Liminaire CGT sur les retraites de la Fonction publique CCFP du 6 octobre 2026

Trois rapports récents mettent au premier plan la question de la gouvernance des régimes de retraite de la Fonction publique : le 2ème rapport sur la CNRACL des inspections IGAS, IGF, IGA de février 2026 complétant celui de septembre 2024, la présentation des travaux de la Conférence travail emploi retraite par les garants en septembre 2026, et la communication de la Cour des Comptes sur les retraites des fonctionnaires d'Etat de septembre 2026.

Ces trois rapports font le constat d'une gouvernance très insuffisante en particulier du régime des fonctionnaires, sous ses deux incarnations, la caisse de retraite CNRACL et le Service des Retraite de l'Etat.

1) Le rapport des inspections sur la CNRACL considère que *« **le conseil d'administration de la CNRACL ne constitue pas un lieu de débat, de décision ou d'expertise** à la hauteur des enjeux rencontrés par le régime »*. Depuis des années la CGT alerte sur la situation financière critique de la caisse sans aucune réaction des tutelles, ni du gouvernement.

La mission propose *« d'améliorer la **gouvernance des retraites publiques**, par des travaux dédiés du Conseil d'orientation des retraites (COR) et du conseil commun de la fonction publique (CCFP), **et de la CNRACL**, par une plus forte responsabilité de son conseil d'administration ».* La CGT est favorable à cette proposition et à un renforcement des pouvoirs des Conseils d'Administration en articulation avec le CCFP et les conseils supérieurs.

Le rapport propose aussi de systématiser les fiches d'impact sur les retraites publiques à l'occasion des Projets de Loi de Finances et des mesures concernant la masse salariale des agents publics.

2) La restitution de la conférence travail emploi retraite, dont les préconisations des rapporteurs sur les réformes souhaitables pour le système de retraite ne sauraient engager notre organisation. La restitution fait le constat que *« le renforcement nécessaire du pilotage des retraites dans la fonction publique passe par la mise en place d'un recueil structuré de données permettant … d'alimenter une synthèse annuelle discutée au CCFP. »*

Elle ajoute qu'*« il serait opportun qu'une instance dédiée soit créée, potentiellement au sein du CCFP, et placée sous l'impulsion d'une personnalité indépendante incarnant le dialogue social. Il serait consacré au suivi des indicateurs, à l'évolution des dispositifs et à l'examen des scénarios, sur la base des contributions du SRE, de la CNRACL, de l'Ircantec, de l'ERAFP, de la DGAFP, de la DSS, de la direction du budget et de la DREES ».*

3) La communication de la Cour des comptes sur les retraites des fonctionnaires d'État considère, à juste titre du point de vue de la CGT, qu'il n'est pas nécessaire de créer une caisse des fonctionnaires de l'État, mais que *« La gouvernance et l'association des partenaires sociaux restent toutefois perfectibles. À cet égard, comme le prévoient les textes, chaque année, une séance du conseil commun de la fonction publique devrait être consacrée aux retraites de l'ensemble des fonctionnaires. Au-delà de cette obligation légale, le conseil supérieur de la fonction publique de l'État devrait être un lieu de dialogue régulier concernant les retraites des fonctionnaires de l'État. »*

4) L'article R 242-16 du code général de la Fonction publique précise *que **«** L'assemblée plénière du Conseil commun débat chaque année des orientations de la politique des retraites dans la fonction publique. Pour ce débat, elle peut disposer des travaux conduits au sein de la formation spécialisée »* numéro 2, statistiques.

Cette formation spécialisée exerce ses prérogatives sur le rapport sur la fonction publique, mais elle ne les exerce pas du tout sur les retraites, pas plus d'ailleurs que le CCFP. La présidence de la commission spécialisée nous a affirmé à de nombreuses reprises qu'elle ne pouvait pas satisfaire les demandes des organisations syndicales sur les retraites, car elle n'en avait pas le mandat politique. Ce mandat politique doit enfin exister réellement.

5) Nous attendons donc simplement du gouvernement qu'il nous précise comment il appliquera sa propre loi en organisant les travaux sur les retraites au sein du CCFP ?

