

Caisse Nationale de Retraites des Agents des Collectivités Locales (CNRACL)

1. Présentation synthétique du régime

La CNRACL assure la couverture des risques vieillesse et invalidité permanente des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers. Les agents titulaires et stagiaires de la fonction publique hospitalière et des collectivités locales et leurs établissements publics, nommés dans un emploi permanent à raison d'au moins 28 heures hebdomadaires, sont obligatoirement affiliés à la CNRACL¹. Ils cotisent par ailleurs depuis 2005 au régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP). Les droits de ces affiliés, actifs et retraités s'apparentent étroitement à ceux des fonctionnaires de l'État.

Les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers sont également concernés par les mesures d'allongement de la durée d'assurance et de report des âges légaux de la retraite, à la suite des réformes de 2010, 2014 et 2023. Plusieurs mesures de la réforme de 2023 concernent cependant de façon spécifique les fonctionnaires, notamment le relèvement du taux de cotisation patronale de 1 point de pourcentage au 1^{er} janvier 2024, passant de 30,65 % à 31,65 % à la CNRACL et l'extension de la retraite progressive à la fonction publique, à partir de septembre 2023.

Par ailleurs, certaines mesures adoptées lors de réformes précédentes sont toujours en cours de montée en charge, notamment l'extinction du dispositif de départ anticipé pour les fonctionnaires parents de trois enfants après 15 ans de services et le passage de la durée minimum de services publics de 15 à 2 ans pour prétendre à une pension de la fonction publique (réforme de 2010).

Enfin, suite au Ségur de la Santé, des mesures spécifiques ont été appliquées aux personnels soignants telles que l'attribution de complément indiciaire et la revalorisation des grilles de rémunération.

¹ Les agents titulaires des collectivités territoriales ou hospitalière travaillant moins de 28 heures par semaine sont assurés au régime général pour leur retraite de base et à l'Ircantec pour leur retraite complémentaire.

2. La situation financière de la CNRACL dans le scénario de référence

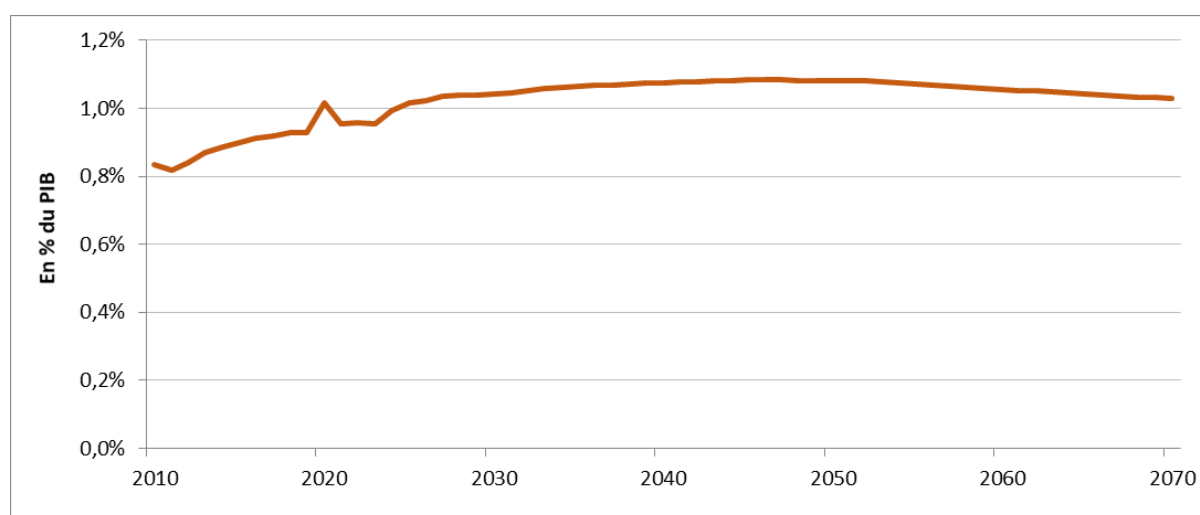
2.1 Évolution des dépenses du régime et de leurs déterminants

2.1.1 Une augmentation des dépenses en part du PIB jusqu'en 2046, en lien avec une forte progression du rapport démographique

Les dépenses de retraite de la CNRACL atteignent 26,9 milliards d'euros, soit près de 1,0 % du PIB en 2023. L'essentiel des dépenses du régime concerne les pensions de droit direct (89 %) et de réversion (6 %). La CNRACL est également contributrice à la compensation entre régimes de base.

Les dépenses de retraite seraient en croissance régulière jusqu'au début des années 2050 jusqu'à atteindre 1,1 % du PIB, sous l'impulsion notamment de l'évolution du ratio démographique, puis décroîtraient légèrement jusqu'en 2070, où elles retrouveraient leur niveau de 2023.

Figure 1 – Dépenses totales en part du PIB



Sources : CNRACL, projections COR juin 2024.

