RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

Mission complémentaire sur le système de retraite des agents des collectivités locales et des établissements hospitaliers – Perspectives à horizon 2045

FÉVRIER 2026

Laurent **TRUPIN**

Bastien **SAYEN**

Benjamin **FERRAS**

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

IGA

igas
Inspection Générale des Affaires Sociales

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Liberté
Égalité
Fraternité

Inspection générale des finances

IGF N° 2025-E-042-03

Inspection générale de l'administration

IGA N° 25019R

Inspection générale des affaires sociales

IGAS N° 2025-054R

RAPPORT

Mission complémentaire sur le système de retraite des agents des collectivités locales et des établissements hospitaliers – Perspectives à horizon 2045

Établi par

LAURENT TRUPIN
Inspecteur général des finances

BASTIEN SAYEN
Inspecteur général adjoint de l'administration

BENJAMIN FERRAS
Inspecteur général des affaires sociales

Avec la participation de
BERTRAND MARTINOT
Administrateur de l'État au Secrétariat général des ministères financiers

- FÉVRIER 2026 –

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

IGA

igas
Inspection Générale des Affaires Sociales

PROPOSITIONS DE LA MISSION

N°	Proposition	Echéance	Responsables
1	Renforcer le pilotage du régime au niveau national en prévoyant, tous les deux ans, un rapport du COR sur les retraites publiques et en consacrant, chaque année, une séance du conseil commun de la fonction publique aux retraites publiques.	Dès le 2ème trimestre 2026	DSS, DB, DGAFP, DGCL, COR
2	Tirer les conséquences de la circularité du financement des retraites publiques et rendre obligatoire, dans les fiches d'impact des mesures législatives ou réglementaires des dispositions qui concernent la fonction publique, l'évaluation de leurs conséquences pour les régimes publics de retraite.	Dès le 2ème trimestre 2026	Premier ministre et ministères concernés (DGAFP, DGCL, DGOS, DB, DSS), SGG et Conseil d'Etat
3	Renforcer le pilotage du régime par le conseil d'administration de la CNRACL, en le rendant destinataire d'indicateurs de pilotage plus fins et en lui confiant la responsabilité de proposer, chaque année, les mesures à adopter, au titre des risques vieillesse et invalidité, en recettes et en dépenses, et rendre publics les travaux du conseil d'administration.	Dès 2026 et au plus tard au 1er trimestre 2027	DSS (évolution des textes), DB, CA et services de la CNRACL, Acoss
4	Construire, à l'aide des travaux analysés par la mission, dans un souci de sincérité et de transparence, une présentation comptable et financière, permettant de mieux identifier les ressources et les charges du régime et séparer les gestions des risques vieillesse et invalidité.	PLF/PLFSS 2027 puis lois financières ultérieures	Premier ministre et ministères concernés DB, DSS, CDC
5	En ce qui concerne la prise en charge des dépenses dites de solidarité et de la compensation démographique, sous réserve des travaux d'ensemble en cours, faire évoluer les ressources du régime dans le cadre proposé par la première mission.	PLF/PLFSS 2027 puis lois financières ultérieures	Premier ministre et ministères concernés DB, DSS, CDC
6	Maintenir l'augmentation de taux prévue par le décret n°2025-86 du 30 janvier 2025, suivre ses effets et l'assortir d'une contribution portant sur l'emploi des contractuels, afin de neutraliser les écarts de coûts, au titre du risque vieillesse, entre les titulaires et les non-titulaires.	PLF/PLFSS 2027	Premier ministre et ministères concernés DGCL, DB, DSS
7	Créer et préparer les conditions d'un transfert de la dette de la CNRACL et revoir les stratégies de gestion financière du régime et de recouvrement et de contrôle des employeurs territoriaux et hospitaliers.	A partir de 2026 et au plus tard en 2028	Premier ministre et ministères concernés, DB, DSS, Acoss, CADES, Caisse des dépôts
8	Considérer que le *statu quo* ne pourrait être que temporaire, fragile et incertain ; par conséquent, mener les concertations nécessaires sur la base des travaux de la mission, pour permettre le choix d'un changement systémique, en rattachant la CNRACL à un pôle « public » ou à un pôle « privé » de retraite.	Travaux préparatoires et concertations lancés dès 2026, pour mise en œuvre au plus tard en PLF/PLFSS 2028	Premier ministre et ministères concernés Partenaires sociaux, CA CNRACL, COR
9	Mettre en place la structure administrative adaptée, pour mener les indispensables travaux complémentaires d'évaluation des impacts institutionnels, financiers et juridiques du choix opéré et décider des modalités techniques (alignement, intégration, adossement) de mise en œuvre de ce choix.	Travaux préparatoires et concertations lancés dès 2026, pour mise en œuvre en 2028	DB, DSS, DGCL, DGAFP, COR Premier ministre et ministères concernés Partenaires sociaux, CA CNRACL
10	En s'appuyant sur les travaux de la mission, définir une stratégie de changement des textes et de concertation à court, moyen et long termes.	2ème trimestre 2026	DB, DSS, DGAFP, DGOS, DGCL

SYNTHÈSE

La Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (**CNRACL**) gère un **régime intégré de retraite et d'invalidité**, qui assure la couverture de base et complémentaire des **agents titulaires des fonctions publiques territoriale et hospitalière** ayant une activité hebdomadaire supérieure à 28 heures. Le régime et la caisse sont gérés paritairement et sous la tutelle de l'Etat, l'opérateur en gestion est la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

En 2024, la CNRACL comptait environ 2,1M de cotisants pour 1,4M de pensionnés soit **environ 8% des effectifs de pensionnés** de droit direct **tous régimes**. Elle a versé près de 30Mds€ de prestations.

Après avoir été structurellement excédentaire, le régime est en déficit, chaque année, depuis 2018, à la suite d'une chute brutale de son ratio démographique, soit le rapport entre le nombre de pensionnés et le nombre de cotisants. **En 2024**, la CNRACL a affiché **un résultat net négatif de 3Mds€** et une **dette** à hauteur **de 7,9Mds€**. **Une mission de 2024** avait formulé 11 propositions visant à rééquilibrer le régime et **seule une hausse de 12 points des cotisations à la charge des employeurs a été arrêtée**, en janvier 2025 : ce taux augmentera de trois points par an, pour atteindre 43,65% des traitements de base en 2028.

Cette mesure doit générer des ressources nouvelles importantes. Hors impact sur les rémunérations et les emplois des titulaires, le rendement serait de 7,2Mds€ par an à partir de 2028, ce qui représenterait **environ 60% de l'effort nécessaire pour un retour durable à l'équilibre financier d'ici à 2045**. **Cette mesure,** nécessaire mais dont le rendement reste à confirmer, **ne suffit pas à résoudre les difficultés structurelles du régime**.

L'objectif de la présente mission est de proposer des pistes pour garantir l'équilibre du régime et sa neutralité pour les administrations publiques, d'ici à 2045.

Afin de renforcer la maitrise de la trajectoire financière, **la mission fait des propositions concrètes de court et moyen termes** recouvrant divers aspects **:**

- Il s'agit ainsi 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 ;
- Les problématiques de la CNRACL doivent être mieux prises en compte dans **les décisions en matière de rémunération, d'emploi et de retraites publiques** ;
- **Les gestions du risque invalidité et du risque retraite doivent être dissociées**, en recettes et en dépenses ;
- **Le surcoût lié à l'emploi des titulaires**, à la suite de la hausse des taux, **doit être neutralisé** par un dispositif *ad hoc* ; sur son principe, cet aspect recueille l'accord des parties prenantes ;
- **Toute évolution du dispositif de compensation ou de la prise en charge des dépenses de solidarité doit prendre en compte la spécificité**, actuelle et surtout passée, **de la CNRACL.**
- **Une reprise de dette**, par la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) ou l'Etat, **est incontournable**, comme l'examen des modes alternatifs de gestion financière. Cette reprise de dette doit être **assortie de garanties préalables très fortes : le suivi des effets de la hausse des taux** de cotisations employeurs **; un plan de retour à l'équilibre du régime avec des efforts partagés** entre employeurs, agents et acteurs publics ; **une amélioration du recouvrement** des créances.

Mais a**ucune des réformes ne permet l'équilibre. En 2045, en euros courants, le régime présenterait un déficit annuel de 8Mds€ et une dette de 85Mds€**, malgré l'apport, à compter de 2027, de versements au titre de la compensation démographique, soit les transferts existants entre régimes de retraites pour tenir compte de leurs différences en termes de contribution et de démographie.

Dans ce contexte, la mission a étudié les autres évolutions possibles. Actionner de nouveau le seul levier des cotisations employeurs pour ramener la caisse à l'équilibre paraît difficilement envisageable. En effet, même dans le cas d'une reprise de dette à l'horizon 2028 dans le cadre d'un accord global avec les employeurs, une nouvelle hausse des taux serait nécessaire, de l'ordre de 7 points.

En outre, **le *statu quo* serait fragile et incertain**. Le cumul des mesures proposées par la première mission ne permet pas de ramener les comptes à l'équilibre au-delà de 2035, même en modifiant les flux de la compensation généralisée dans un sens favorable à la CNRACL. Cela induirait en outre des évolutions profondes de la compensation démographique au profit de la CNRACL, tout comme de nouveaux modes de prise en charge des dépenses de solidarité par les régimes publics.

*

Les décisions de rééquilibrage qui reste à prendre sont massives, et supposent, au préalable, de clarifier et mettre en cohérence les responsabilités institutionnelles et financières des divers acteurs. Il est donc **nécessaire d'envisager des évolutions plus fortes de l'organisation du système** de retraites selon deux hypothèses. Le choix est de **constituer un pôle « privé » ou un pôle « public »**[1]. Dans le premier cas, la CNRACL rejoint les régimes des salariés du privé et applique les mêmes règles d'assiette et de taux. Dans ce cas, la neutralité financière justifie le versement de sommes importantes (« soultes »). Dans le second cas, les régimes de retraites des trois fonctions publiques seraient consolidés et celui de la fonction publique d'Etat, clarifié. Leurs dépenses et recettes spécifiques seraient préservées, dans un nouvel ensemble, autour d'une caisse des retraites publiques autonome et financée par des cotisations libératoires.

La constitution de ce pôle, qu'il soit « public » ou « privé » peut prendre différentes modalités : l'adossement, l'intégration ou l'alignement sont des voies techniques de constitution d'un pôle. L'extension de l'assiette cotisée à la CNRACL ou de la population cotisant à la CNRACL (inclusion des contractuels notamment) seraient des étapes éventuelles dans la constitution de l'un ou l'autre pôle.

Les avantages et inconvénients des différentes solutions structurelles et techniques **sont présentées** par le rapport et ses annexes, **afin de permettre les indispensables concertations préalables** à toute action et évaluation complémentaires. Le choix d'une ou l'autre de ces évolutions structurelles nécessite la mise en place d'une structure dédiée de coopération entre administrations afin de préparer les concertations nécessaires.

*

[1] La dénomination « public » ou « privé » se veut ici totalement neutre. Elle ne préjuge en aucun cas d'une privatisation ou d'une publicisation de l'existant. Bien au contraire, les dénominations renvoient dans tous les cas à des régimes publics financés au moyen de prélèvements obligatoires. La notion « privé » est par référence aux régimes de base et complémentaire des actifs du secteur privé qui sont largement alignés. La notion « public » renvoie aux régimes relevant en tout ou partie des dispositions du code des pensions civiles et militaires.

Tout ce qui précède, nécessite une démarche de conduite du changement structurée et partagée soit adoptée reposant sur les principes suivants :

- **Le débat sur les retraites doit être mieux documenté** : au niveau de la CNRACL par des indicateurs nouveaux et enrichis, au niveau du secteur public en analysant des modalités nouvelles de comptabilisation. Toutes ces mesures visent à permettre une compréhension partagée des enjeux et des leviers d'action par les parties prenantes pour, *in fine*, prendre les décisions qui s'imposent aujourd'hui pour préserver l'équilibre de ce régime ;
- **Le redressement des comptes devra faire appel à la pluralité des leviers à disposition des partenaires sociaux et des pouvoirs publics**, tout en écartant toute idée de solution miracle. En particulier, la recherche d'équilibre financier de la CNRACL a, par construction, un impact sur les administrations publiques et ne peut être neutre, tant dans une approche sectorielle que toutes APU ;
- **Les pistes doivent être combinées** dans le cadre plus général, d'une part, de la réforme des retraites qui serait retenue et, d'autre part, de la trajectoire nécessaire de redressement des comptes publics qui devra prendre en compte cette question des retraites.

SOMMAIRE

PROPOSITIONS DE LA MISSION 1

SYNTHÈSE 2

INTRODUCTION 1

1. LE RÉGIME D'ASSURANCE VIEILLESSE DES AGENTS TITULAIRES DES FONCTIONS PUBLIQUES HOSPITALIÈRE ET TERRITORIALE EST CONFRONTÉ À DES DYNAMIQUES DÉFAVORABLES 4

1.1. Les particularités du régime de retraite de la CNRACL 4
1.1.1. Un régime complet et financé presqu'exclusivement par des cotisations 4
1.1.2. Un poids avéré dans le système de retraite, un poids croissant dans les retraites publiques 7

1.2. Un cadre de pilotage et de décision perfectible 8
1.2.1. La connaissance, le pilotage et le débat sur la situation de la CNRACL apparaissent largement perfectibles 8
1.2.2. Un financement « circulaire » qui rend difficile la prise de décision entre acteurs publics, une indécision qui a toujours un impact sur les ménages et les entreprises 9
1.2.3. Des dynamiques financières et démographiques défavorables 10

1.3. La volonté de retour pérenne à l'équilibre financier du régime des retraites des agents titulaires des fonctions publiques territoriale et hospitalière justifie des actions sur le pilotage, les charges et les produits du régime 12
1.3.1. Seule la hausse des taux a été retenue à la suite des travaux de la première mission 12
1.3.2. Le poids de la CNRACL et l'ampleur des efforts nécessaires pour renouer avec l'équilibre justifient une approche plus systémique de sa situation et de ses impacts pour le régime, la sphère publique et le système de retraite 14
1.3.3. Les fragilités institutionnelles, financières et statistiques sont évidentes, elles justifient une attention rénovée 17

2. UN CADRE RÉNOVÉ DE PILOTAGE EST NÉCESSAIRE POUR PERMETTRE À LA CNRACL DE REMPLIR SES MISSIONS 19

2.1. Créer un cadre rénové de pilotage et de gouvernance des retraites publiques 20
2.1.1. Créer les conditions d'un débat nécessaire 20
2.1.2. Garantir une approche intégrée et complète des impacts des décisions publiques en matière de gestion des ressources humaines 20

2.2. Affirmer la responsabilité des partenaires sociaux et renforcer le cadre de pilotage propre à la CNRACL 21
2.2.1. Créer les conditions pour que le conseil d'administration documente un débat public nécessaire 21
2.2.2. Adopter une présentation alternative de la situation financière et comptable de la CNRACL et des retraites publiques et séparer les gestions des risques vieillesse et invalidité 22

2.3. Prendre, dès que possible, toutes les mesures pour accroître les recettes du régime est nécessaire mais non suffisant 23
2.3.1. Prendre acte que la trajectoire financière n'est pas soutenable 23

2.3.2. Faire évoluer la prise en charge des dépenses de solidarité, en prenant en compte la situation de la CNRACL 26
2.3.3. Maintenir la hausse des taux de cotisations employeurs et en suivre les impacts 26
2.3.4. Créer les conditions pour une incontournable reprise de dette et envisager des alternatives en matière de gestion financière, de recouvrement et de contrôle 27
2.4. Envisager des évolutions systémiques 28
2.4.1. Choisir une architecture du système de retraite de nature à prendre en compte la situation de la CNRACL 28
2.4.2. Travailler, évaluer et préparer les solutions techniques nécessaires dans le cadre incontournable d'une coopération renforcée entre acteurs administratifs 32
2.5. Une démarche de conduite du changement, structurée et claire pour les acteurs, doit être adoptée par les pouvoirs publics 33

CONCLUSION 37

INTRODUCTION

Par lettre de mission du 2 mai 2025[2], le Premier ministre a demandé aux chefs des inspections générales de l'administration (IGA), des affaires sociales (IGAS) et des finances (IGF) d'analyser **la situation du régime de retraite des agents titulaires des fonctions publiques territoriale et hospitalière** (FPT et FPH), géré par la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (**CNRACL**) et son conseil d'administration paritaire, qui a pour opérateur la caisse des dépôts et consignations (CDC).

Cette mission faisait suite à deux types de travaux : **d'une part, des travaux dédiés à la CNRACL** réalisés très récemment **par les inspections générales**[3]**,** puis par la délégation aux collectivités territoriales de l'Assemblée nationale[4], **et, d'autre part, des travaux sur le système de retraite** dans son ensemble et des concertations au sein d'une délégation paritaire provisoire (ou « **conclave retraite** »)[5]. Les premiers travaux avaient donné lieu à la formulation de onze recommandations : une seule a été mise en œuvre soit une hausse assurée et programmée du taux des cotisations employeurs[6] (+13 points entre 2024[7] et 2028). Les seconds travaux n'ont -selon les partenaires sociaux concernés (employeurs et salariés), l'animateur du « conclave » et le cabinet du Premier ministre[8]- pas permis d'envisager la situation particulière des retraites publiques au sein du système de retraite et, en particulier, de la CNRACL : ils ont avant tout été consacrés aux retraites du secteur privé.

La mission a fait l'objet d'une approche partagée avec les commanditaires[9] **et les parties prenantes**[10]**,** matérialisée dans une note de cadrage[11] qui a rappelé le cadre des travaux et les paramètres clefs du régime.

---

[2] Voir Annexe 1 – *Lettre de mission*.

[3] Yannick Le Guillou, Vincent Ruol, Laurent Trupin et Bastien Sayen, *Situation financière de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales - Bilan et perspectives*, mai et octobre 2024, IGA / IGAS / IGF, 23107R / 2023-104R / 2023-M-104-02.

[4] Stéphane Delautrette, *Rapport d'information sur le financement de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales, à la suite des tables rondes organisées les 12 et 26 mars et 2 avril 2025 par la délégation*, Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Assemblée nationale, n°1422, déposé le mardi 13 mai 2025.

[5] Cour des comptes, *Situation financière et perspectives du système de retraite*, Communication au Premier ministre, février 2025 et Cour des comptes, *Impacts du système de retraites sur la compétitivité et l'emploi*, Communication au Premier ministre, avril 2025, Ces travaux ont été largement débattus et présentés notamment au sein des assemblées parlementaires, voir par exemple la réunion de la commission des affaires sociales du Sénat du 5 mars 2025 (https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20250303/soci.html).

[6] Décret n°2025-86 du 30 janvier 2025 relatif au taux de cotisations vieillesse des employeurs des agents affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales.

[7] Pour l'année 2024, s'agissant des collectivités territoriales, cette augmentation d'un point a été compensée par l'Etat.

[8] Voir Annexe 3 – *Liste des personnes rencontrées*.

[9] La mission a travaillé sous l'égide du cabinet du Premier ministre, signataire de la lettre de mission. Elle a sollicité l'ensemble des cabinets des ministres concernés qui ont donné suite ou non à ces sollicitations. Le cabinet du Premier ministre a assuré le pilotage d'ensemble de la phase de lancement à la remise du présent rapport.

[10] La mission a convenu avec les commanditaires de travailler en lien étroit avec les représentants des employeurs et des salariés. Elle a ainsi étroitement associé les représentants des employeurs territoriaux et hospitaliers relevant de la CNRACL. Ils ont ainsi participé activement à l'administration d'une enquête (Annexe 7 - *Enquête auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers sur les impacts de la hausse des taux de cotisation à la CNRACL*).

[11] Voir Annexe 2 – *Note de cadrage en date du 23 juillet 2025*.

Cette mission est complémentaire à la précédente. Trois dimensions sont à rappeler :

- la mission avait pour objet d'apprécier, non pas comme la précédente, **des solutions** pour la seule CNRACL, mais les solutions concernant la CNRACL et **en appréciant leurs impacts sur le système de retraite dans son ensemble** afin de viser à un objectif particulier d'équilibre de la CNRACL et donc d'une contribution au moins neutre de celle-ci à l'équilibre du système de retraites ;
- la mission avait vocation à **embrasser un regard plus large concernant**, d'une part, **les impacts de la décision de hausse des taux** de cotisations patronales **et**, d'autre part, **les équilibres financiers** et démographiques du régime à un horizon bien plus long, **entre 2025 et 2045 ;**
- la mission avait pour objet d'envisager la CNRACL dans le cadre plus général du système de retraites ; elle n'avait en revanche **pas pour objet de se prononcer sur les conséquences des décisions prises ne concernant pas les retraites** ; ainsi, ne sont pas envisagées ici les **demandes de prises en charge ou de compensations** des surcoûts assumés et à assumer par les employeurs hospitaliers et territoriaux ; il a été convenu, tant avec les parties prenantes qu'avec les commanditaires, de ne pas aborder ces questions, qui sont pour partie des résultantes des débats intervenant tant en ce qui concerne les retraites qu'en ce qui concerne les finances publiques en général et leurs différents secteurs[12]

Ce rapport est de synthèse. Il présente les travaux menés qui sont matérialisés dans les annexes (encadré 1). La mission recommande donc au lecteur de se rapporter aux annexes : nombre de points ne sont abordés ici que de manière succincte et sont étayés par des développements importants ou des précautions uniquement mentionnés en annexe. Tous ces travaux ont été assurés en lien avec les intéressés, employeurs et salariés. Ils ont été permis grâce à la très forte mobilisation des services statistiques de la CDC[13] qui ont produit des nombreuses projections et données chiffrées. La mission a pu compter sur le soutien de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), de la direction de la sécurité sociale (DSS) et de certains experts[14]. Elle a profité du concours de la direction du budget (DB) et du secrétariat général du conseil d'orientation des retraites (COR). Elle les remercie pour leurs contributions[15].

Encadré 1 : Le contenu des 14 annexes

Les annexes 1 à 3 revêtent un **caractère documentaire et procédural**. Elles ont trait à la lettre de mission (1), à la note de cadrage (2), à la liste des personnes rencontrées (3). La dernière (**annexe 14**) présente les supports utilisés lors des réunions avec les commanditaires et les parties prenantes.

[12] Etat, collectivités territoriales et administrations de sécurité sociale et, au-delà de l'approche en comptabilité nationale, le financement spécifique apporté aux hôpitaux par la sécurité sociale (assurance maladie) et les autres acteurs publics.

[13] Département des études et des statistiques de direction de la gestion financière et des statistiques au sein de la direction des politiques sociales.

[14] En particulier, Patrick Aubert, qui a accompagné la mission et la Drees dans la réalisation de travaux inspirés des siens. Voir Patrick Aubert, Maïlys Pedrono, Maxime Tô, Todor Tochev, *Retraites des fonctionnaires d'État : faut-il changer la convention comptable ?*, *in* Institut d'études des politiques publiques (IPP - collectif), *Perspectives budgétaires*, juin 2025.

[15] Elle assume donc les éventuelles erreurs ou omissions qui seraient de son fait.

L'annexe 4 analyse l'évolution des rémunérations et des effectifs employés dans les entités relevant des fonctions publiques hospitalière et territoriale au travers des déclarations sociales. Elle propose une analyse de la circularité des financements assurés par la sphère publique aux retraites des agents titulaires des sphères sanitaire et territoriale. Elle assure une exploitation, inédite à la connaissance de la mission et des acteurs, des déclarations sociales sur les deux secteurs d'emploi, en utilisant, pour la première fois, les possibilités offertes par la déclaration sociale nominative. Elle propose, assortis de réserves importantes, de premiers ordres de grandeur sur des évolutions pouvant intervenir, à partir des dernières données connues (extension de la population affiliée ou de l'assiette cotisée à la CNRACL). Elle met en avant le potentiel offert par l'exploitation des données sociales pour assurer un suivi rénové de la situation non seulement de la CNRACL mais aussi de l'emploi public sur ces secteurs clefs.

L'annexe 6 procède comme l'annexe 4 mais sur le champ, plus restreint, du recours à l'**intérim** par les employeurs hospitaliers et territoriaux. **L'annexe 5 décrit l'ensemble des évolutions à considérer s'agissant de la CNRACL et de son insertion dans le système de retraites**. Elle envisage l'évolution du système de retraite autour d'un pôle « public » regroupant de manière encore plus forte les agents des trois fonctions publiques et des régimes spéciaux ou d'un pôle « privé » autour du régime général, des régimes alignés et de l'ensemble des agents des employeurs hospitaliers et territoriaux. Elle décrit les évolutions techniques envisageables à ce titre *via* les opérations d'alignement, d'intégration ou d'adossement. Elle souligne l'impact potentiellement structurant ou systémique d'une évolution des populations affiliées à la CNRACL ou de l'assiette cotisée au régime, tout comme les choix de gestion importants en termes de contrôle, de recouvrement et de gestion financière. **L'annexe 7** fait état de **l'enquête menée auprès de plus de 7 000 employeurs** territoriaux et hospitaliers. **L'annexe 8** présente la couverture actuelle du **risque invalidité** au sein de la CNRACL, sa nature et ses particularités. Elle souligne tout particulièrement l'opportunité de séparer les gestions de l'invalidité et des retraites dans un souci de transparence et en cohérence avec d'autres évolutions en cours.

L'annexe 9 présente les mécanismes de **compensation démographique** et de surcompensation qui ont concerné et concernent la CNRACL. Elle souligne les impacts de certains paramètres pour la CNRACL, tout en mettant en avant que l'évolution de ces dispositifs ne pourrait se faire uniquement en cherchant à prendre en compte les spécificités de la seule CNRACL et ne serait pas à la hauteur de ses besoins de financements.

L'annexe 10 décrit, selon l'Insee et la DGAFP, **les évolutions de la population affiliée à la CNRACL** et donc ses recettes. Elle identifie les impacts que pourraient avoir les hausses de taux de cotisations sur la situation de l'emploi. Elle prolonge les analyses de l'annexe 4 en proposant un regard différent : les déclarations sociales permettent d'apprécier des situations (cumul des flux et proratisation selon les durées), là où les données d'effectifs sont arrêtées au 31 décembre de chaque année, pour les seuls effectifs physiques. Les approches sont différentes et complémentaires.

L'annexe 11 présente, à partir de travaux d'experts, des pistes de **présentations différentes des produits et des charges de la CNRACL et leurs impacts en termes financiers et comptables**. Elle propose ainsi des voies et moyens de nature à renforcer la sincérité et la transparence des présentations comptables et financières de la situation de la CNRACL, voire de l'ensemble des retraites publiques.

L'annexe 12 décrit l'ensemble des travaux de **simulations** et les différentes hypothèses testées, en dépenses et en recettes, pour la CNRACL, entre 2025 et 2045. Elle présente, à ce titre, les éléments calculés par la mission, qui intègrent les charges de la compensation démographique, les charges financières et assurent le passage des euros courants à des euros constants, dans un cadre conventionnel. Elle fait état des travaux menés par ailleurs par la CDC dans le cadre de la mission.

L'annexe 13 décrit l'état des **créances** détenues sur les employeurs hospitaliers et territoriaux. Elle rappelle les modalités de recouvrement applicables. Toutes ces annexes font partie intégrante du rapport. Elles engagent toutes la mission qui ne fait état ci-après que d'éléments stylisés, indétachables des contenus et analyses produits par ailleurs[16].

Source : Mission.

[16] La « *cartographie des flux financiers* » escomptée relevait de la gageure. La mission précise que les annexes4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12 et 13 donnent à voir des dimensions inédites de la CNRACL et de ses relations financières avec les tiers. Avec les précédents travaux des inspections générales, ces éléments permettent de remplir les besoins formulés au travers d'une « cartographie » que la mission, en accord avec les commanditaires et les parties prenantes, avait indiqué être dans l'incapacité de réaliser.

1. Le régime d'assurance vieillesse des agents titulaires des fonctions publiques hospitalière et territoriale est confronté à des dynamiques défavorables

1.1. Les particularités du régime de retraite de la CNRACL[17]

1.1.1. Un régime complet et financé presqu'exclusivement par des cotisations

La **CNRACL** est, comme la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), une caisse de retraite gérant un **régime de retraite par répartition à prestations définies**. Toutefois, contrairement au régime général, il s'agit d'**un régime « complet » ou « intégré »** : les salariés du secteur privé relèvent à la fois de la CNAV et des régimes complémentaires obligatoires (Agirc-Arrco[18]), les agents titulaires des fonctions publiques territoriale et hospitalière ne relèvent que de la CNRACL. Elle **prend en charge** non seulement le risque vieillesse mais aussi **le risque d'invalidité**, de manière spécifique et sur le modèle existant dans le secteur public[19]. La CNRACL est, à ce stade, **financée presqu'exclusivement par des cotisations** à la charge des agents et des employeurs : elle ne bénéficie pas de transferts, du fait de sa situation en matière de compensation (encadré 2 et *infra*[20]) ; ses dépenses dites de « solidarité » ne sont pas financées par des apports de tiers (ancien fonds de solidarité vieillesse – FSV[21] ou caisse nationale des allocations familiales – CNAF) ou des impôts et taxes affectés (ITAF)[22].

Encadré 2 : Un mode de calcul de la compensation démographique peu favorable à la CNRACL

Les précédents travaux des inspections générales ont souligné les limites du mode de calcul des mécanismes de compensation démographique pour la situation particulière de la CNRACL. Le rapport précédent a estimé que **le cumul des versements avait été d'au moins 70Mds€ courants**. A ces versements se sont ajoutés, de 1986 à 2011, des **contributions dues au titre de la surcompensation entre régimes publics et spéciaux, à hauteur de 26 Mds€**. Ces éléments sont rappelés et décrits en annexe[23].

---

[17] Ces particularités sont présentées de manière détaillée dans les annexes : 4 - *Analyse de l'évolution des rémunérations et des effectifs employés dans les entités relevant des fonctions publiques hospitalières et territoriales au travers des déclarations sociales* ; 5 - *Analyse des évolutions à caractère systémique de la CNRACL et des autres évolutions pouvant avoir des effets sur l'architecture du système de retraites* ; 10 - *Les évolutions de la population affiliée et des recettes de la CNRACL et les impacts des hausses de taux sur les stratégies d'emploi*. Pour une approche comparée et globale, voir Pierre Cheloudko (dir.), *Les retraités et les retraites – édition 2025*, Panoramas de la Drees - social, Drees, juillet 2025.

[18] Association générale des institutions de retraite des cadres (Agirc) créée le 14 mars 1947 et, pour les non-cadres, Association des régimes de retraite complémentaire (Arrco), créée le 8 décembre 1961.

[19] Voir annexe 8 - *La couverture du risque invalidité et l'opportunité de la séparer de celle du risque vieillesse au sein de la CNRACL*.

[20] Voir annexe 9 - *La compensation et la surcompensation entre les régimes de retraite et leurs impacts pour la CNRACL.*

[21] L'alinéa 22 de l'article 24 de la loi n°2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025 transfère les droits et obligations du FSV à la CNAV à compter du 1er janvier 2026.

[22] La CNRACL dispose d'autant moins d'ITAF par rapport aux autres régimes que les emplois en collectivités territoriales et dans les hôpitaux ne relèvent pas du champ d'application des allégements généraux de cotisations, pour lesquels les pertes de recettes aux régimes concernés sont compensées par l'affectation de ressources fiscales.

[23] Voir annexe 9 - *La compensation et la surcompensation entre les régimes de retraite et leurs impacts pour la CNRACL.*

Plusieurs paramètres ne sont pas favorables à la CNRACL. Tel est le cas de l'exclusion des régimes complémentaires obligatoires du champ, de l'exclusion partielle des régimes des non-salariés, agricoles ou non agricoles en ce que leurs capacités contributives demeurent appréciées de manière distincte ; du mode de décompte des poly-affiliés, du seuil de comptabilisation des retraités à partir de 65 ans. Le dispositif de surcompensation a accru, pendant une période, au sein de la sphère publique, ce traitement différencié de la CNRACL. Par ailleurs, comme l'indiquent les travaux de la mission, **d'autres paramètres sont favorables à la CNRACL.**

Les travaux menés par le COR[24] et la Cour des comptes[25] soulignent que la recherche d'un mode équilibré et plus juste de prise en compte de la compensation démographique ne passe pas par la seule reconnaissance de la situation de la CNRACL. Elle pourrait même avoir des effets négatifs sur cette dernière. En tout état de cause, la mission constate que, quelles que soient les évolutions envisagées, elles ne seraient pas à la hauteur des besoins de financement, passés et à venir, rencontrés par le régime.

Source : Mission.

Tant les choix institutionnels opérés que les règles applicables distinguent la CNRACL des régimes de retraite du secteur privé : **le régime** de retraite des agents titulaires des FPT et FPH **est largement aligné sur les règles régissant la fonction publique d'Etat** et son régime des pensions civiles et militaires. Dans une approche globale, sous réserve de la spécificité de trajectoires individuelles, **les systèmes publics et privés couvrent leurs assurés dans des conditions sensiblement comparables** : selon la Drees[26], l'application des règles du régime général aux fonctionnaires entraînerait en moyenne une hausse de leurs droits à pension de 1,5% ; mais cette dynamique cache de grandes disparités[27].

De plus, le régime de retraite des agents titulaires des FPT et FPH présente **des particularités notables**. Comme dans les autres régimes publics, **les cotisations ne sont prélevées que sur la base du traitement indiciaire, qui constitue la base de calcul de la pension**. Certains agents (« **catégories actives** ») peuvent[28] partir à la retraite de manière anticipée du fait de la pénibilité de leur activité reconnue par les textes. En 2023, 19,7% des départs en retraite étaient le fait des agents de ces catégories pour un impact complet (moindres cotisations et surcroît de pensions) de 362M€. Les agents affilés à la CNRACL partent en outre relativement plus fréquemment en retraite au titre des « **carrières longues** »[29].

[24] COR, *Retraites : la rénovation des mécanismes de compensation*, 11ème rapport du COR, octobre 2011.

[25] Cour des comptes, *La compensation démographique entre régimes de retraite : un dispositif complexe, artificiel et mal géré* in *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale* (chapitre III), mai 2024.

[26] Martin Chopard, Romain Guirriec, Serge Herbillon-Leprince, Anthony Marino, Clément Rousset (Drees), *Retraite : règles de la fonction publique et du privé - comparaison du calcul des droits à la retraite à l'aide du modèle Trajectoire*, les dossiers de la Drees, n°103, novembre 2022.

[27] Ces travaux de la Drees portent sur la pension moyenne à la liquidation calculée pour la seule génération 1958.

[28] Dans des conditions et sous des réserves comparables au régime des pensions civiles de l'Etat mais cependant singulières.

