

### Hausse des cotisations CNRACL : Impact et enjeux des évolutions des cotisations

Pour faire face à une dégradation des comptes de la CNRACL, un décret du 30 janvier 2025 confirme l'augmentation des taux de cotisation employeur de 3 points sur 4 ans.

Le taux de cotisation patronale en vigueur passera donc de 34.65 % en 2025 à 43.65 % en 2028. La rémunération brute va ainsi augmenter de 5% en 4 ans sans aucun effet sur le salaire net des agents des deux fonctions publiques.

Dans son rapport rendu le 20 février 2025 au Premier Ministre, la Cour des Comptes apporte plusieurs éclairages utiles pour le débat qui va s'ouvrir sur l'équilibre global du système de retraite et donc de notre CNRACL :

- D'abord les pensions versées par la CNRACL représentent 7% des dépenses totales de retraite en France – 16 % pour les pensions civiles et militaires de l'Etat.
- Le déficit de la CNRACL - après avoir été excédentaire - devient déficitaire en 2017 ; ce déficit atteint 2.5 M€ en 2023 alors que le système des retraites dans son ensemble est excédentaire de 8.5 M€, en grande partie grâce à l'inflation qui impacte plus rapidement les recettes du système que les dépenses.
- La hausse envisagée de 12 points des cotisations employeurs aura pour effet de limiter la progression du déficit de la CNRACL mais pas de la résorber. La mesure permettrait une recette complémentaire de 6.6 M€ en 2028. Mais malgré cela, on passerait quand même selon la Cour, de 2.5 à 5 M€ de déficit en 2035.

Cette augmentation répond aux évolutions démographiques en cours dans notre pays et à une dégradation du ratio cotisants / retraités qui passe de 1.6 en 2023 à 1.1 en 2045 sur la CNRACL. Mais ce déséquilibre cotisants / retraités est-il seulement la conséquence du vieillissement de la population ? Plusieurs éléments suggèrent le contraire et l'analyse de la situation dans l'Oise permet un éclairage complémentaire.

#### 1. Une augmentation forte qui interpelle légitimement les employeurs locaux

Que retenir de cette séquence ?

**Premier enseignement** : Sur 15 ans, de 2012 à 2028 les taux de cotisations employeur seront passé de 27.30 à 43.65 % de l'assiette salariale de base. Soit une augmentation de 60 % en 15 ans. Cette progression interpelle par son ampleur.

On imagine mal de telles mesures sur le régime général, la tendance de ces dernières années ayant surtout été marqué par des réductions de cotisations employeurs sur les bas salaires pour favoriser la compétitivité des entreprises.

**Deuxième enseignement :** Nous avons fait des simulations sur notre logiciel de paie avec les nouveaux paramètres de cotisations pour prendre la juste mesure de ces hausses.

L'exercice a été réalisé sur le grade de rédacteur - catégorie B filière administrative – au 6ème échelon du grade et avec un régime indemnitaire de 400 €. Il s'agit d'une situation standard mais bien entendu on pourrait faire l'exercice sur d'autres grades.

En 2028 notre rédacteur coutera 224 € de plus par mois à son employeur, sans impact sur le salaire net; et pour la 1ère fois la rémunération d'un fonctionnaire va devenir plus élevé que celui d'un contractuel de droit privé travaillant dans la fonction publique – 240 € de plus - avec le même salaire net.

Le constat va conduire les employeurs – déjà plus enclin à recruter des contractuels - à se détourner encore un peu plus d'un statut qui, en plus d'être complexe devient onéreux.

D'autres évolutions vont accélérer le transfert vers d'autres régimes : le développement de nouvelles formes d'emploi – « faux » contractuels (agents titulaires se mettant en disponibilité pour être recruté dans comme contractuels et bénéficiant ainsi de conditions plus attractives), plateformes de type Uber proposant des « missions » à la journée, auto-entrepreneurs à temps plein ou partagé ...

On peut dès lors sérieusement s'interroger sur l'impact des mesures mises en place à moyen long terme : un assainissement des finances de la CNRACL ou un accroissement des déséquilibres dues à un effritement des bases qui va s'auto-alimenter ?

**Troisième et dernier enseignement :** sur notre exemple d'un rédacteur 6ème avec un IFSE à 400 € on constate qu'en 2028 quand la réforme aura produit tous ses effets, que le salaire net – perçu par l'agent en contrepartie de son travail – représentera à peine plus de la moitié de la rémunération brute versée par l'employeur. Le salaire net – avant CSG et CRDS – qui représente aujourd'hui 56% du brut versé par l'employeur ne représentera plus que 52% en 2028.

Et encore nous n'avons pas intégré le coût de l'assurance statutaire versée par l'employeur public pour se prémunir du risque maladie (pris en charge par les organismes de sécurité sociale pour les employeurs privés relevant du régime général). Garantie qui peut souvent atteindre 10% de la masse salariale (parfois le double même) et pèse donc significativement sur le coût du travail pour les employeurs publics locaux.

On est donc face à un paradoxe compliqué : des organisations syndicales qui relaient la demande sociale et réclament des hausses salariales pour maintenir le pouvoir d'achat et de l'autre côté des employeurs qui constatent un emballement du coût du travail peu perceptible sur la fiche de paie (en tout cas pas sur la dernière ligne).

## **2. Quels sont les facteurs explicatifs de cette situation ?**

La Cour des comptes met en avant le ratio cotisants / retraités qui se dégrade inexorablement. Mais dans le cadre de sa "mission flash", elle en reste là.

