



UGFF Services publics Santé et action sociale FAPT

IRCANTEC

Groupe CGT des fédérations de la fonction publique

Mars 2008

PROPOSITIONS POUR LA PERENNITE DE L'IRCANTEC

L'Ircantec se porte bien, c'est un régime excédentaire à ce jour et dans les années à venir malgré les déclarations alarmistes. En l'état actuel des choses, d'après le COR¹, il est capable d'assurer les retraites pendant près de 25 ans et 10 ans de plus avec l'annulation des charges indues. Ce régime est totalement tributaire de la politique de l'emploi public, ce qui implique que les employeurs publics sont pleinement responsables de son bon fonctionnement. L'Ircantec restera durablement viable sous réserve de dispositions d'ajustement du financement pour garantir les droits des affiliés que nous proposons à la discussion.

I- L'affichage alarmiste sur le déficit à venir

Le déficit affiché de l'Ircantec dans les projections démographiques et financières réalisées à la demande du COR en 2007, par l'actuariat de la CDC², a plusieurs raisons.

L'IRCANTEC subit, comme les autres régimes, les effets de l'évolution à long terme de la démographie, ce qui a des conséquences sur son équilibre financier. Ces répercussions sont amoindries et retardées du fait des caractéristiques du régime. En effet, il connaît un fort renouvellement annuel de ses cotisants (environ un tiers par an) et l'âge moyen de ses affiliés est relativement stable, autour de **35 ans** et de l'importance du nombre total de comptes d'actifs **14 millions** rapporté au nombre de cotisants chaque année 2,5 millions.

Dans les projections du COR, le déficit technique devrait apparaître vers **2017** d'une part en raison d'hypothèses d'évolution de l'effectif cotisant très restrictives et d'autre part des charges indues (transferts, retraite à 60 ans, coût des EPST³) supportées par le régime. Une actualisation rapide des projections qui tiennent compte des cotisations réellement perçues en 2006 et 2007, montre que l'apparition du déficit est repoussée d'ores et déjà à **2020**.

D'autres projections⁴ complémentaires et alternatives montrent que l'échéance peut être repoussée d'au moins 10 ans si on tient compte des charges indues et à nouveau d'une dizaine d'années si l'évolution de l'effectif cotisant pris en compte est plus conforme à la réalité du régime. Ce qui, compte tenu des réserves accumulées, **5 milliards d'euros en 2007**, devrait nous amener aux environs de 2050, sinon plus.

Ceci ne nous exonère pas d'envisager le problème de l'équilibre technique du régime à très long terme.

¹ COR : Conseil d'orientation des retraites

² CDC : Caisse des dépôts et consignations

³ EPST : Établissement public à caractère scientifique et technologique

⁴ Projections réalisées par les actuaires de la caisse

Diverses causes peuvent en effet perturber l'équilibre de ce régime. Pour l'essentiel, elles relèvent d'une part de la responsabilité de l'Etat au titre de son pouvoir législatif et réglementaire, et d'autre part des différents employeurs publics recrutant des agents relevant du champ de l'Ircantec. Cette perspective de déséquilibre due à des causes extérieures au régime sera l'objet d'une étude dans la suite du document.

Les projections du COR

De l'importance des hypothèses d'évolution : effectifs cotisants et salaires

Dans les rapports officiels qui se sont succédés depuis 10 ans, les projections financières sont fondées sur des hypothèses d'évolution d'effectif cotisant particulièrement pessimistes qui montraient que le régime IRCANTEC devait être en déficit à partir de 2002 dans le rapport Charpin (1998), échéance repoussée à 2004 dans le rapport Chadelat (2000).

En 2005, l'actualisation des projections effectuées à la demande du COR, montre que le déficit technique n'apparaîtrait plus qu'en 2013, et l'épuisement des réserves en 2026.

Dans la dernière projection de 2007, avec des hypothèses sensiblement voisines de celles de 2005, il s'avère que le déficit technique est repoussé à nouveau de 4 ans et l'épuisement des réserves de 5 ans.