Ces évolutions de la part des dépenses de retraite du régime de la CNRACL dans le PIB résultent des dynamiques respectives de la pension moyenne des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers relative au revenu moyen d'activité et du rapport entre le nombre total de cotisants de l'ensemble de l'économie et le nombre de retraités de ce régime (retraités de droits directs + ½ des retraités de droits dérivés). Ce rapport démographique diminuerait assez fortement jusqu'en 2050 (-7 environ) pour se stabiliser autour de 14 (un peu plus de 20 actuellement).

La pension relative diminuerait continûment sur la période, de manière plus marquée entre 2030 et 2050, sous l'effet du gel de la valeur du point d'indice qui vient freiner l'évolution de la pension à la liquidation.

Figure 2 – Les déterminants des dépenses de retraites

Figure 2.a – Rapport démographique corrigé

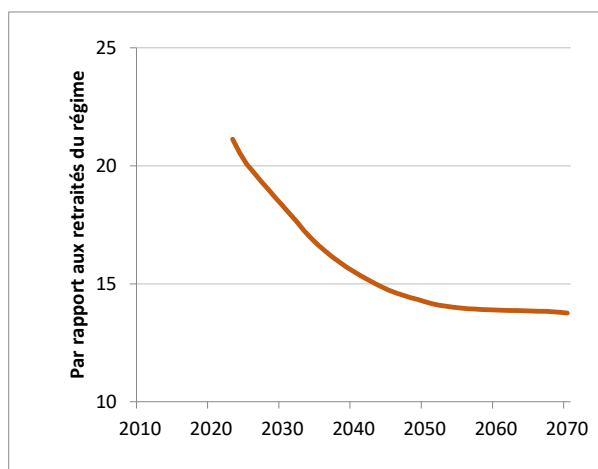
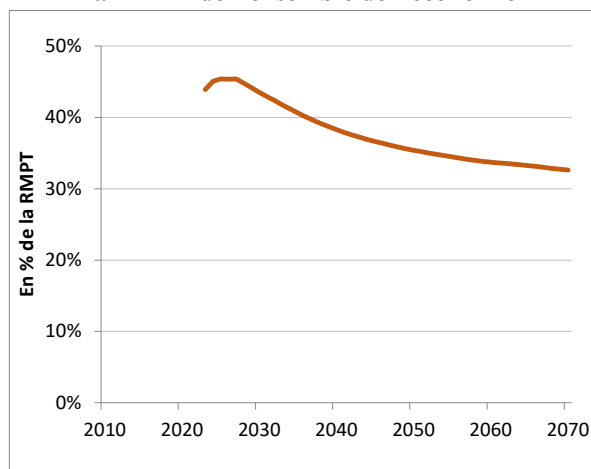


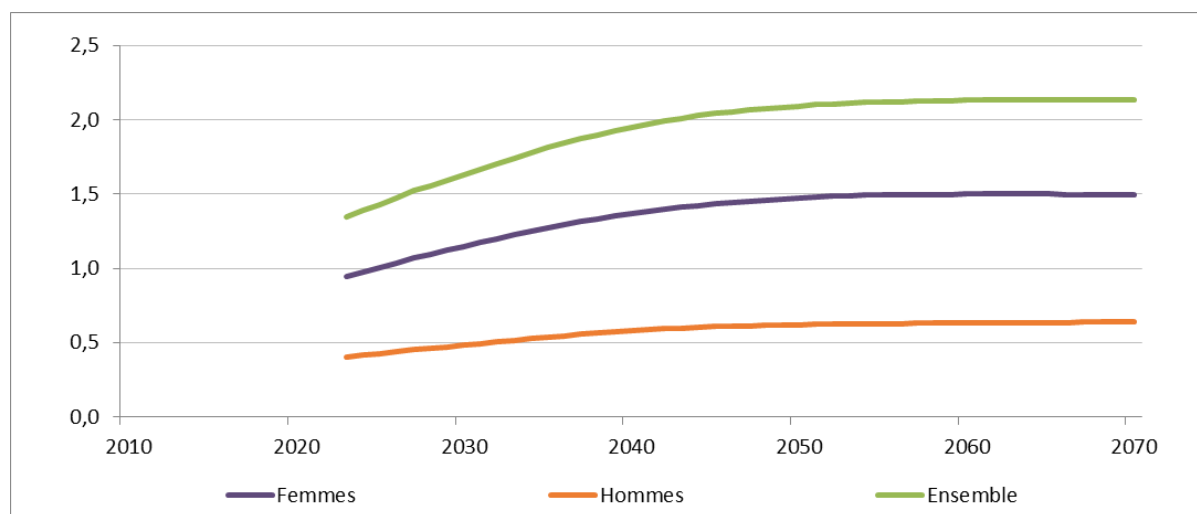
Figure 2.b – Rapport entre la pension moyenne et la RMPT de l'ensemble de l'économie



Sources : CNRACL, projections COR juin 2024.

