



Le Premier président

Paris, le - 3 JAN. 2013

65639

à

Monsieur Pierre MOSCOVICI
Ministre de l'économie et des finances

Madame Marisol TOURAINE
Ministre des affaires sociales et de la santé

Madame Marylise LEBRANCHU
Ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation
et de la fonction publique

Monsieur Jérôme CAHUZAC
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des
finances, chargé du budget

Objet : le régime de retraite additionnelle de la fonction publique.

À la suite d'un premier contrôle de l'Établissement de la retraite additionnelle de la fonction publique institué par l'article 76 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, la Cour des comptes a souhaité, en application de l'article R. 135-1 du code des juridictions financières, porter à votre connaissance les observations suivantes.

1. Un régime *sui generis*

La retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP), à laquelle sont affiliés 4,3 millions de fonctionnaires civils et militaires et de magistrats de l'ordre judiciaire affectés auprès de 45 000 employeurs, se présente sous la forme d'un régime obligatoire supplémentaire

par capitalisation à cotisations définies. Il est destiné à apporter aux agents concernés un supplément de retraite par rapport au régime des pensions civiles et militaires de l'État ou aux pensions versées pour les agents des fonctions publiques territoriale et hospitalière par la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités territoriales (CNRACL).

Créé dans le contexte d'une réforme importante de ces régimes pour leur permettre de mieux faire face à la dégradation de leur situation démographique et financière, ce dispositif a cherché à compenser partiellement à terme l'incidence des mesures alors prises sur le niveau des pensions tout en répondant partiellement à une demande ancienne des fonctionnaires de voir leur pension calculée sur l'intégralité de leur rémunération et non pas seulement sur leur traitement indiciaire.

Le régime est de fait financé par un prélèvement de 10 % du montant des rémunérations accessoires, dans la limite de 20 % du traitement indiciaire brut, incombant pour moitié à l'administration et pour moitié à l'agent. Cette assiette restreinte s'est élargie de manière très limitée aux sommes versées au titre de la garantie individuelle de pouvoir d'achat et au montant valorisé selon un mode forfaitaire des jours inscrits dans les comptes épargne temps.

Au contraire des régimes de base calculés en annuités et servant des pensions en fonction de la durée des services accomplis, la RAFP est un régime par points : seules les cotisations versées donnent lieu à l'attribution de points sur un compte individuel. La valeur d'acquisition et celle de liquidation de ces points ont vocation à être régulièrement ajustées en fonction des perspectives financières du régime. Ce dernier alloue aux fonctionnaires, militaires et magistrats cessant leur activité une rente viagère ou, le cas échéant, un capital lorsque les intéressés n'ont pas acquis un nombre minimum de points.

Compte tenu des principes et des paramètres qui la fondent, la RAFP n'a pas pour principal objet d'assurer la solidarité immédiate entre les générations. Les cotisations de l'année n'ont pas vocation à couvrir les prestations de l'exercice, mais les créances nées des cotisations versées par des actifs qui ne cessent leur activité qu'à terme non immédiat pour la quasi-totalité. Ce régime apparaît ainsi comme un fonds de capitalisation appelé à verser des rentes viagères financées pour une large partie par les revenus financiers tirés du placement à long terme des cotisations perçues. Ce dispositif s'apparente ainsi au système d'épargne retraite facultative des fonctionnaires (Préfon) et aux systèmes de retraite supplémentaire d'entreprises. Ils obéissent à ce même principe, contrairement aux régimes de retraite complémentaire obligatoire des salariés du secteur privé - ARRCO pour l'ensemble des salariés et AGIRC pour les cadres - qui fonctionnent en répartition pure tout en étant également calculés en points.

Dans ces conditions, les capitaux investis doivent pouvoir couvrir intégralement à tout moment les engagements à terme du régime. Ceux-ci sont déterminés sous le contrôle d'un actuair indépendant, mais en fonction de tables de mortalité qui ne sont pas spécifiques aux agents concernés, ce qui constitue une fragilité à laquelle il doit être remédié.

En tout état de cause, l'équilibre du régime dans la durée ne peut procéder que d'un taux de rendement fixé à un niveau faible. Compte tenu de la lenteur de montée en charge de ce dispositif par capitalisation créé *ex nihilo*, les rentes viagères ne devraient améliorer significativement, quoique modestement, les revenus des agents ayant cessé leur activité qu'à l'horizon 2045-2050, toutes choses égales par ailleurs.

2. Une incidence financière déjà non négligeable et très importante à terme

La charge pour les employeurs publics, de l'ordre actuellement de 850 M€ (475 M€ à la charge de l'État, 180 M€ à celle des collectivités territoriales, 200 M€ à la charge des hôpitaux et donc de l'assurance maladie), demeurera significative sur une très longue période alors que le montant des prestations restera inférieur à celui de l'effort contributif pendant plusieurs décennies. L'établissement public gestionnaire du régime accumulera d'importantes réserves qui lui permettront de jouer un rôle important parmi les investisseurs institutionnels.

Selon une projection que ce dernier a réalisée en 2009, la RAFF, en 2040, devrait avoir encaissé depuis sa création, aux conditions actuelles, près de 60 Md€ de cotisations, dont la moitié à la charge des employeurs publics, et versé alors seulement 21,5 Md€ de capitaux et de rentes viagères aux agents qui auront cessé leur activité durant cette période. Le montant annuel de ces prestations ne devrait atteindre qu'en 2050 celui des cotisations recouvrées durant l'exercice. À cette date, le régime aura perçu 75 Md€ de contributions des employeurs et des agents. L'effort global de l'État aura alors atteint entre 21 et 27 Md€, celui des collectivités territoriales entre 7,8 et 10,5 Md€ et celui des hôpitaux publics entre 8,8 et 11,7 Md€.