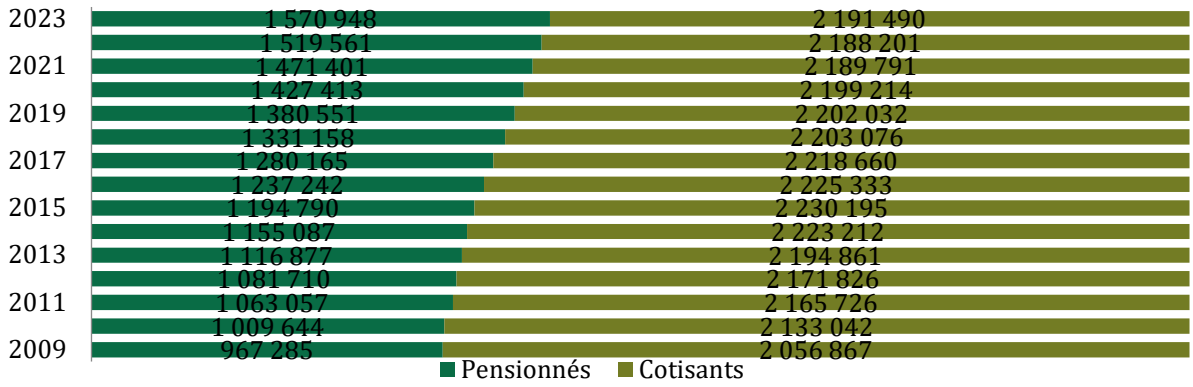
[29] En 2022, ils représentent 26,2 % des départs au titre des droits directs, contre 17,6 % dans le régime général.

Enfin, le régime se caractérise par sa **très forte féminisation**[30] : la proportion de femmes parmi les retraités et les agents y est significativement plus élevée que celle des autres régimes. Cette forte représentation des femmes a, tant en stock qu'en flux, une double conséquence : une **espérance de vie relativement plus élevée** à la retraite que dans les autres régimes, le **service notoirement plus important de droits directs et plus faible de droits indirects** (moins de pensions de réversion). **Les charges de la CNRACL se caractérisent de ce fait par des durées de versement et des niveaux**, tous droits confondus, relativement plus **importants** que ceux servis dans les autres régimes[31].

Enfin, **la CNRACL ne constitue pas le régime exclusif des actifs employés par les collectivités territoriales ou les établissements publics sanitaires et médico sociaux** : elle ne concerne que les agents titulaires ayant une activité hebdomadaire supérieure ou égale à vingt-huit heures. Les autres agents, titulaires ou non, relèvent soit de la CNAV et de l'Agirc-Arrco, soit de la CNAV et de l'Institution de retraite complémentaire des agents non-titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (IRCANTEC).

La CNRACL fait face, au cours des dernières années, à **une croissance constante des pensionnés alors que l'évolution du nombre de cotisants est plus erratique.** Cette dernière n'est en tout état de cause pas au niveau permettant de faire face à la croissance des effectifs de retraités (graphique 1).

Graphique 1 : Effectifs de pensionnés et d'actifs cotisant à la CNRACL – au 31 décembre de chaque année - entre 2009 et 2023



Source : Projet de loi de finances pour 2026- Jaune « rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique ». Travaux mission.

Les effectifs de pensionnés sont largement portés par les employeurs territoriaux (**57%** des effectifs en 2023) **et moins par les employeurs hospitaliers** (**43%**). **Les structures hospitalières et le bloc communal représentent plus de deux pensionnés sur trois**. Cette répartition est stable dans le temps.

[30] Selon la Drees, en 2022, la proportion d'agents affiliés de sexe féminin à la CNRACL est de 69% contre 55% pour le régime général et le régime des exploitants agricoles, 40% pour le régime des salariés agricoles et 39% pour les régimes des professions libérales.

[31] Le législateur (article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale – CSS) a assigné comme objectif au système de retraite « *l'égalité entre les femmes et les hommes* », cet aspect ne peut que retenir l'attention eu égard aux caractéristiques propres de la CNRACL.

1.1.2. Un poids avéré dans le système de retraite, un poids croissant dans les retraites publiques

En 2023, près de 9% des retraités de droits directs ou dérivés percevaient une pension de la CNRACL. Le régime sert une pension moyenne plus faible par mois que celle perçue par la moyenne des retraités. Tous régimes confondus, **le régime de retraite des agents titulaires des FPT et FPH verse plus de 8% des montants de pensions** (tableau 1).

Tableau 1 : Données clefs d'effectifs, de niveaux de pensions et de dépenses de prestations des principaux régimes de retraite en 2023

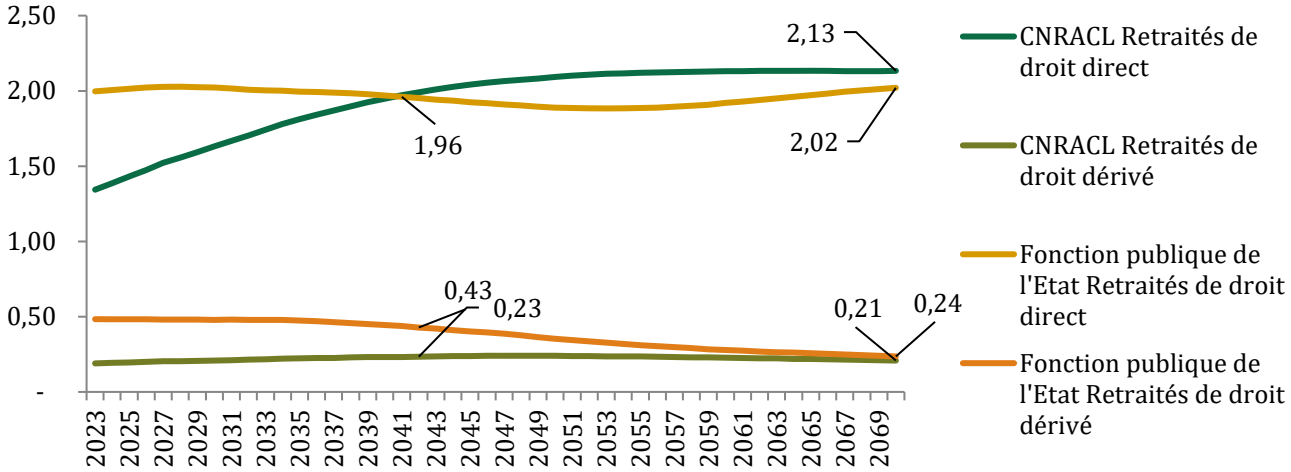
	Effectifs de retraités*		Montant mensuel moyen de la pension brute de droit direct, hors majoration pour 3 enfants ou plus*		Dépenses de prestations*** en M€
	En milliers	*Pensionnés de droits directs (en %)*	*Ensemble en €*	*Écart entre la pension des femmes et celle des hommes (en %)*	
*Retraités résidant en France ou à l'étranger**	18 082	95%	1 563**	-35%	nd
Régime général	15 297	95%	734	-28%	149 832
Agirc-Arrco	13 701	92%	527	-53%	92 414
FPE civils	1 849	89%	2 223	-14%	59 546
FPE militaires	511	74%	*nd*	*nd*	
Ircantec	2 278	91%	140	-38%	3 972
CNRACL	1 505	90%	1 400	-9%	25 644

Source : Drees, CCSS, comptes des régimes, travaux mission. (*) données tous régimes confondus, Drees, Les retraités et les retraites - édition 2025 ; (**) données tous régimes confondus, Drees, ibid. *- 1 246€ pour les femmes et 1 922€ pour les hommes ; (***) prestations sociales nettes - données CCSS et comptes des régimes.*

Le poids de la CNRACL dans les équilibres du système de retraite va aller croissant. Ainsi, à compter de 2041, elle devient le **premier régime public** de retraites, devant celui des pensions civiles et militaires de l'Etat (graphique 2). **E**n 1991, la CNRACL représentait uniquement 32% des retraités de la sphère publique ; elle en représente plus de 45% en 2024[32] et plus de 50% en 2041. Ce régime se distingue de l'Etat, en ce que sa situation est le fruit de décisions multiples, de très nombreux acteurs, soumis à des contraintes -budgétaires, territoriales et de recrutement- très variées et qui y répondent de manière particulière. Là est la grande différence avec l'Etat qui se caractérise par une plus forte unité dans les politiques de gestion des ressources humaines.

[32] Projet de loi de finances pour 2026, Jaune « *rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique* », octobre 2025.

Graphique 2 : Effectifs de pensionnés des régimes de la CNRACL et de la fonction publique d'Etat – en millions – entre 2023 et 2070



Source : Projet de loi de finances pour 2026- Jaune « rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique ». Les effectifs côté fonction publique de l'Etat ne comprennent pas les doubles comptes liés au cumul de pensions civiles et militaires par certains retraités. Travaux mission.

Compte tenu de la nature de la CNRACL, nombre des mesures possibles sont neutres, toutes administrations publiques (APU) confondues[33].

1.2. Un cadre de pilotage et de décision perfectible

1.2.1. La connaissance, le pilotage et le débat sur la situation de la CNRACL apparaissent largement perfectibles

La situation des retraites publiques est ambivalente. Ces dépenses et recettes peuvent, alternativement ou cumulativement, **relever d'une approche agrégée** au niveau des administrations publiques **ou séparée au sein de chaque secteur** (Etat, collectivités territoriales, sécurité sociale). Les montants correspondants sont, pour partie, retracés dans le corps de la loi de finances et ses annexes et dans les rapports de la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) et dans les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS). **Ces chevauchements ou séparations, largement conventionnels**, sont d'autant plus complexes que les référentiels financiers et comptables ne sont pas les mêmes entre l'Etat, les collectivités territoriales et la sécurité sociale.

[33] Seules les mesures de baisse de pensions ne sont pas neutres et améliorent le solde des administrations publiques. Les hausses de cotisations pourraient améliorer le solde des APU sous la forte hypothèse qu'elles seraient autofinancées par les acteurs.

Les retraites des agents titulaires des FPH et FPT donnent lieu à un traitement spécifique au sein de la sphère publique : alors que l'Etat gère directement le régime des pensions civiles et militaires et équilibre ses dépenses, les secteurs de la FPH et de la FPT ont entendu créer une caisse portant et gérant le régime, financée au moyen de cotisations ayant un caractère libératoire. Là où **le déséquilibre** ne peut être directement constaté du côté des pensions civiles et militaires, il **est directement appréhendable au travers des comptes de la CNRACL**. **Cet effort de transparence n'est cependant que partiel, donc imparfait** : si le COR publie des données concernant les régimes publics, celles-ci sont largement conventionnelles et déterminées par le ministère des finances. En dehors des annexes au projet de loi de finances et des rapports dédiés des inspections générales, aucune analyse spécifique n'est consacrée aux retraites publiques.

Si l'existence d'une caisse est un atout, les partenaires sociaux siégeant au conseil d'administration de la CNRACL ne disposent pas de capacité directe d'intervention sur les recettes ou les dépenses[34] du régime, ces dernières étant déterminées par voie réglementaire ou législative. Comme indiqué dans le précédent rapport, **le conseil d'administration de la CNRACL**, qui devrait être encore mieux accompagné, **ne constitue pas un lieu de débat, de décision ou d'expertise** à la hauteur des enjeux rencontrés par le régime[35].

1.2.2. Un financement « circulaire » qui rend difficile la prise de décision entre acteurs publics, une indécision qui a toujours un impact sur les ménages et les entreprises

La situation spécifique de la CNRACL rend la prise de décision difficile. En effet, les politiques de gestion des ressources humaines et des retraites sont par trop déconnectées les unes des autres au sein du secteur public[36].

Ainsi, **la décision de maîtriser voire de réduire l'emploi ou la masse salariale de la FPH ou de la FPT a un effet très négatif sur les recettes de cotisations, donc sur la situation financière des régimes de retraites** publics. Cette situation est d'autant plus ambivalente, que **l'approche, par secteur de dépenses publiques, conduit chaque secteur à rejeter la responsabilité sur un autre ou un tiers**. Schématiquement, l'Etat serait en position de justifier des efforts de la part des collectivités territoriales et des établissements publics de santé ou des administrations de sécurité sociale. Les collectivités peuvent demander que les contraintes pesant sur leurs coûts et notamment le financement des retraites soient mieux partagées au sein de la sphère publique. Les établissements publics sanitaires et médico sociaux peuvent enfin demander une compensation des coûts auxquels ils sont exposés à l'assurance maladie ou encore à l'Etat. **L'approche est d'autant plus paradoxale que tout mouvement, s'il a des effets puissants sur chaque secteur, est neutre au niveau des administrations publiques**[37].

---

[34] Comme la CNAV et la plupart des régimes de base, en dehors des dépenses de gestion administrative et de l'action sociale.

[35] Yannick Le Guillou, Vincent Ruol, Laurent Trupin et Bastien Sayen, *Situation financière de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales - Bilan et perspectives*, mai et octobre 2024, IGA / IGAS / IGF, 23107R / 2023-104R / 2023-M-104-02.

[36] L'approche globale n'intervient ainsi pas au niveau du COR pour les retraites, au niveau des instances consultatives de la fonction publique (Conseil commun de la fonction publique - CCFP) dans une approche centrée sur les retraites publiques ou sur un des versants de la fonction publique.

[37] Voir Annexes 4 - *Analyse de l'évolution des rémunérations et des effectifs employés dans les entités relevant des fonctions publiques hospitalières et territoriales au travers des déclarations sociales* ; 5 - *Analyse des évolutions à caractère systémique de la CNRACL et des autres évolutions pouvant avoir des effets sur l'architecture du système de retraites* ; 11 - *Présentations comptables actuelles et envisageables de la situation de la CNRACL – enjeux et problématiques*.

Le schéma 1 montre ces mesures ayant des effets différenciés sur les acteurs.

Schéma 1 : Effets des hausses et baisses des effectifs et des rémunérations pour la CNRACL, les employeurs et les finances publiques

Entité / secteur	Mesure	Impact financier de la mesure sur l'entité / le secteur
CNRACL	*Hausse des effectifs et/ou des rémunérations*	*Amélioration des cotisations puis, à terme, hausse des dépenses*
	Baisse ou maîtrise des effectifs et/ou des rémunérations	*Détérioration des cotisations puis, à terme, maîtrise ou baisse des dépenses*
Employeurs	*Hausse des effectifs et/ou des rémunérations*	*Hausse des dépenses de personnel*
	Baisse ou maîtrise des effectifs et/ou des rémunérations	*Baisse ou maîtrise des dépenses de personnel*
Finances publiques	*Hausse des effectifs et/ou des rémunérations*	*Amélioration CNRACL, détérioration employeur - sens et impact variant selon la compensation des surcoûts employeurs*
	Baisse ou maîtrise des effectifs et/ou des rémunérations	*Détérioration CNRACL, amélioration employeur - sens et impact variant selon qui supporte la détérioration CNRACL*

Source : Mission.

Tout besoin de financement public, même financé par de la dette, **a vocation**, à terme, **à être supporté par les ménages ou les entreprises.**

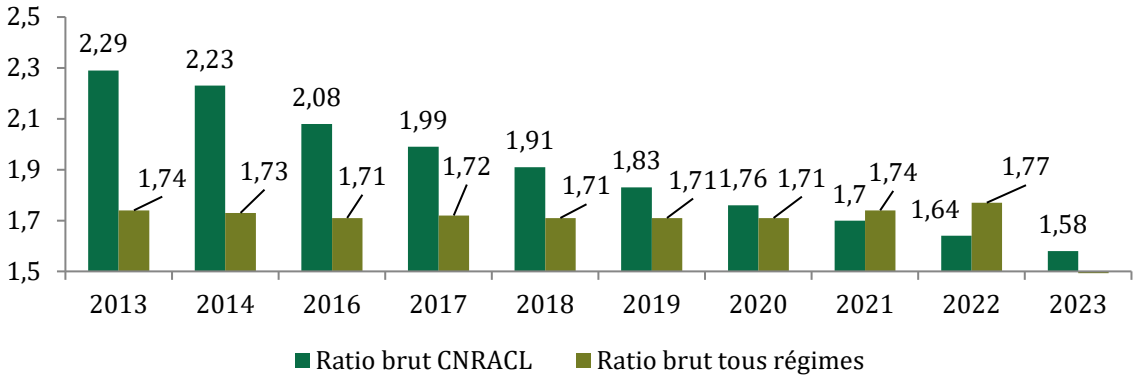
Il est en outre nécessaire de **bien mesurer ce que signifie la dette au niveau d'un régime de retraite en répartition** : elle conduit à **faire supporter, par les actifs de demain, non seulement la charge des pensions futures, mais aussi celle des pensions actuelles.** Pour ces raisons, la situation d'endettement d'un régime de retraite, en particulier d'un des premiers d'entre eux, ne peut être qu'écartée. Elle ne constitue non pas une solution peu durable ou peu souhaitable mais une impasse. Elle n'a, de toutes façons, vocation qu'à se traduire par des prélèvements obligatoires supportés par les ménages ou les entreprises, immédiatement ou à terme, quel que soit le secteur public devant porter le fardeau considéré (Etat, collectivités locales, administrations de sécurité sociale).

1.2.3. Des dynamiques financières et démographiques défavorables

Le ratio démographique brut, soit le rapport du nombre de cotisants au nombre de pensionnés de droit direct**, a baissé de près du tiers pour la CNRACL entre 2013 et 2023**. Alors qu'elle avait une situation démographique, donc financière, plus favorable que les autres régimes de retraite, elle est, depuis 2021, dans une situation dégradée par rapport à l'ensemble des régimes de retraite (graphique 3)[38]. **Cette tendance va se poursuivre.**

[38] Voir aussi sur les tendances notablement défavorables les annexes : 5 - *Analyse des évolutions à caractère systémique de la CNRACL et des autres évolutions pouvant avoir des effets sur l'architecture du système de retraites* ; 8 - *La couverture du risque invalidité et l'opportunité de la séparer de celle du risque vieillesse au sein de la CNRACL* ; 9 - *La compensation et la surcompensation entre les régimes de retraite et leurs impacts pour la CNRACL* ; 10 - *Les évolutions de la population affiliée et des recettes de la CNRACL et les impacts des hausses de taux sur les stratégies d'emploi* ; 12 - *Simulations financières à l'horizon 2045*.

Graphique 3 : Ratio démographique brut – CNRACL et ensemble des régimes de retraites de base et complémentaires – entre 2023 et 2023



Source : CNRACL, 2025 pour la CNRACL, INSEE pour le ratio « tous régimes » (non disponible en 2023). Travaux mission.

La mission a, avec la CDC, **réalisé des projections** des charges et produits et **de l'équilibre entre** les années **2025 et 2045**, reprenant en cela les travaux réalisés par le COR, sur un horizon plus restreint (2045 et non 2070). La mission a, par rapport aux projections du COR et du gestionnaire, souhaité prendre en compte, entre 2025 et 2045, **trois dimensions** qui lui sont apparues tout à fait **structurantes pour le régime** : **les charges financières, les transferts découlant de la compensation démographique et la présentation non en euros courants mais en euros constants,** au moyen des tables utilisées par la statistique publique. Les charges financières conduisent à dégrader les comptes, alors que les autres dimensions conduisent à améliorer les tendances. Ainsi, le choix de convention retenue a un impact majeur sur les chiffrages produits.

Les différentes conventions permettent de constater que **la situation de la CNRACL demeure durablement déficitaire** et que **la hausse de sa dette est**, toutes choses égales par ailleurs, **inéluctable** (tableau 2). Mais la sensibilité est très forte, puisque les résultats et la dette cumulées oscillent, dans un rapport d'un à deux, selon que l'on prend en compte ou non les conventions concernant les charges financières, la compensation démographique et l'unité monétaire : **le résultat en 2045 serait déficitaire à - 10,4Mds€ ou à -5,5Mds€, la dette cumulée s'élèverait soit à 60,7Mds€ soit à 110,4Mds€**.

Tableau 2 : Scénario de référence produit par la CDC puis corrigé par la mission en intégrant la compensation démographique du COR– entre 2025 et 2045 – en Mds € courants ou constants 2025

		2025	2030	2035	2040	2045
Scénario référence CDC – euros courants	*Résultat annuel*	-2,2	-1,7	-4,9	-7,4	-10,4
	Dette cumulée	10,1	14,6	32,9	64,8	110,4
Scénario réf. CDC avec compensation démographique COR – euros courants	*Résultat annuel*	-2,2	-1,3	-3,7	-5,4	-7,8
	Dette cumulée	10,1	14,2	27,8	51,4	85,3
Scénario réf. CDC avec compensation démographique COR – euros constants	*Résultat annuel*	-2,2	-1,2	-3,1	-4,2	-5,5
	Dette cumulée	10,1	13,1	23,5	39,9	60,7

Source : CDC, travaux mission. Le scénario CDC intègre les charges financières.

La dégradation constante des équilibres financiers et démographiques du régime d'assurance vieillesse des agents titulaires des FPT et FPH est inéluctable. Elle justifie des actions, trop longtemps retardées, et désormais indispensables.

1.3. La volonté de retour pérenne à l'équilibre financier du régime des retraites des agents titulaires des fonctions publiques territoriale et hospitalière justifie des actions sur le pilotage, les charges et les produits du régime

1.3.1. Seule la hausse des taux a été retenue à la suite des travaux de la première mission

Les travaux précédents des inspections générales portaient sur les leviers à la disposition des pouvoirs publics pour permettre le retour à l'équilibre financier de la CNRACL, du seul point de vue du régime et sans demander de prendre en compte certains effets de système. Répondant à la commande, ces propositions revêtaient un caractère parfois paramétrique et parfois systémiques. Parmi ces mesures, **les pouvoirs publics n'ont retenu que le levier de la hausse des taux de cotisations patronales** (tableau 3). **La mission rappelle l'importance des travaux menés en 2024. Ces propositions demeurent. La mission complémentaire a approfondi certaines de ces approches.** Elle n'a pas mené de travaux complémentaires sur certains points (catégories actives notamment[39]) en ce qu'ils avaient déjà été documentés ou qu'ils n'ont pas été mis en avant par les commanditaires et les parties prenantes lors de la phase de cadrage.

Tableau 3 : Propositions des inspections générales – précédente mission de 2024 -nature des propositions, suites données

n°	*Proposition*	*Dimension*	*Suites*
1	Renforcer la gouvernance par la mise à disposition d'une ressource permanente et la nomination de personnalités qualifiées au conseil d'administration permettant d'assurer un meilleur pilotage de la CNRACL et une meilleure communication institutionnelle.	Paramétrique	*Néant*
2	Affilier à la CNRACL l'ensemble des fonctionnaires, y compris ceux nommés sur des emplois à temps non complets.	Systémique	*Néant*
3	Aligner, par un décret en Conseil d'Etat, le calcul de la majoration pour enfants à la CNRACL sur celui du régime général en supprimant la majoration supplémentaire de cinq points pour chaque enfant au- delà du troisième. Pour préserver l'égalité des droits entre les fonctionnaires, faire de même pour la fonction publique d'Etat par un article en loi de financement de la sécurité sociale modifiant l'article L 18 du Code des pensions civiles et militaires	Systémique	*Néant*
4	Instaurer, en loi de financement de la sécurité sociale, un remboursement à la CNRACL de la majoration pour enfants par la Caisse nationale des allocations familiales.	Systémique	*Néant*
5	Instaurer, en loi de financement de la sécurité sociale, un financement par le FSV des validations de périodes de congés maladie non cotisées dans leur entièreté.	Systémique	*Néant*
6	Faire financer par le Fonds de solidarité vieillesse la part des pensions d'invalidité et de retraite résultant de la garantie d'une pension minimale équivalente à la moitié du dernier traitement brut perçu pour les pensionnés dont le taux d'invalidité est au moins égal à 60 %.	Systémique	*Néant*

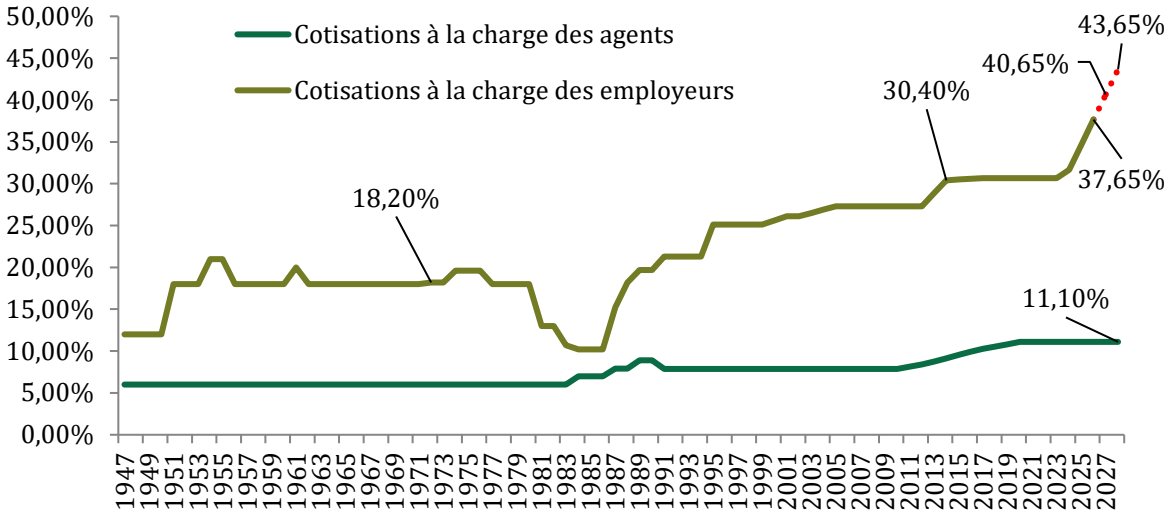
[39] Le précédent rapport a documenté l'impact des catégories dans les droits servis estimés à 400M€ par an. Sachant que ces catégories représentant « *20,1 % des départs à la retraite des pensionnés de la CNRACL ayant liquidé leurs droits en 2022. Les proportions sont très différentes selon la fonction publique concernée : 45,2 % des départs des agents hospitaliers, 6,1 % des départs des agents territoriaux* ». Leur importance doit être relativisée : la CNRACL est avant tout caractérisée non par ces dispositifs particuliers mais bien plus par l'importance des départs pour carrière longue et des durées de versements de droits directs plus longues par rapport aux autres régimes. Voir Yannick Le Guillou, Vincent Ruol, Laurent Trupin et Bastien Sayen, *Situation financière de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales - Bilan et perspectives*, mai et octobre 2024, IGA / IGAS / IGF, 23107R / 2023-104R / 2023-M-104-02.

n°	Proposition	Dimension	Suites
7	Individualiser les cotisations par risque (vieillesse/invalidité) sans pour autant scinder les deux risques et, à terme, ajuster le taux des cotisations employeurs invalidité sur la dynamique des dépenses, tout en maintenant le taux de cotisation vieillesse.	Paramétrique	*Néant*
8	Conduire sous l'égide du Conseil d'orientation des retraites un travail de refonte de la compensation démographique devant en premier lieu simuler l'effet redistributif d'une suppression ou d'un abaissement de l'âge minimum de 65 ans ainsi que d'une pondération des effectifs par les durées validées.	Systémique	*Néant*
9	Faire reprendre la dette de la CNRACL par la CADES, ou par l'Etat, en amont de la constitution d'un déficit auto-entretenu.	Systémique	*Néant*
10	En lien avec l'augmentation des taux employeurs pour les fonctionnaires, générer une ressource additionnelle pour la CNRACL à travers une contribution assise sur la masse salariale contractuelle afin de rendre le plus neutre possible l'arbitrage par l'employeur entre emploi contractuel et emploi fonctionnaire.	Paramétrique	*Néant*
11	Définir en concertation avec les employeurs une trajectoire de hausse du taux de leur contribution, déduction faite des mesures proposées et retenues.	Paramétrique	*Mise en œuvre*

Source : Mission.

Cette hausse est forte. Comme indiqué, le retour à l'équilibre financier du régime justifie le recours aux leviers disponibles, **le seul recours aux taux de cotisations employeurs conduit à des hausses très fortes** (graphique 4).

Graphique 4 : Taux de cotisations des agents et employeurs affilés à la CNRACL – entre 1947 et 2028 – en % du traitement indiciaire



Source : CNRACL, travaux mission. Dans le cas d'une hausse de taux en cours d'année, la valeur la plus forte au titre de cette année a été retenue. Les hausse de taux de fin de période sont celles prévues par les textes[40].

[40] Voir Décret n°2025-86 du 30 janvier 2025 relatif au taux de cotisations vieillesse des employeurs des agents affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales.

1.3.2. Le poids de la CNRACL et l'ampleur des efforts nécessaires pour renouer avec l'équilibre justifient une approche plus systémique de sa situation et de ses impacts pour le régime, la sphère publique et le système de retraite

La CNRACL a un poids important au sein des retraites publiques puisqu'elle deviendrait, à terme, le premier régime de retraite des agents publics. Les leviers de réforme ne concernant que la CNRACL sont très limités.

La **réforme de la CNRACL ne peut être directement pensée sans la réforme des retraites** . Les travaux menés par la mission, avec l'appui de la CDC, conduisent à souligner qu'aucun des **leviers actionnables ne permettent le retour à l'équilibre financier de la CNRACL**. Partant, si une réforme des retraites concernant les recettes ou les dépenses est tout à fait concevable et donne lieu à des débats publics intenses, il est absolument indispensable de prendre conscience que les réformes des retraites envisagées n'apportent jamais une solution à la situation de la CNRACL[41].

1.3.2.1. Aucune des hypothèses de réforme ne permet à la CNRACL d'atteindre l'équilibre financier

Une approche complémentaire doit être menée pour viser l'équilibre des retraites publiques et, en particulier, de la CNRACL. Ainsi, **la mission a simulé des scénarios de hausse et de baisse des droits, des effectifs et des recettes**. Ces simulations sont **assorties de conventions très fortes**, qui sont présentées en annexe[42]. La mission a souhaité s'écarter des conventions actuelles retenues par le COR et la CDC, sur la base des éléments indiqués par la direction du budget, soit les hypothèses de stabilité des effectifs et des rémunérations, pour proposer une approche plus adaptée à la situation spécifique de la CNRACL. Ces simulations donnent des ordres de grandeur, en projection, en ce qu'elles sont largement produites toutes choses égales par ailleurs, donc avec de faibles impacts des changements sur les comportements des agents actifs ou retraités ou des employeurs. Elles reposent en outre sur une convention encore plus importante : celle de changements ne concernant que la CNRACL alors que de telles réformes auraient, par nature, vocation à être conduites simultanément dans tous les régimes.

Quelle que soit l'hypothèse simulée, la CNRACL demeure, entre 2025 et 2045 dans une situation financière durablement dégradée (tableau 4)**.**

Tableau 4 : Résultats annuels de la CNRACL selon les hypothèses simulées – en 2025, 2030, 2035, 2040 et 2045 – en Mds € constants 2025

Scénario	2025	2030	2035	2040	2045
Référence avec compensation démographique et charges financières – euros constants	**-2,2**	**-1,2**	**-3,1**	**-4,2**	**-5,5**
Gel de l'AOD à 63 ans	*-2,1*	*-1,2*	*-3,2*	*-4,2*	*-5,5*
Passage de l'AOD à 65 ans sans ajustement à la baisse des embauches	*-2,2*	*-1,1*	*-2,6*	*-3,3*	*-4,5*
Passage de l'AOD à 65 ans avec ajustement à la baisse des embauches	*-2,1*	*-1,1*	*-2,7*	*-3,6*	*-4,9*
Age d'équilibre COR du système de retraite à 66, 5 ans en 2045	*-2,2*	*0,6*	*-1,6*	*-2*	*-2,1*

[41] Pour toutes les conventions, limites et modes de lecture des données présentées ci-après voir annexe 12 - *Simulations financières à l'horizon 2045*.

[42] Voir annexe 12 - *Simulations financières à l'horizon 2045*.

Scénario	2025	2030	2035	2040	2045
Non remplacement d'un départ à la retraite sur deux entre 2026 et 2030	*-2,2*	*-3,8*	*-6,2*	*-7,8*	*-9,4*
Baisse annuelle des effectifs employés à hauteur de -0.18% par an (tendance emplois titulaires 2013-2023)	*-2,2*	*-1,5*	*-3,8*	*-5,3*	*-6,8*
Hausse annuelle des effectifs employés à hauteur de +0,59% par an (tendance tous emplois 2013-2023)	*-2,1*	*-0,2*	*-1,2*	*-1*	*-0,7*
Hausse conventionnelle de 100 points de base des taux d'intérêts retenus dans l'hypothèse e référence CDC	*-2,2*	*-1,2*	*-3,4*	*-4,6*	*-5,6*

Source : CDC et COR, travaux mission.

Dans tous les cas de figure, **sa dette s'accroit sensiblement sur la période** (tableau 5).

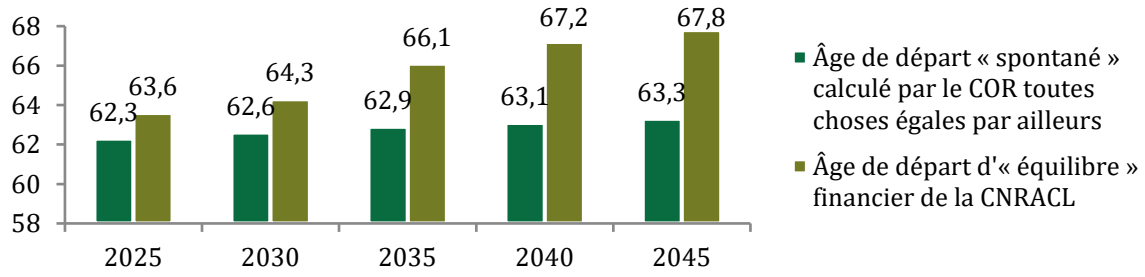
Tableau 5 : Dette en cumul de la CNRACL -– entre 2025 et 2045 – en Mds € constants 2025

Scénario	2025	2030	2035	2040	2045
Référence avec compensation démographique et charges financières – euros constants	**-10,1**	**-13,1**	**-23,5**	**-39,9**	**-60,7**
Gel de l'AOD à 63 ans	*-10,1*	*-12,8*	*-23,7*	*-40,2*	*-61,0*
Passage de l'AOD à 65 ans sans ajustement à la baisse des embauches	*-10,1*	*-12,5*	*-21,5*	*-34*	*-50,5*
Passage de l'AOD à 65 ans avec ajustement à la baisse des embauches	*-10,1*	*-12,5*	*-21,8*	*-35,6*	*-53,6*
Age d'équilibre COR du système de retraite à 66, 5 ans en 2045	*-10,1*	*-3,3*	*-6,5*	*-15,3*	*-23,8*
Non remplacement d'un départ à la retraite sur deux entre 2026 et 2030	*-10,1*	*-20,2*	*-44,3*	*-75,3*	*-111,5*
Baisse annuelle des effectifs employés à hauteur de -0.18% par an (tendance emplois titulaires 2013-2023)	*-10,1*	*-14*	*-27*	*-47,5*	*-73,6*
Hausse annuelle des effectifs employés à hauteur de +0,59% par an (tendance tous emplois 2013-2023)	*-10,1*	*-10,2*	*-13,5*	*-17,8*	*-20,5*
Hausse conventionnelle de 100 points de base des taux d'intérêts retenus dans l'hypothèse e référence CDC	*-10,1*	*-13,1*	*-24,4*	*-42,3*	*-63,2*

Source : CDC et COR, travaux mission.

Les travaux menés soulignent qu'**en ne recourant**, pour équilibrer le régime, **qu'à une variation de l'âge, celui-ci devrait être progressivement amené à près de 68 ans**, toutes choses égales par ailleurs (graphique 5).