En prenant en compte les cotisations réellement encaissées en 2006 et 2007⁵, le déficit technique serait encore repoussé de 3 années, il n'interviendrait qu'en 2020 et l'épuisement des réserves après 2035.

On peut admettre que les projections à 2050 à la demande du COR soient réalisées par chaque régime de retraite dans le cadre d'un même scénario macroéconomique pour donner une photographie globale du paysage de la retraite en 2050. Encore faut-il s'interroger sur la validité de projections à si long terme.

Mais les projections effectuées avec des hypothèses identiques pour toutes les caisses ignorent les spécificités de chaque régime. En particulier, elles ne peuvent pas et ne devraient pas être prises en l'état pour redéfinir les paramètres de l'Ircantec, comme les ministres l'ont fait en 2005 pour élaborer des projets de réforme, comme l'a encore réclamé en janvier 2007 M. Woerth, ministre du budget et de la fonction publique.

Pour l'Ircantec, prendre l'hypothèse d'évolution de l'effectif cotisant à l'image de celle de l'emploi salarié total montre une méconnaissance de la réalité du régime et/ou un choix délibéré de sous estimer systématiquement les futures recettes du régime et ainsi justifier l'urgence et la nécessité d'une réforme sous couvert de déficit imminent.

C'est ainsi que la réforme proposée en 2005, basée sur cette étude, prévoyait la baisse de 40% du taux de remplacement, avec une revalorisation des retraites au 2/3 de l'inflation seulement et une augmentation du taux de cotisation.

Dans les projections financières et démographiques de 2007 à horizon 2050, on observe que :

- **l'effectif de pensionnés** et les dépenses de prestations qui en découlent sont dans l'ensemble bien calibrées et augmentent régulièrement, mais peu, d'une projection à l'autre.

⁵Les cotisations ont augmenté respectivement de **8,1%** et **9,2%**, contre 4,5% et 4,6% dans le document sur les prévisions techniques de décembre 2007, soit **97** et **241** millions d'euros encaissés de plus.

- **l'effectif cotisant** est systématiquement sous évalué dans toutes les projections, sous couvert de prudence, et (ou) de difficultés à connaître l'évolution de l'emploi public, mais le biais va systématiquement dans le même sens. Ceci a permis dans le passé d'imposer une forte augmentation du taux d'appel (125%) alors que rien ne le justifiait.

Dans ces mêmes projections, les effectifs augmentent en moyenne de 0,3% par an sur la période alors que, le nombre de cotisants à l'Ircantec entre 1989 et 2007 augmente en moyenne de 2,5% par an. Dans les prévisions à 4 ans de l'actuariat, cette évolution est limitée à environ 1% par an et est systématiquement revue à la hausse d'une prévision à l'autre. Si nous prenons en particulier les années 2006 (+3,6%) et 2007 (entre 3 et 4% minimum) contre 1 à 1,2% prévu), compte tenu de la forte croissance des cotisations encaissées.

Par le passé, l'évolution du nombre des cotisants Ircantec a été extrêmement rapide du fait des différentes politiques de recrutement menées tant par l'employeur Etat que les collectivités locales et ce malgré les politiques de titularisation régulières. Le départ à la retraite de nombreux fonctionnaires titulaires dans les années à venir posera le problème de leur remplacement. L'Ircantec pourrait ainsi par ce biais voir grossir ses effectifs. Ce manque de cohérence du recrutement de l'employeur public le rend encore plus responsable des éventuelles difficultés du régime à venir.

Si dans les administrations publiques le recours à l'intérim se développe, comme il est prévu dans des projets de loi, cela aura aussi des conséquences sur le nombre de cotisants.

- **les salaires**, deuxième composante de l'évolution des recettes de cotisations, est elle aussi durant ces dernières années sous calibrée dans les prévisions d'équilibre technique glissantes à 4 ans fournies chaque année au conseil d'administration.

- prévisions techniques 2003-2006 : 1,7% en moyenne
- prévisions techniques 2006-2009 : 3,0% en moyenne
- prévisions techniques 2008-2011 : 3,1% en moyenne

L'évolution constatée de la masse salariale soumise à cotisation est en fait plus rapide que celle prévue, d'environ 0,5% à 1% par an. Cela résulterait de l'effet conjugué de l'augmentation de l'assiette moyenne et de l'effet de structure⁶.

