Audition de la CET
par la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation
de l'Assemblée nationale

Mercredi 26 mars à 15h00

NOTE PRÉPARATOIRE

PROJET

A titre liminaire, l'audition porte certes sur la CNRACL mais il est judicieux d'adopter un propos beaucoup plus large pour en faire un rappel des plaidoyers de la CET sur les retraites dans la FPT, et ce, au moins pour trois raisons :

1. L'approche centrée sur la caisse limite de fait les solutions et ne permet de régler aucun problème structurel alors que le déficit est précisément structurel ;

2. Beaucoup a déjà été (très bien) écrit sur le seul sujet de la CNRACL, que ce soit dans le rapport des inspections générales publié le 27 septembre dernier ou dans le rapport[1] de la DCTD de l'Assemblée sur le PLF et PLFSS 2025, sous la plume des députés Lahais (EÉLV – Ille et Vilaine) et Ray (Droite républicaine – Allier) ;

3. Nous sommes désormais dans l'attente de la mission complémentaire que Matignon a accepté de lancer, à notre demande, et que nous considérons comme un préalable à une discussion éclairée qui dépasse le périmètre de la seule caisse :

    - en offrant une approche consolidée des régimes (de base comme complémentaires, spécial comme général) auxquels cotisent les agents territoriaux (titulaires comme contractuels) ;

    - et en permettant d'approfondir des hypothèses plus lourdes au plan structurel (adossement au régime de l'Etat voire au régime général).

C'est pourquoi il est ici proposé de saisir l'opportunité de l'audition pour rappeler plus largement les positions et préoccupations des employeurs territoriaux sur les retraites en général, positions qui répondent à une vision globale cohérente.

I. Les retraites font l'objet d'une approche exclusivement paramétrique depuis 2023, ce qui nuit, indépendamment de l'opinion que chacun peut porter sur la dernière réforme, à la prise en compte de ses effets de transfert et des enjeux d'usure et d'équité induits

La LFRSS 2023 du 14 avril 2023, répondait à une approche presque exclusivement paramétrique dont la CET a eu l'occasion de regretter, dans une contribution publiée dès décembre 2022 :

[1] Lire en particulier les pages 57 à 70 du rapport qui traduisent parfaitement l'approche des employeurs territoriaux.

- qu'elle était focalisée sur l'équilibre nominal des régimes mais occultait complétement – y compris du point de vue des finances publiques – les **transferts de charge assurantiels du fait des effets des mesures d'âge sur les durées de carrière et l'usure professionnelle** (cf. sinistralité dans le cadre de l'assurance statutaire et de la PSC, absences des postes pour maladie, etc.) ;

- qu'elle faisait fi de toute prise en compte de la pénibilité dans la fonction publique (du fait de l'absence de C2P pour les agents publics, indépendamment des défauts intrinsèques tenant aux critères très limitatifs du C2P). Plus exactement, la fonction publique reste, à l'issue de cette réforme, **cantonnée à une approche binaire et purement statutaire de la pénibilité** (les catégories actives et la bonification dite « du cinquième ») qui se fondent sur des textes archaïques. Il n'y a donc aucune approche dynamique et fonctionnelle de la pénibilité au regard des sujétions liées aux métiers, selon une approche cartographique ;

- que la réforme devait être adossée, à l'image des mesures analogues contenues dans la loi pour le secteur privé et, dans la fonction publique, pour les seuls établissements de santé ou ESMS, à un **fonds de prévention de l'usure professionnelle, de maintien dans l'emploi et d'accompagnement des transitions professionnelles dans la FPT**, que le Gouvernement a promis, qui a été documenté et préfiguré par le rapport de la mission Hiriart mais qui est toujours bloqué actuellement.

1. Un allongement de la durée de vie au travail qui induit inévitablement des enjeux d'usure professionnelle et une attention à porter sur la pénibilité des métiers

La LFRSS 2023 ou loi du 14 avril 2023 un recul de l'âge légal de départ à la retraite à 64 ans d'ici 2030 pour la catégorie sédentaire et 59 ans pour la catégorie active (contre 62 et 57 ans précédemment).