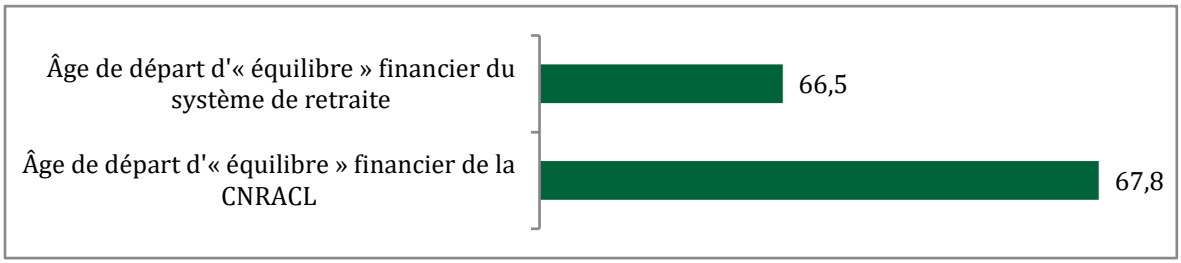
Graphique 5 : Age de départ spontané et âge de départ permettant d'équilibrer les comptes de la CNRACL, écart entre les deux valeurs – entre 2025 et 2045



Source : COR, travaux mission.

Alors que, pour l'ensemble du système de retraite, **tous régimes confondus, l'âge d'équilibre calculé par le COR en 2045 est de 66,5 ans, celui que la CNRACL doit atteindre** pour assurer seule son équilibre financier **est de 67,8 ans,** alors même que les conventions retiennent les hypothèses les plus favorables possibles en matière de recettes et de dépenses puisque la CNRACL a un apport de recettes sans, à cet horizon, être encore exposée à un surcroît de dépenses de pensions[43] (graphique 6).

Graphique 6 : Age de départ d'équilibre financier du système de retraite et de la CNRACL - en 2045



Source : COR, travaux mission.

1.3.2.2. La situation financière de la CNRACL pèse sur les finances publiques et sociales

La dernière opération de reprise de dette intervenue en 2020[44] a été effectuée pour des raisons d'ordre conjoncturel à la suite de la crise de la Covid 19. Les administrations de sécurité sociale ont dû faire face à des dépenses soutenues, alors que leurs recettes s'effondraient. La reprise de dette sociale par la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) en 2020 a conduit à repousser la date de fin de ses missions de 2024 à 2033. Les montants repris sont de 136 Mds€. Ils correspondent à 31 Mds€ au titre des déficits passés ; 13 Mds€ pour la reprise d'un tiers de la dette des hôpitaux publics ; 92 Mds€ au titre des déficits sociaux prévisionnels 2020-2023 liés à la crise ainsi qu'aux investissements dans les établissements publics de santé (« Ségur de la santé »).

Le secteur des collectivités territoriales et des établissements sanitaires publics a donc bénéficié de cette reprise de dette à trois égards : la reprise de la dette de la CNRACL à hauteur de 1,3 Md€ au titre des déficits passés, **la reprise de la dette des hôpitaux, les soutiens apportés au secteur hospitalier.** Ce précédent est lié directement à la spécificité de la crise liée à la Covid 19 et peut s'expliquer à ce titre[45]. Toutefois, s'agissant d'un régime de retraite en répartition, comme souligné ci-dessus, le principe applicable est celui de l'équilibre entre les recettes et les dépenses, la dette accroissant le transfert inter générationnel, déjà à l'œuvre.

[43] En effet, la hausse de la pension moyenne induite par des carrières plus longues est compensée par une durée moyenne de versement des pensions plus faible.

[44] Voir Loi organique n°2020-991 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie.

[45] Voir, sur ces questions, les travaux de la Cour des comptes et du Haut conseil au financement de la protection sociale (HCFIPS). Par exemple, HCFIPS (avec le HCAAM et le HCFEA), *Pour un redressement durable de la Sécurité sociale*, juillet 2025.

Les travaux de la mission montrent que les déséquilibres constatés en 2020 demeurent. Ils ne peuvent plus être justifiés par un contexte de crise comme celui de la Covid 19. La dette hospitalière est croissante[46]. Les impayés de cotisations et de contributions sociales sont de plus en plus importants et largement le fait des établissements de santé, non seulement auprès de la CNRACL mais aussi auprès des autres créanciers sociaux, ce qui justifierait une approche renouvelée et renforcée[47].

1.3.3. Les fragilités institutionnelles, financières et statistiques sont évidentes, elles justifient une attention rénovée

La hausse des taux de cotisations patronales est inéluctable, compte tenu des besoins de financement à couvrir. **Une fragilité très forte des projections** mobilisées **a trait au fait que** le produit attendu de **la hausse des** taux de **cotisations est**, dans tous les travaux, **estimée en partant du principe qu'elle n'a aucun effet sur le nombre des agents affiliés** à la CNRACL **et le niveau de leurs rémunérations** (encadré 3).

Encadré 3 : Les hypothèses à long terme du COR et du gestionnaire reposent sur des paramètres conventionnels qui rendent fragiles les projections

Les recettes de cotisations de la CNRACL dépendent de l'évolution des effectifs employés et de l'assiette cotisée. Elles sont plus difficiles à projeter que les recettes du régime général. En effet, alors que dans le régime général celles-ci évoluent peu ou prou comme l'emploi global (donc comme le PIB, sous réserve d'hypothèses sur la productivité et l'évolution du taux d'emploi) et renvoient à des projections macro-économiques et démographiques générales, celles de la CNRACL dépendent de divers paramètres externes qui n'ont pas de raison *a priori* d'évoluer à long terme comme les grandes variables macro-économiques : niveau de contrainte budgétaire pesant sur les employeurs, politiques et stratégies RH menées dans les collectivités territoriales et le secteur hospitalier, décisions de l'Etat… Ainsi, les projections macro-économiques générales (taux de chômage, productivité, population active) utilisées par le COR n'ont qu'un impact très indirect sur la trajectoire financière de la CNRACL.

C'est pourquoi, alors que les projections réalisées chaque année par le COR sur le régime général proposent plusieurs variantes plus ou moins favorables (notamment sur la productivité et l'évolution de la population active, l'espérance de vie, *etc*.) et dont certaines sont endogènes (par exemple le taux d'emploi dépend des paramètres du régime général de retraite CNAV-AGIRC-ARRCO), tel n'est pas le cas des hypothèses clés qui sous-tendent les projections qui sont réalisées pour la CNRACL.

En revanche, **les projections de la CNRACL à long terme dépendent fortement des hypothèses d'évolution des effectifs de titulaires**. Or, ces variables sont difficiles à projeter, à la fois en volume (effectifs en équivalents temps plein) et dans leur structure (part des titulaires / contractuels, part des primes non-assujettis / part des traitements…). Les projections dépendent en outre de l'évolution à long terme du point d'indice dans la fonction publique, paramètre qui échappe aux employeurs relevant de la CNRACL et pour lesquelles seules des hypothèses très conventionnelles peuvent être faites.

La mission constate que **ces hypothèses ne font l'objet que de transmissions de la part de la direction du Budget aux acteurs concernés (COR, CDC), ne sont pas contre-expertisées et ne font pas l'objet de débats** avec les administrateurs de la CNRACL. **Elles ne font pas davantage l'objet de variantes**, notamment en ce qui concerne l'évolution des effectifs cotisants ou encore l'évolution de la valeur du point d'indice.

Source : Mission.

[46] Alexandre Cazenave-Lacroutz, Noémie Courtejoie, Clémentine De Champs, Hamid Khaoua (DREES), *La dégradation des comptes financiers des hôpitaux publics se poursuit en 2024 - Premiers résultats sur les établissements de santé en 2024*, Études et résultats, DREES, n°1344 , juillet 2025 (mis à jour en janvier 2026).

[47] Voir annexe 13 - *Recouvrement et contrôle des créances sociales sur les employeurs territoriaux et hospitaliers.*

Le rendement escompté de la hausse des taux de cotisation est ainsi estimé *a maxima*. Les effets des taux de cotisation sur les niveaux de l'emploi et des rémunérations sont fortement documentés sur le champ du secteur privé[48]. Ils le sont notoirement moins du côté du secteur public. En effet, la hausse du coût du travail peut être compensée par une hausse des financements (prélèvements obligatoires, crédits budgétaires, redéploiements). Elle peut aussi ne pas avoir de conséquences sur les cadres statutaires d'emploi ou sur les niveaux de rémunération versées pour deux raisons : d'une part, les garanties spécifiques qui régissent l'emploi public et, d'autre part, dans des contextes de tension sur le marché du travail, les actifs peuvent rejoindre les administrations publiques uniquement si celles-ci leur offrent un avantage statutaire ou de rémunération suffisant ou supérieur à celui offert par les acteurs privés. La relation entre l'offre et la demande de travail et le prix d'équilibre au travers de la rémunération est donc tout à fait singulière au sein des secteurs publics.

Si le signal prix constitué par une hausse forte du coût de l'emploi peut ne pas avoir les mêmes effets que ceux que l'on constaterait dans le secteur privé, **il ne peut toutefois être fait l'hypothèse que ce signal prix serait dépourvu d'effets**, convention qui est néanmoins retenue dans toutes les projections déployées.

La mission aurait souhaité apporter un correctif, pour tenir compte de la sensibilité, en recettes et en dépenses, de l'équilibre financier du régime à ces dimensions clefs. Elle a **mené des travaux dédiés** à cette fin.

D'une part, **elle a interrogé les employeurs** dans le cadre d'une vaste enquête[49]. Si les résultats de cette enquête ne sont pas univoques, **l'enquête souligne les très fortes préoccupations des employeurs** territoriaux et hospitaliers sur la hausse en cours du coût du travail. Ils n'anticipent pas tous et toujours des évolutions notables. Une hausse du recours à l'intérim, le développement de l'externalisation de fonctions ou missions, le recrutement d'agents non titulaires et non plus de titulaires ou encore le passage des agents titulaires en deçà du seuil d'affiliation de la CNRACL, sont des moyens qui restent à la disposition des employeurs pour faire face à la hausse des coûts. Ils ne peuvent être négligés[50]. La mission documente ainsi les différences très fortes de coûts, dès à présent et à terme, de l'emploi des agents titulaires et des agents non titulaires[51].

---

[48] Pour l'approche la plus récente, voir Antoine Bozio et Etienne Wasmer (dir), *Les politiques d'exonérations de cotisations sociales : une inflexion nécessaire*, rapport au Premier ministre, octobre 2024.

[49] Voir Annexe 7 - *Enquête auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers sur les impacts de la hausse des taux de cotisation à la CNRACL*.

[50] En 2025, pour recruter un agent au salaire brut de 2 500 €, la dépense employeur s'élève à 3 533 € pour un titulaire (dont 658 € de CNRACL) contre 3 535 € pour un contractuel. En 2026, la dépense employeur atteindra 3 583 € pour un titulaire (dont 708 € de CNRACL) contre 3 535 € pour un contractuel, soit +48 € par mois. En 2028, ce sera +148 € de plus par mois que les employeurs devront dépenser pour recruter un titulaire à la place d'un contractuel à rémunération brute équivalente.

[51] Voir Annexe 10 - *Les évolutions de la population affiliée et des recettes de la CNRACL et les impacts des hausses de taux sur les stratégies d'emploi.*

D'autre part, pour les mesurer, **la mission a mobilisé les données détaillées et nouvelles disponibles dans les déclarations sociales**, grâce à la déclaration sociale nominative (DSN)[52]. Si des opérations de fiabilisation doivent encore être menées, les travaux montrent que l'exploitation de ces données est souhaitable[53]. **Une approche globale est possible et pertinente.** Elle conduit à ce stade à nuancer les mouvements de substitution d'emplois entre agents titulaires et agents non titulaires, même si la période récente est favorable aux contractuels, en nombre et en masse de rémunérations versées.

Ces travaux n'ont pas permis de corriger les hypothèses figurant dans les projections. La mission a cependant **simulé les effets de « chocs » en recettes et en dépenses. Ils permettent d'appréhender**, en première intention, **les effets éventuels que pourrait avoir le renchérissement du coût du travail** sur le niveau de l'emploi public et les rémunérations servies. Mais, compte tenu du caractère singulier de la sphère publique, **seul un suivi fin d'effets,** qui ne manqueront pas d'intervenir mais dont nul ne peut préjuger ni la nature ni l'ampleur à la date de ce rapport**, est de nature à prémunir les parties prenantes et les décideurs des effets financiers des évolutions à l'œuvre** qui peuvent à nouveau fragiliser le régime.

2. Un cadre rénové de pilotage est nécessaire pour permettre à la CNRACL de remplir ses missions

La situation de la CNRACL appelle **des actions à quatre niveaux** : le **pilotage des retraites publiques** au sein du système de retraite ; **le pilotage et la gouvernance de la CNRACL** ; **la garantie des recettes allouées au régime ; l'intégration de la CNRACL dans le cadre plus général d'une réforme des retraites d'ordre systémique**, qui doit être -d'ores et déjà- préparée.

Tous ces éléments justifient de mettre en place une démarche adaptée de conduite du changement, pour clarifier la démarche nécessaire pour les décideurs, les parties prenantes, les agents et employeurs concernés et le débat public en général. Eu égard aux défis qu'elle a constatés et documentés, **la mission avance 10 propositions structurantes et dans un format** délibérément **synthétique et ouvert afin de laisser la place aux indispensables** analyses et **concertations** devant être menées à la suite de la remise du présent rapport. Ces propositions sont assorties des justifications et des éléments complémentaires décrits ci-dessous[54].

[52] Voir Annexe 4 - *Analyse de l'évolution des rémunérations et des effectifs employés dans les entités relevant des fonctions publiques hospitalières et territoriales au travers des déclarations sociales.*

[53] Les travaux menés à partir de l'exploitation des DSN permettent un regard tout à fait neuf sur l'emploi public qui donnent une image très différente des données classiquement mobilisée par la statistique publique, le plus souvent en dénombrant uniquement des effectifs physiques en fin d'année alors que la DSN permet de relier des profils, des rémunérations et de les proratiser selon la quotité travaillée. Elle permet en outre d'accéder à de très nombreuses informations.

[54] Ces propositions sont reprises dans un tableau proposé au début de rapport qui fait état des entités responsables et des échéances de mise en œuvre de ces propositions.

2.1. Créer un cadre rénové de pilotage et de gouvernance des retraites publiques

2.1.1. Créer les conditions d'un débat nécessaire[55]

La mission constate que, **si la situation de la CNRACL est connue depuis longtemps, il n'y a pas eu de prise de conscience conduisant**, dans les délais nécessaires, **à des décisions indispensables. Le contexte de décision, délicat** du fait de la circularité des financements et de la pluralité des responsabilités, **devrait être dépassé** : c'est chose difficile, du fait des intérêts divergents de l'Etat, des collectivités territoriales, des administrations de sécurité sociale et des employeurs territoriaux et hospitaliers. Pourtant, le cadre institutionnel existe : le COR est chargé de l'analyse, du suivi et de l'examen des réformes et évolutions du système de retraite, la fonction publique est appréciée dans un cadre *ad hoc* (CCFP). Mais les travaux de la mission mettent en avant deux limites : les intérêts potentiellement contradictoires des administrations, ministères, des employeurs et des représentants des agents ne permettent pas d'aborder ces questions dans un cadre général ou sectoriel, les différentes instances n'ont pas conduit des travaux à la hauteur des enjeux, plus que significatifs, des retraites publiques.

La mission ne propose pas des évolutions dans la composition des instances actuelles. Certaines pourraient toutefois être envisagées : le COR, notamment, pourrait voir sa composition élargie afin de représenter directement les employeurs publics et non de les faire représenter par le truchement des ministères et administrations concernés et, du côté des agents, un principe de représentation systématique des agents publics (au moins sur tous les sujets les concernant) pourrait utilement être retenu. Ces éléments, structurants, devraient être appréciés par les partenaires sociaux, dans le cadre de concertations spécifiques, eu égard à leurs nombreuses implications.

Au-delà, **il est souhaitable que des cadres rénovés** de structuration du débat public et de la prise de décision, nécessaires, **sur les retraites publiques, soient mis en œuvre**. La mission propose d'inscrire dans les textes l'obligation, d'une part, d'un rapport régulier du COR spécifiquement dédié aux retraites publiques et de consacrer, chaque année, une séance du CCFP à ces questions et de les assoir sur des travaux dédiés dans chacune de ces instances, le cas échéant *via* des formations spécialisées et adaptées..

<u>Proposition n° 1</u> : Renforcer le pilotage du régime au niveau national en prévoyant, tous les deux ans, un rapport du COR sur les retraites publiques et en consacrant, chaque année, une séance du conseil commun de la fonction publique aux retraites publiques.

2.1.2. Garantir une approche intégrée et complète des impacts des décisions publiques en matière de gestion des ressources humaines[56]

Les politiques d'emploi et de rémunération dans le secteur public sont totalement indétachables de leurs effets en matière d'assurance vieillesse. Ainsi, **il est nécessaire de documenter de manière systématique les impacts des changements,** au niveau de chaque agent mais aussi de manière globale, **en évaluant les effets de décisions de paramètres sur le système de retraite** et ses équilibres.

---

[55] Voir annexes 5 - *Analyse des évolutions à caractère systémique de la CNRACL et des autres évolutions pouvant avoir des effets sur l'architecture du système de retraites* et 10 - *Les évolutions de la population affiliée et des recettes de la CNRACL et les impacts des hausses de taux sur les stratégies d'emploi.*

[56] Voir annexes 4 - *Analyse de l'évolution des rémunérations et des effectifs employés dans les entités relevant des fonctions publiques hospitalières et territoriales au travers des déclarations sociales* ; 6 - *Analyse du recours à l'intérim dans les entités relevant des fonctions publiques hospitalières et territoriales* ; 7 - *Enquête auprès des employeurs*

La mission constate que, **trop souvent, les textes et normes élaborés**, du fait du cloisonnement entre ministères et administrations, **ne sont pas assortis des évaluations de ces impacts,** même dans une approche purement qualitative**. Une approche globale des sujets de retraites et de rémunérations,** cohérente avec la circularité des financements **suppose** une organisation et une méthode de travail plus transversale et **une plus forte coopération entre administrations.** La mission propose donc de renforcer le cadre procédural régissant les études d'impact jointes aux projets de textes législatifs et réglementaires, afin qu'ils comportent, de manière systématique, une mesure détaillée de ces impacts, matérialisant les échanges indispensables intervenus, entre administrations, avant toute mesure. Les études d'impact devraient désormais obligatoirement comporter une section proposant une analyse des impacts des actions en matière de ressources humaines et de retraites publiques. Outre l'intervention du Premier ministre auprès des ministres concernés, ce changement ne pourrait intervenir, outre par la mobilisation des acteurs concernés, que *via* un rôle de vérification de la qualité des études d'impacts qui ne semble pouvoir être pleinement assuré *in fine* que par le Secrétariat général du gouvernement et le Conseil d'Etat.

Proposition n° 2 : Tirer les conséquences de la circularité du financement des retraites publiques et rendre obligatoire, dans les fiches d'impact des mesures législatives ou réglementaires des dispositions qui concernent la fonction publique, l'évaluation de leurs conséquences pour les régimes publics de retraite.

2.2. Affirmer la responsabilité des partenaires sociaux et renforcer le cadre de pilotage propre à la CNRACL

2.2.1. Créer les conditions pour que le conseil d'administration documente un débat public nécessaire[57]

Les travaux précédents ont souligné **combien le conseil d'administration semblait faiblement outillé afin, sinon de décider, au moins de proposer des évolutions en recettes et en dépenses,** donc de remplir le rôle qui lui incombe en matière de préservation de l'équilibre financier du régime. Une approche pourrait consister à confier aux partenaires sociaux, sur le modèle existant dans les régimes complémentaires du privé (Agirc-Arrco), des pouvoirs en matière de fixation des taux de cotisations ou des conditions de liquidation et de niveau des pensions. Une approche de cette nature préjugerait d'une évolution plus forte du système, aspect évoqué par ailleurs[58].

territoriaux et hospitaliers sur les impacts de la hausse des taux de cotisation à la CNRACL ; 10 - *Les évolutions de la population affiliée et des recettes de la CNRACL et les impacts des hausses de taux sur les stratégies d'emploi*.

[57] Voir annexes 4 - *Analyse de l'évolution des rémunérations et des effectifs employés dans les entités relevant des fonctions publiques hospitalières et territoriales au travers des déclarations sociales* ; 5 - *Analyse des évolutions à caractère systémique de la CNRACL et des autres évolutions pouvant avoir des effets sur l'architecture du système de retraites* ; 6 - *Analyse du recours à l'intérim dans les entités relevant des fonctions publiques hospitalières et territoriales* ; 7 - *Enquête auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers sur les impacts de la hausse des taux de cotisation à la CNRACL* ; 10 - *Les évolutions de la population affiliée et des recettes de la CNRACL et les impacts des hausses de taux sur les stratégies d'emploi*.

[58] La mission a abordé ces questions dans le cadre des échanges et auditions avec les partenaires sociaux représentant les employeurs et salariés au niveau de la CNRACL ou au niveau interprofessionnel. Si cette piste a parfois été avancée, elle ne correspond pas à une demande majoritaire d'évolution portée à ce stade par les acteurs.

L'action du conseil d'administration de la CNRACL doit être confortée, approfondie et amplifiée. La précédente mission avait avancé des propositions de renforcement des moyens dédiés par l'opérateur au conseil d'administration. Des évolutions de ce type auraient vocation à être réexaminées dans le cadre des négociations à venir des conventions d'objectifs et de gestion[59].

Il est nécessaire de documenter et d'outiller les évaluations et le suivi de l'impact des mesures. C'est l'apport des travaux menés par la mission et largement développés en annexe. Elle a veillé à bien indiquer les méthodes retenues afin de permettre, à la suite du présent rapport, aux organismes et aux acteurs, de poursuivre ces travaux au moyen de coopérations nouvelles. Les échanges d'informations sont non seulement possibles mais ils sont indispensables. Si **la contribution des services statistiques de la CDC au profit des travaux** du conseil d'administration de la CNRACL peut être mieux organisée et accrue, elle **doit nécessairement être complétée par des données et analyses en provenance de tiers** et, au premier chef, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale. Les travaux de la mission permettent de déterminer **un mode rénové de suivi non seulement du régime mais aussi des politiques d'emploi et de rémunération des secteurs** territoriaux et hospitaliers.

Les travaux du conseil d'administration **auraient** donc **vocation à être** élaborés en son sein et à donner lieu à un vote. Les éléments retenus devaient être portés à la connaissance non seulement des pouvoirs exécutifs et législatifs mais aussi **rendus** largement **publics.**

<u>Proposition n° 3</u> : Renforcer le pilotage du régime par le conseil d'administration de la CNRACL, en le rendant destinataire d'indicateurs de pilotage plus fins et en lui confiant la responsabilité de proposer, chaque année, les mesures à adopter, au titre des risques vieillesse et invalidité, en recettes et en dépenses, et rendre publics les travaux du conseil d'administration.

2.2.2. Adopter une présentation alternative de la situation financière et comptable de la CNRACL et des retraites publiques[60] et séparer les gestions des risques vieillesse et invalidité[61]

Plusieurs experts ont souligné les limites du cadre financier et comptable actuel de présentation des retraites publiques[62]. D'ores et déjà, les pouvoirs publics ont entendu amorcer un changement dans la présentation des annexes budgétaires[63].

---

[59] Ces travaux doivent au demeurant reposer, comme d'usage, sur des travaux préparatoires d'évaluation et de proposition des inspections générales.

[60] Voir Annexe 11 - *Présentations comptables actuelles et envisageables de la situation de la CNRACL – enjeux et problématiques.*

[61] Voir Annexe 8 - *La couverture du risque invalidité et l'opportunité de la séparer de celle du risque vieillesse au sein de la CNRACL.*

[62]Voir Cour des comptes, *Situation financière et perspectives du système de retraite*, février 2025 ; Patrick Aubert, Maïlys Pedrono, Maxime Tô, Todor Tochev, *Retraites des fonctionnaires d'État : faut-il changer la convention comptable ?*, *in* Institut d'études des politiques publiques (IPP - collectif), *Perspectives budgétaires*, juin 2025 ; Hélène Paris, *Retraites des fonctionnaires d'État : pas de déficit caché mais un coût salarial surévalué*, Focus du conseil d'analyse économique, n°121, septembre 2025 ; Haut-commissariat au plan, *Retraite : une base objective pour le débat public*, note du HCP, décembre 2022 ; Jean-Pascal Beaufret, *Retraites obligatoires et déficits publics - Pour la clarté*, in *Commentaire*, été 2023 (n°182 et 2/2023) ; Gilbert Cette (en tant que Président du COR), *La mesure du solde du système de retraite dans les rapports du COR,* Note publique, janvier 2025 ; annexe 1 du rapport du COR de juin 2025 reproduisant une note de l'Insee de février 2025, *Annexe 1 – Quelle est la part du déficit des régimes de retraite dans le déficit public ? in* COR, *Évolutions et perspectives des retraites en France*, Rapport annuel, juin 2025.

[63] Annexe au projet de loi de finances pour 2026, *Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique*, Jaune budgétaire du « CAS pensions », octobre 2025.

La mission a analysé toutes les méthodes utilisées par les différents experts, en veillant à s'écarter des analyses polémiques qui les ont parfois accompagnées[64]. Les présentations des situations financières et comptables sont, du fait de la spécificité du secteur public et des modes d'équilibrage de ses régimes d'assurance vieillesse, partielles et trompeuses. Aucune méthode ne permet de se prémunir de certaines limites. Les approches doivent donc être combinées, pour mieux appréhender les droits et obligations pesant effectivement sur le système des retraites publiques et chaque secteur en ayant la charge. Ce débat n'est pas un débat technique mais citoyen en ce que chaque méthode donne à voir des dimensions du système actuel et à venir et des effets différents des réformes. Ces différentes propositions pourraient servir de base à une présentation rénovée et différente de la situation des retraites publiques et des obligations incombant aux différents acteurs publics.

Un autre effort de transparence est nécessaire. Il est actuellement à l'œuvre au sein de la fonction publique d'Etat, sous l'effet du développement de couvertures complémentaires. Il consiste à **appréhender, de manière distincte, les dépenses et recettes, au titre des risques invalidité et vieillesse**. Ce changement, recommandé par les travaux précédents des inspections générales[65], doit être mené à bien pour **séparer les dépenses et financer celles-ci au moyen de cotisations spécifiques et distinctes.** Cet effort de clarification est nécessaire et largement documenté par la mission[66].

<u>Proposition n° 4</u> : Construire, à l'aide des travaux présentés par la mission, dans un souci de sincérité et de transparence, une présentation comptable et financière, permettant de mieux identifier les ressources et les charges du régime et séparer les gestions des risques vieillesse et invalidité.

2.3. Prendre, dès que possible, toutes les mesures pour accroître les recettes du régime est nécessaire mais non suffisant

2.3.1. Prendre acte que la trajectoire financière n'est pas soutenable

Le régime se trouve dans une impasse financière à long terme, compte tenu de l'évolution de son ratio démographique**. Certes, la hausse des cotisations employeur, décidée en 2025, devrait permettre de redresser les comptes de la CNRACL, de 2028 à 2030,** sauf modification des comportements des employeurs, du fait du renchérissement du coût du travail des titulaires. Cette seule réforme n'assurera pas la soutenabilité du régime à long terme. Le scénario de référence laisse peu de doutes sur la poursuite de la dégradation des comptes de la CNRACL au-delà de 2030. Cette dégradation est commune aux deux versants de la fonction publique concernés, FPT et FPH, qui se retrouvent donc confrontées au même défi.

---

[64] Elle ne fait donc pas sienne l'idée d'un « déficit caché » des retraites.

[65] La proposition va au-delà de la précédente, au bénéfice des travaux menés : « *Proposition 7 - Individualiser les cotisations par risque (vieillesse/invalidité) sans pour autant scinder les deux risques et, à terme, ajuster le taux des cotisations employeurs invalidité sur la dynamique des dépenses, tout en maintenant le taux de cotisation* vieillesse. » *in* Yannick Le Guillou, Vincent Ruol, Laurent Trupin et Bastien Sayen, *Situation financière de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales - Bilan et perspectives*, mai et octobre 2024, IGA / IGAS / IGF, 23107R / 2023-104R / 2023-M-104-02.

[66] Voir Annexe 8 - *La couverture du risque invalidité et l'opportunité de la séparer de celle du risque vieillesse au sein de la CNRACL.*

En tout état de cause, **le scénario de référence se caractérise par une croissance continue et inéluctable, des effectifs de pensionnés, jusqu'à l'horizon de la projection**. Dans un premier temps, celle-ci s'effectue à un rythme très soutenu, en raison du départ à la retraite des générations nombreuses du *baby-boom*, puis des embauches réalisées au début des années 2000. La croissance des effectifs de pensionnés de droit direct serait plus modérée par la suite. Au total, ces effectifs devraient atteindre 2,1M en 2045 contre 1,38M en 2023.

En outre, **la proportion de femmes parmi les retraités de droit direct se maintiendrait aux alentours de 70%, sur l'ensemble de la période de projection** : le régime continuerait donc à être marqué par une espérance de vie des retraités supérieure à la moyenne des régimes. Au regard de ces évolutions du côté des pensionnés, ce scénario table sur une stabilité des effectifs cotisants, conformément aux hypothèses conventionnelles retenues par le COR, sur la base des documents transmis par la direction du budget.

Sous ces hypothèses, le ratio démographique brut (cotisants / pensionnés de droit direct) devrait continuer à diminuer pour descendre aux alentours de 1,1 en 2045 (contre 1,6 en 2023). Cette diminution serait sensiblement plus rapide que celle qui est retenue par le COR dans ses projections pour le régime général (CNAV : 1,4 en 2045 contre 1,5 en 2023). Au total, l'écart relatif des ratios démographiques entre la CNRACL et le régime général se creuserait fortement.

De manière générale, compte tenu des montants en jeu, **la compensation démographique jouera un rôle absolument central dans la situation financière à long terme de la CNRACL.** Toute réforme tendant à la renforcer pourrait significativement améliorer ses perspectives. A l'inverse, une réduction, voire une suppression de ce mécanisme, telle que l'a proposé la Cour des comptes,[67] rendrait définitivement impossible le redressement financier.

En intégrant tous ces éléments, la trajectoire financière de la CNRACL dans le scénario de référence serait celle présentée ci-après (tableau 6).

Tableau 6 : Dette en cumul de la CNRACL – dans le scénario de référence – entre 2025 et 2045 – en Mds € constants 2025

	2025	2030	2035	2040	2045
Résultat annuel	-2,2	-1,2	-3,1	-4,2	-5,5
Dette cumulée	-10,1	-13,1	-23,5	-39,9	-60,7

Source : Calcul de la mission, sur la base des hypothèses d'inflation du COR

Cette projection permet de quantifier l'impasse financière à long terme dans laquelle se trouve la CNRACL à réglementation inchangée. La hausse des taux de cotisation employeurs pourrait permettre de stabiliser la dette à l'horizon 2028, mais apparaît tout à fait insuffisante au-delà. Des mesures de court terme pourraient cependant être mises en œuvre, pour limiter la dégradation financière de la CNRACL (encadré 4).

[67] Voir Cour des comptes, *La compensation démographique entre régimes de retraite : un dispositif complexe, artificiel et mal géré* in *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale* (chapitre III), mai 2024 ; la Cour précisait que « *au total, la suppression de la compensation démographique devrait s'intégrer dans une approche plus large de l'évolution des régimes, de la mise en cohérence des transferts, de l'éventuel adossement de régimes au régime général, en articulant mieux les transferts de solidarité, simplifiés, avec les autres mécanismes d'équilibrage* ». Malheureusement, cette « approche plus large » n'est pas détaillée dans son rapport, qui confirme par ailleurs que la CNRACL serait la perdante de l'opération.

Encadré 4 : Les mesures financières de court terme pouvant être mises en œuvre

Comme l'ont indiqué les inspections générales dans les travaux précédents[68], **la situation financière de la CNRACL peut être améliorée à court terme** si certaines des mesures préconisées sont mise en œuvre en plus de l'augmentation de taux : **(i) la diversification des ressources au titre de la prise en charge des dépenses de solidarité** (« avantages non-contributifs ») **et d'autre part à un alignement de ces droits sur ceux du régime général ; (ii) une révision idéale et en profondeur des modalités de la compensation** démographique dans un sens rendant la CNRACL plus fortement bénéficiaire à partir de 2028 ; **(iii) au titre de mesures complémentaires, (a)** sous réserve des effets constatés précédemment, **une nouvelle augmentation des cotisations employeurs** à l'horizon 2028, **et (b) une contribution sur la rémunération des contractuels** afin de neutraliser le surcoût « vieillesse » supportés au titre de l'emploi des titulaires par rapport aux emplois de contractuels.

L'équilibre, même précaire et temporaire de la CNRACL, suppose donc une modification importante du mécanisme de compensation démographique dans un sens très favorable à la CNRACL. Or la mission démontre[69] que la correction des paramètres les plus défavorables à la CNRACL n'auraient qu'un impact limité et qu'il faudrait donc une inflexion significative dans le sens de la CNRACL (notamment la revalorisation de la pension dite « de référence », ce que, dans un exercice à somme nulle, les autres régimes pourraient ne pas accepter). *A minima*, la mission propose de ne pas supprimer la compensation démographique au moment même où elle deviendrait une source de recette pour la CNRACL.

A défaut d'un apport significatif de la compensation généralisée, le retour à l'équilibre de la CNRACL, même temporaire dans la période 2028-2030, passe par un effort supplémentaire de la part des employeurs donc soit *via* une contribution sur la rémunération des contractuels visant à assurer la neutralité du coût du travail entre les deux populations (voir recommandation n°10 du rapport précédent), soit *via* une nouvelle hausse progressive du taux de cotisation à partir de 2035 comprise entre 4 et 5 points. A ce niveau de renchérissement du coût du travail pour les employeurs des collectivités locales et des hôpitaux, il est par ailleurs très probable que l'on observerait une attrition accélérée ou un dynamisme moindre de la population cotisante et de l'assiette cotisée, voire une hausse importante des défauts de paiement de la part des employeurs.

Cet effort supplémentaire ne serait sans doute envisageable qu'en contrepartie d'une reprise de la dette de la CNRACL par la CADES ou par l'Etat. Il n'appartient pas à la mission de faire une préconisation en faveur de ces reprises de dette, ces questions dépassant largement la question de l'avenir de la seule CNRACL. Toutefois, il paraît évident que la reprise de la dette de la CNRACL à l'horizon de la fin de la hausse de la cotisation des employeurs, soit 2028, serait un élément central d'un accord global avec les employeurs, territoriaux et hospitaliers, permettant d'assurer la soutenabilité de la trajectoire financière du régime.

Toutefois, **chacune de ces mesures apparaît très exigeante.**

La mission recommande donc d'**aborder le traitement financier du régime** de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers **dans le cadre de deux approches plus systémiques** autour d'un pôle « public » ou « privé » (voir 24, *infra*).

Source : Mission.

[68] Yannick Le Guillou, Vincent Ruol, Laurent Trupin et Bastien Sayen, *Situation financière de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales - Bilan et perspectives*, mai et octobre 2024, IGA / IGAS / IGF, 23107R / 2023-104R / 2023-M-104-02.

