

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 29 mars 2017 à 9 h 30

« Architecture du système de retraite et liens financiers entre régimes »

Document N° 10
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Les transferts financiers de décentralisation entre l'État et la CNRACL

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Les transferts financiers de décentralisation entre l'État et la CNRACL

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a prévu le transfert aux collectivités locales de près de 130 000 postes de fonctionnaires de l'État. Chacun de ces agents a le choix entre l'intégration dans la fonction publique territoriale ou le détachement dans une collectivité territoriale (régions et départements). Les agents ayant opté pour l'intégration, soit environ 85 000 personnes, constituent un groupe dit « fermé » et sont désormais affiliés juridiquement à la Caisse de retraites des agents des collectivités locales et hospitalières (CNRACL).

Cette intégration est accompagnée d'une neutralisation financière que cette note se propose de décrire.

1. Contexte

Entre le 1^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2016, environ 85 000 agents de l'État ont opté pour une intégration à la fonction publique territoriale. Une part très importante de ces agents provient du ministère de l'Éducation nationale. Parmi les autres administrations d'origine figurent les ministères des transports et de l'équipement.

En application du principe d'interpénétration des carrières et conformément au fonctionnement par répartition des régimes de retraite, la pension des intéressés est versée par la CNRACL pour la totalité de leur carrière dans la fonction publique (au sein de l'État et dans la fonction publique territoriale).

Afin de neutraliser l'incidence sur la CNRACL de l'affiliation des fonctionnaires ayant intégré la fonction publique territoriale, la loi de finances pour 2010 (loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009), en son article 59, a prévu, à compter du 1^{er} janvier 2010, un double transfert financier¹ :

- la CNRACL reverse à l'État le supplément de cotisations apporté par l'intégration de nouveaux cotisants. Le montant de ce transfert a vocation à **baisser** lentement avec les départs à la retraite de ces cotisants ;
- l'État rembourse à la CNRACL les pensions des nouveaux cotisants intégrés. Le montant de ce transfert a vocation à **augmenter** lentement avec les départs à la retraite de ces cotisants.

Si elle est sans effet sur les assurés, d'un point de vue tous régimes et toutes administrations – au sens de la comptabilité nationale – cette neutralisation affecte le solde des deux régimes concernés². Au fur et à mesure, le solde entre ces deux flux s'inversera et la CNRACL, actuellement contributrice nette, deviendra bénéficiaire nette.

¹ La réglementation correspondante est contenue dans le décret n° 2011-1291 du 13 octobre 2011 modifiant le décret n° 2010-1679 du 29 décembre 2010 pris pour l'application de l'article 108 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

² Cette neutralisation revient à considérer des flux comme si l'agent était resté à la fonction publique de l'État. L'État aurait ainsi perçu les cotisations et versé les pensions.

2. Les transferts jusqu'en 2015

Les déclarations individuelles, employeur par employeur, des agents de la CNRACL font l'objet d'une remontée assez lente. En conséquence, la population complète des cotisants de la CNRACL et donc les montants définitifs des transferts ne sont connus qu'au 1^{er} décembre de l'année N+1.

La neutralisation donne donc lieu à un système d'acomptes et de régularisations dont les montants et la périodicité sont fixés par arrêté conjoint des ministres chargés du budget et de la sécurité sociale.

Les tendances de ces flux sont différentes :

- le transfert de pensions tend à augmenter de façon très rapide avec l'afflux de liquidations nouvelles chaque année, après avoir été très faible au début de la mise en place du mécanisme ;
- la dynamique du transfert de cotisations est plus incertaine. Elle est à la fois déterminée par des évolutions en volume – les populations de cotisants tendant à décroître – et en prix – la charge associée pouvant augmenter sous l'effet des hausses de cotisations et d'évolution des traitements.

2.1. Les transferts de cotisations CNRACL → État

Le tableau ci-après détaille les évolutions des effectifs de cotisants de la population concernée et les cotisations correspondantes.

Le nombre de cotisants formant le groupe fermé à la CNRACL a tendance à décroître depuis 2011 avec l'afflux des départs à la retraite. Compte tenu de la montée en charge de la réforme de 2010, l'évolution est assez heurtée mais la baisse est prononcée après 2012, de l'ordre de 10 % entre 2012 et 2015.

L'assiette de cotisations – le traitement indiciaire – est à la fois fonction du nombre de cotisants et de l'assiette moyenne, laquelle renvoie à des effets de structure et à la valeur du point d'indice de la fonction publique. Après 2012, elle diminue mais dans une moindre proportion.

Sur la même période, les taux de cotisation à la CNRACL ont augmenté sous les effets cumulés de la réforme de 2010 (rapprochement avec le secteur privé), du décret de juillet 2012, de l'augmentation du taux employeur en 2013 et 2014 puis de la réforme de 2014. Le taux global devrait continuer à augmenter – mais dans de moindres proportions – jusqu'en 2020, année de fin de convergence des taux de cotisation des régimes de la fonction publique et du secteur privé.

In fine, si le nombre de cotisants a diminué, le total des cotisations exprimé en euro courants que la CNRACL a reversé à l'État a crû sur la même période.

Effectifs et cotisations (en M€ courants) des agents décentralisés

Année	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de cotisants	78 642	78 331	75 491	74 157	71 791
Masse salariale indiciaire (M€)	1 455	1 462	1 433	1 440	1 430
<i>Taux de cotisation total annuel</i>	35,4 %	35,7 %	37,6 %	39,5 %	40,0 %
Total des cotisations (M€)	521	525	545	572	575

Note : effectifs au 30 juin.

