verse à ses affiliés 32

2.2 LES COTISATIONS VIEILLESSE ET INVALIDITE DEVRAIENT ETRE INDIVIDUALISEES ET LE FSV DEVRAIT PRENDRE EN CHARGE LES COTISATIONS DURANT LA PERIODE D'INVALIDITE 35

2.3 LA COMPENSATION DEMOGRAPHIQUE DEVRAIT ETRE CORRIGEE DE CERTAINS BIAIS DONT CERTAINS SONT DEFAVORABLES A LA CNRACL 38

2.4 DES MESURES DE GESTION PEUVENT ALLEGER LES CHARGES FINANCIERES 41

2.4.1 Les intérêts de la dette représentent une charge significative dans le budget de la CNRACL et doivent être allégés 42

2.4.2 Soulager la CNRACL du poids des impayés 44

3 SEULES DES REFORMES PARAMETRIQUES DEPASSANT LE SEUL CADRE DE LA CNRACL PERMETTRAIENT DES GAINS NETS POUR TOUTES LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES . 45

3.1 ELARGIR L'ASSIETTE DES COTISATIONS AUX PRIMES GENERE DES RECETTES SUPPLEMENTAIRES, MAIS ACCROIT EGALEMENT LE VOLUME DES PRESTATIONS LEGALES 46

3.1.1 L'assiette de cotisations est réduite pour l'essentiel au régime indiciaire 46

3.1.2 La question de l'élargissement de l'assiette des cotisations aux primes 46

3.2 L'AFFILIATION DES CONTRACTUELS POSERAIT DES DIFFICULTES OPERATIONNELLES MAJEURES 47
3.2.1 Les remontées d'information manquantes ou inexactes ne permettent pas de connaître précisément les droits des contractuels 48
3.2.2 Les droits sont globalement moins favorables pour les fonctionnaires que pour les contractuels 50
3.2.3 L'affiliation des praticiens hospitaliers à la CNRACL, compte tenu de sa complexité, ne serait pas opportune 52
3.2.4 Les scénarios d'affiliation des contractuels restent à écrire 53
3.3 L'AUGMENTATION DES TAUX DE COTISATIONS PERMET DE DEGAGER IMMEDIATEMENT DE NOUVELLES RESSOURCES MAIS RENCHERIT LE COUT RELATIF DU TRAVAIL DES FONCTIONNAIRES PAR RAPPORT A CELUI DES CONTRACTUELS 54
3.4 REVOIR LES MODALITES D'INDEXATION DES PENSIONS PERMETTRAIT DE GENERER DES ECONOMIES SUBSTANTIELLES MAIS UNE TELLE MESURE DEPASSE LE SEUL CADRE DE LA CNRACL 57
3.5 DES REFORMES DE FOND NE SERAIENT ENVISAGEABLES QU'A PLUS LONG TERME 58
3.5.1 Traiter les retraites de la FPH et FPT de la même manière que les retraites de la FPE : un CAS pension pour tous, échangé contre un contrôle de la masse salariale 58
3.5.2 L'intégration dans le régime général 60

4 SYNTHESE DES MESURES PROPOSEES ET DE LEURS EFFETS SUR LA TRAJECTOIRE 63

LISTE DES ANNEXES 65

ANNEXE 1 : EFFECTIFS EN CATEGORIE ACTIVE OU SUSCEPTIBLES DE L'ETRE 66

ANNEXE 2 : LA COMPENSATION INTER-REGIMES 67

ANNEXE 3 : L'ASSIETTE DES COTISATIONS 81

PIECE JOINTE : REGLES DE CALCUL DE LA RETRAITE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DU SECTEUR PRIVE – 98UNE ANALYSE SUR CAS TYPES 98

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES 112

LISTE DES SIGLES UTILISES 120

LETTRE DE MISSION 122

RAPPORT

1 Un régime de retraite, longtemps resté à l'équilibre, mais désormais confronté à un creux démographique

[15] Créée en 1945, la CNRACL est la caisse portant le risque vieillesse des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers ainsi que le risque invalidité de ses affiliés (1.1). La dégradation de son rapport démographique est la raison principale de son déficit, celle-ci résultant principalement des flux importants de liquidation des droits à la retraite d'une population affiliée vieillissante, avant la politique de contractualisation (substitution de l'emploi fonctionnaire par de l'emploi contractuel) dans les deux versants de la fonction publique concernés (1.2). Les projections financières laissent ainsi craindre des déficits annuels de l'ordre de la dizaine de milliards d'euros à horizon 2030 si aucune mesure n'est prise afin de remédier à cette situation (1.3).

1.1 La CNRACL est un régime intégré de retraite administré paritairement et qui délivre des prestations ne se limitant pas au seul versement des pensions vieillesse

[16] Créée par l'ordonnance n°45-993 du 17 mai 1945, la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) est le régime de retraite des agents titulaires des collectivités locales et des établissements relevant de la fonction publique hospitalière. Fin 2021 la CNRACL sert les retraites de 1,27 million de pensionnés de droit direct. Cela représente 7 % des effectifs de retraités de droit direct[4].

[17] La CNRACL a la particularité d'être un régime intégré, c'est-à-dire qu'il verse, sans les distinguer, des pensions correspondant à la fois à une retraite de base et à une retraite complémentaire[5].

[18] L'affiliation des agents à ce régime de retraite est soumise à une double condition, posée par le décret n° 2007-173 du 7 février 2007 qui régit aujourd'hui l'organisation et le fonctionnement de la CNRACL et qui précise, dans son chapitre Ier, les droits et obligations des bénéficiaires du régime et de leurs employeurs. Son article 2 énonce les conditions d'affiliation à la caisse :

[4] Les retraités et les retraites - édition 2023 - ouvrage collectif, Collection Panoramas de la DREES - Social, DREES, juin 2023, fiche 01, tableau 2.
Définition Insee des droits directs et dérivés : « Les pensions de retraite de droit direct sont versées aux personnes qui ont acquis des droits ; les pensions de droit dérivé aux survivants de personnes qui avaient acquis des droits propres. »

[5] Les salariés du secteur privé sont, dans la plupart des cas, obligatoirement affiliés à la fois au régime général (géré par la Cnav) qui leur verse une retraite de base et à l'Agirc-Arrco qui leur verse une retraite complémentaire.

- sont affiliés à titre obligatoire, les agents relevant des lois du 26 janvier 1984 et du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (FPT) et à la fonction publique hospitalière (FPH), cette affiliation intervient à leur recrutement sur un emploi permanent et ne devient définitive qu'à leur titularisation ;
- pour être affiliés à ce régime, les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers doivent occuper un emploi permanent à temps complet ou, à défaut, un temps non complet supérieur à un seuil hebdomadaire fixé à vingt-huit heures par les décrets n° 2022-244 du 25 février 2022 et n° 2022-754 du 29 avril 2022.

[19] Le champ d'intervention de la CNRACL est plus large que les seules prestations vieillesse. Au-delà du versement des pensions de retraite, la CNRACL assure trois autres missions :

- la gestion du régime d'invalidité des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers ;
- la gestion de prestations d'action sociale ;
- la gestion d'un fonds de prévention de l'usure professionnelle.

[20] Sa gouvernance est paritaire, son conseil d'administration étant composé à parts égales de représentants des affiliés (8 actifs et pensionnés) et des employeurs (8 sièges pour les employeurs territoriaux et hospitaliers). Deux commissaires du gouvernement représentant les ministres chargés de la sécurité sociale et du budget assistent aux séances du conseil d'administration mais n'y ont pas voix délibérative.

[21] Sa gestion est confiée par décret n° 47-1846 du 19 septembre 1947, repris par le décret n°2007-173 du 7 février 2007, à la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Le directeur général de la CDC arrête les comptes annuels de la CNRACL et les soumet à l'approbation du conseil d'administration de celle-ci.

[22] La répartition des compétences entre le conseil d'administration et le gestionnaire de la caisse est donc claire et ce dernier est réactif aux demandes qui lui sont faites. Toutefois, les paramètres régissant les grands équilibres de ce régime de retraite dépendent de mesures réglementaires qui échappent à la compétence du conseil d'administration. Les ministères de tutelle participent aux séances du conseil d'administration et disposent donc de l'information quant à la situation générale de la CNRACL, d'autant que la caisse des dépôts et consignations produit des données précises et complètes. Cependant, un défaut d'articulation entre gestionnaire, conseil d'administration et tutelle, a empêché la prise de décision en amont d'une dégradation significative des résultats de la caisse pourtant largement anticipée[6]. Il apparaît nécessaire de renforcer la gouvernance de la CNRACL pour développer un meilleur dialogue avec les tutelles et institutions extérieures, engager des efforts de gestion plus ambitieux dans le cadre des COG et éclairer davantage les enjeux de pilotage stratégique et financier de la caisse.

Recommandation n°1 Renforcer la gouvernance par la mise à disposition d'une ressource permanente et la nomination de personnalités qualifiées au conseil d'administration permettant d'assurer un meilleur pilotage de la CNRACL et une meilleure communication institutionnelle.

[6] Rapport de la Cour des Comptes, Les pensions de retraite des fonctionnaires : des évolutions à poursuivre, 2016.

1.2 En l'absence de mesures de maîtrise, le régime a basculé dans un déficit structurel

[23] La CNRACL se trouve dans une situation déficitaire car plusieurs facteurs défavorables se conjuguent :

- bien que le ratio démographique se dégrade, quel que soit le versant de la fonction publique, le régime demeure contributeur au dispositif de compensation démographique (1.2.1) ;
- la politique de contractualisation a produit des effets significatifs, participant à hauteur d'un huitième à la dégradation du ratio démographique, en privant partiellement la caisse d'une partie de ses cotisants (1.2.2) ;
- les départs à la retraite sont plus jeunes et la durée de versement est plus longue que la moyenne (1.2.3) : forte prévalence des carrières longues et des catégories actives ; population très significativement plus féminine que la population générale et ayant une espérance de vie à la retraite plus élevée.

1.2.1 Plusieurs causes mécaniques expliquent la dégradation brutale et rapide de la situation financière du régime

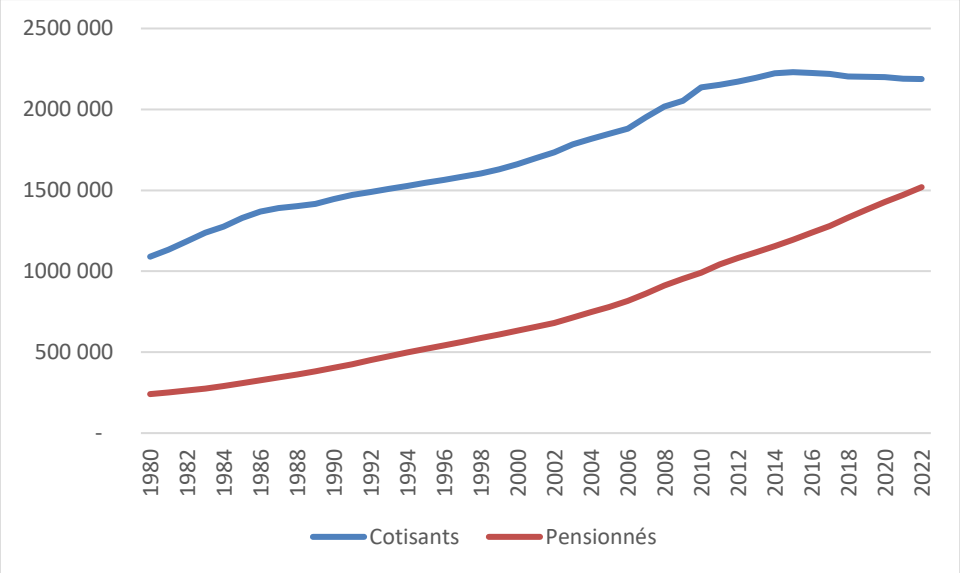
[24] La dégradation de la situation financière de la CNRACL s'explique à titre principal par la dégradation sensible du ratio démographique, passé de 4,53 au début des années 80 à moins d'1,5 actuellement (1.2.1.1). Cette dégradation est commune aux deux versants (1.2.1.2), dans des temporalités différentes. Ainsi, si la dynamique démographique de la fonction publique hospitalière était plus favorable que celle du versant territorial jusqu'à la fin des années 90, la situation s'est ensuite inversée ; les deux dynamiques – défavorables – semblant aujourd'hui converger. L'augmentation du taux de cotisation décidée pour l'année 2024 afin de limiter le déficit est insuffisante (1.2.1.3), d'autant que la caisse continue à contribuer au dispositif de compensation démographique (1.2.1.4) et ne devrait être bénéficiaire de ce dispositif qu'à partir de 2027 – si les hypothèses de revalorisation de la masse salariale retenues pour les simulations ne sont pas dépassées.

1.2.1.1 Un cycle démographique durablement défavorable

[25] La CNRACL subit une dégradation du rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités depuis 40 ans. Il était de 4,53 au début des années 80, il est descendu de manière continue jusqu'à atteindre 1,46 en 2022, du fait du dynamisme de la progression du nombre de pensionnés (+ 4,5 % par an en moyenne de 1980 à 2022, contre une hausse du nombre de cotisants de 1,7 % par an en moyenne sur la même période).

[26] Cette évolution s'est particulièrement accélérée dans les années 2010, quand le nombre de bénéficiaires a progressé de 40,7 % entre 2012 et 2022 tandis que le nombre de cotisants était stable, voire en contraction à partir de 2016 (-0,3 % par an en moyenne entre 2016 et 2022).

Graphique 1 : Evolution du nombre de cotisants et de pensionnés depuis 1980



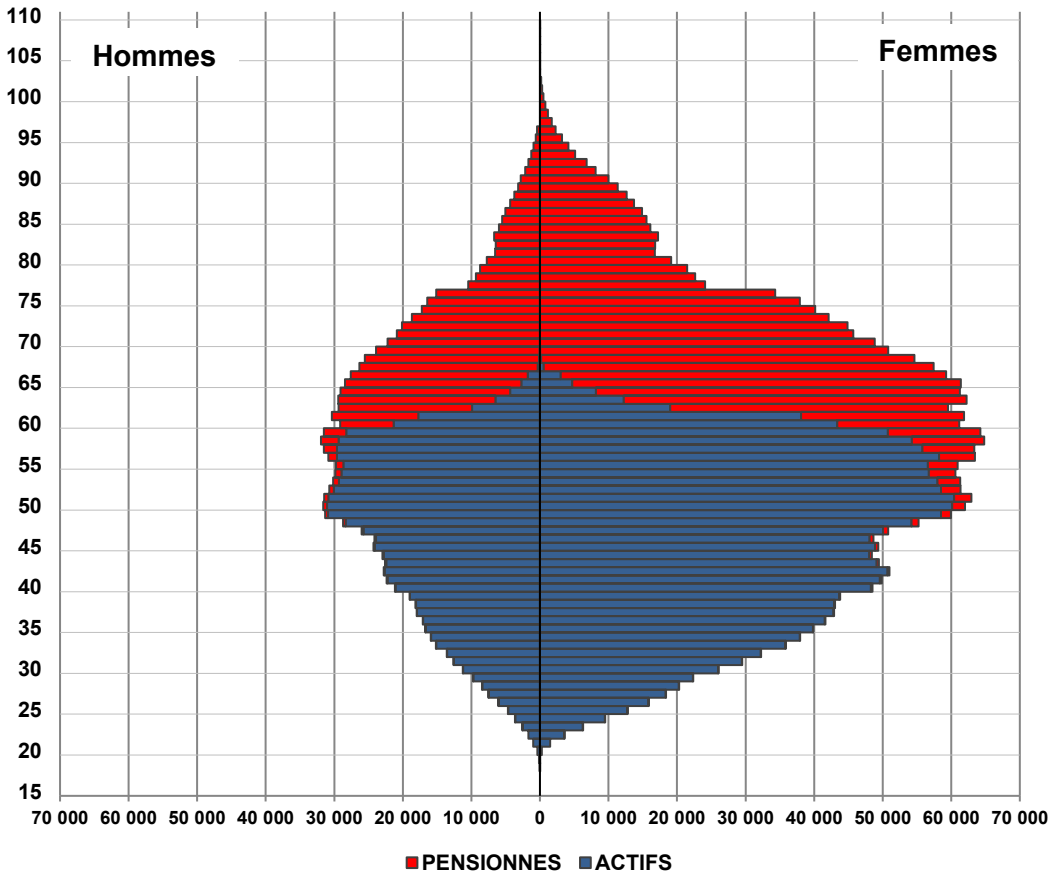
Source : Recueils statistiques de la CNRACL

[27] Les deux versants de la fonction publique, hospitalière et territoriale, connaissent la même érosion de leur rapport démographique. En 2022, le rapport démographique brut[7], c'est-à-dire le nombre d'actifs cotisant rapporté au nombre de pensionnés, est de 1,44. Le chiffre varie selon la fonction publique considérée : 1,21 pour le rapport démographique brut hospitalier contre 1,62 pour la fonction publique territoriale. Ces chiffres restent supérieurs au rapport démographique du Service des retraites de l'Etat (SRE) qui s'établit à 0,96 en 2023[8]. Le rapport démographique de la CNRACL est désormais inférieur à celui « tous régimes » (1,71). Cette situation devrait perdurer tant la pyramide des âges des personnes affiliées à la CNRACL laisse présager une poursuite de la dégradation de son rapport démographique. En effet, la base de cette pyramide est étroite, tandis que les agents âgés de 50 à 60 ans sont particulièrement nombreux. Cela entraîne des volumes importants de liquidations de droits à la retraite qui devraient se poursuivre dans les 15 années à venir, minorant significativement, sauf inflexion sensible de la politique de recrutement, le rapport entre les actifs cotisant et les pensionnés.

[7] Selon le recueil statistique de la CNRACL, le rapport démographique brut est la mesure statistique de la démographie du régime. Il s'obtient en effectuant le rapport de l'effectif des cotisants sur l'effectif des pensionnés. Il diffère du rapport démographique pondéré qui est la mesure "financière théorique" de la démographie du régime. Celui-ci est calculé par référence à l'effectif des pensionnés pondéré selon qu'ils soient de droit direct ou indirect : effectif total de droit direct + 50 % de l'effectif de droit dérivé. Cette pondération traduit le fait que le montant de la pension servie à chaque pensionné de droit indirect correspond environ à la moitié de la pension de droit direct qui l'a engendrée.

[8] Source : DGFiP, Service des retraites de l'État.

Graphique 2 : Pyramide des âges de la population affiliée à la CNRACL au 31 décembre 2022



Source : Recueil statistique de la CNRACL 2022

[28] La moyenne d'âge des actifs cotisant à la CNRACL est en constante progression du fait de l'avancée en âge de cette cohorte (de 40,7 ans en 1995 à 46,7 ans en 2022). Ce vieillissement de la population cotisante, associé aux mesures de revalorisation de la valeur du point et aux modifications de grilles indiciaires, entraîne une progression de la masse indiciaire globale sur laquelle sont assises les cotisations salariales et employeurs, du fait de la progression de carrière des agents[9]. Cette progression est toutefois inférieure à la dynamique des prestations.

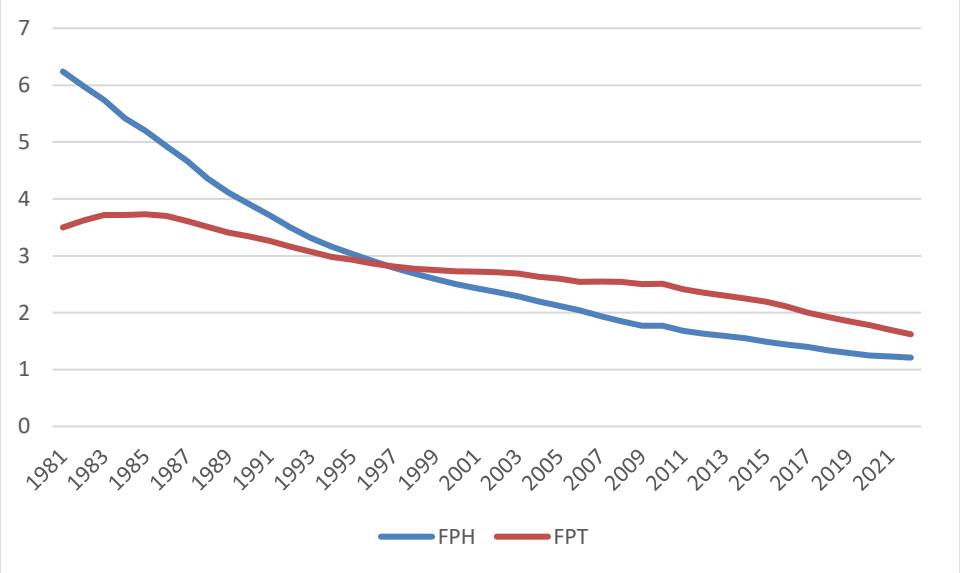
1.2.1.2 Après avoir été longtemps supérieur au ratio démographique de la FPT, le ratio démographique de la FPH lui est inférieur depuis 1997

[29] S'agissant des disparités entre les deux versants territorial et hospitalier, on constate sur le graphique ci-dessous qu'après avoir été longtemps très nettement supérieur au rapport démographique territorial, le rapport démographique hospitalier est devenu inférieur depuis 1997. Il reste néanmoins supérieur en moyenne sur la période allant de 1981 à 2022, ce qui traduit

[9] Le décret n°2023-519 du 28 juin 2023, dans son article 1er, augmente la valeur du point d'indice de la fonction publique de 1,5 % à compter du 1er juillet 2023 et attribue des points d'indice majoré différenciés pour les indices bruts 367 à 418 au 1er juillet 2023. Son article 2 attribue en outre 5 points d'indice majoré à l'ensemble des fonctionnaires à compter du 1er janvier 2024.

la contribution de la fonction publique hospitalière à l'équilibre du régime sur le long terme. Sur les 30 dernières années, le rapport démographique brut de la FPH est de 2,82 en moyenne contre 2,75 pour la FPT.

Graphique 3 : Evolution comparée des rapports démographiques des fonctions publiques hospitalière et territoriale



Source : Recueils statistiques de la CNRACL

[30] Par ailleurs, deux éléments doivent également être pris en compte :

- la prévalence significativement plus importante de catégories actives dans la fonction publique hospitalière (infirmières jusqu'à la bascule en cadre A, aides-soignants) que dans la fonction publique territoriale, élément capté indirectement par le ratio démographique ;
- les transferts d'agents de l'État dans le cadre de la décentralisation ont masqué la dégradation du ratio à la FPT. Dans les années à venir, son ratio devrait se dégrader plus vite que celui de la FPH.

[31] Ainsi, s'il est exact que le ratio démographique du versant territorial est aujourd'hui plus favorable que celui du versant hospitalier, la situation était inverse dans les années 80 et 90. La contribution relative des deux versants apparaît ainsi difficile à établir, mais les éléments supra montrent qu'il n'y a pas eu de subvention significative d'un versant à un autre sur longue période.

1.2.1.3 Les efforts contributifs supplémentaires déjà consentis sont insuffisants pour compenser les effets conjugués de la dégradation du rapport démographique et du dynamisme des pensions

[32] Entre les exercices 2012 et 2022, les ressources de la CNRACL issues des cotisations sont en progression de 6,67 Md€ (+ 39,7 %), portées par un effet volume (une hausse du nombre d'actifs cotisants de 2,6 % entre 2012 et 2022) et par un effet prix (une hausse de 35,9% des cotisations par agent en activité) résultant de :

- La progression de carrière d'une population cotisante vieillissante (44,7 ans en 2012 contre 46,7 ans en 2022) ;
- La revalorisation du point d'indice (+ 4,7 % sur la période) et de certaines mesures catégorielles modifiant les grilles indiciaires ;
- Un effort contributif accru avec la hausse des taux de cotisation des agents (passé de 8,39 % en 2012 à 11,10 % en 2023, soit une hausse de 2,71 points) et employeurs (hausse de 3,25 points sur la période – de 27,4 % à 30,65 % – à laquelle s'ajoute une nouvelle hausse d'un point à compter du 1er janvier 2024).

[33] Le taux de cotisation des agents des fonctions publiques hospitalière et territoriale affiliés à la CNRACL est aligné sur celui des agents de l'Etat.

[34] Cet effort contributif est insuffisant à compenser les effets conjugués de la hausse du nombre de pensionnés (+ 40,7 % entre 2012 et 2022) et de la progression des dépenses par bénéficiaire (+ 9,6 % sur le même période) qui génèrent une croissance du montant des prestations de 8,62 Md€ (+ 54,2 %). Rapportée à la plus faible progression des ressources, cette évolution des prestations, très largement portée par un fort volume de liquidation de droits à la retraite, dégrade de 2 Md€ le solde technique de la CNRACL.

Tableau 1 : Evolution comparée des ressources par cotisant et des prestations par pensionné

	2012	2022	Evolution
Nombre de cotisants (Millions)	2,13	2,19	2,60%
Nombre de bénéficiaires y compris invalidité (Millions)	1,08	1,52	40,70%
Ressources (Md€)	16,8	23,47	39,70%
Dépenses (Md€)	15,9	24,52	54,20%
Dépense par bénéficiaires (k€)	14,72	16,13	9,60%
Ressources par cotisants (K€)	7,89	10,72	35,90%

Source : Recueils statistiques de la CNRACL 2013 et 2023

[35] La mission note que si les cotisations employeurs ont été relevées en 2024 pour ajuster l'effort contributif de ces derniers et générer des ressources supplémentaires pour le régime, une hausse symétrique d'un point sur la retenue des agents entrainerait une diminution de la rémunération nette annuelle des fonctionnaires de l'ordre de 260 € en moyenne. Le gain pour la CNRACL serait de 581 M€ en 2025. Du fait de l'alignement des taux de cotisation, une telle mesure, si elle était prise, devrait également s'appliquer à la fonction publique d'Etat.

Tableau 2 : Surplus de cotisation généré par une hausse d'un point de la cotisation agent (en M€)

2025	2026	2027	2028	2029	2030
581	583	586	592	600	611

Source : Estimation par la mission à partir des cotisations projetées par la CDC selon les hypothèses du rapport annuel 2023 du COR

1.2.1.4 Les fortes contributions de la CNRACL à la compensation démographique l'ont empêché de cumuler les excédents nécessaires à l'absorption de ce choc démographique

[36] La question de la compensation démographique est un sujet d'incompréhension : la gouvernance ne comprend pas pourquoi la CNRACL est simultanément en déficit et contributrice à ce dispositif. Elle rappelle régulièrement que la caisse a contribué à hauteur de 80 Md€ dans le cadre de ce dispositif. La mission n'a pas pu reconstituer en totalité la chronique des versements effectués depuis 1974. Toutefois, la somme (en euros courants) des contributions de la CNRACL qu'elle a été en mesure de retracer s'élève à plus de 70 Md€. En tenant compte de l'inflation, la mission estime qu'une somme d'au moins 100 Md€ (de 2023) a été prélevée à la CNRACL, ponctionnant d'autant les fonds propres de la caisse (voir annexe 2 « La compensation inter régimes »).

[37] Des transferts financiers entre régimes vieillesse de base ont été instaurés en 1974 pour compenser les déséquilibres démographiques et les différences de capacités contributives, instaurant ainsi une solidarité nationale entre régimes vieillesse. Cette compensation démographique repose sur un régime unique fictif qui regrouperait l'intégralité des masses salariales sous assiette et des effectifs de retraités de plus de 65 ans, et leur verserait une prestation de référence. Jusqu'en 2018, celle-ci correspondait à « la pension moyenne la plus basse parmi celles versées par les régimes concernés à leurs retraités remplissant les mêmes conditions »[10], déduction faite des contributions du fonds de solidarité vieillesse (FSV). Elle est depuis revalorisée comme les pensions, c'est-à-dire comme les prix[11]. Un taux de cotisation moyen par actif permettant d'équilibrer le montant des contributions et des prestations est calculé. Les régimes qui seraient excédentaires dans ces conditions contribuent à la compensation, tandis que ceux qui seraient déficitaires en sont bénéficiaires.

[38] Pour les régimes salariés, le mécanisme concerne le régime de la Banque de France, le régime des mines, le régime général, le régime des industries électriques et gazières, la CNRACL, le régime des employés et clercs de notaires, le régime des marins, les fonctionnaires civils, militaires et ouvriers de l'État, le régime des salariés agricoles, le régime de la RATP et celui de la SNCF. Les régimes de non-salariés entrant dans le deuxième étage du dispositif sont la CNAVPL, le régime des avocats, le régime des non-salariés agricoles et celui des indépendants. La compensation démographique est à l'origine de la part la plus importante du déficit du régime : 1,690 Md€ en 2012 et 817 M€ en 2022 soit 45% du déficit global sur cet exercice. Au total sur 11 exercices de 2012 à 2022 ce sont 16,7 milliards d'euros qui ont été prélevés sur les comptes de la CNRACL au titre de la solidarité démographique entre les régimes.

[10] Version de l'article D.134-2 du code de la sécurité sociale en vigueur jusqu'au 30 décembre 2018.

[11] L'article D. 134-2 du code de la sécurité sociale précise que la pension de référence est fixée « sur la base du montant de 2017 revalorisé chaque année dans les conditions définies à l'article L. 161-23-1 du code de la sécurité sociale », ce dernier article renvoyant à l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale qui dispose que la revalorisation s'effectue « sur la base d'un coefficient égal à l'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation, hors tabac, calculée sur les douze derniers indices mensuels de ces prix publiés par » l'INSEE.

[39] L'impact sur les comptes est immédiat : autour de l'équilibre jusqu'en 2017, les comptes de la CNRACL affichent à partir de 2018 et sans discontinuité depuis, des déficits globalement croissants : 571 M€ en 2018, 722 M€ en 2019, 1 473 M€ en 2020, 1 219 M€ en 2021 et 1 819 M€ en 2022. Mécaniquement les capitaux propres se sont réduits, jusqu'à devenir négatifs en 2018.

[40] Après la CNAV, la CNRACL est l'un des principaux contributeurs nets à ce dispositif, comme le montre le tableau ci-dessous :

Tableau 3 : Montants de compensation concernant divers régimes entre 2017 et 2023 (M€)

Régime	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
CNRACL	1 351	1 198	1 065	1 120	945	818	656
Fonctionnaires civils de l'État	316	162	84	91	-195	-381	-613
CNAV	4 541	4 657	4 423	3 966	4 143	4 236	4 365
MSA TS	- 2 518	- 2 564	- 2 560	- 2 541	- 2 489	- 2 496	- 2 481
Autres régimes salariés	- 166	- 192	- 204	-1 83	- 248	- 315	- 387
Total régimes salariés	*3 524*	*3 261*	*2 808*	*2 453*	*2 156*	*1 862*	*1 540*
MSA TNS	- 3 062	- 2 966	- 2 858	- 2 757	- 2 668	- 2 646	- 2 619

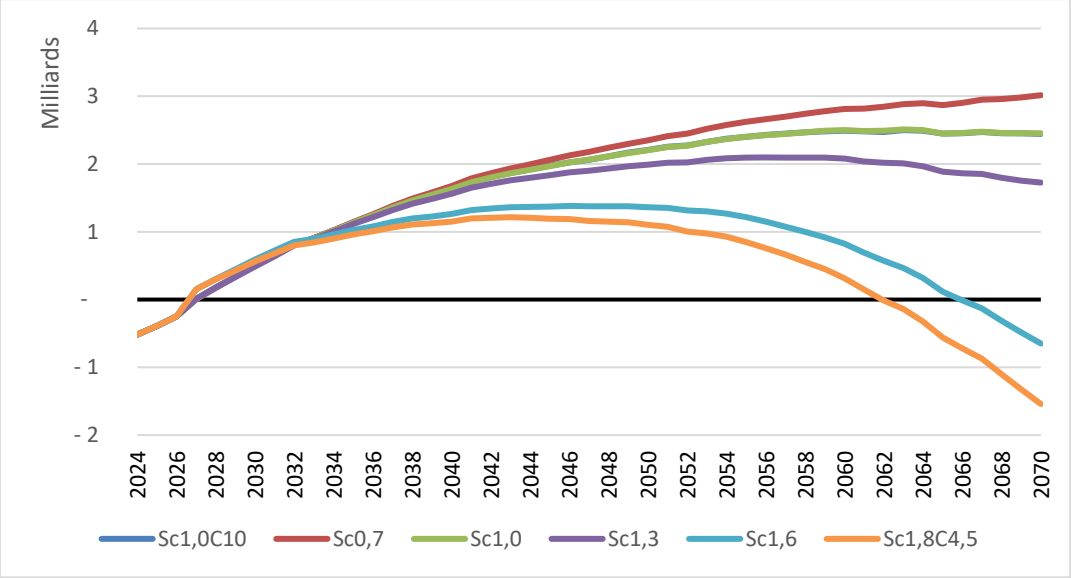
Source : DSS. Lecture : en 2021, la CNRACL a payé 945 M€ au titre du mécanisme de compensation, et la CNAV 4,14 Md€. Cette même année, les régimes de salariés ont versé 2,16 Md€ aux régimes de non-salariés. En 2022, l'État a perçu 381 M€ au titre du mécanisme.

[41] La contribution de la CNRACL diminue progressivement, au point d'avoir été divisée par deux entre 2017 et 2023. À supposer linéaire cette évolution, la caisse devrait devenir bénéficiaire du dispositif en 2027.

[42] Pour autant, la CNRACL semble dans une situation apparemment paradoxale : elle est simultanément contributrice au dispositif de compensation tout en étant déficitaire avant même la mise en œuvre de ce mécanisme. Ce paradoxe s'explique par le fait que le déficit mesure la situation absolue de la caisse (les prestations sont supérieures aux cotisations) alors que le mécanisme de compensation tient compte de la situation démographique relative de la caisse par rapport aux autres caisses. Cela signifie que, bien que défavorable, la situation démographique de la CNRACL demeure meilleure que celle des autres caisses (en particulier de celle du régime des salariés agricoles, bénéficiaire chaque année d'environ 2,5 Md€ au titre du mécanisme entre 2017 et 2023), du moins dans le cadre des règles de calcul de la compensation.

[43] La dégradation de la situation démographique de la caisse devrait toutefois, à l'instar du mouvement qu'a connu le régime des fonctionnaires civils de l'État, conduire la CNRACL à être bénéficiaire du dispositif à court terme, les montants perçus au titre de la compensation devant atteindre le milliard d'euros courants en 2035. Les effets de la compensation démographiques sur le long terme sont toutefois très sensibles aux hypothèses retenues dans les projections, ainsi que le montrent les simulations réalisées par le Conseil d'Orientation des retraites (COR).

Graphique 4 : Compensation démographique : contribution ou bénéfice de la CNRACL selon les scénarios du Conseil d'Orientation des Retraites (en Md€)



Source : Projections du COR selon quatre scénarios de gains de productivité horaire du travail (scénarios 0,7 %, 1,0 %, 1,3 % et 1,6 %), deux variantes de taux de chômage sont introduites pour tester la sensibilité du modèle (4,5 % et 10 %)

1.2.2 Le recours accru aux contractuels sur la période récente et l'emploi d'agents titulaires à temps non complet n'expliquent que pour une faible part la dégradation du rapport démographique

[44] La substitution de l'emploi fonctionnaire par l'emploi contractuel est une réalité : la part de l'emploi contractuel a ainsi progressé de plus de six points entre 2011 et 2021. Or, les contractuels étant affiliés au régime général et à l'Ircantec pour leur régime complémentaire, une substitution de cette nature entraîne une dégradation du ratio démographique de la CNRACL. Cette diminution n'explique toutefois qu'entre 10 et 15 % de la dégradation observée (1.2.2.1). Cas particulier, les fonctionnaires titulaires à temps non complet, relativement peu nombreux, sont considérés, pour ce qui concerne leur retraite, comme des agents contractuels. Leur affiliation à la CNRACL, sans effet significatif sur les grands équilibres de la caisse, permettrait toutefois d'unifier le statut : tous les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, sans distinction, seraient alors affiliés à la même caisse et soumis au même régime (1.2.2.2).

1.2.2.1 L'effet de la contractualisation de l'emploi public sur le ratio démographique de la CNRACL

[45] La croissance annuelle des effectifs titulaires dans les fonctions publiques hospitalière et territoriale est particulièrement contenue entre 2011 et 2021 (+0,1 % en moyenne annuelle), notamment en raison d'une substitution par des emplois d'agents contractuels qui sont affiliés au régime général pour la retraite de base et à l'IRCANTEC pour la retraite complémentaire. En effet, sur la même période, l'emploi d'agents contractuels croît de 2,5 % par an.

