

Petite histoire de la CNRACL

Par André MAURIN, ancien administrateur de la CNRACL



L'année 2020 aura marqué le 75e anniversaire de la Sécurité sociale, mais aussi le 75e anniversaire de la création de la CNRACL (Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales) (1). Auparavant, les agents connaissaient, selon leur collectivité, des traitements différents et des conditions de retraite quelquefois nulles ou très disparates au regard de caisses mutualistes, communales et départementales, 3 500 environ, qui s'étaient développées d'une façon anarchique.

La CNRACL est créée par l'ordonnance n° 45-993 du 17 mai 1945, neuf jours seulement après la capitulation allemande et 5 mois avant les ordonnances des 4 et 19 octobre qui instaurent la sécurité sociale.

La création de la CNRACL concrétise d'une part, l'affirmation d'une identité commune à toutes les collectivités locales enfin trouvée malgré la diversité et le nombre, et d'autre part, le rapprochement progressif des dispositions accordées en matière de retraite des fonctionnaires d'État.

Le décret 47-1846 du 19 septembre 1947 confirme cette double volonté d'affirmation des collectivités locales, avec la personnalité juridique et un conseil d'administration signes d'une identité propre, l'affiliation obligatoire de tous les agents et l'alignement sur les avantages des fonctionnaires de l'État.

En vertu de ce décret, le conseil d'administration sera composé de 8 représentants des tributaires actifs et retraités, 8 représentants des collectivités qui sont affiliées à la CNRACL, et 4 représentants de l'État. Les représentants des salariés et des collectivités seront élus pour 4 ans, puis à partir du décret 53-108 du 18 février 1953, tous les 6 ans, ceci pour correspondre au rythme des élections municipales.

Les décrets se succèdent, mais celui du 5 octobre 1949 est un des plus importants, il harmonise le régime avec les dispositions du régime général des pensions civiles et militaires et décrète :

La durée des services et bonifications s'exprime en annuités liquidables, à raison de 2 % par année du dernier salaire indiciaire. Le maximum est fixé à 37,5 annuités portées à 40 compte tenu de bonifications.

Le montant de la retraite est calculé sur les derniers émoluments correspondant à l'indice du grade, classe ou échelon effectivement détenus depuis 6 mois au moins par l'agent au moment de la cessation de service.

Ces dispositions vont perdurer jusqu'à la réforme Fillon en 2003 qui va modifier le mode de calcul en trimestres, augmenter progressivement le nombre de trimestres pour bénéficier d'une retraite complète, instaurer une décote et surcote, et supprimer les bonifications de trimestre par enfant pour les femmes, instaurer un régime additionnel.

En dépit des réformes successives, et grâce aux luttes, en 2020, le montant de la pension reste toujours calculé sur la valeur de l'indice détenu les 6 derniers mois.

Le montant des cotisations a évolué au fil du temps. En 1949, la cotisation retraite pour les salariés est fixée 6 % du salaire indiciaire et la contribution des employeurs publics à 12 %. Les cotisations sont versées à la caisse des dépôts et consignations (CDC) chargée par l'article 3 du décret de septembre 1947 de la gestion des fonds de la CNRACL, ceci dans les 10 premiers jours de chaque

mois. En 2020, le taux de cotisation est de 11,1 % pour les agents et de 30,35 % pour les Employeurs. En 1950, les cotisants sont au nombre de 200 000 pour un peu plus de 100 000 pensionnés. Le décret 65-773 du 9 septembre 1965 va fixer les grandes lignes des droits et obligations en matière de retraite, d'invalidité, bonifications, réversions, etc. (abrogé et remplacé par le décret 203-1306 du 26 décembre 2003).

C'est l'arrêté interministériel du 12 novembre 1969 qui va lister les emplois qui seront classés dans la catégorie B active, emplois reconnus pénibles et insalubres (départ possible à 55 ans) pour les hospitaliers et les territoriaux, textes qui restent toujours d'actualité, mais modifiés par la loi 2010-1330 du 9 novembre 2010 de Sarkozy qui repousse de 2 ans pour tous l'ouverture du droit.

La loi de 1970 concernant l'hôpital public va modifier profondément l'organisation hospitalière, et le nombre de cotisants à la CNRACL. Le nombre connu cette année-là sera de 234 000 hospitaliers pour 254.000 territoriaux.