La diminution du ratio démographique reflète directement la progression des effectifs de retraités. Alors qu'ils étaient près de 600 000 en 2003, les retraités de droit direct sont plus de 1,3 million fin 2023. Ces effectifs continueraient à augmenter sur tout l'horizon de projection, dans un premier temps à un rythme plus soutenu en raison du départ à la retraite des générations nombreuses du *baby-boom*, puis des embauches réalisées au début des années 2000. La croissance des effectifs de retraités de droit direct serait plus modérée par la suite : ces effectifs devraient atteindre 2,1 millions en 2050 avant de se stabiliser jusqu'en 2070 à ce niveau. La part des femmes parmi les retraités de droit direct se maintiendrait aux alentours de 70 % sur l'ensemble de la période de projection, en reflet de leur importance dans la fonction publique, notamment hospitalière.

Figure 3 – Effectifs de retraités de droit direct, ensemble et par sexe (en millions)

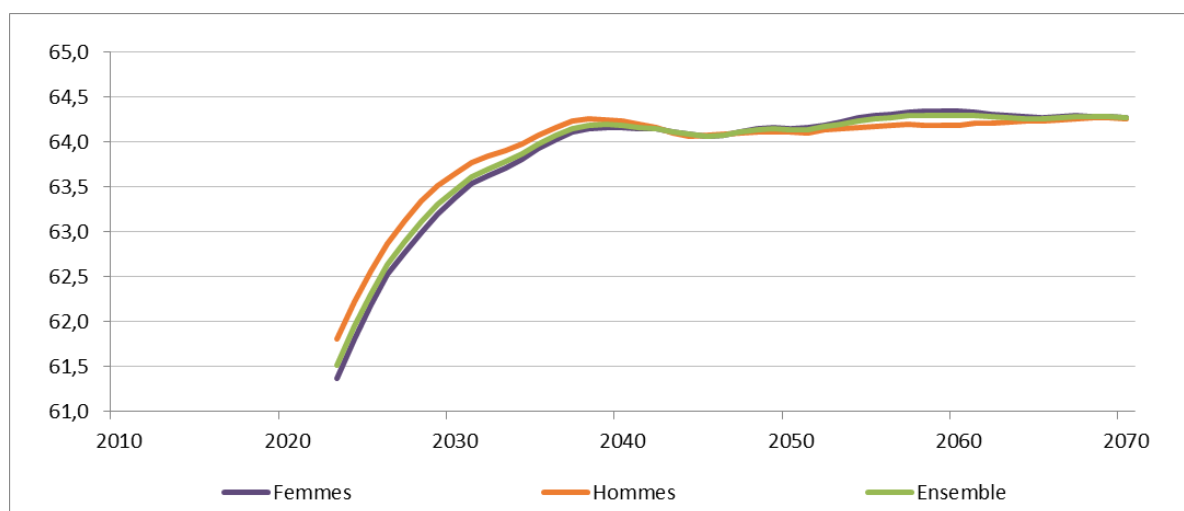


Sources : CNRACL, projections COR juin 2024.

2.1.2 Une forte progression de l'âge de départ à la retraite jusqu'en 2036 sous l'effet des réformes

L'âge conjoncturel de départ à la retraite à la CNRACL² est de 61,5 ans en 2023. Entre 2023 et 2036, il augmenterait de 2,6 ans sous l'effet des réformes, pour se stabiliser ensuite légèrement au-dessus de 64 ans sur tout le reste de la projection.

Figure 4 – Âge conjoncturel de départ à la retraite, ensemble et par sexe



Sources : CNRACL, projections COR juin 2024.

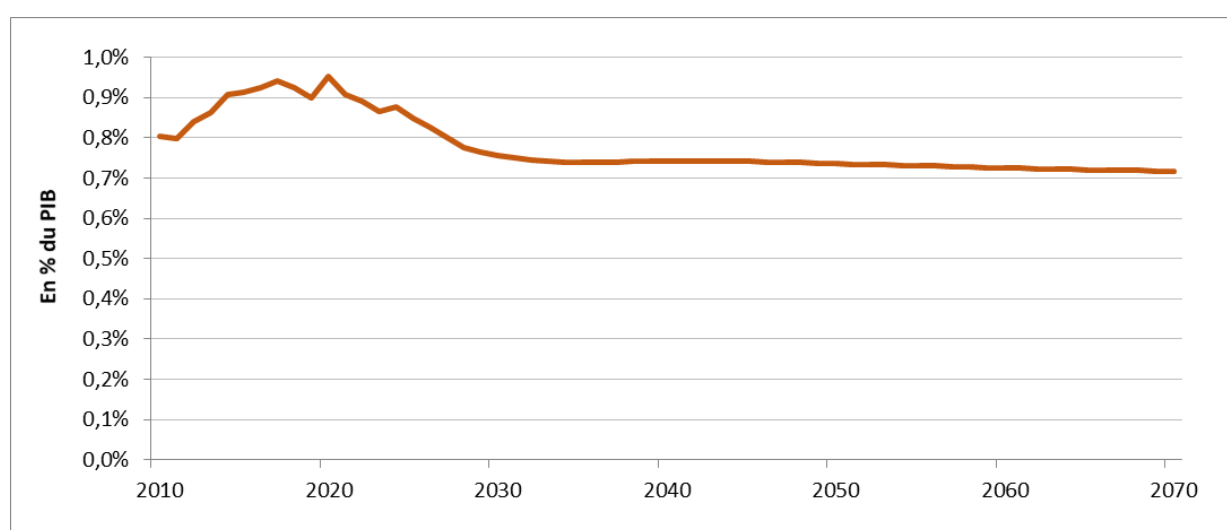
² Par convention et comme pour les autres régimes, le calcul de cet âge exclut les invalides de moins de 62 ans.