Rappelons qu'une augmentation moyenne de 1% par an des effectifs de cotisants ou des salaires permet de repousser l'échéance d'un éventuel déficit technique de 2 à 3 ans, ce qui montre la sensibilité du régime à ces hypothèses.

Nous demandons la mise en place de projections glissantes à 5, 10 ou 15 ans qui serviraient à mieux comprendre et analyser l'évolution du régime, et d'anticiper de manière plus crédible les décisions à prendre pour l'avenir du régime.

Les charges indues : 30 milliards d'euros sur la période de projection

Les projections effectuées ne tiennent pas compte des demandes réitérées par la parité syndicale de neutraliser **l'impact des charges indues et (ou) non financées**. En particulier, les transferts de cotisations vers les régimes de titulaires, le coût pour le régime de la retraite à 60 ans, et le coût des retraités des EPST.

Cette charge «**indue**» a été reconnue comme telle par plusieurs rapports officiels : Chadelat en 2000, IGAS et la Cour des comptes en 2003.

⁶ Traduit l'évolution des postes de travail : stabilité ou permanence des emplois, qualification, répartition en tranche A/tranche B,

1- Les coûts des transferts de périodes validables suite à la titularisation.

La période d'activité de service à titre de personnel non titulaire (PNT), valable comme services pour la retraite de fonctionnaire, donne lieu à reversement de cotisations de l'IRCANTEC vers les régimes de titulaire (PCM – CNRACL). Il en est de même dans l'autre sens pour les titulaires sans droits.

Conformément au rapport Chadelat, ces mouvements devraient être annulés, tout en conservant les droits aux retraités, comme pour l'AGIRC et l'ARRCO.

Le montant de ces versements pour transfert est extrêmement important. Il atteint **137** millions d'euros pour l'année 2007.

Le principe de ces versements est en **contradiction complète avec le principe de répartition** : les cotisations recueillies durant l'activité d'un PNT ont servi aux versements de pensions durant la même période, et de plus un enrichissement sans cause de l'Etat.

2- Les effets de l'abaissement de l'âge de la retraite.

Depuis juillet 1983, cette mesure grève de façon importante, l'équilibre technique de la caisse par le jeu combiné de deux facteurs :

- L'amointrissement des ressources : les cotisations anciennement perçues de 60 à 65 ans, ne le sont plus.
- L'attribution d'allocation dès l'âge de 60 ans engendre des dépenses supérieures.

Contrairement aux régimes AGIRC et ARRCO, il n'y a pas eu de participation financière de l'Etat au moment de la mise en place du dispositif. Pourtant, en 1987, le principe d'un « dédommagement » avait implicitement été acté puisque, suite à une évaluation de cette charge induite (ultérieurement reconnue comme très sous-évaluée), le Ministère du budget avait alors versé 495 millions de francs au profit de l'IRCANTEC.

Le rapport CHADELAT (décembre 2000) indique à ce sujet :

- Que chaque année, 6 à 7 % du montant des pensions versées correspondent à l'application de l'abaissement de l'âge de la retraite ; pour l'année 1998 cette dépense voisinerait les 4000 MF courants.
- Que « pour la période 1983 – 1998, le surcoût cumulé s'élèverait à 4,2 milliards de francs courant.
- Que « le surcoût annuel devrait croître au même rythme que les prestations et donc tripler à l'horizon 2020 atteignant entre 1,2 et 1,5 milliard de francs ».

Rappelons qu'un dispositif spécifique aux Caisses AGIRC – ARRCO (l'ASF/AGFF) a pallié pour celles-ci les effets financiers négatifs de cette mesure sociale, par ailleurs justifiée.

L'IRCANTEC, jusqu'à maintenant, a dû supporter cette charge sans compensation (autres que les 495 millions cités précédemment et cela au détriment des intérêts des ressortissants, notamment les actifs qui ont vu leurs cotisations d'appel passer à 125 % du taux théorique.

3-La charge des pensions versées aux retraités originaires d'organismes dont les personnels, soit sont devenus massivement fonctionnaires, soit au contraire ont été privatisés.

