

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires sociales

- Audition de MM. Claude Domeizel, président du conseil d'administration, et Gérard Perfettini, directeur de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), sur la réforme des retraites 2
- Présences en réunion 10

Mercredi
7 avril 2010
Séance de 11 heures

Compte rendu n° 40

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

**Présidence de
M. Pierre Méhaignerie,
Président**



COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 7 avril 2010

La séance est ouverte à 11 heures 15.

(Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président de la commission)

La Commission des affaires sociales entend MM. Claude Domeizel, président du conseil d'administration et Gérard Perfettini, directeur de la Caisse nationale des retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), sur la réforme des retraites.

M. le président Pierre Méhaignerie. Mes chers collègues, nous poursuivons notre cycle d'auditions sur la réforme des retraites, en recevant M. le sénateur Claude Domeizel, président du conseil d'administration de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, la CNRACL, et M. Gérard Perfettini, directeur de l'établissement de Bordeaux de la Caisse des dépôts et consignations, directeur de la CNRACL.

La CNRACL est, depuis 1945, l'un des principaux régimes spéciaux de sécurité sociale. Établissement public national, elle est gérée par la direction des retraites de la Caisse des dépôts et consignations. L'institution fonctionne selon le principe de la répartition : grâce aux 14,5 milliards d'euros de cotisations versées par plus de deux millions d'actifs, elle assure le paiement des retraites de plus de 930 000 pensionnés relevant des fonctions publiques territoriale et hospitalière, soit 12,4 milliards d'euros de prestations. Son originalité est d'être le seul régime spécial de sécurité sociale dont le conseil d'administration comporte en son sein des représentants des employeurs et des salariés élus tous les six ans.

M. le sénateur Claude Domeizel, président du conseil d'administration de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales. Je vous remercie de votre présentation. J'ajouterai simplement que M. Gérard Perfettini dirige plusieurs fonds de la direction des retraites de la Caisse des dépôts et consignations, dont celui de la CNRACL, le plus important puisqu'il représente environ les deux tiers de l'activité de l'établissement de Bordeaux qu'il dirige. Outre le fait que les membres de son conseil d'administration sont élus, ce régime présente la particularité d'être à la fois régime de base et régime complémentaire, alors que les salariés du privé relèvent de l'AGIRC et de l'ARRCO pour leur couverture complémentaire. C'est une précision importante à un moment où l'on parle de rapprocher les deux régimes.

Le conseil d'administration de la caisse compte seize membres élus : huit représentent les agents, dont six les affiliés actifs et deux les retraités ; sur les huit représentants des employeurs, trois représentent les conseils d'administration des hôpitaux et cinq les collectivités territoriales, dont deux pour les communes de moins de 20 000 habitants, deux pour celles de plus de 20 000 habitants, et un représentant à la fois des conseils généraux et des conseils régionaux.

M. Gérard Perfettini, directeur de la CNRACL. Le mode de gestion du régime est original, puisqu'à sa création en 1945, la Caisse des dépôts s'est vue confier par décret, renouvelé en 2007, la responsabilité de gérer la CNRACL. À ce titre, nous accomplissons tous les actes de gestion d'un régime de retraite, depuis le recouvrement des cotisations, auprès des employeurs comme des affiliés, et l'immatriculation jusqu'au paiement des pensions, y compris de réversion ou d'invalidité. Cette gestion sur le très long terme est conforme à la

vocation de la Caisse des dépôts. En outre, depuis la loi de 2003, nous assurons également une action d'information en direction des employeurs et des affiliés actifs.

En 2009, la caisse nationale a recouvré à peu près 16 milliards d'euros de cotisations et reversé environ quatorze milliards d'euros de prestations et deux milliards au titre de la contribution à la solidarité interrégimes. Elle compte en moyenne deux millions de cotisants et plus de 950 000 pensionnés. Les frais de gestion, dont nous demandons le remboursement au régime, représentent 0,68 % du montant des prestations, soit environ 90 millions d'euros, ce qui reflète une maîtrise des coûts conforme à la volonté du conseil d'administration.