Dans ces conditions, la prévention de l'usure professionnelle et l'accompagnement des deuxièmes parties de carrière étaient au cœur des débats sur la réforme des retraites.

> **Rappel de la demande préalable de la CET dans sa contribution en date du 13 décembre 2022 (*cf. contribution annexée*)[2] :**
>
> « *Toute réforme emportant des mesures d'âge représente un défi quant à l'usure professionnelle des agents dans la mesure où elle conduit mécaniquement à maintenir plus longtemps en position d'activité des agents exposés à la pénibilité, voire des agents déjà en situation d'invalidité. La conséquence sera une hausse de l'absentéisme dont il faudra prendre en compte le coût et l'impact sur la qualité du service.* […] [La coordination des employeurs territoriaux] *appelle à un renforcement des ressources au service d'une politique en matière de maintien dans l'emploi et de transition professionnelle face aux enjeux d'usure professionnelle.* »

La LFRSS 2023 ou loi du 14 avril 2023 a créé deux fonds de prévention de l'usure :

- Un fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle (FIPU) auprès de la commission des accidents du travail et des maladies professionnelles (CAT/MP), doté d'un milliard d'euros sur cinq ans. Il a pour mission de participer au financement des actions de prévention, de sensibilisation, de formation et de reconversion au bénéfice des salariés particulièrement exposés aux facteurs de risques ergonomiques ;

[2] Ces éléments étaient par ailleurs développés dans une note de positionnement diffusée aux parlementaires dans le cadre de l'examen du PLFRSS 2023, également annexée à la présente note.

- Un fonds pour la prévention de l'usure professionnelle dans les établissements de santé et les établissements ou services sociaux et médico-sociaux (ES et ESMS) qui « *concourt au financement : des actions de sensibilisation et de prévention de l'usure professionnelle* […] *des dispositifs d'organisation du travail permettant l'aménagement des fins de carrière au sein des établissements et des services qui sont particulièrement exposés à des facteurs d'usure professionnelle.* »

➔ **À notre sens, le débat actuel sur la révision de la réforme des retraites doit permettre de pallier l'absence de mesures prenant en compte la pénibilité et l'usure professionnelle des agents.**

2. L'usure professionnelle : un enjeu particulièrement prégnant dans la FPT

L'usure professionnelle, qui n'est pas uniquement physique, touche un nombre important d'agents.

Compte-tenu de ses caractéristiques (75% d'agents de catégorie C, 42,9% d'agents de plus de 50 ans, la moitié des agents exerçant un métier technique, de nombreux métiers exposés à des facteurs de pénibilité notamment dans la filière médico-sociale), **la FPT est d'ores et déjà confrontée à des difficultés pour répondre aux situations d'usure professionnelle.**

Les interventions sont aujourd'hui trop tardives au moment d'une inaptitude définitive souvent du fait de manque de moyens humains et d'outils pour prévenir l'usure :

- 38% des collectivités ont établi un document unique (DU) ;
- Près de 66% des collectivités ne disposent pas de compétences en interne en matière de santé et de sécurité au travail ;
- L'entretien de mi-carrière n'a pas été mis en place ;
- Les services de santé souffrent d'un déficit de médecins (médecins du travail et médecins agréés).

Chaque année, plus de 52 000 d'agents territoriaux, tous statuts, catégories et filières confondus, **sont concernés par des procédures liées à l'inaptitude ou l'invalidité** et l'absentéisme pour raison de santé progresse sensiblement avec l'âge.

3. La réforme de 2023 occulte largement ses effets de bord pour les finances publiques et les transferts de charge assurantiels auxquels elle aboutit inévitablement

Or ces difficultés, qui ont un coût financier et humain, risquent de s'amplifier, du fait de l'allongement des carrières provoqué par la réforme des retraites.