Tableau 4 : Evolution des effectifs par statut dans les fonctions publiques hospitalière et territoriale[12]

		2011		2021		Evolution annuelle moyenne entre 2011 et 2021
		Effectifs (en milliers)	Part (en %)	Effectifs (en milliers)	Part (en %)	
FPH	Fonctionnaires	824,8	81,0 %	806,7	74,6 %	-0,2 %
	Contractuels	193,8	19,0 %	274,5	25,4 %	3,5 %
	Total	1 018,6	100 %	1081,2	100 %	0,6 %
FPT	Fonctionnaires	1 410,0	79,7 %	1446,8	76,8 %	0,3 %
	Contractuels	359,8	20,3 %	436,8	23,2 %	2 %
	Total	1 769,8	100 %	1883,6	100 %	0,6 %
TOTAL FPH et FPT	Fonctionnaires	2 234,8	80,1 %	2 253,5	76,0 %	0,1 %
	Contractuels	553,6	19,9 %	711,3	24,0 %	2,5 %
	Total	2 788,4	100,0 %	2 964,8	100 %	0,6 %

Source : Données des rapports annuels sur l'état de la fonction publique 2013 et 2023, DGAFP.

[46] Si cette transformation de l'emploi public n'est pas sans effet sur le rapport démographique de la CNRACL, elle n'est que l'un des éléments contribuant à sa dégradation. En effet, si le rapport démographique chute entre 2011 et 2021 en passant de 2,06 à 1,49, il se serait établi en 2021 à 1,57 si la proportion d'agents titulaires dans l'emploi public s'était maintenue au niveau de 2011.

[47] En d'autres termes, la chute de 0,57 points du rapport démographique ne s'explique qu'à hauteur de 0,08 points par l'augmentation de la part des contractuels dans la fonction publique territoriale et hospitalière, soit 15 % de la dégradation constatée du rapport démographique.

[48] Le principal ressort de dégradation du rapport démographique est le volume important de liquidations des droits à la retraite et l'augmentation du nombre de pensionnés : +428 549 entre 2011 et 2021, soit + 41 %. L'affiliation des agents contractuels ne serait alors pas de nature à empêcher à elle seule la dégradation du rapport démographique.

1.2.2.2 L'affiliation des agents à temps non complet aurait un effet limité dans l'hypothèse du versement d'une compensation à la CNAV et à l'Ircantec

[49] Un seuil horaire d'affiliation à la CNRACL a été prévu dès la création des emplois à temps non complet dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière par les lois du 26 janvier 1984 et du 9 janvier 1986[13]. L'article 107 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 prévoyait en effet que « le fonctionnaire nommé dans un emploi à temps non complet doit être affilié à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, s'il consacre à son service un nombre minimal d'heures de travail fixé par délibération de cette caisse ». L'article 108 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 prévoyait la même règle pour les agents à temps non complet de la fonction publique

[12] Hors statuts particuliers, tels que les médecins dans la FPH et les assistantes maternelles dans la FPT.
[13] Les temps non complets se rapportent à des emplois qui sont créés par l'administration pour une durée inférieure à la durée légale de travail à temps complet (soit 35 heures hebdomadaires). Ils se distinguent des temps partiels définis à l'article L612-1 du code général de la fonction publique et qui résultent d'une demande de l'agent.

hospitalière. Du fait de cette exclusion du périmètre de la CNRACL, ces agents titulaires sont affiliés au régime général pour leur retraite de base et à l'Ircantec pour leur retraite complémentaire.

[50] Or, dans le cadre de l'élaboration du code général de la fonction publique (CGFP), l'article 55 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a habilité le gouvernement à codifier le droit de la fonction publique dans le respect de la hiérarchie des normes. C'est pourquoi la compétence de fixation de ce seuil d'affiliation au régime de la CNRACL, qui était jusqu'alors détenue par le conseil d'administration de la CNRACL, est revenue au pouvoir réglementaire, en vertu des articles L. 613-5 et L. 613-9 du CGFP et à compter de l'entrée en vigueur de ce code le 1er mars 2022. En application de ces articles, deux décrets n° 2022-244 du 25 février 2022 (auquel il est fait référence) et n° 2022-754 du 29 avril 2022 ont été publiés, afin de fixer le seuil d'affiliation des fonctionnaires à temps non complet de ces deux fonctions publiques. Dans un souci de sécurité juridique pour les agents, le seuil déjà existant de vingt-huit heures hebdomadaires a été conservé pour la fonction publique territoriale et également appliqué à la fonction publique hospitalière, pour laquelle le statut de fonctionnaire à temps non-complet n'a été précisé que récemment, par le décret n° 2020-791 du 26 juin 2020.

[51] Etant des agents titulaires de la fonction publique, ces personnes pourraient être rattachées à la CNRACL dans un mouvement d'unification des affiliations à l'assurance vieillesse des fonctionnaires hospitaliers et territoriaux. Les agents occupant un emploi à temps non complet étaient 74 454 en 2019 selon les données de la Caisse des dépôts et consignations. Celle-ci a estimé sur cette base que l'affiliation des agents occupant des emplois à temps non complet apporterait à la CNRACL un surplus de cotisation de 290 M€ auquel s'ajouteraient 7 M€ de cotisations nouvelles à la retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP).

[52] Du fait de l'application de règles différentes, ce gain de 290 M€ n'est pas un simple transfert de cotisations de la CNAV et l'IRCANTEC vers la CNRACL, mais comprend une majoration des cotisations retraite acquittées par les employeurs de l'ordre de 110 M€. Pour les agents, le transfert est presque neutre en moyenne sur le montant de cotisation prélevé sur leur paie, mais les différences de situation individuelle peuvent être importantes selon la part des primes dans leur rémunération. Surtout, les modalités de liquidation des pensions en seraient changées avec des répercussions sur le niveau des pensions versées, similaires à celles explicitées infra pour les agents contractuels.

[53] Enfin, le gain de 290 M€ de cotisation pourrait être minoré en fonction des conditions du transfert de ces assurés de la CNAV et de l'Ircantec vers la CNRACL, ainsi que du montant des pensions que le régime verserait à terme.

Recommandation n°2 Affilier à la CNRACL l'ensemble des fonctionnaires, y compris ceux nommés sur des emplois à temps non complets.

1.2.3 La population affiliée à la CNRACL a une espérance de vie à la retraite supérieure à la moyenne et bénéficie de départs anticipés dans une proportion importante

[54] Les caractéristiques techniques de la population couverte par la CNRACL majorent significativement la durée de versement des prestations :

- du fait d'une espérance de vie résiduelle supérieure à la moyenne et d'un âge de liquidation des droits à la retraite inférieure à la moyenne ; ce qui accélère la dégradation de son rapport démographique (1.2.3.1) ;
- d'une prévalence plus importante des départs pour carrière longue, dispositif de droit commun partagé par l'ensemble des régimes alignés (1.2.3.2) ;
- de l'existence de départs anticipés au titre des catégories actives, portés par les aides-soignantes (et les infirmières n'ayant pas opté pour le passage en catégorie A) pour le versant hospitalier et par les sapeurs-pompiers professionnels et les policiers municipaux pour le versement territorial (1.2.3.3).

1.2.3.1 Une population affiliée essentiellement féminine qui bénéficie d'une espérance de vie à la retraite supérieure à la moyenne

[55] La CNRACL se distingue des autres régimes de retraite par la part importante de femmes dans les effectifs de retraités de droit direct[14] (70 % de femmes, contre 53 % en moyenne dans l'ensemble des régimes).

[56] La distribution hétérogène des sexes entre régimes de retraite a un effet de déformation sur la durée de versement des pensions par les différentes caisses. L'espérance de vie à 65 ans des affiliés de la CNRACL est de 21 ans et 11 mois contre 21 ans et 4 mois pour l'ensemble des Français, alors même que l'espérance de vie à 65 ans par sexe des hommes et des femmes affiliés à la CNRACL se distingue peu de la population générale, voire est significativement inférieure pour les hommes :

- 23 ans et 4 mois pour les femmes fonctionnaires territoriales et hospitalières, soit deux mois de plus que l'ensemble des femmes de la population française ;
- 18 ans et 9 mois pour les hommes affiliés à la CNRACL, soit 6 mois de moins que l'ensemble des hommes de la population française[15].

[57] Toutes choses égales par ailleurs, la Caisse des dépôts et consignations estime que la part plus importante des femmes à la CNRACL comparativement à la moyenne des régimes de retraite entraîne un surplus de 952 M€ à la somme cumulée des prestations de droit direct qui seront versées au flux des nouveaux pensionnés de 2022 jusqu'à leur décès[16].

[58] L'espérance de vie des affiliés à la CNRACL plus longue de 7 mois que celle de la population générale, se conjugue à un âge de départ à la retraite qui, même s'il tend à s'allonger, reste inférieur de 7 mois à la moyenne (62 ans en 2021 pour les affiliés de la CNRACL[17] contre 62 ans et 7 mois pour l'ensemble des régimes[18]). La combinaison de ces deux phénomènes aboutit à une

[14] (2023, juin). Les retraités et les retraites – Édition 2023. Panoramas de la DREES.
[15] Ibid.
[16] Etude interne de la Caisse des Dépôts et Consignations.
[17] Recueil statistique CNRACL 2023.
[18] (2023, juin). Les retraités et les retraites – Édition 2023. Panoramas de la DREES.

durée de versement des pensions à la CNRACL supérieure de 14 mois à la moyenne de l'ensemble des régimes d'assurance vieillesse.

[59] Cet âge moyen de départ à la retraite moins élevé résulte de la forte proportion de fonctionnaires bénéficiant de départs anticipés, que ce soit au titre des carrières longues ou des catégories actives.

1.2.3.2 Les départs pour carrières longues, qui relèvent d'un dispositif de droit commun, sont, en proportion, plus importants à la CNRACL

[60] La retraite anticipée pour les « carrières longues » est un dispositif qui bénéficie aux salariés du régime général comme aux fonctionnaires. Ce dispositif, introduit par la réforme des retraites de 2003 et modifié à plusieurs reprises ensuite, permet aux assurés ayant démarré leur activité très jeune de partir à la retraite à taux plein avant l'âge légal d'ouverture des droits à pension, sous réserve d'avoir validé une durée d'assurance suffisamment longue auprès des régimes d'assurance vieillesse[19].

[61] Les règles applicables aux départs anticipés pour carrière longue ont été modifiées dernièrement par la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 :

- en créant un nouvel âge de liquidation anticipé pour carrière longue à 63 ans ;
- en calant la durée d'assurance pour carrière longue sur la durée d'assurance de droit commun ;
- en permettant la prise en compte, pour les fonctionnaires, des trimestres cotisés à l'assurance vieillesse dans la limite de 4 trimestres.

Le régime juridique des départs anticipés pour carrière longue est donc désormais le suivant :

- un âge précoce de début de carrière associé à une durée d'activité minimale accomplie en début de carrière ;
- le respect d'une durée minimale cotisée ou réputée cotisée, fonction de la durée de référence de la génération et de l'âge de début d'activité de l'assuré ;
- des conditions d'âge plafond pour le début d'activité et d'âge minimum de départ[20].

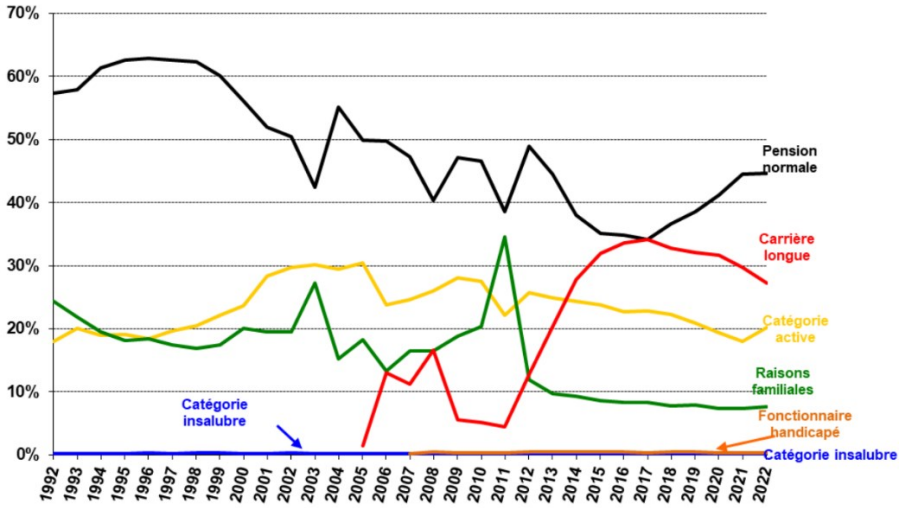
[62] En 2022, 27,2 % des pensionnés affiliés à la CNRACL sont partis au titre d'une pension pour carrière longue[21], contre 14,5 % dans le régime général[22]. Cette forte proportion de départs anticipés pour carrière longue est aussi une atypie au sein de la fonction publique. En effet, la fonction publique territoriale compte à elle seule 69 % des départs anticipés de fonctionnaires

[19] A noter toutefois un point important : si les agents éligibles à la carrière longue peuvent bénéficier d'un départ anticipé, ils ne peuvent cependant pas surcoter de trimestre avant l'âge légal d'ouverture des droits.
[20] Par exemple, pour les générations nées à compter du 1er janvier 1970, avoir atteint un âge de 58 ans si l'activité a débuté avant l'âge de 16 ans.
[21] Recueil statistique de la CNRACL, édition 2023.
[22] Recueil statistique du régime général, données 2022, Edition 2023, CNAV.

pour carrière longue[23]. Cela s'explique par la part importante des emplois d'agent technique, d'agent de maîtrise ou d'adjoint administratif, tous de catégorie C.

[63] Ce type de départ à la retraite concerne la part de pensionnés de droit direct la plus importante après les départs de droit commun.

Graphique 1 : Pourcentage des pensionnés de droit direct par type de départ à la retraite



Source : Recueil statistique de la CNRACL, édition 2022

[64] Le nombre de départs pour carrière longue de 2006 à 2008 correspond à la montée en charge du dispositif. La progression de 2012 à 2017 correspond à l'élargissement des règles pour ce type de départ.

[65] Les départs pour carrière longue sont plus nombreux dans la FPT que dans la FPH. En 2022, les départs pour carrière longue représentent 34,6 % des départs dans la FPT contre 14,1 % dans la FPH[24]. Le dispositif de carrière longue profite majoritairement aux hommes puisque 11 572 pensions sont entrées en paiement au bénéfice des hommes, soit 62 %, contre 7 189 pour les femmes, soit 38 %.

[66] L'âge moyen de départ[25] pour carrière longue est de 61,7 ans contre 63,4 ans pour les agents sédentaires affiliés au régime mais leur durée d'assurance est supérieure. (179 trimestres contre 171, 7 pour les sédentaires).

[67] Cet âge de départ est toutefois supérieur à celui des agents en catégorie active : 60,2 ans en 2022.

[23] Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2023.
[24] Recueil statistique de la CNRACL, édition 2023.
[25] Nous prenons ici l'âge moyen de la première mise en paiement, l'âge moyen de la radiation des cadres n'étant que très légèrement différent.

1.2.3.3 Les départs anticipés au titre de la catégorie active sont un dispositif propre à la fonction publique dans laquelle le compte professionnel de prévention n'existe pas

[68] La catégorie active regroupe les emplois présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles justifiant un départ anticipé à la retraite. Pour en bénéficier, un agent doit justifier de 17 années de service effectif dans un emploi classé en catégorie active (ou au moins 12 ans dont la moitié de manière consécutive, pour les fonctionnaires ayant occupé des emplois de catégorie super-active tels que fonctionnaire des réseaux souterrains ou fonctionnaire du corps des identificateurs de l'institut médico-légal)[26].

[69] Depuis le 1er septembre 2023, de manière générale, l'âge minimum de départ à la retraite des agents de catégorie active est relevé, à partir de 57 ans, de 3 mois par an pour atteindre 59 ans en 2030. Pour certains emplois dits super-actifs, l'âge minimum de départ à la retraite est relevé, à partir de 52 ans, de 3 mois par an pour atteindre 54 ans en 2030[27].

[70] Afin que les agents puissent effectivement bénéficier de cet abaissement de la limite d'âge, des bonifications peuvent être appliquées à leur durée d'assurance. Ainsi, des périodes non cotisées y sont ajoutées, ce qui permet d'éviter de possibles proratisation et décote à leur pension et peut dans certains cas déclencher une surcote.

[71] Ainsi, dans la fonction publique territoriale une bonification du cinquième est attribuée aux sapeurs-pompiers : une annuité supplémentaire est accordée par période de cinq années de services effectifs, dans la limite de cinq annuités et sans pouvoir générer de surcote. Les agents des réseaux souterrains des égouts et les agents du corps des identificateurs de l'institut médico-légal de la préfecture de police bénéficient quant à eux d'une bonification de 50 % du temps effectivement passé dans les services insalubres, sans que cette bonification puisse être supérieure à dix années.

[72] Dans la fonction publique hospitalière, les agents en catégorie active bénéficient d'une majoration de durée d'assurance d'1/10e : soit quatre trimestres par période de 10 années de services effectifs, sans limitation. Cette majoration compte uniquement dans la durée d'assurance retenue pour la décote, elle n'emporte pas de possibilité de surcote.

[73] Les départs anticipés au titre de la catégorie active représentent 20,1 % des départs à la retraite des pensionnés de la CNRACL ayant liquidé leurs droits en 2022. Les proportions sont très différentes selon la fonction publique concernée : 45,2 % des départs des agents hospitaliers, 6,1 % des départs des agents territoriaux[28].

[26] Article L24 du code des pensions civiles et militaires de retraite.
[27] Décret n° 2023-435 du 3 juin 2023 portant application des articles 10, 11 et 17 de la loi n° 223-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.
[28] Recueil statique CNRACL 2022.

[74] Ces différences s'expliquent par la nature des emplois et corps concernés. Ainsi, pour l'essentiel, les catégories actives concernent :

- dans la fonction publique territoriale, les sapeurs-pompiers professionnels et les policiers municipaux ;
- dans la fonction publique hospitalière, les aides-soignants, les agents des services hospitaliers qualifiés, et les agents de corps placés en extinction et n'ayant pas exercé leur droit d'option qui au 31 décembre 2019 comptaient encore pour 19 % des agents susceptibles d'être actifs : infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes, manipulateurs et aides des services de radiologie, puéricultrices, cadres de santé et agents de service mortuaire et de désinfection exerçant dans des services de soins[29].

[75] La Caisse des dépôts et consignations estime le coût maximal de ce dispositif à environ 400 M€ par an en se fondant sur l'analyse des flux de départ en 2022 et les hypothèses suivantes :

- les personnes liquidant au titre de la catégorie active aligneraient leur âge de départ sur celui des fonctionnaires ne bénéficiant pour leur pension de vieillesse d'aucun autre dispositif de départ anticipé (carrières longues, raisons familiales, handicap), ce qui génèrerait une économie de 868,6 M€ ;
- l'application des décotes ou surcote serait inchangée, la perte des bonifications étant compensée par une durée d'assurance plus longue, mais les pensions calculées avant application des décotes et surcote seraient augmentées d'un montant proportionnel au décalage du départ en retraite, ainsi que d'avancements d'échelons supplémentaires, ce qui génèrerait un surcoût de 501,8 M€.

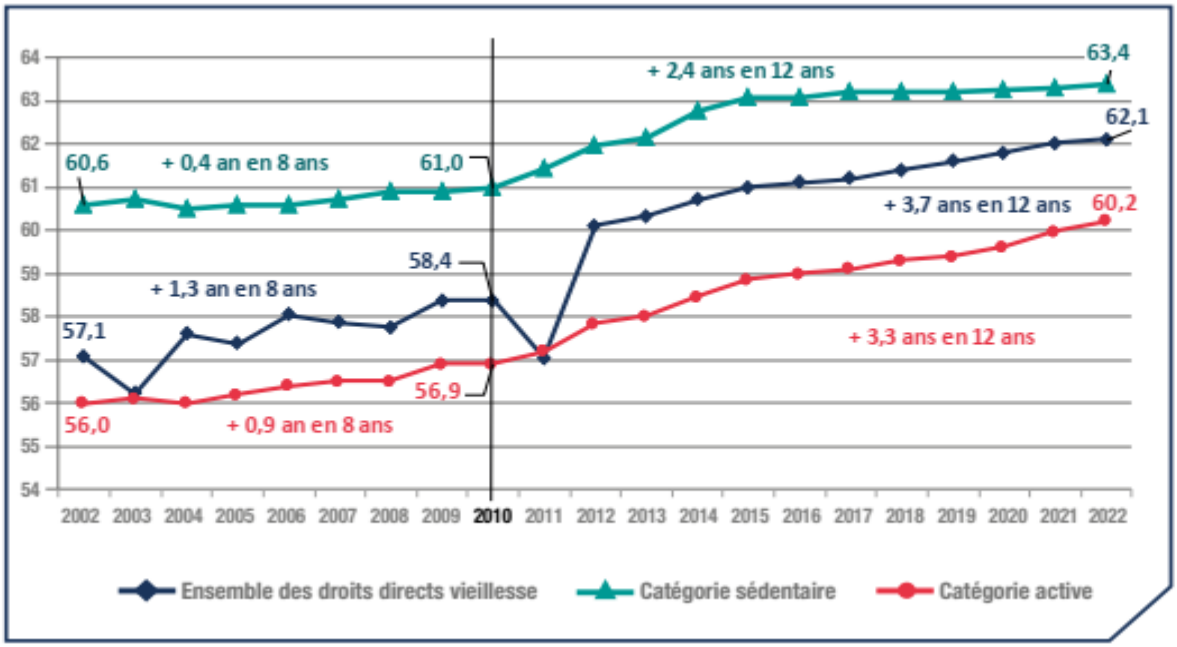
[76] Ainsi, en 2022, l'économie maximale en l'absence de catégories actives aurait été de 366,8 M€. Outre la fragilité de l'hypothèse quant à l'absence de recours à d'autres dispositifs de départ anticipé, ce chiffrage est à minorer des tendances observées sur les effectifs d'agents en catégorie active et sur leur âge de liquidation de leurs droits.

[77] En effet, les effectifs en catégorie active sont en baisse du fait de la mise en extinction des corps soignants de catégorie B passés en catégorie A dans les années 2010. Alors que les départs au titre de la catégorie active représentaient 25,8 % des motifs de liquidation des droits en 2012, cette proportion est passée à 20,1 % en 2022 (de 52,2 % à 45,2 % dans la seule fonction publique hospitalière).

[78] De plus, l'âge de départ à la retraite des agents en catégorie active converge lentement avec celui des agents en catégorie sédentaire. Alors que l'écart entre les âges de liquidation était de 4,6 ans en 2022, il est de 3,2 ans en 2022.

[29] Voir détail en annexe (Annexe 1 « Effectifs en catégorie active ou susceptibles de l'être »).

Graphique 5 : Evolution de l'âge moyen au départ à la retraite des droits directs vieillesse (âge à la liquidation)



Source : Questions Protection Sociale – Les brèves, n°20, juin 2023.

[79] Cette convergence entre les âges de départ s'explique par les allongements successifs de la durée d'assurance requise conjuguée à un même comportement d'évitement de la décote entre agents de catégorie active ou sédentaire (la part des pensions décotées pour les catégories active et sédentaire est proche : 19 % pour les postes sédentaires et 17 % pour les postes de catégorie active[30]), ainsi que par des entrées dans la carrière de plus en plus tardives. Ainsi, l'âge moyen de première affiliation à la CNRACL est sensiblement plus élevé mesuré sur les flux que sur les stocks : d'environ 3 ans dans la FPH et 5 ans dans la FPT.

Tableau 5 : Âge moyen de première affiliation à la CNRACL

	Stock 2023	Flux 2023	Flux 2022
Fonction publique hospitalière	29,62	32,95	32,80
Fonction publique territoriale	33,02	38,10	37,87
Total	**31,68**	**35,81**	**35,55**

Source : Données de la Caisse des dépôts et consignations

[80] Les enjeux financiers liés aux catégories actives devraient donc être inférieurs dans l'avenir à l'estimation faite aujourd'hui par la Caisse des dépôts et consignations, d'autant que leur remise en cause devrait s'accompagner d'une réflexion plus globale sur les mécanismes de prise en compte de la pénibilité et de prévention de l'usure professionnelle dans la fonction publique.

[30] Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, 2023, DGAFP.

[81] En effet, les agents de la fonction publique ne bénéficient pas du compte professionnel de prévention. Des dispositifs de prévention de l'usure professionnelle spécifiques aux fonctions publiques hospitalière et territoriale sont à l'étude et devront prendre en compte cette problématique essentielle.

1.3 En l'absence de réformes, la trajectoire financière de la CNRACL est très fortement dégradée à brève échéance

[82] Le régime devrait, à horizon 2030, présenter un déficit annuel de l'ordre de 11 Md€ (1.3.1). En l'absence de toute autre mesure, les cotisations des employeurs publics permettant d'absorber ce déficit devraient être portées à plus de 50 % (contre 31,65 % en 2024), ce qui n'apparaît pas soutenable à un horizon aussi rapproché (1.3.2).

1.3.1 Les projections financières à périmètre constant soulignent la dégradation rapide du régime

[83] Par le simple prolongement des tendances, en moins de 15 ans, la CNRACL passe de l'équilibre à un déficit supérieur à deux fois celui de l'assurance vieillesse du régime général en 2023, qui sert une pension à dix fois plus de bénéficiaires. Le déficit annuel à la fin de la décennie est de l'ordre de 11 milliards € par an, en prenant en compte les effets de la réforme des retraites et des revalorisations salariales de 2023.

Tableau 6 : Projection compte de résultat simplifié

En M€	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cotisations	25 438,8	25 588,8	25 697,6	25 800,6	26 322,3	26 856,5	27 399,2
Autres	675,7	649,9	699,8	749,8	776,1	808,6	841,5
Total recettes	**26 114,5**	**26 238,7**	**26 397,4**	**26 550,4**	**27 098,4**	**27 665,2**	**28 240,7**
Prestations vieillesse	26 112,8	27 858,6	29 482,2	31 176,2	32 279,1	33 453,0	34 656,7
Prestations invalidité	2 136,4	2 244,6	2 338,3	2 429,5	2 377,6	2 473,8	2 576,3
Fonds d'action sociale	134,5	134,5	134,5	134,5	139,9	145,7	151,6
Charges d'intérêts	306,0	433,0	550,0	655,0	898,1	1 147,1	1 474,8
Autres	1 194,6	1 022,2	854,7	826,0	559,1	538,5	519,0
Total dépenses	**29 884,4**	**31 692,9**	**33 359,7**	**35 221,2**	**36 253,8**	**37 758,1**	**39 378,4**
Solde	**- 3 769,9**	**- 5 454,2**	**- 6 962,3**	**- 8 670,7**	**- 9 155,4**	**- 10 092,9**	**- 11 137,7**

Source : Caisse des dépôts et consignations

[84] Ces projections sont le reflet de la démographie du régime :

- les prestations vieillesse et invalidité progressent fortement, respectivement de 4,84 % et de 3,20 % en moyenne annuelle sur la période, portées par un fort volume de liquidations et par une valorisation indexée sur l'inflation ;
- les cotisations progressent bien plus faiblement (1,25 % en moyenne annuelle sur la période) du fait d'une prévision de gel de la valeur nominale du point d'indice de la fonction publique

et d'un remplacement des fonctionnaires liquidant leurs droits à la retraite par de jeunes actifs.

[85] L'insuffisance constante des cotisations rapportées aux prestations entraîne un besoin de financement permanent extrêmement coûteux : de 306 M€ en 2024, les charges d'intérêts dépasseraient le milliard d'euros dès 2029.

1.3.2 Le redressement financier du régime ne peut pas passer par le seul ajustement des cotisations employeurs

[86] Calculer un taux de cotisation employeur d'équilibre permet de mesurer l'effort contributif qui serait nécessaire pour garantir la soutenabilité financière de la CNRACL. Les simulations sont faites en l'absence de toute mesure d'économie ou de création de ressources nouvelles, et en supposant un apurement de la dette en début de période. Cela permet de raisonner sur le seul écart entre les cotisations perçues et les prestations de droit direct versées, sans remboursement de charges financières et sans contribution ni bénéfice de la compensation démographique.

[87] Les données prises en compte sont les projections de cotisations et de prestations réalisées par la Caisse des dépôts et consignations sur la base du scénario central du Conseil d'orientation des retraites dans son rapport annuel 2023.

[88] Par ailleurs, comme indiqué supra, les taux de cotisation des agents sont alignés pour les trois versants de la fonction publique. Cela signifie qu'une mesure d'augmentation – à des fins de solvabilisation de la CNRACL – du taux agent devrait être répercutée sur le taux agent des fonctionnaires d'État, pas concernés par la CNRACL car le CAS pension est par définition à l'équilibre (voir infra). Pour cette raison, l'augmentation de taux de cotisation, qui pourrait dans l'absolu être partagée entre agents et employeurs, n'est portée ici que par les employeurs.

[89] Selon ces hypothèses, le taux de cotisation employeur devrait augmenter de 10,20 points dès 2025 et devrait atteindre 50,34 % en 2030 (soit 18,69 points de plus qu'en 2024). Ces hausses de taux de la contribution employeur représenteraient une charge par versant de :

- 2,2 Md€ en 2025 et 4,5 Md€ en 2030 pour les employeurs hospitaliers ;
- 3,3 Md€ en 2025 et 6,7 Md€ en 2030 pour les employeurs territoriaux.

Tableau 7 : Taux de cotisation employeur d'équilibre en l'absence de réforme (en %)

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Taux	41,85	44,40	47,26	47,78	49,00	50,34
Progression annuelle	10,20	2,55	2,86	0,52	1,22	1,34

Source : Mission

2 Des mesures à effet immédiat contribueraient à éviter l'impasse financière du régime à court terme

[90] Si aucune mesure, prise isolément, ne permet de redresser la situation financière de la caisse, une conjonction de mesures visant à diversifier ses ressources (2.1) ou à mieux prendre en compte sa situation particulière dans le cadre du dispositif de compensation démographique (2.3) pourraient apporter des ressources à hauteur de plus d'un milliard d'euros par an. En outre, des mesures de gestion (2.4), qu'il s'agisse d'une restructuration de la dette ou d'une meilleure prise en compte des employeurs défaillants, donnerait un signal favorable à la gouvernance de la caisse. Enfin, les régimes vieillesse et invalidité devraient être mieux identifiés, notamment avec des cotisations individualisées (2.2).

2.1 La CNRACL est pénalisée par son financement exclusif par cotisations et devrait bénéficier d'une diversification de ses recettes

2.1.1 La CNRACL assume, sur ses seules cotisations, un ensemble diversifié de prestations

[91] En 2022, les prestations sociales versées par la CNRACL s'élèvent à 24,5 Md€, dont 24,4 Md€ de prestations légales (soit 99,43 % des prestations sociales). Les prestations vieillesse représentent 89,5 % des prestations légales, pour un volume de 21,8 Md€. Le reliquat correspond aux prestations invalidité (2,6 Md€).

[92] Les prestations vieillesse sont très majoritairement de droit direct : à 95,9 % des montants. Cette proportion des prestations de droits direct est moins importante pour les prestations invalidité : 74,7 %.

[93] Hors les prestations légales, la CNRACL a versé 134 M€ de prestations d'action sanitaire et sociale en 2022 (soit 0,55 % des prestations sociales) et abonde le fonds national de prévention à hauteur de 5 M€ de crédits de paiement en moyenne chaque année (soit 0,02 % des prestations sociales).

[94] Les prestations sociales représentent 94,1 % des charges de la CNRACL. Le second poste de dépenses sont les charges techniques qui s'élèvent à 1,3 Md€, soit 5,1 % des charges, dont 817 M€ sont dus à la compensation démographique entre organismes de sécurité sociale (3,1 % des charges) et 464 M€ sont dus aux transferts suite à la décentralisation (1,8 % des charges). Ces transferts correspondent à la mise en œuvre de l'article 59 de la loi de finances pour 2010 qui prévoit un dispositif de neutralisation des conséquences financières de l'acte II de la décentralisation. Ainsi, la CNRACL reverse chaque année à l'État les cotisations reçues pour les agents transférés dans les services des collectivités locales, au taux de cotisation en vigueur à la CNRACL. En contrepartie, l'État verse à la CNRACL le montant des pensions payées aux agents décentralisés partis à la retraite (510 M€ en 2022). Cela représente la majeure partie des produits techniques, qui s'élèvent à 611 M€ (soit 2,5 % des produits).

[95] A l'exception de ces quelques produits techniques, les prestations sont presque exclusivement financées par cotisations : 23,6 Md€, soit 97,3 % des ressources de la CNRACL. Ce sont des cotisations patronales à 73,3 % et salariales à 26,5 % (0,2 % des cotisations sont prises en charge par l'Etat.

[96] A titre de comparaison, les cotisations ne représentent en 2022 que 66,6 % des ressources de l'ensemble des régimes de retraite, auxquels s'ajoutent 11,9 % de contribution d'équilibre par l'Etat[31]. Le système de retraite dans son ensemble est également financé par des impôts et taxes affectés (14,2 % des ressources, y compris la contribution sociale généralisée), ainsi que par des transferts externes d'organismes de Sécurité Sociale d'autres branches que l'assurance vieillesse qui financent des dispositifs de solidarité (4,6 %). La CNRACL ne bénéficie ni de ces impôts et taxes affectés, ni de ces transferts externes, alors qu'elle sert également certaines de ces prestations non contributives.

2.1.2 La CNRACL ne bénéficie pas de ressources dédiées pour les prestations non contributives qu'elle verse à ses affiliés

[97] Le système de retraite est financé par des transferts externes pour les périodes de chômage validées mais non cotisées (3,3 Md€ versés par l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce, soit 0,9 % des ressources), ainsi que pour les avantages familiaux (10 Md€ versés par la Caisse nationale des allocations familiales, soit 2,7 % des ressources). Ce dernier dispositif pourrait être étendu aux fonctionnaires territoriaux et hospitaliers (2.1.2.1).

[98] D'autres droits non contributifs sont également financés par le Fonds de solidarité vieillesse, lui-même abondé par la contribution sociale généralisée ainsi que par des impôts et taxes affectées (2.1.2.2).

2.1.2.1 Les avantages familiaux doivent être alignés sur le régime général dans leurs modalités de calcul et leur financement

[99] Les affiliés à la CNRACL, parents de 3 enfants ou plus, bénéficient d'une majoration de leur pension au même titre que les assurés sociaux des autres régimes d'assurance vieillesse. Le calcul de cette majoration est différent, mais sa nature est identique :

- à la CNRACL la majoration s'élève à 10 % pour trois enfants, ce taux étant lui-même majoré de cinq points pour chaque enfant au-delà[32], disposition identique à celle appliquée aux pensions civiles et militaires[33] ;
- au régime général, la pension est majorée de 10 % à partir du troisième enfant indépendamment du nombre d'enfants[34].

[31] Rapport annuel du COR, Juin 2023, p.106.
[32] Article 24 du décret n°2003-1306 du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales.
[33] Article L18 du Code des pensions civiles et militaires de retraite.
[34] CSS, art. R. 351-30 pris en application de L. 351-12.

Aligner les règles de calcul de la majoration pour enfants sur celles du régime général pour les retraites liquidées à compter de 2025 génèrerait une économie estimée[35] de 6,7 M€ en 2025 et 70,1 M€ en 2030. La mesure continuerait à monter en charge au fur et à mesure des liquidations de pension selon les nouvelles règles. L'économie serait de 480,2 M€ en 2070. Par équité, afin de préserver une égalité des droits des agents des trois versants de la fonction publique, cette mesure devrait également être appliquée aux fonctionnaires de l'Etat avec une modification en loi de financement de la Sécurité sociale de l'article L 18 du Code des pensions civiles et militaires.

Tableau 8 : Gains estimés de l'alignement des règles de la majoration pour enfants (en M€)

2025	2026	2027	2028	2029	2030	2040	2050	2060	2070
6,7	18,5	31,2	43,7	56,7	70,1	202,7	314,8	402,3	480,2

Source : CDC

Recommandation n°3 Aligner, par un décret en Conseil d'Etat, le calcul de la majoration pour enfants à la CNRACL sur celui du régime général en supprimant la majoration supplémentaire de cinq points pour chaque enfant au-delà du troisième. Pour préserver l'égalité des droits entre les fonctionnaires, faire de même pour la fonction publique d'Etat par un article en loi de financement de la sécurité sociale modifiant l'article L 18 du Code des pensions civiles et militaires.