M. le président Pierre Méhaignerie. Le taux de cotisation à la CNRACL est de 7,85 points pour la cotisation salariale et de 27,30 points pour les employeurs, soit 35 points de cotisation totale. Jusqu'à quel niveau de salaire ?

M. le président du conseil d'administration. Quel que soit le niveau de salaire, puisqu'il s'agit à la fois d'un régime de base et d'un régime complémentaire.

Le taux de cotisation a évolué, puisqu'il était de 6 % pour les salariés et de 12 % pour les employeurs à la création du régime. Le taux actuel de cotisation employeur est à comparer avec le taux fictif de cotisation de l'État pour ses fonctionnaires : celui-ci serait de 60 % s'il existait un régime séparé pour les fonctionnaires de l'État. Le ratio démographique du régime, actuellement de 2,2 cotisants pour un retraité en 2009, s'est dégradé de façon continue depuis les années 1980, où il était de 4,5.

Compte tenu de l'importance des sommes versées par la caisse nationale au titre de la solidarité interrégimes par le biais de la compensation et de la surcompensation, l'équilibre financier du régime a dû être recherché via deux mesures : l'augmentation de la cotisation employeur, passée de 26,10 % en 2002 à 27,30 % en 2009, et la baisse du taux de recouvrement de la surcompensation, passé de 30 % en 2002 – il a même été de 38 % dans les années 1990 – à 12 % aujourd'hui, sa disparition étant programmée à l'horizon 2012. Pour l'année 2009, le montant de la compensation a été de 2,170 milliards d'euros.

Le Parlement s'était inquiété de l'impact de l'acte II de la décentralisation sur la situation financière du régime, les transferts prévus par la loi du 13 août 2004 ayant pour corollaire une intégration massive de certains fonctionnaires des directions départementales de l'équipement et des agents, techniciens et ouvriers des services de l'État dans la fonction publique territoriale. Ce sont environ 100 000 fonctionnaires de l'État qui ont dû être pris en charge par les collectivités territoriales, notamment les conseils généraux et les conseils régionaux.

Actuellement, la CNRACL perçoit les cotisations de ces agents et verse très peu de pensions, la plupart de ces agents étant encore en activité. Mais, la situation est appelée à s'inverser vers 2016, du fait de l'augmentation du nombre des retraités. Voilà pourquoi a été voté, dans le cadre de la dernière loi de finances, un dispositif de neutralisation liant l'État et la CNRACL, en vertu duquel chacun reverse à l'autre le différentiel entre le montant des cotisations perçues et celui des prestations versées. En 2010, la CNRACL reversera 410 millions d'euros à l'État à ce titre. Ce versement est appelé à se réduire au fil du temps, jusqu'à ce que le différentiel devienne négatif pour la caisse nationale, l'État lui reversant alors la différence. Nous comptons que l'État respectera cette disposition dans les années 2017-2018, la CNRACL versant pour le moment des sommes importantes.

M. le président Pierre Méhaignerie. Comment se fait-il que le taux de cotisation salarié soit passé de 8,90 à 7,94 points de 1990 à 1991 ?

Quelle est la proportion des affiliés partis à la retraite avant soixante ans au cours des deux dernières années ?

M. le président du conseil d'administration. De mémoire, cet abaissement du taux de cotisation salarié visait à compenser la perte de pouvoir d'achat liée à la création de la CSG.

M. le directeur. L'âge moyen de départ à la retraite des fonctionnaires territoriaux est de 59,5 ans et de 57 ans pour les agents hospitaliers, un certain nombre relevant de la catégorie dite « active ».

M. le président Pierre Méhaignerie. Qu'en est-il des sapeurs-pompiers ?

M. le directeur. S'agissant d'un corps dit « actif », l'âge légal de départ à la retraite est de 55 ans.

Tous les agents titulaires des établissements publics hospitaliers relèvent également de la CNRACL, sauf les praticiens hospitaliers, qui relèvent de l'IRCANTEC. Celui-ci constitue par ailleurs le régime complémentaire de tous les agents publics non titulaires.