Si dans les premières années la CNRACL a souffert d'un rapport démographique défavorable, la réforme hospitalière et les conséquences de la décentralisation ont conduit progressivement à une situation très favorable.

Pour exemple, le rapport pour l'année 1985 était de 4,3 actifs pour 1 retraité. Comparé à 1,5 en 2020, conséquence, entre autres d'un nombre important de non titulaires ne cotisant pas à la CNRACL.

Initialement installé à Paris, le siège de la CNRACL a été transféré en 1972 à Bordeaux suite aux lois sur la régionalisation et à l'aménagement du territoire, mais plus sûrement sur pression du maire de l'époque Jacques Chaban-Delmas, ancien 1er ministre.

Le 20 décembre 1978 a vu la création d'un fonds d'action sociale qui a pour vocation d'apporter des aides et prestations à caractères sociales aux retraités les plus fragiles ; mais c'est seulement le 1er décembre 1986 qu'a été créée la commission du même nom. En 1987, ce fonds était alimenté par un taux de 0,25 % de l'assiette des cotisations. Le budget dédié au FAS est actuellement de 6 %.

À partir de 1978 un transfert de charge par le truchement de compensations solidarité entre régimes de retraite va impacter durablement les finances de la caisse.

La loi du 24 décembre institue la compensation démographique entre régimes de salariés et de non-salariés, dont la CNRACL sera le régime débiteur qui aura la plus forte participation.

La loi 85-1407 du 31 décembre 1985 va instaurer une surcompensation qui s'articule entre régimes dits spéciaux. Cette charge supplémentaire ne cessera de s'alourdir pour la CNRACL avec le décret 92-1296 du 11 décembre 1992 qui modifie le taux de prélèvement qui passera de 22 % en 1985 à 30 % en 1992 puis 38 % pour 1993. Après de multiples manifestations syndicales, parfois soutenues par une partie des élus locaux, interventions et contestations unanimes des membres du CA, la surcompensation a finalement été supprimée en 2013. Mais, au total, la CNRACL aura versé 80 milliards à d'autres régimes au titre de la solidarité. Ce qui a conduit la caisse à devoir emprunter sur les marchés financiers pour assurer le paiement des retraites en temps et en heure et payer le montant de la compensation qui subsiste toujours.

Jusqu'en 1985, les agents des collectivités locales étaient juste assimilés aux fonctionnaires de l'État et régis par les dispositions du code des communes. Ils ne deviennent pleinement fonctionnaires qu'avec les lois statutaires de 1982 à 1986.

En 2001, une des dernières et importantes dispositions a vu le jour avec la création du fonds national de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (FNF) par l'article 31 de la loi n° 624 du 17 juillet 2001 dont le décret d'application s'est fait attendre jusqu'en 2003.

Le FNF a pour mission de mettre en place pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers des politiques de prévention sous la responsabilité des employeurs. En amont des conseils

d'administration, 5 commissions se réunissent : la commission des comptes, la commission de la réglementation, la commission de l'invalidité et de la prévention, la commission du fonds d'action sociale, la commission du développement et du partenariat.

À l'aube d'une nouvelle élection pour le renouvellement des membres du conseil d'administration, il est important de rappeler que la CNRACL, reste un des seuls régimes de retraite où les actifs et les retraités peuvent élire leurs représentants, ce qui leur donne une réelle légitimité et est un réel gage de démocratie.

2,2 Millions d'actifs, 1,4 million de retraités peuvent faire entendre leurs voix en Mars 2021 pour défendre leur caisse et affirmer malgré toutes les réformes dévastatrices depuis 2003 que notre système par répartition de retraite, de santé et de protection sociale reste toujours l'un des meilleurs du monde.

(1) L'affiliation obligatoire de l'ensemble des agents des communes est instaurée dans le statut de 1952 ; elle est étendue en 1954 au personnel des offices d'habitation à loyer modéré et en 1955 au personnel hospitalier (juridiquement les centres hospitaliers étaient à l'époque des établissements publics des collectivités locales ; jusqu'en 2009, leur conseil d'administration était présidé par le maire de la commune de rattachement — de là la fédération générale CGT des services publics et de santé —).