Nous attendons aussi que le gouvernement nous dise comment il compte mettre en œuvre les évolutions envisagées de façon convergente sur la gouvernance par les différents rapports, et en particulier comment seront produites et communiquées les données enrichies absolument nécessaires, et en particulier celles sur le taux de remplacement réel des retraites des agents publics ainsi que sur l'évolution prévisible de la masse salariale des fonctionnaires et des agents publics, avec un horizon jusqu'à 30 ans.

Nous sommes parfaitement conscients que l'évolution prévisible de la masse salariale rétroagit sur le contenu des négociations salariales au sein de la Fonction publique. Les trois rapports affirment en même temps qu'il y a bien plus d'inconvénients pour le gouvernement à ne pas faire la vérité des chiffres qu'à la faire sur le sujet de la rémunération et des effectifs des agents publics.

La CGT n'est pas favorable à ce que cette instance de gouvernance soit placée au sein du COR. Le MEDEF, la CPME et l'U2P ainsi que les parlementaires ont pleinement vocation à débattre des retraites publiques au sein du Conseil d'orientation des retraites, mais ils n'ont aucune vocation à participer à leur gouvernance au sein de cette instance.

6) Les évolutions que nous attendons sur la question de l'instance de gouvernance et sur l'amélioration des données rendues publiques ne sont pas que formelles. Elles ont pour objet de donner aux organisations syndicales plus de capacité à peser sur les choix stratégiques qui concernent tous les régimes publics : CNRACL et SRE, IRCANTEC et RAFP, FSPOEIE.

Pour la CNRACL, son devenir est au premier plan car elle est le régime de retraite et d'invalidité des fonctionnaires hospitaliers et territoriaux et la première caisse de retraite créée en France à la Libération.

Sa structure des recettes est basée à 99% sur les cotisations contre 67% pour l'ensemble des régimes de retraite (données 2022). Or le ratio démographique entre cotisants et pensionnés de la CNRACL est de plus en plus déséquilibré.

Elle constitue avec son fonds d'action sociale un véritable patrimoine des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers.

Les gouvernements successifs ont fait apparaître depuis quelques années un « déficit » de la caisse qui est dû à leurs choix politiques :

- Quasi-gel du point d'indice depuis 2010 impactant d'autant la masse salariale ;
- Recrutements massifs de contractuel·les en lieu et place des fonctionnaires titulaires,
- Doublement de la part de primes non cotisées et ne créant pas de droits à retraite,
- Inégalité de rémunération entre les professions à prédominance féminine et masculines,
- Non reconnaissance des qualifications dans le traitement, avec un véritable décrochage vis à vis du SMIC et du minimum Fonction publique depuis des décennies.
- Recrutements importants pendant les années 80 et 90, entraînant actuellement beaucoup de départs en retraite,
- Sans oublier les mécanismes de surcompensation et de compensation démographiques, soit 100 milliards versés par la CNRACL aux autres régimes de retraite, y compris lors d'années d'exercice déficitaire de la CNRACL.

Certes les employeurs publics, en utilisant la loi de transformation de la fonction publique de 2019 ont aussi leur part de responsabilité à travers leur politique de recrutement favorisant le recrutement de contractuels, au détriment du recrutement sous statut, et ce sans oublier les recrutements de titulaires à temps non complet, non affiliés à la CNRACL. De plus, malgré les alertes et les interpellations faites depuis plus de 10 ans, les gouvernements successifs ont failli à leur obligation et ont laissé se dégrader année après année la situation de la CNRACL. Pire, le gouvernement a rejeté la décision du conseil d'administration du 30 septembre 2021 pour une affiliation des fonctionnaires avec un temps de travail de 17H30 au lieu des 28h d'aujourd'hui.
Les gouvernements successifs laissent encore certains établissements publics de santé, hors la loi, ne plus verser les cotisations CNRACL, à l'instar du CH d'Ajaccio depuis une dizaine d'années.