Ces effets de bord pour les finances publiques sont de différents ordres :

- **des coûts directs pour le régime de retraite**, en particulier la CNRACL, indépendamment de l'effet globalement positif des mesures d'âge sur l'équilibre général. En effet, la CNRACL : elle verse les pensions pour invalidité pour les fonctionnaires en relevant. La moyenne d'âge des agents percevant une telle pension est de 57 ans et 9 mois ;

- **des coûts pour les collectivités comme pour France Travail** du fait des versements à intervenir d'allocations de chômage en cas de licenciement pour inaptitude ;

- **des coûts assurantiels indirects, au travers d'une sinistralité accrue** en matière d'assurance du risque statutaire (dont le marché des collectivités est déjà en très forte tension avec de nombreux retraits d'assureurs ou des fortes hausses de primes) et en matière de prévoyance complémentaire (du fait d'une occurrence accrue du risques d'incapacité et d'invalidité) ;

- **des coûts tenant aux effets induits des absences pour maladie** sur l'organisation du service.

Ces effets, s'ils n'annulent évidemment pas ceux des mesures d'âge sur l'équilibre nominal des régimes, n'ont toutefois absolument pas été pris en compte dans la FPT et conduisent à une approche tronquée de ses impacts sur les finances publiques locales.

4. La création d'un fonds de prévention de l'usure professionnelle dans la FPT : une demande de la CET faisant l'objet d'un consensus entre employeurs et organisations syndicales mais dont la mise en œuvre reste hélas « au point mort »

Le projet de fonds de prévention de l'usure professionnelle qui a fait l'objet d'un rapport remis au ministre de la fonction publique le 16 novembre 2023 (mission confiée à l'IGA, l'IGAS et au Président de la FNCDG, représentant de la CET) **fait consensus, dans son principe et ses objectifs.**

La création de ce fonds génère des attentes, **quel que soit le type ou la strate des collectivités**.

Les employeurs territoriaux sont très majoritairement favorables à un financement de ce fonds par les collectivités territoriales. Tous les employeurs territoriaux rencontrés par la mission mesuraient la nécessité de contribuer à des mesures de prévention de l'usure. Trop sont d'ores et déjà confrontés à des situations d'inaptitude définitives.

La configuration envisagée du fonds en résumé (rapport de la mission Hiriart) :

⇒ **Bénéficiaires du futur fonds :**

- ✓ **toutes les collectivités territoriales mais en les responsabilisant.** L'accès au fonds pourrait être soumis à des conditions (respect des obligations de réalisation du document unique et du plan d'action en matière de prévention des risques professionnels, engagement de la collectivité à le faire sous deux ans, désignation d'un assistant de prévention par la collectivité, etc.) ;
- ✓ **aux fonctionnaires mais aussi aux contractuels** ;
- ✓ **à destination des agents concernés par l'usure physique mais également l'usure psychique.**

⇒ **Actions menées par le fonds : collectives et individuelles (accompagnement des transitions)**

⇒ **Gouvernance : création d'un nouvel établissement public mais rattaché au FIPHFP. Ces deux établissements publics seraient distincts, dotés de leur propre conseil d'administration**

⇒ **Financement :** il fait l'objet de plusieurs scénarios :

- ✓ Financement à hauteur de 45 millions (0,1% de la masse salariale) ;
- ✓ Scénarios avec financement ou pas de l'Etat ;
- ✓ Montée en puissance progressive jusqu'en 2028.

Figurent dans le rapport des exemples concrets de ce que pourrait coûter la contribution dans un échantillon de collectivités (La métropole de Rennes, la communauté d'agglomération de Dinan, les villes de Marseille, Sceaux, Euzet les Bains et Tardets-Sorholus). **Comme le rapport le met en évidence, c'est une somme absorbable pour les collectivités, en dépit de budgets de plus en plus contraints.**

Cependant, à ce jour, **malgré les engagements du Gouvernement de l'époque, qui avait lancé les travaux de la mission Hiriart, la mise en place de ce fonds apparaît « au point mort ».**

5. L'indispensable instauration de mesures d'accompagnement aux fins de carrière

Il est également indispensable de prévoir des mesures d'accompagnement aux fins de carrière, d'autant plus dans un contexte d'allongement des durées de carrière.