M. le président du conseil d'administration. Les médecins hospitaliers se sont battus pour ne pas relever de la CNRACL, mais depuis quelque temps, certains me font savoir qu'ils le regrettent. Les agents titulaires des hôpitaux ou des collectivités locales relèvent de l'État ou de la CNRACL, alors que les non titulaires relèvent du régime général pour leur couverture de base et de l'IRCANTEC pour leur couverture complémentaire. Ce dernier régime constitue également, je le rappelle, le support de la retraite des élus locaux.

M. Denis Jacquat. Quelle est la part des polypensionnés dans l'effectif des pensionnés de la CNRACL et quel est le montant moyen de leur retraite ? Un rapprochement de ce régime avec celui du privé est-il envisageable ?

M. le président du conseil d'administration. En ce qui concerne les polypensionnés, nous vous ferons parvenir les données.

M. le directeur. S'agissant des droits directs, le montant moyen des pensions est de 1 204 euros pour les territoriaux et de 1 284 euros pour les hospitaliers. S'agissant des droits dérivés – les pensions de réversion – le montant est de 579 euros pour les territoriaux et de 592 euros pour les hospitaliers.

M. le président du conseil d'administration. La convergence entre le régime général et celui des fonctionnaires ne sera pas facile à réaliser, étant donné que l'architecture des deux régimes est totalement différente : s'agissant du régime général, la Caisse nationale d'assurance vieillesse ne gère que le régime de base, alors que la retraite complémentaire représente une part non négligeable du montant de la pension ; en revanche, comme je vous l'indiquais en préambule, la CNRACL gère à la fois le régime de base et le régime complémentaire des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers.

M. le président Pierre Méhaignerie. Quelle est la répartition des fonctionnaires territoriaux entre les différentes catégories ?

M. le président du conseil d'administration. Approximativement, 5 % relèvent de la catégorie A, 15 % de la catégorie B, et 80 % de la catégorie C. Les fonctionnaires territoriaux constituent 60 % des effectifs, concentrés surtout dans la catégorie C, les agents spécialisés des écoles maternelles représentant 30 % de l'effectif de cette catégorie. Leurs carrières sont généralement très courtes, dépassant à peine les quinze ans.

M. Bernard Perrut. Les documents que vous nous avez remis indiquent que la CNRACL est en train d'actualiser ses projections à long terme dans le cadre de l'exercice piloté par le Conseil d'orientation des retraites, qui vise à connaître l'évolution tendancielle des cotisations et des pensions. À quel moment les simulations paramétriques, en cours de chiffrage, seront-elles connues ? Pour l'instant, en effet, vous retenez l'hypothèse d'un besoin de financement de 13,6 milliards d'euros à l'horizon 2050, contre 11,6 milliards dans l'exercice de 2007.

Quel sera dans les années qui viennent l'impact financier de la possibilité de partir à la retraite après quinze ans de service, ouverte aux fonctionnaires ayant eu trois enfants ?

Quelle sera, par ailleurs, l'incidence des promotions accordées aux fonctionnaires juste avant leur départ à la retraite dans le but d'augmenter le montant de celle-ci ?

Quelles sont les perspectives d'avenir pour le fonds d'action sociale de la CNRACL ?

M. le président du conseil d'administration. En ce qui concerne les promotions, nous n'avons pas à les discuter : nous ne pouvons que les constater. Nous ne pouvons donc pas en mesurer l'impact sur la situation financière du régime.

M. le directeur. Nous sommes en train d'actualiser nos projections à long terme s'agissant de l'évolution tendancielle des cotisations et des pensions, en concertation avec les responsables du service des retraites de l'État, comme l'a souhaité le Conseil d'orientation des retraites. Les résultats devraient en être connus dans la deuxième quinzaine d'avril.

Je ne suis pas en mesure de répondre à votre question relative à l'impact financier des nouvelles possibilités de retraite anticipée.