[100] Cet alignement des droits entre fonction publique et régime général serait un préalable au financement de cette avantage contributif par la branche famille. En effet, alors que la Caisse nationale des allocations familiales prend en charge[36] ces majorations de pension pour le régime général et les régimes agricoles (pour 5,2 Md€ en 2022), elle ne le fait pas pour les régimes de fonctionnaires et en particulier pas pour la CNRACL. Le remboursement de cet avantage familial soulagerait la CNRACL d'une charge croissante jusqu'à la fin de la période de projection : de 993,7 M€ en 2025 à 1,8 Md€ en 2070 en tenant compte d'un alignement du calcul de la majoration pour enfants sur la règle du régime général. Cette mesure serait neutre à l'échelle de l'ensemble des administrations publiques ; elle améliorerait le solde de la CNRACL mais dégraderait d'autant celui de la branche famille qui est souvent excédentaire (excédent de 1,9 Md€ de la caisse nationale des allocations familiales en 2022[37]).

Tableau 9 : Volume financier de la majoration pour enfants si alignement sur la règle de calcul du régime général (en M€)

2025	2026	2027	2028	2029	2030	2040	2050	2060	2070
993,7	1 043,1	1 094,6	1 124,8	1 155,2	1 185,3	1 446,0	1 575,6	1 626,0	1 841,8

Source : CDC

[35] Estimation de la Caisse des Dépôts et Consignations.
[36] Article 24 de la loi n°2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale.
[37] Les comptes de la sécurité sociale, résultats 2022, prévisions 2023, rapport mai 2023

Recommandation n°4 Instaurer, en loi de financement de la sécurité sociale, un remboursement à la CNRACL de la majoration pour enfants par la Caisse nationale des allocations familiales.

2.1.2.2 Les validations de périodes financées par le Fonds de Solidarité Vieillesse pourraient s'appliquer à la CNRACL selon des modalités adaptées au statut de la fonction publique

[101] Le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) finance des prestations non contributives qui relèvent de la solidarité nationale et qui sont de différents ordres : le minimum vieillesse destiné à garantir un niveau de ressources minimal aux personnes âgées, et la validation de périodes non-travaillées[38].

[102] L'ordonnance n° 2004-605 du 24 juin 2004 simplifie le minimum vieillesse en créant une nouvelle prestation unique servie à compter de janvier 2007 : l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). Les personnes percevant au préalable l'allocation supplémentaire vieillesse (ASV) en conservent le bénéfice. L'ASPA est une allocation différentielle complétant les ressources dont dispose une personne jusqu'à les porter à un montant plafond.

[103] En 2022, les prestations servies par la CNRACL au titre de l'ASV et de l'ASPA s'élèvent à 467 066 €, compensés par un produit équivalent versé par le FSV.

[104] Le FSV finance les validations gratuites de trimestres au titre des arrêts de travail :

- maladie ;
- maternité ;
- accidents de travail et maladies professionnelles ;
- pensions d'invalidité[39].

[105] Cette prise en charge se fait au bénéfice des affiliés du régime général, du régime des salariés agricoles, du régime des non-salariés agricoles, du régime d'assurance vieillesse des professions libérales et de la Caisse nationale des barreaux français, mais pas des régimes publics.

[106] Certes, la CNRACL perçoit des cotisations sur les congés maladie des agents titulaires puisque ceux-ci perçoivent leur traitement indiciaire et non les indemnités journalières de l'assurance maladie. Toutefois, ces périodes ne sont pas sans incidence sur leur niveau de rémunération et donc leur contribution au régime de retraite :

- dans le cas de la maladie ordinaire un jour de carence est appliqué et le traitement indiciaire est réduit de moitié après trois mois ;

[38] Dans le cadre de la crise sanitaire, le Fonds de Solidarité Vieillesse a également financé la validation gratuite de trimestres au titre des périodes d'activité partielle pour les salariés du privé, les salariés agricoles et les travailleurs indépendants.
[39] Combinaison des articles L135-2 et L351-3 du code de la sécurité sociale.

- en congé longue maladie, le traitement indiciaire est maintenu pendant un an et réduit de moitié les deux années suivantes ;
- en congé longue durée, le traitement indiciaire est maintenu pendant trois ans et réduit de moitié les deux années suivantes.

[107] Or, les périodes de congés ouvrent droit à pension comme les périodes d'activité normale[40].Il s'agit là d'un avantage non contributif, ou à tout le moins partiellement contributif, dans la mesure où la perte de cotisation générée par ce dispositif est de 228,5 M€ en 2023. Ces prestations pourraient être financées par le FSV dans des conditions comparables aux dépenses assumées au bénéfice du régime général, du régime des salariés agricoles, du régime des non-salariés agricoles, du régime d'assurance vieillesse des professions libérales et de la Caisse nationale des barreaux français.

Recommandation n°5 Instaurer, en loi de financement de la sécurité sociale, un financement par le FSV des validations de périodes de congés maladie non cotisées dans leur entièreté.

Tableau 10 : Financement par le Fonds de solidarité vieillesse de la validation entière des périodes de congés maladie à demi-traitement (en M€)

2025	2026	2027	2028	2029	2030
228,5	234,2	239,9	245,6	251,3	257,0

Source : Mission

2.2 Les cotisations vieillesse et invalidité devraient être individualisées et le FSV devrait prendre en charge les cotisations durant la période d'invalidité

[108] Les dispositifs d'invalidité couvrent le risque de ne plus pouvoir travailler dans des conditions normales à la survenance d'une maladie ou d'un accident d'origine non professionnelle. La plupart des régimes de retraite prennent en charge ce risque à l'exception notable du régime général où l'invalidité est couverte par l'assurance maladie.

[109] Les conditions d'attribution des pensions d'invalidité peuvent être significativement différentes entre régimes. Pour la fonction publique civile dans son ensemble, aucune condition d'âge ni de durée de service ne sont posées. La mise à la retraite pour invalidité des agents titulaires affiliés à la CNRACL est toutefois subordonnée au caractère définitif de l'incapacité constatée par le conseil médical réuni en formation restreinte, ainsi qu'à l'impossibilité de reclassement.

[110] En 2022, 7 231 pensionnés à la CNRACL ont été pris en charge au titre de l'invalidité. Le secteur territorial, majoritaire au sein des actifs (61,5 % de l'effectif) a généré plus d'attributions de pensions (73,6 %) que le secteur hospitalier (26,4 %). Les femmes du secteur territorial sont majoritaires dans les flux de nouveaux pensionnés en invalidité. Mais quel que soit le sexe et le

[40] Articles L. 5 et R. 7 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

versant de la fonction publique, les agents en situation d'invalidité sont majoritairement des agents de catégorie C[41].

[111] Le montant de la pension d'invalidité est calculé selon les mêmes règles que pour la pension de retraite : le nombre de trimestre liquidables est multiplié par le dernier traitement de base perçu avant la radiation des cadres auquel est appliqué le taux de 75 % utilisé pour le calcul des prestations vieillesse, puis divisé par le nombre de trimestre requis pour une pension à taux plein. Si le taux d'invalidité de l'agent est au moins égal à 60 %, la pension ne pourra pas être inférieure à la moitié du traitement brut retenu pour le calcul de la pension. Une rente d'invalidité complète la pension dans le cas où l'incapacité résulte de blessures ou de maladies contractées ou aggravées en service[42].

[112] Contrairement au régime général, et contrairement à la fonction publique d'Etat après mise en œuvre de l'accord interministériel du 20 octobre 2023 relatif à l'amélioration des garanties en prévoyance (incapacité de travail, invalidité, décès) dans la fonction publique de l'Etat, les trimestres non travaillés pendant lesquels est perçue une pension d'invalidité ne sont pas considérés comme validés au titre de la retraite. Aussi, à l'âge d'admission à la retraite, aucune nouvelle liquidation de droits n'est réalisée ; la pension d'invalidité devient une pension de vieillesse sans modification de son montant. Cela entraîne des pensions vieillesse d'un faible montant pour les personnes admises en invalidité avec peu de trimestres cotisés. En 2022, l'âge moyen des pensionnés est de 71, 4 ans pour les pensionnés de droit direct au titre de la vieillesse contre 67, 8 ans pour les pensionnés de droit direct au titre de l'invalidité. La pension moyenne mensuelle des nouveaux retraités de droit direct s'établit à 1 519,9 € pour la vieillesse contre 1 159,0 € pour l'invalidité[43].

[113] En-dehors des cas où l'incapacité de travail est imputable au service, le seul avantage non contributif est donc la garantie d'une pension au moins équivalente à la moitié du dernier traitement brut perçu en cas de taux d'invalidité au moins égal à 60 %.

[114] Au régime général, le Fonds de solidarité vieillesse finance la validation au titre de la retraite des trimestres pendants lesquels une pension d'invalidité est perçue, faisant peser cet avantage non contributif sur la solidarité nationale. Au même titre, le Fonds de solidarité vieillesse pourrait compenser la différence entre la pension minimale garantie aux personnes dont le taux d'invalidité est au moins égal à 60 % et la pension qu'elles percevraient au regard des droits acquis selon leur nombre de trimestres cotisés. La recette perçue par la CNRACL serait de l'ordre de 50 M€ chaque année.

Recommandation n°6 Faire financer par le Fonds de solidarité vieillesse la part des pensions d'invalidité et de retraite résultant de la garantie d'une pension minimale équivalente à la moitié du dernier traitement brut perçu pour les pensionnés dont le taux d'invalidité est au moins égal à 60 %.

[41] Etude d'invalidité, CNRACL 2022.
[42] Le montant de la rente viagère d'invalidité est obtenu en multipliant le taux d'invalidité par le montant du traitement correspondant à l'indice de l'échelon effectivement détenu depuis six mois au moins au moment de l'admission à la retraite.
[43] Source : Recueil statistique CNRACL 2022.

Tableau 11 : Financement par le Fonds de solidarité vieillesse de la pension minimale garantie pour les personnes dont le taux d'invalidité est au moins égal à 60 % (en M€)

2025	2026	2027	2028	2029	2030
50,0	52,1	54,1	53,0	55,1	57,4

Source : Mission

[115] En moyenne annuelle, en 2022, la CNRACL a compté 138 843 pensionnés de droit direct invalidité, un peu moins de 12 % des pensionnés de droit direct vieillesse[44]. Le montant des prestations légales d'invalidité de droit direct s'est élevé à 1,9 Mds € en 2022. Si on y ajoute les prestations légales invalidité de droit dérivé de 644 M€, ce sont plus de 2,5 Mds € qui sont versées par la CNRACL au titre de l'invalidité.

Le financement de prestations de sécurité sociale par l'impôt ou les taxes affectées – l'exemple de la réforme de 2017

L'article 8 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 a augmenté de 1,7 points le taux de CSG, le portant ainsi de 7,5 à 9,2 % s'agissant des revenus d'activité et de remplacement. De manière générale, cette augmentation venait compenser :

- une diminution de 0,75 points des cotisations maladie des salariés[45] et des contractuels publics (mais pas des fonctionnaires) ;

- la suppression des cotisations salariale d'assurance chômage pour les salariés du secteur privé et, pour les agents publics[46], de la contribution exceptionnelle de solidarité[47].

Ainsi, s'agissant des agents contractuels, une partie du financement de la protection sociale maladie a été basculée sur un financement par impôt ou taxe affectée (ici, la CSG) plutôt que par cotisation sociale. Il n'existe donc pas d'impossibilité conceptuelle ou doctrinale au financement des prestations invalidité par la CSG.

On observera au demeurant que, si les fonctionnaires ont bien supporté l'augmentation de la CSG, celle-ci ne s'est pas traduite par une diminution de la cotisation maladie, ceux-ci demeurant assujettis aux règles de leur régime spécial maladie. Afin d'en tenir compte, une indemnité compensatrice de la hausse de la contribution sociale généralisée dans la fonction publique a été instaurée[48] qui en principe évolue avec la rémunération du fonctionnaire[49].

[116] Or, si les prestations sociales d'invalidité sont individualisées ce n'est pas le cas des cotisations patronales et salariales qui y sont consacrées.

[44] Source : Recueil statistique CNRACL 2022.
[45] Décrets n° 2017-1891 et n° 2017-1895 du 30 décembre 2017.
[46] Fonctionnaires et contractuels des organismes n'ayant pas adhéré à l'assurance chômage.
[47] Article 112 de la loi n° 2017-1837 de finances pour 2018.
[48] Décret n° 2017-1889 du 30 décembre 2017.
[49] Décret n° 2017-1889, art. 4.

Recommandation n°7 Individualiser les cotisations par risque (vieillesse/invalidité) sans pour autant scinder les deux risques et, à terme, ajuster le taux des cotisations employeurs invalidité sur la dynamique des dépenses, tout en maintenant le taux de cotisation vieillesse.

[117] La mise en œuvre de cette mesure devrait se faire dans une réflexion plus large sur l'extension à la FPH et la FPT de l'accord interministériel relatif à la prévoyance dans la FPE. Celui-ci entraîne en effet une distorsion des droits entre les agents des trois versants de la fonction publique, les périodes d'invalidité ne générant des droits à la retraite que pour les fonctionnaires de l'Etat, sans que cette différence de droits ne s'explique par une différence de situation des agents.

2.3 La compensation démographique devrait être corrigée de certains biais dont certains sont défavorables à la CNRACL

[118] La compensation démographique devrait être réformée car ses modalités de calcul comportent des biais contraires à son objectif. L'article L. 134-1 du code de la sécurité sociale pose le principe d'une compensation « entre les régimes obligatoires d'assurance vieillesse de base comportant un effectif minimal » d'au moins 20 000 personnes[50]. Cette compensation vise à remédier aux inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités contributives entre les différents régimes au titre des droits propres.

[119] Du fait de l'impossibilité de définir dans les mêmes conditions les capacités contributives des salariés et des non-salariés, la compensation démographique repose sur une architecture à deux niveaux : une compensation tenant compte des capacités contributives, c'est-à-dire de la masse salariale, ce qui n'a de sens que pour un public salarié ou assimilé d'une part, et d'autre part une compensation démographique « simple », applicable à l'ensemble des régimes et se basant sur les effectifs cotisants et pensionnés, sans considération des masses cotisées ou cotisables[51].

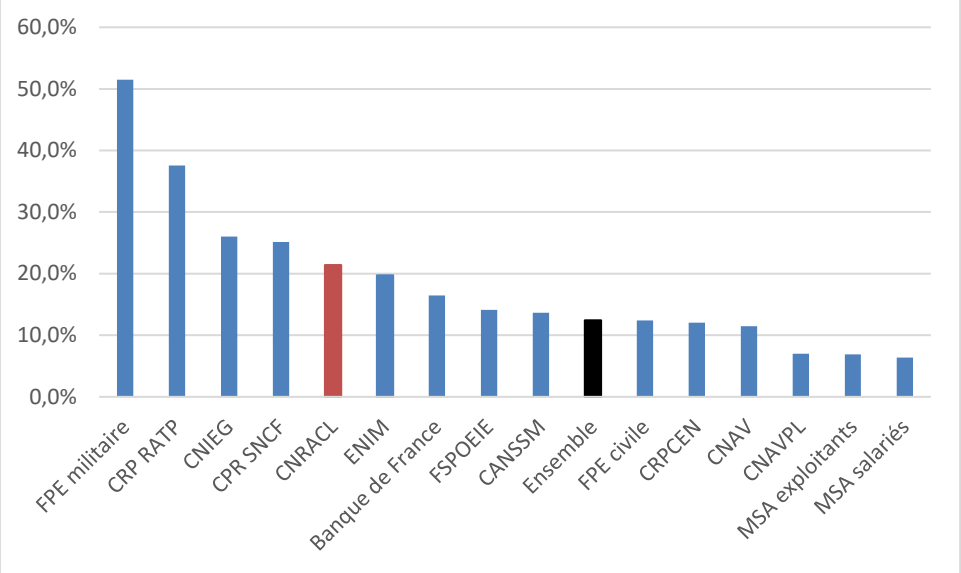
[120] Ce mécanisme complexe et largement conventionnel dans ses modalités de calcul est une compensation qui se veut minimale, c'est-à-dire qu'il ne compense les déséquilibres entre régimes que dans le cadre d'une prestation de référence égale au minimum des pensions moyennes de chaque régime et en neutralisant les possibilités de départ anticipé par la seule prise en compte des effectifs de retraités âgés de plus de 65 ans. Ainsi, un régime offrant à ses affiliés des conditions plus favorables que les autres ne tirerait pas d'avantage de cette compensation démographique.

[121] Le caractère conventionnel de la compensation démographique ne saurait occulter les biais majeurs de son calcul, d'autant que les volumes financiers en jeu sont importants : plus de 5 Md€ déplacés en 2022. Deux paramètres affectent tout particulièrement la CNRACL : l'exclusion des pensionnés de moins de 65 ans et l'absence de prise en compte de la durée de cotisation pour pondérer les effectifs de retraités de chacun des régimes.

[50] CSS, art. D. 134-9. Les effectifs considérés sont ceux des actifs cotisants et des retraités titulaires de droits propres âgés de soixante-cinq ans ou plus.
[51] Sur le détail de cette architecture et des modalités de calcul, se reporter à l'annexe 2 « La compensation inter régimes ».

[122] D'une part, les pensionnés de la CNRACL se distinguent de ceux des autres régimes par leur jeunesse : en 2022, 21,4 % des pensionnés de la CNRACL ont moins de 65 ans, contre 12,4 % des retraités tous régimes confondus[52].

Graphique 6 : Part des retraités âgés de moins de 65 ans par régime en 2022

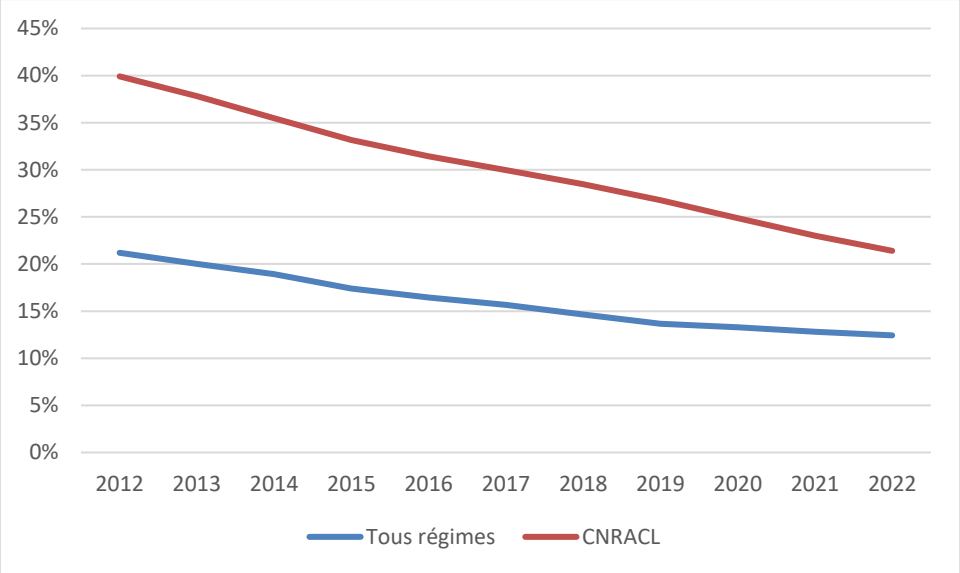


Source : Enquête annuelle auprès des caisses de retraite, 2024.

[123] Ces parts ont toutefois tendance à se rejoindre, la proportion des pensionnés âgés de moins de 65 ans chutant fortement à la CNRACL depuis 2012 (elle s'élevait alors à 40 %), du fait des différents reports de l'âge d'ouverture des droits (AOD), des hausses successives des durées d'assurance requises, ainsi que du durcissement depuis 2009 des conditions de départ anticipé au titre des carrières longues qui restent toutefois une part importante des motifs de départ à la CNRACL.

[52] Enquête annuelle auprès des caisses de retraite, 2024.

Graphique 7 : Evolution comparée de la part des retraités de droit direct de moins de 65 ans - CNRACL et tous régimes



Source : Enquête annuelle auprès des caisses de retraite, 2024

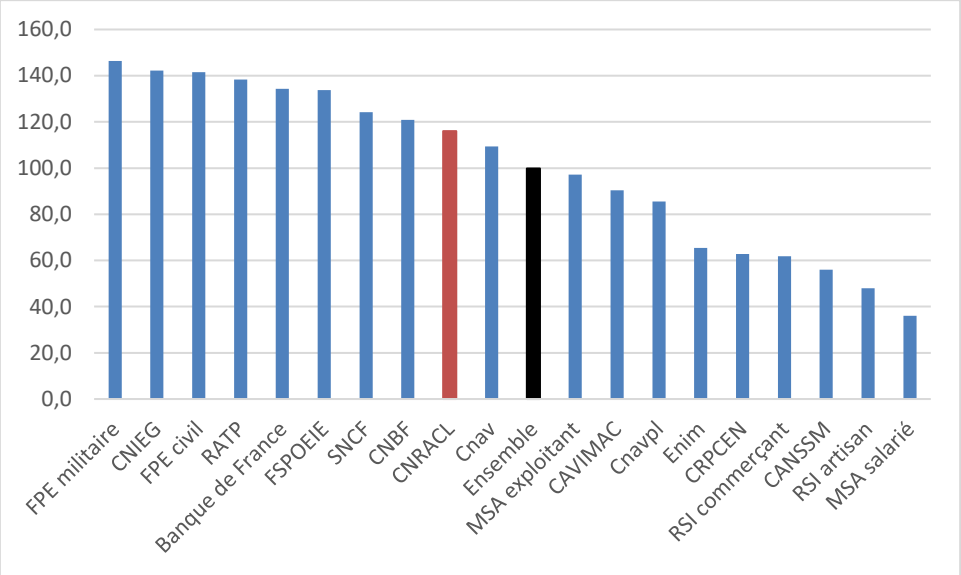
[124] La jeunesse des retraités de la CNRACL s'explique en effet par la forte proportion de liquidation des droits au titre des carrières longues (27,2 % des motifs de liquidation en 2022, contre 14,5 % au régime général), ainsi que des possibilités de départ anticipé à la retraite au titre des catégories actives. Si les catégories actives sont un dispositif spécifique à la fonction publique, elles constituent le pendant du compte professionnel de prévention qui permet au salarié d'anticiper jusqu'à 2 ans son départ à la retraite. Aussi, la relative jeunesse de la liquidation des droits à la retraite s'explique davantage par la forte proportion de carrières débutées jeunes et de métiers reconnus pénibles, que par des dispositifs dérogatoires dont bénéficieraient les fonctionnaires affiliés à la CNRACL.

[125] Ne pas prendre en compte les retraités de moins de 65 ans dans le calcul de la compensation démographique, revient à faire peser sur les seuls régimes le poids des dispositifs de prise en compte des carrières longues et de la pénibilité des métiers. Ces dispositifs en deviennent insoutenables quand une part importante de leurs affiliés peuvent en bénéficier et que ces mêmes retraités ne sont pas pris en compte dans le calcul de la compensation démographique.

[126] D'autre part, les effectifs de retraités pris en compte dans le calcul de la compensation démographique ne sont pas pondérés de la durée cotisée alors que celle-ci est le déterminant du calcul des droits à prestation de ces personnes. Ainsi un retraité ayant validé un trimestre dans une caisse et 171 dans une autre, compte pour un dans chacune de ces caisses alors que la charge que représente la pension qui lui est versée est sans commune mesure dans l'une ou l'autre de ces deux caisses. Cette absence de pondération des effectifs de retraités par la durée cotisée pénalise les régimes dans lesquels les affiliés ont les durées cotisées les plus longues.

[127] Or la durée moyenne validée des pensionnés de plus de 65 ans de la CNRACL (pour tenir compte du périmètre actuel des effectifs de retraités pris en compte dans la compensation démographique) est supérieure à la durée moyenne validée par caisse.

Graphique 8 : Durée validée moyenne des retraités de plus de 65 ans par caisse en 2016 (en trimestres)



Source : Echantillon interrégimes de retraités 2016.

[128] Ces deux biais sont au désavantage de la CNRACL et participent de l'absence d'équité de la compensation démographique en pénalisant les régimes concentrant les carrières longues et les métiers pénibles, et en avantageant considérablement les régimes dans lesquels les durées d'affiliation sont les plus courtes.

[129] La compensation démographique ne génère pas de ressources par elle-même, mais les redistribue, ce qui en fait un jeu à somme nulle. Toute mesure qui génèrerait un gain pour un régime entraînerait une perte équivalente pour un autre. C'est un mécanisme qui est donc à la fois complexe et sensible, mais dont les déterminants souffrent de trop de biais pour ne pas faire l'objet d'une étude préalable à une réforme.

Recommandation n°8 Conduire sous l'égide du Conseil d'orientation des retraites un travail de refonte de la compensation démographique devant en premier lieu simuler l'effet redistributif d'une suppression ou d'un abaissement de l'âge minimum de 65 ans ainsi que d'une pondération des effectifs par les durées validées.

2.4 Des mesures de gestion peuvent alléger les charges financières

[130] Du point de vue de la gestion financière, deux leviers peuvent être activés :

- alléger le poids croissant des frais financiers, qui pourrait atteindre le milliard d'euro annuel avant 2030 (2.4.1) ;
- soulager la caisse du poids des cotisations dues par les employeurs publics défaillants (2.4.2).

2.4.1 Les intérêts de la dette représentent une charge significative dans le budget de la CNRACL et doivent être allégés

[131] Les charges financières, aujourd'hui faibles en regard du déficit total de la caisse, pourraient atteindre le milliard d'euros annuel avant la fin de la décennie (2.4.1.1). Une restructuration financière pourrait être envisagée en travaillant sur une simple restructuration de la dette (on passerait alors d'une dette court terme à une dette long terme, en principe moins onéreuse, ce qui constituerait une nouveauté doctrinale) ou alors sur une « recapitalisation » qui consisterait en une reprise de dette par la CADES (loi organique) ou l'État en loi de finances (2.4.1.2).

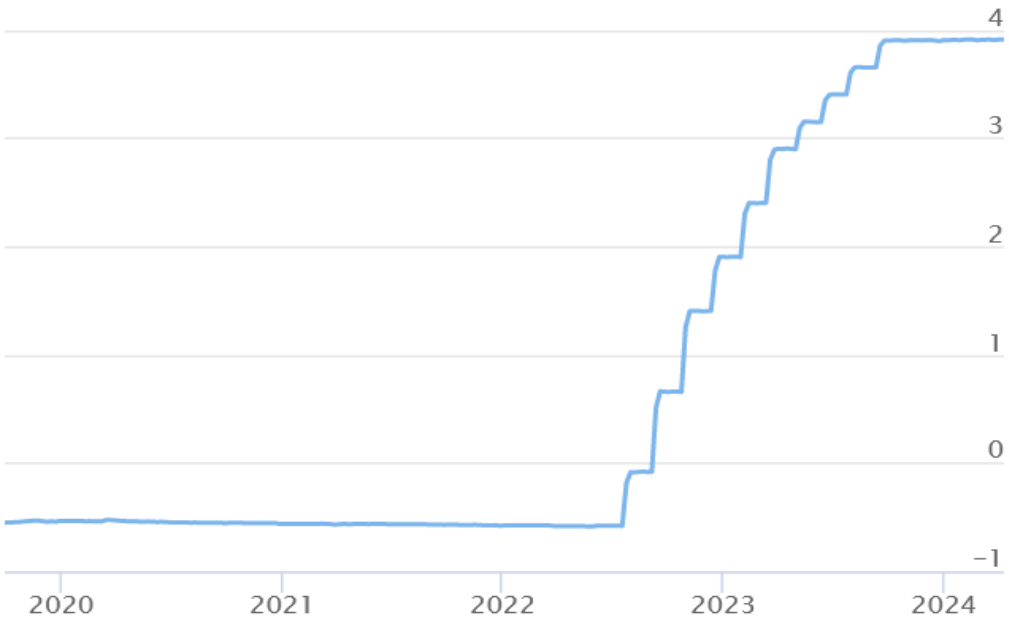
2.4.1.1 Les charges d'intérêt sont croissantes dans les comptes du régime

[132] Jusqu'en 2017 la CNRACL ne faisait appel à l'emprunt que pour passer ses pics de besoins de trésorerie. Dans un contexte de taux d'intérêt bas, l'impact sur ses comptes était toutefois marginal.

[133] Depuis 2018 les besoins de trésorerie vont croissant, pour arriver à être systématiques depuis 2022 : la CNRACL a une trésorerie négative tous les jours. Elle emprunte auprès de l'URSSAF - Caisse nationale (ancienne Agence centrale des organismes de sécurité sociale - ACOSS) dans le cadre d'une convention signée en 2019, modifiée en juillet 2023. Elle est contrainte par un plafond d'emprunt inscrit en loi de financement de la Sécurité Sociale. Le taux demandé à la CNRACL est l'indice €ster (euro short term rate) plus 20 points de base.

[134] Le graphique suivant décrit l'évolution de l'indice €ster depuis fin 2019 :

Graphique 9 : Évolution de l'indice €ster depuis fin 2019



Source : Banque Centrale Européenne

[135] Pour l'année 2023, avec l'augmentation importante de l'indice €ster (de 1,901 % début 2023 à 3,894 % fin 2023), avec un solde moyen de - 4,1 Md€ et un point bas de trésorerie à - 6,4 Md€, les charges d'intérêts se sont élevées à 140 M€.

[136] Les prévisions pour 2024 sont basées sur un €ster moyen de 3,50 % (optimiste, les taux sur le premier semestre de 2024 s'établissant plutôt aux alentours de 3,90%), un solde moyen de - 7,2 Md€ et un point bas annuel de trésorerie à - 10,1 Md€. Mécaniquement, compte tenu du solde négatif entre les cotisations perçues et les prestations versées, les besoins de financement augmentent très fortement :

- en raison de l'ampleur des déficits cumulés et l'absence de fonds propres, l'assiette sur laquelle la CNRACL doit emprunter augmente chaque année (en ordre de grandeur, du déficit de l'année cumulé des déficits antérieurs puisqu'il n'y a plus de fonds propres, soit environ 3 Md€ en 2022, 5,5 Md€ en 2023, 8 Md€ en 2024…) ;
- en raison de la hausse des taux, le coût de l'emprunt sera d'autant plus élevé, venant accroître le déficit à financer.

[137] La charge de la dette s'élèverait ainsi à 265 M€ en 2024. A quoi s'ajouterait une rémunération minimale de 20 points de base, introduite par l'avenant de juillet 2023 à la demande de l'URSSAF, soit 15 M€ de plus, portant le total à 280 M€, soit plus de 1 % du montant des cotisations

[138] En extrapolant les tendances (déficit croissant, taux d'intérêt court stable, aucun remboursement du capital) les frais financiers pourraient atteindre 1,5 Md€ en 2030, soit 4 % du montant total des cotisations.

2.4.1.2 La réduction des frais financiers du régime peut prendre plusieurs voies

[139] Grâce à ses capitaux propres abondants et aux placements de trésorerie, la CNRACL a longtemps bénéficié d'une rémunération financière positive qui lui permettait de financer la charge des besoins de trésorerie ponctuels qui pouvaient apparaître en cours d'année.

[140] La disparition des capitaux propres, et avec eux, celle des valeurs mobilières de placement, conjuguée au retour de taux d'intérêts positifs non négligeables ont conduit la CNRACL à demander une augmentation considérable du plafond d'endettement qui est voté annuellement dans le cadre du PLFSS (1,7 Md€ en 2023).

[141] Dès 2014, la CNRACL a souscrit à un financement à court terme (échéance 1 an) auprès de plusieurs acteurs (Crédit Mutuel Arkea pour 100 M€, la Banque Postale pour 80 M€, le Crédit Agricole pour 160 M€), et une avance de trésorerie a été mise en place auprès de la CDC utilisable à la demande pour 300 M€. Mais ce dispositif n'a pas été reconduit, l'inversion de la courbe des taux et l'aggravation de la situation financière de la CNRACL faisant apparaître un besoin de financement bien supérieur à cette ligne. Par ailleurs l'ACOSS détient un monopole sur l'accès aux marchés financiers de court terme pour le compte des organismes sociaux.

[142] Afin de réduire le déficit de la caisse, on pourrait imaginer :

- la prise en charge par le budget général des coûts d'endettement de la CNRACL, soit par compensation à la CNRACL, soit par constatation d'un manque à gagner pour la Caisse nationale des URSSAF et indemnisation de l'organisme. On rappelle que jusqu'à l'année dernière, la caisse nationale ne facturait pas son intervention : une rémunération de 20 points de base a été introduite par avenant à l'été 2023. On pourrait donc imaginer aussi de supprimer cette disposition, mais la mission est consciente que l'augmentation des taux et la démultiplication des besoins en trésorerie de la CNRACL rendent plus difficiles l'intermédiation de la Caisse nationale ;
- diminuer les frais de trésorerie de la CNRACL en limitant le recours aux liquidités externes tarifées au prix de marché. Cette ressource pourrait prendre la forme d'une solidarité financière entre la CNRACL et des régimes de retraite complémentaire ou supplémentaire que sont l'IRCANTEC ou le RAFP. Sans avoir pu identifier le vecteur que pourrait prendre cette solidarité, la mission remarque que ces deux régimes, qui ne sont pas parties au mécanisme de la compensation démographique, disposent de la trésorerie nécessaire pour soutenir la CNRACL tout en respectant leurs règles de gestion et leurs ratios prudentiels.

[143] La Caisse d'amortissement de la dette sociale, mise en place en 1996, a été dotée d'un financement, la CRDS (contribution au remboursement de la dette sociale), complété en 2005 de 0,2 points de CSG, passés à 0,6 et ramenés à 0,45 en 2020.

[144] Le Fonds de réserve pour les retraites a versé à la CADES 2,1 milliards d'euros de 2011 à 2024, ramenés à 1,45 Md à partir de 2025.

[145] Depuis sa création la CADES a amorti 243 Md€. Elle se félicite de l'accueil par les marchés de ses obligations sociales. Elle estime pouvoir émettre à hauteur de 20 Md € en 2024 et réaliser une dernière opération de reprise de dette sociale à hauteur de 8,8Md€, clôturant le programme de reprise de 136 Md€ prévu par la loi du 7 août 2020.

[146] La CADES est intervenu au profit de la CNRACL dans le cadre de la loi du 7 août 2020, pour un montant de 1,3 Md€, couvrant les déficits de 2018 (572 M€) et 2019 (722 M€).

[147] La mission estime qu'une seconde intervention serait particulièrement utile pour éviter la constitution d'une dette financière léthale. Pour ce faire, il faudrait insérer la CNRACL dans les objectifs fixés par une loi venant prendre la suite de la loi du 7 août 2020. Si la CADES ne pouvait intervenir du fait de son horizon d'extinction, et étant donné qu'il s'agit du régime de retraite de fonctionnaires, la dette de la CNRACL pourrait être reprise par l'Etat. Cela équivaudrait à augmenter les ressources de la CADES pour obtenir le même résultat.

Recommandation n°9 Faire reprendre la dette de la CNRACL par la CADES, ou par l'Etat, en amont de la constitution d'un déficit auto-entretenu.

2.4.2 Soulager la CNRACL du poids des impayés

[148] Au 31 décembre 2023, 86 employeurs défaillants sont recensés par la caisse des dépôts et consignations, pour des créances qui s'élèvent à 400 M€. Les deux tiers de ces impayés sont concentrés sur une dizaine d'employeurs (neuf hôpitaux et une commune).

[149] Ces employeurs font l'objet d'un suivi précis, en particulier les 15 plus importants, (quatorze hôpitaux et une commune), qui cumulent 80 % des créances non recouvrées.

[150] Des démarches contentieuses sont en cours. La loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public dispose en son II que « Lorsqu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée a condamné une collectivité locale ou un établissement public au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même, cette somme doit être mandatée ou ordonnancée dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de justice. A défaut de mandatement ou d'ordonnancement dans ce délai, le représentant de l'Etat dans le département ou l'autorité de tutelle procède au mandatement d'office. » Cette disposition engage la responsabilité personnelle des ordonnateurs[53].