[69] Voir annexe 9 - *La compensation et la surcompensation entre les régimes de retraite et leurs impacts pour la CNRACL.*

2.3.2. Faire évoluer la prise en charge des dépenses de solidarité, en prenant en compte la situation de la CNRACL[70]

Les travaux précédents ont souligné les impacts des modes actuels de calcul de la compensation et de prise en charge de dépenses dites de « solidarité » par les régimes publics. Pour autant, dans la continuité des travaux menés, l'évolution des modes de calcul de la compensation ou encore des modes de prise en charge de certaines dépenses pourrait être justifiée dans une recherche plus générale de clarification et d'équité. Les travaux menés à ce stade sont prospectifs[71]. Ils pourraient avoir des effets puissants sur la CNRACL. En particulier, une évolution du mode de calcul de la compensation pourrait conduire à revoir, à la baisse, les transferts devant lui être accordés, au titre des années à venir.

Si une telle approche était retenue, elle devrait nécessairement prévoir une période de transition, de sorte de respecter les situations passées au cours desquelles la CNRACL a été très fortement mise à contribution. Il n'appartient pas à la mission de recommander des évolutions générales de la compensation ou du financement de certaines dépenses de retraite.

<u>Proposition n° 5</u> : En ce qui concerne la prise en charge des dépenses dites de solidarité et de la compensation démographique, sous réserve des travaux d'ensemble en cours, faire évoluer les ressources du régime dans le cadre proposé par la première mission.

2.3.3. Maintenir la hausse des taux de cotisations employeurs et en suivre les impacts

Comme indiqué ci-dessus (point 13), **la hausse des taux des cotisations employeurs est nécessaire. Elle ne suffit pas, à elle seule, à permettre à la CNRACL d'atteindre l'équilibre**. La mission a, à cet égard, simulé le scénario d'une reprise de dette en 2028 et d'un équilibre uniquement par la hausse continue des taux de cotisations employeurs. Toutes choses égales par ailleurs, donc avant correction des effectifs employés et des masses de rémunérations versées, l'équilibre justifierait une nouvelle hausse de sept points de cotisations d'ici à 2045. **Ces ordres de grandeur demeurent**, tout comme la situation financière du régime, **des plus fragiles et indicatifs.** Pour toutes ces raisons, **la mission**, - sans préjudice des échanges pouvant intervenir sur le mode de financement de ces surcoûts, aspect qui ne relevait pas de son champ d'intervention- **souligne la nécessité d'intégrer dans les travaux du conseil d'administration de la CNRACL un dispositif consacré spécifiquement à la mesure des impacts de la hausse de taux, sur la base des indicateurs de pilotage rénovés qu'elle propose** (*supra*, 221).

---

[70] Voir Annexe 11 - *La compensation et la surcompensation entre les régimes de retraite et leurs impacts pour la CNRACL.*

[71] Voir Cour des comptes, *La compensation démographique entre régimes de retraite : un dispositif complexe, artificiel et mal géré* in *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale* (chapitre III), mai 2024 ; COR, *Droits familiaux et conjugaux*, 16ème rapport du COR, novembre 2025.

Les travaux précédents des inspections générales[72] avaient envisagé **la création d'un dispositif de taxation au titre de l'emploi des agents contractuels,** afin de dissuader les éventuels mouvements de substitution entre recrutements de contractuels et de titulaires susceptibles d'intervenir à la suite d'une hausse des taux de cotisation. Le dispositif devait, par nature, être calibré selon la hausse des taux constatée. Dans le cadre des auditions menées avec les partenaires sociaux et les parties prenantes, la mission a évoqué à nouveau ce dispositif. Il apparaît qu'il est très majoritairement et quasi unanimement considéré comme justifié. La proposition initiale est cependant aménagée. **Il s'agirait d'instaurer un dispositif de neutralisation du surcoût lié à la hausse des seules cotisations vieillesse des agents titulaires**[73]. Le renchérissement de l'emploi des contractuels ne serait alors pas dissuasif mais permettrait que les parts des coûts du travail liés à l'assurance vieillesse des agents soient les mêmes et neutres, pour les agents titulaires comme pour les agents non titulaires. **La mission considère qu'un dispositif de ce type pourrait utilement être mis en œuvre dans le cadre des lois financières à venir.** Elle propose plusieurs modalités techniques pouvant être retenues, sous réserve d'analyses complémentaires de faisabilité et des concertations indispensables devant accompagner une mesure de ce type. Cette recette nouvelle financerait le risque vieillesse de la CNRACL : elle aurait pour objet de neutraliser les effets éventuels, pour le régime, d'une baisse ou d'une stagnation de ses recettes, du fait du moindre dynamisme de l'emploi ou des rémunérations des titulaires au profit des contractuels.

<u>Proposition n° 6</u> : Maintenir l'augmentation de taux prévue par le décret n°2025-86 du 30 janvier 2025, suivre ses effets et l'assortir d'une contribution portant sur l'emploi des contractuels, afin de neutraliser les écarts de coûts, au titre du risque vieillesse, entre les titulaires et les non-titulaires.

2.3.4. Créer les conditions pour une incontournable reprise de dette et envisager des alternatives en matière de gestion financière, de recouvrement et de contrôle

La dernière loi de financement de la sécurité sociale (LFSS)[74] dessine des perspectives financières durablement dégradées de la sécurité sociale. Celle-ci devra, de ce fait, recourir très fortement à l'emprunt au moins pour couvrir des besoins de trésorerie. Ce financement par l'emprunt de trésorerie serait le préalable à **une opération** éventuellement **plus structurelle de reprise de dette, par la CADES ou par l'Etat**. Une telle opération devrait, comme par le passé, donner lieu à un débat public nourri et structuré.

---

[72] Voir proposition 10 «*En lien avec l'augmentation des taux employeurs pour les fonctionnaires, générer une ressource additionnelle pour la CNRACL à travers une contribution assise sur la masse salariale contractuelle afin de rendre le plus neutre possible l'arbitrage par l'employeur entre emploi contractuel et emploi fonctionnaire.* » *in* Yannick Le Guillou, Vincent Ruol, Laurent Trupin et Bastien Sayen, *Situation financière de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales - Bilan et perspectives*, mai et octobre 2024, IGA / IGAS / IGF, 23107R / 2023-104R / 2023-M-104-02

[73] Les solutions envisageables sont présentées, dans les mêmes termes, dans les annexes 4 - *Analyse de l'évolution des rémunérations et des effectifs employés dans les entités relevant des fonctions publiques hospitalières et territoriales au travers des déclarations sociales* et 5 - *Analyse des évolutions à caractère systémique de la CNRACL et des autres évolutions pouvant avoir des effets sur l'architecture du système de retraites*.

[74] Voir Loi n° 2025-1403 du 30 décembre 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2026 et les travaux réguliers de la Cour des comptes te du HCFIPS sur les finances sociales. L'article 48 de la LFSS organise cependant une nouvelle reprise de dette, à hauteur de 15 Mds€, de nature à alléger le besoin de trésorerie de la sécurité sociale. Cette reprise ne concerne que le régime général et pas la CNRACL.

Le besoin de financement de la CNRACL pèse non seulement sur les besoins de trésorerie de la sphère sociale mais aussi sur la dette sociale et la dette publique dans son ensemble. En 2026, le plafond d'emprunt accordé à l'Agence centrale de organismes de sécurité sociale par la LFSS est de 83,0Mds€, celui pour la CNRACL est de 13,7Mds€. Le poids de la CNRACL dans la dette et les besoins d'emprunt de la sphère sociale sont croissants. Tout risque systémique doit être écarté. Pour prémunir toute difficulté à trouver les financements, des mesures nouvelles doivent être analysées : par exemple, la CDC pourrait intervenir non seulement en tant qu'opérateur mais aussi en termes de financeur du régime dont elle assume la gestion, dans la continuité du rôle historique qu'elle a joué précédemment. La mission recommande aux administrations et opérateurs d'envisager toutes les options possibles de manière à prémunir non seulement la CNRACL, mais aussi la sphère sociale, et la sphère publique, de tout risque lié à une gestion financière de plus en plus complexe.

Par ailleurs, les travaux de la mission soulignent que **le recouvrement et le contrôle des créances détenues par les régimes sociaux sur les employeurs territoriaux et hospitaliers est hautement perfectible**[75]. Des évolutions législatives pourraient être menées. Ce point, par nature, devrait être abordé à nouveau dans le cadre de la préparation des futures conventions d'objectifs et de gestion.

Sans préjudice de ces évolutions des modalités de gestion, financière et du recouvrement et du contrôle, il est nécessaire d'ores et déjà de créer les conditions d'une reprise de dette de la CNRACL : quel que soit le scénario envisagé, celle-ci semble inéluctable. En outre, cette gestion de la dette sociale de la CNRACL serait cohérente avec les outils financiers mobilisés à cette fin. Cette reprise ne pourrait cependant revêtir le caractère d'un blanc-seing ; elle devrait nécessairement être accompagnée d'une stratégie complète et articulée de retour à l'équilibre du régime. Transférer de la dette au titre de la retraite n'est certainement pas un acte anodin : **les conditions doivent donc être crées pour que cette reprise soit assortie d'une trajectoire d'équilibre reposant sur des efforts renouvelés**, en recettes et en dépenses, des acteurs concernés.

<u>Proposition n° 7</u> : Créer et préparer les conditions d'un transfert de la dette de la CNRACL et revoir les stratégies de gestion financière du régime et de recouvrement et de contrôle des employeurs territoriaux et hospitaliers.

2.4. Envisager des évolutions systémiques [76]

2.4.1. Choisir une architecture du système de retraite de nature à prendre en compte la situation de la CNRACL

Les travaux de la mission peuvent permettre aux décideurs d'opter pour des solutions transitoires et éventuellement dégradées, de nature à répondre ponctuellement aux contraintes rencontrées. Par exemple, la hausse des taux de cotisations est inéluctable. Ses effets doivent être suivis. Pour autant, **il est évident qu'aucune solution satisfaisante ne peut intervenir à la seule échelle de la CNRACL. Celle-ci n'est en effet pas le seul régime d'assurance vieillesse des agents relevant des employeurs de la FPT et de la FPH**. La recherche d'une éventuelle pérennité pourrait passer, comme l'envisageaient les précédents travaux, par une extension de la population affiliée à la CNRACL ou, comme l'envisage le présent rapport, par une évolution de l'assiette cotisée au régime.

---

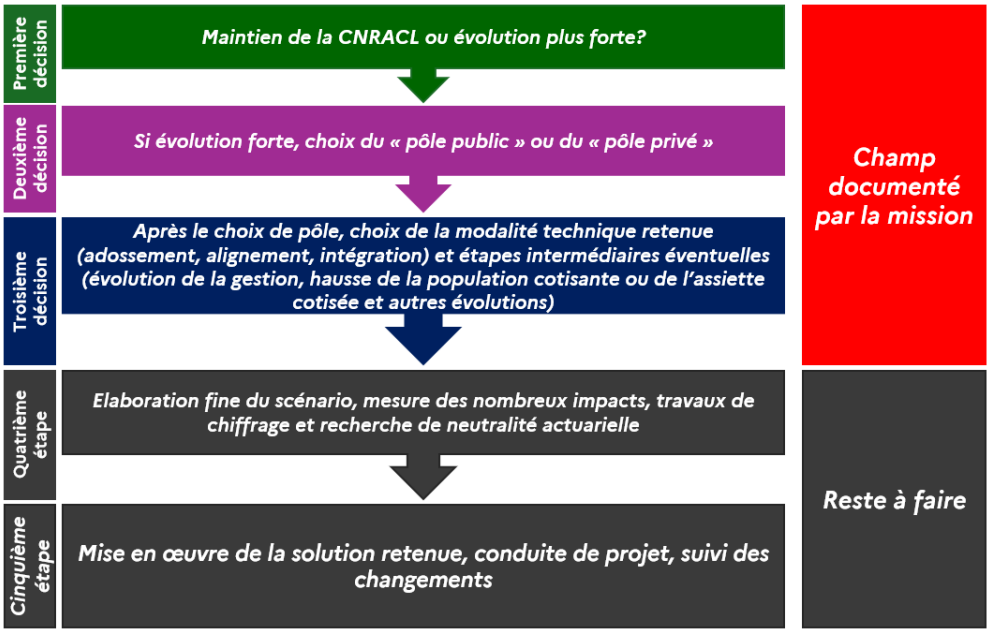
[75] Voir annexe 13 - *Recouvrement et contrôle des créances sociales sur les employeurs territoriaux et hospitaliers.*

[76] Toutes ces approches d'ordre systémique sont documentées par la mission dans l'annexe 5 - *Analyse des évolutions à caractère systémique de la CNRACL et des autres évolutions pouvant avoir des effets sur l'architecture du système de retraites.*

Toutes ces solutions de champs et de périmètres relèvent en fait d'une approche beaucoup plus systémique. Elles ont des effets sur les équilibres internes au système de retraite, en déplaçant des populations et assiettes, au sein même de ce système, entre régimes et entités gestionnaires.

Le poids et les enjeux de la CNRACL sont ceux des retraites publiques. Pour toutes ces raisons, les choix envisagés par les acteurs entre alignement, intégration ou adossement -par rapport aux régimes de droit commun du privé ou des régimes publics- sont secondaires. **Il est nécessaire de déterminer la configuration future du système de retraite. La mission avance ainsi deux possibilités idéales typiques** qui pourraient être soumises à la concertation et au débat **: l'organisation des retraites autour soit d'un pôle « public », soit d'un pôle « privé »**. Les travaux identifient les impacts de ces différentes approches afin de faciliter des concertations et choix politiques nécessaires et structurants. La mission se prononce par ailleurs, dans le cas d'un pôle « public », pour la création d'une caisse financée au moyen de cotisations à caractère libératoire. S'il n'appartenait pas à la mission de se prononcer sur telle ou telle approche, elle a veillé à documenter une prise de décisions qui lui semble inéluctable, pour la CNRACL, pour les retraites publiques et pour le système de retraite dans son ensemble (schéma 2).

Schéma 2 : Choix à opérer, champs documentés par la mission et travaux restant à mener



Source : Travaux mission.

Cette décision pourrait être prise au regard des **premiers impacts appréciés par la mission** dont les natures sont indiquées dans l'encadré 5.

Encadré 5 : Les impacts institutionnel, financier, politique et juridique des différentes modalités techniques de mise en place d'un pôle « public » ou d'un pôle « privé »

Les conventions retenues, modes de mesure et analyses produites pour chaque axe sont largement documentés en annexe[77]. La mission a choisi d'évaluer relativement les impacts des solutions techniques possibles sous quatre prismes : institutionnel, financier, politique et juridique.

[77] Voir annexe 5 - *Analyse des évolutions à caractère systémique de la CNRACL et des autres évolutions pouvant avoir des effets sur l'architecture du système de retraites.*

L'impact institutionnel d'une évolution correspond au degré de changement que représenterait l'option ou le scénario envisagé, du point de vue des institutions, donc des structures juridiques et des personnes morales en charge du régime, ainsi que l'identification ou non d'un service dédié ou plus général offert aux employeurs territoriaux et hospitaliers, à leurs agents et aux retraités de ces secteurs. L'approche embrasse ici uniquement l'identification d'une entité dédiée sans préjuger du cadre de gouvernance (rôle des partenaires sociaux et mode de représentation ou d'association des intéressés au régime).
L'impact financier d'une réforme consiste à mesurer l'importance du changement aux plans financiers soit l'impact purement financier du scénario ou du changement présenté. L'impact mesuré ici ne correspond cependant pas à l'effort nécessaire pour atteindre l'équilibre, tout changement devant permettre d'atteindre l'équilibre financier. L'impact mesuré correspond à l'ampleur des déplacements de masses financières entre secteurs et sous-secteurs publics ou des administrations publiques et des administrations de sécurité sociale. Par nature, cet impact est donc moins prononcé dans le cadre d'un pôle « public », les règles étant déjà largement coordonnées que dans le cadre d'un pôle « privé ». L'analyse est ici purement qualitative en ce que le calcul des effets financiers de tel ou tel scénario n'est en aucun cas susceptible d'être assuré par la mission. De plus, l'analyse de l'impact financier ne s'entend ici qu'au niveau de la CNRACL et des régimes concernés, et uniquement en première intention. L'impact financier ne prend pas en compte ici des éléments de déplacement des charges qu'aurait une solution au sein des administrations publiques. Les travaux de la mission n'entendent en aucun cas se substituer aux travaux indispensables de chiffrages et de simulations. Ils visent en fait à orienter le ou les scénarios susceptibles d'être choisis par les pouvoirs publics et les parties prenantes, sur la base d'une première analyse qualitative mais qui comprend une mesure indirecte de l'impact financier, de manière intuitive.
L'impact politique d'une évolution correspond à la prise en compte, d'une part, du bouleversement que représenterait l'évolution pour les acteurs et, au premier chef, pour les partenaires sociaux représentant les employeurs et les agents et, d'autre part, aux effets plus globaux du changement sur les équilibres du système de retraite ou des interventions publiques.
Enfin, la quasi-intégralité des options conduisent à des évolutions de niveau législatif. Elles sont plus ou moins importantes et complexes cependant selon le type de changement retenu. Tel est l'objet de la mesure de **l'impact juridique**.
Ces différents impacts sont évalués sous le mode de l'analyse d'experts par la mission. Les évaluations ne sont jamais normatives ou existantes par elles-mêmes mais toujours relatives. Chaque scénario donne lieu à **une évaluation relative des différents impacts par rapport aux impacts évalués pour les autres scénarios**. Les impacts sont ainsi évalués dans des degrés allant de 1 à 5 matérialisés par des signes « + » et des couleurs allant du vert (1 signe « + », faible impact) à orange (deux à trois signes « + », impact plus prononcé) et rouge (quatre à cinq signes « + », impact fort à majeur).

Source : Mission.

Les modalités techniques de mise en œuvre d'un pôle « public » ou d'un pôle « privé » seraient soit **les mesures d'alignement, d'adossement ou d'intégration** soit des mesures *a priori* de champs mais qui auraient un effet de système. Tous ces changements auraient **des effets puissants sur les composantes actuelles du système de retraite en base et en complémentaire** (encadré 6).

Encadré 6 : Trois modalités techniques et deux mesures ayant un impact sur un pôle « public » ou un pôle « privé », des impacts très forts sur les régimes et caisses existants

Afin de permettre aux acteurs de choisir non seulement la future architecture du système de retraite mais aussi son organisation, la mission a évalué les opérations menées précédemment pour en sortir trois idéaux types d'évolution. Schématiquement : **l'« alignement »** consiste à appliquer en recettes et/ou en dépenses les mêmes règles à des populations et professions considérées *a priori* comme distinctes ou pouvant être distinguées ; **l'« adossement »** consiste à garantir la pérennité d'un régime en opérant une triple évolution (i) la reprise des droits par un autre régime (base ou complémentaire) assortie de la garantie que les règles de ce régime s'appliquent en recettes et en dépenses, (ii) la consolidation du régime adossé composé d'une partie reprise et d'une partie spécifique, (iii) la collecte des produits et le service des prestations par le régime adossé et son opérateur (« caisse ») sur la base de son action propre ou de son action avec et pour le compte du régime d'adossement ; **l'« intégration »** correspond à la reprise d'un régime par un autre ; elle peut être totale ou partielle, juridique et/ ou financier, *etc*.

Par ailleurs, dans la continuité des travaux précédents des inspections générales, la mission a envisagé **deux autres évolutions possibles** : d'une part**, affilier tous les agents**, titulaires et non titulaires, quelle que soit leur durée hebdomadaire de travail **à la CNRACL** et, d'autre part, **étendre l'assiette des cotisations CNRACL à tous les éléments de rémunération** (non plus le traitement de base mais aussi les primes). Des travaux spécifiques de chiffrages assez frustres permettent de disposer de premiers ordres de grandeur, qui restent partiels et fragiles[78].
Ces ordres de grandeur permettent de mesurer **l'importance des déplacements opérés**. Ils pourraient certes consolider la CNRACL et un pôle « public » ou « privé ». Ils auraient aussi des conséquences très profondes sur le système de retraites. En effet, dans le cas de la hausse de la population affiliée à la CNRACL, plusieurs régimes perdraient des affilés, donc des recettes. C'est le cas de la **CNAV**, de l'**Agirc-Arrco** et de l'**Ircantec**. Ce dernier est encore plus concerné en ce que son existence même serait interrogée par de tels changements. Par ailleurs, si les agents affiliés à la CNRACL étaient amenés, comme les salariés du privé, à cotiser sur l'ensemble des leurs éléments de rémunération, cela poserait directement la question de l'intervention du régime additionnel de la fonction publique (**RAFP**) au moins sur ce champ spécifique. La vision proposée par la mission est en outre limitée aux seules recettes alors que les droits acquis par les intéressés auraient un effet sur les charges futures de pensions, aspect qui ne peut, à ce stade, être intégré dans l'analyse.
Les travaux permettent de souligner qu'**aucune évolution n'est neutre** : l'accroissement de la population affiliée à la CNRACL pourrait consolider son apport à un pôle (à titre principal « public » mais aussi une possibilité dans un pôle « privé ») et que *de facto*, l'extension de l'assiette cotisée à la CNRACL ne pourrait être perçue autrement qu'un alignement sur les règles du privé, donc la préfiguration possible d'un pôle « privé ».

Source : Mission.

Ces impacts et modalités techniques de mise en œuvre d'un pôle « public » ou d'un pôle « privé » sont présentés ci-après (tableau 7)[79]. La couleur verte répond à un impact faible, orange à un impact moyen à fort, rouge à un impact très fort[80].

Tableau 7 : Synthèses des analyses des impacts relatifs pour chaque scénario idéal typique

N°	Intitulé	Pôle	Impacts			
			Instit.	*Fin.*	*Pol.*	*Jur.*
1	*Alignement intégral entre le régime de la CNRACL et celui des pensions civiles et militaires de l'Etat*	*« public »*	*+*	*+++*	*+*	*+*
2	*Alignement entre le régime de la CNRACL et les régimes de droit commun des salariés du secteur privé (CNAV et Agirc-Arrco)*	*« privé »*	*++*	*+++*	*++++*	*+++*
3	*Intégration de la CNRACL au régime des pensions civiles et militaires de l'Etat*	*« public »*	*+++*	*++*	*++*	*+*
4	*Adossement de la CNRACL au régime des pensions civiles et militaires de l'Etat*	*« public »*	*++*	*++*	*++*	*+*
5	*Intégration de la CNRACL aux régimes de droit commun des salariés du secteur privé (CNAV et Agirc-Arrco)*	*« privé »*	*+++++*	*++++*	*+++++*	*+++*
6	*Adossement de la CNRACL aux régimes de droit commun des salariés du secteur privé (CNAV et Agirc-Arrco)*	*« privé »*	*++*	*++++*	*+++++*	*+++*

[78] Voir annexe 4 - *Analyse de l'évolution des rémunérations et des effectifs employés dans les entités relevant des fonctions publiques hospitalières et territoriales au travers des déclarations sociales.*

[79] On doit rappeler que la constitution d'un pôle ne fait, à règles constantes, que placer le déficit de la CNRACL dans un ensemble plus grand : l'atteinte de l'équilibre justifiera des mesures à cette échelle.

[80] Voir annexe 5 - *Analyse des évolutions à caractère systémique de la CNRACL et des autres évolutions pouvant avoir des effets sur l'architecture du système de retraites.*

N°	Intitulé	Pôle	Impacts			
			Instit.	*Fin.*	*Pol.*	*Jur.*
7	*Affiliation de tous les agents des collectivités territoriales et des établissements publics de santé à la CNRACL*	*Etape avant « public »*	*++*	*+++*	*+++*	*++*
8	*Extension de l'assiette cotisée à la CNRACL à tous les éléments de rémunération servis aux agents des fonctions publique territoriales et hospitalières*	*Etape avant « privé »*	*++*	*+++*	*+++*	*++*
Autres	*Evolutions de gestion, transferts de mission, séparation des populations couvertes, séparation des risques,* etc.	*Impact à intégrer avec le choix éventuel de pôle*	*A apprécier pour chaque évolution*	*A apprécier pour chaque évolution*	*A apprécier pour chaque évolution*	*A apprécier pour chaque évolution*

Source : Travaux mission.

Proposition n° 8 : Considérer que le *statu quo* ne pourrait être que temporaire, fragile et incertain ; par conséquent, mener les concertations nécessaires sur la base des travaux de la mission, pour permettre le choix d'un changement systémique, en rattachant la CNRACL à un pôle « public » ou à un pôle « privé » de retraite.

2.4.2. Travailler, évaluer et préparer les solutions techniques nécessaires dans le cadre incontournable d'une coopération renforcée entre acteurs administratifs

Une fois le choix d'organisation du système de retraite autour d'un pôle « public » ou « privé » de retraite intervenu, plusieurs solutions techniques sont ouvertes aux décideurs, aux parties prenantes et aux acteurs administratifs. La mission les présente. Elle en évalue les impacts pour chacun d'entre eux.

Compte tenu de l'ampleur des opérations envisagées, **un choix doit être opéré avant toute demande de chiffrage aux administrations,** sur la base des concertations menées. A la suite du choix de système, **des travaux complémentaires d'évaluation et de modalités de mise en œuvre sont nécessaires. La mission recommande donc la désignation, par le Premier ministre, d'une structure dédiée, de nature à aider les concertations, puis la prise de décisions et ses modalités pratiques de mise en œuvre**. La responsabilité administrative de cette structure pourrait relever de la direction de la sécurité sociale. Le choix final est néanmoins directement lié au choix d'architecture retenue en matière d'organisation autour d'un pôle « public » ou d'un pôle « privé » ; l'alignement, l'intégration ou l'adossement tout comme les évolutions d'assiette cotisées ou de populations affiliées n'en constituant qu'une des modalités.

Proposition n° 9 : Mettre en place la structure administrative adaptée, pour mener les indispensables travaux complémentaires d'évaluation des impacts institutionnels, financiers et juridiques du choix opéré et décider des modalités techniques (alignement, intégration, adossement) de mise en œuvre de ce choix.

2.5. Une démarche de conduite du changement, structurée et claire pour les acteurs, doit être adoptée par les pouvoirs publics

Cette mission revêt un caractère complémentaire. La mission souligne les évolutions qui doivent impérativement être conduites en termes de pilotage, d'organisation du travail administratif, de préservation des recettes ou de création de nouvelles, de mise en œuvre de concertations en vue des choix structurants devant être opérés ou encore de responsabilités des différents acteurs à ce titre.

Le présent rapport ne revêt en aucun cas un cadre prescriptif mais est bien une boîte à outils soulignant non seulement les choix à opérer mais aussi les éventuelles variantes et gammes de choix offerts**. Reste que l'action est totalement nécessaire et incontournable**. Alors que la prise de décision est difficile, elle est plus que jamais nécessaire. Il s'agit, dès à présent, de définir non seulement des changements de court terme mais aussi des évolutions de moyen et de long termes qui, compte tenu de leurs natures, ne peuvent être menées qu'à la suite de concertations avec les partenaires sociaux et au bénéfice de choix politiques précis, à la suite d'un débat éclairé. Un cadre doit être défini. Les textes doivent être pris au niveau législatif et réglementaire. Des instructions doivent être données.

L'action est d'autant plus nécessaire qu'elle doit nécessairement reposer sur plusieurs leviers de nature à permettre le retour à l'équilibre financier tout en ayant à l'esprit que, s'agissant d'administrations publiques, les financements sont par natures circulaires et supportés par les entreprises ou les ménages. L'approche est nécessairement plurielle et de synthèse donc particulièrement difficile (encadré 7).

Encadré 7 : Les différents leviers et solutions envisagés pour permettre le retour à l'équilibre financier du régime

La mission a, dans ses différents travaux, cherché à envisager tous les cas de figure et leviers à disposition. Elle a œuvré, dans ce cadre, dans la continuité des travaux précédents, en menant certains approfondissements. **En ce qui concerne la compensation et la prise en charge des dépenses de solidarité, l'impact de ces paramètres est tout à fait important**, tant dans un cadre rétrospectif que prospectif. Les simulations sont très sensibles aux paramètres retenus sur ces questions. Des analyses sont en cours sur ces aspects, par le COR et la Cour des comptes. Il en résulte plusieurs enseignements : le changement de cadre de financement sur ces questions a des effets très importants sur le système de retraite et les équilibres de chaque caisse et régime en son sein ; il est difficilement envisageable de faire évoluer les paramètres de calculs et modes de prise en charge de dépenses pour servir les intérêts d'une caisse ou d'un régime. Tout changement devrait être accompagné d'une attention très forte sur le passage d'un système à un autre. La CNRACL doit tout particulièrement retenir l'attention à ce titre, eu égard aux contributions dont elle a été l'objet par le passé. La mission ne propose donc pas de changement de cadres qui, par nature, relèvent d'autres travaux et cercles de décision. Elle appelle cependant l'attention sur la spécificité de la CNRACL à cet égard. Ce paramètre st clef en ce qu'il agit toujours sur les charges et produits du régime, de manière dynamique. Par ailleurs, **les recettes de la CNRACL, même après la hausse de cotisations** voire du fait de cette hausse, **ne sont pas garanties au niveau escompté par les prévisions**. Elles doivent donc faire l'objet d'un suivi attentif, couplé à un suivi rénové de l'emploi et de la masse salariale, dans les secteurs territoriaux et hospitaliers. Elles doivent en outre être mieux garanties, par un dispositif de contribution sur les contractuels de nature, d'une part, dans une approche micro, à neutraliser le coût de l'embauche et, d'autre part, dans une approche macro, à garantir que la fuite d'emplois ou de rémunérations vers des agents non affiliés à la CNRACL ne porterait pas un préjudice financier au régime. Si une nouvelle évolution de ces recettes, par exemple par une hausse de cotisations patronales, ne peut être écartée, l'impact de ce levier doit être mieux évalué et les marges semblent des plus ténues. Sur un autre plan, **les simulations opérées par la mission en recettes et en dépenses permettent d'identifier que les mesures qui pourraient s'appliquer** (ce qui serait potentiellement très délicat) **uniquement à la CNRACL ou à l'ensemble des régimes ne permettent par le retour à l'équilibre financier** de la CNRACL. Il n'appartenait pas à la mission de préjuger d'une réforme des retraites et du fait qu'elle s'applique uniquement à la CNRACL ou à tous les régimes. Les leviers sont cependant clairement identifiés. Aucun de ces leviers ou combinaison de certains ne permet de résoudre les très fortes tensions financières dans lesquelles se trouve le régime des agents titulaires de la FPT et de la FPH. **Un effort de clarification est indispensable. Il doit intervenir à cinq niveaux.**

Premier niveau, les charges et produits du régime doivent être mieux cernés et évalués. Cela justifie la séparation des risques invalidité et retraite tout comme une présentation comptable ajustée.

Deuxième niveau, si la compensation et la prise en charge des dépenses de solidarité devaient évoluer, la situation de la CNRACL devrait retenir l'attention (voir *supra*).

Troisième niveau, la CNRACL demeure dans une situation durablement dégradée et son poids dans le système des retraites justifie de la prendre en considération de manière tout à fait particulière. Le fait que la CNRACL rejoigne **un des ensembles institutionnels déjà existant (« privé » ou « public »)** a des effets puissants sur le système de retraites et ses équilibres : les pouvoirs publics et partenaires sociaux peuvent ainsi opter soit pour un pôle « public » consolidé, soit pour un pôle « privé », enrichi de l'apport des populations affiliées à la CNRACL. Ce choix est éminemment politique, il ne relève pas d'une mission d'inspection. Il a cependant des effets très importants, en déplaçant des recettes et des dépenses au sein du système. Il a en outre des effets financiers évidents, puisque non seulement le problème financier demeure, mais il est en outre rendu très apparent : la mission se prononce, dans tous les cas de figure, pour **la défense de la neutralité financière de toute opération pour les régimes concernés. Partant, l'accueil de la CNRACL dans un pôle ou un autre devrait conduire à compenser l'intégration par un autre régime, en dépenses et en recettes**, du régime dégradé de la CNRACL. De plus, étendre la population affiliée à un régime ou modifier l'assiette des cotisations constituerait un levier envisageable mais qui s'inscrirait forcément dans un choix de pôle. L'embellie ne serait que temporaire : en matière de retraite, de plus fortes rentrées de cotisations se traduisent toujours, à terme, par des droits plus importants à servir.

Quatrième niveau, là encore particulièrement politique, il est illusoire de considérer que la CNRACL reste viable au regard de l'endettement auquel elle doit faire face. **Quel que soit le changement privilégié, le retour à l'équilibre passe par un apurement de la dette, par la CADES ou l'Etat**.

Cinquième et dernier niveau, s'agissant de dépenses et de recettes publiques, **la « circularité financière » du raisonnement s'applique. La question de la répartition des efforts à réaliser entre secteurs n'est pas neutre** en ce qu'elle responsabilise plus ou moins fortement tel ou tel secteur des administrations publiques (APU, APUL et ASSO). **Mais les besoins de financement** découlant de la dette, des recettes insuffisantes ou des dépenses trop importantes **n'ont qu'une vocation** à long terme : **être pris en charge par les ménages ou les entreprises**.
C'est dans ce contexte qu'il convient de mesurer le poids de choix trop longtemps retardés et désormais incontournables : **il n'existe aucune solution miracle, mais une pluralité de solutions à mobiliser pour assurer la pérennité de la CNRACL, dans un contexte de traitement de la dette sociale et de choix politiques structurants à rendre en matière de retraites**. Ces décisions ne peuvent être prises qu'au terme d'un débat public et de concertations entre acteurs politiques et partenaire sociaux. Ce rapport n'entend pas mettre un terme aux difficultés rencontrées mais plutôt à permettre un échange sur les voies d'un rétablissement, pluriel et incontournable, qui concerne aujourd'hui la CNRACL mais aussi, à terme, l'ensemble des retraites publiques et tout le système de retraite.

Source : Mission.

Il est donc nécessaire de créer, d'ores et déjà, ces conditions, nécessaires mais non suffisantes, de réussite. Aussi appartient-il aux décideurs publics de conduire les concertations nécessaires et de déterminer les suites qu'ils entendent donner à ce rapport, sur chacune de ses dimensions, pour définir les évolutions de textes à mener, les évaluations complémentaires à assurer, les rôles nouveaux du conseil d'administration de la CNRACL et des autres instances de gouvernance. Une démarche unique, coordonnée et intégrée, est nécessaire. Elle devrait, selon la mission, intervenir rapidement pour décider, en toute transparence, des suites données aux neuf précédentes propositions et clarifier la responsabilité incombant à chacun. **D'ores et déjà, les partenaires sociaux, au sein de la CNRACL ou au-delà, pourraient décider des mesures susceptibles d'être mises en œuvre et actions à conduire.**

Proposition n° 10 : En s'appuyant sur les travaux de la mission, définir une stratégie de changement des textes et de concertation à court, moyen et long termes.

CONCLUSION

Au terme de ces travaux, **la mission souhaite** à nouveau **remercier les parties prenantes, les opérateurs et les administrations** concernées pour le concours qu'elles leurs ont apporté.