Dans la fonction publique territoriale, il n'existait pas de dispositif individuel de départ à la retraite ciblé sur la prise en compte de la pénibilité en dehors du système des catégories actives et de la bonification dite « du cinquième » permettant un départ anticipé à la retraite, et de la retraite pour invalidité. La retraite progressive, mise en place depuis septembre 2023, avec l'entrée en vigueur de la loi du 14 avril 2023, doit, à notre sens, s'accompagner d'autres dispositifs d'accompagnement aux fins de carrière.

- **Revoir la nomenclature des catégories actives.** Le classement de certains emplois dans la catégorie active, qui est caractérisée par une dangerosité particulière et des risques encourus exceptionnels (emplois « *présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles* »), a pu permettre d'apporter une réponse collective et statutaire à la pénibilité de certains postes. Les agents exerçant un métier pénible actuellement classé en catégorie active sont évalués à près de 55 000 dans la fonction publique territoriale. L'IGA et l'IGAS avaient, en 2016, mis en évidence que certains métiers répondant aux critères de pénibilité n'étaient pas classés en catégorie active, alors qu'*a contrario*, certains métiers classés en catégorie active ne correspondaient pas à des affectations particulièrement dangereuses ou présentant des risques exceptionnels.

- **Créer un compte de pénibilité propre à la fonction publique.** Il pourrait être envisagé la mise en œuvre d'un compte professionnel de prévention spécifique à la FPT. Dans le secteur privé, le compte professionnel de prévention (C2P) permet de déterminer et de référencer les facteurs de risques professionnels d'exposition d'un travailleur au-delà de certains seuils. Dans ce cas, l'employeur établit une déclaration de façon dématérialisée. En fonction de son exposition à ces risques, le salarié cumule des points sur son C2P. Ces points de pénibilité sont déterminés en fonction de l'exposition à un facteur de risque (travail de nuit, travail avec geste répétitif, travail en équipes alternante, bruit, températures extrêmes, milieu hyperbare).

  Les points acquis par le salarié peuvent être utilisés pour 1 ou plusieurs des situations suivantes :

- ✓ Départ en formation pour accéder à des postes qui sont non exposés ou moins exposés à des facteurs de risques professionnels ;
- ✓ Bénéfice d'un temps partiel sans perte de salaire ;
- ✓ Validation de trimestres de majoration de durée d'assurance vieillesse et permettant de partir plus tôt à la retraite ;
- ✓ Financement d'un projet de reconversion professionnelle pour accéder à un emploi non exposé aux facteurs de risques professionnels (un bilan de compétence par exemple).

Les 20 premiers points du C2P sont obligatoirement utilisés pour un départ en formation. Cette obligation ne s'applique pas lorsque les points sont utilisés pour le financement d'un projet de reconversion professionnelle.

En cas de transposition du C2P dans la FPT, seuls les fonctionnaires exposés à l'un des six facteurs de risques-critères de pénibilité en bénéficieraient, ce qui n'est pas adapté, il conviendrait de créer un compte adapté aux agents du secteur public et des collectivités.

En effet, un trop faible nombre de critères du C2P sont transposables dans la fonction publique territoriale, compte-tenu des 6 critères de pénibilité redéfinis en 2017. Par exemple, les agents territoriaux, issus des filières technique ou sociale, comme par exemple les agents sociaux ou les ATSEM, n'entrent pas dans le champ des facteurs de pénibilité ouvrant accès au C2P.

Dans le secteur de la petite enfance, le bruit dans les structures d'accueil peut épuiser à long terme les agents. Pour ceux en lien direct avec les usagers, une posture d'engagement auprès des personnes est souvent nécessaire et cet investissement envers un public en difficulté peut impacter psychologiquement l'aidant.

Les agents sont les premiers « réceptacles » du mécontentement des usagers (incivilités, agressivité). L'agressivité, voire le harcèlement, peuvent également toucher le secteur de l'aide à domicile.