C'est le cas des retraités d'organismes devenus EPST ; la quasi-totalité de leurs agents en activité sont devenus fonctionnaires ; il y a eu tarissement des cotisations d'actifs alors que demeure, à charge de l'IRCANTEC, la charge des pensions servies aux retraites de ces mêmes organismes.

Il s'agit, là encore, d'une situation anormale car non réglée correctement, par exemple par le versement d'une soulte calculée de façon actuarielle.

C'est aussi le cas qui se reproduit actuellement avec le transfert (décidé par la loi de juillet 2005) des agents actifs de la CCI Paris de l'IRCANTEC vers l'ARRCO – AGIRC sans dispositifs financiers ad hoc, à l'identique de ce qui s'est passé lors de la privatisation de TF1.

Toutes ces charges ont fait l'objet d'évaluation par le service de l'actuariat (transferts et coût de la retraite à 60 ans). L'annulation de ces dépenses compensées par des cotisations (retraite à 60 ans comme pour les autres régimes complémentaires) ou l'annulation des transferts, et le remboursement au régime des factures liées aux retraités des EPST, France-télécom... (Comme l'Etat l'a demandé pour lui-même lors de la privatisation de France-télécom) **repousserait de 10 à 11 ans le déficit technique et d'environ 18 ans l'épuisement des réserves, qui n'interviendront au plus tôt qu'en 2030 et 2050.**

Ainsi, les projections du COR montrent que les charges indues cumulées jusqu'à 2050 alourdissent les dépenses du régime de :

- **12,4 milliards d'euros de transferts**, les transferts s'élevaient en 2007 à 137 millions d'euros, soit 9% des dépenses d'allocations,
- **12,5 milliards d'euros des effets de l'abaissement de l'âge de la retraite**, qui s'élèvent à 111 millions par an en 2007, si elles représentent 7% des dépenses d'allocations.
- **5,1 milliards d'euros estimation du coût de la facture des retraites des EPST.**

Cette masse financière représente plus de 75% des déficits financiers affichés à partir de 2031 jusqu'en 2050 dans les projections 2007.

II La pérennisation du régime en assurant son équilibre

Assurer l'équilibre du régime par la mise en place d'un taux d'appel de la cotisation employeur modulable selon les besoins du régime.

Le **taux d'appel**⁷ des cotisations est un paramètre qui peut **varier** selon les besoins pour assurer l'équilibre technique du régime (cotisations/prestations). Ce taux peut varier dans les deux sens.

Pendant longtemps inférieur à 100%⁸, ce taux bas nous a été imposé par l'Etat à la création de l'Ircantec (60%), il a été augmenté progressivement pour assurer l'équilibre financier. Ce taux est resté figé depuis 1992 à 125% alors que le régime est largement excédentaire, plus de **400** millions d'euros en 2007.

- **baisser le taux à 110%** (salarié et employeur) laisserait encore un excédent moyen de plus 150 à 200 millions d'euros qui perdurerait plusieurs années.
- **baisser le taux des salariés à 100%**, pour redonner du pouvoir d'achat aux salariés, en laissant en l'état celui des employeurs. Dans ce cas l'excédent dépasserait encore les 250 millions d'euros.

On pourrait envisager que ces taux soit revu tous les 5 ans en fonction des prévisions techniques, cette modulation des taux serait sans risque pour les affiliés puisque nous disposons d'un fonds de réserve s'élevant à près de 3 années de prestations, et cela permettrait de redonner tout son sens à ce paramètre.

Des simulations seront à demander à l'actuariat du régime pour confirmer ces estimations.

En l'état actuel des choses, il est particulièrement injuste que les affiliés aient à assurer financièrement les conséquences à long terme des décisions politiques prises par les seuls employeurs publics, comme le proposait le projet de réforme de 2005. Les employeurs et en particulier l'Etat, garant du régime, doivent assumer leurs responsabilités.