[151] La suite du texte dispose que l'incapacité de l'établissement public ou de la collectivité locale à procéder au paiement, ne saurait s'opposer à l'exécution des décisions de justice. En effet, « en cas d'insuffisance de crédits, le représentant de l'Etat dans le département ou l'autorité de tutelle adresse à la collectivité ou à l'établissement une mise en demeure de créer les ressources nécessaires ; si l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement n'a pas dégagé ou créé ces ressources, le représentant de l'Etat dans le département ou l'autorité de tutelle y pourvoit et procède, s'il y a lieu, au mandatement d'office. »

[152] En dernier ressort, la responsabilité de pourvoir au dégagement ou à la création de la ressource nécessaire au paiement échoit au préfet pour les collectivités locales et au directeur général de l'Agence régionale de santé pour les établissements hospitaliers.

3 Seules des réformes paramétriques dépassant le seul cadre de la CNRACL permettraient des gains nets pour toutes les administrations publiques

[153] Seules des réformes portant sur la retenue des agents, que ce soit en assiette (3.1) ou en taux (3.3), ou sur le montant des prestations, génèrent des gains nets consolidés sur l'ensemble des administrations publiques – l'augmentation des taux employeur ayant un impact sur les dépenses de personnes publiques. Si ces réformes devaient s'envisager, elles devraient s'appliquer également aux fonctionnaires de l'État du fait de l'alignement des règles en matière de droits à la retraite.

[154] De même, un transfert de population d'une caisse à une autre serait globalement neutre pour les finances publiques, à droits inchangés. Ainsi, l'affiliation des contractuels à la CNRACL poserait probablement des problèmes de gestion importants sans que des gains significatifs puissent en être attendus (3.2). Enfin, de manière très exploratoire :

- une sous-indexation des pensions (3.4) pourrait permettre d'agir sur la dynamique des dépenses et donc limiter le déficit ;

[53] Article L. 131-14 du code des juridictions financières.

- une réforme de fond (3.5), comme l'intégration des fonctionnaires au régime général – dont l'acceptabilité est conditionnée au caractère systémique plutôt qu'à un arrangement financier visant à transférer la charge des retraites publiques au secteur privé – ou alors, au contraire, un traitement de type « CAS pension » adapté aux deux versants territorial et hospitalier et d'ores et déjà préfiguré dans un décret de 2007, apparaissent comme des pistes plus globales et de plus long terme.

3.1 Elargir l'assiette des cotisations aux primes génère des recettes supplémentaires, mais accroît également le volume des prestations légales

[155] Par principe, les primes n'entrent pas dans l'assiette de cotisations du régime des fonctionnaires (3.1.1). Demandé notamment par les organisations syndicales de fonctionnaires des trois versants, l'élargissement de l'assiette aux primes pourrait conduire à une diminution immédiate du revenu net des fonctionnaires, à une contraction de l'enveloppe de primes à moyen terme et à une dégradation substantielle du déficit à long terme (3.1.2).

3.1.1 L'assiette de cotisations est réduite pour l'essentiel au régime indiciaire

[156] Les cotisations à la CNRACL comportent :

- une retenue, supportée par le fonctionnaire, « *sur les sommes qui sont payées à titre de traitement indiciaire brut, à l'exclusion des indemnités de toute nature* » (article 3 du décret n° 2007-173 du 7 février 2007), dont le taux est fixé depuis 2020 à 11,10% (article 1er du décret n° 2010-1749 du 30 décembre 2010) ;
- une contribution, supportée par l'employeur public, assise également sur les sommes payées à titre de traitement indiciaire brut (article 5 du décret n° 2007-173 du 7 février 2007). Le taux de cette contribution s'établit à 31,35% (article 5 du décret n° 91-613 du 28 juin 1991 modifié).

[157] Certaines primes (notamment la nouvelle bonification indiciaire et le complément de traitement indiciaire) sont également incluses dans l'assiette de cotisation et permettent la constitution de droits à pension. Elles représentent moins de 10 % de l'assiette totale.

3.1.2 La question de l'élargissement de l'assiette des cotisations aux primes

[158] La part des primes dans le salaire brut des agents des trois versants de la fonction publique varie d'une année sur l'autre tout en demeurant comprise entre 23 et 25 % pour la fonction publique territoriale et entre 22 et 25 % pour la fonction publique hospitalière (avec une année 2020 atypique en raison de la pandémie de COVID-19).

[159] La mission a donc exploré deux hypothèses :

- une hypothèse « expansionniste », dans laquelle la rémunération brute des fonctionnaires n'est pas modifiée, ce qui a un impact sur la masse salariale qui s'en trouve augmentée ;

- une hypothèse « restrictive », dans laquelle la masse de primes distribuée aux fonctionnaires est réduite à due proportion afin de maintenir la masse salariale.

[160] La première hypothèse correspond au comportement en temps court des acteurs en présence d'un choc de taux de cotisations, alors que la seconde hypothèse correspond au comportement en temps long des acteurs si l'employeur public dispose du pouvoir de négociation (ou bien est contraint par des considérations budgétaires) et cherche à faire reposer l'effort sur l'agent.

[161] Ces hypothèses sont déclinées avec des scénarios à 20, 25 et 30 % de taux de primes, en ligne avec les ordres de grandeur constatés dans les deux fonctions publiques.

[162] Dans l'hypothèse expansionniste, l'assiette supplémentaire s'élèverait entre 5,8 et 10 Md€. Par conséquent, les cotisations qui viendraient s'ajouter aux produits de la CNRACL seraient comprises entre 2,5 et 4 Md€. Dans cette hypothèse, la rémunération brute du fonctionnaire est inchangée, et l'élargissement de l'assiette est financée conjointement par les fonctionnaires (qui supporteraient désormais une cotisation agent sur les primes) et les employeurs publics.

[163] Dans l'hypothèse restrictive, l'assiette supplémentaire serait comprise entre 4,4 et 7,6 Md€. Les cotisations supplémentaires s'élèveraient de 1,9 à 3,2 Md€, avec un financement qui proviendrait presque exclusivement des fonctionnaires (à travers la diminution de la masse des primes d'abord, et ensuite par l'assujettissement à la cotisation agent).

[164] En toute hypothèse, les ressources augmenteraient significativement, d'au moins 2 Md€, avec des conséquences positives sur le résultat de la CNRACL. Toutefois, si cet élargissement de l'assiette de primes entraînait une augmentation à due concurrence des droits à retraite dans les mêmes conditions que celles applicables aujourd'hui à la pension calculée sur le traitement indiciaire de référence, comme c'est la revendication des organisations syndicales de la fonction publique, il conduirait à une augmentation progressive des dépenses, jusqu'à arriver en régime permanent à une amplification des résultats de la caisse à due proportion. Ainsi, si les effets financiers de cette mesure s'avèrent positifs pendant une vingtaine d'années en raison de l'apport immédiat de cotisations, la progressive montée en charge des droits conduirait, à cet horizon, à creuser les déficits prévus d'environ 15 à 20 % (soit le facteur d'augmentation de la masse salariale induit par la mesure). En outre, l'alignement de l'assiette de cotisation sur celle du régime général pose la question de l'alignement de l'ensemble des paramètres de liquidation : taux de remplacement et modalités de calcul de la rémunération de référence.

[165] Par ailleurs, la question de l'avenir de l'ERAFP serait posée, puisque les cotisations à ce régime sont assises sur la part de rémunération des fonctionnaires qui n'ouvrent pas droit à pension. Dans ce cas de figure, l'ERAFP devrait soit se mettre en liquidation (car dépourvue de ressources), soit changer de nature (ses cotisations étant assises sur une assiette nouvelle, à définir).

3.2 L'affiliation des contractuels poserait des difficultés opérationnelles majeures

[166] La croissance du recrutement des contractuels est fréquemment évoquée dans les débats pour expliquer les difficultés démographiques de la CNRACL. Il a été vu supra (chapitre 1.2.2) que

la substitution de l'emploi titulaire par l'emploi contractuel, s'il était réel, ne représentait que 10 à 15 % de la dégradation du ratio démographique de la caisse, et que par conséquent l'affiliation des contractuels n'apporterait qu'une solution limitée de ce point de vue.

[167] Si toutefois il était décidé de procéder à cette affiliation, il conviendrait de tenir compte des éléments de faisabilité, technique et financière, suivants :

- des problèmes techniques (3.2.1) afin de transférer les droits des contractuels (actuellement à la CNAV et à l'IRCANTEC) vers la CNRACL, notamment s'agissant de la durée et de la quotité de travail des agents affiliés, informations mal renseignées par les employeurs publics. Au surplus, la ventilation entre traitement de base et primes est mal documentée pour les contractuels ;
- des problèmes conceptuels en termes de partage entre rémunération principale et primes. En effet, les primes sont à l'heure actuelle incluses dans l'assiette de cotisations des agents contractuels. Or, il apparaît que la bascule entre le système actuel (CNAV en régime de base et IRCANTEC en régime complémentaire) entraînerait selon toute vraisemblance une diminution des droits à la retraite des agents contractuels. Il conviendrait donc d'anticiper l'impact sur la masse salariale et le comportement des acteurs qu'induirait une telle diminution (3.2.2) ;
- la question de l'inscription, ou non, des praticiens hospitaliers dans le schéma de transfert se poserait, avec un impact certain sur le monde hospitalier (3.2.3) ;
- enfin, l'architecture globale du mécanisme de transfert (du stock ou des seuls nouveaux entrants ; pour les seules cotisations ou pour l'ensemble des cotisations et prestations) et les conséquences à en tirer en termes de flux de compensation entre régimes devrait être préalablement arrêtée (3.2.4).

3.2.1 Les remontées d'information manquantes ou inexactes ne permettent pas de connaître précisément les droits des contractuels

[168] Une première difficulté, d'ordre technique, est la faible qualité des données déclarées aux régimes de retraite concernant la population contractuelle. En effet, celle-ci est très diverse, entre :

- contractuels exerçant un emploi quasi-permanent (et pour lesquels les remontées sont globalement de bonne qualité), même si en principe ce cas de figure devrait être limité (emplois régis par les articles L. 332-8 et suivants du code général de la fonction publique pour la fonction publique territoriale et L. 332-15 et suivants du code général de la fonction publique pour la fonction publique hospitalière) ;
- et contractuels recrutés afin de faire face à un besoin temporaire ou saisonnier (emplois régis par les articles L. 332-13 et suivants du code général de la fonction publique pour la fonction publique territoriale et L. 332-19 et suivants du code général de la fonction publique pour la fonction publique hospitalière).

[169] L'emploi contractuel dans les fonctions publiques représente relativement peu en nombre d'agents publics, mais une part prépondérante des entrées et sorties du secteur public, comme le montre le tableau suivant :

Tableau 12 : Nombre et flux d'agents publics en 2021

			FPT		FPH		Total	
			Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
nombre dagents au 31/12/2021)	Fonctionnaires		1 446,8	74%	806,7	67%	2 253,5	71%
	Contractuels		436,8	22%	274,5	23%	711,3	23%
	Autres		59,0	3%	131,8	11%	190,8	6%
Flux (en 2021)	Entrées	Fonctionnaires	30,6	16%	10,6	9%	41,2	13%
		Contractuels	150,1	77%	86,4	75%	236,5	76%
		Autres	13,4	7%	18,9	16%	32,3	10%
	Sorties	Fonctionnaires	76,8	42%	44,2	40%	121,0	42%
		Contractuels	95,3	52%	49,6	45%	144,9	50%
		Autres	9,8	5%	15,5	14%	25,3	9%

Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2023, DGAFP. Nombres en milliers.

[170] On constate ainsi que si les contractuels ne représentaient en 2021 que 23 % des agents territoriaux et hospitaliers, ils comptent pour plus de trois quarts des entrées et la moitié des sorties sur l'année. Les employeurs publics doivent donc traiter en flux grand nombre d'agents contractuels qui demeurent employés par le secteur public sur une faible durée, suscitant des affiliations de masse pour des montants relativement faibles et sur des périodes relativement courtes.

[171] À cette difficulté s'ajoute la faible connaissance de l'assiette : dans le système actuel, l'assiette de cotisations ne distingue pas le traitement indiciaire brut[54] des contractuels de leurs primes puisqu'ils entrent tous deux dans l'assiette des régimes de base et complémentaire. Il convient alors de faire des hypothèses sur le partage entre traitement brut et primes pour ceux-ci.

[54] En principe, le traitement brut des contractuels est fixé par référence à un échelon et donc une référence indiciaire commune avec la fonction publique.

3.2.2 Les droits sont globalement moins favorables pour les fonctionnaires que pour les contractuels

[172] Les agents contractuels sont affiliés au régime général pour leur régime de base et à l'IRCANTEC pour leur régime complémentaire, alors que les fonctionnaires titulaires sont affiliés à la CNRACL. Cela implique l'application de règles distinctes, notamment :

- un calcul sur les 25 meilleures années pour les contractuels ; sur les six derniers mois pour les fonctionnaires ;
- une revalorisation des années portées au compte comme l'inflation pour les contractuels ; une valorisation des six derniers mois indexée sur le point de la fonction publique pour les fonctionnaires ;
- une prise en compte intégrale des primes pour les contractuels ; du seul traitement indiciaire brut pour les fonctionnaires, ce qui fait du taux de primes une variable importante.

[173] À la demande de la mission, la DREES a effectué des simulations[55], pour quatre cas type (fonctionnaires de catégorie A+, A, B et C) afin de déterminer dans quels cas – et en particulier avec quel niveau minimal de primes – les règles du public étaient plus favorables, en fonction d'hypothèses d'évolution de la valeur du point de la fonction publique.

[55] Le document de la DREES adressé à la mission est annexé au rapport en pièce jointe.

Tableau 13 : Taux de prime égalisant les règles de calcul fonction publique et secteur privé[56]

Valeur du point fonction publique	Cas type	Taux de prime implicite assurant l'égalité des règles
Gel nominal	A + non promu	Aucun Quel que soit le taux de primes, les règle du privé sont plus favorables
	A + promu	
	A non promu	
	A promu	
	B non promu	
	B promu	
	C non promu	
	C promu	
Prix	A + non promu	33 %
	A + promu	61 %
	A non promu	19 %
	A promu	30 %
	B non promu	16 %
	B promu	20 %
	C non promu	11 %
	C promu	15 %
Salaires	A + non promu	77 %
	A + promu	105 %
	A non promu	52 %
	A promu	84 %
	B non promu	33 %
	B promu	36 %
	C non promu	29 %
	C promu	32 %

Source : DREES

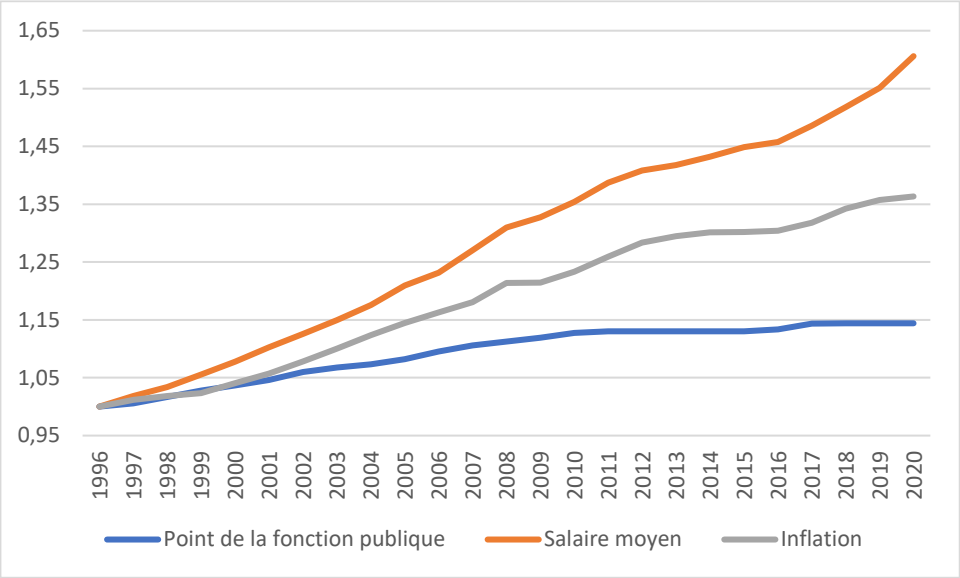
[174] Il ressort de ces éléments que l'évolution de la valeur du point de la fonction publique est un élément majeur à prendre en compte :

- un gel de la valeur du point conduit à des règles des régimes publics défavorables en toute hypothèse ;
- une évolution de la valeur du point comme les salaires conduit à des règles des régimes publics favorables en tenant compte des niveaux de primes actuellement pratiqués dans l'ensemble ;
- une évolution de la valeur du point comme les prix a un impact mitigé.

[56] Le régime complémentaire du secteur privé dans l'étude est ARRCO-AGIRC et non l'IRCANTEC.

[175] Or, l'évolution de ces trois indices fait apparaître un dynamisme sensiblement moindre pour la valeur du point de la fonction publique, comme le montre le graphique suivant :

Graphique 10 : Evolution comparée du point de la fonction publique, de l'indice des prix et du salaire moyen dans le secteur privé



Source : Mission sur la base de données INSEE. Base 100 = 1996.

[176] Il en ressort que les règles de la fonction publique, dans un scénario de gel ou à tout le moins de forte modération de la hausse de la valeur du point de la fonction publique, conduisent à des niveaux de pension moindres. Or, quand bien même le partage entre traitement indiciaire et primes des contractuels publics est inconnu, un scénario de modération de l'évolution du point d'indice rend le taux de primes inopérant : dans toutes les hypothèses, le régime général (couplé à un régime complémentaire) est financièrement plus intéressant pour l'agent que le régime public.

[177] Il en résulterait donc des conséquences :

- en termes de renégociation salariale, résultant en fonction du pouvoir de négociation des acteurs à faire supporter cette baisse soit aux agents, soit aux employeurs ;
- en termes techniques, des questions quant aux modalités de transfert des agents contractuels reversés à la CNRACL.

3.2.3 L'affiliation des praticiens hospitaliers à la CNRACL, compte tenu de sa complexité, ne serait pas opportune

[178] Agents publics qui ne sont ni des fonctionnaires hospitaliers, ni des contractuels hospitaliers, les praticiens hospitaliers constituent une catégorie singulière régie par les dispositions des articles R. 6152-1 et suivants du code de la santé publique.

[179] Ils bénéficient de rémunérations très supérieures au reste des agents publics : parmi les 1 % d'agents publics les mieux rémunérés en 2021, 55 % étaient des praticiens hospitaliers[57] ; inversement, 36 % des praticiens hospitaliers faisaient partie des 1 % d'agents publics les mieux rémunérés. Les émoluments bruts annuels – hors primes – des praticiens hospitaliers varient ainsi de 54 786 € au 1er échelon à 110 755,24 € au 13ème et dernier échelon[58].

[180] Les praticiens hospitaliers relèvent en matière d'assurance vieillesse du régime général pour la retraite de base et de l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (l'Ircantec) pour la retraite complémentaire. Parmi les affiliés de l'Ircantec, ils constituent une population spécifique. En effet, ils représentent 19 % des masses de pension versées par le régime alors même qu'ils ne sont que 3 % des retraités. Ils sont caractérisés par des rémunérations plus élevées et des périodes de cotisation plus longues que celles des autres affiliés de l'Ircantec[59].

[181] La question de leur affiliation au sein de la CNRACL impliquerait une conversion de leurs émoluments ainsi que de leurs primes en points d'indice. Surtout, cela signifierait que serait gommée, pour partie, leur singularité au sein de l'hôpital ; cela signifierait en outre que les adaptations nécessaires pour les praticiens hospitaliers soient également revues pour les hospitalo-universitaires qui relèvent actuellement d'un double système de retraite.

[182] Par ailleurs, cette insertion n'est demandée ni par les employeurs hospitaliers, ni par les organisations syndicales rencontrées par la mission.

3.2.4 Les scénarios d'affiliation des contractuels restent à écrire

[183] Une fois défini le périmètre de transfert se pose les questions de ses modalités. Il convient ainsi de définir si c'est l'ensemble ou une partie des cotisants et pensionnés qui serait transférée vers la CNRACL, et si elle est immédiate et concerne le stock ou ne concerne que les nouveaux entrants (clause du grand-père), ce qui entraîne par ailleurs des difficultés de gestion, les employeurs publics devant gérer sur une très longue période la pluralité de systèmes.

[184] S'agissant de régimes en répartition, des flux – importants – devraient venir compenser les effets de ce transfert d'assurés sociaux :

- la caisse ne recevant plus de cotisations doit, si les prestations demeurent à sa charge, en être compensée par la caisse d'accueil ;
- lorsque les droits sont différents dans les deux régimes, la question du stock de droits en cours d'acquisition se pose. Ils peuvent être transférés purement et simplement ou traduits en droits du nouveau régime. Dans ce cas, une péréquation doit être effectuée afin de tenir compte de l'écart de tarification (c'est-à-dire concrètement, de l'écart de cotisations nécessaires afin d'acquérir ces droits) entre les deux régimes ;

[57] Source : DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2023.
[58] Arrêté du 8 juillet 2022 (JORF du 10 juillet 2022).
[59] Les praticiens hospitaliers, une population spécifique au sein de l'Ircante, Etudes CDC DPS, 2017.

- enfin, lorsque le transfert entraîne une modification sensible du ratio démographique, celui-ci doit être corrigé, soit en contribuant au régime d'accueil lorsque le régime de départ voit sa situation s'améliorer, soit en recevant du régime d'accueil une contribution lorsque le régime de départ voit sa situation se dégrader. Dans l'ensemble, la CNRACL est dans une situation plutôt désavantageuse par rapport à la CNAV et l'IRCANTEC. Elle devrait donc logiquement payer une contribution à ces deux caisses.

[185] La compensation peut être :

- étalée dans le temps (versements annuel de régularisation, au fil de l'eau), ce qui représente un avantage du point de vue de l'exactitude des montants transférés mais un inconvénient en termes de durée de maintien du dispositif ;
- réglée en une seule fois sous forme de soulte, qui serait un solde de tout compte, très simple en gestion mais particulièrement sensible aux hypothèses retenues lors de la pesée actuarielle des régimes concernés. Les sommes en jeu avec cette modalité de paiement peuvent aisément atteindre plusieurs milliards, voire dizaines de milliards d'euros.

3.3 L'augmentation des taux de cotisations permet de dégager immédiatement de nouvelles ressources mais renchérit le coût relatif du travail des fonctionnaires par rapport à celui des contractuels

[186] Comme indiqué supra, l'augmentation de l'assiette de cotisation peut s'assimiler, si elle n'est pas assortie de droits nouveaux, à une augmentation du taux de cotisation. Ainsi, à assiette échangée, un point de cotisation supplémentaire, qu'il provienne de la retenue des fonctionnaires ou de la contribution des employeurs, représente une augmentation de cotisations de l'ordre de 551 M€. Les effets sont différenciés, au moins à court terme[60], sur l'imputation d'une hausse à l'un ou l'autre des contributeurs de la caisse :

- une augmentation de la retenue fonctionnaire signifie une diminution du net en fin de mois, sans renchérissement du coût du travail pour l'employeur public. Dans cette hypothèse, les fonctionnaires vont demander des revalorisations de la grille indiciaire ou une accélération de celle-ci afin de compenser cette perte ;
- une augmentation de la contribution employeur signifie un renchérissement du coût du travail pour l'employeur public tout en maintenant la rémunération nette du fonctionnaire. Dans cette hypothèse, les employeurs publics vont chercher à modérer la dynamique salariale afin d'absorber peu à peu ce surcoût ou à recruter des contractuels plutôt que des fonctionnaires.

[187] La répartition d'une hausse de cotisation entre retenue et contribution dépend donc du rapport de forces entre fonctionnaires et employeurs publics. Il est toutefois rendu sensiblement plus compliqué par la possibilité de recruter des contractuels, qui sont affiliés au régime général ainsi qu'à l'IRCANTEC pour la retraite complémentaire. L'employeur public peut alors arbitrer, en

[60] À long terme ce sont d'autres mécanismes qui sont à l'œuvre, en fonction des pouvoirs de marché des fonctionnaires ou des employeurs publics.

prenant en compte le coût global, entre d'une part un fonctionnaire titulaire et d'autre part un contractuel, pour lesquels les cotisations sociales diffèrent sensiblement aussi bien en assiette qu'en taux.

[188] Ainsi, de manière schématique, les cotisations et assiettes se résument de la manière suivante :

Tableau 14 : Assiette et taux des cotisations employeur pour un fonctionnaire et un contractuel

Risque	Fonctionnaire		Contractuel	
Retraite	CNRACL	31,35%	CNAV plafonnée	8,4%
			CNAV déplafonnée	1,6%
			IRCANTEC (A)	3,68%
			IRCANTEC (B)	11,83%
	RAFP	2%		
Maladie	11,8%		13,1%	
AT/MP	Auto assuré		Bonus/malus	
Famille	AF	5,4%	AF	5,4%
Chômage	Auto assuré		Auto-assuré	
Autres	CSG	9,2%	CSG	9,2%
	CRDS	0,5%	CRDS	0,5%
	FNAL	0,1%	FNAL	0,1-0,5%

Source : Mission Lecture :

Assiette	
Traitement indiciaire brut (et accessoires)	
Assiette ad hoc	
Rémunération totale sous le PASS	
Rémunération totale	

[189] Etant donné le niveau de primes moyen des fonctionnaires, les taux faciaux applicables aux cotisations des contractuels doivent approximativement être augmentés de 20 à 25 % afin d'être comparables aux taux applicables aux fonctionnaires.

[190] En pratique, les niveaux de cotisation actuels consacrent une forme d'équilibre : dans son rapport annuel de 2023, le COR estime que les taux de contribution normalisés des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers (22,7 %) d'une part, et d'autre part des salariés du privé[61] (21,1 %) sont relativement comparables :

Tableau 15 : Taux de contribution normalisés en 2021

Population affiliée	Taux de cotisation apparent (cotisations / assiette légale de cotisations)	Taux de cotisation normalisé à assiette comparable (cotisations / rémunérations)	Taux de prélèvement d'équilibre (pensions / rémunérations)	Taux de prélèvement d'équilibre corrigé du ratio démographique	Taux de prélèvement d'équilibre corrigé du ratio démographique corrigé
	1	2	3	4	5
Salariés du secteur privé	22,8%	21,1%	22,1%	23,7%	22,2%
Fonctionnaires de l'État civils	72,8%	38,4%	39,5%	22,6%	22,4%
Fonctionnaires de l'État militaires	115,8%	45,0%	33,6%	16,5%	23,1%
Fonctionnaires territoriaux et hospitaliers	34,6%	22,7%	21,9%	22,3%	25,8%
Professionnels libéraux (hors avocats)	12,7%	10,9%	9,6%	14,1%	11,9%
Non-salariés agricoles	22,2%	19,9%	73,3%	16,6%	12,8%

Lecture : en 2021, le taux de prélèvement d'équilibre des régimes de salariés du secteur privé et des artisans et commerçants, avec prise en compte du ratio démographique pour les 65 ans et plus, est estimé à 22,2 %.
Sources : législation, données des régimes et calculs SG-COR.

Source : Rapport annuel du COR 2023. La méthodologie de normalisation est décrite dans l'annexe 4 du rapport, mais il convient de noter que les rémunérations super brutes (incluant les primes dans le cas des fonctionnaires) sont retenues dans le cadre de l'exercice de normalisation, expliquant ainsi les différences entre taux apparents et taux normalisés. Par ailleurs, les effets des autres contributions sociales (cotisations AT/MP ou santé) ne sont pas intégrés dans la correction. Enfin, les régimes publics couvrent également le risque d'invalidité, ce qui n'est pas le cas des autres régimes.

[191] Cela signifie concrètement que, s'agissant des seules cotisations retraite, le point d'équilibre actuel pourrait être remis en cause en cas d'augmentation significative de la contribution des employeurs publics de fonctionnaires.

[61] La principale différence entre salariés du privé (du régime général) et agents publics contractuels est, dans le contexte des régimes de retraite, l'affiliation à des caisses de retraite complémentaire ARRCO-AGIRC dans le premier cas ou IRCANTEC dans le second cas. L'étude du COR ne vise pas cette dernière situation.

[192] On pourrait alors entrer dans un cycle dans lequel l'augmentation des cotisations retraite entraînerait un arbitrage des employeurs publics en faveur du recrutement de contractuels, ce qui contribuerait à déséquilibrer un peu plus la démographie du régime, qui pourrait être conduit à augmenter à nouveau les cotisations.

[193] L'augmentation des cotisations employeurs pour les seuls titulaires de la fonction publique entrainerait donc une déformation du coût relatif de l'emploi des titulaires par rapport aux contractuels si, dans le même temps, le taux de cotisation pour l'emploi de contractuels restait inchangé. La CNRACL pourrait donc se trouver dans une situation paradoxale où l'augmentation des cotisations sur les titulaires ayant pour finalité d'accroitre ses ressources se traduit en réalité par l'attrition de sa base cotisante par un recours encore plus large à l'emploi contractuel. La mission propose donc de compenser l'augmentation nécessaire des cotisations employeurs à la CNRACL par le recours à une taxation de l'emploi contractuel dont les recettes lui seraient directement (par une affectation) ou indirectement (par un transfert budgétaire) reversées. Le taux de cette taxe devrait résulter d'un compromis entre un niveau suffisant pour qu'il contribue significativement à une neutralité de l'arbitrage entre emploi fonctionnaire et emploi contractuel, sans qu'il soit prohibitif afin que les pouvoirs publics et les partenaires sociaux puissent négocier sur la place souhaitable de l'emploi contractuel dans l'emploi public.

[194] Sur l'assiette totale de cotisations de l'IRCANTEC[62] (d'un montant total de 47,0 Md€), les agents contractuels territoriaux et hospitaliers comptent pour 23 Md€. Ainsi, une taxe d'un point sur ces employeurs rapporterait environ 230 M€ chaque année.

[195] D'un point de vue opérationnel, cette taxe serait assise sur la rémunération brute des agents contractuels et figurerait sur la fiche de paie de ces derniers. La mission estime que cette taxe permettrait de diversifier les ressources du régime.

Recommandation n°10 En lien avec l'augmentation des taux employeurs pour les fonctionnaires, générer une ressource additionnelle pour la CNRACL à travers une contribution assise sur la masse salariale contractuelle afin de rendre le plus neutre possible l'arbitrage par l'employeur entre emploi contractuel et emploi fonctionnaire.

3.4 Revoir les modalités d'indexation des pensions permettrait de générer des économies substantielles mais une telle mesure dépasse le seul cadre de la CNRACL

[196] L'équilibre du régime dépend tout autant de ses recettes que de ses dépenses. L'augmentation des taux de cotisation et les réformes relatives aux conditions de liquidation des droits à la retraite sont des efforts intégralement consentis par les actifs d'aujourd'hui. Dans un contexte où le niveau de vie médian des retraités dépasse celui des actifs (en 2019, selon l'enquête Revenus fiscaux et sociaux de l'Insee, le niveau de vie médian des retraités vivant en France métropolitaine dans un logement ordinaire s'élève à 1 900 euros par mois, Il est supérieur de 3,3 % au niveau de vie médian de l'ensemble de la population, qui est de 1 840 euros par mois.), à tel point qu'ils disposent d'une capacité d'épargne supérieure à celle des actifs (la capacité d'épargne

[62] Source : IRCANTEC, rapport d'activité 2022, juin 2023.

augmente continuellement selon la tranche d'âge : de 8 % pour les moins de 30 ans à 25 % pour les plus de 70 ans[63]), et où la tendance des dépenses du système de retraite est insoutenable à moins d'une hausse majeure de l'effort contributif, il est pertinent de questionner le dynamisme des pensions.

[197] Les pensions civiles et militaires sont « *revalorisées dans les conditions prévues à l'article L. 161-23-1 du code de la sécurité sociale* »[64] qui dispose à son tour que la revalorisation annuelle, effective au 1er janvier de l'année, selon les dispositions de l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale. Ce dernier article prévoit que les revalorisations sont effectuées « *sur la base d'un coefficient égal à l'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation, hors tabac, calculée sur les douze derniers indices mensuels de ces prix publiés par [l'INSEE] l'avant-dernier mois qui précède la date de revalorisation des prestations concernées* ». En d'autres termes, les pensions sont revalorisées comme l'inflation hors tabac.

[198] On constate ici l'alignement de la situation des régimes publics et privés de retraite sur ce point. En effet, avant 2004, les régimes publics étaient revalorisés de manière différente :

- comme l'inflation pour le régime général depuis la fin des années 80, *de facto* puis *de jure* à compter de 2003 ;
- comme le point d'indice de la fonction publique pour les régimes publics. Cette indexation permettait d'une part de maintenir une communauté de traitement entre fonctionnaires actifs et pensionnés, et d'autre part de maintenir la fiction juridique voulant qu'un fonctionnaire retraité demeurerait, par certains aspects, toujours soumis à certaines obligations de service.

[199] Une modification de l'indexation des pensions, commune à l'ensemble des régimes de retraite (et non aux seuls régimes publics), permettrait de contribuer significativement à l'équilibre de la CNRACL en limitant la dynamique de la dépense, un point de moins d'indexation économise environ 250 M€ dès la première année. Une telle mesure ne pourrait toutefois être étudiée que dans un cadre bien plus large.

3.5 Des réformes de fond ne seraient envisageables qu'à plus long terme

3.5.1 Traiter les retraites de la FPH et FPT de la même manière que les retraites de la FPE : un CAS pension pour tous, échangé contre un contrôle de la masse salariale

[200] La fonction publique d'État dispose d'un régime de retraite différent de celui des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers. Le régime de retraite des fonctionnaires civils et militaires de l'État, régime par répartition a servi un plus de 55 Md€ de prestations en 2022. Comme la CNRACL, il s'agit d'un régime intégré qui verse l'équivalent d'une pension de base et d'une retraite complémentaire. De même, il gère le risque invalidité des fonctionnaires de l'État.

[63] Source : INSEE, données 2017, données pour une personne seule.
[64] Article L. 16 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

[201] Son mode de gestion est sensiblement différent. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit le regroupement des opérations relatives aux pensions et avantages accessoires de l'État au sein d'un compte d'affectation spéciale (CAS). Le CAS regroupe trois sections correspondant aux trois programmes du CAS dont le plus important est le programme 741 qui retrace le régime de retraite et les prestations d'invalidité des fonctionnaires civils de l'Etat. Le programme 741 est placé sous la responsabilité du service des retraites de l'Etat relevant de la Direction générale des finances publiques (DGFIP).

[202] Le CAS pension n'est pas comparable à la CNRACL. Il ne s'agit pas d'une caisse de retraite mais plutôt d'un outil de transparence budgétaire permettant d'identifier les dépenses et les recettes du régime de retraite de la fonction publique de l'État.

[203] Ses principes de fonctionnement restent néanmoins intéressants à observer, dont deux au moins pourrait inspirer la CNRACL : l'équilibre et les versements budgétaires. Pour rappel, conformément à l'article 21-II de la LOLF, le compte d'affectation spéciale doit toujours être positif si bien que la majorité des recettes du CAS provient, en réalité, d'une subvention d'équilibre de l'État.

[204] Sans imaginer une subvention d'équilibre de la part des employeurs territoriaux et hospitaliers qui permettrait à la CNRACL de réduire son déficit à court terme, une trajectoire de redressement pourrait être définie. Elle pourrait s'appuyer sur un lien à définir entre le taux de cotisations des employeurs territoriaux et hospitaliers d'une part et les résultats prévisionnels de la caisse.

[205] À tout le moins pourrait-on envisager une solidarité de trésorerie entre les employeurs et leur caisse. Celle-ci trouverait à s'appliquer dans le cadre juridique du VI de l'art. 5 du décret n° 2007-173) qui dispose : « En cas d'insuffisance de trésorerie de la caisse nationale, les collectivités employeurs peuvent être appelées à lui verser une contribution spéciale dont le montant, approuvé par le conseil d'administration, est calculé pour chaque collectivité, au titre de l'année considérée, en répartissant le déficit à prévoir pour ladite année entre les collectivités proportionnellement au montant des pensions de leurs retraités respectifs inscrites au répertoire des pensions de la caisse nationale au 1er janvier de l'année précédente. Cette contribution spéciale est versée par quart, dans les dix premiers jours de chaque trimestre. »

[206] La portée de ce décret pourrait toutefois être limitée en pratique :

- certains employeurs publics étant également en situation difficile ils ne manqueraient pas de contester la priorité comptable affichée en faveur de la CNRACL ;
- la régularité de ces dispositions serait sans doute contestée, ne serait-ce que compte tenu des prélèvements au titre de la solidarité entre régimes, qui vient contredire la philosophie du décret de « responsabilité par catégories d'employeurs »
- ces dispositions ont le même effet qu'une hausse de la part employeur de la cotisation CNRACL, avec une nuance importante : elle est répartie en fonction du nombre de pensionnés (et non comme la masse salariale dans le cas d'une hausse de cotisation).