L'IGA et l'IGAS avaient souligné en 2016 que la transposition du compte personnel de prévention de la pénibilité aux agents publics, bien que souhaitable, était pour l'heure prématurée.

Seule une cartographie préalable des risques liés à l'exercice des métiers permettra de déterminer l'impact de l'ensemble des facteurs de risque sur la pénibilité permettant également, par exemple, d'appliquer à des agents poly-exposés, mais ne remplissant pas l'un des critères de pénibilité pris isolément, d'être inclus dans le champ du C2P ou à un régime de retraite anticipée.

- **Mobiliser le compte épargne-temps (CET) sous forme de congés en vue de la retraite ou de points bonifiés.** Sans réviser les modalités d'ouverture et de fonctionnement du CET en cours de carrière des agents territoriaux, une nouvelle modalité d'utilisation du CET devrait être envisagée en fin de carrière, exclusivement dans la perspective de cessation définitive des fonctions et à la demande expresse de l'agent.

  Il s'agirait de prévoir de déplafonner le nombre de jours maximum actuel pouvant alimenter le CET dans le but que l'agent puisse être autorisé à bénéficier de plein droit des jours accumulés sur son CET dans la période précédant immédiatement la date

PROJET

souhaitée pour la radiation des cadres, dès lors qu'il a formulé sa demande de départ à la retraite auprès de son employeur.

Le CET continuerait d'être soldé à la date de radiation des cadres pour le fonctionnaire, ou des effectifs pour l'agent contractuel et, dans ces circonstances, l'agent admis à faire valoir ses droits à la retraite ne pourrait en aucun cas bénéficier d'une indemnisation des droits épargnés sur son CET qui ne pourraient être utilisés que sous forme de congés dans la limite des jours épargnés.

La gestion de l'ensemble du dispositif, que celui-ci concerne la mise en œuvre du CET dans la perspective de cessation définitive d'activité, devrait être confiée à un tiers tel que le fonds de prévention de l'usure professionnelle.

II. L'approche actuelle de la situation financière de la CNRACL s'inscrit malheureusement dans une même vision paramétrique qui risque de faire des collectivités les « payeurs en dernier ressort » du déficit du système de retraites français dans sa globalité sans permettre pour autant de répondre au caractère structurel du déficit de la caisse

1. La LFRSS 2023 portait déjà les prémices d'une approche du redressement de la CNRACL au détriment des employeurs territoriaux et sans remise à plat préalable

Pour mémoire, c'est à la lecture du rapport annexé au PLFRSS 2023 que les employeurs territoriaux ont découvert un traitement différencié entre eux et les employeurs privés s'agissant des mesures envisagées relatives au taux de cotisation à la branche vieillesse du régime dont ils relèvent :

- **pour les employeurs privés**, une hausse de 0,12 point, compensée à due concurrence par une baisse équivalente de la cotisation à la branche accidents du travail – maladies professionnelles (AT-MP), fidèle au principe posé en amont de la réforme de sa neutralité pour les employeurs ;

- **pour les employeurs publics** – les employeurs territoriaux et hospitaliers – une hausse d'un point de leur contribution à la CNRACL sans aucune mention d'une quelconque compensation.

La CET a alors exigé avec constance du Gouvernement de l'époque :

- **une compensation similaire à celle obtenue par les employeurs privés**, qui a été – très partiellement – satisfaite dans la mesure où la compensation introduite par le décret n° 2024-49 du 30 janvier 2024 était définie comme temporaire et limitée à 2024. De fait, elle n'a pas été reconduite et est automatiquement « tombée » au 1er janvier 2025 ;

- **la mise en place d'un groupe de travail en vue d'une remise à plat de la situation de la CNRACL** et plus largement des régimes de retraites auxquels cotisent les agents territoriaux, que le Gouvernement a – très imparfaitement aussi – traduite par le lancement d'une mission confiée aux inspections générales sur la situation financière de la CNRACL.