Le régime avait, d'ores et déjà, pendant les cinq années qui ont suivi sa création, de 2005 à 2010, constitué pour 10 Md€ de provisions. Selon les principes énoncés dans une charte de l'investissement socialement responsable, ces fonds ont été placés aux trois quarts en obligations souscrites directement, dont les neuf dixièmes sous la forme de titres de dettes souveraines et pour un cinquième en parts de fonds communs de placements en actions par l'intermédiaire de mandataires, qui font l'objet de contrôles réguliers.

À cet égard, la Cour a observé que l'établissement, qui gère directement ses placements, avait accru en 2009 son encours d'obligations émises par des États de la zone euro dont la situation financière est jugée fragile depuis le début de la crise ouverte en 2008 (Grèce, Irlande, Italie, Espagne, Portugal). Cette exposition l'a contraint à constater une moins-value de plus de 650 M€ au 31 décembre 2011, partiellement compensée par des plus-values latentes enregistrées sur d'autres titres. À compter de mai 2011, l'établissement public a cependant renforcé ses positions sur d'autres segments du marché obligataire, en accroissant notamment la part des obligations assimilables du Trésor dans son portefeuille.

De fait, l'établissement gestionnaire est un investisseur institutionnel reconnu. Il représente, d'ores et déjà, un peu moins de 1 % de l'encours total des placements des soixante-seize membres de l'Association française des investisseurs institutionnels. Au rythme prévisible de montée en charge de la RAFF, il devrait disposer à cette fin de moyens rapidement croissants dans les années et les décennies à venir.

Il convient de mieux cerner les risques induits par le choix et la détention des actifs, mais également de renforcer le suivi du pilotage actif-passif. Plus généralement, l'État doit être tout particulièrement attentif à la stratégie d'investissement de l'établissement, au regard notamment du financement de la dette publique et de la préservation des droits des agents.

3. Une gestion partagée

Le décret du 18 juin 2004 modifié pris pour l'application de l'article 76 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites confié à la Caisse des dépôts et consignations la gestion courante du régime. Après une période pendant laquelle celle-ci détenait de très larges

prérogatives, l'établissement public en charge du régime a pris à la fin de 2009 une plus grande autonomie. Une convention conclue pour les années 2011 à 2015 a confirmé l'articulation des compétences respectives.

Ce dispositif de gestion soulève sur certains sujets importants des problèmes de régularité.

Ainsi l'article 33 du décret du 18 juin 2004, en tant qu'il confie à la Caisse des dépôts le soin d'encaisser les cotisations et de payer les prestations, contrevient au principe fondamental des finances publiques, énoncé par l'article 60 modifié de la loi de finances pour 1963 du 23 février 1963 et rappelé par le Conseil d'État dans un avis de 2007, selon lequel les comptables publics sont seuls chargés du recouvrement et de l'encaissement des recettes et du paiement des dépenses des personnes morales de droit public auprès desquelles ils sont affectés. La délégation par voie conventionnelle « du recouvrement précontentieux » et du « remboursement des excédents de versement » constitue également une infraction à ce principe.

Sur d'autres plans, la gestion du régime apparaît perfectible. La Cour a ainsi relevé l'absence de tout contrôle d'assiette des cotisations versées par les collectivités territoriales et les établissements publics de santé, alors même que la Caisse des dépôts est habilitée à le faire pour le compte de la CNRACL. En ce qui concerne la fonction publique d'État, des campagnes de vérification devraient également être menées selon des accords à conclure avec la direction générale des finances publiques. Les difficultés de recouvrement des cotisations dues sur les rémunérations accessoires d'agents dépendant d'employeurs multiples sont, par ailleurs, source d'erreurs et d'opérations de régularisation nombreuses.

En dépit d'une automatisation importante de la liquidation des capitaux et rentes servies par le régime, la fixation définitive des droits à verser aux bénéficiaires n'intervient qu'après de multiples révisions du décompte initial. Cela résulte de l'absence de mécanisme de liquidation d'un forfait provisoire de prestation donnant lieu ensuite à régularisation globale.

S'agissant de la tenue des comptes individuels de points, des progrès apparaissent nécessaires. Des doubles comptes ont ainsi pu être parfois constatés. Plus généralement, un plan complet de contrôle interne reste à mettre en place.

Si les frais de gestion du régime représentent environ 1 % des cotisations encaissées, la redevance versée à la Caisse des dépôts en constitue les trois quarts, soit 14 M€ par an environ. À cet égard, une plus grande transparence dans la détermination des coûts facturés à l'établissement en charge du régime serait souhaitable : la convention passée entre les deux établissements prévoit, en effet, la stabilité de cette rémunération jusqu'à son expiration.

--o0o--

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, les suites que vous aurez données à la présente communication.

Je vous rappelle qu'en application de l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, ce référé sera transmis, deux mois après vous avoir été envoyé, aux commissions des finances et des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse – sous votre signature personnelle, exclusivement –, si celle-ci est parvenue dans ce délai. A défaut, votre réponse sera transmise au Parlement dès réception par la Cour.

Dans le respect des secrets protégés par la loi, en application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la Cour des comptes pourra mettre en ligne sur son site internet le texte du présent référé, accompagné de votre réponse.

Très cordialement.

Didier Migaud
Didier MIGAUD