3.5.2 L'intégration dans le régime général

[207] L'intégration dans le régime général – avec donc application des règles du régime général – pose plusieurs questions d'ampleur :

- Comme l'ont indiqué certains interlocuteurs de la mission, le régime de retraite est-il séparable du statut du fonctionnaire ?
- Quel serait le sort réservé aux fonctionnaires de l'État, et donc comment gérer un régime juridique unifié pour les trois versants avec des droits à pension différents ?
- Comment serait gérée la période transitoire de bascule d'un système à l'autre ?
- Comment la CNRACL, qui a des capitaux propres négatifs, paierait-elle les soultes, vers la CNAV pour le régime de base, mais également vers l'IRCANTEC ou ARRCO-AGIRC pour le régime complémentaire, qui seraient très probablement d'un montant considérable, qui permettrait de combler les écarts démographiques[65] et, dans une moindre mesure, de droits à pension[66], entre les régimes ?

[208] Pour autant, cette hypothèse permettrait de donner une assise plus importante et pour ainsi dire plus rassurante pour la pérennité du service des pensions des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers.

[209] Le système de retraite français fait cohabiter de nombreux régimes régis par des règles spécifiques. Fonctionnaires et salariés du secteur privé sont affiliés à des régimes différents et, au sein même de la fonction publique, deux régimes cohabitent : celui de la fonction publique d'État (FPE) géré par le service des retraites de l'État (SRE) d'une part et celui des fonctions publiques territoriales et hospitalières relevant tous les deux de la CNRACL d'autre part.

[210] Si l'objectif d'un traitement équitable entre régimes est rappelé par le code de la sécurité sociale[67] et que la convergence entre règles applicables aux secteurs privé et public est engagée depuis 2003, des disparités subsistent entre les régimes de retraite public et privé.

[211] La mission a donc cherché à interroger une hypothèse qu'elle sait difficile à mettre en œuvre mais qui, toutefois, reste éclairante pour dégager des pistes d'évolution pour la CNRACL à savoir son intégration au régime général qui permettrait de diversifier ses sources de financement mais qui suppose d'identifier les conséquences de cette intégration pour les pensionnés du régime.

[212] Les structures de financement des régimes du secteur privé et de la fonction publique sont sensiblement différentes. Pour la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), 66 % des recettes

---

[65] Voir *supra* pour une description de la situation démographique de la caisse.

[66] Voir notamment les dossiers de la DREES n° 103, novembre 2022, Retraite : règles de la fonction publique et du privé, Martin Chopard, Romain Guirriec, Serge Herbillon-Leprince, Anthony Marino, Clément Rousset : « *De l'application des règles du privé découlerait une pension de retraite légèrement supérieure (de 1,5 %) […] mais assez proche de la situation initiale : il n'y aurait pas d'iniquité manifeste au niveau global, en dépit des différences de modes de calcul entre les régimes* ».

[67] Article L L.111-2-1 du CSS : « Les assurés bénéficient d'un traitement équitable au regard de la durée de la retraite comme du montant de leur pension, quels que soient leur sexe, leurs activités et parcours professionnels passés, leur espérance de vie en bonne santé, les régimes dont ils relèvent et la génération à laquelle ils appartiennent. »

proviennent des cotisations en 2022 et des ressources complémentaires sont affectées aux dépenses de solidarité :

- les impôts et taxes (taxe sur les salaires et C3S) représentent 11 % des produits nets hors transferts[68]. Si on ajoute le forfait social[69], ce taux monte à presque 16 % ;
- les transferts du fonds de solidarité vieillesse (FSV) constituent 11 % des produits nets hors transferts[70] ;
- enfin, d'autres ressources sont issues de transferts d'organismes externes. La branche famille opère ainsi un versement à la CNAV au titre de la prise en charge des majorations pour enfants d'un montant équivalent à 4 % des produits nets hors transferts.

[213] Les ressources de la CNRACL sont beaucoup moins diversifiées. Les cotisations normales et rétroactives s'élèvent à 23,6 Md€ en 2022 et représentent plus de 97 % du total des produits d'exploitation. Une intégration de la CNRACL au RG permettrait ainsi d'élargir les sources de financement du régime fusionné. A minima pourrait-on imaginer le transfert de l'ensemble des prestations extra-légales à la CNAV permettant ainsi de les financer autrement que sur cotisations. Ces prestations représentent un peu plus de 7 % du déficit en 2022.

[214] Une intégration de la CNRACL au RG supposerait néanmoins d'harmoniser les règles de retraite de ces deux régimes.

[215] Concernant les pensions, ce sont au moins six différences qui persistent entre secteur privé et secteur public : les règles de calcul, les bornes d'âge les durées d'assurance, les modalités d'acquisition des trimestres, les avantages familiaux, les minima de pension et, enfin, le calcul des pensions de réversion. Une étude de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) de novembre 202271, montre en se basant sur une génération (l'année 1958) que l'application des règles du privé au public donnerait une pension légèrement supérieure (1,5 %). L'impact de chacun des déterminants sur la pension est évalué de la façon suivante :

[68] Transferts entre régimes de base et transferts vers des fonds. Calcul de la mission. Source : Les comptes de la sécurité sociale. Rapport 2023

[69] Le forfait social est une contribution à la charge de l'employeur. Elle est prélevée sur les rémunérations ou gains exonérés de cotisations de Sécurité sociale mais assujettis à la contribution sociale généralisée (CSG).

[70] Prise en charge au titre des périodes de chômage, de maladie, d'activité partielle, de service national et de stage.

[71] Synthèse retraite : règles de la fonction publique et du privé. Comparaison du calcul des droits à la retraite à l'aide du modèle Trajectoire. Novembre 2022.

Déterminants sur l'évolution de le pension moyenne en appliquant les règles du secteur privé à la fonction publique (en %)

Agirc-Arrco-RAFP	Passage du régime intégré de la CNRACL à un régime de base + Agirc-Arcco (complémentaire fonctionnant en points)	**34,4**	↑
Taux de liquidation	Passage à un taux de liquidation de 50 % (retraite de base des salariés du privé à laquelle s'ajoute la retraite complémentaire au lieu de 75 % pour affiliés de la CNRACL	**-25,9**	↓
25 meilleures années	Calcul de la pension sur la base du salaire de référence des 25 meilleures années et non des 6 derniers mois	**2**	↑
Intégration des primes	Intégration des primes dans le salaire de référence pour le calcul de la pension	**7,6**	↑
Ecrêtement au PSS	Les revenus au-dessus du plafond de la sécurité sociale sont soumis à des cotisations déplafonnés autrement dit n'ouvrant pas droits à pension	**-12,8**	↓
Acquisition des trimestres	Alignement des affiliés de la CNRACL au RG pour le calcul des décôtes, surcôtes et proratisation	**-0,6**	↓
Minimum	Passage des règles du minima de pension du secteur public (Miga) vers le minima de pension du secteur privé (Mico), le calcul de la Miga dépendant de la durée de services accomplie en tant que fonctionnaire aujourd'hui	**-1,3**	↓
Majorations pour enfant	Le nombre de trimestres attribués diffère entre les régimes. Pour les salariés du secteur privé, chaque enfant donne droit à 4 trimestres au titre de la naissance et 4 trimestres au titre de l'éducation Pour les fonctionnaires, chaque enfant donne droit à 2 trimestres et ces trimestres ne comptent que pour la durée d'assurance tous régimes, pas pour la durée de service qui est retenue pour le coefficient de proratisation	**-1,9**	↓

Source : Les dossiers de la DREES, nov 2022

[216] Les résultats dégagés par cette analyse sont évidemment à relativiser. Ils ne portent que sur une génération ce qui a nécessairement une incidence importante sur les trajectoires professionnelles, l'évolution des rémunérations et la pension de retraite servie in fine. L'augmentation ou à l'inverse du gel du point d'indice sur un segment de la carrière influe fortement sur le calcul de la pension selon que l'on retient les six derniers mois ou les 25 meilleures années comme dans le régime général. En outre, les données globales ne doivent pas conduire à faire l'économie d'une approche plus fine : incidences en fonction du sexe, de la part de primes dans la rémunération, ou de la génération concernée.

[217] L'analyse doit également prendre en compte l'incidence du passage des affiliés de la CNRACL au RG sur l'ensemble du cycle de vie. En l'occurrence, l'intégration des primes dans l'assiette de cotisation générerait de facto une augmentation des cotisations en période d'activité. L'étude de la DREES de novembre 2022 sur la génération 1958 évalue l'augmentation

des cotisations salariales à ¼ avec un bilan sur le cycle de vie légèrement défavorable au secteur public mais un resserrement des écarts de pension entre fonctionnaires.

4 Synthèse des mesures proposées et de leurs effets sur la trajectoire

En M€	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cotisations	25 438,8	25 588,8	25 697,6	25 800,6	26 322,3	26 856,5	27 399,2
Autres	675,7	649,9	699,8	749,8	776,1	808,6	841,5
Total recettes	**26 114,5**	**26 238,7**	**26 397,4**	**26 550,4**	**27 098,4**	**27 665,2**	**28 240,7**
Prestations vieillesse	26 112,8	27 858,6	29 482,2	31 176,2	32 279,1	33 453,0	34 656,7
Prestations invalidité	2 136,4	2 244,6	2 338,3	2 429,5	2 377,6	2 473,8	2 576,3
Fonds d'action sociale	134,5	134,5	134,5	134,5	139,9	145,7	151,6
Charges d'intérêts	306,0	433,0	550,0	655,0	898,1	1 147,1	1 474,8
Autres	1 194,6	1 022,2	854,7	826,0	559,1	538,5	519,0
Total dépenses	**29 884,4**	**31 692,9**	**33 359,7**	**35 221,2**	**36 253,8**	**37 758,1**	**39 378,4**
Solde prévisionnel	**- 3 769,9**	**- 5 454,2**	**- 6 962,3**	**- 8 670,7**	**- 9 155,4**	**- 10 092,9**	**- 11 137,7**
Déficit cumulé initial	**- 8 632,2**	**- 14 086,4**	**- 21 048,7**	**- 29 719,5**	**- 38 874,9**	**- 48 967,7**	**- 60 105,4**
Taux employeur d'équilibre hors mesures	**39,12 %**	**41,85 %**	**44,40 %**	**47,26 %**	**47,78 %**	**49,00 %**	**50,34 %**
Révision compensation démographique	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Remboursement majoration pour enfants	-	1 000,5	1 061,6	1 125,9	1 168,5	1 211,9	1 255,4
Affiliation des agents à temps non complet	-	290,0	283,3	276,7	270,2	263,9	257,8
Allègement des charges de la dette	-	-	181,2	435,7	685,8	939,8	1 263,2
Financement FSV périodes à demi-traitement	-	228,5	234,2	239,9	245,6	251,3	257,0
Financement FSV du minimum invalidité	-	50,0	52,1	54,1	53,0	55,1	57,4
Contribution sur la masse salariale contractuelle		230,0	231,0	231,9	236,6	241,4	246,3
Solde après mesures	**- 3 769,9**	**- 3 655,2**	**- 4 919,0**	**- 6 306,6**	**- 6 495,7**	**- 7 129,4**	**- 7 800,6**
Déficit cumulé après mesures	**- 8 632,2**	**- 12 287,4**	**- 17 206,4**	**- 23 513,0**	**- 30 008,7**	**- 37 138,1**	**- 44 938,7**
Taux employeur d'équilibre après mesures	**39,12%**	**38,84%**	**41,00%**	**43,34%**	**43,46%**	**44,29%**	**45,13%**
Points de cotisations employeur supplémentaires assurant l'équilibre du régime (base 2024 : 31, 65%)	**7,47**	**7,19**	**9,35**	**11,69**	**11,81**	**12,64**	**13,48**

Source : Mission sur la base de données CDC

[218] Le tableau ci-dessus reprend la trajectoire financière de la CNRACL à horizon 2030 si aucune mesure de redressement n'est prise. Dès 2024, les dépenses sont supérieures aux recettes et le régime présente un solde déficitaire de 3,7 Mds. Chaque année, ce déficit s'accroit pour atteindre

plus de 11 Md€ en 2030 ; générant un déficit cumulé de plus de 60 Md€. Cette trajectoire est certes sensible aux hypothèses d'évolution prises en compte notamment quant à la croissance de la masse salariale et donc de la base cotisante, mais quels que soient les scénarios retenus, elle souligne l'impossible statu quo dans lequel est placée la CNRACL.

[219] Pour y remédier, la mission propose différents types de mesures qui, à court terme, permettent de limiter la dégradation du solde annuel du régime. Elles sont toutefois insuffisantes pour assurer son retour à l'équilibre qui suppose l'augmentation des cotisations employeurs : à l'instar du Service des Retraites de l'Etat dont l'équilibre est assuré par l'ajustement de la contribution de l'Etat à travers le compte d'affectation spéciale « Pensions ». L'effort à réaliser par les employeurs est estimé à 13,48 points en 2030 par rapport au niveau actuel de cotisations si les mesures proposées par la mission sont mises en œuvre. Il pourrait être réduit si d'autres actions sont entreprises dont certaines n'ont pas pu être chiffrées par la mission comme la réforme de la compensation démographique dont l'impact sur le compte de résultat de la CNRACL dépend de la méthode de calcul retenue in fine. De même, cet effort pourrait être réduit s'il était décidé de diversifier les sources de financement de la CNRACL par un recours à la taxation des emplois contractuels que la mission préconise ou l'affectation de ressources fiscales. En toutes hypothèses, la situation financière de la CNRACL ne pourra être redressée que dans le cadre plus global d'un dialogue entre les employeurs territoriaux et hospitaliers d'une part et l'Etat d'autre part, les premiers consentant à ajuster leurs taux de cotisations dans une épure permettant le retour à l'équilibre du régime, le second en acceptant de prendre à sa charge une partie des déficits accumulés et les intérêts qui en découlent pour ne pas rendre vains tous les efforts de redressement qui pourraient être réalisés par le régime.

Recommandation n°11 Définir en concertation avec les employeurs une trajectoire de hausse du taux de leur contribution, déduction faite des mesures proposées et retenues.

Vincent RUOL Yannick LE GUILLOU

Laurent TRUPIN Bastien SAYEN

LISTE DES ANNEXES ET PIECE JOINTE

ANNEXE 1 :	EFFECTIFS EN CATEGORIE ACTIVE OU SUSCEPTIBLES DE L'ETRE
ANNEXE 2 :	LA COMPENSATION INTER-REGIMES
ANNEXE 3 :	L'ASSIETTE DES COTISATIONS
PIECE JOINTE :	REGLES DE CALCUL DE LA RETRAITE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DU SECTEUR PRIVE – UNE ANALYSE SUR CAS TYPES

ANNEXE 1 : Effectifs en catégorie active ou susceptibles de l'être

Tableau 1 : Effectifs des fonctionnaires occupant ou susceptibles d'occuper un emploi classé dans la catégorie active dans la fonction publique au 31 décembre 2019

	Effectifs d'actifs	Effectifs susceptibles d'être actifs
Fonction publique territoriale	**60 690**	**549 825**
Sapeurs-pompiers professionnels	40 330	
Agents de Police municipale	20 360	
Agents de surveillance de la préfecture de police	Nd	Nd
Adjoints techniques ou agents de maîtrise (certains emplois, notamment dans le domaine de la salubrité)	Nd	531 858
Assistants territoriaux socio-éducatifs en contact avec les malades (spécialité "assistant de service social")	Nd	Nd
Personnels médicaux, infirmiers, paramédicaux et de soins exerçant dans des services de santé	Nd	17 967
Fonction publique hospitalière	**3 750**	**430 777**
Personnels infirmiers et masseurs-kinésithérapeutes en contact avec les malades n'ayant pas exercé le droit d'option prévu dans le décret 2010-751 du 5 juillet 2010	Nd	68 835
Cadre de santé occupant un poste de responsable d'unité de soins n'ayant pas exercé le droit d'option prévu dans le décret 2012-1466	Nd	5 234
Sages-femmes des hôpitaux exerçant en contact avec les parturientes	Nd	10 373
Autres personnels hospitaliers pratiquant une collaboration aux soins infirmiers (aides-soignants, agents des services hospitaliers)	Nd	295 802
Assistants sociaux (spécialité "assistant de service social")	Nd	8
Puéricultrices en fonction dans les services de pédiatrie n'ayant pas exercé le droit d'option dans le décret n° 2010-1139	Nd	2 562
Personnels ouvriers (certains emplois parmi les buandiers, ouvriers et maîtres-ouvriers)	Nd	47 963
Manipulateurs et aides des services de radiologie n'ayant pas exercé le droit d'option prévu dans le décret 2012-1466	3 750	
Agents de service mortuaire et de désinfection exerçant dans des services de soins	Nd	39

Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2020, DGAFP

ANNEXE 2 : La compensation inter-régimes

ANNEXE 2 : LA COMPENSATION INTER-REGIMES 67

1 LA COMPENSATION FINANCIERE, PREVUE PAR UNE REGLEMENTATION PEU LISIBLE, SUSCITE DES MOUVEMENTS DE PLUSIEURS MILLIARDS D'EUROS CHAQUE ANNEE 68

1.1 LA COMPENSATION EST REGIE PAR UNE REGLEMENTATION PEU INTELLIGIBLE 68

1.1.1 La compensation des régimes de salariés et assimilés tient compte de la masse salariale 69

1.1.2 La compensation démographique inter régimes inclut aussi bien les régimes de salariés que les régimes de non salariés sans tenir compte de la masse salariale 71

1.2 LA CNRACL A CONTRIBUE SUBSTANTIELLEMENT A LA COMPENSATION DEMOGRAPHIQUE, QUI MET EN JEU PLUSIEURS MILLIARDS D'EUROS CHAQUE ANNEE, MAIS ELLE DEVRAIT EN BENEFICIER PROCHAINEMENT 73

1.2.1 La compensation démographique déplace plusieurs milliards d'euros chaque année 73

1.2.2 La CNRACL a contribué à hauteur de plusieurs de dizaines de milliards d'euros à ce mécanisme 74

1.2.3 La CNRACL devrait bénéficier dans les prochaines années du mécanisme 77

2 LE DISPOSITIF DE COMPENSATION DEMOGRAPHIQUE FAIT L'OBJET DE CRITIQUES 78

2.1 ALORS QUE LES REGIMES COMPLEMENTAIRES NE FONT PAS PARTIE DU DISPOSITIF, LA QUESTION DE L'INCLUSION PARTIELLE DES REGIMES DE NON SALARIES SE POSE 78

2.2 LES EFFECTIFS COTISANTS ET RETRAITES SONT UN ELEMENT SENSIBLE 78

2.2.1 Les cotisants à plusieurs régimes comptent plusieurs fois 79

2.2.2 La comptabilisation des pensionnés se heurte à des sujets d'âge minimal, de polyaffiliation et de réversion 79

2.3 LA PENSION DE REFERENCE EST CONÇUE POUR LIMITER LES EFFETS DE LA COMPENSATION DEMOGRAPHIQUE 80

1 La compensation financière, prévue par une réglementation peu lisible, suscite des mouvements de plusieurs milliards d'euros chaque année

[1] La compensation démographique, dispositif à deux étages défini réglementairement (1.1), déplace des sommes considérables – jusqu'à cinq Md€ encaissés par les deux régimes agricoles en 2022 – entre régimes de retraite. La CNRACL, qui a contribué significativement au dispositif devrait en être bénéficiaire à brève échéance (1.2).

1.1 La compensation est régie par une réglementation peu intelligible

[2] L'article L. 134-1 du code de la sécurité sociale pose le principe d'une compensation « *entre les régimes obligatoires d'assurance vieillesse de base comportant un effectif minimal* » d'au moins 20 000 personnes[72].

[3] Le régime général doit distinguer en son sein :

- d'une part, les travailleurs non salariés non agricoles, les débitants de tabac, les moniteurs de ski organisés en association ou en syndicat professionnel, les mandataires judiciaires à la protection des majeurs, certains loueurs de chambre d'hôte, certaines personnes louant des immeubles meublés, certaines personnes louant des biens meubles. Les conjoints de ces personnes peuvent également relever de cette catégorie (notamment s'ils ne sont pas affiliés à raison de leur activité propre) ;
- d'autre part les personnes affiliées au régime général en application du livre III du code de la sécurité sociale.

[4] Cette compensation vise à remédier aux inégalités provenant :

- des déséquilibres démographiques (1.1.2) ;
- des disparités de capacités contributives entre les différents régimes au titre des droits propres (1.1.1). Cette compensation ne concerne que les régimes de salariés, les régimes de non salariés demeurant exclus de cette compensation « *tant que les capacités contributives de l'ensemble des non-salariés ne pourront être définies dans les mêmes conditions que celles des salariés* ».

[5] Cela explique l'architecture à deux niveaux retenue : une compensation tenant compte des capacités contributives, c'est-à-dire de la masse salariale, ce qui n'a de sens que pour un public salarié ou assimilé d'une part, et d'autre part une compensation démographique « simple », applicable à l'ensemble des régimes et se basant sur les effectifs cotisants et pensionnés, sans considération des masses cotisées ou cotisables.

[72] CSS, art. D. 134-9. Les effectifs considérés sont ceux des actifs cotisants et des retraités titulaires de droits propres âgés de soixante-cinq ans ou plus.

[6] Les modalités de cette compensation sont fixées par décret (CSS, art. L. 134-2). Par ailleurs[73], les comptes de la CNAV, qui en assure l'équilibre financier, retracent les charges et produits :

- du régime spécial des agents régis par la loi du 22 juillet 1922 relative aux retraites des agents des chemins de fer secondaires d'intérêt général, des chemins de fer d'intérêt local et des tramways[74] (anciennement caisse autonome mutuelle de retraite, ce régime spécial étant mis en extinction dans les années 1990) ;
- des risques vieillesse et veuvage du régime des salariés agricoles.

1.1.1 La compensation des régimes de salariés et assimilés tient compte de la masse salariale

[7] La compensation démographique tendant à remédier aux inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités contributives entre régimes de salariés est décrite aux articles D 134-2 à D134-11 du code de la sécurité sociale.

[8] Le mécanisme repose sur un régime fictif, regroupant l'ensemble des régimes de salariés et assimilés, et versant une prestation fictive (la pension de référence). On définit, pour l'ensemble du régime fictif, un taux de cotisation de référence qui correspond au taux de cotisation qu'il faudrait appliquer à l'assiette (fictive) du régime fictif afin d'équilibrer les charges du régime fictif (qui sert à chaque pensionné du régime fictif la pension de référence).

[9] Ce mécanisme est défini à l'article D. 134-2 du code de la sécurité sociale et applicable[75] aux seuls « *régimes de sécurité sociale dont l'effectif des actifs cotisants et des retraités titulaires de droits propres âgés de soixante-cinq ans ou plus dépasse au total 20 000 personnes au 1er juillet de l'année considérée* ».

Notations mathématiques utilisées dans ce chapitre

Présenté de manière mathématique, si chaque régime (numéroté *i*) de salariés ou assimilés est défini par (avec i allant de 1 à *N* régimes de salariés) :

- sa masse salariale sous plafond MS_i ;

- son nombre de cotisants NC_i ;

- son nombre de pensionnés NP_i.

[10] Cet article définit les notions de :

- pension de référence (P_R): il s'agissait jusqu'en 2017 de « *la pension moyenne la plus basse parmi celles versées par les régimes concernés à leurs retraités remplissant les mêmes*

[73] CSS, art. L. 134-3.
[74] Ce régime est distinct de ceux des agents de la SNCF et de la RATP.
[75] CSS, art. D. 134-9.

conditions », déduction faite des contributions du fonds de solidarité vieillesse (FSV). Elle est depuis revalorisée comme les pensions, c'est-à-dire comme les prix[76] ;

- cotisation proportionnelle, qui est « *proportionnelle au salaire plafonné de chacun des cotisants* », sans précision quant au facteur de proportionnalité (en pratique, le taux de cotisation de référence ci-dessous). Le plafond, distinct du plafond annuel de la sécurité sociale[77], est égal[78] à 90 % de la valeur de 1820 SMIC horaires, soit 19 082,70 € bruts au moment de la rédaction de cette annexe. Il s'agit des ressources fictives du régime (RF_i) et on a $RF_i = MS_i \times TC_{RSF}$. Cet élément dépend de chaque régime (puisqu'il dépend de sa masse salariale sous plafond) ;
- taux de cotisation de référence (TC_{RSF}), égal au produit « *de l'effectif des retraités d'au moins soixante-cinq ans titulaires d'une pension de droit direct* » appréciée au 1er juillet de l'année considérée par la « *prestation [comprendre « pension »] de référence* » divisé par « *la masse salariale sous plafond des ressortissants* ». On a $TC_{RSF} = \frac{P_R \times \sum_{i=1}^{N} NP_i}{\sum_{i=1}^{N} MS_i}$. Ce taux est commun à l'ensemble des régimes.

[11] Le solde de compensation (S_i) est égal à « la *différence entre le produit de la cotisation proportionnelle et le montant des prestations calculées sur la base du régime fictif* ». On a donc $S_i = RF_i - NP_i \times P_R$ soit :

$$S_i = MS_i \times \frac{P_R \times \sum_{i=1}^{N} NP_i}{\sum_{i=1}^{N} MS_i} - NP_i \times P_R$$

[12] Lorsque le solde est positif, la compensation est versée ; lorsqu'il est négatif, elle est reçue. On observe que :

- la compensation ne crée aucun financement nouveau mais déplace des sommes d'un régime à un autre : la somme des soldes est nulle ($\sum_{i=1}^{N} S_i = 0$ que l'on retrouve de manière simple à partir de la formule *supra*) ;
- le solde de compensation est proportionnel à la pension de référence. Les opérations de fusion de régimes peuvent ainsi entraîner un « bond » de cette pension (par exemple si un petit régime avec une pension moyenne faible est absorbé par un grand régime avec une pension moyenne sensiblement plus élevée) qui se répercute alors sur le solde de compensation ;

[76] L'article D. 134-2 du code de la sécurité sociale précise que la pension de référence est fixée « sur la base du montant de 2017 revalorisé chaque année dans les conditions définies à l'article L. 161-23-1 du code de la sécurité sociale », ce dernier article renvoyant à l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale qui dispose que la revalorisation s'effectue « sur la base d'un coefficient égal à l'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation, hors tabac, calculée sur les douze derniers indices mensuels de ces prix publiés par » l'INSEE.

[77] Prévu par l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale.

[78] L'article R. 315-16 du code de la sécurité sociale, auquel renvoie l'article D. 134-2 du code de la sécurité sociale, mentionne « *une assiette forfaitaire annuelle égale à 90 p. 100 de la valeur de 1820 fois le montant du salaire horaire minimum de croissance* » en valeur annuelle moyenne (CSS, art. R. 315-17).

- le solde demeure positif tant que le rapport individuel $\frac{NP_i}{MS_i}$ du régime demeure inférieur au rapport équivalent $\frac{\sum_{i=1}^{N} NP_i}{\sum_{i=1}^{N} MS_i}$ du régime fictif. On voit donc qu'une augmentation de la masse salariale sous assiette dans un régime fera plus diminuer son rapport individuel que celui du régime fictif, et le rapprochera (s'il en recevait) ou le consolidera (s'il versait) dans une situation de solde positif, donc de contribution au mécanisme de compensation.

[13] C'est l'ACOSS (aujourd'hui URSSAF Caisse nationale) qui a la fonction de caisse centralisatrice recevant et versant les soldes de compensation des différentes caisses[79].

1.1.2 La compensation démographique inter régimes inclut aussi bien les régimes de salariés que les régimes de non salariés sans tenir compte de la masse salariale

[14] La compensation démographique entre régimes de salariés d'une part et d'autre part de non salariés est régie par les articles D. 134-3 et D. 134-5 du code de la sécurité sociale.

[15] Il s'agit d'une compensation démographique qui n'a pas, contrairement à celle applicable aux régimes de salariés ou assimilés, pour objectif de corriger les disparités de capacités contributives. Les notions de masse salariale – par nature inapplicable pour des non salariés – ou d'assiette de cotisations ne sont donc pas mobilisées pour ce niveau de compensation.

Notations mathématiques utilisées dans ce chapitre

Pour le régime fictif de salariés du chapitre précédent (noté dorénavant *S*), on définit :

- son nombre de cotisants $NC_S = \sum_{i=1}^{N} NC_i$ avec i un régime salarié ;

- son nombre de pensionnés $NP_S = \sum_{i=1}^{N} NP_i$

Pour chacun des régimes de non salariés, indicés en *k* (allant de 1 à *K* - aujourd'hui, *K=4*) et les régimes sont).

- sa masse des prestations MP_k ;

- son nombre de cotisants NC_k ;

- son nombre de pensionnés NP_k

[16] Il s'agit cette fois de compenser deux types de régimes :

- d'un côté, le régime fictif des salariés et assimilés, qui a déjà été décrit dans le chapitre précédent et pour lequel un premier étage de compensation – de somme nulle, donc sans impact au niveau combiné que représente le régime fictif – a déjà été effectué ;

- de l'autre, chacun des régimes de non salariés existants[80].

[79] CSS, art. D. 134-7.

[80] Il existe aujourd'hui quatre régimes de non salariés : la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL), la Caisse nationale des barreaux français, la Mutualité sociale agricole (pour sa partie non salariés agricoles) et la Caisse nationale d'assurance vieillesse (pour sa partie Sécurité sociale

[17] L'article D. 134-3 du code de la sécurité sociale définit les notions de :

- prestation de référence (P'_R), définie comme « *la prestation la plus basse entre la prestation moyenne des régimes de salariés pris dans leur ensemble et la prestation moyenne de chacun des régimes de non-salariés* », ces derniers régimes devant regrouper au moins 100 000 pensionnaires de droit direct et âgés de 65 ans au moins, déduction faite des contributions du FSV. Cette prestation de référence est commune à l'ensemble des régimes de non salariés et au régime fictif des salariés ; il n'y a pas de raison particulière pour qu'elle soit la même que la prestation de référence utilisée dans le cadre de la compensation entre régimes de salariés ;
- cotisation moyenne (d'équilibre, CME), définie comme « *la cotisation théorique uniforme qui devrait être versée par chaque cotisant actif de l'ensemble des régimes […] pour financer la prestation de référence* ». En pratique, et bien que la rédaction de l'article D. 134-3 ne l'indique pas de manière explicite, la cotisation moyenne est celle équilibrant les recettes (en la multipliant par le total du nombre de cotisants salariés et non salariés, soit $NC_S + \sum_{k=1}^{K} NC_k$) et les dépenses évaluées comme le produit du nombre total de pensionnés des régimes salariés et non salariés (soit $NP_S + \sum_{k=1}^{K} NP_k$) par la pension de référence P'_R. On a alors $CME = \frac{P'_R \times (NP_S + \sum_{k=1}^{K} NP_k)}{NC_S + \sum_{k=1}^{K} NC_k}$.

[18] L'article D. 134-5 du code de la sécurité sociale définit les soldes de compensation comme « *la différence entre le produit du nombre de leurs cotisants actifs par la cotisation moyenne […] et le produit du nombre de leurs bénéficiaires par la prestation de référence* », cette opération étant effectuée « *pour l'ensemble des régimes de salariés, d'une part, et pour chacun des régimes de non salariés, d'autre part* ».

[19] On a donc les soldes suivants :

- pour le régime fictif des salariés $S'_S = \frac{P'_R \times (NP_S + \sum_{k=1}^{K} NP_k)}{NC_S + \sum_{k=1}^{K} NC_k} \times NC_S - P'_R \times NP_S$;
- pour chaque régime de non salariés $S'_k = \frac{P'_R \times (NP_S + \sum_{k=1}^{K} NP_k)}{NC_S + \sum_{k=1}^{K} NC_k} \times NC_k - P'_R \times NP_k$.

[20] Comme pour la compensation entre régimes de salariés :

- un solde positif signifie que le régime sera contributeur alors qu'un solde négatif signifie qu'il sera bénéficiaire ;
- lorsque le ratio cotisants sur pensionnés $\frac{NC_k}{NP_k}$ d'un régime de non salariés est supérieur au ratio cotisants sur pensionnés $\frac{NC_S + \sum_{k=1}^{K} NC_k}{NP_S + \sum_{k=1}^{K} NP_k}$ du système global (combinaison du régime fictif de salariés et des régimes de salariés), alors ce régime de non salariés est contributeur au titre de la compensation démographique ;

des indépendants). Une répartition du solde de la CNAVPL est ensuite effectuée entre sections professionnelles (CSS, art. D. 134-8).

- lorsque le ratio cotisants sur pensionnés $\frac{NC_S}{NP_S}$ du régime fictif de salariés est supérieur au ratio cotisants sur pensionnés $\frac{NC_S+\sum_{k=1}^{K} NC_k}{NP_S+\sum_{k=1}^{K} NP_k}$ du système global (combinaison du régime fictif de salariés et des régimes de salariés), alors ce régime fictif est contributeur au titre de la compensation démographique et une répartition doit être effectuée entre régimes de salariés ou assimilés le composant (voir *infra*) ;
- comme pour la compensation entre régimes de salariés, la compensation démographique est proportionnelle à la pension de référence, avec la volatilité que peut avoir cette valeur en cas de fusion de régimes lorsqu'ils présentent des caractéristiques très différentes ;
- la somme des soldes est nulle, ce qui signifie que le mécanisme ne crée pas de financement nouveau mais déplace les résultats d'un régime à un autre.

[21] S'agissant du solde du régime fictif de salariés, il est réparti « *au prorata des masses salariales sous plafond de leurs ressortissants respectifs* ». On a finalement, pour ces régimes, un solde total tenant compte des deux étages de compensation s'exprimant de la manière suivante :

$$S''_i = S_i + S'_S \times \frac{MS_i}{\sum_{n=1}^{N} MS_n}$$

1.2 La CNRACL a contribué substantiellement à la compensation démographique, qui met en jeu plusieurs milliards d'euros chaque année, mais elle devrait en bénéficier prochainement

1.2.1 La compensation démographique déplace plusieurs milliards d'euros chaque année

[22] Pour l'année 2022, les soldes de compensation démographique sont détaillés dans l'arrêté du 15 décembre 2023 (JORF du 21 décembre 2023), reportés dans le tableau ci-dessous :

Tableau 2 : Soldes de compensation démographique pour 2022

		Régime	Montant (€)
Régimes de salariés et assimilés	Contributeurs	CNAV	4 097 810 664
		CNRACL	789 800 961
		État (militaires)	103 912 490
		CNIEG	21 655 248
		CRP RATP	21 465 798

	Bénéficiaires	BdF	- 14 609 761
		CRPCEN	- 30 955 432
		CPRP SNCF	- 67 313 438
		ENIM	- 69 933 063
		Etat (FPSPOEIE)	- 88 429 871
		CANSSM	- 194 194 817
		État (civils)	- 364 836 275
		MSA TS	- 2 548 294 773
Régimes de non salariés	Contributeurs	CNAVPL	447 951 697
		SSI	433 867 017
		CNBF	99 356 907
	Bénéf.	MSA TNS	- 2 637 253 354

Source : Arrêté du 15 décembre 2023

[23] On constate ainsi une contribution de plus de 4 Md€ du régime général, et, s'agissant de la CNRACL, de presque 800 M€. Du côté des bénéficiaires, on notera que les régimes agricoles sont bénéficiaires pour plus de 5 Md€ en 2022, répartis presque pour moitié entre non salariés (2,6 Md€) et salariés (2,5 M€).