2. Une dégradation rapide et multifactorielle de la situation de la caisse

Le mission inter-inspections lancée par le Gouvernement et composée des inspections générales de l'administration, des affaires sociales et des finances a été désignée pour examiner la situation financière de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), régime de retraite intégré des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, qui concerne 3,7 millions de personnes (cotisants et retraités).

La 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). **La CNRACL constitue 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, soit 7 % des effectifs de retraités de droit direct. Outre les 23,3 Mds€ de prestation vieillesse versés en 2023, elle couvre le risque invalidité des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers (2,7 Mds€ de pensions en 2023) et verse un total de 26 Mds€ de prestations légales.

Il ressort du rapport remis aux ministres du Travail, de la santé, des comptes publics et des collectivités, que le montant des cotisations perçues par la CNRACL est moins élevé que les prestations légales servies. Ses cotisations, apportées par près de 2,2 millions de cotisants, se sont élevées à 24,4 Mds€ en 2023. 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 Mds€ de déficit.

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).

En moins de 15 ans, la CNRACL est passée 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 en 2030 serait de l'ordre de 11 Mds€ par an, en prenant en compte les effets de la réforme des retraites et des revalorisations salariales de 2023.

Plusieurs raisons expliquent cette situation financière dégradée de la CNRACL, certaines sont inhérentes au régime, d'autres sont exogènes :

- **La dégradation de son ratio démographique :** de 4,53 cotisants pour un pensionné au début des années 80, il est descendu de manière continue jusqu'à atteindre 1,46 en 2022. L'attrition de la base cotisante et l'augmentation concomitante du volume des pensions servies a mécaniquement déséquilibré le compte de résultat de la CNRACL. La diminution progressive de sa base cotisante s'explique par la baisse du nombre de fonctionnaires et la croissance de l'emploi contractuel, agents qui cotisent au régime général pour leur régime de base et à l'IRCANTEC pour leur régime complémentaire.

- **La compensation démographique constitue un facteur important dans la constitution des déficits cumulés, la caisse ayant contribué d'une centaine de milliards d'euros depuis 1974.** Les régimes agricoles ont reçu plus de 5 Mds € en 2022. La CNRACL est insuffisamment financée, est en situation de déficit, mais se situe dans une situation relative moins dégradée que d'autres régimes, et est donc contributrice au mécanisme de compensation. Après avoir contribué à hauteur de 80 Mds € cumulé depuis 1974, la CNRACL deviendra bénéficiaire nette du mécanisme de compensation en 2027. Il convient également de souligner que les méthodes de calcul

de la compensation démographique excluent des règles de calcul les retraités avant 65 ans et ne tiennent pas compte des durées d'affiliation.

- **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**.

- **La source de financement de la CNRACL est trop peu diversifiée :** les prestations légales sont quasi exclusivement financées par des cotisations (97 %). Ce mode de financement rend insoutenables les avantages non contributifs que la caisse sert, comme 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 (FSV et CNAF notamment) : 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.

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.

En l'état des prévisions et sans action correctrice, le taux de cotisation employeur, de 31,65% en 2024, devrait passer à 50,34% en 2030 pour assurer l'équilibre du régime.

3. Des propositions des inspections générales que la CET juge urgent et nécessaire d'examiner

La mission portée par l'IGAS, l'IGF et l'IGA propose des pistes d'évolution pour le régime de la CNRACL afin de l'orienter vers une trajectoire de retour à l'équilibre. La mission formule onze recommandations.

L'effet des mesures chiffrables ferait passer le taux de cotisation employeur à 45,13%.

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.

Les mesures proposées auraient des répercussions sur la CNRACL, sur les régimes de retraite publics (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. Par exemple, l'affiliation des contractuels – relevant actuellement du régime général et de l'IRCANTEC – aurait un effet sur leurs régimes d'origine.

La mission relève que 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 ;

- de mettre à contribution les fonctionnaires en augmentant les cotisations des agents, ce qui signifie concrètement une diminution de leur traitement net et en diminuant les prestations, ce qui est constitutif d'une réforme des retraites publiques.