Source : CNRACL.

2.2. Les transferts de pensions État → CNRACL

Les effectifs de pensionnés – de droits direct et dérivé – et les montants de pensions ont crû de façon continue depuis 2012 au fur et à mesure que les agents ayant opté pour leur transfert aux collectivités locales sont partis à la retraite.

Effectifs et montants de pensions des agents décentralisés

Année	2012	2013	2014	2015
Effectif de retraités de droit direct	6 463	8 573	10 909	13 372 ³
<i>Pensions de droit direct (M€)</i>	83,6	111,1	142,6	177,8
Effectif de retraités de droit dérivé (conjoint survivant et orphelins)	1 020	1 254	1 341	1 395
<i>Pensions de droit dérivé (M€)</i>	3,2	4,8	5,4	6,4
Effectifs de retraités totaux	7 483	9 827	12 250	14 767
Total des pensions (M€)	87	116	148	184

Note : effectifs au 30 juin.

Source : CNRACL.

2.3. L'effet sur la compensation

Les transferts de décentralisation induisent un nombre de retraités et de cotisants plus élevé à la CNRACL. Jusqu'en 2015, ils ont conduit à améliorer le ratio démographique de la CNRACL et donc à majorer les transferts de compensation démographique versés par ce régime (voir **partie III** de ce dossier), de 76 millions d'euros sur la période 2012-2015.

La neutralisation complète des effets des transferts de décentralisation implique donc en outre un remboursement de l'État de ce surcroît de versement de la CNRACL au titre de la compensation.

³ Ces 13 372 retraités s'ajoutent aux 71 791 cotisants et constituent ainsi le groupe des 85 000 « décentralisés ».

2.4. Le solde

Jusqu'en 2015, l'État a reçu de la CNRACL le solde entre d'un côté les remboursements de cotisations que celle-ci a perçues, et de l'autre, les prestations qu'elle a versées ainsi que l'effet sur les transferts de compensation. Son transfert à l'État a diminué et s'est situé aux alentours de 300 millions d'euros en 2015, soit environ 1,6 % de ses charges.

Transferts de décentralisation du point de vue de l'État en M€

Année	2012	2013	2014	2015
Remboursement de cotisations	525	545	572	575
Remboursement de prestations	-87	-116	-148	-184
Compensation démographique	-76	-76	-76	-76
Solde pour l'État	362	353	348	315

Source : CNRACL.

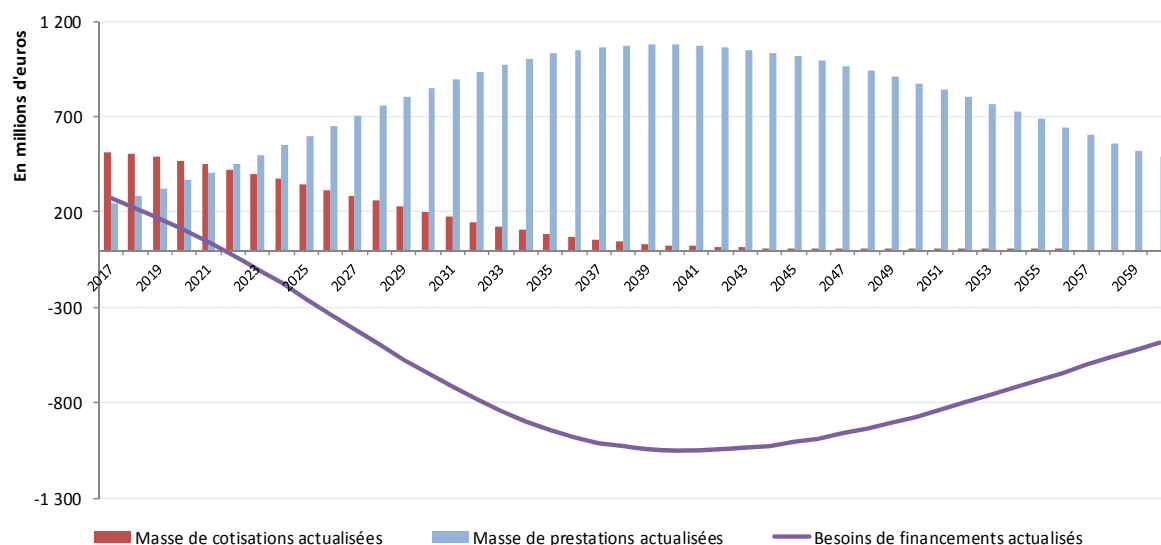
Lecture : un signe (+) signifie un versement de la CNRACL, un signe (-) un versement de l'État.

3. Les transferts en projection

Le graphique suivant présente l'évolution des remboursements de prestations et de cotisations jusqu'à l'horizon 2060. Il ne comprend pas les transferts relatifs à la compensation démographique, qu'il est délicat à projeter à long terme.

Compte tenu de leurs dynamiques respectives, les remboursements de prestations excéderaient ceux de cotisations aux alentours de 2022. Après cette date, la CNRACL deviendrait donc bénéficiaire de ces transferts de décentralisation. Le montant ainsi perçu par ce régime dépendrait du stock de retraités et serait maximal vers 2040. Les transferts ne s'éteindront que lorsque tous les cotisants du groupe fermé seront décédés, soit vers 2080 (pour les plus jeunes agents ayant opté en 2007).

Projections des besoins de financements du groupe décentralisation au 31/12/2016
taux d'actualisation -0,49%



Source : CNRACL.