Ces travaux ont souligné **la grande complexité des problématiques** auxquelles elles sont et nous sommes confrontés et **l'importance des défis à relever**, non seulement en ce qui concerne la CNRACL mais plus généralement concernant l'ensemble des régimes publics de retraite.

Il est néanmoins un atout, indéniable, sur lequel l'analyse et la prise de décision ne peuvent que prospérer : **les compétences** au sein des administrations et des opérateurs, tout comme chez les décideurs et parties prenantes, **sont plurielles et nombreuses.** Elles doivent être **combinées pour définir, collectivement, un changement nécessaire**.

Ce changement ne se situe pas au seul niveau de la CNRACL car, en tant qu'entité publique, le régime est **financé par des prélèvements sur les ménages et les entreprises**. Sa dette et son besoin de financement doivent trouver **des réponses plurielles** que la mission a veillé à identifier. **Aucune** de ces réponses **n'a un caractère définitif.**

Elles sont cependant nécessaires. Elles ne peuvent être prises isolément. Elles concernent d'une part, la **stratégie retenue en matière de réforme des retraites** et d'architecture d'ensemble du système cible et, d'autre part, les **trajectoires de redressement des comptes publics** dans leur ensemble et pour chaque secteur (Etat, collectivités territoriales, administrations de sécurité sociale). Pour autant, **elles ne peuvent être prises sans une décision au terme d'un débat public et de concertations nourries avec les partenaires sociaux.**

Si ce rapport permet de créer les conditions de ce débat nécessaire et de ces choix désormais incontournables, il aura été utile.

À Paris, le 19 février 2026

Les membres de la mission,

Pour l'IGF	**Pour l'IGA**	**Pour l'IGAS**
L'inspecteur général des finances,	L'inspecteur général adjoint de l'administration,	L'inspecteur général des affaires sociales,
Laurent Trupin	Bastien Sayen	Benjamin Ferras

Avec la participation de l'administrateur de l'État au secrétariat général des ministères financiers,

Bertrand Martinot

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I : LETTRE DE MISSION

ANNEXE II : NOTE DE CADRAGE

ANNEXE III : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

ANNEXE IV : ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DES RÉMUNÉRATIONS ET DES EFFECTIFS EMPLOYÉS DANS LES ENTITÉS RELEVANT DES FONCTIONS PUBLIQUES HOSPITALIÈRES ET TERRITORIALES AU TRAVERS DES DÉCLARATIONS SOCIALES

ANNEXE V : ANALYSE DES ÉVOLUTIONS À CARACTÈRE SYSTÉMIQUE DE LA CNRACL ET DES AUTRES ÉVOLUTIONS POUVANT AVOIR DES EFFETS SUR L'ARCHITECTURE DU SYSTÈME DE RETRAITES

ANNEXE VI : ANALYSE DU RECOURS À L'INTÉRIM DANS LES ENTITÉS RELEVANT DES FONCTIONS PUBLIQUES HOSPITALIÈRES ET TERRITORIALES

ANNEXE VII : ENQUÊTE AUPRÈS DES EMPLOYEURS TERRITORIAUX ET HOSPITALIERS SUR LES IMPACTS DE LA HAUSSE DES TAUX DE COTISATION À LA CNRACL

ANNEXE VIII : LA COUVERTURE DU RISQUE INVALIDITÉ ET L'OPPORTUNITÉ DE LA SÉPARER DE CELLE DU RISQUE VIEILLESSE AU SEIN DE LA CNRACL

ANNEXE IX : LA COMPENSATION ET LA SURCOMPENSATION ENTRE LES RÉGIMES DE RETRAITE ET LEURS IMPACTS POUR LA CNRACL

ANNEXE X : LES ÉVOLUTIONS DE LA POPULATION AFFILIÉE ET DES RECETTES DE LA CNRACL ET LES IMPACTS DES HAUSSES DE TAUX SUR LES STRATÉGIES D'EMPLOI

ANNEXE XI : PRÉSENTATIONS COMPTABLES ACTUELLES ET ENVISAGEABLES DE LA SITUATION DE LA CNRACL – ENJEUX ET PROBLÉMATIQUES

ANNEXE XII : SIMULATIONS FINANCIÈRES À L'HORIZON 2045

ANNEXE XIII : RECOUVREMENT ET CONTRÔLE DES CRÉANCES SOCIALES SUR LES EMPLOYEURS TERRITORIAUX ET HOSPITALIERS

ANNEXE XIV : PRÉSENTATIONS ASSURÉES LORS DES RÉUNIONS AVEC LES COMMANDITAIRES : RÉUNION DE LANCEMENT, RÉUNION INTERMÉDIAIRE, RÉUNION DE RESTITUTION FINALE

ANNEXE I

Lettre de mission

PREMIER
MINISTRE
Liberté
Égalité
Fraternité

CAB/2025/J9009

Paris, le 02 MAI 2025

Madame Catherine SUEUR
Cheffe du service de l'inspection générale des finances

Monsieur Michel ROUZEAU
Chef du service de l'inspection générale
de l'administration

Monsieur Thomas AUDIGÉ
Chef du service de l'inspection générale des affaires sociales

Objet : Mission complémentaire sur le système de retraite des agents des collectivités locales et des établissements hospitaliers.

Face aux perspectives financières très dégradées de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales et de l'hôpital (CNRACL), les ministres chargés du Travail, de la Santé, des Comptes publics et des Collectivités territoriales ont demandé à vos inspections un rapport rendu en mai 2024 à la suite d'une lettre de mission du 3 novembre 2023.

Ces travaux ont permis d'illustrer l'importance des déséquilibres du régime de la CNRACL sous l'effet de la dégradation du ratio démographique ainsi que les leviers mobilisables pour le régime afin de l'orienter vers une trajectoire de retour à l'équilibre.

Sur la base de vos préconisations, une hausse des cotisations employeurs a été décidée par le Gouvernement, et négociée durant la discussion des textes financiers. Le décret du 30 janvier 2025 prévoit ainsi une hausse de trois points par an chaque année pendant quatre années. Comme le montre votre rapport, cette seule hausse ne permettra toutefois pas de projeter un retour à l'équilibre durable du régime.

Aussi, dans la continuité de votre rapport de 2024, et en bonne articulation avec la concertation des partenaires sociaux sur les retraites actuellement en cours, le Gouvernement souhaite approfondir l'analyse et explorer des pistes d'amélioration du financement et de la gestion de ce régime, en précisant leurs conséquences financières.

A cet effet, je vous charge de conduire, dans un délai resserré, une mission portant sur les axes suivants :

1. **L'élaboration d'une cartographie des flux financiers entre les employeurs locaux et hospitaliers et les différents régimes de retraite publics et privés**, au-delà de la seule situation budgétaire de la CNRACL. L'objectif est de se doter d'une vision consolidée de la situation de tous les régimes de retraite (de base et complémentaire) auxquels cotisent les agents territoriaux et hospitaliers. Dans ce cadre, la mission présentera la trajectoire financière du régime à horizon 2045, tenant compte de la hausse des contributions employeurs déjà actée. Dans le cadre de la trajectoire de hausse des cotisations arbitrée par le Gouvernement, sera également évalué à cette occasion l'impact de l'augmentation des cotisations employeurs sur l'emploi public, particulièrement sur le versant hospitalier.

2. **L'identification de nouvelles mesures pour rétablir la situation financière de la CNRACL,** en complément de la hausse des taux de cotisations employeurs qui n'a pas vocation à être remise en cause. Notamment :
    - l'élaboration de propositions opérationnelles afin de réduire les frais de gestion de la CNRACL. Une analyse comparative avec d'autres régimes, pourra être mobilisée afin d'identifier les marges d'optimisation et les leviers d'amélioration ;
    - une analyse des modalités d'un adossement de la caisse au régime général ou à celui des agents de la fonction publique d'Etat.

3. **Une étude de la faisabilité et de la pertinence de certaines des mesures détaillées dans le rapport d'inspection précité :**
    - la prise en compte de certains mécanismes de solidarité propre au régime de retraite de la CNRACL, par la CNAF ou la CNAV ;
    - la révision du mécanisme de compensation démographique, en tenant compte et en veillant à exposer l'impact sur les autres régimes de base ;
    - les conditions dans lesquelles une reprise de la dette de la CNRACL par la caisse d'amortissement de la dette sociale serait justifiée.

4. **Une étude de l'impact sur la CNRACL de certains leviers étudiés par les inspections dans leur rapport de 2024 ou par la Cour des comptes dans ses deux rapports de début 2025 sur le système de retraites** :
    - variation à la hausse ou à la baisse de l'âge d'ouverture des droits ;
    - instauration d'un mécanisme d'encadrement de l'indexation des pensions.

Les modifications de paramètres qui auraient fait entre temps l'objet d'un accord dans le cadre de la concertation en cours sur les retraites seront naturellement prises en compte dans les travaux que vous conduirez.

Vos conclusions auront vocation à nourrir des discussions de concertation sur le redressement financier et l'avenir de la CNRACL, qui se tiendront sous l'égide des ministres compétents, avec les représentants des employeurs territoriaux et hospitaliers, à l'automne.

Je vous remercie de me faire part de vos conclusions et recommandations au plus tard **à la fin du mois d'octobre 2025.**

François BAYROU

ANNEXE II

Note de cadrage

Annexe II

Mission complémentaire sur le système de retraite des agents des collectivités locales et des établissements hospitaliers

NOTE DE CADRAGE

Etablie par

Bastien Sayen (IGA)
Benjamin Ferras (IGAS)
Bertrand Martinot (administrateur civil)
Laurent Trupin (IGF)

Table des matières

NOTE DE CADRAGE **1**

1 LA HAUSSE DES COTISATIONS EMPLOYEURS, RÉPONSE UNIQUE MAIS INSUFFISANTE DONNÉE AUX PROPOSITIONS DU PREMIER RAPPORT **4**

1.1 LE RAPPORT DE MAI 2024 DOCUMENTE LES DÉFICITS PRÉVISIONNELS DE LA CNRACL ET PROPOSE DES PISTES DE REDRESSEMENT 4

1.2 L'ETAT N'A, À CE STADE, RETENU DE CES MESURES QUE LA HAUSSE SUR 4 ANS DU TAUX DE COTISATIONS CNRACL SUPPORTÉ PAR LES EMPLOYEURS 7

1.3 LA CNRACL CONTINUE À PRÉSENTER UNE SITUATION FINANCIÈRE DURABLEMENT DÉGRADÉE 10

1.4 LES DÉTERMINANTS DE CETTE SITUATION FINANCIÈRE DÉGRADÉE, DÉJÀ MIS EN AVANT PAR LE PRÉCÉDENT RAPPORT, SONT BIEN CONNUS ET PLURIELS 11

2 DANS LA CONTINUITÉ DES PRÉCÉDENTS TRAVAUX, LA MISSION DOIT ÉCLAIRER LES DÉCISIONS PUBLIQUES DEVANT ÊTRE PRISES POUR PERMETTRE À LA CNRACL DE RENOUER AVEC L'ÉQUILIBRE FINANCIER, DÈS 2030 ..... **13**

2.1 LES ENJEUX DE LA NOUVELLE MISSION 13

2.2 DES TRAVAUX TECHNIQUES AU SERVICE DE DÉCISIONS PUBLIQUES NÉCESSAIRES 13

2.2.1 Réactualiser les projections à l'horizon 2045 ..... *13*

2.2.2 Mesurer l'impact financier et extra-financier de la hausse des cotisations employeur déjà décidées *14*

2.2.3 Approfondir certaines recommandations, parfois systémiques, formulées par le précédent rapport *15*

2.2.4 Une nécessaire action de concertation et de recherche d'appropriation des travaux par les acteurs concernés *16*

2.3 UNE AMBITION CLAIRE ET AFFIRMÉE PAR LES COMMANDITAIRES ET LES PARTIES PRENANTES : DOCUMENTER ET FACILITER LA PRISE DE DÉCISION PUBLIQUE 17

3 MÉTHODOLOGIE ET CALENDRIER **18**

3.1 MÉTHODOLOGIE 18

3.2 ENTRETIENS, ÉCHANGES ET CONCERTATIONS ENVISAGÉS PAR LA MISSION 18

3.3 CALENDRIER 19

ANNEXE 1 – LETTRE DE MISSION **20**

ANNEXE 2 – DONNÉES STATISTIQUES ET FINANCIÈRES COMPLÉMENTAIRES **22**

ANNEXE 3 – ANALYSE DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT DE 2024 ..... **26**

Annexe II

[1] Par lettre de mission en date du 2 mai 2025 (voir annexe 1), le premier ministre a sollicité les chef(fe)s des trois inspections générales afin de réaliser **une mission complémentaire sur le système de retraites des agents des fonctions publiques territoriales et sanitaires**[1]. Cette mission se situe **dans la continuité d'un précédent travail des inspections générales**, considéré -par les commanditaires comme par les parties prenantes- comme constituant un apport déterminant[2].elle a été reprise et complétée par des travaux parlementaires spécifiques[3].

[2] **Ce premier rapport n'a, à ce stade, donné lieu qu'à la décision** en cours de mise en œuvre, **d'augmenter le taux de cotisations employeurs** de douze points : soit trois points par an entre 2025 et 2028. Alors que des concertations concernant le système de retraite en général se sont déroulées au cours des derniers mois (délégation paritaire permanente ou « conclave »), il est apparu légitime de reprendre les travaux, sans préjudice de réformes d'ensemble, sur le seul champ de la CNRACL, compte tenu de ses spécificités et de sa situation financière particulièrement dégradée. Plus que jamais, la nécessité de renouer avec une trajectoire d'équilibre dès 2030 semble nécessaire. Cet objectif est, de plus, un des engagements souscrits par la France au niveau européen afin de crédibiliser sa volonté de maîtriser ses finances publiques.

[3] **La lettre de mission a été élaborée dans un cadre très ouvert, en ce que les parties prenantes** et, au premier chef les représentants des employeurs des fonctions publiques territoriale (FPT) et hospitalière (FPH), **ont souhaité cette mission complémentaire.** Ils en ont défini la nature et les contours. Cette note de cadrage a été formalisée à la suite des entretiens que la mission a pu conduire avec les commanditaires[4], avec les parties prenantes[5] et de premiers travaux avec les acteurs administratifs et institutionnels concernés[6] et des experts[7]. Compte tenu de la nature de la mission et du contexte particulier d'élaboration de la lettre de mission, **les travaux ont porté avant tout sur la clarification des attentes**. **Cette note sera transmise aux commanditaires ainsi que, sous réserve de leur accord, aux parties prenantes**. Elle sera annexée au rapport final. Elle présente, successivement, les conclusions de la précédente mission, (1), la situation actuelle de la CNRACL (2) avant de détailler les travaux techniques prioritaires à mener (3) et de présenter des éléments de méthode et de calendrier (4).

---

[1] Les chefs des inspections générales ont respectivement désigné : au titre de l'inspection générale de l'administration (IGA), Bastien SAYEN, inspecteur ; au titre de l'inspection générale des affaire sociales (IGAS), Benjamin FERRAS, inspecteur général ; au titre de l'inspection générale des finances (IGF), Laurent TRUPIN, inspecteur général et Bertrand MARTINOT, administrateur civil, mis à disposition.

[2] Yannick LE GUILLOU, Vincent RUOL, Laurent TRUPIN et Bastien SAYEN, *Situation financière de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales - Bilan et perspectives*, mai et octobre 2024, IGA / IGAS / IGF, 23107R / 2023-104R / 2023-M-104-02

[3] Voir Stéphane DELAUTRETTE, *Rapport d'information sur le financement de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales, à la suite des tables rondes organisées les 12 et 26 mars et 2 avril 2025 par la délégation*, n° 1422, déposé le mardi 13 mai 2025, Assemblée nationale.

[4] Cabinets du premier ministre et cabinets des ministres concernés. A ce stade, les ministères en charge de l'intérieur et des collectivités territoriales n'avaient pu encore donner suite aux propositions de rendez-vous de la mission.

[5] Représentants des employeurs territoriaux et hospitaliers en particulier, sachant que la mission sera amenée à rencontrer l'ensemble des parties prenantes voir *infra*.

[6] Caisse des dépôts et consignations, direction de la sécurité sociale, direction du budget, secrétariat général du conseil d'orientation ces retraites en particulier.

[7] Patrick AUBERT et Todor TOCHEV de l'Institut des politiques publiques (IPP), voir *infra*.

Annexe II

1 La hausse des cotisations employeurs, réponse unique mais insuffisante donnée aux propositions du premier rapport

1.1 Le rapport de mai 2024 documente les déficits prévisionnels de la CNRACL et propose des pistes de redressement

[4] La caisse nationale de retraite des agents des collectivités territoriales[8] est l'entité gérant les prestations en espèces des risques vieillesse et invalidité des agents titulaires des fonctions publiques territoriales et hospitalières[9].

[5] La **CNRACL** est une **entité particulière** à deux égards :

- D'une part, contrairement à l'Etat, le choix a été fait d'**identifier dans une structure dédiée** -une caisse- les recettes et dépenses de retraite et donc de donner à voir l'équilibre ou le déséquilibre du régime qui de ce fait est plus immédiatement perceptible donc susceptible d'être mieux piloté que dans un compte d'affectation spéciale en loi de finances et un service administratif pour la FPE[10] ;
- D'autre part, la CNRACL dispose *a priori* de **peu de marges de manœuvre côté dépenses puisque les paramètres la régissant sont très largement déclinés de ceux applicables à la fonction publique d'Etat** (FPE, pensions civiles) et qu'il n'a pas, à ce stade, été introduit d'évolution tendant à rompre cet alignement délibéré des réglementations sociales entre les trois fonctions publiques (FPE-FPT-FPH).

[6] Ainsi, dans la logique de l'application du **principe d'unicité de la fonction publique**, toute mesure touchant la fonction publique territoriale ou hospitalière a vocation à s'appliquer à la fonction publique d'Etat. Inversement, la marge de manœuvre de la CNRACL est limitée du fait que les paramètres la régissant sont largement des déclinaisons de ceux de la FPE. Néanmoins, la CNRACL présente une vision plus transparente des retraites des agents de la FPH et PFT que celle du Compte d'affectation spéciale dédié à la FPE.

[7] Le premier rapport (rendu en mai 2024) était une réponse à la prise de conscience de **la dégradation brutale des finances de la CNRACL**, dont les fonds propres sont négatifs et qui anticipait un **déficit annuel de l'ordre de 10 Mds € dès 2028** (graphique 1).

---

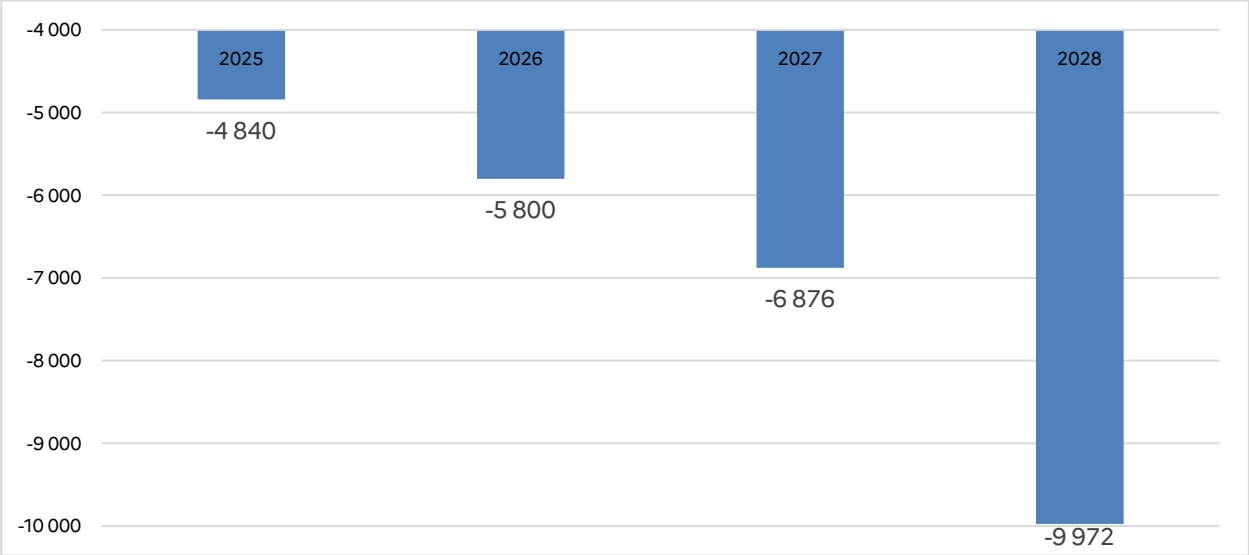
[8] Yannick LE GUILLOU, Vincent RUOL, Laurent TRUPIN et Bastien SAYEN, *Situation financière de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales - Bilan et perspectives*, mai et octobre 2024, IGA / IGAS / IGF, 23107R / 2023-104R / 2023-M-104-02

[9] Titulaires effectuant une durée hebdomadaire de travail au moins égale à 28 heures

[10] Soit, respectivement, pour la fonction publique de l'Etat, le compte d'affectation spéciale pensions (« CAS pensions ») et le service des retraites de l'Etat (SRE). La mission tiendra compte de l'existant et des pistes d'évolution envisagées.

Annexe II

Graphique 1 : Solde tendanciel de la CNRACL avant hausse de cotisation - de 2025 à 2028 – en M€



Source : Direction de la sécurité sociale, éléments joints à l'étude d'impact du projet de décret portant hausse des cotisations de la CNRACL, transmis au conseil national d'évaluation des normes (CNEN).

[8] Après avoir rappelé, à la suite de plusieurs travaux antérieurs l'accroissement mécanique du déficit de la CNRACL, le rapport formulait 11 recommandations (tableau 1 et annexe 3). **L'effet combiné des propositions était susceptible de garantir un redressement financier très significatif de la caisse : à horizon 2030, les déficits cumulés passaient ainsi de plus de 60 Mds € à un niveau de 13 Mds €, avant toute reprise de dette ou révision** proposée par le rapport **du dispositif de compensation généralisée vieillesse** (plus communément appelée compensation démographique).

Annexe II

Tableau 1 : Recommandations de la précédente mission

n°	Recommandation	Aut	Échéance
1	Renforcer la gouvernance par la mise à disposition d'une ressource permanente et la nomination de personnalités qualifiées au conseil d'administration permettant d'assurer un meilleur pilotage de la CNRACL et une meilleure communication institutionnelle.	DSS	31/12/2024 Après élection de la présidence de la CNRACL
2	Affilier à la CNRACL l'ensemble des fonctionnaires, y compris ceux nommés sur des emplois à temps non complets.	DSS	31/12/2024
3	Aligner, par un décret en Conseil d'Etat, le calcul de la majoration pour enfants à la CNRACL sur celui du régime général en supprimant la majoration supplémentaire de cinq points pour chaque enfant au- delà du troisième. Pour préserver l'égalité des droits entre les fonctionnaires, faire de même pour la fonction publique d'Etat par un article en loi de financement de la sécurité sociale modifiant l'article L 18 du Code des pensions civiles et militaires	DSS	31/12/2024
4	Instaurer, en loi de financement de la sécurité sociale, un remboursement à la CNRACL de la majoration pour enfants par la Caisse nationale des allocations familiales.	DSS	LFSS pour 2025
5	Instaurer, en loi de financement de la sécurité sociale, un financement par le FSV des validations de périodes de congés maladie non cotisées dans leur entièreté.	DSS	LFSS pour 2026
6	Faire financer par le Fonds de solidarité vieillesse la part des pensions d'invalidité et de retraite résultant de la garantie d'une pension minimale équivalente à la moitié du dernier traitement brut perçu pour les pensionnés dont le taux d'invalidité est au moins égal à 60 %.	DSS	LFSS pour 2027
7	Individualiser les cotisations par risque (vieillesse/invalidité) sans pour autant scinder les deux risques et, à terme, ajuster le taux des cotisations employeurs invalidité sur la dynamique des dépenses, tout en maintenant le taux de cotisation vieillesse.	DSS	31/12/2024
8	Conduire sous l'égide du Conseil d'orientation des retraites un travail de refonte de la compensation démographique devant en premier lieu simuler l'effet redistributif d'une suppression ou d'un abaissement de l'âge minimum de 65 ans ainsi que d'une pondération des effectifs par les durées validées.	COR	Mi 2025
9	Faire reprendre la dette de la CNRACL par la CADES, ou par l'Etat, en amont de la constitution d'un déficit auto-entretenu.	DSS et DB	17/07/1905
10	En lien avec l'augmentation des taux employeurs pour les fonctionnaires, générer une ressource additionnelle pour la CNRACL à travers une contribution assise sur la masse salariale contractuelle afin de rendre le plus neutre possible l'arbitrage par l'employeur entre emploi contractuel et emploi fonctionnaire.	DSS et DB	LF pour 2025
11	Définir en concertation avec les employeurs une trajectoire de hausse du taux de leur contribution, déduction faite des mesures proposées et retenues.	DSS, DGCL et DGOS	31/12/2024

Source : Situation financière de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales - Bilan et perspectives, mai et octobre 2024, IGA / IGAS / IGF

[9] **Les mesures proposées peuvent être classées en quatre catégories :**

- **Une hausse des recettes venant** des employeurs, que ce soit *via* une hausse de taux de cotisations, un élargissement d'assiette (intégration des fonctionnaires travaillant moins de 28 heures par semaine, ce qui équivaudrait à un transfert financier en provenance du régime général) ou encore la création d'une taxation des rémunérations des contractuels ;
- **Des prises en charge de dépenses par d'autres financeurs** (FSV, CNAF…). Si elles sont neutres pour la dépense publique globale, ces propositions permettent de localiser les déficits là ou ils doivent être (ce qui facilite leur traitement) et sont l'occasion d'une harmonisation des règles inter-régimes. Une harmonisation sur le moins généreux permet de faire contribuer les cotisants au redressement de leur caisse. Enfin, dans une logique de solidarité nationale, une reprise de dette permettrait de concentrer les efforts sur l'atteinte d'un équilibre opérationnel, plutôt que de mobiliser des moyens pour payer des intérêts sans cesse croissant (en prolongeant la tendance actuelle la charge d'intérêt se monterait à 1,5 Mds € en 2030).
- **Des clarifications des comptes** *via* la révision de la compensation démographique[11], ainsi que la séparation des risques invalidité et vieillesse au sein de la CNRACL ;
- **Une amélioration de la gestion** (frais de gestion et gouvernance).

1.2 L'Etat n'a, à ce stade, retenu de ces mesures que la hausse sur 4 ans du taux de cotisations CNRACL supporté par les employeurs

[10] Le redressement financier décidé correspond à la recommandation n°11, relative au taux de cotisation employeur : un décret[12] prévoit une hausse annuelle des taux de cotisations employeur d'une ampleur inédite : trois points de plus au premier janvier de chaque année de 2025 à 2028, pour aboutir au taux de 43,65 % au premier janvier 2028, **soit une augmentation de 12 points (**13 points avec l'augmentation de 2024 qui avait donné lieu à des mesures dédiées d'accompagnement[13]) et de **16,35 points depuis 2011 (graphique 2)**.

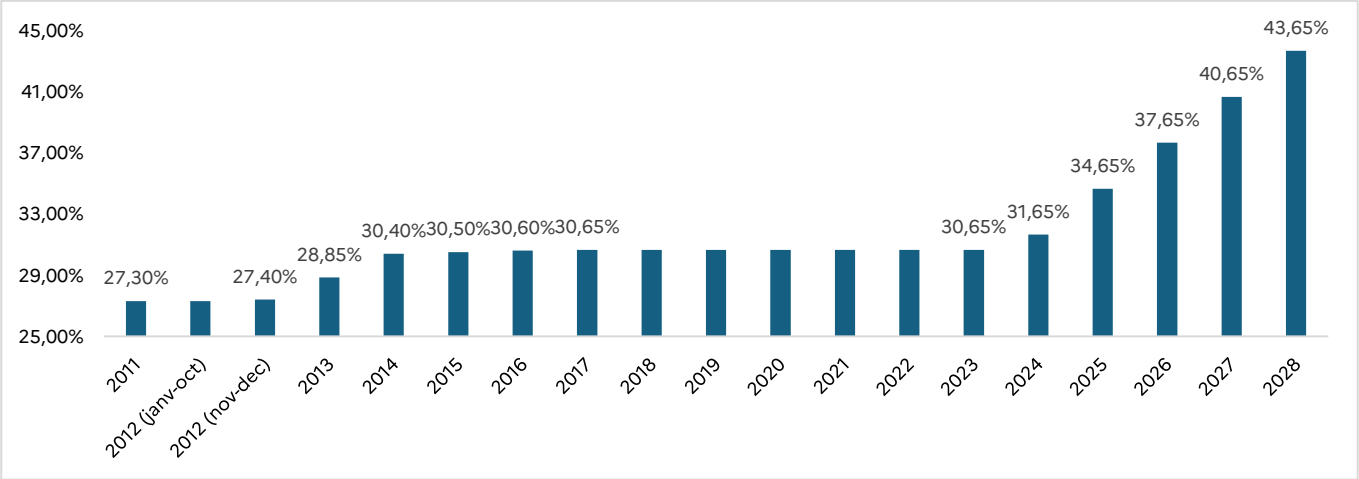
[11] Soit la compensation généralisée vieillesse, plus communément appelée compensation démographique. Ce mécanisme a conduit à faire contribuer la CNRACL à hauteur de plus de cent milliards d'euros en cumul depuis la création du dispositif, en 1978.

[12] Voir décret n°2025-86 du 30 janvier 2025 relatif au taux de cotisations vieillesse des employeurs des agents affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales.

[13] Voir décret n°2024-49 du 30 janvier 2024 relatif aux taux de cotisations maladie et vieillesse des employeurs des agents affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales. Cette hausse de cotisation a fait l'objet d'une première partie de la mission précédente pour en définir les modalités de compensation comme le souhaitait le gouvernement. C'est un *swap* de taux qui a été décidé par le gouvernement en diminuant à due proportion le taux de cotisations dues au titre de l'assurance maladie de manière symétrique d'un point. Ce *swap* était temporaire : il n'est intervenu, aux termes du décret précité (article 4), que pour la seule année 2024.

Annexe II

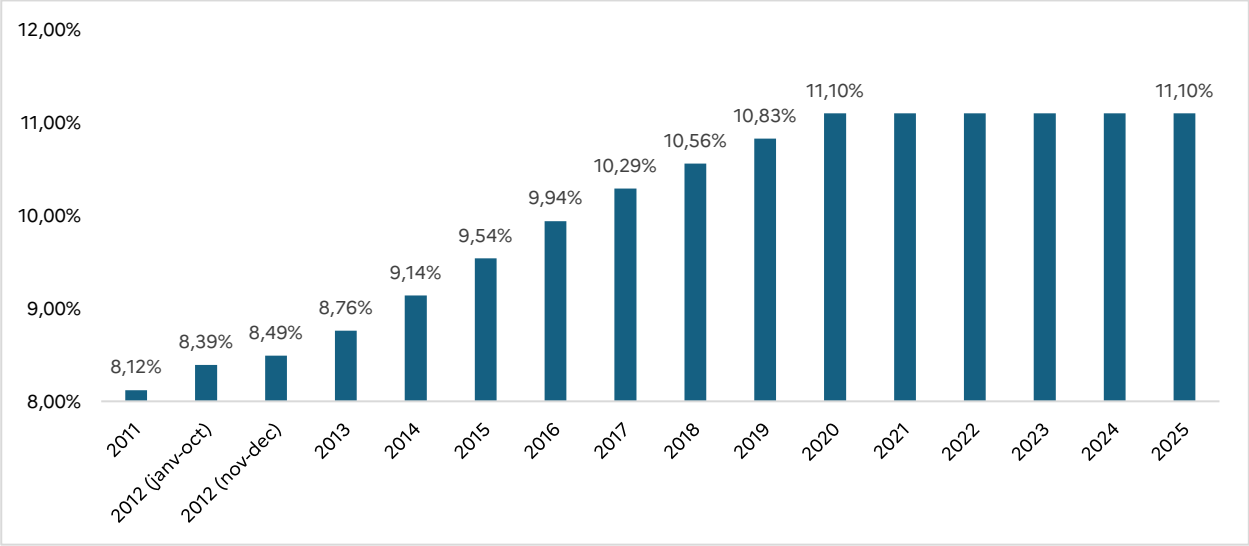
Graphique 2 : Taux de cotisation employeur à la CNRACL - de 2011 à 2028 - en %



Source : Caisse des dépôts et consignations - travaux pour la commission, des comptes de la sécurité sociale (CCSS) de juin 2025.

[11] Les cotisations supportées par les agents ont augmenté également par le passé. Mais **la hausse des cotisations salariales ne constitue pas le moyen privilégié de retour à l'équilibre**, eu égard notamment aux effets qu'une évolution de ce type aurait sur les rémunérations nettes versées aux actifs (graphique 3).

Graphique 3 : Taux de cotisation salariale CNRACL - de 2011 à 2025 - en %

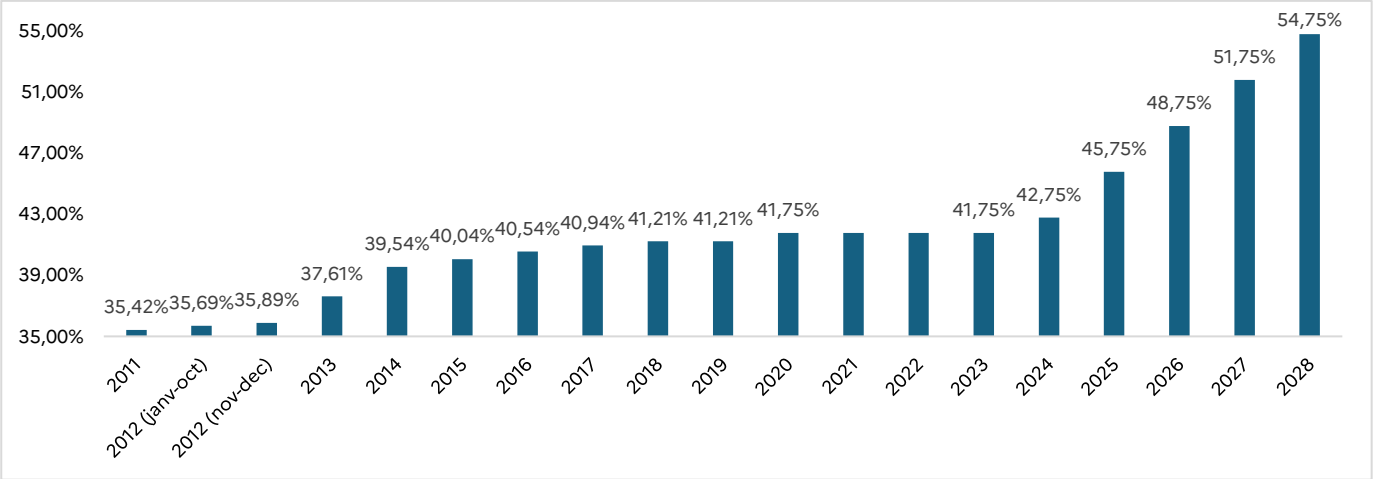


Source : Caisse des dépôts et consignations - travaux pour la commission, des comptes de la sécurité sociale (CCSS) de juin 2025.

[12] Au total, **depuis 2011, le taux de cotisation global à la CNRACL s'accroitrait de 19,33 points en 2028** (graphique 4).