Pour ce faire, nous proposons la mise en place **d'un taux d'appel «modulable» de la cotisation employeur** destinée à financer les coûts occasionnés à l'Ircantec par les décisions concernant la politique d'emploi des non titulaires. Cette proposition se justifie d'autant plus que **les taux de cotisations employeurs publics à l'Ircantec ne représentent que la moitié de la cotisation employeur versée à la Cnracl et le quart de celle de l'Etat au titre des pensions civiles et militaires.**

L'équilibre du régime serait ainsi obtenu par l'ajustement du taux d'appel employeur en tant que de besoin.

Des études montrent que c'est une proposition réaliste puisque l'augmentation générée serait faible et n'interviendrait que dans l'hypothèse d'un déficit et représenterait au maximum **5 points** supplémentaires de cotisation en 2050 dans le cadre des projections du COR, ceci en tenant compte de tous les charges citées précédemment (effets d'abaissement de l'âge de la retraite, transferts, retraites des EPST), et l'évolution démographique.

⁷ Le pourcentage d'appel : paramètre d'ajustement du flux financier des cotisations pour tenir compte de certaines évolutions structurelles du régime.

⁸ Taux fixé: à 60% en 1972, à 80% en 1983, 100% en 1988, 109% en 1989, 120% en 1991.

A - une mesure justifiée et cohérente

Il avait été demandé à l'actuariat de faire des simulations sur cette base. Dans un premier temps, des simulations tenant compte d'une part de la mise en place d'un taux d'appel des cotisations employeurs afin de rapprocher les taux de cotisation Ircantec avec ceux des employeurs ayant des agents titulaires, selon les modalités indiquées dans le point I-2, puis dans un second temps de trouver le taux d'équilibre permettant de neutraliser le déficit (point I-3), et enfin après neutralisation des charges indues calculer le nouveau taux d'équilibre.

En effet, dans les régimes de titulaires, le taux de cotisation employeurs est supérieur à celui de l'Ircantec, ce taux est connu pour la CNRACL, et il est « fictif » au titre des PCM, mais nous pouvons l'appréhender à partir du taux de cotisation demandé à la CDC par l'Etat pour la mise à disposition de personnel titulaire; ce taux s'élève à 50% en 2007 (33% en 2006).

Ce taux de cotisation est :

- pour les agents titulaires relevant de la Cnracl : **27,3%** et pour l'Etat de **50%**
- pour les agents non titulaires à la Cnav : 8,20% en tranche A +1,60% sur la totalité de la rémunération

On observe ainsi qu'une collectivité qui embauche un non titulaire verse à l'Ircantec un cotisation retraite de **13,18%** (8,20+1,60+3,38) et **13,15%** (1,60 +11,55) en tranche B, mais **27,3%** à la Cnracl (seulement sur le traitement indiciaire, ce qui reviendrait à 22-24% sur la rémunération totale).

Une remarque : le taux de cotisation de la part « salarié » des non titulaires (Cnav+Ircantec) est supérieur à celui des fonctionnaires.

Compte tenu de la différence des taux, l'employeur public est plutôt enclin, lorsqu'il a le choix, à s'orienter vers l'embauche d'un non titulaire que d'un titulaire.

Il serait pour le moins **équitable** que les plus gros employeurs de non titulaires soient aussi les plus gros contributeurs et qu'une compensation s'impose en proportion des déséquilibres qu'ils provoquent.

De plus, cette différence importante a pour conséquence le développement de l'emploi précaire au détriment de l'emploi permanent, le constat est tangible au niveau de l'Ircantec où la rotation des effectifs en 2005 montre plus de **750 000** entrées et **750 000** sorties d'affiliés du régime quelque soit la fonction publique concernée⁹, soit 30% des cotisants. Il y a 10 ans cela concernait seulement 500 000 agents, ce que confirme la durée moyenne d'affiliation au régime de moins de 8 ans 11 mois et l'âge moyen des affiliés qui reste très jeune 35 ans comparée à la population active française (âge moyen 41,5 ans en 2005 contre 38,5 ans en 1996).

Conséquences pour le régime des frais de gestion importants, car le régime doit gérer **14 millions** de comptes d'actifs pour seulement 2,5 millions d'actifs cotisants chaque année.