2.2 Évolution des ressources et de leurs déterminants

2.2.1 Des ressources stabilisées dès 2035 à 0,75 % du PIB

L'évolution des ressources du régime reflète les évolutions combinées des effectifs de cotisants, du taux de cotisation global à la charge des salariés et des employeurs et du traitement moyen. Sur l'observé, elle résulte directement des évolutions législatives portant sur le taux de cotisation globale et la rémunération des fonctionnaires, et en projection des hypothèses portant sur la valeur du point d'indice. Exprimées en part de PIB, les ressources se maintiendraient autour de 0,75 % du PIB à partir de 2035 dans le scénario de référence.

Figure 5 – Ressources totales du régime dans le scénario de référence



Sources : CNRACL, projections COR juin 2024.

2.2.2 Des effectifs de cotisants globalement stables

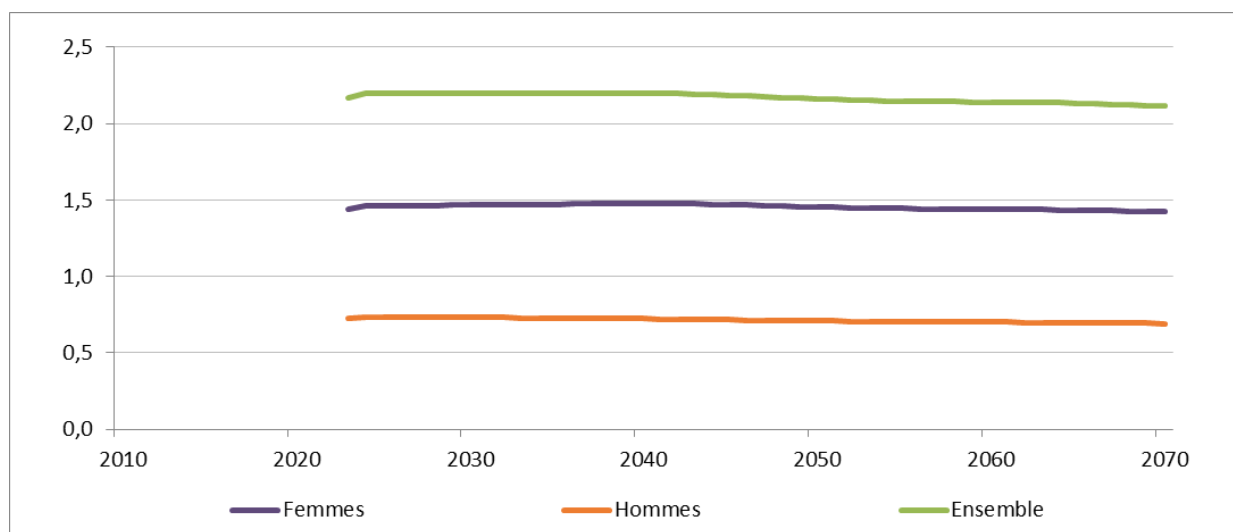
À court comme à moyen termes, les effectifs de cotisants de la CNRACL seraient relativement stables jusqu'en 2040, aux alentours de 2,2 millions. Ils évolueraient ensuite à la baisse, en suivant par convention les évolutions de la population active³, pour atteindre 2,1 millions en 2070. La part des femmes resterait de l'ordre des deux tiers sur l'ensemble de la période de projection, confirmant la tendance stable de ce ratio depuis 2002.

Cette relative stabilité suit une période de variations plus prononcées, liées aux évolutions des recrutements dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière. Les effectifs de cotisants ont augmenté rapidement (3 % par an en moyenne) entre 2006 et 2010, en partie du fait des transferts vers les collectivités publiques territoriales des personnels concernés par les mesures

³ Les projections des effectifs de cotisants du régime de la CNRACL sont basées sur les orientations de gestion de la fonction publique connues à la date de l'exercice de projection (décembre 2023) pour les années 2023 à 2028. À long terme (au-delà de 2040 dans les présentes projections), ils sont supposés évoluer comme l'emploi total, lequel évolue à long terme comme la population active.

de décentralisation. Ces transferts ayant pris fin en 2011, l'augmentation des effectifs a été sensiblement moins dynamique ensuite (+0,9 % en moyenne par an entre 2010 et 2015). Le protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) qui prévoyait des améliorations des carrières des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, compensées par de moindres recrutements, a eu pour conséquence une légère décroissance des effectifs de cotisants de 2016 à 2019 (-0,3 % par an en moyenne). Cette baisse était continue sur les années suivantes, mais sur un rythme moins dynamique, en lien avec un changement de la politique de recrutement à la fonction publique hospitalière suite au Ségur de la Santé.