Annexe II

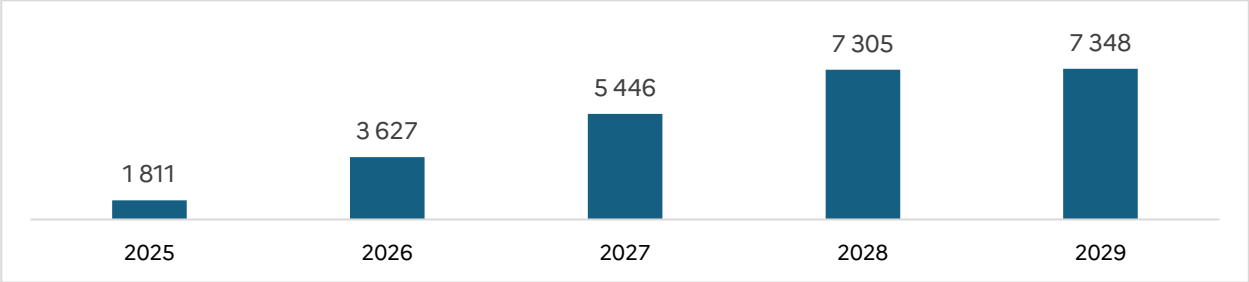
Graphique 4 : Taux global de cotisation à la CNRACL - - de 2011 à 2028 - en %



Source : Caisse des dépôts et consignations - travaux pour la commission, des comptes de la sécurité sociale (CCSS) de juin 2025.

[13] L'effet des mesures décidées est des plus significatifs, **les recettes de cotisations** s'accroissant **de plus de 7 Mds € par an à compter de 2028** (graphique 5).

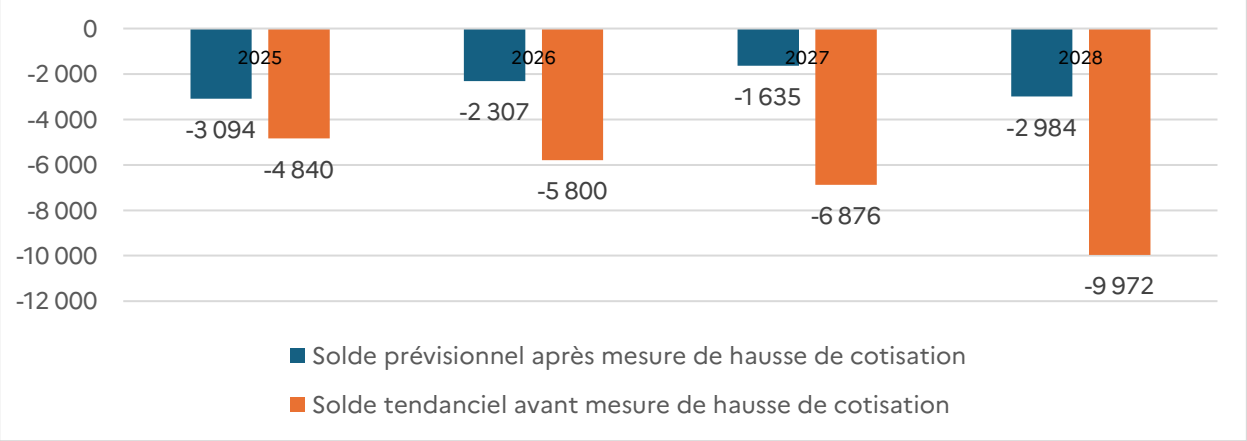
Graphique 5 : Rendement estimé de la hausse des cotisations employeurs à la CNRACL - de 2025 à 2029 - prévisions en M€



Source : Caisse des dépôts et consignations - travaux pour la commission, des comptes de la sécurité sociale (CCSS) de juin 2025.

[14] **Toutefois, cette amélioration ne permet pas le retour à l'équilibre de la caisse : un déficit annuel conséquent demeure à horizon 2028, de l'ordre de 3 Mds €** (graphique 6), avec une perspective encore plus dégradée à l'horizon 2030 et sans doute au-delà. A cet égard, le précédent rapport de 2024 soulignait que le seul effort d'équilibre par les cotisations justifierait un taux de cotisation employeur à hauteur de 45,13 % en 2030 (il n'est que de 43,65 % dans le cadre actuel) et que des mesures d'accompagnement étaient nécessaires pour assurer un équilibre durable, notamment la reprise de dette.

Graphique 6 : Solde de la CNRACL - avant et après hausse des cotisations patronales - de 2025 à 2028 - en M€



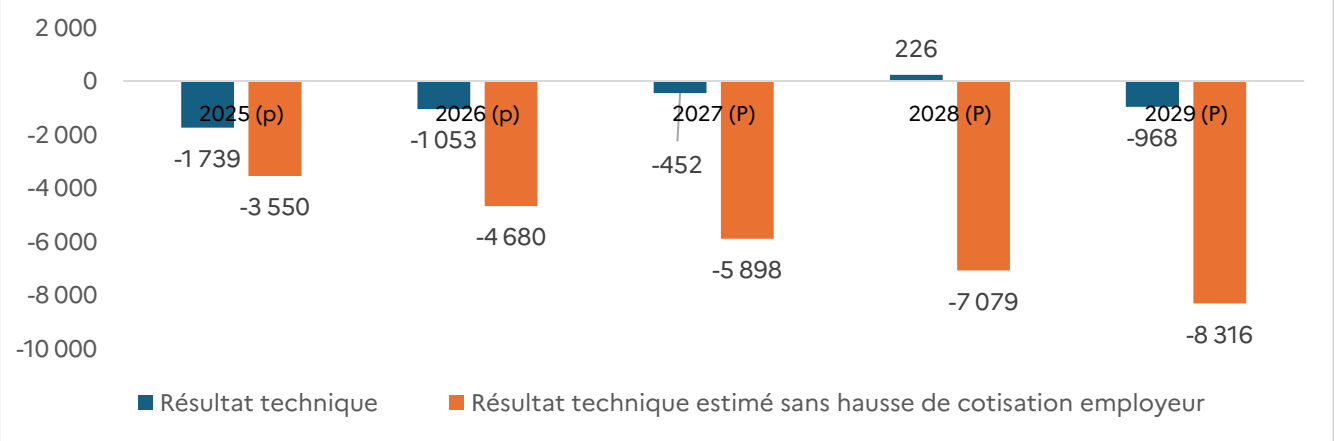
Source : Direction de la sécurité sociale, éléments joints à l'étude d'impact du projet de décret portant hausse des cotisations de la CNRACL, transmis au conseil national d'évaluation des normes (CNEN).

1.3 La CNRACL continue à présenter une situation financière durablement dégradée

[15] **Un déficit annuel de l'ordre de 3 Mds €** est considérable par lui-même mais encore plus au regard de ce qu'il représente pour la CNRACL soit **près de 10% de** ses **produits annuels**.

[16] **La situation de la CNRACL va demeurer durablement dégradée**. Certes, son résultat technique va être significativement amélioré du fait de la hausse décidée des cotisations patronales (graphique 7) : **la mesure permettrait de contenir un déficit technique inférieur à 1 Md € en 2029 alors qu'il se serait élevé à plus de 8 Mds € en l'absence de toute intervention.**

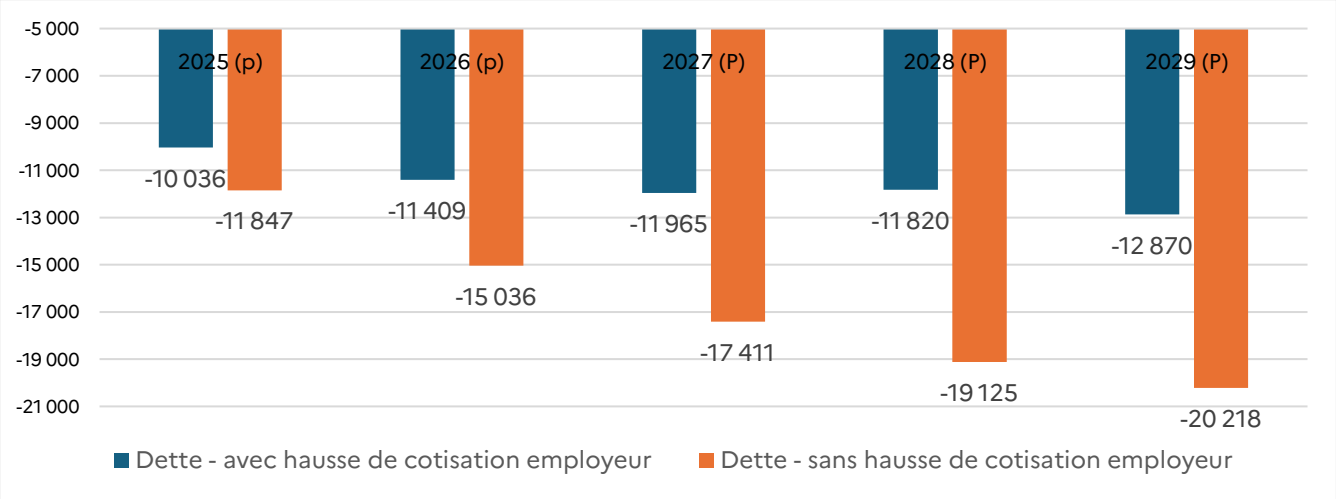
Graphique 7 : Résultat technique de la CNRACL - réalisé prévu et estimé hors mesures cotisation - de 2025 à 2029 - en M€



Source : Caisse des dépôts et consignations - travaux pour la commission, des comptes de la sécurité sociale (CCSS) de juin 2025.

[17] **Cette amélioration du résultat technique ne se traduit pas dans le résultat net car le poids des frais financiers demeure important, de l'ordre d'au moins 350 M € par an** (voir les données complémentaires proposées en annexe 2). De fait, la dette de la CNRACL demeure très importante. Elle représente près du tiers de ses produits d'une année (graphique 8). La hausse de cotisation ne permet de la limiter que dans une proportion inférieure à 50% à horizon 2029.

Graphique 8 : Dette de la CNRACL - prévue et estimée avec et hors hausse de cotisation - de 2025 à 2029 - en M€



Source : Caisse des dépôts et consignations - travaux pour la commission, des comptes de la sécurité sociale (CCSS) de juin 2025.

1.4 Les déterminants de cette situation financière dégradée, déjà mis en avant par le précédent rapport, sont bien connus et pluriels[14]

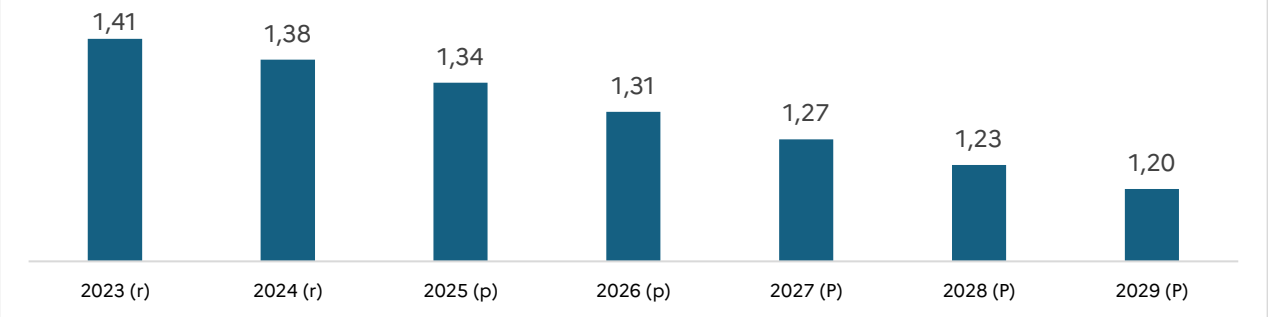
[18] **Entre 2023 et 2029**, après réforme des retraites[15], **le nombre de pensionnés pris en charge par la CNRACL passerait de 1,5 à 1,8 M. L'essentiel des droits servis sont** des droits **directs** : plus de 80% des droits servis en 2029. **Les montants moyens des pensions vont croissants** : ils s'élèvent à 1 502 € mensuels en 2023 ; ils seraient de l'ordre de 1 674 € en 2029 ; soit une hausse de plus de 10 % du montant moyen servi en six ans.

[19] **Si les effectifs cotisants croîtraient entre 2023 et 2029** (+ 12 000 environ), cette hausse est négligeable au regard de la forte croissance du nombre de pensionnés (+0,3 M). Par conséquent, **le ratio démographique** -estimé à titre provisoire par la mission- de la CNRACL **se dégraderait constamment** et rapidement (graphique 9).

[14] Sur tous ces aspects, des éléments sont proposés par ailleurs (voir annexe 2 – Données statistiques et financières complémentaires).
[15] Voir Loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, portant réforme des retraites et ses textes d'application.

Annexe II

Graphique 9 : Rapport brut effectifs cotisants / pensionnés CNRACL - de 2023 à 2029

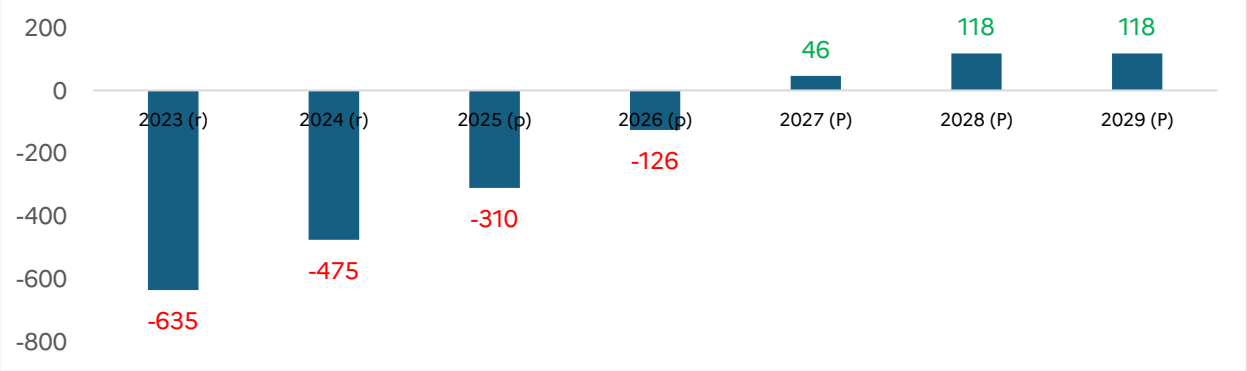


Source : Caisse des dépôts et consignations - travaux pour la commission, des comptes de la sécurité sociale (CCSS) de juin 2025, travaux mission.

[20] Au-delà, **les recettes de la CNRACL seraient affectées par des mouvements divers** :

- **La masse salariale** soumise à cotisations CNRACL **augmenterait de manière très limitée** entre 2023 et 2029 (entre + 0,1 et + 0,6 % par an entre 2025 et 2029) ;
- **Les défauts de paiement demeureraient à un niveau élevé** et supérieur -tous exercices confondus- à 500M€, principalement du fait des débits concentrés sur quelques établissements de santé, médico sociaux et certaines collectivités territoriales d'outremer[16] ;
- **La CNRACL deviendrait bénéficiaire à la compensation[17] à compter de 2027** mais pour des montants sans commune mesure avec les enjeux financiers auxquels elle est confrontée (graphique 10).

Graphique 10 : Compensation généralisée vieillesse due (-) ou reçue (+) par la CNRACL - de 2023 à 2029 - en M€



Source : Caisse des dépôts et consignations - travaux pour la commission, des comptes de la sécurité sociale (CCSS) de juin 2025.

[16] A cet égard, l'augmentation des cotisations pourrait avoir un effet sur le volume des impayés.
[17] Soit la compensation généralisée vieillesse, plus communément appelée compensation démographique.

2 Dans la continuité des précédents travaux, la mission doit éclairer les décisions publiques devant être prises pour permettre à la CNRACL de renouer avec l'équilibre financier, dès 2030

2.1 Les enjeux de la nouvelle mission

[21] La lettre de mission détaille les travaux complémentaires à effectuer. La mission retient que les attentes concernant cette mission complémentaire sont de **quatre ordres** :

- Des enjeux d'**approfondissement et** de **réactualisation de la trajectoire financière** de la CNRACL, les projections précédentes se basant le plus souvent sur des données de 2022 (sauf les comptes de la CNRACL qui étaient ceux de 2023). Ces projections devraient par ailleurs s'étendre bien au-delà de l'horizon 2030 (au moins l'horizon 2045), dans la mesure où un système de retraite doit se piloter sur le long terme ;
- Des enjeux en termes de **mesure de l'impact des décisions déjà prises** en matière de hausse des cotisations employeurs sur les employeurs concernés ;
- Des enjeux d'**approfondissement, notamment opérationnel, de certaines recommandations** formulées par le précédent rapport ;
- **Des enjeux de concertation et d'appropriation par les acteurs** concernés de cette hausse, et plus généralement des différentes autres mesures de redressement qui pourraient être prises dans les prochaines années, notamment au regard de la situation démographique et financière singulière que présente la CNRACL par rapport aux autres régimes. Une dimension doit retenir l'attention, celle du mode d'équilibrage des comptes de la CNRACL et ses effets éventuels sur les comptes non seulement des employeurs mais aussi sur les impacts en comptabilité nationale.

2.2 Des travaux techniques au service de décisions publiques nécessaires

2.2.1 Réactualiser les projections à l'horizon 2045

[22] Les travaux réalisés dans le cadre du précédent rapport demeurent d'actualité. Mais une **actualisation de la trajectoire financière s'impose** pour plusieurs raisons :

- **Un calage sur les nouvelles données 2023 et 2024**, aussi bien sur les données macroéconomiques et financières que sur la démographie. De ce point de vue, le rapport d'activité 2025 du COR constituera une base solide ;
- **L'intégration dans les projections de l'impact financier de la hausse des cotisations employeurs déjà décidées** ;

- **Une projection qui pourrait intégrer des variantes de diminution des effectifs cotisants** dans la FPT et, dans une moindre mesure, dans la FPH[18] et, sous réserve des travaux à mener, d'impacts divers sur la masse salariales soumise à cotisation.

[23] La mission s'attachera sur ce point à reprendre les travaux réalisés par les services de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), par la Commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) et par le Conseil d'orientation des retraites (COR). Dans la continuité des travaux assurés régulièrement, elle limitera les éléments présentés au champ classiquement rendu public en ces matières.

2.2.2 Mesurer l'impact financier et extra-financier de la hausse des cotisations employeur déjà décidées

[24] De ce point de vue, il convient de **bien distinguer entre les différents secteurs concernés :**

- S'agissant de **l'hôpital public**, l'Etat s'est engagé à une compensation à l'euro près. Cela étant, cette décision n'épuise pas le sujet, compte tenu des très fortes contraintes qui pèsent par ailleurs sur l'ONDAM et sur les risques, évoqués par les employeurs hospitaliers, de concurrence avec le secteur de l'hospitalisation privée ;
- S'agissant du **secteur social et médico-social** (pour les établissements qui emploient des ressortissants de la fonction publique hospitalière), l'impact semble également devoir être facialement neutralisé par un abondement de l'ONDAM médico-social. Toutefois, les effets financiers sur les sections dépendance, voire hébergement des établissements employant des fonctionnaires n'ont pas été clarifiés tout comme le cadre concurrentiel avec les acteurs privés ;
- S'agissant des **collectivités locales**, l'Etat ne prévoit aucune compensation financière. Pour autant, l'impact financier semble suffisamment important pour entraîner des évolutions RH très sensibles : impact sur les effectifs de la FPT, possibles effets de substitution avec les contractuels pour lesquels l'écart de coût du travail va se creuser, évolution qui aurait en retour un impact négatif sur les comptes de la CNRACL donc allant à rebours de l'effet recherché.

[25] **Les échanges intervenus conduisent à acter que la mission n'a en aucun cas pour objet de s'intéresser aux modalités effectives de compensation des surcoûts liés à la trajectoire de redressement.** Ce débat, nécessaire, n'interviendrait qu'à la suite des travaux et dans un tout autre cadre. De même, la mission n'a pas pour objet de vérifier la réalité des montants d'ores et déjà compensés.

[26] **Les travaux attendus (voir *supra*) concernent uniquement l'analyse des impacts potentiels sur le volume et la structure de l'emploi public** -et, le cas échéant, sur la masse salariale- **des décisions prises et susceptibles de l'être à l'avenir.**

[18] Diminution qui serait justifiée par les contraintes financières qui vont fortement peser sur les acteurs publics durant les prochaines années et qui pourrait, en outre, intégrer des effets de substitution avec les contractuels.

[27] Dans ce cadre, la mission entend mener **des auditions** auprès de l'ensemble des parties prenantes. Elle veillera à **exploiter les analyses disponibles** et évoquées par les représentants de employeurs territoriaux et hospitaliers. Elle se réserve **la possibilité de recourir également à des enquêtes** pour apprécier les comportements et ressentis des acteurs. Sur ce champ, **la question de l'accès effectif à des données exhaustives et de qualité revêt une première importance** : la mission analysera dans quelle mesure les données produites dans le cadre de la déclaration sociale nominative présentent un degré avéré de fiabilité. A défaut, la mission se réserve la possibilité de formuler des recommandations pour permettre, à l'avenir, de disposer des éléments nécessaires d'analyse.

2.2.3 Approfondir certaines recommandations, parfois systémiques, formulées par le précédent rapport

[28] **Les différentes propositions du rapport précédent,** notamment celles tendant à diminuer les pensions versées, accroître l'assiette des cotisants ou encore revoir certains mécanismes dits « de solidarité » (par exemple le mode de calcul des bonifications familiales) **seront rappelées et leurs modalités de mise en œuvre pourront être précisées** (voir annexe 3).

[29] En effet, la précédente mission avait pour objet de proposer toutes les mesures possibles pour ramener la CNRACL vers une trajectoire d'équilibre. **La mission complémentaire a reçu pour mandat exprès, tant des commanditaires que des représentants des employeurs, d'apprécier quelles propositions revêtaient un caractère paramétrique et isolable uniquement sur le seul champ de la CNRACL, des mesures relevant d'une approche plus globale et, le cas échéant systémique**. La mission a amorcé ses travaux dans cet esprit, avec les acteurs, en identifiant les apports et limites de chaque mesure tant au niveau de la CNRACL comme le faisait le précédent rapport qu'en ce qui concerne le système général de retraite, comme cela est désormais attendu.

[30] A cet égard, **la question de l' « adossement »** de la CNRACL au régime général ou au régime de la fonction publique d'Etat ne sera appréciée que dans un cadre théorique et exploratoire et sans que des déchiffrages soient attendus à ce stade. **Trois modalités** sont susceptibles d'être mises en œuvre : l'alignement des régimes, l'intégration des régimes ou, enfin, l'adossement sur le modèle retenu pour les industries électriques et gazières par exemple. S'agissant de l'adossement au régime général, les arguments présentés par le rapport précédent à l'encontre d'une telle réforme sont toujours d'actualité. Quant à l'adossement au régime de la FPE, son opportunité semble conditionnée au résultat de travaux qui pourraient être réalisés à court terme sur l'évolution du CAS Pensions ou, à tout le moins des modalités de présentation des flux financiers [19].

[31] **L'analyse des frais de gestion de la CNRACL** est mentionnée par la lettre de mission. **Ces enjeux financiers sont néanmoins sans commune mesure avec les efforts nécessaires pour parvenir à l'équilibre du régime à horizon 2030** et au-delà. Dans la continuité des travaux assurés, les administrations et les commanditaires ont indiqué que des travaux seraient lancés sur ces champs afin de préparer les conventions d'objectifs et de gestion devant être conclues entre le gestionnaire et l'Etat. **Soucieuse de ne pas interférer en ces matières, la mission limitera ses**

[19] Des travaux seraient en cours à ce sujet. La mission analysera les évolutions envisagées et leur impact sur ses travaux et propositions.

investigations au strict nécessaire. Elle interviendra en bonne intelligence avec la mission des inspections générales qui devrait être lancée de manière dédiée sur ces questions.

[32] **La question des frais financiers et de leur soutenabilité** sera appréciée par la mission**. Elle rapprochera ces travaux des conditions dans lesquelles une reprise de dette,** par la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), **pourrait intervenir**. Ce dernier volet est cependant connu et documenté : la mission se limitera à décrire les modalités envisageables à cet égard, afin de faciliter une prise de décision éventuelle. Ces travaux seront menés, à titre principal, avec l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale et les services de la caisse des dépôts et consignations ainsi qu'avec la direction de la sécurité sociale.

[33] Enfin, **la mission sera amenée à apprécier de manière spécifique et dédiée la compensation démographique** en ce que des évolutions seraient susceptibles d'intervenir[20] et qu'il est donc de de ce fait nécessaire d'en apprécier les impacts éventuels pour la CNRACL et leur comptabilité ou leur opposition avec les évolutions proposées par le rapport précédent.

2.2.4 Une nécessaire action de concertation et de recherche d'appropriation des travaux par les acteurs concernés

[34] La situation de la CNRACL justifie des décisions publiques fortes au-delà des hausses de cotisations employeur déjà décidées. Au final, **la situation de cette caisse relève de toutes les façons d'un effort public renforcé de financement** que ce financement soit assuré par les cotisations, par l'impôt ou par la dette. L'objectif principal est de mesurer dans quelle mesure le raisonnement doit ici être dédié ou s'il est par nature « circulaire » pour les finances publiques. La difficulté de la situation a trait en effet tant à la nécessaire approche distincte d'un régime social qu'à sa parfaite imbrication dans les finances sociales, de l'Etat et les finances locales. L'objectif -très ambitieux- des commanditaires et parties prenantes est néanmoins clair : il s'agit de créer les conditions pour un équilibre financier de la CNRACL, en 2030 et au-delà, qui n'aurait d'impact ni sur le solde des administrations de sécurité sociale ni sur celui des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale. Dans cette perspective, la mission centrera ses recommandations sur les décisions susceptibles d'être prises et répondant aux besoins de financement importants de la CNRACL.

[35] **Une attente forte réside dans la documentation des flux financiers existant sur le champ des collectivités territoriales et du secteur public sanitaire et médico-social vers les différents régimes de protection sociale**. Outre l'analyse de la séparation des risques invalidité et vieillesse, il est attendu de la mission qu'elle présente, autant que faire se peut, les recettes et dépenses de la CNRACL et des autres régimes sociaux dans toute leur diversité. Elle doit également être amenée, autant que faire se peut, à détailler les effets de carrières relevant de différents régimes. Ce faisant, elle analysera la CNRACL dans sa singularité : un régime public, très féminisé, avec des

[20] Voir notamment les travaux en cours du Haut conseil du financement de la protection sociale et de la direction de la sécurité sociale dans la suite des travaux de la Cour des comptes (Cour des comptes, *Rapport annuel sur les lois de financement de la sécurité sociale, Chapitre III La compensation démographique entre régimes de retraite : un dispositif complexe, artificiel et mal géré*, mai 2024).

pensions directes d'un niveau croissant, servies sur une longue période et avec souvent des carrières pleines ou longues.

[36] Pour autant, **une cartographie exhaustive de l'ensemble des flux financiers intervenant entre les différents régimes et secteurs de la protection sociale et les employeurs territoriaux et hospitaliers serait impossible à réaliser** dans les délais impartis. En accord avec les commanditaires et les parties prenantes, les ambitions concernant la cartographie financière souhaitée par la lettre de mission doivent donc être perçues dans une perspective resserrée, pragmatique et plus ponctuelle. L'objectif vise avant tout à documenter et mieux expliquer les flux existants et leurs effets éventuels, le cas échéant au moyen de cas types.

[37] La **mission appréciera ces éléments au regard de l'existant.** Elle vérifiera les données susceptibles d'être récupérées, notamment du côté de la DREES ou du COR.

2.3 Une ambition claire et affirmée par les commanditaires et les parties prenantes : documenter et faciliter la prise de décision publique

[38] La situation de la CNRACL conduit *de facto* à prendre des mesures dans la durée. **Dans la continuité de la première mission, qui identifiait les moyens permettant de renouer vers l'équilibre à court et moyen termes, il est attendu de la mission de faciliter un cadre plus apaisé, consenti et anticipé de prise de décision publique alors même que celle-ci a des effets sur les finances sociales, de l'Etat et les finances locales**.

[39] La mission entend donc **documenter les choix et décisions pouvant être pris à court, moyen et long termes et à bien identifier leurs impacts potentiels** non seulement sur un plan financier mais aussi pour les différents secteurs et leur caractère paramétrique au seul niveau de la CNRACL ou plus systémique pour l'ensemble de l'assurance vieillesse.

[40] A cet égard, la mission entend **proposer des indicateurs et méthodes de manière à permettre de mesurer les effets de réformes éventuelles ou de documenter les leviers à la disposition des différents décideurs**. Elle envisage donc de tester auprès de nos interlocuteurs, à titre exploratoire, diverses propositions de mesures des déficits démographiques, appréciés soit *via* les travaux menés par la Cour des comptes en ce qui concerne la compensation démographique et son évolution, soit au regard des travaux menés récemment par l'institut des politiques publiques. Ces travaux permettront de cerner les différents efforts relevant du champ de la solidarité nationale, interprofessionnelle et les efforts devant être supportés par les employeurs publics.

[41] Au-delà de ce volet de présentation, **la mission pourrait s'attacher à mieux prendre en compte les interrogations des différents acteurs par rapport aux hausses de cotisation employeur et évoquer avec eux diverses recommandations** déjà faites par le précédent rapport, voire tester de nouvelles pistes de redressement qui pourraient émerger lors des discussions. A cet égard, la recommandation d'instituer une taxe spécifique sur les contractuels (proposition n° 10 du précédent rapport) devrait faire l'objet d'un approfondissement et d'une concertation toute particulière (opportunité, calibrage, impact financier et sur la gestion RH des employeurs concernés, en distinguant naturellement selon les différentes secteurs économiques**). La mission**

analysera dans quelle mesure des approches prenant en compte les comportements des employeurs sont susceptibles d'être adoptées (approche *experience based*)[21].

[42] **Aux projections « de base », à titre indicatif, il est proposé d'intégrer dans les projections, à titre de variante, les hypothèses d'un changement de calcul des pensions ou du recul progressif de l'âge effectif de départ** en retraite (sans en expliciter les modalités) jusqu'à 66,5 ans à l'horizon 2040. Dans ce cas, la problématique de la pénibilité spécifique aux métiers des agents relevant de la CNRACL pourrait être abordée. Ces éléments seront logiquement mis en perspective en ce qu'ils concernent l'ensemble du système des retraites et non la seule CNRACL Bien entendu, compte tenu des caractéristiques particulières du régime de retraite géré par la CNRACL, un minimum d'hypothèses assez standard devrait être faites concernant le recul de l'âge de départ des catégories actives et des carrières longues. Cette variante ne donnerait pas lieu à préconisation. Elle aurait essentiellement une vocation informative et pédagogique à destination des acteurs (employeurs, organisations syndicales…).

3 Méthodologie et calendrier

3.1 Méthodologie

[43] **La mission capitalisera sur les acquis de la mission précédente**. Elle veillera à accéder aux travaux et données nouveaux des directions d'administrations centrales, des institutions et acteurs et parties prenantes.

[44] Les travaux d'exploitation se baseront sur ceux effectués par la DREES et le COR. Une dimension clef a trait à l'accès aux données issues de la déclaration sociale nominative et à leur qualité dans le champ public. La mission analysera tout particulièrement ces éléments. Elle recourra, le cas échéant, sous réserve de ses besoins et des données à mobiliser, au soutien des pôles données de l'IGF et/ou de l'IGAS.

3.2 Entretiens, échanges et concertations envisagés par la mission

[45] **Outre les acteurs institutionnels incontournables, la mission se rapprochera des experts** (IPP notamment). **Elle tâchera de croiser d'éventuels travaux quantitatifs avec ces regards plus qualitatifs d'acteurs de terrain** qu'elle sélectionnera notamment au regard des propositions des parties prenantes. Elle se réserve la possibilité d'administrer, le cas échéant et là encire en lien avec les parties prenantes, des enquêtes.

[46] **La mission se rapprochera des parlementaires concerné**s dans le cadre arrêté avec les commanditaires.

[47] **En accord avec les commanditaires, les travaux associeront fortement les parties prenantes tant du côté des employeurs que des représentants des agents et salariés.** Cette action de

[21] Outre la préoccupation d'identifier les différentes dimensions à prendre en compte, la mission analysera la capacité opérationnelle à mettre en place un dispositif de ce type et son bien fondé.

concertation concernera tant la nature des investigations menées que les recommandations avancées par la mission au terme de ses travaux.

[48] Dans cette perspective, **la mission échangera en priorité avec les acteurs représentatifs du secteur** au travers des représentants des organisations d'employeurs et de salariés siégeant au sein du conseil d'administration de la CNRACL. La mission se rapprochera des autres institutions compétentes (ERAFP, IRCANTEC notamment). Au-delà, elle sollicitera les organisations représentant les salariés au niveau national.

3.3 Calendrier

[49] Dans le cadre arrêté avec les commanditaires, **la mission assurera des points d'étape auprès du cabinet du premier ministre**, à charge pour ce dernier d'associer les cabinets des ministres concernés. Un premier point est prévu à l'occasion du cadrage. Aucune autre restitution intermédiaire n'est envisagée à ce stade.

[50] **La mission poursuivra les échanges avec les parties prenantes,** afin de faciliter l'appropriation de ses constats et de ses propositions.

[51] Tant les parties prenantes que les commanditaires ont souligné que la priorité réside avant tout dans la production d'éléments complets et stabilisés. **La date d'octobre revêt donc un caractère indicatif.** Aucune mesure n'est envisagée dans le cadre des lois financières de l'autonome. Les travaux de la mission ne sont, dans ce cadre, soumis à la seule contrainte que celle liée à la disponibilité des données nécessaires et la capacité des inspecteurs à les exploiter et les analyser.

ANNEXE 1 – LETTRE DE MISSION

PREMIER MINISTRE
Liberté
Égalité
Fraternité

CAB/2025/J9009

Inspection générale des affaires sociales
12 MAI 2025

Paris, le 02 MAI 2025

Madame Catherine SUEUR
Cheffe du service de l'inspection générale des finances

Monsieur Michel ROUZEAU
Chef du service de l'inspection générale de l'administration

Monsieur Thomas AUDIGÉ
Chef du service de l'inspection générale des affaires sociales

Objet : Mission complémentaire sur le système de retraite des agents des collectivités locales et des établissements hospitaliers.

Face aux perspectives financières très dégradées de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales et de l'hôpital (CNRACL), les ministres chargés du Travail, de la Santé, des Comptes publics et des Collectivités territoriales ont demandé à vos inspections un rapport rendu en mai 2024 à la suite d'une lettre de mission du 3 novembre 2023.

Ces travaux ont permis d'illustrer l'importance des déséquilibres du régime de la CNRACL sous l'effet de la dégradation du ratio démographique ainsi que les leviers mobilisables pour le régime afin de l'orienter vers une trajectoire de retour à l'équilibre.

Sur la base de vos préconisations, une hausse des cotisations employeurs a été décidée par le Gouvernement, et négociée durant la discussion des textes financiers. Le décret du 30 janvier 2025 prévoit ainsi une hausse de trois points par an chaque année pendant quatre années. Comme le montre votre rapport, cette seule hausse ne permettra toutefois pas de projeter un retour à l'équilibre durable du régime.