L'Ircantec doit gérer près de 11,5 millions de comptes d'affiliés, appelés les radiés, qui ont passé de quelques heures à plusieurs années¹⁰, avant de partir dans un autre régime et parfois en revenant, ce nombre de comptes progresse régulièrement d'année en année. En 2000 il y avait 9,2 millions de comptes.

Quelle est la signification du rapport démographique affichée pour l'Ircantec : nombre de cotisants de l'année / nombre de retraités. Une piste de réflexion pour un indicateur plus pertinent serait de tenir compte de tout (ou partie) des comptes d'actifs radiés :

(cotisants de l'année +actifs radiés) / nombre de retraités

La majorité des liquidations sont le fait d'actifs radiés. Il faudrait peut-être affiner ce ratio pour tenir compte en particulier des capitaux uniques, et de la durée de cotisations...

⁹Les 3 fonctions publiques sont responsables de 83% de cette rotation

¹⁰En 2005, la durée moyenne de cotisation de cette population : 5,8 années

B - Mise en place d'un taux d'appel de la cotisation employeur modulable

Ce taux «d'appel modulable» est destiné à financer les surcoûts occasionnés à l'IRCANTEC par les décisions concernant la politique d'emploi des non titulaires. Elle permettrait par ailleurs une politique de l'emploi public plus saine.

Les simulations effectuées par l'actuariat de l'Ircantec à la demande de la parité syndicale ont portées sur plusieurs situations:

1- Neutralisation du déficit technique par un appel à cotisation supplémentaire auprès de l'employeur

Les simulations réalisées en 2005 montrent que les augmentation de taux d'appel employeur en tranche A et B qui permettent de neutraliser le déficit technique aboutirait à une augmentation du taux de cotisation respectivement de : **+0,83% en 2020, + 2,41% en 2030 et +4,86% en 2050.**

Le taux d'appel employeur en 2050 s'élèverait à **8,24%** en tranche A et **16,41%** en tranche B, soit encore loin des 27,3% de la CNRACL.

2- Neutralisation des flux financiers avec les régimes spéciaux et remboursement du coût de la retraite à 60 ans

La neutralisation des transferts pour titularisation et le décompte du coût de la retraite à 60 ans des prestations versées permettraient de repousser l'année de déficit technique de 4 ans pour chaque mesure.

Dans ce nouveau scénario, les augmentations de taux d'appel employeur en tranche A et B qui permettraient de neutraliser le déficit technique résiduel sont respectivement de **+1,1%** en 2030 et **3,3%** en 2050, soit un taux d'appel employeur en de **6,70%** en tranche A et **14,88%** en tranche B.

En aucun cas les ressortissants IRCANTEC ne doivent être mis à contribution pour pallier l'attitude inconséquente des employeurs publics et de l'Etat.

- Le pilotage du régime à court et à moyen terme serait facilité et sa pérennité assurée.
- La tendance lourde du recrutement des personnels non titulaires (essentiellement à temps partiels) dans les trois fonctions publiques, due notamment à des taux de cotisations retraite employeur très inférieurs serait contrecarrée.
- Les taux d'appel des cotisations employeurs pourront si nécessaire être modulés pour tenir compte des problèmes d'équilibre technique du régime.

Les déclarations ministérielles développées ces derniers mois au sujet de l'avenir de l'Ircantec montrent que le gouvernement veut renouveler des opérations de dramatisation artificielle de l'avenir de l'Ircantec, pour nous imposer rapidement un projet de réforme radicale du régime, à l'instar de celui de 2005, qui pourrait conduire à une baisse drastique du niveau d'acquisition des droits à la retraite pour les affiliés, alors que la situation excédentaire du régime ne le nécessite pas.

Nous devons ensemble combattre ces orientations allant dans le sens d'une diminution du taux de remplacement, car d'autres solutions sont parfaitement possibles pour assurer la pérennité du régime, nous disposons de temps pour en discuter tranquillement.

Secrétariat : UGFF CGT

263, rue de Paris – case 542 – 93515 Montreuil

Téléphone : 01 48 18 82 31 - Télécopie 01 48 18 82 11 - Courriel : ugff@cgt.fr