En vertu d'un arrêté ministériel, la dotation affectée au fonds d'action sociale représente 0,8 % du montant des cotisations. Son action est orientée vers le maintien à domicile et le versement d'aides d'urgence aux pensionnés aux ressources modestes. Au cours de l'exercice 2009, nous avons traité 150 000 demandes d'aides au financement de l'habitat, d'aides ménagères ou d'autres aides spécifiques. Cette activité d'assistance et d'accompagnement des pensionnés modestes représente un montant d'environ 100 millions d'euros par an.

M. le président du conseil d'administration. Le conseil d'administration de la CNRACL est d'autant plus attaché au fonds d'action sociale qu'il exerce un réel pouvoir de décision sur l'activité de celui-ci. Nous avons signé avec l'État une convention d'objectifs et de gestion, qui nous permet de lisser les comptes du fonds sur trois ans, afin d'assurer leur équilibre.

M. Jean-Pierre Door. En tant que maires, nous sommes chaque année confrontés aux demandes de fonctionnaires qui, avant de partir à la retraite, souhaitent passer dans une catégorie supérieure. Ces demandes sont d'autant plus pressantes que les postes sont rares ; dès lors, nous sommes contraints à des choix très délicats. Que les six derniers mois de la vie active puisse s'accompagner d'un changement d'indice soulèvent donc de réelles difficultés. Une réforme en la matière serait sans doute bienvenue, mais c'est un autre débat !

M. le président du conseil d'administration. Evidemment, tel ne serait pas le cas s'il était tenu compte des 25 meilleures années ! J'ai été maire pendant 35 ans et je préside un centre de gestion de la fonction publique territoriale, croyez bien que je vous comprends !

M. le directeur. Il est toutefois notable qu'un grand nombre d'agents, au moment de partir à la retraite, ont déjà atteint l'indice terminal de leur grade.

M. le président du conseil d'administration. Sauf ceux qui sont entrés tardivement dans la fonction publique.

M. le président Pierre Méhaignerie. Ce qui est d'ailleurs assez souvent le cas, les recrutements étant parfois tardifs.

M. Vincent Descoeur. La CNRACL collecte aujourd'hui 14,5 milliards de cotisations et en débourse 12,5 : quand la tendance s'inversera-t-elle ?

S'agissant du transfert des agents, techniciens et ouvriers des services et des personnels des directions départementales de l'équipement à la caisse nationale, j'espère que l'État a bien noté qu'il devra mettre la main à la poche en 2016. En ce qui concerne les collectivités locales, en revanche, la situation est loin d'être claire : à quel moment devront-elles verser les pensions aux fonctionnaires concernés ?

M. le directeur. Ces personnels relèvent du régime de la CNRACL, mais ils feront l'objet d'un suivi spécifique. Si c'est le principe de l'« interpénétrabilité » qui, normalement, prévaut entre la fonction publique de l'État et la caisse nationale – absence de soulté –, la CNRACL s'est néanmoins préoccupée de l'impact des 100 000 transferts liés à l'acte II de la décentralisation. En effet, dès lors que les agents optent pour son régime au terme de leur période de mise à disposition, la caisse nationale doit payer leurs pensions même si leur durée de cotisation y a été relativement brève. Par un amendement parlementaire à la loi de 2005, le législateur a donc adopté le principe de la compensation, l'État compensant le solde différentiel entre les cotisations encaissées et les pensions versées. Toutefois, cette soulté soulevant des difficultés techniques d'application, nous n'avons pas été en mesure d'en définir précisément le montant. M. le sénateur Domeizel a donc proposé un amendement visant à substituer le principe de la neutralisation à celui de la compensation : ces personnels étant donc identifiés, la CNRACL encaisse les cotisations de leur employeur et les reverse à l'État, lequel reverse à son tour chaque année le montant des pensions.