1.2.2 La CNRACL a contribué à hauteur de plusieurs de dizaines de milliards d'euros à ce mécanisme

[24] La mission a tenté de reconstituer la chronique des versements effectués par la CNRACL au titre de la compensation démographique (en ce compris la compensation spécifique aux régimes spéciaux, qui a existé dans les années 90 et 2000). Les résultats de cette recherche sont retracés dans le tableau suivant :

Tableau 3 : Montants versés par la CNRACL au titre de la compensation

Année	Montant	Texte	JORF	Valeur (2023)
2022	789 800 961	Arrêté du 15 décembre 2023	21/12/2023	828 303 758
2021	936 738 066	Arrêté du 17 février 2024	18/02/2024	1 033 709 191
2020	1 119 796 919	Arrêté du 16 décembre 2021	23/12/2021	1 256 020 214
2019	1 065 388 348	Arrêté du 18 décembre 2020	29/12/2020	1 200 724 630
2018	1 209 363 906	Arrêté du 19 décembre 2019	28/12/2019	1 378 058 077
2017	1 350 877 842	Arrêté du 21 décembre 2018	23/12/2018	1 567 747 771
2016	1 407 082 213	Arrêté du 20 décembre 2017	23/12/2017	1 649 930 532
2015	1 426 598 568	Arrêté du 14 décembre 2016	18/12/2016	1 675 825 338
2014	1 413 016 269	Arrêté du 17 décembre 2015	18/12/2015	1 660 534 329
2013	1 387 824 394	Arrêté du 16 décembre 2014	18/12/2014	1 639 131 635
2012	1 373 436 618	Arrêté du 13 décembre 2013	18/12/2013	1 636 284 918
2011	1 696 108 899	Arrêté du 11 décembre 2012	15/12/2011	2 060 195 635
2010	2 137 544 237	Arrêté du 16 décembre 2011	20/12/2011	2 651 217 493
2009	2 447 777 414	Arrêté du 15 décembre 2010	21/12/2010	3 082 216 842
2008	2 371 000 000	Arrêté du 14 décembre 2007	21/12/2007	2 988 100 170
2007	2 489 651 288	Arrêté du 12 janvier 2009	17/01/2009	3 225 890 967
2006	2 496 573 907	Arrêté du 3 janvier 2008	13/12/2008	3 283 019 653
2005	2 621 422 517	Arrêté du 29 décembre 2006	12/01/2007	3 503 295 266
2004	2 721 396 789	Arrêté du 27 décembre 2005	17/01/2006	3 704 310 881

2003	2 782 073 114	Arrêté du 5 janvier 2005	26/01/2005	3 867 582 402
2002	2 926 390 173	Arrêté du 19 décembre 2003	20/12/2003	4 151 728 266
2001	2 756 111 325	Arrêté du 20 janvier 2003	24/01/2003	3 987 183 571
2000	2 900 437 115	Arrêté du 9 mars 2006	30/03/2006	4 264 251 651
1999	19 811 930 746	Arrêté du 12 février 2001	21/12/2001	4 513 940 791
1998	19 579 175 035	Arrêté du 1er décembre 2000	02/12/2000	4 483 727 804
1997	19 179 505 965	Arrêté du 26 juillet 1999	30/07/1999	4 420 465 492
1996	18 924 456 486	Arrêté du 17 mars 1998	29/03/1998	4 412 795 490
1995	18 744 489 148	Arrêté du 21 janvier 1997	24/01/1997	4 457 899 134
1994	18 121 424 512	Arrêté du 19 mars 1996	22/03/1996	4 391 364 621
1993	17 020 818 925	Arrêté du 14 février 1995	25/02/1995	4 192 737 134
1992	13 937 161 546	Arrêté du 24 janvier 1994	05/02/1994	3 505 467 485
1988	5 316 019 353	Arrêté du 2 février 1990	04/03/1990	1 512 796 160
1987	4 895 024 305	Arrêté du 1er juin 1989	20/06/1989	1 430 499 435
1985	3 736 269 917	Arrêté du 10 avril 1987	05/05/1987	1 156 209 051
1984	3 863 900 193	Arrêté du 3 octobre 1986	24/10/1986	1 265 230 254
1983	3 267 030 829	Arrêté du 8 octobre 1985	22/10/1985	1 148 990 501
1982	3 043 421 891	Arrêté du 7 décembre 1984	26/12/1984	1 173 351 259
1981	2 091 627 696	Arrêté du 31 décembre 1982	12/01/1983	901 715 404
1980	1 705 380 434	Arrêté du 15 décembre 1981	23/12/1981	833 750 211

1978	1 106 592 553	Arrêté du 18 décembre 1979	21/12/1979	680 531 093
Total	70 405 017 335			100 776 734 509

Source : Mission. Les montants sont en francs jusqu'en 1999. Le chiffre 2008 n'est pas le montant définitif mais le montant provisionnel.

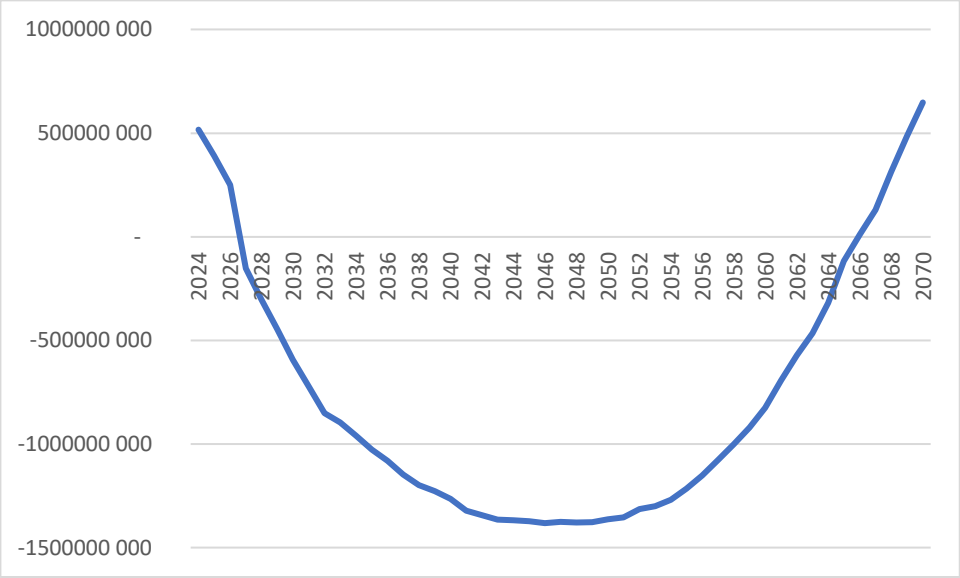
[25] On peut ainsi reconstituer le total de 80 Md€ évoqué par de nombreux interlocuteurs de la mission dans le cadre de ses échanges : la mission a été en mesure de documenter une somme des montants nominaux à hauteur de 70 Md€, cohérente en tenant compte des années manquantes (1974 à 1977, 1979, 1986 et 1989 à 1991) avec un total de 80 Md€.

[26] Toutefois, l'ajout de sommes versées à des dates différentes pose un problème d'actualisation. Par conséquent, en tenant compte de l'inflation, ce sont en fait plus de 100 Md€ de 2023 qui ont été versés par la CNRACL au titre de la compensation démographique depuis 50 ans. Ce chiffre n'est d'ailleurs qu'un minorant, une petite dizaine de versements demeurant manquants au moment de la rédaction de ce rapport.

1.2.3 La CNRACL devrait bénéficier dans les prochaines années du mécanisme

[27] Étant donnée la dynamique démographique de la CNRACL, celle-ci va se retrouver à brève échéance dans une situation bénéficiaire : dans le scénario central présenté par la DSS, la CNRACL deviendrait bénéficiaire du dispositif en 2027 et elle devrait recevoir plus d'1 Md€ par an à compter de 2035 comme le montre le graphique suivant :

Schéma 1 : Projections de solde de compensation démographique pour la CNRACL



Source : DSS. Scénario à 1,6 %.

[28] Les projections montrent une amélioration relative de la situation de la CNRACL à compter de 2055 – avec toutes les précautions devant être prises s'agissant de projections à des horizons aussi lointains.

2 Le dispositif de compensation démographique fait l'objet de critiques

[29] Le dispositif de compensation démographique peut faire l'objet de critiques quant à son existence même, et quant à ses modalités.

[30] S'agissant de son existence, la question d'un mécanisme déplaçant le résultat des régimes « excédentaires » aux régimes « déficitaires » peut se poser. La Cour des comptes travaille sur ces aspects et proposera diverses pistes pour ce dispositif, dont sa suppression.

[31] En ce qui concerne les modalités de la compensation, les critiques portent sur plusieurs domaines :

- la non inclusion des non salariés et des régimes complémentaires dans le dispositif (2.1) ;
- le décompte des effectifs (2.2) ;
- le calcul de la pension de référence (2.3).

2.1 Alors que les régimes complémentaires ne font pas partie du dispositif, la question de l'inclusion partielle des régimes de non salariés se pose

[32] S'agissant des régimes de non salariés, il s'agit plus précisément de la non inclusion dans le dispositif tenant compte de leur capacité contributive. En effet, aux termes de l'article L. 134-1 du code de la sécurité sociale, cette situation demeure « *tant que les capacités contributives de l'ensemble des non-salariés ne pourront être définies dans les mêmes conditions que celles des salariés* ». Or, les revenus des non salariés sont suffisamment connus pour qu'il soit envisagé par exemple de les faire bénéficier d'une assurance chômage, ce qui laisse penser que les conditions prévues par la loi pour exclure les non salariés de l'intégralité du dispositif ne sont plus remplies.

[33] S'agissant des régimes complémentaires, ils ne font partie d'aucun dispositif de compensation. En effet, créé en 1974 dans un contexte de diminution de l'importance des secteurs primaire et secondaire, avec les conséquences démographiques et donc financières sur les régimes de retraite associés, la compensation n'a concerné que les régimes de base. Les régimes complémentaires, qui ne contribuent pas au mécanisme, ont opté pour la constitution de réserves afin d'atténuer les conséquences d'une attrition démographique.

2.2 Les effectifs cotisants et retraités sont un élément sensible

[34] Le décompte des effectifs concerne aussi bien les cotisants (2.2.1) que les pensionnés (2.2.2).

2.2.1 Les cotisants à plusieurs régimes comptent plusieurs fois

[35] S'agissant des cotisants, il s'agit[81] de « *toute personne quel que soit son âge, exerçant une activité professionnelle, assujettie à un régime obligatoire de sécurité sociale et qui verse personnellement ou pour laquelle est versée une cotisation* », parmi lesquelles les personnes dont les cotisations sont prises en charge par le FSV.

[36] Cela fait que des personnes pluriactives, soit qu'elles occupent plusieurs emplois simultanément dans plusieurs régimes différents[82], soit qu'elles soient de passage dans un régime[83], sont comptées autant de fois dans le nombre de cotisants.

[37] Dans ces configurations, les régimes pour lesquelles les polyaffiliés ont des cotisations faibles sont désavantagés (puisque les ressources fictives du régime sont proportionnelles au nombre de cotisants et que les cotisations ont été relativement faibles en regard) dans le cadre de la compensation démographique « simple » (la faiblesse des cotisations est prise en compte dans le cadre de la compensation entre régimes de salariés car c'est la masse salariale et non le nombre de cotisants qui y est considérée). Idéalement, il conviendrait donc de redresser ces effectifs en équivalents temps plein.

[38] Enfin, la question d'un âge maximal visant à rendre comparables les situations de régimes différents, pourrait également se poser : les régimes pour lesquels les affiliés liquident leur pension plus tardivement sont ainsi désavantagés dans les mécanismes de compensation.

2.2.2 La comptabilisation des pensionnés se heurte à des sujets d'âge minimal, de polyaffiliation et de réversion

[39] Seuls les « *retraités d'au moins soixante-cinq ans titulaires d'une pension de droit direct* » sont pris en compte dans le mécanisme de compensation. Cela a une double conséquence :

- les régimes étant aujourd'hui presque tous alignés, y compris pour les motifs de départ anticipé, les conditions deviennent comparables sans besoin de retraiter les effectifs. Par ailleurs, l'âge d'annulation de la décote[84] a été porté de 65 ans à 67 ans, sans que les textes concernant la compensation n'aient suivi. Cet âge a une conséquence par exemple en droit du travail, puisque l'employeur peut rompre le contrat de travail d'un salarié ayant atteint

[81] CSS, art. D. 134-4.

[82] Par exemple, un fonctionnaire titulaire d'un emploi à temps incomplet à 80 % auprès d'un employeur, affilié à ce titre à la CNRACL, et à 20 % auprès d'un autre employeur et donc affilié à ce titre à la CNAV et à l'IRCANTEC (qui ne participe pas au dispositif de compensation car régime complémentaire).

[83] Par exemple un ressortissant d'un régime agricole, ou de professions libérales, ou encore des avocats, soumis au régime des collaborateurs occasionnels du service public à l'occasion d'une expertise ou d'une vacation.

[84] L'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale prévoit que l'âge d'ouverture des droits à pension « *est fixé à soixante-quatre ans pour les assurés nés à compter du 1er janvier 1968* » et l'article L. 351-8 du même code prévoit que « *bénéficient du taux plein même s'ils ne justifient pas de la durée requise d'assurance […] les assurés qui atteignent l'âge prévu au premier alinéa de l'article L. 161-17-2 augmenté de trois années* », soit 67 ans. L'écart entre âge d'ouverture des droits et âge d'annulation de la décote était de cinq années avant la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023.

cet âge (et, plus généralement, ayant atteint l'âge du taux plein) avec son accord – qui peut être implicite – jusqu'à 69 ans et sans son accord au-delà[85] ;

- par ailleurs, à l'instar de la situation existant pour les polyaffiliés, les polypensionnés comptent pour une unité dans chacun des régimes dans lesquels ils perçoivent une pension. Les régimes dans lesquels les pensions sont faibles (régimes « de passage ») sont alors avantagés puisque le nombre de pensionnés intervient dans le calcul du montant des charges fictives. On voit ici l'alternance de la situation des régimes « de passage », défavorisés dans le décompte des cotisants (pour la seule compensation démographique) mais favorisés dans le décompte des retraités. Inversement, les régimes dans lesquels un assuré social fait l'essentiel de sa retraite est désavantagé par la règle de décompte des retraités ;
- enfin, seuls sont comptabilisés les pensionnés de droit direct. Les pensionnés de droit dérivé, c'est-à-dire en pratique les réversataires, qui sont effectivement à la charge du régime sans que la compensation démographique les prenne en compte. La difficulté principale de la prise en compte des droits dérivés vient des règles différentes dans les différents régimes, quant aux quotités[86] de la réversion et à sa conditionnalité[87] (outre les conditions de vie commune, de durée d'affiliation ou de régime nuptial qui peuvent également varier).

2.3 La pension de référence est conçue pour limiter les effets de la compensation démographique

[40] La pension de référence est fixée par référence à la pension minimale servie par les régimes participant au dispositif. Ce choix conduit à limiter l'amplitude des transferts, et donc à défavoriser les régimes versant les prestations les plus élevées, comme c'est le cas en particulier des régimes de fonctionnaires, qui sont des régimes complets faisant office de régimes de base comme de régimes complémentaires.

[41] Cela signifie que la compensation n'a d'effet, pour ces régimes, que pour ce qui correspondrait à un régime de base limité à la pension de référence[88], c'est-à-dire « *la pension moyenne la plus basse parmi celles versées par les régimes concernés* ».

[85] CT, art. L. 1237-5.
[86] 50 % de la pension du titulaire de la pension principale dans les régimes « publics », le régime de la Banque de France, le régime des clercs et employés de notaires, le régime des industries électriques et gazières et les salariés du secteur ferroviaire, 54 % dans le régime général, le régime des professions libérales, le régime des marins, le régime des non salariés agricoles et le régime des indépendants, 60 % pour les salariés agricoles.
[87] Sans condition pour les régimes « publics », le régime de la Banque de France, le régime des industries électriques et gazières, celui des clercs et employés de notaires, le régime des marins, le régime des salariés agricoles et le régime des salariés du secteur ferroviaire, sous condition de ressources pour le régime général, le régime des professions libérales, le régime des indépendants et le régime des non salariés agricoles.
[88] CSS, art. D. 134-2.

ANNEXE 3 : L'assiette des cotisations

ANNEXE 3 : L'ASSIETTE DES COTISATIONS 81

1 LES COTISATIONS SONT ESSENTIELLEMENT ASSISES SUR LE TRAITEMENT BRUT INDICIAIRE 82

1.1 LE TRAITEMENT INDICIAIRE BRUT EST L'ASSIETTE DE LA RETENUE FONCTIONNAIRE ET DE LA CONTRIBUTION EMPLOYEUR 82

1.2 D'AUTRES ELEMENTS DE REMUNERATION PEUVENT ETRE INCLUS DANS L'ASSIETTE 83

1.2.1 Le CTI concerne 950 000 agents, essentiellement hospitaliers 84

1.2.2 La NBI représente une masse financière annuelle de moins de 300 M€ 85

1.2.3 La prime spéciale de sujétion est également prise en compte dans l'assiette de cotisations . 86

1.2.4 La prime de feu donne droit, en sus, à des majorations de durée de cotisation 88

2 LES PRIMES REPRESENTENT ENTRE 20 ET 25 % DE LA REMUNERATION D'UN FONCTIONNAIRE TERRITORIAL OU HOSPITALIER 89

2.1 DANS UN SCENARIO EXPANSIONNISTE, L'ELARGISSEMENT DE L'ASSIETTE CONTRIBUE A DES RESSOURCES MAJOREES DE 2,5 A 4,3 MD€ CHAQUE ANNEE TOUT EN DIMINUANT LEGEREMENT LE NET DE CHAQUE FONCTIONNAIRE 90

2.2 DANS UN SCENARIO RESTRICTIF, L'ELARGISSEMENT DE L'ASSIETTE CONTRIBUE A DES RESSOURCES MAJOREES DE 1,9 A 3,2 MD€ CHAQUE ANNEE INTEGRALEMENT A LA CHARGE DES FONCTIONNAIRES .91

3 L'EXTENSION DE L'ASSIETTE DE COTISATIONS AUX PRIMES AURAIT UNE CONSEQUENCE FORTE SUR LA SOLVABILITE A LONG TERME DE LA CNRACL 92

3.1 L'ELARGISSEMENT DE L'ASSIETTE DE COTISATIONS AUX PRIMES SANS CREATION DE DROITS NOUVEAUX AMELIOREREAIT TRES SENSIBLEMENT LA SITUATION FINANCIERE DE LA CNRACL 92

3.2 LA CREATION DE DROITS A RETRAITE A DUE CONCURRENCE DE L'ELARGISSEMENT DE L'ASSIETTE DE COTISATION DEGRADERAIT A LONG TERME LA SITUATION DE LA CAISSE ET INTERROGERAIT L'EXISTENCE DE L'ERAFP 94

3.3 L'ASSIETTE DE COTISATIONS DE L'ERAFP SERAIT VIDE SI LES PRIMES ETAIENT PLEINEMENT INCLUSES DANS L'ASSIETTE DE COTISATIONS 96

[1] La présente annexe présente l'assiette de cotisations des fonctionnaires territoriaux et hospitalier, essentiellement assise sur le traitement indiciaire brut, à l'exception de certaines primes ouvrant droit à pension (1). L'assujettissement des primes sur les ressources de la CNRACL créerait immédiatement des ressources de l'ordre de trois à sept milliards d'euros les premières années de la mise en place de la mesure (2), mais conduirait à long terme à une amplification des difficultés financières de la caisse (3).

1 Les cotisations sont essentiellement assises sur le traitement brut indiciaire

[2] Les ressources de la CNRACL proviennent pour l'essentiel des cotisations reçues des fonctionnaires et employeurs publics. Ces cotisations proviennent pour l'essentiel du traitement indiciaire brut (1.1), les primes demeurant en principe exclues de l'assiette des cotisations, à l'exception de certaines primes ouvrant des droits et soumises à cotisations (1.2).

L'alignement des prestations de retraite entre les trois versants de la fonction publique

L'article L. 556-15 du code général de la fonction publique prévoit que « *le régime de retraite des agents des collectivités territoriales et de leurs établissements publics affiliés à la Caisse nationale de retraite comporte des avantages comparables à ceux consentis par les régimes généraux de retraite des agents de l'Etat et ne peut prévoir d'avantages supérieurs* ».

De manière générale, les principaux éléments relatifs à la constitution des droits à pension ainsi qu'à leur liquidation se trouvent dans le code des pensions civiles et militaires de retraite, applicable aussi bien aux fonctionnaires de l'État qu'aux fonctionnaires des deux autres versants de la fonction publique (l'article L2 renvoie aux « *fonctionnaires civils auxquels s'appliquent les lois n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État* », texte par ailleurs partiellement abrogés.

1.1 Le traitement indiciaire brut est l'assiette de la retenue fonctionnaire et de la contribution employeur

[3] Les cotisations à la CNRACL comportent :

- une retenue, supportée par le fonctionnaire, « *sur les sommes qui sont payées à titre de traitement indiciaire brut, à l'exclusion des indemnités de toute nature* » (article 3 du décret n° 2007-173 du 7 février 2007), dont le taux est fixé depuis 2020 à 11,10 % (article 1er du décret n° 2010-1749 du 30 décembre 2010) ;
- une contribution, supportée par l'employeur public, assise également sur les sommes payées à titre de traitement indiciaire brut (article 5 du décret n° 2007-173 du 7 février 2007). Le taux de cette contribution s'établit à 31,35 % (article 5 du décret n° 91-613 du 28 juin 1991 modifié).

[4] Le traitement indiciaire brut (TIB) est l'assiette de droit commun pour les cotisations à la CNRACL. En 2022, les cotisations reçues s'élevaient à 23,5 Md€ dont 1,7 Md€ (soit un peu plus de 7 %) au titre des primes cotisées (et ouvrant droit à pension).

1.2 D'autres éléments de rémunération peuvent être inclus dans l'assiette

[5] À titre dérogatoire, certains éléments de rémunération peuvent être inclus, en tout ou partie, dans l'assiette et ouvrir des droits à pension :

- le complément de traitement indiciaire (CTI) instauré par l'article 48 de la loi n° 2020 1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021 (1.2.1) ;
- la nouvelle bonification indiciaire (NBI) prévue par l'article 25 de la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales (1.2.2) ;
- pour certains cadres C de la fonction publique hospitalière, la prime spéciale de sujétion (1.2.3) ;
- enfn, pour les sapeurs-pompiers professionnels, l'indemnité de feu (1.2.4).

[6] Les principales caractéristiques de ces dispositifs sont résumées dans le tableau suivant :

Tableau 1 : Descriptif des principales assiettes de cotisations

Dispositif	Retenue fonctionnaire	Contribution employeur	Nombre d'actifs concernés	Montant des cotisations	Nombre de pensionnés bénéficiaires	Montants (pensions liquidées)
CTI	11,10 %	31,65 %	950 337	1 148	25 075	42
NBI	11,10 %	31,65 %	768 235	273	35 549	7
Prime spéciale de sujétion	12,60 %	35,15 %	240 885	268	6 716	16
Indemnité de feu (assiette et durée)	14,90 %	31,65 %	43 679	-	-	-

Source : Mission et CDC/DPS pour les chiffrages. La prime de feu ne peut être individualisée car elle est administrativement nativement incluse dans le TIB retenu lors de la liquidation de la pension. Chiffres 2022 à l'exception des montants de cotisation (2023). Les montants sont en M€.

1.2.1 Le CTI concerne 950 000 agents, essentiellement hospitaliers

[7] Mis en place par l'article 48 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021, c'est-à-dire dans un contexte de pandémie COVID-19 et du « Ségur de la santé », le CTI était initialement versé aux fonctionnaires (indépendamment de leur versant de la fonction d'appartenance) exerçant leurs fonctions au sein des établissements de santé, des EHPAD et des structures sanitaires militaires. Il a ensuite été élargi à l'ensemble du secteur médico-social[89] en 2021, tout en incluant une restriction sur le public éligible, puis au secteur social[90] (en incluant par exemple les services de protection judiciaire de la jeunesse, la protection maternelle infantile ou les services d'aide sociale à l'enfance).

[8] Le CTI « est soumis aux contributions et cotisations prévues à l'article L. 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite dans les conditions fixées pour le traitement ou la solde » et ouvre droit à un supplément de pension, « les conditions de jouissance et de réversion de ce supplément de pension [étant] identiques à celles de la pension elle-même ».

[9] Le montant du CTI est versé mensuellement[91] et exprimé en points d'indices[92]. Il est de 49 points d'indice[93] (soit 241,22 € mensuels depuis le 1er juillet 2023).

[10] Le CTI est soumis, dans des conditions équivalentes au TIB, à une retenue supportée par le fonctionnaire (décret n° 2007-173, art 3 I bis) et à une contribution acquittée par l'employeur (décret n° 2007-173, art 3 I bis).

[11] En 2023, le CTI concernait 950 000 fonctionnaires hospitaliers et territoriaux répartis de la manière suivante :

Tableau 2 : Effectifs concernés par le CTI

	Effectifs
FPH	861 645
FPT	89 818
Total	951 463
Total sans doublons	950 337

Source : CDC/DPS. Les doublons sont liés aux changements de versant en cours d'année.

[89] Article 42 de la loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022
[90] Article 44 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.
[91] Article 15 du décret n° 2020-1152 du 19 septembre 2020.
[92] Article 17 du décret n° 2020-1152 du 19 septembre 2020.
[93] Le point d'indice a une valeur annuelle de 59,0734 € depuis le 1er juillet 2023 (article 3 du décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985. Cela correspond approximativement à une valeur mensuelle de 4,92 €.

[12] S'agissant des pensionnés, les montants peuvent être significatifs pour les agents concernés :

Tableau 3 : Importance de la majoration induite par le CTI

	Part du CTI dans la pension des agents bénéficiaires
FPH	8,26 %
FPT	9,08 %

Source : CDC/DPS. Liquidations en 2022

1.2.2 La NBI représente une masse financière annuelle de moins de 300 M€

[13] L'article L. 712-12 du code général de la fonction publique dispose que *« le fonctionnaire occupant un emploi comportant une responsabilité ou une technicité particulières peut se voir attribuer à ce titre une nouvelle bonification indiciaire »*.

[14] Exprimée en points d'indice et versée mensuellement[94], les emplois donnant droit à NBI sont listés dans des décrets, principalement pour les deux versants territorial et hospitalier :

- décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale ;
- décret n° 92-112 du 3 février 1992 relatif à la nouvelle bonification indiciaire attachée à des emplois occupés par certains personnels de la fonction publique hospitalière.

[15] La NBI *« est prise en compte pour le calcul de la pension de retraite »* (loi n° 91-73 du 18 janvier 1991, art. 27). Le droit à pension en sus est calculé dans les mêmes conditions que celui issu du traitement indiciaire brut en remplaçant ce dernier par la *« moyenne annuelle de la somme perçue au titre de la nouvelle bonification indiciaire »*.

[16] À l'instar du TIB, la NBI est soumise à des cotisations de deux natures :

- une retenue, à charge du fonctionnaire en bénéficiant (article 3 II du décret n° 2007-173 du 7 février 2007), fixée par décret au même taux que la retenue frappant le traitement indiciaire brut (décret n° 91-163, art. 5 prévoyant que « *le taux de la retenue prévue au II de l'article 3 du décret du 7 février 2007 […] est égal à celui de la retenue mentionnée au I de l'article 3 du même décret* ») ;
- une contribution, à charge de l'employeur public (article 5 II du décret n° 2007-173 du 7 février 2007) fixée par décret au même taux que la retenue frappant le traitement indiciaire brut

[94] Décret n° 2006-779, art. 1er pour la fonction publique territoriale et décret n° 92-112, art. 1er pour la fonction publique hospitalière.

(décret n° 91-163, art. 5 prévoyant que « *le taux de la retenue prévue au II de l'article 5 du décret du 7 février 2007 […] est égal à celui de la retenue mentionnée au I de ce même article* »).

[17] En 2023, la NBI concernait 770 000 agents répartis de la manière suivante :

Tableau 4 : Effectifs concernés par la NBI

	Effectifs	Nombre moyen de points
FPH	259 364	12,52
FPT	509 370	15,40
Total	768 734	14,43
Total sans doublons	768 235	-

Source : CDC/DPS. Les doublons sont liés aux changements de versant en cours d'année.

[18] S'agissant des pensionnés, la majoration de la retraite des agents concernés demeure modeste :

Tableau 5 : Importance de la majoration induite par la NBI

	Part du CTI dans la pension des agents bénéficiaires
FPH	0,92 %
FPT	1,19 %

Source : CDC/DPS. Liquidations en 2022.

1.2.3 La prime spéciale de sujétion est également prise en compte dans l'assiette de cotisations

[19] La prime spéciale de sujétion est prise en compte dans le calcul des droits et retenues pour pension dans la limite de 10 % du TIB de certains personnels de la fonction publique hospitalière :

- les aides-soignants[95] (article 37 de la loi n° 2003-1199 du 18 décembre 2003 de financement de la sécurité sociale pour 2004) ;

[95] Avec les fusions de corps, le corps des aides-soignants des établissements relevant du livre IX du code de la santé publique (situation avant 2021) a été remplacés par celui des aides-soignants et aux auxiliaires de puériculture de la fonction publique hospitalière ainsi qu'aux aides médico-psychologiques et

- les accompagnants éducatifs et sociaux (article 3 V – pour la retenue supplémentaire exigée des fonctionnaires – et article 5 IV – pour la contribution supplémentaire exigée des employeurs – du décret n° 2007-173 du 7 février 2007), pourtant non mentionnés par la LFSS pour 2004.

[20] S'agissant des aides-soignants, la prime spéciale de sujétion est soumise[96], dans la limite de 10 % du TIB de l'agent :

- à la retenue prévue au I de l'article 3 du décret n° 2007-173 du 7 février 2007 ;
- à la contribution prévue au I de l'article 5 du décret n° 2007-173 du 7 février 2007.

[21] La prime spéciale de sujétion est en outre soumise à une contribution supplémentaire, prévue simultanément par :

- l'article 37 de la loi n° 2003-1199 du 18 décembre 2003 ;
- l'article 18-1 du décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 ;
- les articles 3 et 5 du décret n° 2007-173 du 7 février 2007.

[22] Les taux de ces contributions supplémentaires s'élèvent[97] :

- à 1,5 % pour la retenue prélevée au fonctionnaire ;
- à 3,5 % pour la contribution exigée de l'employeur.

[23] En 2023, la prime spéciale de sujétion concernait 240 000 agents, répartis de la manière suivante :

Tableau 6 : Effectifs concernés par la prime spéciale de sujétion

	Effectifs
FPH	239 384
FPT	1 598
Total	240 982
Total sans doublons	240 885

Source : CDC/DPS. Les doublons sont liés aux changements de versant en cours d'année.

accompagnants éducatifs et sociaux de la filière soignante de catégorie C de la fonction publique hospitalière (voir par exemple l'arrêté du 24 décembre 2021 – JORF du 28 décembre 2021).

[96] Article 18-1 du décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003.

[97] Article 5 du décret n° 91-613 du 28 juin 1991.

[24] À l'instar du CTI, ce dispositif représente une part significative de la pension des agents en bénéficiant :

Tableau 7 : Importance de la prime spéciale de sujétion

	Part de la prime spéciale de sujétion dans la pension des agents bénéficiaires
FPH	11,94 %
FPT	11,95 %

Source : CDC/DPS. Liquidations en 2022.

1.2.4 La prime de feu donne droit, en sus, à des majorations de durée de cotisation

[25] Pour tous les fonctionnaires ayant occupé durant au moins 17 ans des emplois de sapeur-pompier professionnel, l'indemnité de feu est prise en compte dans le calcul des droits à pension (article 17 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990).

[26] Elle est « assujettie aux retenues et contributions supportées au titre des pensions par les intéressés et leurs collectivités employeurs dans des conditions fixées » par décret en conseil d'État, celui-ci[98] prévoyant l'assiette (la somme du TIB et de la NBI) et renvoyant à un décret la fixation des taux. Ceux-ci s'élèvent :

- à 2 % pour la retenue fonctionnaire ;
- la contribution employeur a été supprimée au 15 mars 2021. Elle s'élevait auparavant à 3,6 %.

[27] L'indemnité de feu présente en outre la particularité d'accorder, une majoration du nombre de trimestres validés[99] dans la limite de cinq ans, sous conditions de durée d'un *« cinquième du temps de service effectivement accompli en qualité de sapeurs-pompiers professionnels, sous réserve d'avoir accompli dix-sept années en cette qualité et vingt-sept années de service en tant que fonctionnaire »*. Cette majoration fait également l'objet de cotisations CNRACL, en sus des prélèvements précédents d'un montant de 1,8 % pour la retenue fonctionnaire[100].

[28] La prime de feu concerne 43 679 agents, relevant presqu'intégralement de la fonction publique territoriale.

[98] Décret n° 2007-173 du 7 février 2007, article 3 (retenue fonctionnaire) et article 5 (contribution employeur dans sa version en vigueur jusqu'au 15 mars 2021).
[99] Décret n°2003-1306 du 26 décembre 2003, article 15 dressant la liste des majorations du nombre de trimestres validés.
[100] Décret n° 91-613 du 28 juin 1991, article 5.

2 Les primes représentent entre 20 et 25 % de la rémunération d'un fonctionnaire territorial ou hospitalier

[29] La part des primes dans le salaire brut des agents des trois versants de la fonction publique varient d'une année sur l'autre tout en demeurant compris entre 23 et 25 % pour la fonction publique territoriale et entre 22 et 25 % pour la fonction publique hospitalière (avec une année 2020 atypique en raison de la pandémie de COVID-19), comme le montre le tableau ci-dessous :

Tableau 8 : Taux de primes dans les trois versants de la fonction publique

	FPT	FPH	Pour mémoire, FPE
Taux de primes[101] en 2016	23,2 %	22,8 %	22,0 %
Taux de primes[102] en 2017	22,9 %	22,1 %	19,8 %
Taux de primes[103] en 2018	24,2 %	25,0 %	22,6 %
Taux de primes[104] en 2019	24,6 %	24,6 %	22,5 %
Taux de primes[105] en 2020	24,8 %	27,3 %	22,8 %
Taux de primes[106] en 2021	24,3 %	23,7 %	23,4 %

Source : Mission

[30] L'inclusion des primes dans l'assiette prise en compte pour les droits à pension est une revendication de longue date des organisations syndicales de fonctionnaires. Dans ce chapitre, la mission s'intéresse à l'impact qu'aurait cette inclusion sur le seul volet des ressources de la CNRACL : la question des droits associés est étudiée au chapitre 3.

[101] Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, DGAFP, édition 2019.
[102] Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, DGAFP, édition 2019.
[103] Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, DGAFP, édition 2020.
[104] Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, DGAFP, édition 2021.
[105] Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, DGAFP, édition 2022.
[106] Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, DGAFP, édition 2023.

[31] Ainsi, en prenant des hypothèses de taux de primes de 20, 25 et 30 %, on cherche à déduire l'impact qu'aurait, sur la masse des cotisations, les deux scénarios topiques suivants :

- dans un premier scenario, dit expansionniste (2.1), le niveau de primes est maintenu « constant », ce qui signifie simultanément une baisse de revenu net pour les fonctionnaires et surtout un renchérissement des coûts totaux supportés par les employeurs publics ;
- dans un second scénario, dit restrictif (2.2), le niveau des primes, compris entre 20 et 30 % pour la situation initiale, est diminué afin que le coût total pour l'employeur public demeure constant. Dans ce scénario, seuls les fonctionnaires financent in fine l'augmentation de l'assiette.

2.1 Dans un scénario expansionniste, l'élargissement de l'assiette contribue à des ressources majorées de 2,5 à 4,3 Md€ chaque année tout en diminuant légèrement le net de chaque fonctionnaire

[32] On peut en déduire, avec des scénarios à 20, 25 et 30 % de taux de primes, l'assiette supplémentaire et par conséquent les cotisations qui viendraient s'ajouter aux produits de la CNRACL :

Tableau 9 : Impact de la prise en compte des primes dans les produits de la CNRACL – scénario montant brut de primes constant (expansif)

Taux de prime	Assiette supplémentaire			Cotisations supplémentaires		
	FPT	FPH	Total	FPT	FPH	Total
20 %	3 483	2 343	5 826	1 489	1 001	2 490
25 %	4 644	3 124	7 768	1 985	1 335	3 321
30 %	5 971	4 016	9 987	2 552	1 717	4 269

Source : Mission. Montants en M€ sur la base des cotisations 2022.

[33] En réalité, cette augmentation de ressources serait :

- une perte immédiate de revenus pour les fonctionnaires, qui supporteraient pour plus d'un quart cette augmentation de l'assiette des cotisations, soit entre 600 millions d'euros de revenu net en moins pour les fonctionnaires dans l'hypothèse basse de taux de primes et plus d'un milliard dans l'hypothèse haute ;
- une augmentation des cotisations versées par les employeurs public pour le reliquat, soit entre 1,8 et 3,2 milliards d'euros de cotisations supplémentaires à verser.

[34] On observe que l'impact est équivalent à une hausse du taux de cotisation total (sans discuter de la répartition entre agent et employeur public) de 10,7 points de base (pour le scénario 20 %), 14,2 points de base (pour le scénario 25 %) et 18,3 points de base (pour le scénario 30 %).