PROJET

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 et l'ONDAM. **Inversement, une absence de compensation implique une mesure d'économie.**

Dans son rapport *Les finances publiques locales 2024 – Fascicule 2*, publié le 2 octobre dernier, la Cour des comptes écrit, de son côté, sur le même sujet, après avoir posé comme postulat que la nécessité de ne pas aggraver le déficit global des administrations publiques, notamment par des mesures de transfert ou de compensation (à l'image de la compensation sur la branche maladie du régime spécial de la hausse d'un point de la cotisation accordée par le décret n° 2024-49 du 30 janvier 2024), que « *en soi, un retour à l'équilibre financier de la CNRACL permis par des hausses de taux de cotisation non compensées* ***constituerait une contribution significative des collectivités au redressement des finances publiques*** ».

Aussi, 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.

Par ailleurs, la 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 mais constituerait une charge supplémentaire pour les collectivités territoriales.

Les inspections générales énoncent ainsi les propositions de court terme suivantes :

- **l'alignement du 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 ;

- **l'instauration d'un remboursement à la CNRACL de la majoration pour enfants** par la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) ;

- **l'instauration d'un financement par le fonds de solidarité vieillesse (FSV) des validations de périodes de congés maladie non cotisées dans leur entièreté** ;

- **le financement par le FSV 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% ;

- **l'individualisation des cotisations par risque** (vieillesse et invalidité) sans pour autant scinder les deux risques et l'ajustement du taux des cotisations employeurs invalidité sur la dynamique des dépenses, tout en maintenant le taux de cotisation vieillesse ;

- **la conduite**, sous l'égide du conseil d'orientation des retraites (COR) **d'un travail de refonte de la compensation démographique** ;

- **le reprise de la dette de la CNRACL** par la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), ou par l'État, en amont de la constitution d'un déficit « auto-entretenu » ;

- afin de dégager une ressource additionnelle pour la CNRACL, **la mise en place d'une contribution assise sur la masse salariale contractuelle** ;

PROJET

- **le renforcement de la gouvernance et du pilotage de la caisse** (mise à disposition d'une ressource permanente et nomination de personnalités qualifiées au conseil d'administration).

S'agissant des réformes de plus long terme, la mission a étudié 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 ;

- **la modification du périmètre d'affiliation à la CNRACL** qui, à supposer qu'elle soit faisable, 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.

La CET estime nécessaire et urgent d'examiner ces mesures, sans quoi la hausse de 12 points actée sur 4 ans par le décret – 13 points en réalité en intégrant l'impact financier la fin de la compensation introduite par le décret n° 2024-49 du 30 janvier 2024 – qui aura pourtant déjà des effets extrêmement lourds sur le financement des services publics locaux et l'investissement dans la transition écologique sera elle-même insuffisante et impliquera un redressement encore plus sévère du taux de cotisation, de l'ordre de 18 points au total – chiffre que partagent les inspections générales et la Cour des comptes.

La CET redoute que la trajectoire de redressement de la CNRACL fixée par le décret précité fasse l'objet d'un attachement très fort du Gouvernement et de l'État, qui la perçoit comme une garantie robuste et crédible – du fait de son inscription dans un texte juridique contraignant pour les administrations publiques locales (APUL) – **de sa trajectoire budgétaire vis-à-vis des autorités européennes opérant du même coup, dans une logique « maastrichtienne » :**

- une action directe sur le déficit en matière de protection sociale ;

- une asphyxie financière des APUL en constituant un puissant « coup de frein » sur les dépenses de fonctionnement mais aussi l'auto-financement dans les budgets locaux et, partant, l'investissement.