Figure 6 – Effectifs de cotisants, ensemble et par sexe (en millions)



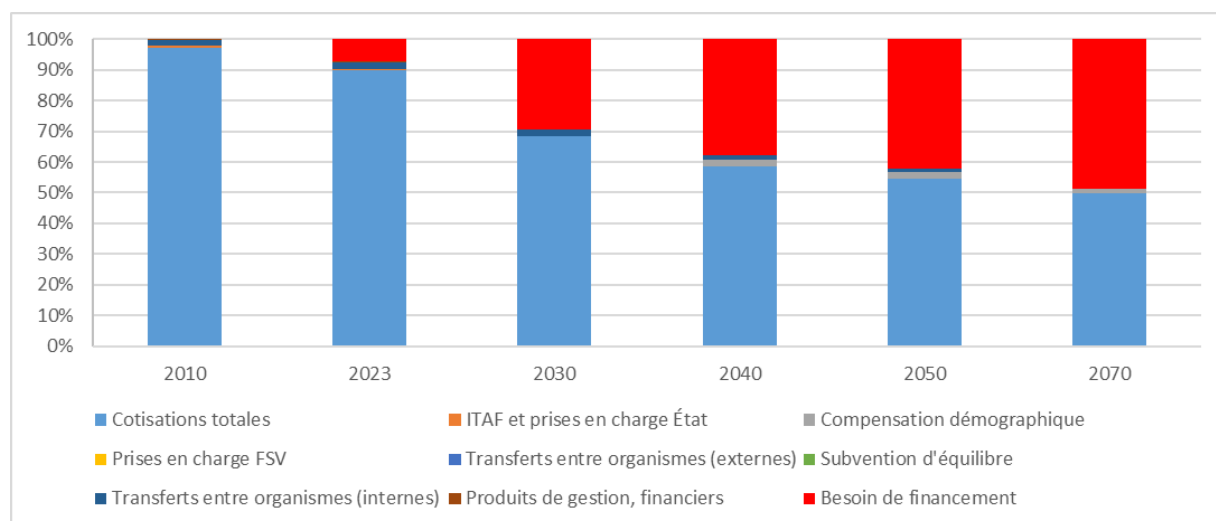
Sources : CNRACL, projections COR juin 2024.

2.2.3 Une structure de financement tributaire de financements externes

Le déficit de la CNRACL se creuserait en projection en raison du déséquilibre démographique croissant, jusqu'à atteindre la moitié de son financement à l'horizon de projection. En l'absence d'autres ressources, cela impliquerait un recours à l'endettement.

La CNRACL est aujourd'hui contributrice aux transferts de compensation, à hauteur de 817 millions d'euros en 2022, mais en deviendrait bénéficiaire en projection, en lien avec la diminution du rapport démographique du régime.

Figure 7 – Structure de financement



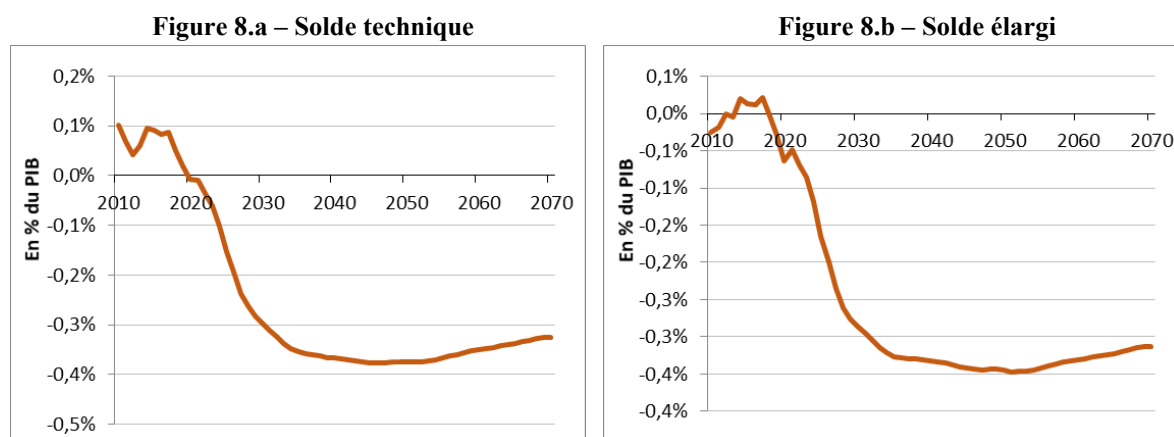
Sources : CNRACL, projections COR juin 2024.