[35] Il faut remarquer que dans le scénario ici exploré, les taux de primes demeurent constants et ce sont les fonctionnaires et employeurs publics qui absorbent l'augmentation de l'assiette de cotisations, par une diminution du net en fin de mois pour les premiers et par une augmentation des charges de personnel pour les seconds.

2.2 Dans un scénario restrictif, l'élargissement de l'assiette contribue à des ressources majorées de 1,9 à 3,2 Md€ chaque année intégralement à la charge des fonctionnaires

[36] L'adaptation des employeurs publics à la nouvelle situation pourrait conduire à diminuer sensiblement le niveau de primes de manière à ce que la masse salariale chargée demeure inchangée. Dans ce scénario, si la masse salariale induite par le traitement indiciaire brut est constante, c'est sur la masse de primes que vient s'imputer l'assujettissement, pour leur seule composante employeur.

Tableau 10 : Impact de l'assujettissement des primes – scénario dépense de rémunération employeurs constante (restrictif)

Chiffres en M€	20 %		25 %		30 %	
	FPT	FPH	FPT	FPH	FPT	FPH
Traitement indiciaire brut	33 372	22 448	33 372	22 448	33 372	22 448
Primes (non assujetties)	3 483	2 343	4 644	3 124	5 971	4 016
Masse salariale chargée	36 855	24 791	38 016	25 572	39 343	26 465
Primes brutes (si assujetties)	2 645	1 779	3 527	2 373	4 535	3 051
Retenues fonctionnaire	294	198	392	263	502	339
Augmentation cotisations	1 131	760	1 508	1 014	1 939	1 304

Source : Mission. Le taux employeur de 31,35 %et le taux fonctionnaire de 11,10 %ont été employés dans ce tableau sauf pour la reconstitution d'assiette pour laquelle le taux de 2022 (soit 30,35 %) a été utilisé. Année 2022. Chiffres en M€.

[37] On voit que dans cette hypothèse, la masse de primes distribuées diminuerait d'un quart. qui serait entièrement à la charge des fonctionnaires, qui en plus verraient les trois quarts restants affectés de la retenue de 11,10 %.

[38] Même dans ce scénario restrictif, les ressources augmenteraient entre 3,5 et cinq milliards d'euros.

3 L'extension de l'assiette de cotisations aux primes aurait une conséquence forte sur la solvabilité à long terme de la CNRACL

[39] L'élargissement de l'assiette de cotisations aux primes peut se faire en prenant en compte tout, partie ou pas du tout les droits nouveaux qui seraient ainsi créés. Ainsi, deux scénarios extrêmes doivent être envisagés :

- l'élargissement de l'assiette sans création de droits nouveaux (3.1) ;
- l'élargissement de l'assiette avec création à due concurrence et intégrale de droits nouveaux (3.2).

[40] Dans les deux hypothèses, un effet de deuxième tour de cette mesure serait l'augmentation de la masse salariale sous assiette prise en compte dans le cadre de la compensation démographique inter régimes (voir annexe 2) : entre 2,5 et 4,3 Md€ dans le scénario expansionniste et de 1,9 à 3,2 Md€ dans le scénario restrictif. Cela signifie concrètement que la CNRACL verrait sa contribution réhaussée, et qu'elle deviendrait bénéficiaire du dispositif de compensation démographique sensiblement plus tard.

[41] Enfin, dans le cas où les primes seraient incluses dans l'assiette des cotisations des régimes de fonctionnaires, le régime additionnel de la fonction publique verrait son assiette annulée (3.3).

3.1 L'élargissement de l'assiette de cotisations aux primes sans création de droits nouveaux améliorerait très sensiblement la situation financière de la CNRACL

[42] Si la modification d'assiette décrite au chapitre précédent n'est pas accompagnée d'augmentation corrélative des droits, l'augmentation des ressources n'est pas suivie d'une modification des charges, la pension demeurant calculée sur le traitement indiciaire brut. Dans ce cas, ce sont plusieurs milliards d'euros, financés exclusivement par les fonctionnaires dans le scénario restrictif et pour trois quarts par les employeurs publics dans le scénario expansif.

[43] Ce scénario correspond à une diminution très importante du rendement du régime et n'est très probablement pas acceptable par le corps social à ce stade. Il est donc instruit à titre d'illustration mais n'est pas réaliste.

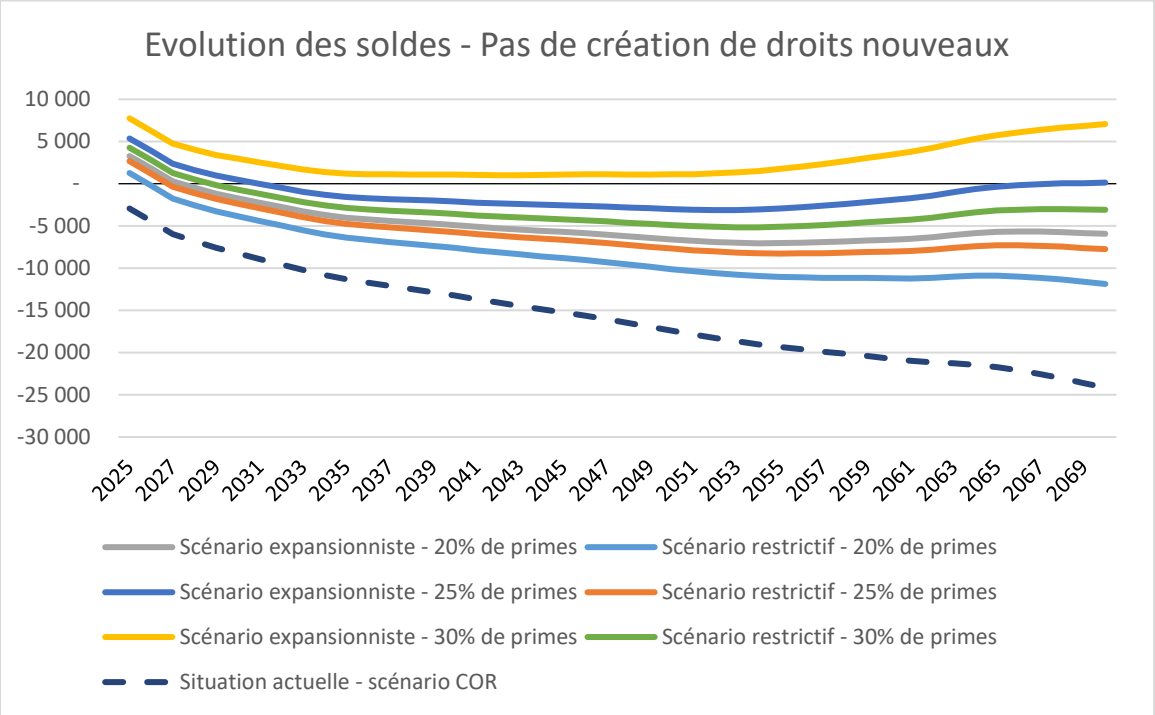
[44] Ces remarques faites, le surplus de cotisations ainsi apporté à la caisse assure un résultat positif jusqu'en 2030 dans le scénario le plus défavorable et de manière pérenne dans le scénario le plus favorable.

[45] Ainsi, dans le scénario le plus favorable (lorsque la masse de primes est la plus élevée, c'est-à-dire lorsque le taux de primes est à 30 % et dans l'hypothèse expansionniste), les ressources nouvelles créées par l'assujettissement sont supérieures aux déficits projetés, ce qui conduit à un solde excédentaire de manière permanente.

[46] Inversement, dans le scénario le moins favorable (lorsque la masse de primes la plus faible, c'est-à-dire lorsque le taux de primes est à 20 % dans l'hypothèse restrictive), les ressources nouvelles ne permettent de dégager un résultat positif que les premières années, la caisse demeurant déficitaire au-delà de 2026.

[47] Le graphique ci-dessous présente l'évolution du solde de la CNRACL dans les deux scénarios (expansionniste et restrictif) avec trois niveaux de primes (20, 25 et 30 %) :

Graphique 1 : Évolution du solde de la CNRACL avec assujettissement des primes sans création de droits nouveaux



Source : Mission sur la base des données CDC/DPS. Méthodologie : sur la base d'un scénario central COR fourni par la CDC/DPS (avec les seules prestations de droit direct), distinguant chaque année cotisations, prestations afférentes à des liquidations avant le 1er janvier 2025 et prestations afférentes à des liquidations après le 1er janvier 2025, la mission a augmenté la seule masse des cotisations correspondant à l'assujettissement des primes (trois hypothèses : 20, 25 et 30 % de primes, applicables dans deux scénarios à rémunération brute constante d'une part et d'autre part coût employeur constant).

[48] Il convient de relever qu'en toute hypothèse, la situation financière serait sensiblement meilleure qu'en l'absence de cette mesure.

3.2 La création de droits à retraite à due concurrence de l'élargissement de l'assiette de cotisation dégraderait à long terme la situation de la caisse et interrogerait l'existence de l'ERAFP

[49] La création de droits en contrepartie de l'élargissement de l'assiette aux primes, ce qui signifie en pratique d'arrêter un mécanisme de correspondance primes / points[107], présenterait l'avantage d'augmenter très sensiblement les ressources (comme indiqué supra). Cette augmentation est immédiate et concernerait la masse totale des cotisants.

[50] Inversement, les droits ainsi augmentés monteraient en charge :

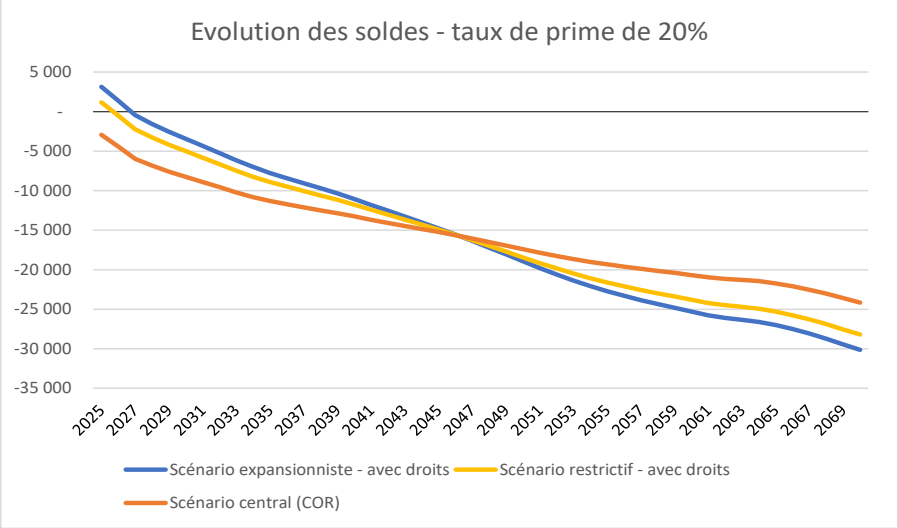
- immédiatement, sauf à remettre en cause le principe de calcul des droits à retraite assis sur les six derniers mois. Ainsi, la mission a fait l'hypothèse que dès le 1er janvier 2025, l'intégralité des pensions liquidées bénéficie de cette mesure ;
- mais progressivement. En effet, si l'augmentation de l'assiette concerne l'ensemble des cotisants, seules les liquidations à compter du 1er janvier 2025 seraient concernées : l'effet stock constaté sur les cotisations ne concernerait pas les prestations.

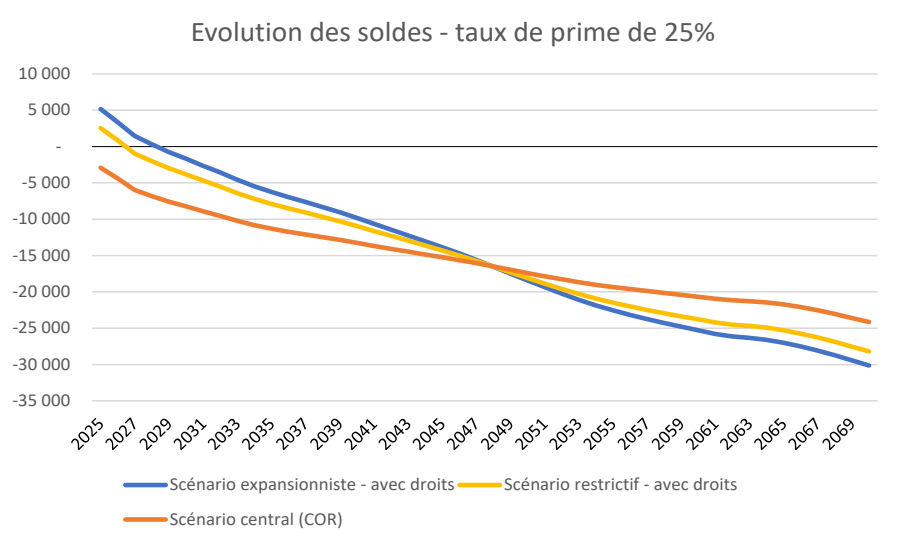
[51] Ces éléments combinés laissent présager une amélioration temporaire de la situation financière, les pensionnés relevant des nouvelles règles remplaçant progressivement les pensionnés ayant liquidé sous l'empire des règles actuelles. Un point d'équilibre, où ces deux tendances se compensent, apparaîtrait entre 2047 (scénarios défavorables) et 2050 (scénarios favorables), puis l'inclusion des primes dans l'assiette de cotisations viendrait dégrader la situation financière. Par ailleurs, l'homothétie qu'entraînerait la mesure laisse craindre que plus un scénario est favorable à court terme, plus il est défavorable à long terme.

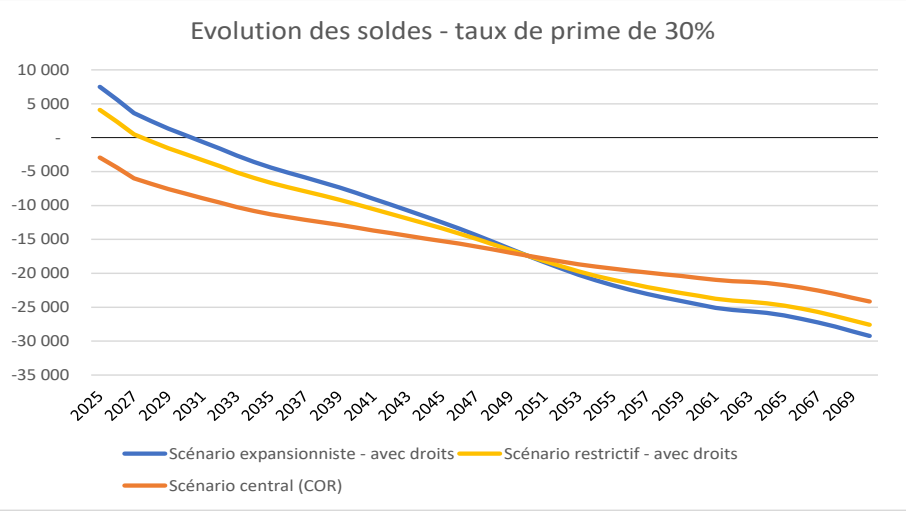
[52] La mission a simulé, dans les deux scénarios expansionniste et restrictif décrits supra, et pour des taux de primes de 20, 25 et 30 % les effets sur le solde annuel de la CNRACL de l'inclusion des primes dans l'assiette de cotisations :

[107] Un exercice semblable a été mené dans le cadre du protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) entre 2016 et 2019.

Graphique 2 : Impact financier de l'inclusion des primes dans l'assiette de cotisations







Source : Mission sur la base de données CDC/DPS. Méthodologie : sur la base d'un scénario central COR fourni par la CDC/DPS (avec les seules prestations de droit direct), distinguant chaque année cotisations, prestations afférentes à des liquidations avant le 1er janvier 2025 et prestations afférentes à des liquidations après le 1er janvier 2025, la mission a augmenté la masse de cotisations correspondant à l'assujettissement des primes (trois hypothèses : 20, 25 et 30 % de primes, applicables dans deux scénarios à rémunération brute constante d'une part et d'autre part coût employeur constant), et, dans la même proportion, les seules prestations correspondant à des liquidations après le 1er janvier, les liquidations antérieures demeurant inchangées.

[53] En conclusion, l'inclusion des primes dans l'assiette de cotisations améliorerait à court et moyen terme la situation financière de la CNRACL – sans toutefois remédier pleinement aux déficits attendus – puis, à horizon 2045-2050, amplifierait les difficultés. Les besoins de financement augmenteraient de l'ordre de 3,5 à 6 Md€ en 2070.

3.3 L'assiette de cotisations de l'ERAFP serait vide si les primes étaient pleinement incluses dans l'assiette de cotisations

[54] L'élargissement de l'assiette aux primes devrait également poser la question du devenir de l'ERAFP. En effet, le régime additionnel de la fonction publique a été mis en place à l'occasion de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites afin de prendre en compte l'absence de prise en compte des primes dans l'assiette de cotisations – et de droits – des régimes de la fonction publique. L'assiette des cotisations au RAFP[108] est *« une fraction »* (précisée par voie réglementaire[109] *« le taux global de cotisation est fixé à 10 %du montant de l'assiette […] réparti à parts égales entre l'employeur et le bénéficiaire »*, *« dans la limite de 20 % du traitement indiciaire brut total ou de la solde brute totale perçus au cours de l'année »*) *« de l'ensemble des éléments de rémunération de toute nature non pris en compte dans l'assiette de calcul des pensions civiles et militaires de retraite »*.

[55] Or, la prise en compte de celles-ci dans l'assiette de calcul des pensions civiles annule au sens propre l'assiette soumise à cotisations du RAFP. Deux hypothèses doivent alors être envisagées :

- la disparition progressive du RAFP, ne recevant plus de cotisations mais demeurant engagé tant que des bénéficiaires du régime demeurent vivants. La question de la liquidation, sur plusieurs décennies, de ce régime – qui ne présente pas de difficulté conceptuelle particulière s'agissant d'un régime en capitalisation[110] - se poserait alors ;
- le maintien du RAFP, qui devrait alors reposer sur une nouvelle base textuelle (et une nouvelle assiette) et surtout se positionnerait comme un régime additionnel « d'entreprise » classique, avec la question de la mise en concurrence – ou non – d'un opérateur pour gérer un régime supplémentaire ordinaire.

[108] Article 76 de la loi n° 2003-775.
[109] Articles 2 et 3 du décret n° 2004-569 du 18 juin 2004.
[110] La loi mentionne un fonctionnement en « répartition provisionnée », mais les engagements étant intégralement provisionnés (article 28 du décret n° 2004-569), il s'agit en fait d'un régime en capitalisation.

Pièce jointe : Règles de calcul de la retraite de la fonction publique et du secteur privé – Une analyse sur cas types

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
Sous-direction de l'observation de la solidarité
Bureau « Retraites »

Affaire suivie par : Anthony MARINO
Mèl. : anthony.marino@sante.gouv.fr
Réf. DREES-BRET n°24-04

Paris, le 13 mars 2024

Note à l'attention de Messieurs Le Guillou, Trupin, Ruol et Sayen (IGAS, IGF et IGA)

Règles de calcul de la retraite de la fonction publique et du secteur privé : une analyse sur cas types

À la demande de l'IGAS, l'IGF et l'IGA, et dans le cadre de l'examen de la situation financière de la CNRACL, la Drees a été sollicitée pour comparer sur cas types sur les règles de calcul du secteur privé et de la fonction publique.

Plus précisément, il s'agit de comparer les niveaux de pensions perçus par des assurés de la fonction publique selon les règles de calcul appliqués, pour des carrières données inchangées. En effet, il n'est pas pertinent de comparer directement les pensions effectivement versées par le régime général et l'Agirc-Arrco d'un côté (secteur privé) et la FPE ou la CNRACL de l'autre (fonction publique), régimes dont les personnes affiliées sont différentes :

- Les assurés diffèrent en terme de durée d'affiliation.
  La Cnav verse des pensions en lien avec des durées de carrière en moyenne plus faibles, là où les droits acquis dans la fonction publique sont généralement plus longs[1].

- Les assurés n'ont pas les mêmes trajectoires de carrière, ni les mêmes catégories sociales et donc niveaux de rémunération.
  Le niveau de qualification est, en moyenne, plus élevé dans la FPE avec une sur-représentation des agents de catégorie A.

Cette thématique a fait l'objet d'un Dossier de la Drees détaillé[2]. Cette étude a montré que sur la génération 1958, la pension moyenne augmenterait de 1,5 % en appliquant les règles du secteur privé (Cnav et Agirc-Arrco) aux fonctionnaires titulaires, à rémunération brute identique. Cette stabilité, en moyenne, recouvre toutefois d'importantes disparités, en fonction du niveau de rémunération et du taux de primes notamment. Il est proposé dans cette note de reproduire le même type d'analyse, mais cette fois-ci sur cas-types. Si cette approche ne permet pas de considérer la diversité des situations possibles, elle permet de mettre en lumière les mécanismes en jeu et d'illustrer la sensibilité des résultats aux hypothèses, trajectoires ou situations.

[1] Le coefficient de proratisation moyen est de 0,72 à la Cnav contre 0,87 pour les fonctionnaires d'État pour les assurés nés en 1950 résidant en France (fiche 11 du Panorama annuel *Les retraités et les retraites*). Ce coefficient rapporte la durée validée dans le régime à la durée d'assurance requise pour liquider au taux plein, paramètre évoluant d'une génération à l'autre.

[2] « *Retraite : règles de la fonction publique et du privé - Comparaison du calcul des droits à la retraite à l'aide du modèle Trajectoire* », M. Chopard, R. Guirriec, S. Herbillon-Leprince, A. Marino et C. Rousset, Dossier de la Drees n° 103. Ce document est disponible au lien : https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/publications-communique-de-presse/les-dossiers-de-la-drees/retraite-regles-de-la-fonction-publique

1. Les mécanismes en jeu

1.1. Les disparités de règles

Les règles du secteur privé et celles de la fonction publique diffèrent à de nombreux égards. Au premier rang, on peut citer trois principales différences :

- ***Le régime de la FPE et la CNRACL sont des régimes intégrés.***
  Hormis le complément versé au titre du RAFP (qui n'est pas comparable à l'Agirc-Arrco), il n'y a pas de régime complémentaire dans la fonction publique. Les droits sont quasi uniquement acquis à la FPE ou la CNRACL, dits régimes intégrés, quel que soit le niveau de rémunération alors que, dans le secteur privé, ils sont acquis différemment selon le niveau de salaire :
  - Sous le plafond de la sécurité sociale (PSS)[3], les droits sont en grande partie à la Cnav (et, dans une moindre mesure, à l'Agirc-Arrco)
  - Au-dessus du PSS : ils sont acquis uniquement à l'Agirc-Arrco[4].

- ***Les droits et cotisations sont calculés hors primes dans la fonction publique.***
  A la FPE et la CNRACL, les cotisations et la pension à la liquidation sont calculés sur le seul traitement, c'est-à-dire hors primes. En revanche, dans le secteur privé, la quasi-totalité de la rémunération est prise en compte.
  Les primes génèrent des droits au RAFP depuis 2005, mais compte tenu de l'assiette (les primes dans la limite de 20 % du traitement) et du taux de cotisation limité (10 %), les droits procurés par ce régime sont faibles et ne procurent qu'un taux de remplacement très modéré[5].

- ***La pension est calculée sur le dernier traitement dans la fonction publique.***
  Dans les régimes de la fonction publique, la pension est calculée sur le dernier traitement perçu plus de six mois. La trajectoire passée affecte le niveau de cotisations versées en cours de carrière, mais pas la pension perçue.
  En revanche, dans le secteur privé, l'ensemble des rémunérations sont retenues à l'Agirc-Arrco (les points étant acquis tout au long de la carrière), et les 25 meilleures années à la Cnav. Précisons que les 25 meilleures salaires passés (dits portés au compte) sont retenus sous PSS et revalorisés selon l'inflation ; ce dernier point est d'importance.

Il existe d'autres sources d'écart : prise en compte du temps partiel, minimum de pension, réversion, droits familiaux, invalidité, etc. Elles ne sont pas illustrées dans cette note.

1.2. Les déterminants en jeu

Compte tenu des trois principaux écarts mentionnés, ce sont quatre déterminants qui vont influer (en première analyse) sur l'avantage comparatif des règles de la fonction publique ou du secteur privé (tableau 1).

- ***Le taux de primes.***
  Plus le taux de prime est important, plus l'assiette des droits s'élargit en retenant les règles du secteur privé, lesquelles deviennent plus favorables *toutes choses égales par ailleurs*.
  En corollaire, précisons que les cotisations acquittées s'accroissent elles aussi.

- ***La dynamique de carrière individuelle.***
  Les agents de la fonction publique sont positionnés dans des grilles de rémunération. Elles déterminent l'indice majoré (IM) lequel, multiplié par la valeur du point (VP), donne le traitement. Plus la trajectoire de grilles individuelle est dynamique, et plus le dernier traitement est relativement élevé et, donc, les règles du secteur privé défavorables (en retenant les autres salaires passés) – là aussi *toutes choses égales par ailleurs*.

[3] 3 864 euros au 1er janvier 2024.
[4] Une cotisation déplafonnée existe à la Cnav mais elle ne génère aucun droit à pension.
[5] Le taux de remplacement procuré par le RAFP sur le cas type de fonctionnaire de catégorie B est de l'ordre de 2 % à 2,5 % à compter de la génération 1980 selon le rapport du COR.

- ***La dynamique du point d'indice.***
  La valeur du point est l'autre déterminant du dynamisme de carrière : il affecte quant à lui l'ensemble des titulaires. Plus la VP est supposée dynamique, et plus le dernier traitement est relativement élevé et, donc, les règles du secteur privé défavorables pour les mêmes raisons, *toutes choses égales par ailleurs*.
  Ainsi, de manière polaire et hypothétique, un assuré qui 1) aurait atteint assez tôt le dernier échelon de sa grille et donc n'aurait pas évolué en terme d'indice durant les 25 dernières passées et 2) aurait connu un gel continu du point d'indice en terme nominal, verrait son traitement gelé en nominal, et donc baisser en réel en fin de carrière[6]. Le salaire de référence augmenterait en considérant les règles du privé sur les 25 meilleures années revalorisées selon les prix. Ce résultat contre-intuitif provient de la déconnexion, dans la situation ainsi retenue, entre évolution de la valeur du point (gel nominal) et revalorisation des salaires portés au compte (inflation).

- ***Le niveau de rémunération***
  La Cnav et l'Agirc-Arrco présentent des niveaux de rendement différents : il est nettement plus faible dans les régimes complémentaires[7].
  Si le taux de cotisation global (Cnav + Agirc-Arrco) est quasi identique en-dessous et au-dessus du PSS, les droits acquis sont plus faibles au-dessus du PSS car portés par l'Agirc-Arrco.
  Plus le niveau de salaire est supposé élevé, et plus les règles du secteur privé s'avèrent défavorables car les droits sont davantage acquis dans les régimes complémentaires. Encore une fois, ce constat est pertinent *toutes choses égales par ailleurs*.

Tableau 1. Déterminants des avantages comparatifs des règles de la fonction publique et du secteur privé

Règles du privé favorables	Règles de la fonction publique favorables
Taux de primes élevé	Taux de primes faible
Carrière peu dynamique	Carrière dynamique
Valeur du point FP peu dynamique	Valeur du point FP dynamique
Rémunération faible	Rémunération élevée

Ces déterminants ne sont toutefois pas totalement décorrélés, de telle sorte qu'ils n'interviennent pas *toutes choses égales par ailleurs.*

Par exemple, les assurés dont la carrière indiciaire est la plus dynamique sont généralement les cadres, lesquels bénéficient souvent d'un taux de primes plus élevé. Cela conduit, de surcroît, à des niveaux de rémunérations plus élevés. *In fine*, seule la chronique de valeur du point, exogène, est relativement décorrélée du reste et affecte l'ensemble des carrières[8]. Cette hypothèse est donc déterminante et plusieurs variantes vont donc être examinées.

Enfin, il convient de préciser que, en élargissant l'assiette de cotisation aux primes, le passage à un calcul selon les règles du secteur privé à rémunération brute identique conduit à une diminution de la rémunération nette (voir Dossier de la Drees n° 103).

[6] Il convient de préciser toutefois que la GIPA (Garantie Individuelle de Pouvoir d'Achat), assure un rattrapage individuel en cas de baisse de rémunération en termes réels. Ce complément prend toutefois la forme de primes, et est donc sans effet sur la pension.
[7] Voir à ce sujet le document n°5 « Redistribution selon le niveau de rémunération sur carrières complètes » de la séance du COR d'octobre 2021 (Effets redistributifs du système de retraite).
[8] C'est légèrement abusif car l'hypothèse de VP détermine aussi le niveau de salaire et la part de rémunération sous PSS, ce dernier évoluant comme le salaire moyen.

2. Les carrières types considérées

Il est proposé de considérer 4 grilles différentes, d'agents de catégorie C, B, A et A+.

Les grilles sont définies par une chronique annuelle d'indices majorés, s'échelonnant sur une période de 43 ans (durée d'assurance requise pour liquider au taux plein à compter de la génération 1965).

Afin de pouvoir faire varier les hypothèses de valeur du point FP, la génération 2001 est considérée, avec un début de carrière à 21 ans (en 2022). L'assuré est supposé liquider sa pension à taux plein, au titre de la catégorie sédentaire (droit commun), dès l'âge d'ouverture des droits de 64 ans (donc en 2065) au terme de 43 ans de carrière. Le départ étant au taux plein, il n'y a aucune décote et la proratisation est pleine (carrière complète).

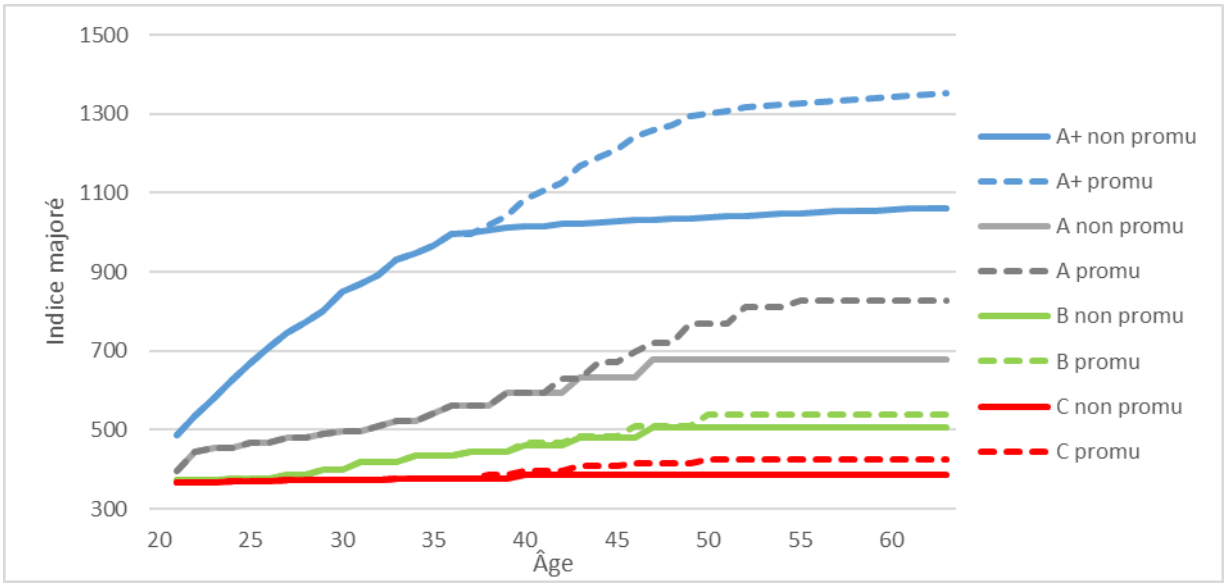
Aucun droit familial n'est pris en compte, ni aucun dispositif spécifique à certaines catégories : bonifications (par exemple bonification du cinquième du temps de service accompli pour les policiers et les militaires), majorations de durée d'assurance (par exemple pour les catégories actives de la FPH) ou bien encore sujétions particulières élargissant l'assiette (sapeurs-pompiers, aides-soignants, etc.).

Les quatre grilles considérées sont retenues en lien avec les corps et grades prépondérants afin de reproduire les carrières prévalant dans la fonction publique :

- Grille de catégorie C : adjoint administratif ;
- Grille de catégorie B : secrétaire administratif ;
- Grille de catégorie A : professeur certifié ;
- Grille de catégorie A + : administrateur de l'État.

Les grades voire corps ne sont pas figés au cours d'une carrière, les fonctionnaires peuvent être promus au grade supérieur voire à un corps supérieur – ce qui affecte la dynamique de carrière (ainsi que le niveau). De ce fait, les 4 cas types sont considérés dans deux configurations : l'une dans laquelle ils restent continûment dans leur grade d'entrée, l'autre dans laquelle ils sont promus au grade supérieur en milieu de carrière (graphique 1). Ce sont donc 8 cas types différents qui sont examinés.

Graphique 1. Carrières et grilles indiciaires retenues



3. L'exemple d'une carrière type de catégorie B

On considère dans cette partie, à titre illustratif, le seul cas de l'agent de catégorie B n'étant pas promu.

3.1. Hypothèses et précisions préliminaires

On appelle taux de prime le ratio primes/traitement. Il ne doit pas être confondu avec la part de primes qui rapporte, quant à elle, les primes à la rémunération totale. Par exemple, pour un fonctionnaire ayant 1000 € de traitement et 250 € de primes, le taux de primes est de 25 % (250/1000) et la part de primes de 20 % (250/1250).

Le taux de primes est supposé stable tout au long de la carrière d'un cas type.

Les hypothèses économiques ou réglementaires sont celles du COR dans le cadre de son rapport annuel de 2023 : inflation tendancielle de 1,75 %, croissance des salaires de 1 % en réel[9] et baisse du rendement de l'Agirc-Arrco jusqu'en 2034.

S'agissant de la rémunération des fonctionnaires, le COR ne postule pas explicitement d'évolution de la valeur du point. La direction du Budget lui fournit une chronique d'évolution du traitement moyen et du salaire moyen (avec primes) selon le versant, ce qui induit (*modulo* le glissement-vieillesse-technicité) une évolution implicite de la valeur du point, ainsi qu'une évolution du taux de primes.

Compte tenu de la forte sensibilité des résultats à ces hypothèses, il est proposé ici de retenir trois évolutions possibles de la VP (gel nominal, inflation, ou salaire moyen), et donc de ne pas nécessairement s'en tenir aux seules hypothèses de la direction du Budget pour le rapport du COR. À titre de précision, et pour rappel, ces hypothèses pour le COR sont :

- Pour le traitement moyen : un quasi-gel en nominal jusque 2027[10], une progression très légèrement supérieure à l'inflation de 2027 à 2037 puis une évolution similaire au salaire moyen de l'économie au-delà.
- Pour le taux de primes : une hausse jusqu'en 2037, puis une stabilité.

Dans un premier temps, les règles de calcul sont comparées avant prise en compte des minima de pension. Ces derniers, qui sont des dispositifs de solidarité, vont être amenés à jouer un rôle important dans certaines situations (faible dynamique de valeur du point) et sont examinés dans un second temps. Cela permet de distinguer leur seul impact des règles de calcul hors solidarité.

3.2. Les résultats

Pour le cas type de catégorie B non promu né en 2001 avec un taux de prime de 20 %, et une valeur du point évoluant comme les prix, le taux de remplacement, i.e. le ratio entre la pension brute à la liquidation et la dernière rémunération brute, est, à la liquidation au taux plein, de 64,9 % avec les règles de la fonction publique. En appliquant les règles du secteur privé, le taux de remplacement est plus élevé (66,2%).

Le tableau 2 synthétise l'ensemble des résultats pour ce cas type, en faisant varier le taux de prime (10%, 20% ou 30 %) mais aussi la valeur du point fonction publique : gel en nominal, évolution comme l'inflation ou évolution selon le salaire moyen.

Pour chaque configuration, la règle de calcul la plus favorable (public ou privé) est grisée.

[9] Le COR retient quatre hypothèses de long terme d'évolution de la productivité dans son rapport de 2023 : 0,7% ; 1 % ; 1,3 % et 1,6 %. Pour cette grandeur, comme pour l'inflation, les valeurs ici mentionnées sont les valeurs tendancielles. À court terme, productivité et inflation sont conformes au Programme de stabilité.

[10] Hors prise en compte du Ségur de la Santé à la FPH.