Sans remise à plat structurelle, en nous centrant exclusivement sur la seule CNRACL, et dans la mesure où le mécanisme de compensation démographique a conduit d'une certaine manière à « déplacer » le déficit au cours des décennies d'un régime à l'autre, **les employeurs territoriaux craignent**, à présent que le déficit va concerner massivement la CNRACL (qui sera en 2030 la principale source de déficit du système de retraites, tous régimes confondus) et cette caisse ayant été privée de toute possibilité de mettre en réserve ses excédents passés, **de devenir les « payeurs en dernier ressort » du déficit du système de retraites français, tous régimes confondus.**

4. Des mesures et une approche centrée sur la seule CNRACL qui ne suffiront pas à endiguer un déficit structurel et impliquent une mission complémentaire réclamée par la CET et la FHF

PROJET

On rappellera que le rapport des inspections générales répondait à une lettre de mission visant uniquement la situation de la CNRACL. C'est pourquoi la FHF et la CET portent conjointement la demande auprès du Gouvernement d'une **mission complémentaire confiée aux inspections générales visant :**

- **en premier lieu, à disposer d'une approche consolidée des retraites des agents territoriaux et hospitaliers, tous régimes confondus, de base comme complémentaire, général comme spécial.** Cet état des lieux consolidé des flux de cotisations comme de prestations, et donc des équilibres en résultant, fait aujourd'hui défaut et conduit à des approches réductrices et partielles ne permettant pas d'asseoir l'ensemble des solutions propres à assurer la pérennité des systèmes de retraite des agents publics ;

- **en second lieu**, et dans la mesure où il existe un consensus sur l'impossibilité de rétablir l'équilibre des comptes de la CNRACL, et au-delà du régime global des retraites des agents publics hospitaliers et territoriaux, **à examiner les points suivants, relativement peu développés dans le rapport initial des inspections générales mais aussi dans celui de la Cour des comptes :**

    - Les conséquences de la hausse des cotisations sur l'équilibre financier des établissements sanitaires, médico-sociaux et des collectivités territoriales et de ce fait, sur l'exercice de leurs missions de service public, l'hypothèse de revenir sur cette décision injuste ne pouvant être exclue – il convient de rappeler que la CNRACL a longtemps été contributrice des autres régimes (pour plus de 100 Mds€) sans quoi, sa situation financière ne serait pas aussi dégradée aujourd'hui ;

    - L'évaluation de l'impact de la hausse des cotisations sur l'équilibre financier de la CNRACL, cette décision étant susceptible de conduire à réduire le recours aux agents titulaires ;

    - Les modalités de révision de la compensation démographique, actuellement défavorables à la CNRACL en dépit de sa situation fortement déficitaire ;

    - Le principe et le calendrier d'une prise en compte des avantages familiaux et des mécanismes de prise en charge de l'invalidité par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) afin d'établir des règles de compensation identiques à celles dont bénéficie le régime général ;

    - **Ainsi que deux axes de réflexion encore plus lourds au plan structurel, encore très peu expertisés :**

        - Un adossement du régime de retraite des agents publics territoriaux et hospitaliers au régime de retraite des agents de l'État ;

        - Un adossement du régime de retraite des agents publics territoriaux et hospitaliers au régime général, avec une éventuelle « clause de la grand-mère » pour les fonctionnaires titulaires.

La CET et la FHF souhaitent par ailleurs que soient chiffrés les éléments que la Cour des comptes n'a pas pu détailler dans son premier rapport « flash », notamment l'effet prévisionnel des différentes mesures paramétriques envisagées sur la CNRACL :

- L'ouverture des droits à 65 ans au lieu de 64 ans ;

PROJET

- L’ouverture des droits à 63 ans au lieu de 64 ans ;
- Le passage à 44 annuités de cotisation ;
- Une éventuelle sous-indexation des pensions.

La CET, avec la FHF, estime que les travaux de cette mission complémentaire sont un préalable à un dialogue éclairé avec le Gouvernement et à une remise à plat structurelle des régimes de retraite dans la FPT sans laquelle des solutions qui seraient soit paramétriques, soit exclusivement centrées sur la CNRACL, feraient de fait des employeurs territoriaux et hospitaliers les « payeurs en dernier ressort » du déficit du système de retraites français pris dans sa globalité, alors que la Cour des comptes considère que la CNRACL constituera, à horizon 2030 la principale source de déficit des régimes de retraites.

PROJET