J'ajoute que c'est un décret – soumis pour avis au conseil d'administration de la CNRACL qui l'a approuvé – renvoyant à un certain nombre de conventions techniques qui permet d'identifier précisément les personnels et de les suivre tout au long de leur carrière.

M. le président du conseil d'administration. Outre qu'il importe, en effet, de raisonner en termes de répartition et non de capitalisation, je tenais absolument à ce que les collectivités ne soient pas lésées.

M. Jean Ueberschlag. En tant que maire, j'ai beaucoup de considération pour les fonctionnaires territoriaux. Il n'en reste pas moins que l'écart entre leurs revenus d'activité et leurs pensions est le plus important de l'ensemble de la fonction publique, ce qui ne manque pas de susciter des drames lors des départs en retraite. Comment mieux réguler leur régime indemnitaire ?

M. le président du conseil d'administration. Le régime additionnel, auquel chaque agent et chaque employeur doivent cotiser à hauteur respective de 5 %, a été conçu en 2005 à cette fin. Par ailleurs, un plafond à hauteur de 20 % du traitement de base a été créé en raison de la forte disparité entre les régimes indemnitaires des trois fonctions publiques et au sein même de chacune d'entre elles, en fonction des administrations ou des collectivités. J'ajoute que ce régime est aujourd'hui excédentaire en raison de la disproportion entre les sommes perçues et versées.

M. le directeur. Exemple éloquent du système dit « par répartition provisionnée » : s'agissant de la gestion administrative de la Retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP), l'établissement que je dirige à Bordeaux recouvre chaque année 1,6 milliard de cotisations, quand les versements ne s'élèvent qu'à 100 millions.

Mme Valérie Rosso-Debord. Comment cet argent est-il géré ?

M. Gérard Perfettini. L'établissement public qui gère la retraite additionnelle procède à des placements de long terme, son portefeuille global s'élevant à environ 4,5 milliards. À ce jour, seulement 200 bénéficiaires de rentes annuelles ont acquis le nombre de points nécessaires, le montant de ces dernières s'élevant en moyenne, à la fin de 2009, à 28 euros.

M. Jean Ueberschlag. Cent millions pour 200 bénéficiaires, c'est beaucoup !

M. le directeur. La plupart d'entre eux n'ont pas assez de points pour accéder à la rente et bénéficient du versement unique de l'intégralité de leur capital.

M. le président du conseil d'administration. Hors le régime additionnel nous devons, en tant que parlementaires, de trouver un système permettant de résoudre la délicate question soulevée par M. Ueberschlag.

M. Michel Liebgott. Outre que les niveaux de pension entre les secteurs public et privé sont assez proches, je note que la plupart des fonctionnaires partent à la retraite à l'âge de cinquante neuf ans et demi, preuve que le travail des *seniors* est favorisé dans la fonction publique et que la valorisation salariale des six derniers mois constitue un intéressement non négligeable.

M. Denis Jacquat. Il n'y a pas de licenciement !

M. Marcel Liebgott. Contrairement à ce que pensent les plus libéraux parmi nous, pour que les seniors travaillent plus longtemps, il faut qu'ils y soient encouragés.

Quel sera, d'après vous, l'impact de la réforme territoriale sur la retraite des agents que vous représentez ?

M. Christian Hutin. Dans le cas d'espèce, nous avons toutes les raisons de nous montrer sereins : un adossement de la CNRACL à la Caisse des dépôts et consignations, un

plus grand nombre d'actifs que de retraités, une gestion exceptionnellement efficace qui mérite une Marianne d'or ! Néanmoins, avec le dogme du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite – dont les conséquences ne tarderont pas à se faire sentir avec la baisse du nombre des cotisants –, nous sommes à un tournant.

M. Denis Jacquat. Cela ne concerne que les fonctionnaires de l'État.

M. le président du conseil d'administration. De plus, les collectivités s'administrent librement.

M. Christian Hutin. Certes, mais des élus locaux pourraient fort bien communier dans la même idéologie et appliquer la même politique.