7) Le rapport des inspections considère que l'heure du choix stratégique est venue pour la CNRACL, soit se rapprocher des retraites du privé et éloigner sa réglementation du Code des pensions, soit consolider sa situation au sein d'un pôle public.

La CGT propose de consolider un pôle public des régimes de retraite, au sein duquel l'obligation d'équilibre financier s'étendrait à la CNRACL par un adossement financier au SRE, le besoin de financement de la CNRACL étant intégré au sein du CAS pensions. La CGT refuse la création d'une caisse des fonctionnaires d'Etat comme d'une caisse unique des fonctionnaires.

En fonction du choix qui sera fait vers le public ou vers le privé la réponse à la question des contractuels se pose différemment, et pour leur recrutement et pour envisager une « contribution portant sur l'emploi des contractuels ».

La CGT considère que le déficit de la CNRACL est artificiellement construit par le gouvernement, non seulement du fait de sa politique concernant la rémunération et les effectifs des fonctionnaires, mais aussi du fait que l'obligation d'équilibre financier qui s'impose au SRE ne s'impose pas à la CNRACL. Pour la CGT, il est urgent et nécessaire de disposer de ressources de financement pour garantir l'équilibre au sein de la CNRACL.

Les employeurs territoriaux et hospitaliers ont parfaitement raison de refuser que les conséquences des évolutions de paramètres de gestion des régimes de retraite, rémunération et réglementation, sur lesquels ils n'ont pas de capacités à agir, soient entièrement à leur charge.

La puissance publique, en France, est en charge des retraites des fonctionnaires et l'Etat est en partie le garant ultime.

Il est important de garder une gouvernance active avec la représentation des a gent.e.s via les organisations syndicales représentatives, pour ne pas laisser l'État seul à la manoeuvre. Il n'est pas acceptable que l'Etat prenne seul une décision aussi structurante que de faire financer par la CNAF 800 millions de majorations de 10% 3 enfants dans le cadre du PLF-SS. Cette mesure aggrave le déficit d'une sécurité sociale, qui n'en a pas besoin, et lie le financement de la CNRACL à la Sécurité sociale et à ses équilibres. Dans le même temps l'ONDAM évolue de façon insuffisante.

La CGT ne peut qu'interpréter comme un rapprochement de la CNRACL avec un pôle privé ce transfert de financement sur la Sécurité sociale. C'est un signe très négatif pour le régime spécial de retraite des fonctionnaires.

Le sujet de la CNRACL ne concerne pas uniquement les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, car la récente communication de la Cour des Comptes à la commission des Finances de l'Assemblée nationale reprend certaines des questions du rapport des inspections sur la CNRACL. En particulier, elle propose une réflexion sur les mêmes dispositifs de solidarité pour lesquels le rapport des inspections envisage un financement par la Sécurité Sociale pour la CNRACL.

De même, une restructuration de la présentation comptable de la contribution employeur de l'Etat, avec la mise en lumière d'un nouveau taux employeur de cotisation et de divers dispositifs de solidarité sont préconisés par la Cour pour le SRE, comme elle l'était pour la CNRACL.

L'évolution de la présentation de la contribution employeur du « jaune pension » 2027, en la détaillant par ministère, a produit un effet politiquement désastreux et a relancé les attaques dans les médias contre le régime des fonctionnaires. Ces attaques ont été clairement alimentées par l'éditorial ministériel du « jaune pension », qui affirme que « *Le poids des dépenses de retraite dans les crédits ministériels exerce ainsi un effet d'éviction : dans chaque ministère, les crédits qui financent la retraite ne financent pas les services publics. ».* En clair, il faut transférer une partie de la charge vers la sécurité sociale pour retrouver des marges budgétaires, comme il était explicitement prévu dans le projet de régime unique de 2019-2020.

8) Nous demandons que soit organisé sans délai au sein du CCFP un ensemble de travaux pour avancer sur toutes ces questions : gouvernance, données enrichies et publiques en particulier concernant l'évolution de la masse salariale, constitution d'un pôle public des régimes de retraite, évolution de la présentation comptable de la contribution employeur et de ses circuits budgétaires, …