Aussi, dans la continuité de votre rapport de 2024, et en bonne articulation avec la concertation des partenaires sociaux sur les retraites actuellement en cours, le Gouvernement souhaite approfondir l'analyse et explorer des pistes d'amélioration du financement et de la gestion de ce régime, en précisant leurs conséquences financières.

Annexe II

A cet effet, je vous charge de conduire, dans un délai resserré, une mission portant sur les axes suivants :

1. **L'élaboration d'une cartographie des flux financiers entre les employeurs locaux et hospitaliers et les différents régimes de retraite publics et privés**, au-delà de la seule situation budgétaire de la CNRACL. L'objectif est de se doter d'une vision consolidée de la situation de tous les régimes de retraite (de base et complémentaire) auxquels cotisent les agents territoriaux et hospitaliers. Dans ce cadre, la mission présentera la trajectoire financière du régime à horizon 2045, tenant compte de la hausse des contributions employeurs déjà actée. Dans le cadre de la trajectoire de hausse des cotisations arbitrée par le Gouvernement, sera également évalué à cette occasion l'impact de l'augmentation des cotisations employeurs sur l'emploi public, particulièrement sur le versant hospitalier.

2. **L'identification de nouvelles mesures pour rétablir la situation financière de la CNRACL,** en complément de la hausse des taux de cotisations employeurs qui n'a pas vocation à être remise en cause. Notamment :
    - l'élaboration de propositions opérationnelles afin de réduire les frais de gestion de la CNRACL. Une analyse comparative avec d'autres régimes, pourra être mobilisée afin d'identifier les marges d'optimisation et les leviers d'amélioration ;
    - une analyse des modalités d'un adossement de la caisse au régime général ou à celui des agents de la fonction publique d'Etat.

3. **Une étude de la faisabilité et de la pertinence de certaines des mesures détaillées dans le rapport d'inspection précité :**
    - la prise en compte de certains mécanismes de solidarité propre au régime de retraite de la CNRACL, par la CNAF ou la CNAV ;
    - la révision du mécanisme de compensation démographique, en tenant compte et en veillant à exposer l'impact sur les autres régimes de base ;
    - les conditions dans lesquelles une reprise de la dette de la CNRACL par la caisse d'amortissement de la dette sociale serait justifiée.

4. **Une étude de l'impact sur la CNRACL de certains leviers étudiés par les inspections dans leur rapport de 2024 ou par la Cour des comptes dans ses deux rapports de début 2025 sur le système de retraites :**
    - variation à la hausse ou à la baisse de l'âge d'ouverture des droits ;
    - instauration d'un mécanisme d'encadrement de l'indexation des pensions.

Les modifications de paramètres qui auraient fait entre temps l'objet d'un accord dans le cadre de la concertation en cours sur les retraites seront naturellement prises en compte dans les travaux que vous conduirez.

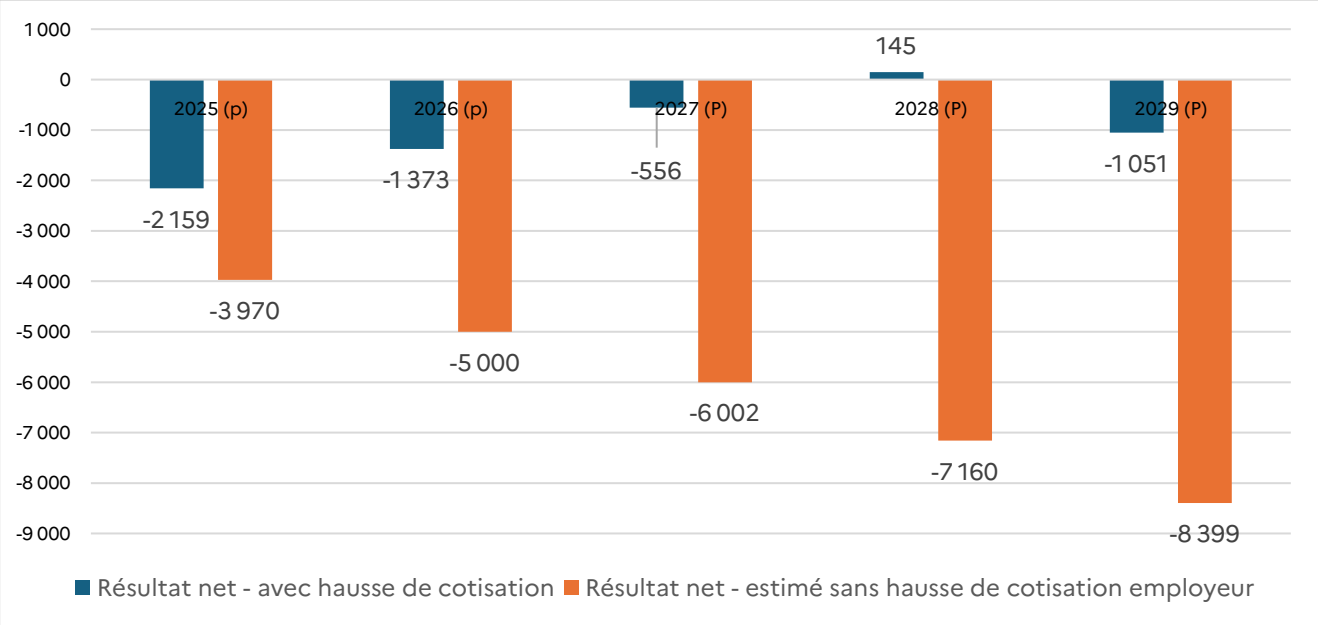
Vos conclusions auront vocation à nourrir des discussions de concertation sur le redressement financier et l'avenir de la CNRACL, qui se tiendront sous l'égide des ministres compétents, avec les représentants des employeurs territoriaux et hospitaliers, à l'automne.

Je vous remercie de me faire part de vos conclusions et recommandations au plus tard **à la fin du mois d'octobre 2025.**

François BAYROU

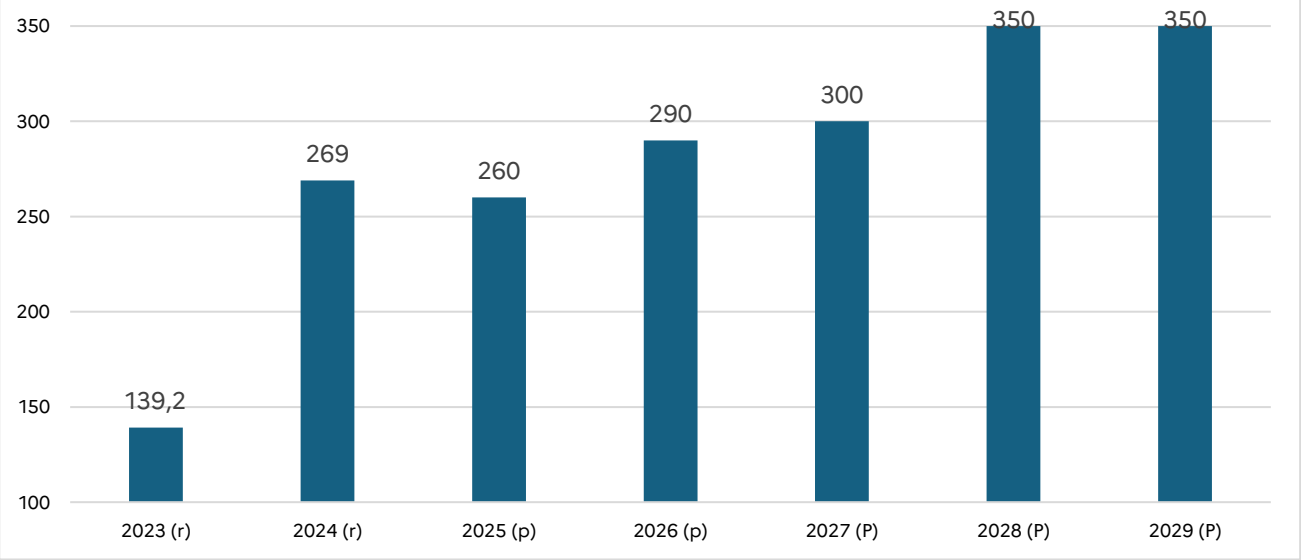
ANNEXE 2 – DONNÉES STATISTIQUES ET FINANCIÈRES COMPLÉMENTAIRES

Graphique 11 : Résultat net de la CNRACL - réalisé avec et estimé hors hausse de cotisation - de 2025 à 2029 - en M€



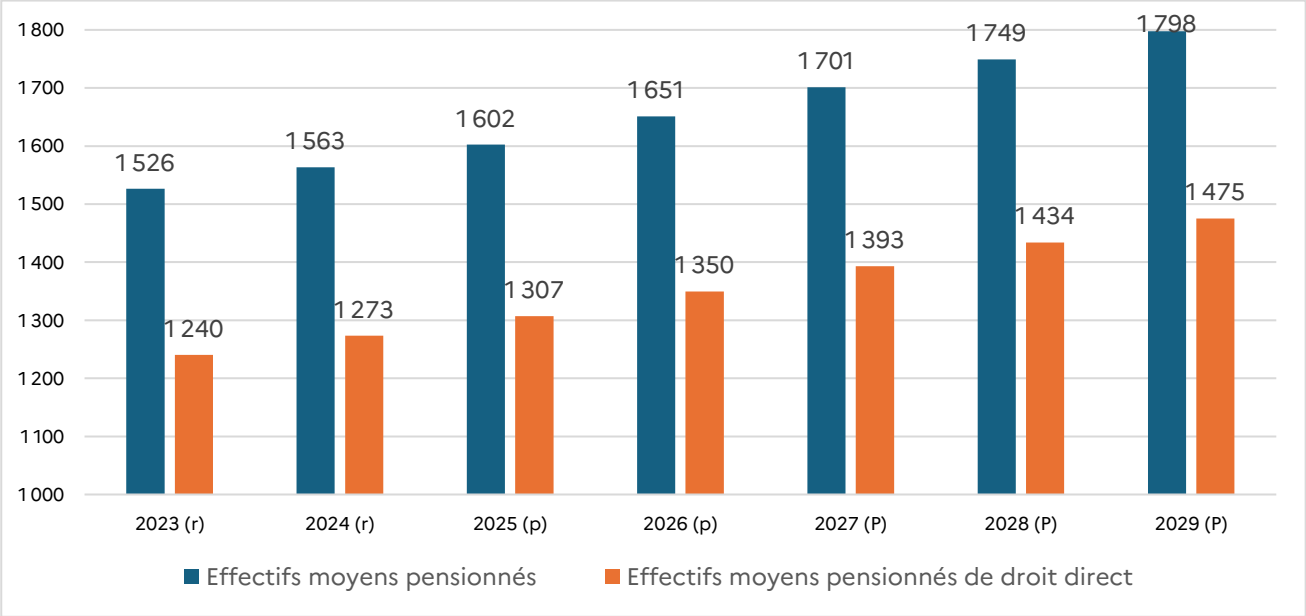
Source : Caisse des dépôts et consignations - travaux pour la commission, des comptes de la sécurité sociale (CCSS) de juin 2025.

Graphique 12 : Frais financiers CNRACL - en M€



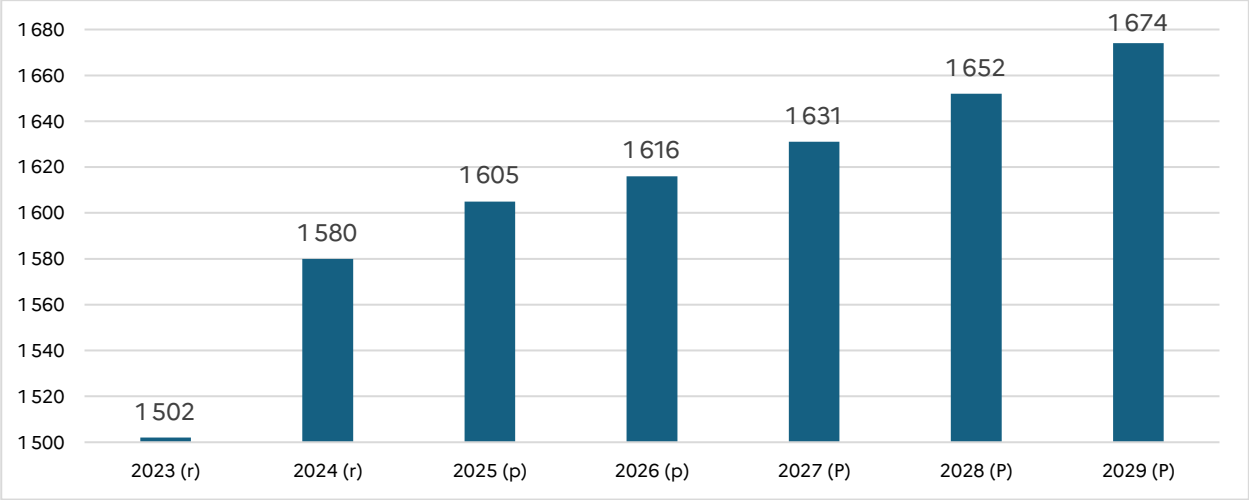
Source : Caisse des dépôts et consignations - travaux pour la commission, des comptes de la sécurité sociale (CCSS) de juin 2025.

Graphique 13 : Evolution du nombre de pensionnés à la CNRACL - dont pensionnés de droits directs - de 2023 à 2029 - en milliers



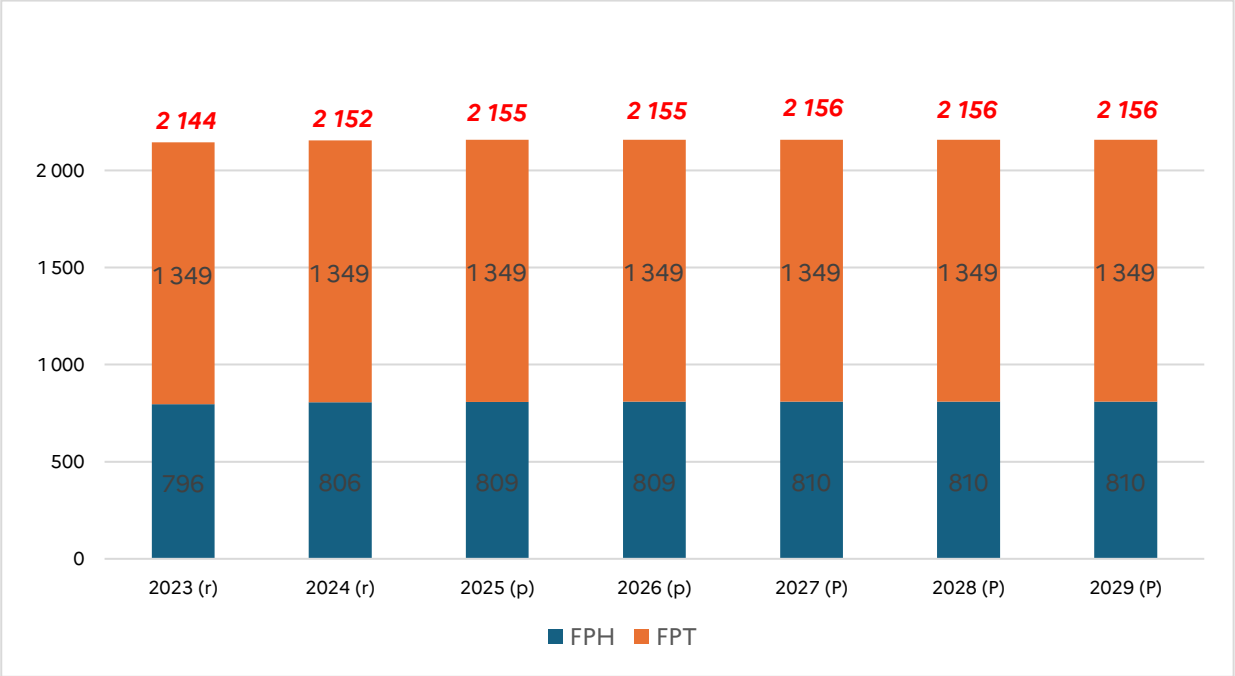
Source : Caisse des dépôts et consignations - travaux pour la commission, des comptes de la sécurité sociale (CCSS) de juin 2025.

Graphique 14 : Pensions mensuelles moyennes de droit direct - vieillesse CNRACL - de 2023 à 2029 - en €



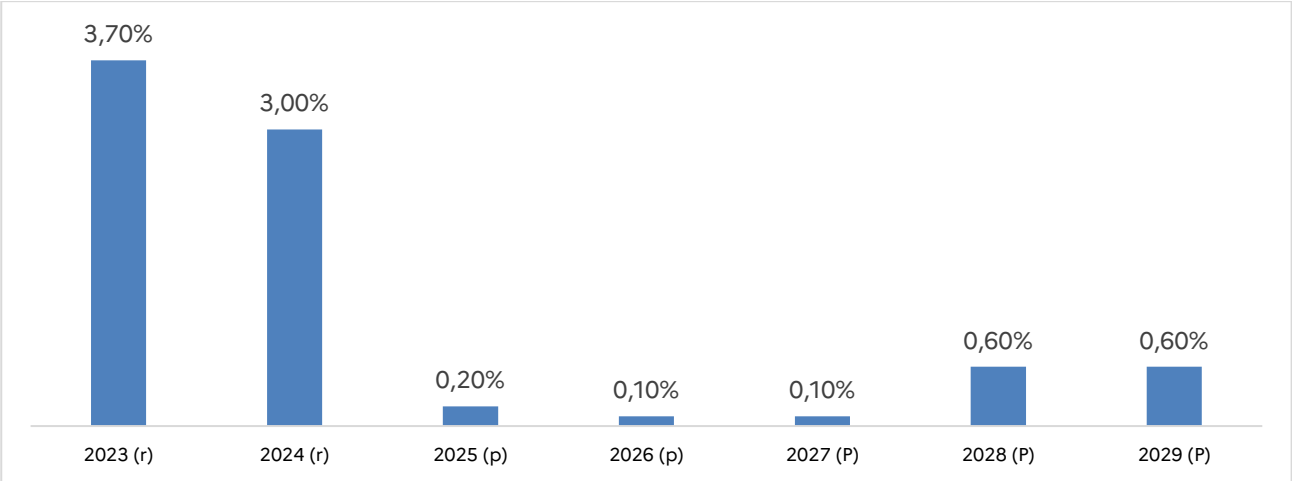
Source : Caisse des dépôts et consignations - travaux pour la commission, des comptes de la sécurité sociale (CCSS) de juin 2025.

Graphique 15 : Effectifs moyen cotisant à la CNRACL - en équivalent temps plein - de 2023 à 2029- en milliers



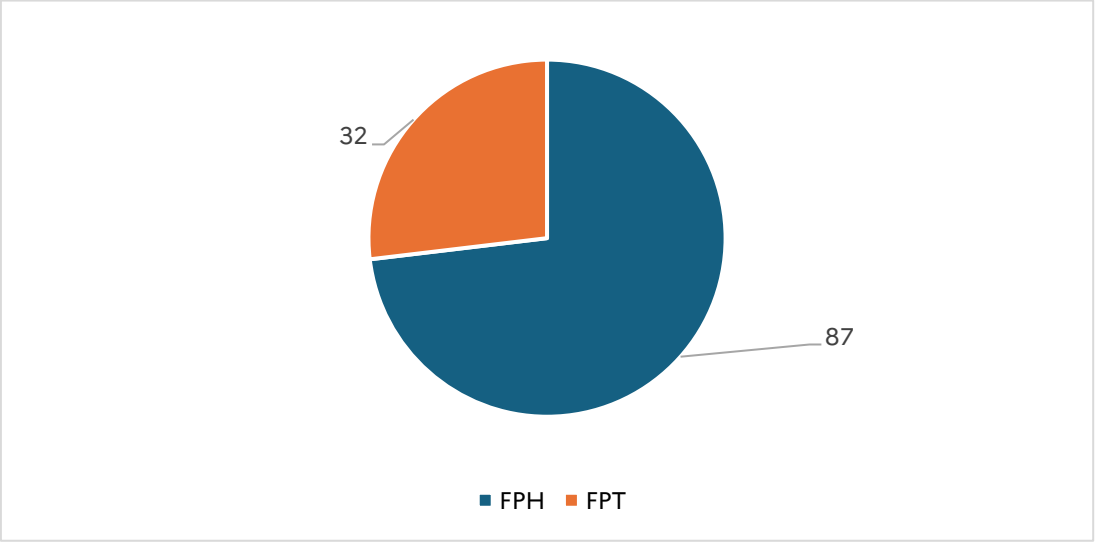
Source : Caisse des dépôts et consignations - travaux pour la commission, des comptes de la sécurité sociale (CCSS) de juin 2025.

Graphique 16 : Évolution annuelle de la masse salariale soumise à cotisations de la CNRACL - de 2023 à 2029- en %



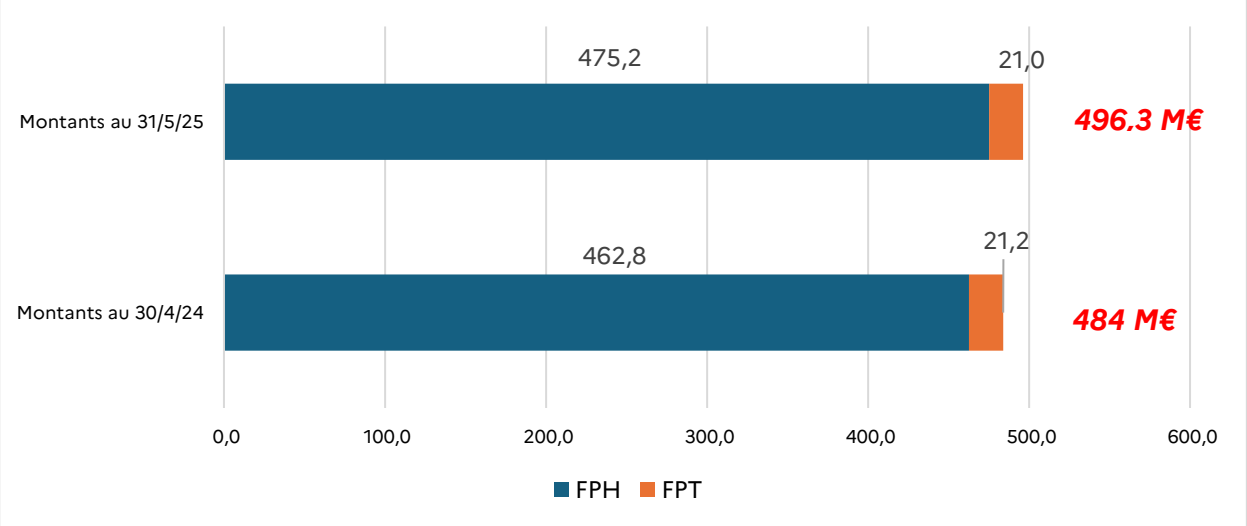
Source : Caisse des dépôts et consignations - travaux pour la commission, des comptes de la sécurité sociale (CCSS) de juin 2025.

Graphique 17 : Nombre de collectivités défaillantes dans le paiement des cotisations à la CNRACL - fin mai 2025



Source : Caisse des dépôts et consignations, données arrêtées en mai 2025.

Graphique 18 : Montants dus par les collectivités à la CNRACL - par secteur - en M €



Source : Caisse des dépôts et consignations, données arrêtées en mai 2025.

ANNEXE 3 – ANALYSE DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT DE 2024

n°	Recommandation	Approche opérationnelle possible?	Utilité / apport mission?	Dimension systémique ou paramétrique?
1	Renforcer la gouvernance par la mise à disposition d'une ressource permanente et la nomination de personnalités qualifiées au conseil d'administration permettant d'assurer un meilleur pilotage de la CNRACL et une meilleure communication institutionnelle.	Oui, textes à modifier	Moyen	Paramétrique
2	Affilier à la CNRACL l'ensemble des fonctionnaires, y compris ceux nommés sur des emplois à temps non complets.	Oui, textes à modifier	Très faible	Systémique
3	Aligner, par un décret en Conseil d'Etat, le calcul de la majoration pour enfants à la CNRACL sur celui du régime général en supprimant la majoration supplémentaire de cinq points pour chaque enfant au- delà du troisième. Pour préserver l'égalité des droits entre les fonctionnaires, faire de même pour la fonction publique d'Etat par un article en loi de financement de la sécurité sociale modifiant l'article L 18 du Code des pensions civiles et militaires	Oui, textes à modifier	Très faible	Systémique
4	Instaurer, en loi de financement de la sécurité sociale, un remboursement à la CNRACL de la majoration pour enfants par la Caisse nationale des allocations familiales.	Oui, textes à modifier	Très faible	Systémique
5	Instaurer, en loi de financement de la sécurité sociale, un financement par le FSV des validations de périodes de congés maladie non cotisées dans leur entièreté.	Oui, textes à modifier	Très faible	Systémique
6	Faire financer par le Fonds de solidarité vieillesse la part des pensions d'invalidité et de retraite résultant de la garantie d'une pension minimale équivalente à la moitié du dernier traitement brut perçu pour les pensionnés dont le taux d'invalidité est au moins égal à 60 %.	Oui, textes à modifier	Très faible	Systémique

Annexe II

n°	Recommandation	Approche opérationnelle possible?	Utilité / apport mission?	Dimension systémique ou paramétrique?
7	Individualiser les cotisations par risque (vieillesse/invalidité) sans pour autant scinder les deux risques et, à terme, ajuster le taux des cotisations employeurs invalidité sur la dynamique des dépenses, tout en maintenant le taux de cotisation vieillesse.	Oui, textes à modifier	Fort	Paramétrique
8	Conduire sous l'égide du Conseil d'orientation des retraites un travail de refonte de la compensation démographique devant en premier lieu simuler l'effet redistributif d'une suppression ou d'un abaissement de l'âge minimum de 65 ans ainsi que d'une pondération des effectifs par les durées validées.	Oui, textes à modifier	Fort	Systémique
9	Faire reprendre la dette de la CNRACL par la CADES, ou par l'Etat, en amont de la constitution d'un déficit auto-entretenu.	Oui, textes à modifier	Fort	Systémique
10	En lien avec l'augmentation des taux employeurs pour les fonctionnaires, générer une ressource additionnelle pour la CNRACL à travers une contribution assise sur la masse salariale contractuelle afin de rendre le plus neutre possible l'arbitrage par l'employeur entre emploi contractuel et emploi fonctionnaire.	Oui, textes à modifier	Fort	Paramétrique
11	Définir en concertation avec les employeurs une trajectoire de hausse du taux de leur contribution, déduction faite des mesures proposées et retenues.	Effectué	Sans objet	Paramétrique

ANNEXE III

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. CABINETS MINISTÉRIELS 1

1.1. Cabinet du Premier ministre 1

1.2. Ministère des affaires sociales 1

1.2.1. Cabinet de Mme Astrid Pasnoyan – Bouvet, ministre chargée du Travail et de l'Emploi 1

1.2.2. Cabinet de Mme Catherine Vautrin, ministre du Travail, de la Santé, des Solidarités et des Familles 1

1.2.3. Cabinet de Mme Charlotte Parmentier-Lecocq, ministre déléguée auprès de la ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles, chargée de l'autonomie et du handicap 1

1.2.4. Cabinet de M. Jean-Pierre Farandou, ministre du Travail et des Solidarités 1

1.3. Cabinet du ministre délégué chargé de la Fonction publique et de la Réforme de l'État Ministère de l'Action et des Comptes publics 1

1.4. Cabinet du ministre de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation 2

2. ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES 2

2.1.1. Assemblée nationale 2

2.1.2. Sénat 2

3. DIRECTIONS D'ADMINISTRATION CENTRALE 2

3.1. Direction générale de l'administration et de la fonction publique 2

3.2. Direction de la sécurité sociale 2

3.3. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques 3

3.4. Direction du budget 3

3.5. Direction générale des collectivités locales 4

4. CAISSE NATIONALE DE RETRAITE DES AGENTS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES 4

4.1. Représentants des agents actifs et retraités, au titre de la confédération française démocratique du travail (CFDT) 4

4.2. Représentants des agents actifs et retraités, au titre de la Confédération générale du travail (CGT) 4

5. CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS 4

6. EMPLOYEURS TERRITORIAUX ET HOSPITALIERS 5

6.1. Association des maires de France 5

6.2. Régions de France 5

6.3. Coordination des employeurs territoriaux 5

6.4. Départements de France 5

6.5. Fédération hospitalière de France 5

6.6. France urbaine 5

7. ORGANISATIONS REPRÉSENTANT LES SALARIÉS ET AGENTS ET LES EMPLOYEURS AU NIVEAU NATIONAL 6

7.1. Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) 6
7.2. Confédération générale du travail - Force ouvrière (CGT - FO) 6
7.3. Union nationale des syndicats autonomes (UNSA) 6
7.4. Confédération française démocratique du travail (CFDT) 6
7.5. Confédération générale du travail (CGT) 6
7.6. Mouvement des entreprises de France – niveau national 6
7.7. Union des entreprises de proximité – niveau national 6

8. AUTRES STRUCTURES 6

8.1. Inspection générale des finances - Pôle données 6
8.2. Cabinet Adelyce 7
8.3. Association des DRH de grandes collectivités 7
8.4. Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale (CADES) 7
8.5. Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés 7
8.6. Agence centrale des organismes de sécurité sociale - URSSAF Caisse nationale et réseau Urssaf 7
8.7. Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques 8
8.8. Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique 8
8.9. Conseil d'orientation des retraites 8
8.10. Cour des comptes 8
8.11. Institut des politiques publiques (IPP) 8
8.12. Personnalités qualifiées 8

1. Cabinets ministériels

1.1. Cabinet du Premier ministre

- M. Etienne Barraud, Conseiller chargé des comptes sociaux
- M. Paul Bazin, Conseiller social, chef de pôle
- Mme Claudie Calabrin, Conseillère technique finances locales et action publique territoriale
- M. Jean-Benoît Eymeoud, Conseiller Macroéconomie et Politique publique
- Mme Virginie Magnant, Directrice adjointe du cabinet
- M. Aymeric Morin, Conseiller social, chef de pôle
- Mme Alix Rimaud-Gufflet, Conseillère chargée de la fonction publique
- M. Axel Vandamme, Conseiller Fonction publique

1.2. Ministère des affaires sociales

1.2.1. Cabinet de Mme Astrid Pasnoyan – Bouvet, ministre chargée du Travail et de l'Emploi

- M. Giuliano de Franchis, Conseiller en charge de la protection sociale et de l'assurance chômage

1.2.2. Cabinet de Mme Catherine Vautrin, ministre du Travail, de la Santé, des Solidarités et des Familles

- Mme Marine Pardessus, Conseillère filières, métiers et attractivité

1.2.3. Cabinet de Mme Charlotte Parmentier-Lecocq, ministre déléguée auprès de la ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles, chargée de l'autonomie et du handicap

- M. Louis Costa de Beauregard, Conseiller grand âge et bien vieillir

1.2.4. Cabinet de M. Jean-Pierre Farandou, ministre du Travail et des Solidarités

- M. Ulric de la Batut, Directeur adjoint du cabinet
- M. Diego Mermet, Conseiller protection sociale
- Mme Aurore Vitou, Directrice du cabinet

1.3. Cabinet du ministre délégué chargé de la Fonction publique et de la Réforme de l'État Ministère de l'Action et des Comptes publics

- M. Sylvain Moulierac, Conseiller chargé des Comptes sociaux et de la Synthèse des finances publiques

1.4. Cabinet du ministre de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation

- M. Jordan Eustache, Conseiller en charge de la simplification, de la performance de l'action locale et de la fonction publique territoriale

2. Assemblées parlementaires

2.1.1. Assemblée nationale

- M. Stéphane Delautrette, Président de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation
- Mme Sandrine Runel, Rapporteuse de la branche vieillesse pour le projet de loi de financement de la sécurité sociale

2.1.2. Sénat

- Mme Élisabeth Doineau, Rapporteuse générale de la commission des affaires sociales, vice-Présidente de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale
- Mme Pascale Gruny, Vice-Présidente de la commission des affaires sociales

3. Directions d'administration centrale

3.1. Direction générale de l'administration et de la fonction publique

- M. Philippe Charpentier, Chef du service des politiques sociales, salariales et des carrières
- M. Jérémie Vencatachellum, Sous-directeur de la politique salariale et des carrières

3.2. Direction de la sécurité sociale

- M. Romain Bey, Adjoint à la Sous-directrice des études et des prévisions financières
- Mme Elise Boekwa, Chargée d'études, Bureau Etudes et évaluation, Sous-direction des études et prévisions financières
- M. Charles Boriaud, Adjoint au Sous-directeur du financement de la sécurité sociale
- Mme Sophia Bouzid, Cheffe du bureau Accès aux soins et prestations de santé, Sous-direction de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail
- M. Hédi Brahimi, Chef du bureau des régimes professionnels de retraites et institutions de protection sociale complémentaire, Sous-direction des retraites et des institutions de la protection sociale complémentaire
- Mme Céline Charozé, Cheffe du bureau prévision et analyse des comptes, Sous-direction des études et prévisions financières
- Mme Delphine Chaumel, Sous directrice des retraites et des institutions de la protection sociale complémentaire
- Mme Fanny Chauvire Adjointe à la Sous directrice des retraites et des institutions de la protection sociale complémentaire

- M. Valère Cormier, Adjoint à la cheffe du bureau prévision et analyse des comptes, Sous-direction des études et prévisions financières
- M. Morgan Delaye, Chef de service et adjoint du Directeur de la sécurité sociale
- M. Alex Epée, Chargé de mission sous-direction du financement de la sécurité sociale
- Mme Anne Fichen, Sous-directrice des études et des prévisions financières
- M., Tamer Hagag, Chargé d'études, Bureau prévision et analyse des comptes, Sous-direction des études et prévisions financières
- Mme Laura Hubert, Adjointe à la Cheffe de bureau du recouvrement, sous-direction du financement de la sécurité sociale
- M. Silvère Ghesquiere, Adjoint à la Cheffe de bureau du recouvrement, sous-direction du financement de la sécurité sociale
- Mme Nathalie Gouge, Adjointe à la cheffe du bureau de la synthèse financière
- Mme Cléo Lhermet, Cheffe du bureau Etudes et évaluation, Sous-direction des études et des prévisions financières
- M. Alexandre Marguerite, Adjoint à la Sous-directrice du pilotage du service public de la sécurité sociale
- Mme Marion Muscat, Sous-directrice de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail
- M. Harry Partouche, Sous-directeur des études et des prévisions financières
- Mme Maroussia Perehinec, Adjointe à la Sous-directrice de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail
- Mme Lise Péron, Cheffe du bureau de la synthèse financière, sous-direction du financement de la sécurité sociale
- Mme Marie Perrin-Ballaire, Cheffe de bureau du recouvrement, sous-direction du financement de la sécurité sociale
- M. Thomas Ramilijaona, Sous-directeur du financement de la sécurité sociale
- M. Guillaume Ravier, Adjoint au chef de bureau des régimes spéciaux, Sous-direction des retraites et des institutions de la protection sociale complémentaire
- M. Rémi Tabaud Deboth, Adjoint au Chef du bureau des régimes professionnels de retraites et institutions de protection sociale complémentaire, Sous-direction des retraites et des institutions de la protection sociale complémentaire
- Mme Claire Vincenti, Sous-directrice du pilotage du service public de la sécurité sociale
- Mme Estelle Violette, Chargée de mission, Bureau des régimes spéciaux, Sous-direction des retraites et des institutions de la protection sociale complémentaire