2.3 Solde technique et solde élargi

Le solde technique de la CNRACL, excédentaire jusqu'en 2021, est déficitaire en 2023 (-1,7 milliard d'euros). Il se dégraderait tout au long de la période de projection, plus rapidement jusqu'en 2040, en lien avec l'augmentation de la part des dépenses du régime dans le PIB et sans apport de nouvelles ressources. Le solde élargi de la CNRACL suivrait la même tendance. Négatif depuis 2018, il se maintient proche de l'équilibre depuis lors, mais se dégraderait rapidement en projection en part du PIB jusqu'à se stabiliser à partir de 2040 à 0,3 % du PIB dans le scénario de référence.

La tendance reste globalement similaire à celle observée pour le solde élargi en 2017, mais la dégradation s'avère plus marquée en raison des évolutions de la législation. À très court terme, la révision à la hausse des ressources, liée aux évolutions des taux de cotisation mais aussi de différentes mesures de revalorisation des rémunérations (Ségur notamment) induirait une légère amélioration du solde élargi par rapport aux projections de 2017. Par la suite, la révision à la baisse des effectifs de cotisants aurait un effet à la baisse sur le solde élargi, *via* de moindres cotisations. Dans le même temps, les dépenses augmenteraient sensiblement, avec un effet lié à la revalorisation de la valeur du point à court terme mais aussi de droits supplémentaires acquis par les agents (Ségur par exemple) qui entraînerait une révision à la hausse des pensions et donc, *in fine*, une dégradation encore plus marquée du solde élargi.

Figure 8 – Solde de la CNRACL, en part du PIB



Sources : CNRACL, projections COR juin 2024.

3. Analyses de sensibilité

3.1. Sensibilité aux hypothèses démographiques

Les analyses de sensibilité n'ont pas été menées pour ce régime.

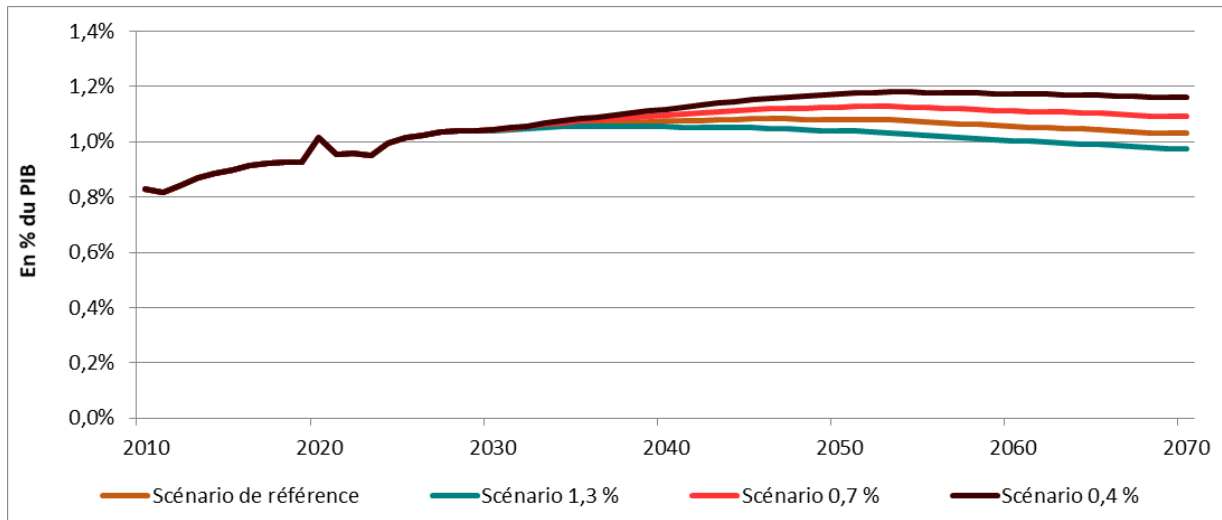
3.2 Sensibilité au taux de chômage

Les analyses de sensibilité ne sont pas pertinentes pour ce régime.

3.3 Sensibilité à la croissance de la productivité

À partir des années 2040, l'effet des hypothèses de croissance de la productivité sur les dépenses de retraite du régime en part de PIB joue à plein. Les dépenses totales varient de 0,2 point de PIB à l'horizon de projection entre les différentes hypothèses.