De surcroît, nombre de responsables d'exécutifs locaux, quelle que soit leur couleur politique, font preuve de frilosité en matière d'investissements et d'embauches, alors que se profile une réforme d'autant plus inquiétante que nous savons à quoi nous en tenir quant aux promesses de compensation de l'État.

M. le président du conseil d'administration. Au moins en théorie, les lois sur les collectivités dont nous débattons n'auront pas d'impact direct sur les personnels et, donc, sur la CNRACL. Je gage toutefois qu'il n'en sera pas toujours ainsi à long terme.

Si, lors de la montée en charge des communautés de communes et d'agglomération, le nombre d'affiliations à la CNRACL a sensiblement augmenté – le nombre d'emplois ainsi créés n'a pas toujours été suivi des suppressions auxquelles on pouvait légitimement s'attendre au sein des communes elles-mêmes –, il n'en ira pas de même lors de la montée en charge de l'intercommunalité, non pour des raisons supposément dogmatiques, mais parce que le transfert de compétences impliquera une diminution du nombre de postes.

M. Rémi Delatte. En tant que gestionnaire d'un système équilibré, monsieur Domeizel, êtes-vous partisan d'une réforme à court terme ou beaucoup plus profonde visant, notamment, à rapprocher les différents régimes ?

Par ailleurs, quels paramètres doivent prioritairement évoluer ?

En outre, ne conviendrait-il pas d'augmenter les cotisations sur les primes au-delà des 10 % en vigueur ?

Enfin, la convergence entre les secteurs public et privé est-elle une vue de l'esprit ou vous semble-t-elle envisageable ?

M. le président du conseil d'administration. En tout cas, elle ne sera pas facile, les deux systèmes étant très différents. Il en irait d'ailleurs de même du regroupement en un régime unique de l'ensemble des fonctionnaires : la cotisation des collectivités et des hôpitaux publics s'élevant à 27,3 % du traitement brut indiciaire et celle de l'État à 64 %, le premier taux, compte tenu du nombre respectif de fonctionnaires, doublerait mécaniquement pour atteindre 50 %.

M. le président Pierre Méhaignerie. Je vous remercie.

(La séance est levée à 12 h 15.)

Présences en réunion

Réunion du mercredi 7 avril 2010 à 11 heures

Présents. - M. Élie Aboud, Mme Edwige Antier, Mme Véronique Besse, Mme Martine Billard, Mme Valérie Boyer, Mme Martine Carrillon-Couvreur, M. Gérard Cherpion, M. Jean-François Chossy, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Rémi Delatte, M. Vincent Descoeur, M. Jacques Domergue, M. Jean-Pierre Door, M. Dominique Dord, Mme Laurence Dumont, Mme Cécile Dumoulin, Mme Cécile Gallez, Mme Catherine Génisson, M. Jean-Patrick Gille, M. Maxime Gremetz, Mme Anne Grommerch, M. Michel Heinrich, M. Christian Hutin, Mme Monique Iborra, M. Michel Issindou, M. Denis Jacquat, M. Olivier Jardé, M. Paul Jeanneteau, M. Régis Juanico, M. Guy Lefrand, M. Jean-Marie Le Guen, M. Jean-Claude Leroy, M. Céleste Lett, M. Michel Liebgott, M. Jean Mallot, M. Pierre Méhaignerie, M. Pierre Morange, M. Philippe Morenvillier, M. Bernard Perrut, M. Étienne Pinte, M. Jean-Frédéric Poisson, Mme Bérengère Poletti, M. Jean-Luc Préel, M. Simon Renucci, M. Arnaud Robinet, M. Jean-Marie Rolland, Mme Valérie Rosso-Debord, M. Christophe Sirugue, M. Jean Ueberschlag, Mme Isabelle Vasseur

Excusés. - M. Jean Bardet, M. Pierre Cardo, Mme Marie-Françoise Clergeau, M. Guy Delcourt, Mme Danièle Hoffman-Rispal, M. Roland Muzeau

Assistaient également à la réunion. - Mme Gisèle Biémouret, M. Patrick Roy