Tableau 2. Taux de remplacement du cas type B né en 2001 non promu, selon les règles de calcul, l'évolution de la valeur du point fonction publique et le taux de prime (hors minima de pension)

Taux de primes	Valeur du point fonction publique	Taux de remplacement règles fonction publique	Taux de remplacement règles du privé
10 %	Gel nominal	70,1 %	96,0 %
20 %		66,0 %	96,0 %
30 %		60,9 %	96,0 %
10 %	Prix	69,5 %	66,2 %
20 %		64,9 %	66,2 %
30 %		59,9 %	66,2 %
10 %	Salaires	69,3 %	58,1 %
20 %		64,5 %	58,1 %
30 %		59,5 %	58,1 %

À cas type donné :

- Le taux de remplacement selon les règles de la fonction publique dépend quasi essentiellement du taux de primes[11]. L'hypothèse de valeur du point FP est quasi sans effet car la dynamique de carrière n'intervient pas dans le calcul de la pension (hormis le RAFP).

- Le taux de remplacement selon les règles du secteur privé dépend quasi essentiellement de l'hypothèse d'évolution de valeur du point (déterminant pente de carrière et niveau de rémunération). L'hypothèse du taux de prime est sans effet pour ce cas type dont la rémunération est dans toutes les configurations en-deça du PSS ; ce n'est pas le cas des cas types de cadres supérieurs (voir résultats de la partie suivante).

In fine, pour ce cas type :

- Pour une valeur du point gelée en nominal, les règles du privé sont plus favorables, et ce que le taux de primes soit de 10 %, 20 % ou 30 %.

- Pour une valeur du point évoluant comme le salaire moyen, les règles de la fonction publique sont plus favorables que le taux de primes soit de 10 %, 20 % ou 30 %.

- Pour une valeur du point évoluant comme l'inflation, les règles de la fonction publique sont plus favorables pour un taux de primes de 10 %, mais moins favorables pour un taux de primes de 20 % ou 30 %.

[11] En effet, au régime intégré (FPE/Cnracl), le taux de remplacement au taux plein pour un monopensionné est de 0,75 x 1/(1+taux de prime). S'y ajoute une fraction, marginale, de pension au titre du RAFP.

4. Les résultats pour l'ensemble des cas types : quelles règles sont les plus favorables, selon le cas type, le taux de prime et l'hypothèse de valeur du point

Les résultats et comparaisons sont reproduits pour l'ensemble des cas types (tableaux 3 à 10).

Tableau 3. Taux de remplacement du cas type A+ né en 2001 non promu, selon les règles de calcul, l'évolution de la valeur du point fonction publique et le taux de prime (hors minima de pension)

Taux de primes	Valeur du point fonction publique	Taux de remplacement règles fonction publique	Taux de remplacement règles du privé
10 %	Gel nominal	70,0 %	93,4 %
20 %		65,9 %	92,0 %
30 %		60,8 %	90,0 %
10 %	Prix	69,5 %	62,0 %
20 %		64,9 %	62,0 %
30 %		59,9 %	58,7 %
10 %	Salaires	69,3 %	49,4 %
20 %		64,5 %	48,1 %
30 %		59,5 %	47,0 %

Tableau 4. Taux de remplacement du cas type A+ né en 2001 promu, selon les règles de calcul, l'évolution de la valeur du point fonction publique et le taux de prime (hors minima de pension)

Taux de primes	Valeur du point fonction publique	Taux de remplacement règles fonction publique	Taux de remplacement règles du privé
10 %	Gel nominal	69,8 %	80,6 %
20 %		65,5 %	79,7 %
30 %		60,4 %	78,5 %
10 %	Prix	69,3 %	53,3 %
20 %		64,6 %	51,8 %
30 %		59,6 %	50,7 %
10 %	Salaires	69,2 %	42,9 %
20 %		64,3 %	41,9 %
30 %		59,3 %	41,0 %

Tableau 5. Taux de remplacement du cas type A né en 2001 non promu, selon les règles de calcul, l'évolution de la valeur du point fonction publique et le taux de prime (hors minima de pension)

Taux de primes	Valeur du point fonction publique	Taux de remplacement règles fonction publique	Taux de remplacement règles du privé
10 %	Gel nominal	70,0 %	90,0 %
20 %		65,8 %	90,0 %
30 %		60,8 %	90,0 %
10 %	Prix	69,5 %	65,3 %
20 %		64,8 %	65,3 %
30 %		59,8 %	65,3 %
10 %	Salaires	69,2 %	57,4 %
20 %		64,4 %	56,3 %
30 %		59,5 %	54,5 %

Tableau 6. Taux de remplacement du cas type A né en 2001 promu, selon les règles de calcul, l'évolution de la valeur du point fonction publique et le taux de prime (hors minima de pension)

Taux de primes	Valeur du point fonction publique	Taux de remplacement règles fonction publique	Taux de remplacement règles du privé
10 %	Gel nominal	69,8 %	77,7 %
20 %		65,4 %	77,7 %
30 %		60,4 %	77,7 %
10 %	Prix	69,3 %	60,3 %
20 %		64,6 %	60,3 %
30 %		59,6 %	60,3 %
10 %	Salaires	69,1 %	50,8 %
20 %		64,3 %	49,1 %
30 %		59,3 %	47,5 %

Tableau 7. Taux de remplacement du cas type B né en 2001 non promu, selon les règles de calcul, l'évolution de la valeur du point fonction publique et le taux de prime (hors minima de pension)

Taux de primes	Valeur du point fonction publique	Taux de remplacement règles fonction publique	Taux de remplacement règles du privé
10 %	Gel nominal	70,1 %	96,0 %
20 %		66,0 %	96,0 %
30 %		60,9 %	96,0 %
10 %	Prix	69,5 %	66,2 %
20 %		64,9 %	66,2 %
30 %		59,9 %	66,2 %
10 %	Salaires	69,3 %	58,1 %
20 %		64,5 %	58,1 %
30 %		59,5 %	58,1 %

Tableau 8. Taux de remplacement du cas type B né en 2001 promu, selon les règles de calcul, l'évolution de la valeur du point fonction publique et le taux de prime (hors minima de pension)

Taux de primes	Valeur du point fonction publique	Taux de remplacement règles fonction publique	Taux de remplacement règles du privé
10 %	Gel nominal	70,0 %	91,1 %
20 %		65,9 %	91,1 %
30 %		60,8 %	91,1 %
10 %	Prix	69,5 %	64,6 %
20 %		64,8 %	64,6 %
30 %		59,8 %	64,6 %
10 %	Salaires	69,2 %	56,8 %
20 %		64,4 %	56,8 %
30 %		59,5 %	56,8 %

Tableau 9. Taux de remplacement du cas type C né en 2001 non promu, selon les règles de calcul, l'évolution de la valeur du point fonction publique et le taux de prime (hors minima de pension)

Taux de primes	Valeur du point fonction publique	Taux de remplacement règles fonction publique	Taux de remplacement règles du privé
10 %	Gel nominal	70,3 %	111,7 %
20 %		66,4 %	111,7 %
30 %		61,3 %	111,7 %
10 %	Prix	69,6 %	69,0 %
20 %		65,1 %	69,0 %
30 %		60,1 %	69,0 %
10 %	Salaires	69,4 %	60,2 %
20 %		64,7 %	60,2 %
30 %		59,7 %	60,2 %

Tableau 10. Taux de remplacement du cas type C né en 2001 promu, selon les règles de calcul, l'évolution de la valeur du point fonction publique et le taux de prime (hors minima de pension)

Taux de primes	Valeur du point fonction publique	Taux de remplacement règles fonction publique	Taux de remplacement règles du privé
10 %	Gel nominal	70,2 %	103,4 %
20 %		66,2 %	103,4 %
30 %		61,1 %	103,4 %
10 %	Prix	69,6 %	67,2 %
20 %		65,0 %	67,2 %
30 %		60,0 %	67,2 %
10 %	Salaires	69,3 %	58,8 %
20 %		64,6 %	58,8 %
30 %		59,6 %	58,8 %

Pour tous les cas types, l'hypothèse de progression de valeur du point gelée en nominal rend les règles du secteur privé plus favorables. Le taux de remplacement peut excéder 100 % notamment par le biais de l'indexation des salaires portés au compte sur les prix, qui rend, dans certaines situations de fin de carrière très plate, le salaire de référence dans le privé supérieur au dernier salaire.

De même, dans quasiment tous les cas, l'hypothèse de progression de la valeur du point selon le salaire moyen rend les règles de la fonction publique plus favorables – sauf dans le cas de l'agent C non promu (dont la carrière est très plate) ayant 30 % de primes.

En revanche, lorsque la valeur du point est supposée évoluer selon l'inflation, les résultats sont variables, en fonction du taux de prime et du cas-type,

Enfin, il convient de souligner que dans quelques cas, le taux de remplacement selon les règles du secteur privé varie selon le taux de prime (contrairement au constat fait pour l'agent B). Il s'agit des situations du cadre A (promu ou non promu) dans l'hypothèse de valeur du point évoluant selon les salaires, ou bien encore du cadre A+ (quelle que soit la configuration). Cela renvoie au fait que, pour ces niveaux de salaire, la rémunération excède le plafond de la sécurité sociale et, donc, la variation du taux de prime modifie la part de rémunération au-dessus de ce plafond, non prise en charge par le régime de base.

5. Les résultats pour l'ensemble des cas types et selon l'hypothèse d'évolution de valeur du point : quel taux de prime équilibre les règles de calcul ?

Comme vu précédemment, pour une valeur du point évoluant comme l'inflation et pour le cas type B non promu, les règles de la fonction publique sont plus favorables pour un taux de primes de 10 %, mais moins favorables pour un taux de primes de 20 %. Le taux de primes égalisant les pensions dans les deux règles se situe entre les deux : il est de 13 %.

Cette analyse, qui consiste donc à calculer le taux de primes implicite égalisant les règles de la fonction publique et celles du privé, est élargie à l'ensemble des 8 cas types et aux 3 évolutions de la valeur du point fonction publique. Pour chaque croisement cas type x valeur du point FP (24 configurations), il y a un unique taux de prime implicite assurant cette égalité (tableau 11) [hors prise en compte des minima].

Tableau 11. Taux de prime égalisant les règles de calcul fonction publique et secteur privé, à cas type et chronique de valeur du point donnés

Valeur du point fonction publique	Cas type	Taux de prime implicite assurant l'égalité des règles
Gel nominal	A + non promu	Aucun Quel que soit le taux de primes, les règle du privé sont plus favorables
	A + promu	
	A non promu	
	A promu	
	B non promu	
	B promu	
	C non promu	
	C promu	
Prix	A + non promu	33 %
	A + promu	61 %
	A non promu	19 %
	A promu	30 %
	B non promu	16 %
	B promu	20 %
	C non promu	11 %
	C promu	15 %
Salaires	A + non promu	77 %
	A + promu	105 %
	A non promu	52 %
	A promu	84 %
	B non promu	33 %
	B promu	36 %
	C non promu	29 %
	C promu	32 %

Les résultats sont très variables d'un cas type à l'autre et plus encore d'une hypothèse de VP à l'autre.

Compte tenu de l'effet cumulatif de l'indexation des salaires portés au compte sur les prix, l'hypothèse de gel de la VP en nominal conduit, dans tous les cas, à un gain en considérant les règles du privé, et ce même sans primes.

Dans la situation opposée, c'est-à-dire une VP évoluant comme les salaires, les taux de prime assurant l'égalité sont particulièrement élevés. Conformément aux résultats observés précédemment, ils sont toujours supérieurs à 30 % (à l'exception de l'agent C non promu). Ainsi ce taux de prime est par exemple de52 % pour le cadre A non promu (contre 19 % pour ce même agent mais dans le cas d'une VP évoluant selon l'inflation).

Le fait d'être promu augmente la pente de carrière et donc le taux de primes nécessaire pour parvenir à l'égalité des niveaux de pension : il est par exemple, dans l'hypothèse d'une VP évoluant selon l'inflation, de 11 % pour un C non promu et de 15 % pour C promu. De même, toutes choses égales par ailleurs, ce taux de prime « d'équilibre » est d'autant plus élevé pour les catégories hiérarchiques supérieures, dont la rémunération est élevée et dynamique : par exemple, toujours dans l'hypothèse d'une VP évoluant selon l'inflation 33 % pour un A + non promu contre 19 % pour un A non.

À titre de comparaison, le tableau 4 présente les taux de primes moyens en 2021 selon la catégorie hiérarchique et le versant (sans distinction des A et A+). Ils sont issus du rapport annuel de la fonction publique, publié en 2023 par la DGAFP[12] (tableau 12).

Tableau 12. Taux de prime moyen par catégorie hiérarchique et versant en 2021

Catégorie	Toute FP	FPE	FPT	FPH
A	28 %	25 %	40 %	32 %
B	41 %	51 %	36 %	27 %
C	32 %	43 %	29 %	32 %

Source : Rapport annuel 2023 de la fonction publique, DGAFP.

Le taux de primes tend globalement à croître avec la catégorie hiérarchique. Il demeure toutefois une exception notable, s'agissant des agents des fonctionnaires d'État de catégorie A. Leur taux moyen est plus faible en moyenne car il convient de distinguer, parmi eux, les enseignants dont le taux de prime est en moyenne plus faible (de l'ordre de 10 % à 15 %) des autres corps.

[12] https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/Publications/Rapport%20annuel/2023/RA_2023.pdf

6. L'apport des minima de pensions

Les calculs et comparaisons ont été réalisés jusqu'ici hors prise en compte des minima de pensions. Il s'agit du minimum garanti (MG) pour les régimes intégrés de la fonction publique, et du minimum contributif (MICO) au régime général.

Pour des hypothèses de valeur du point d'indice évoluant selon le salaire ou selon l'inflation, ces minima n'interviennent pas car les rémunérations et pensions dépassent les minima[13].

En revanche, pour une valeur du point gelée continûment en nominal, toutes les pensions sont portées à ces minima, hormis pour le cadre supérieur A+ et le cadre A promu. Cela renvoie au fait que la valeur du point est gelée alors que les minima évoluent plus dynamiquement : selon l'inflation pour le MG et selon le SMIC pour le MICO[14].

Avec prise en compte des minima dans l'hypothèse de valeur du point gelée, l'ensemble des cas types perçoivent finalement la même pension dans les règles de la fonction publique, et ce, en outre, indépendamment du taux de prime. Le dernier salaire, en revanche, est variable, de telle sorte que le taux de remplacement diminue lorsque le niveau de salaire croît (et donc la catégorie hiérarchique et le taux de prime).

Dans le secteur privé, le constat est le même au régime de base (mais pas à l'Agirc-Arrco, le régime complémentaire n'ayant pas de minimum). Le taux de remplacement dans les règles du privé diminue également lorsque la catégorie hiérarchique et le taux de primes croissent.

In fine, la prise en compte des minima accroît l'ensemble des taux de remplacement, dans les deux règles de calcul, mais le gain relatif des règles du secteur privé est fortement réduit (tableaux 13 et 14, respectivement sans et avec minima de pension). Une partie du gain provient d'ailleurs de la différence d'indexation des deux minima (MG et MICO).

Tableau 13. Taux de remplacement des différents cas type, selon les règles de calcul et le taux de prime. Hypothèse de valeur du point gelée en nominal. Hors minima de pension.

Taux de primes	Cas type	Taux de remplacement règles fonction publique	Taux de remplacement règles du privé
10 %	C non promu	70,3 %	111,7 %
20 %		66,4 %	111,7 %
30 %		61,3 %	111,7 %
10 %	C promu	70,2 %	103,4 %
20 %		66,2 %	103,4 %
30 %		61,1 %	103,4 %
10 %	B non promu	70,1 %	96,0 %
20 %		66,0 %	96,0 %
30 %		60,9 %	96,0 %
10 %	B promu	70,0 %	91,1 %
20 %		65,9 %	91,1 %
30 %		60,8 %	91,1 %
10 %	A non promu	70,0 %	90,0 %
20 %		65,8 %	90,0 %
30 %		60,8 %	90,0 %

[13] Hormis pour l'agent de catégorie C avec 10 % de primes et une valeur du point évoluant comme l'inflation.

[aril] La réforme de 2023 a modifié l'indexation du MICO. Ce minimum évolue désormais selon le SMIC, soit plus favorablement que l'ancienne revalorisation (inflation). Cette disposition, et plus généralement les mesures de la réforme relatives au MICO, ont fait l'objet d'une publication détaillée de la Drees : « *En 2024, la réforme du minimum contributif augmente la pension de 185 000 nouveaux retraités* », M. Chopard, Études et résultats n°1297, (https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/publications-communique-de-presse/etudes-et-resultats/en-2024-la-reforme-du-minimum-contributif)

Tableau 14. Taux de remplacement des différents cas types, selon les règles de calcul et le taux de prime. Hypothèse de valeur du point gelée en nominal. Avec minima de pension.

Taux de primes	Cas type	Taux de remplacement règles fonction publique	Taux de remplacement règles du privé
10 %	C non promu	132,8 %	145,7 %
20 %		123,7 %	135,4 %
30 %		114,1 %	127,0 %
10 %	C promu	121,0 %	133,1 %
20 %		112,7 %	124,2 %
30 %		104,1 %	116,6 %
10 %	B non promu	101,4 %	114,2 %
20 %		94,7 %	106,7 %
30 %		87,4 %	100,4 %
10 %	B promu	95,6 %	108,1 %
20 %		89,3 %	101,0 %
30 %		82,5 %	95,0 %
10 %	A non promu	76,4 %	90,6 %
20 %		71,7 %	90,0 %
30 %		66,2 %	90,0 %

La sous-directrice de l'observation de la solidarité

Julie Labarthe

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

L'insertion du symbole ❖ signifie que l'entretien a été effectuée en audio ou visioconférence

1 Cabinets ministériels

1.1 Première puis Premier ministre

Mme Taline APRIKIAN, conseillère technique collectivités territoriales

M. Richard BORDIGNON, conseiller finances locales et action publique territoriale

M. Charles BORIAUD, conseiller comptes sociaux

M. Renan MÉGY, conseiller territoires, chef de pôle

M. Julien RIGABER, conseiller fonction publique

M. Nicolas SCOTTÉ, conseiller technique protection sociale et comptes sociaux

1.2 Ministère des affaires sociales

Mme Justine HOCHEMAIN, conseillère chargée des comptes sociaux

1.3 Ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion

M. Giuliano DE FRANCHIS, conseiller chargé de la protection sociale

M. Charles MAHY, conseiller spécial

1.4 Ministère de la santé et de la prévention

Mme Capucine GRÉGOIRE❖, conseillère financement, protection sociale et produits de santé

1.5 Ministère délégué chargé des comptes publics

M. Richard BORDIGNON❖, conseiller budgétaire et finances locales

Mme Cécile BUCHEL, conseillère comptes sociaux et fonction publique

Mme Maud CHOQUET, conseillère comptes et budgets sociaux

M. Léon RANGIER, conseiller budgétaire

1.6 Ministère chargé des collectivités territoriales et de la ruralité

M. Théodore BIDGRAIN, directeur adjoint

1.7 Ministère de la transformation et de la fonction publiques

M. David BONNOIT, conseiller budget, politiques salariales et sociales

M. Paul PENY, directeur de cabinet

Mme Maëlle RENÉE, conseillère fonction publique territoriale, France services, affaires internationales et européennes

2 Directions d'administration centrale

2.1 Direction générale de l'administration et de la fonction publique

M. Guillaume TINLOT, chef de service

2.2 Direction de la sécurité sociale

M. Étienne BARRAUD, chef du bureau de la synthèse financière

Mme Élise BOEKWA❖, chargée d'études, bureau des études et évaluations

Mme Céline CHAROZÉ❖, adjointe à la cheffe du bureau de la prévision et de l'analyse des comptes

Mme Delphine CHAUMEL❖, sous-directrice des retraites et des institutions de la protection sociale complémentaire

Mme Caroline DROUIN❖, cheffe du bureau des régimes spéciaux

M. Antoine IMBERTI❖, adjoint au sous-directeur des études et des prévisions financières

M. Florian JACQUETIN❖, adjoint à la cheffe du bureau des études et évaluations

M. Thomas RAMILIJAONA, adjoint au sous-directeur du financement de la sécurité sociale

M. Élie RANDRIANA❖, chargé de mission au bureau des régimes spéciaux

Mme Léa RIVOT❖, cheffe du bureau prévision et analyse des comptes

2.3 Direction générale de la cohésion sociale

M. Michel ANRIJS, adjoint au sous-directeur professions sociales, emploi et territoires

Mme Agnès AYME❖, adjointe à la cheffe du bureau de la gouvernance du secteur social et médico-social, sous-direction affaires financières et modernisation

M. Julien CHAUVEL, chargé de mission auprès du sous-directeur professions sociales, emploi et territoires

Mme Sylvie GUESSAB❖, cheffe du bureau de la gouvernance du secteur social et médico-social, sous-direction affaires financières et modernisation

M. Jean-Robert JOURDAN, sous-directeur professions sociales, emploi et territoires

2.4 Direction générale de l'offre de soins

M. Charles BOURDEAUD'HUY, chef du bureau de l'organisation des politiques sociales et de développement des ressources humaines

Mme Claire-Lise BELLANGER-MAUFFRET❖, adjointe à a sous-directrice de la régulation de l'offre de soins

M. Rémi CASALIS❖, chef du bureau de la synthèse organisationnelle et financière

Mme Audrey WILTSHIRE, chargée de mission

2.5 Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques

Mme Isabelle LE ROUX, cheffe du bureau des professions de santé

M. Anthony MARINO, chef du bureau des retraites

M. Benoît OURLIAC, sous-directeur de l'observation de la santé et de l'assurance maladie

2.6 Direction du budget

Mme Adèle AUDEBAUD, adjointe au chef du bureau des retraites et régimes spéciaux

M. Florent MALIGNE, adjoint au chef de bureau 2BPSS

M. Benoît LAROCHE DE ROUSSANE, sous-directeur SD2

M. Louis NOUAILLE-DEGORCE, chef du bureau des comptes sociaux et de la santé

M. Bruno PATIER, chef du bureau des retraites et des régimes spéciaux

M. Thibaut ROULON, chef du bureau des collectivités locales

M. Jean Victor ROUX❖, adjoint au chef du bureau des collectivités locales

M. Stéphane VALOIS, chef du bureau 2BPSS (synthèse statutaire)

2.7 Direction générale des collectivités locales

M. Alexandre BARBIER❖, adjoint au chef du bureau du financement des transferts de compétences

M. Christophe BERNARD❖, sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale

M. Thibaut CARON❖, chargé de mission au sein de la sous-direction des élus locaux et de la fonction publique territoriale

M. Thomas FAUCONNIER❖, sous-directeur des finances locales et de l'action économique

M. Thomas MONTBATUT❖, chef du bureau du financement des transferts de compétences

3 Caisse nationale de retraite des agents des collectivités territoriales

M. Cyrille BELLANGER❖, vice-président, président de la commission du développement du partenariat

Mme Michèle BEN AZOUZ❖, vice-présidente du CAS, représentante des retraités et élue CGT

M. Jean-Pierre CAZENAVE❖, vice-président, président de la commission des comptes

M. Dominique RÉGNIER❖, administrateur

M. Richard TOURISSEAU❖, président du conseil d'administration

4 Caisse des dépôts et consignations – direction des politiques sociales

M. Xavier BARON❖, directeur de la gestion et du fonds IRCANTEC

Mme Florence BÉREAU, directrice du pilotage et de l'appui

Mme Laure DE LA BRETECHE❖, directrice déléguée des politiques sociales

Mme Marianne KERMOAL-BERTHOMÉ, directrice des politiques sociales

Mme Isabelle LE FOUEST, secrétaire générale

Mme Stéphanie LEFRANÇOIS❖, responsable adjointe service vie sociale

M. Ronan MAHIEU, directeur des études et des statistiques

Mme Myriam METAIS, directrice des finances

Mme Aurélie PITEAU❖, responsable des études et statistiques

M. Thierry RAVOT, directeur de l'établissement de Bordeaux

5 Employeurs publics

5.1 Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité

Mme Stéphanie COLAS❖, chargée de mission fonction publique territoriale

Mme Corinne DE LA METTRIE, directrice adjointe

Mme Murielle FABRE, secrétaire générale

5.2 Coordination des employeurs territoriaux

Mme Sylvie AMARAL-VACHEZ❖, directrice générale du CSFPT

M. Gil AVEROUS❖, président de Villes de France

M. Jérôme BRIEND❖, conseiller technique réforme territoriale, décentralisation et fonction publique, Départements de France

Mme France BURGY❖, directrice générale du CNFPT

Mme Margaux BEAU❖, chargée de missions, Villes de France

M. François DELUGA❖, ancien président du CNFPT

Mme Sandrine DERVILLE❖, membre du CSFPT

Mme Muriel FABRE❖, secrétaire générale de l'Association des maires de France

Mme Chantal GANTCH❖, vice-présidente de l'Association des maires ruraux de France

Mme Véronique GEAY❖, chargée d'études CSFPT

M. Michel HIRIART❖, président de la FNCDG

M. Christophe IACOBBI❖, membre du CSFPT

M. Philippe LAURENT❖, président du CSFPT

M. Simon MAUROUX❖, responsable du pôle institutions, droit et administration chez Intercommunalités de France

M. Yohann NÉDÉLEC❖, président du CNFPT

M. Jérémy PIERRE-NADAL❖, directeur de l'Observatoire des politiques régionales, Régions de France

Mme Emmanuelle ROUSSET❖, co-présidente de la commission « fonction publique territoriale », France urbaine

M. Bastien TALOC❖, conseiller fonction publique territoriale et institutions

5.3 Départements de France

Mme Badria ABDALLAH❖, CD Mayotte

Mme Céline CIONI❖, DRH département de Seine et Marne

Mme Anne COLIN❖, DRH du département de la Mayenne

M. Bruno DEMONT❖, DRH départent de la Somme

Mme Aurore DOS SANTOS❖, responsable de la mission parcours retraite, département des Yvelines

M. Rodolphe DONTENWILL❖, DRH adjoint département des Yvelines

Mme Paola LESQUELEN❖, CD Vendée

Mme Gaëlle RENARD❖, DRH département du Cher

M. Bernard SCHMELTZ❖, directeur général

Mme Elisabeth VOISIN❖, DRH département des Hauts de Seine

5.4 Fédération hospitalière française

M. Marc BOURQUIN❖, conseiller stratégie

Mme Hélène GENDREAU❖, responsable adjointe du pôle ressources humaines hospitalières

5.5 France urbaine

M. Franck CLAEYS, délégué adjoint

M. Bastien TALOC, conseiller fonction publique territoriale et institutions

6 Organisations syndicales d'agents publics

6.1 Confédération française démocratique du travail

Mme Marie COUBRET❖, secrétaire fédérale de la CFDT Interco, administratrice à la CNRACL

M. Bertrand LAISNE❖, secrétaire national fédéral de la CFDT Santé-Sociaux

Mme Isabelle MERCIER❖, secrétaire nationale confédérale, en charge notamment de la fonction publique

M. Jean-Luc SAPHORE❖, secrétaire général adjoint de la CFDT Fonction publique

M. Thibaut SELLIER❖, secrétaire confédéral, en charge des retraites.

6.2 Confédération générale du travail – fédération des services publics

M. Christophe COUDERC❖, responsable retraite

6.3 Fédération syndicale unitaire

M. Julien FONTE❖, membre du secrétariat national, co-secrétaire général de la FSU Territoriale

6.4 Union nationale des syndicats autonomes – fonction publique

M. Luc FARRÉ❖, secrétaire général

Mme Annick FAYARD❖, secrétaire nationale en charge des retraites

Frédéric TISLER❖, équipe nationale, administrateur IRCANTEC

7 Autres structures

7.1 Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés

Mme Valérie ALBOUY❖, directrice de la statistiques, prospectives et retraite

M. Frédéric BIRRITTIERI, directeur national de la retraite

M. Renaud VILLARD, directeur général

7.2 URSSAF Caisse nationale

M. Alexis CRINIÈRE❖, alternant à la direction de cabinet

M. Bertrand DECAIX❖, directeur de cabinet

M. Emmanuel LAURENT❖, directeur central trésorerie, banque, finance et investissement

Mme Evelyne FLEURET❖, adjointe au directeur de cabinet

Mme Yamina KEMEL❖, attachée de direction à la direction de cabinet

7.3 Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole

M. Patrick LEJEUNE❖, spécialiste DSN

Mme Émilie ROSAYE❖, responsable métier et maîtrise d'ouvrage du domaine « entreprises »

7.4 Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques

M. Christophe IACCOBI, président

M. Jean-Emmanuel ROUGIER, vice-président

7.5 Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique

M. Régis PÉLISSIER❖, directeur

7.6 Conseil d'orientation des retraites

M. Emmanuel BRETIN, secrétaire général

Mme Frédérique NORTIER-RIBORDY, chargée de mission

7.7 Cour des comptes

M. Yves GUÉGANO, conseiller maître

M. Jean-Luc FULACHIER, conseiller maître, président de la 1ère section de la 6ème chambre

Mme Corinne SOUSSIA, conseillère maître, présidente de la 4ème section de la 6ème chambre

LISTE DES SIGLES UTILISES

ACOSS :	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
Agirc-Arrco :	Association générale des institutions de retraite des cadres – Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés
AOD :	Âge d'ouverture des droits
AF :	Allocations familiales
ASPA :	Allocation de solidarité aux personnes âgées
ASV :	Allocation supplémentaire vieillesse
AT/MP :	Accident du travail / maladie professionnelle
C3S :	Contribution sociale de solidarité des sociétés
CADES :	Caisse d'amortissement de la dette sociale
CAS :	Compte d'affectation spéciale
CDC :	Caisse des dépôts et consignations
CGFP :	Code général de la fonction publique
CNAV :	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNAVPL :	Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales
CNRACL :	Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales
COG :	Convention d'objectifs et de gestion
COR :	Conseil d'orientation des retraites
CRDS :	Contribution au remboursement de la dette sociale
CSS :	Code de la sécurité sociale
DB :	Direction du Budget
DGAFP :	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGCL :	Direction générale des collectivités locales
DGFIP :	Direction générale des finances publiques
DGOS :	Direction générale de l'offre de soins
DPS :	Direction des politiques sociales à la Caisse des dépôts
DREES :	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques

DSS :	Direction de la sécurité sociale
€ster :	*euro short term rate*
FNAL :	Fonds national d'aide au logement
FPE :	Fonction publique d'État
FPH :	Fonction publique hospitalière
FPT :	Fonction publique territoriale
FSV :	Fonds de solidarité vieillesse
INSEE :	Institut national de la statistique et des études économiques
IRCANTEC :	Institution de retraite complémentaire des agents non-titulaires de l'Etat et des collectivités publiques
LF :	Loi de finances
LFSS :	Loi de financement de la sécurité sociale
LOLF :	Loi organique relative aux lois de finances
ONDAM :	Objectif national de dépenses d'assurance maladie
PASS :	plafond annuel de la sécurité sociale
PLFSS :	Projet de loi de financement de la sécurité sociale
RAFP :	Retraite additionnelle de la fonction publique
RATP :	Régie autonome des transports parisiens
RG :	régime général
SRE :	Service des retraites de l'Etat
URSSAF - Caisse nationale :	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales – Caisse nationale

LETTRE DE MISSION

GOUVERNEMENT
Liberté
Égalité
Fraternité

Paris, le 03 NOV. 2023

LES MINISTRES

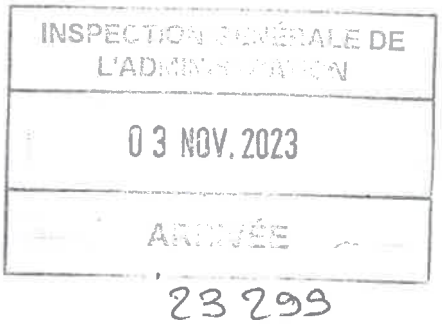
Nos Réf. : D-23-019685

Le Ministre du Travail, du Plein Emploi et de l'Insertion,

Le Ministre de la santé et de la Prévention,

Le Ministre délégué, chargé des Comptes Publics,

La Ministre déléguée, chargée des Collectivités territoriales et de la Ruralité



à

Madame la Cheffe du service de l'Inspection Générale des finances

Monsieur le chef du service de l'Inspection Générale de l'administration

Monsieur le chef du service de l'Inspection Générale des Affaires Sociales

Objet : Mission sur la situation de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL)

Madame la Cheffe de service, Messieurs les Chefs de service,

La Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) assure la couverture des risques vieillesse et invalidité des agents titulaires des fonctions publiques territoriale et hospitalière. Avec près de 2,2 millions de cotisants en 2022, il s'agit du deuxième régime de retraite de base en France, représentant de l'ordre de 8% des cotisants.

Ce régime de retraite est confronté à une situation financière très défavorable. Le rapport démographique est passé de 4,53 cotisants pour 1 retraité en 1980 à 1,44 cotisant pour 1 retraité en 2022, avec une tendance continue à la baisse dans les prochaines années, sous l'effet conjugué du vieillissement des agents et d'une inflexion dans la politique de recrutement avec un recours accru aux contractuels. À ces effets démographiques s'ajoutent d'autres effets de structure, tels que la part importante des départs anticipés dans ce régime ainsi qu'une augmentation des dépenses de pensions plus dynamiques que celle des recettes.

Madame Catherine SUEUR
Cheffe du service de l'Inspection générale des finances
139 rue de Bercy
Télédoc 335
75572 Paris Cedex 12

Monsieur Michel ROUZEAU
Chef du service de l'Inspection général de l'administration
Place Beauvau
75800 Paris Cedex 08

Monsieur Thomas AUDIGÉ
Chef du service de l'Inspection générale des affaires sociales
Tour Mirabeau
39-43 quai André-Citroën
75015 Paris

Lors de la réforme des retraites, le Gouvernement a annoncé une hausse d'1 point des taux de cotisations des employeurs, qui concerna également les employeurs publics de la CNRACL et devrait représenter pour le régime un gain de 700 M€ à horizon 2030. Le Gouvernement s'est engagé à compenser les employeurs de cette hausse : l'annexe A de la LFRSS indique ainsi que « *pour les employeurs publics de la CNRACL, l'Etat compensera intégralement le surcoût qui en résulte dès 2023, selon des modalités définies en loi de finances.* ».

Malgré cette mesure et la prise en compte des effets de la réforme des retraites, le dernier rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR) de juin 2023 montre que la CNRACL restera confrontée à un déficit aggravé, qui pourrait atteindre 10,9 Md€ à l'horizon 2030, ce qui conduira le régime à des besoins de financement accrus, notamment par l'emprunt.

Face à cette situation, nous sollicitons de votre part le lancement d'une mission inter-inspections pour examiner la réalité des perspectives financières du régime de retraite de la CNRACL et proposer des mesures permettant de garantir sa pérennité financière.

La mission effectuera d'abord un diagnostic de la situation démographique et financière de la CNRACL afin de consolider le constat établi par les services des ministères de tutelle comme par les équipes de la Caisse des dépôts et consignations qui assure la gestion du régime. L'analyse prendra en compte la situation de chaque versant de la fonction publique. Ce diagnostic précisera l'origine du déficit, au regard des arguments avancés par les employeurs territoriaux (compensation démographique, départs anticipés, part des contractuels…).

La mission fera ensuite des propositions permettant d'inscrire la CNRACL dans une trajectoire de retour à l'équilibre. À court terme, et avant de rendre ses conclusions finales, la mission étudiera les différentes options permettant de mettre en œuvre l'engagement du Gouvernement d'une compensation de la hausse de 1 point du taux de cotisation. Les modalités proposées devant se traduire, autant que possible, par une mise en œuvre rapide, l'analyse des différentes options fera l'objet d'un point intermédiaire au mois de novembre.

Les pistes de rééquilibrage de moyen et long terme devront ensuite être remises d'ici la fin du mois de février 2024. Elles devront reposer sur des efforts répartis entre l'État, la sécurité sociale, les employeurs et les affiliés. Ces pistes présenteront des évolutions possibles sur les interactions financières entre la CNRACL et les autres régimes de retraites.

Afin de conduire votre mission, vous pourrez en outre vous appuyer, en tant que de besoin, sur les services de la direction de la sécurité sociale, de la direction du budget, de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, de la direction générale de l'organisation des soins et de la direction générale des collectivités locales. Vous pourrez demander tout élément nécessaire à la Caisse des dépôts et consignations. Vous ne manquerez pas également d'associer les représentants des employeurs et les représentants des actifs cotisants à votre diagnostic et à l'élaboration de vos propositions.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Cheffe de service, Messieurs les Chefs de service, l'expression de notre considération distinguée.

Olivier DUSSOPT

Aurélien ROUSSEAU

Thomas CAZENAVE

Dominique FAURE