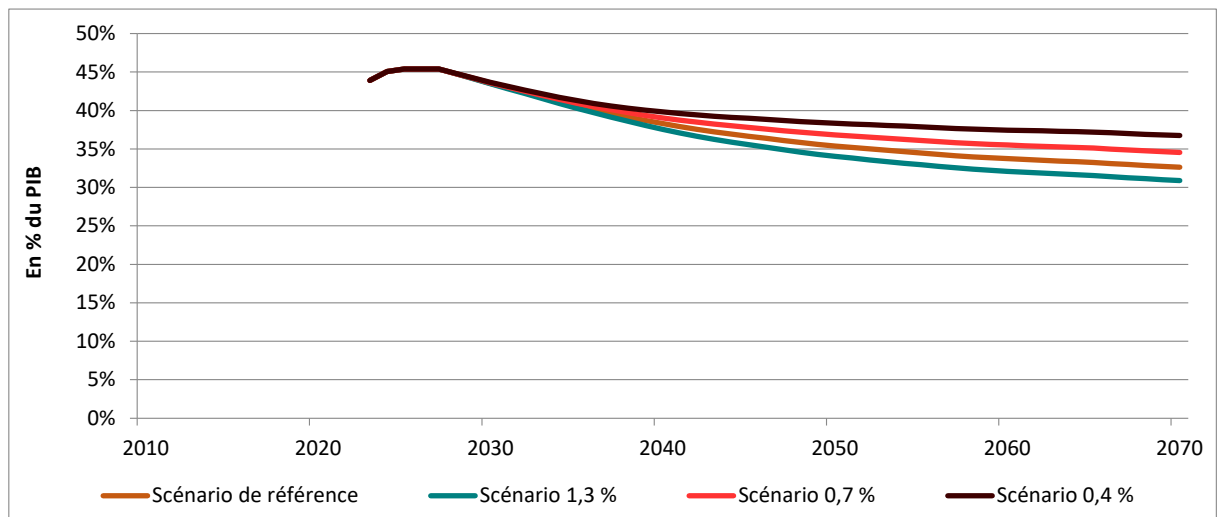
Figure 9 – Dépenses totales en part du PIB, selon les hypothèses de productivité



Sources : CNRACL, projections COR juin 2024.

La baisse de la pension relative en proportion de la rémunération moyenne par tête de l'économie serait ainsi d'autant plus forte que la productivité serait élevée, avec des différences marquées à partir de 2050, et un écart d'environ quatre points en 2070.

Figure 10 – Pension relative, selon les hypothèses de productivité

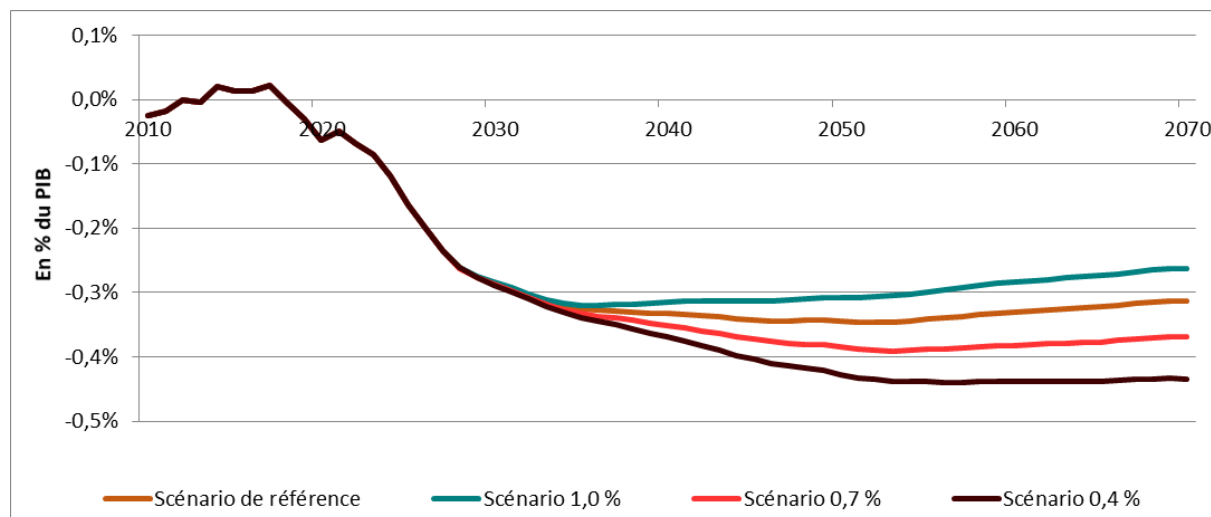


Sources : CNRACL, projections COR juin 2024.

Le solde du régime serait ainsi d'autant plus dégradé que les gains de productivité seraient faibles. L'écart entre les différentes hypothèses s'élèverait à 0,2 point de PIB à l'horizon de la projection. Cette baisse est liée à la baisse des taux de remplacement à la liquidation (notamment en raison de la hausse des taux de primes et du gel de la valeur du point d'indice) qui se diffuse progressivement sur la pension moyenne et, d'autre part, aux effets de

l'indexation des pensions des fonctionnaires sur les prix depuis 2003. Ces effets sont d'autant plus importants que la croissance de la productivité, et donc des salaires, est élevée.