Or la question principale vient juste après : qu'est-ce qui explique la détérioration de ce ratio ? Est-ce l'évolution de la pyramide des âges qui conduit à avoir toujours plus de retraités au dénominateur ou est-ce aussi le fait du numérateur avec des recrutements de contractuels qui augmentent significativement, ce qui conduit à alimenter les caisses du régime général au détriment de la CNRACL ? La contractualisation lente et régulière de notre modèle de fonction publique pèse fortement sur le ratio mais dans quelle proportion ?

Il appartient aux inspections générales, au COR et à la Cour des Comptes d'investiguer sur le sujet pour fixer les curseurs ; en attendant les chiffres que nous avons dans l'Oise permettent de constater que – sur un département assez représentatif du territoire national – l'effritement de la base CNRACL est réel.

Dans notre département de l'Oise donc, l'essentiel des collectivités sont affiliées au Centre de Gestion à l'exception de Beauvais, Compiègne, Creil, le Conseil départemental et le SDIS. Nous avons donc interrogé notre base « agents » qui représentent les effectifs de plus de 998 employeurs locaux dont 680 communes auxquelles s'ajoutent des EPCI et des syndicats divers. Soit plus de 12 250 agents au total en 2023.

Le constat est sans appel : entre 2020 et 2024, le nombre des agents affiliés à la CNRACL passe de 61 à 59 % en 5 ans. A peine plus de la moitié des agents des collectivités sur emplois permanents sont statutaires. Imagine-t-on une grosse entreprise industrielle fonctionner avec la moitié de ses employés relevant d'une autre convention collective que celle de sa branche ?

Dans le même temps la part des effectifs affiliés à l'Ircantec (régime général) passe de 3752 à 4211 sur la période. Ce sont 459 agents de plus qui font passer le nombre d'agents Ircantec de 37% à 40%. Or les agents Ircantec ont été majoritairement recrutés ces dernières années, ils sont donc plus jeunes et leur impact est beaucoup plus fort sur le numérateur - les cotisants – que sur le dénominateur - les retraités-.

Dit autrement, la CNRACL finance des retraites avec une base d'actifs qui pour moitié (ou presque) cotise ailleurs. Difficile d'être à l'équilibre quand les cotisants du régime ne représentent plus que 59% des actifs du secteur.

### **3. Quelles sont les pistes envisageables pour rééquilibrer le financement du système ?**

La hausse de la contribution patronale ne peut légitimement intervenir que pour la part du besoin en financement consécutive à l'évolution du ratio actifs / retraités du au vieillissement de la population. Mais cette solution interroge pour pallier les fuites des actifs vers le régime général.

Quelques pistes peuvent être explorées :

- Un nouveau plan de résorption de l'emploi précaire ; la loi dites "Sauvadet" de résorption de l'emploi précaire date du 12 mars 2012. Le dispositif qui devait s'éteindre en 2016 a été reconduit jusqu'en 2020 et il a permis dans la fonction publique territoriale de titulariser 19000 agents sur les 42000 éligibles selon un bilan établi en 2015. Certes on laisse des situations perdurer mais globalement la mesure permet indirectement de reconstituer une base de cotisants à la CNRACL ;
- Le basculement automatique vers la CNRACL des contractuels au-delà d'une certaine ancienneté dans la fonction publique et/ou au moment de la transformation du CDD en CDI ;

après tout l'architecture du système aujourd'hui permet bien à des fonctionnaires (les temps non complets de moins de 28 heures par mois) d'être affiliés à l'IRCANTEC ;

- La sensibilisation des maires pour permettre de titulariser les contractuels sur postes vacants en catégorie C au terme d'une période de 3 à 5 ans dès lors que la personne donne satisfaction sur son poste. Dispositif pouvant être assorti le cas échéant d'un système de bonus pour les collectivités employant un nombre très élevé de contractuels.

Il serait peu réaliste de proposer un retour à des recrutements exclusivement sur concours, dans un contexte où par ailleurs la fonction publique territoriale souffre d'un déficit d'attractivité. Mais on peut très bien encadrer la situation actuelle par des dispositifs d'accompagnement pour que les nouveaux entrants recrutés sous contrats soient rapidement titularisés quand ils donnent satisfaction et qu'à défaut au bout d'un certain temps les cotisations soient basculées vers la CNRACL ; après tout l'Ircantec perçoit bien les cotisations d'une partie des fonctionnaires à temps non complet.

D'autres mesures complémentaires peuvent être explorées :

- Des exonérations de charges sur les bas salaires comme pour le régime général avec des contreparties éventuelles des collectivités en termes d'amélioration du fonctionnement des services ;
- La CNRACL couvre, par ses seules cotisations, les droits non contributifs liés à des dispositifs de solidarité, comme les majorations pour enfants (0,8 Md€, soit 3 % des prestations, une part identique à celle du régime général) alors que le régime général bénéficie à ce titre d'un transfert de la caisse nationale des allocations familiales (4,9 Md€) ;
- Un réexamen des transferts de charges en dépenses et en recette ; la CNRACL assure le versement d'une contribution nette à la compensation démographique entre régimes de retraites pour 0.7 M€. Au total la CNRACL perçoit selon la Cour des comptes 0.6 M€ de transferts en recettes et en assure 1.1 M€ en charge, soit un solde négatif de 0.5 M€, tous les autres régimes étant bénéficiaires nets dans la mécanique des transferts du fait notamment de la prise en charge par l'Etat des dispositifs de solidarité.

**Olivier SAYAG**  
**Directeur Général des Services**