Figure 11 – Solde élargi, selon les hypothèses de productivité



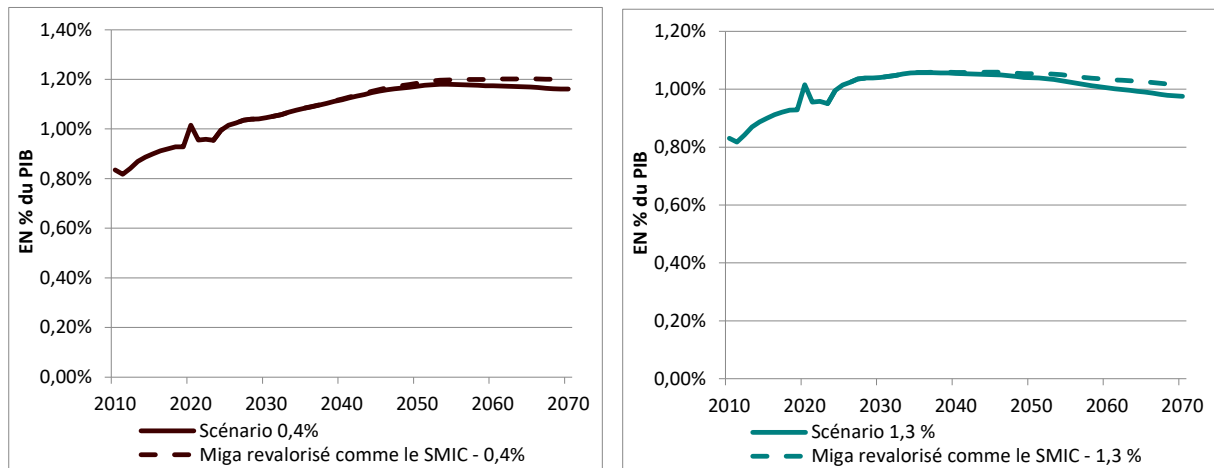
Sources : CNRACL, projections COR juin 2024.

3.4. Sensibilité à la réglementation (revalorisation / indexation)

La part des nouveaux retraités dont la pension est portée au minimum garanti (Miga) diminuerait fortement à partir des années 2030, passant de près de 26 % des nouveaux pensionnés de droit direct en 2022 à 10 % en 2070, sous l'effet d'une revalorisation du Miga sur les prix nettement moins dynamique que l'évolution du SMPT.

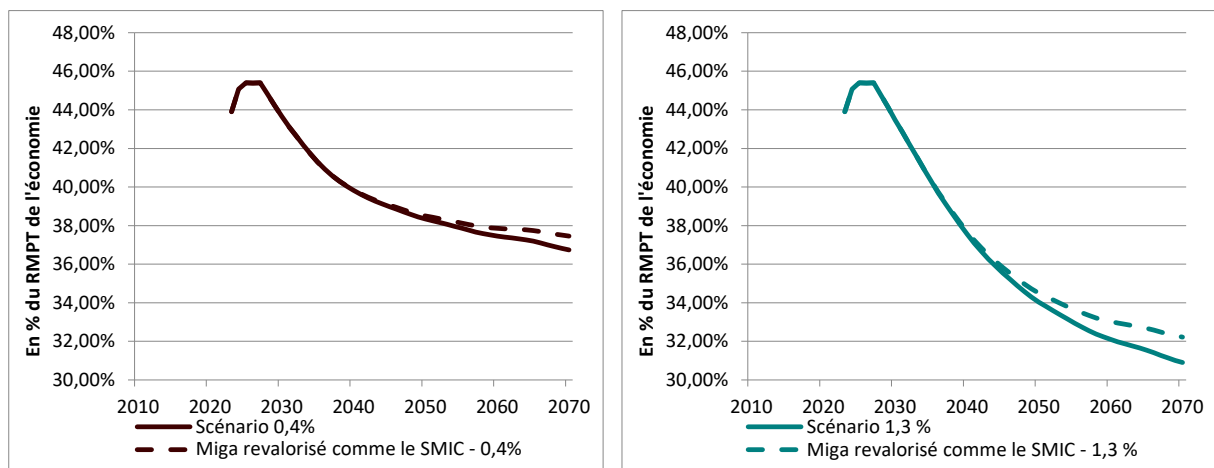
Si le Miga était revalorisé à hauteur du Smic, comme c'est le cas depuis 2023 pour le minimum contributif (Mico), les dépenses totales en part du PIB s'en trouveraient augmentées pour tous les scénarios, et la pension relative rehaussée, dans une ampleur d'autant plus forte que la productivité serait importante. En effet, plus l'écart entre les prix et les salaires est important, moins le nombre de bénéficiaires au Miga est élevé dans le cas d'une indexation sur les prix. Une indexation sur le Smic (qui évolue à long terme comme le salaire moyen) aurait donc pour conséquence de relever plus fortement le nombre de bénéficiaires d'une pension minimale du régime dans une hypothèse de croissance élevée de productivité que dans une hypothèse de croissance plus faible.

Figure 12 – Dépenses totales en part du PIB, selon le mode de revalorisation du MIGA



Sources : CNRACL, projections COR juin 2024.

Figure 13 – Pension relative en part du PIB, selon le mode de revalorisation du MIGA



Sources : CNRACL, projections COR juin 2024.