3.3. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques

- M. Franck Arnaud, Sous-directeur des Synthèses, des études économiques et de l'évaluation
- M. Pierre Cheloudko, Adjoint au chef du Bureau Retraites
- Mme Julie Labarthe, Sous-directrice de l'observation de la solidarité
- Mme Christelle Minodier, Cheffe de service

3.4. Direction du budget

- Mme Anaïs Mateos, Cheffe du bureau des retraites et régimes spéciaux
- M. Léo Zakeossian, Adjoint à la cheffe du Bureau des retraites et des régimes spéciaux

3.5. Direction générale des collectivités locales

- Mme Maéva Achemoukh, cheffe du bureau de l'emploi territorial et de la protection sociale
- M Jean-Philippe Lorentziadis, adjoint à la cheffe du bureau de l'emploi territorial et de la protection sociale
- Mme Gaëlle Lugand, Adjointe du sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale
- M. Pascal Mathieu, Sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale

4. Caisse nationale de retraite des agents des collectivités territoriales

- M. Jean-Pierre Cazenave, Président du conseil d'administration, représentant les employeurs hospitaliers

4.1. Représentants des agents actifs et retraités, au titre de la confédération française démocratique du travail (CFDT)

- M. Alain Anastasi
- M. Cyrille Bellanger
- Mme Fabienne Billoux
- Mme Marie Coubret
- Mme Martine Fournier
- Mme Céline Gassin

4.2. Représentants des agents actifs et retraités, au titre de la Confédération générale du travail (CGT)

- M. Frédéric Aubisse
- M. Claude Barré
- Mme Michèle Carbonnier Ben Azouz, Présidente de la commission de l'action sociale. 2ème vice-présidente
- M. Ludovic Degraeve
- Mme Sophie Gallienne
- Mme Cécile Martin, Présidente de la commission de l'invalidité et de la prévention

5. Caisse des dépôts et consignations

- M. Michael Boyer Vidal, Responsable du département juridique et vie sociale des régimes, Direction du pilotage et de l'appui à la performance
- M. Arnaud Cartron, Directeur du pilotage et de l'appui à la performance
- M. Pierrick Joubert, Chargé d'études statistiques
- Mme Marianne Kermoal-Berthomé, Directrice des politiques sociales
- M. Ronan Mahieu, Responsable des études et des statistiques à la direction des politiques sociales
- M. Axel Rahola, Directeur adjoint des politiques sociales

6. Employeurs territoriaux et hospitaliers

6.1. Association des maires de France

- Mme Stéphanie Colas, Chargée de mission Fonction publique territoriale
- Mme Murielle Fabre, secrétaire générale de l'association des maires de France
- M. Laurent Trijoulet, Directeur général adjoint

6.2. Régions de France

- M. Jérémy Pierre-Nadal, Conseiller économie sociale et solidaire et politiques ressources humaines
- M. Frédéric Potier, Directeur général

6.3. Coordination des employeurs territoriaux

- M. Gil Averous, Président de l'association Villes de France
- M. Romain Derache, Conseiller auprès du Président du CNFPT
- M. Jean-Luc Gibelin, vice-président de la Région Occitanie
- M. Thierry Sénamaud, Directeur des ressources humaines. Fédération Nationale des Centres De Gestion
- M. Philippe Laurent, vice-Président de l'association des maires de France et Maire de Sceaux, président du conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT)
- M. Laurent Trijoulet, Directeur général adjoint de l'Association des Maires de France

6.4. Départements de France

- M. Gilles Le Breton, directeur général
- M. Jérôme Briend, conseiller réforme territoriale, fonction publique territoriale

6.5. Fédération hospitalière de France

- M. Marc Bourquin, Conseiller stratégie parcours, proximité, autonomie et territoire auprès de la délégation générale
- M. Benjamin Caniard, Co-responsable Autonomie et médico-social
- Mme Hélène Gendreau, Adjointe au responsable du Pôle Ressources Humaines Hospitalières
- M. Rodolphe Soulié, Responsable du Pôle Ressources Humaines Hospitalières

6.6. France urbaine

- M. Franck Claeys, délégué adjoint
- Mme Louise Cornilliere, Conseillère Finances publiques locales
- M. Bastien Taloc, conseiller fonction publique territoriale et institutions

7. Organisations représentant les salariés et agents et les employeurs au niveau national

7.1. Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)

- M. Nassim Chibani, Conseiller technique
- M. Léonard Guillemot, Conseiller confédéral

7.2. Confédération générale du travail - Force ouvrière (CGT - FO)

- M. Dominique Regnier, Secrétaire Fédéral des services publics et santé, administrateur
- Mme Nicole Leborgne, secrétaire adjointe, suppléante

7.3. Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)

- M. Luc Farré, Secrétaire Général de l'UNSA Fonction Publique

7.4. Confédération française démocratique du travail (CFDT)

- Mme Cécilia Rapine Secrétaire nationale
- M. Thibaut Sellier, Secrétaire confédéral, Politique des retraites

7.5. Confédération générale du travail (CGT)

- M. Pierre-Yves Chanu, Conseiller confédéral de la CGT
- M. Denis Gravouil, Secrétaire confédéral de la CGT chargé des retraites
- M. Gilles Oberrieder, CGT fonction publique, Conseiller Retraites et Non-titulaires

7.6. Mouvement des entreprises de France – niveau national

- Contribution écrite

7.7. Union des entreprises de proximité – niveau national

- M. Laurent Boulangeat

8. Autres structures

8.1. Inspection générale des finances - Pôle données

- M. Aymeric Floyrac
- Mme Katia Jodogne-del Litto
- Mme Agathe Rosenzweig

8.2. Cabinet Adelyce

- Mme Marion Salomon, Responsable des relations institutionnelles

8.3. Association des DRH de grandes collectivités

- M. Jérome Lesavre, DGA de la communauté d'agglomération de Cergy Pontoise
- M. Nicolas Lonvin, DGS du centre de gestion du Finistère

8.4. Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale (CADES)

- M. Philippe Petitbon, Secrétaire général
- M. Pierre Ricordeau, Président du Conseil d'Administration

8.5. Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés

- Mme Valérie Albouy, directrice de la statistiques, prospectives et retraite
- M. Frédéric Birrittieri, directeur national de la retraite
- M. Renaud Villard, directeur général

8.6. Agence centrale des organismes de sécurité sociale - URSSAF Caisse nationale et réseau Urssaf

- Mme Ghania Abbar, Adjointe au Directeur de Programme Conformité des Données Sociales
- M. Bertrand Decaix, Directeur de cabinet
- M. Emmanuel Dellacherie, Directeur de la Réglementation, du Recouvrement et du Contrôle
- M. Pierre-Sylvain Guely, Directeur de Programme Conformité des Données Sociales, Urssaf Caisse nationale
- M. Sébastien Grippi, Directeur de l'Urssaf de Corse
- Mme Evelyne Fleuret, Directrice de Mission
- M. Cyrille Hagneré, Adjoint au Directeur des statistiques, Responsable du département Risques Recherche Evaluation et Publications
- Mme Annabel Klein , Adjointe au responsable du département Risques Recherche Evaluation et Publications
- M. Emmanuel Laurent, Directeur financier, Directeur central trésorerie, banque, finance et investissement
- M. François Lavigne, Sous-directeur Trésorerie au siège et relations avec les partenaires, Direction Financière
- M. Camille L'Hernault, Agent comptable de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale
- Mme Sophie Rivière, Chargée d'études
- Mme Anne-Laure Zennou, Responsable du département des statistiques et de l'animation du réseau

8.7. Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques

- M. Jean-Christophe Couvy, Président du CA
- M. Christophe Iaccobi, Vice-président du CA

8.8. Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique

- Mme Adelaïde Amouzou, Responsable *reporting* et coordination Caisse des Dépôts
- M. Ngo Chi-Thien, Responsable *Asset and Liability Management* et Actuariat
- M. Vincent Lidsky, Président
- M. Régis Pélissier, Directeur

8.9. Conseil d'orientation des retraites

- M. Emmanuel Bretin , Secrétaire général
- Mme Frédérique Nortier-Ribordy, Chargée de mission

8.10. Cour des comptes

- M. Yves Guégano, conseiller maître
- M. Bernard Lejeune, président de la 6ème chambre
- Mme Corinne Soussia, conseillère maître, présidente de la 4ème section de la 6ème chambre

8.11. Institut des politiques publiques (IPP)

- M. Patrick Aubert, Expert senior
- M. Todor Tochev, Economiste sénior

8.12. Personnalités qualifiées

- M. Denis Le Bayon, inspecteur général des affaires sociales
- M. Jean-Jacques Marette, Animateur du conclave sur les retraites, ancien directeur général de l'Agirc-Arrco
- M. Pierre Prady, Inspecteur des finances

ANNEXE IV

Analyse de l'évolution des rémunérations et des effectifs employés dans les entités relevant des fonctions publiques hospitalières et territoriales au travers des déclarations sociales

SOMMAIRE

1. DES DONNÉES ISSUES, D'UNE PART, DE LA DÉCLARATION ANNUELLE DES DONNÉES SOCIALES ET DES DÉCLARATIONS PÉRIODIQUES POUR LES ANNÉES 2012 À 2024 ET, D'AUTRE PART, DE LA DÉCLARATION SOCIALE NOMINATIVE POUR LES MILLÉSIMES 2022 À 2024, UNE CIRCULARITÉ AVÉRÉE DES FINANCEMENTS 2

1.1. Une montée en charge progressive de la DSN dans le secteur public, une première exploitation des données 2

1.2. Des données permettant d'apprécier les dynamiques à l'œuvre en termes d'effectifs employés et de rémunérations versées 2

1.3. Des effets différents des évolutions des agents recrutés et des rémunérations pour la CNRACL, pour les entités d'emploi et pour les finances publiques 3

1.4. Une approche large des entités, des rémunérations et des effectifs employés 4

1.4.1. Les données mobilisées auprès de l'Acoss ou Urssaf caisse nationale 5

1.4.1.1. Des données de gestion 5

1.4.1.2. Des données globales via la déclaration annuelle des données sociales pour les exercices depuis 2012, une approche très détaillée -grâce à la déclaration sociale nominative- pour les exercices 2022 à 2024 5

1.4.1.3. Un jeu de données sur douze ans et un ensemble géographique large 6

1.4.1.4. Une approche selon les profils de cotisants 6

1.4.1.5. Des approches directes et indirectes des assiettes et des salariés. 6

1.4.2. Des données qui restent à prendre avec précaution mais qui mériteraient d'être suivies par le gestionnaire, les partenaires sociaux et les tutelles 7

2. ENTRE 2012 ET 2024, UNE CROISSANCE DES RECETTES PORTÉE PAR LES EMPLOYEURS HOSPITALIERS, DES DONNÉES GLOBALES QUI NE PERMETTENT PAS DE DOCUMENTER UN ÉVENTUEL MOUVEMENT DE BAISSE, EN VALEUR OU EN VOLUME, DES AGENTS TITULAIRES COTISANT À LA CNRACL AU PROFIT D'AUTRES AGENTS COTISANT AU RÉGIME GÉNÉRAL 8

2.1. Des rémunérations versées par les employeurs publics hospitaliers et territoriaux en hausse sensible entre 2012 et 2024 mais des proportions comparables aux évolutions du secteur privé, hors crise sanitaire 8

2.2. Une croissance des rémunérations portée par les agents cotisant à la CNRACL et ceux cotisant au régime général 9

2.3. Un poids évident des collectivités territoriales en nombre de salariés mais moindre en termes de rémunérations versées par salarié 10

2.4. Les structures de rémunérations versées aux différentes catégories d'agents ou de salariés divergent entre les employeurs hospitaliers et territoriaux 11

2.5. Globalement, les rémunérations versées aux agents cotisant à la CNRACL demeurent prédominantes et les données ne permettent pas de percevoir une dynamique de hausse des emplois de titulaires à temps partiel ou de contractuels ...13

2.6. Les dynamiques à l'œuvre dans chaque secteur employeur sont néanmoins très différentes 14

3. L'ANALYSE DES DONNÉES DÉTAILLÉES DISPONIBLES POUR LES ANNÉES 2022 À 2024 PERMET D'APPRÉCIER DES DYNAMIQUES COMPLÉMENTAIRES ET UNE TENDANCE À LA STAGNATION DES AGENTS TITULAIRES ET À UN ESSOR DES CONTRACTUELS 15

3.1. Des données globales, agrégées, accessibles par secteur et par catégories d'agents mais en cours de fiabilisation 15

3.2. L'analyse des données d'effectifs permet de cerner de premiers mouvements de substitution d'emplois, intervenant au détriment de la CNRACL 17

3.2.1. Une légère baisse du poids des agents cotisant à la CNRACL entre 2022 et 2024 18

3.2.2. Une hausse du poids des agents cotisant aux régimes de droit commun entre 2022 et 2024 20

3.3. Les données de rémunérations permettent des approches complémentaires ... 22

3.3.1. Des rémunérations qui évoluent positivement entre 2022 et 2024 avec des hausses plus prononcées du côté des employeurs hospitaliers 22

3.3.2. Toutes catégories d'agents et secteurs confondus, une hausse plus marquée des rémunérations versées aux agents relevant des régimes de salariés du privé 23

3.3.3. Du côté des fonctionnaires titulaires, une hausse notable des rémunérations versées aux agents relevant des régimes des salariés du privé, du seul fait des employeurs hospitaliers 25

3.3.4. S'agissant des contractuels, une hausse notable des rémunérations versées à ces agents portée par une hausse de près d'un quart de la masse salariale mobilisée par les collectivités territoriales à ce titre en trois ans 26

3.3.5. Les autres catégories non directement identifiées contribuent fortement à al dynamique de renforcement des agents cotisant aux régimes des salariés du privé 27

3.4. Les données de salariés moyens par tête en DSN indiquent que les rémunérations sont plus élevées pour les fonctionnaires titulaires mais moins dynamiques que pour les autres catégories 28

3.5. Le rapprochement de l'assiette soumise à contributions sociales et l'assiette CNRACL permet d'apprécier les ordres de grandeur et le dynamisme avéré des primes versées 29

4. LES DONNÉES DISPONIBLES EN DSN PERMETTENT DE DISPOSER D'UN « PORTRAIT » DES AGENTS EMPLOYÉS ET RÉMUNÉRATIONS VERSÉES PAR LES DIFFÉRENTES ENTITÉS, POINT DE REPÈRE EN VUE D'UN SUIVI À DÉVELOPPER À L'AVENIR 30

4.1. Les employeurs hospitaliers et territoriaux présentent des caractéristiques très différentes en 2024 30

4.1.1. Les collectivités territoriales emploient le plus grand nombre d'agents et comptent en leurs seins la plus forte proportion d'agents cotisant à la CNRACL 30

4.1.2. Les collectivités territoriales contribuent à près de deux fois plus que les employeurs hospitaliers à l'assiette des cotisations CNRACL 31

4.1.2.1. Les employeurs hospitaliers et territoriaux servent, compte tenu de leurs poids respectifs, des niveaux équivalents de rémunérations cotisées aux régimes de retraite et des autres éléments de rémunération (primes, avantages accessoires, etc.) 31

4.1.2.2. En revanche, quel que soit le régime de cotisation au titre du risque vieillesse, les rémunérations moyennes sont notablement plus élevées dans le secteur hospitalier et médicosocial que dans les collectivités territoriales 32

4.2. Au sein des employeurs publics du champ sanitaire, des différences notables entre les acteurs hospitaliers, médicosociaux et les autres acteurs 33

4.2.1. Près des deux tiers des agents employés dans le secteur public sanitaire cotisent à la CNRACL mais cette proportion est nettement plus faible pour les acteurs du médicosocial public 33

4.2.2. 51% des éléments de rémunérations versées par les employeurs hospitaliers ne donnent pas lieu à cotisations CNRACL 34

4.3. Les collectivités territoriales sont avant tout le reflet du poids en leur sein des communes et des départements et l'analyse de l'emploi montre le caractère déterminant du bloc local sur les ressources de cotisations 35

4.3.1. Au sein des collectivités territoriales, 67% des emplois donnent lieu à cotisations à la CNRACL du fait du poids déterminant du bloc communal 35

4.3.2. Une part encore plus importante des rémunérations versées donne lieu à cotisations à la CNRACL 37

4.3.3. Près d'un euro sur deux de rémunérations versées par les collectivités ne donne pas lieu à cotisations à la CNRACL 39

5. LES TRAVAUX PERMETTENT D'IDENTIFIER LES RÉMUNÉRATIONS QUI POURRAIENT ÊTRE SOUMISES À PRÉLÈVEMENT AU TITRE DE LA CNRACL 41

5.1. Deux approches possibles : l'élargissement de la population affiliée à la CNRACL pour l'évolution de l'assiette sur laquelle sont appliquées les cotisations à la CNRACL 41

5.2. Ces deux approches auraient des effets pluriels que la mission ne peut intégralement chiffrer 41

5.3. Des impacts peuvent partiellement être mesurés sous forme d'ordres de grandeur et avant tout du point de vue de la CNRACL 43

5.3.1. Des ordres de grandeur à prendre avec précaution et représentatifs, à titre principal, uniquement des impacts en recettes pour la CNRACL au titre de l'année 2024, dernière année disponible en DSN 43

5.3.2. La mission a étudié cinq scénarios, du point de vue de la CNRACL, à partir des données mobilisables 44

5.4. Les scénarios systémiques affectant la base cotisante conduiraient à augmenter l'assiette soumise à cotisations de la CNRACL dans des ordres de grandeur compris entre 18 et 167 milliards d'euros et concerneraient les situations d'entre 1 et 3,1 millions d'agents en équivalent temps plein 46

5.5. Ces scénarios, favorables à court terme à la CNRACL mais dont les effets à moyen et long termes ne sont pas chiffrés induiraient des transferts financiers annuels bruts compris entre 5,6 et 57,9 milliards d'euros au profit de la CNRACL 47

5.6. Ces premières approches doivent aussi être rapprochés des ordres de grandeur de ces décisions pour les autres régimes, évaluables en première intention si l'on retient les régimes de droit commun du privé entre 30 et 46Mds€ 48

6. LES MODALITÉS DE NEUTRALISATION OU DE RENCHÉRISSEMENT DU COÛT DES EMPLOIS OU DES RÉMUNÉRATIONS NE DONNANT PAS LIEU À COTISATION À LA CNRACL PEUT PRENDRE PLUSIEURS FORMES 51

Annexe IV

Un des moyens permettant de mesurer la nature des emplois et des rémunérations donnant lieu à cotisation à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) est d'exploiter les déclarations sociales que font régulièrement les employeurs auprès des organismes sociaux.

Cette annexe comporte trois parties de volumes, natures et portées différentes :

- **Cette annexe repose sur l'exploitation des données brutes issues des déclarations sociales**, si ces informations sont en cours de fiabilisation, elles permettent de cerner des tendances ;
- **La première partie présente les données mobilisées** *via* ces déclarations, leurs natures et leurs limites, ainsi que les tendances qu'elles permettent potentiellement d'observer ; elle **met en avant le caractère circulaire des financements** accordés aux régimes publics de retraites et les **effets des évolutions pour les employeurs, les salariés et les finances publiques** ;
- **La deuxième partie décrit les tendances à l'œuvre entre 2012 et 2024**, observables au travers des déclarations annuelles des données sociales ;
- **La troisième partie vise à analyser les données plus précises, disponibles uniquement sur les années 2022 à 2024** au travers de la déclaration sociale nominative ;
- **La quatrième présenter un « portrait » des emplois et rémunérations** au travers des informations disponibles par secteur et structure d'emplois au sein des entités relevant des fonctions publiques hospitalière et territoriale, afin de faciliter le suivi des tendances à l'œuvre ; **ce « portrait est très différent de l'image classiquement présentée dans les statistiques publiques** qui sont largement basées sur des données budgétaires ou en effectifs physiques appréciées au 31 décembre de chaque année (données du système d'information sur les agents des services publics - **Siasp**)[1] ; **la divergence entre les données actuellement mobilisées et celles disponibles au travers des déclarations sociales, justifie un suivi rénové de l'emploi et des rémunérations territoriales et hospitalières** ;
- Fort de ces éléments, **en cinquième partie, l'annexe avance de premiers ordres de grandeur des possibilités d'extension de l'assiette cotisée ou de la population des agents affiliés à la CNRACL** au titre du risque vieillesse ; elle décrit des grandeurs tant pour la CNRACL que pour les autres régimes concernés en termes de gains et de pertes ;
- Enfin, **en sixième partie, de manière succincte, les différents leviers permettant de neutraliser ou de renchérir le coût des emplois et rémunérations ne donnant pas lieu à cotisation CNRACL sont présentés**.

[1] Ces données sont disponibles dans l'annexe 10 – *Les évolutions de la population affiliée et des recettes de la CNRACL et les impacts des hausses de taux sur les stratégies d'emploi*. La mission constate les différences entre les deux approches, si elle n'a pu mener les travaux de rapprochement et de comparaison à leur terme, elle souligne la nécessité pour les administrations concernées de procéder au rapprochement des informations disponibles dans les deux sources.

1. Des données issues, d'une part, de la déclaration annuelle des données sociales et des déclarations périodiques pour les années 2012 à 2024 et, d'autre part, de la déclaration sociale nominative pour les millésimes 2022 à 2024, une circularité avérée des financements

1.1. Une montée en charge progressive de la DSN dans le secteur public, une première exploitation des données

Pour le secteur public, le déploiement de la déclaration sociale nominative (DSN) a été assuré à compter de l'exercice 2022. Les données sont donc disponibles à compter de cette date. Leur **fiabilité** demeure **relative**, **tout particulièrement si on compare ces données avec celles mobilisées pour le secteur privé**.

En effet, les services statistiques de l'Urssaf caisse nationale ou de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) opèrent, depuis la montée en charge et la généralisation au sein du secteur privé de la DSN, des actions et opérations de fiabilisation. Ce déploiement est plus récent sur le champ du secteur public. Ces opérations de fiabilisation n'ont donc pu être menées. Elles revêtent, en raison de la nature particulière des acteurs publics, des degrés moindres[2].

Aussi, **les travaux menés par la mission constituent-ils de premières tentatives d'exploitation des données disponibles** *via* la DSN **sur le champ des employeurs territoriaux et hospitaliers**, dans une approche et un usage aussi larges. Pour autant, de manière globale, les éléments produits sont apparus cohérents à la mission et donc susceptibles d'être présentés ci-après.

L'annexe mentionne également les éventuelles atypies et anomalies déclaratives afin que le lecteur ou les analystes suivant puissent, le cas échéant, les prendre en compte dans l'exploitation -souhaitable- de données nouvelles et à fiabiliser.

1.2. Des données permettant d'apprécier les dynamiques à l'œuvre en termes d'effectifs employés et de rémunérations versées

Ces données revêtent un caractère clef pour la CNRACL mais aussi pour l'ensemble des décideurs publics.

[2] Par exemple, les opérations de fiabilisation des données, de contrôle sur place ou sur pièces ne sont pas toujours de même nature sur le champ du secteur privé et sur celui du secteur public. En effet, pour le secteur privé, les Urssaf agissant pour la quasi-intégralité des organismes (à l'exception notable des institutions de retraite complémentaire) alors que, pour le champ public, leur intervention se limite au recouvrement des cotisations légales obligatoires et ne relevant pas d'entités spécialisées. Par exemple, les Urssaf n'interviennent pas en ce qui concerne le recouvrement et le contrôle des cotisations dues à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL).

Sont disponibles *via* la DSN non seulement des **données d'assiette de prélèvements sur revenus d'activité**, soit l'ensemble des rémunérations déclarés par les employeurs **mais aussi des données relatives aux effectifs** employés. La mission a essayé de croiser les données d'assiettes disponibles pour disposer d'une approche concernant l'évolution tant des éléments de rémunération au sein de la fonction publique hospitalière (FPH) et de la fonction publique territoriale (FPT) que celle des effectifs employés. **Ces éléments sont clefs pour la CNRACL en ce qu'ils déterminent, dans une approche démographique, sa « base cotisante » mais aussi, dans une approche financière ou comptable, l'assiette sur laquelle porte les taux des cotisations la finançan**t. Une approche différenciée ou relative permet de déterminer les agents échappant à cette base cotisante tout comme les éléments de rémunérations qui ne seraient pas compris dans l'assiette soumise à prélèvement.

Pour les acteurs publics, ces données permettent donc de cerner les dynamiques à l'œuvre en termes d'effectifs employés et de rémunérations versées.

1.3. Des effets différents des évolutions des agents recrutés et des rémunérations pour la CNRACL, pour les entités d'emploi et pour les finances publiques

Ces éléments sont clefs aussi en ce que **les objectifs poursuivis par les acteurs publics sont pluriels et peuvent potentiellement avoir des impacts opposés** (schéma 1).

En effet :

- **Du point de vue de la CNRACL,**
  - l'embauche d'agents et/ou les augmentations de rémunération ont, à court terme, un effet positif sur les finances de la CNRACL en ce que ces dynamiques conduisent à augmenter la base cotisante ou l'assiette cotisée, donc à majorer les recettes de la CNRACL ; dans un deuxième temps, cet effet est potentiellement moindre en ce que les pensions versées tiennent compte *in fine* de ces dynamiques ;
  - la maîtrise ou la baisse des effectifs et la maîtrise des rémunérations ont un effet négatif sur les comptes de la CNRACL et on ne note pas directement d'effet de deuxième rang ;
- **Du point de vue des employeurs publics et de leurs agents,**
  - l'embauche d'agents ou la hausse des rémunérations conduit à augmenter les dépenses de personnel ;
  - la maîtrise ou la baisse des effectifs et la maîtrise des rémunérations permet *a contrario* de contenir les dépenses de personnel ;
  - les évolutions à la hausse ou à la baisse des taux ou de l'assiette ont des effets de mêmes natures ; ils posent en outre la question du financeur ou du bénéficiaire de cette tendance qui peut être soit l'employeur soit l'agent (hausse ou baisse de la rémunération nette perçue) ;

- **Du point de vue des finances publiques,**
  - l'embauche d'agents ou la hausse des rémunérations conduit à augmenter les dépenses publiques, en particulier dans le cas de figure où ces surcoûts sont compensés par les financeurs ; symétriquement, cette dynamique améliore, dans un premier temps, les finances de la CNRACL ;
  - la maîtrise ou la baisse des effectifs et la maîtrise des rémunérations a des effets positifs sur les dépenses des entités d'emploi et un effet négatif sur l'équilibre de la CNRACL[3].

Schéma 1 : Effets des évolutions des emplois et des rémunérations

Entité / secteur	Mesure	Impact financier de la mesure sur l'entité / le secteur
CNRACL	*Hausse des effectifs et/ou des rémunérations*	*Amélioration des cotisations puis, à terme, hausse des dépenses*
	Baisse ou maîtrise des effectifs et/ou des rémunérations	*Détérioration des cotisations puis, à terme, maîtrise ou baisse des dépenses*
Employeurs	*Hausse des effectifs et/ou des rémunérations*	*Hausse des dépenses de personnel*
	Baisse ou maîtrise des effectifs et/ou des rémunérations	*Baisse ou maîtrise des dépenses de personnel*
Finances publiques	*Hausse des effectifs et/ou des rémunérations*	*Amélioration CNRACL, détérioration employeur - sens et impact variant selon la compensation des surcoûts employeurs*
	Baisse ou maîtrise des effectifs et/ou des rémunérations	*Détérioration CNRACL, amélioration employeur - sens et impact variant selon qui supporte la détérioration CNRACL*

Source : Travaux mission.

1.4. Une approche large des entités, des rémunérations et des effectifs employés

Les extractions ont été assurées en identifiant les entités déclarantes qui, du fait de leur nature, relèvent du champ de la FPH ou de la FPT[4].

Les données présentées ci-après (encadré 1) **ne comprennent donc pas les agents relevant de ces deux versants de la fonction publique mais n'étant pas en activité dans une structure relevant de ce champ**. Ne sont ainsi notamment pas compris les agents faisant l'objet d'un **détachement** ou d'une **mise à disposition** de tiers. En revanche, **tous les agents salariés par ces structures sont dans le champ de l'analyse, qu'ils soient titulaires ou non.**

Les rémunérations sont ici prises dans l'approche la plus large : tous les éléments de rémunération sont pris en compte.

[3] Ces mécanismes s'entendent sans prise en compte des effets de second rang découlant des autres prélèvements obligatoires et notamment des prélèvements -directs ou indirects- supportés par les personnes morales ou physiques.

[4] Ces entités sont identifiées dans le système d'information des Urssaf et en DSN car ils ne relèvent pas du droit commun du recouvrement et du contrôle applicable aux entités privées.

En ce qui concerne les **effectifs**, ceux-ci sont appréciés **de deux manières**. Sont ainsi décomptés :

- **le nombre des salariés qui ont été effectivement déclarés** au cours de l'année ; par conséquent un salarié peut ici être compté à plusieurs reprises en ce qu'il a été déclaré plusieurs fois ;
- **les salariés déclarés en équivalent temps plein**, en tenant compte, pour chaque salarié, des horaires travaillés par les individus ; la mission a décidé de retenir avant tout cette notion.

Encadré 1 : Sources et méthodes

Les données sont issues des extractions assurées par l'Acoss – Urssaf caisse nationale à la demande de la mission.
Les extractions ont été faites sur les bases DADS et DSN.
Toutes les entités cotisantes relevant du champ des collectivités territoriales et des établissements publics de santé et médicosociaux ont été intégrées dans la requête.
Les données utilisées en DSN sont celles du bloc 51 pour les assiettes et les effectifs. Les données d'effectifs déclarées ont été proratisées selon les données de temps de travail disponibles pour chaque salarié afin de calculer des équivalents temps plein.
Les données d'intérim sont déclarées à part dans la DSN. Elles ont donc été traitées par ailleurs (voir annexe 6 - *Analyse du recours à l'intérim dans les entités relevant des fonctions publiques hospitalières et territoriales*).

Source : Acoss – Urssaf caisse nationale, travaux mission.

1.4.1. Les données mobilisées auprès de l'Acoss ou Urssaf caisse nationale

1.4.1.1. Des données de gestion

Les données sont issues des **données de gestion transmises aux** unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (**Urssaf**) et, outremer, aux caisses générales de sécurité sociale (CGSS) dans le cadre de leurs activités de recouvrement.

Par nature, **elles reflètent la qualité des déclarations produites par les entités publiques,** qui a été régulièrement amélioré au fil des ans, notamment dans le cadre du déploiement de la déclaration sociale nominative (DSN). Pour autant, il n'est pas possible ici de faire la part des éléments reflétant de sous déclarations, de fraudes ou d'éventuelles erreurs déclaratives. Les dernières années permettent de procéder à de nouvelles opérations de vérification qui soulignent indirectement l'amélioration de la qualité des déclarations du secteur public (voir *infra*).

1.4.1.2. Des données globales via la déclaration annuelle des données sociales pour les exercices depuis 2012, une approche très détaillée -grâce à la déclaration sociale nominative- pour les exercices 2022 à 2024

Les données correspondent, avant 2022, aux données agrégées au niveau de chaque établissement ou entité d'emploi déclarées par les cotisants considérés et, à partir de données 2022, aux données individuelles, salarié par salarié, déclarées dans le cadre de la déclaration sociale nominative.

Une attention particulière doit être portée aux données fournies au titre de 2022 qui reflètent potentiellement la montée en charge de la DSN **: les évolutions entre 2022 et 2023 ne peuvent ainsi être analysées comme reflétant uniquement une dynamique de rémunération ou d'emploi mais pouvant aussi correspondre à des données imparfaitement déclarées**.

Les données désormais disponibles à un niveau individuel sur le champ considéré sont considérées comme solides et fiables : les travaux de vérification assurés par la mission et l'Acoss[5] ont conclu à une forte qualité des données disponibles et prises dans leur ensemble (forte fiabilité au niveau *macro* mais moindre au niveau *micro*). Les informations transmises par les déclarants hospitaliers et territoriaux sont cohérentes avec celles qui pouvaient être attendues. En 2023 et 2024, les erreurs ou spécificités semblent présenter des poids et valeurs résiduels.

1.4.1.3. Un jeu de données sur douze ans et un ensemble géographique large

La période embrassée court donc globalement **de 2012 à 2024**. Le champ géographique retenu est celui de **l'ensemble du territoire national** (France métropolitaine, DROM et Mayotte).

1.4.1.4. Une approche selon les profils de cotisants

Les données sont issues d'une **sélection portant sur les seules entités relevant des catégories juridiques disponibles dans les fichiers**. Cela correspond aux déclarations des collectivités territoriales et des établissements publics de santé et médicosociaux[6]. Les catégories « autres » pour la FPH et la FPT correspondent aux entités ne relevant pas de grandes catégories mais relevant du champ de ces entités juridiques.

1.4.1.5. Des approches directes et indirectes des assiettes et des salariés

Sur la base de la sélection de ces entités déclarantes[7], les données disponibles sont analysées. Il est ainsi **possible d'identifier les assiettes de rémunération déclarées au titre des agents employés et les régimes et branches bénéficiant des cotisations et contributions sociales correspondantes**. Il est également **possible de faire la part des agents selon le statut déclaré par leur employeur en DSN et également selon leur quotité travaillée**.

Les assiettes et régimes bénéficiaires **permettent aussi de faire la part des rémunérations selon leur nature (traitement de base et primes** pour les fonctionnaires) et de distinguer les agents titulaires selon qu'ils cotisent ou non à la CNRACL[8].

---

[5] *Via* sa direction des statistiques des études et de la prévision (DISEP).

[6] Donc pour les collectivités territoriales (CT_commune / CT_EPCI / CT_CCAS / CT_dept / CT_region / CT_autre) et pour les EPS ou EPS (CH_autre / CH_CMS / CH_Hop).

[7] Les entités versant en lieu unique sont prises en compte, il n'est pas proposé de segmentation géographique des données qui restent agrégées au niveau national.

[8] En particulier, les agents titulaires travaillant moins de 28 heures hebdomadaires et les PUPH relèvent du régime général.

La mission a plus particulièrement, sur la base des échanges intervenus avec l'Acoss, retenu les variables ci-après : **la rémunération brute non plafonnée et soumise à cotisations et contributions sociales** (bloc 51), **les revenus d'activité soumis à la contribution sociale généralisée** et à la contribution au remboursement de la dette sociale (bloc 78 cd04), **les revenus soumis à cotisations CNRACL** (bloc 78 cd48). La différence entre les deux assiettes, permet, pour les fonctionnaires titulaires, d'avoir une approche des primes versés aux agents. **L'analyse des populations et assiettes relevant, d'une part, de la CNRACL et, d'autre part, du régime général ou des autres régimes, permet de disposer d'ordres de grandeur des montants qui seraient cotisés à la CNRACL dans le cas où son champ d'affiliation serait étendu aux primes.**

Les données d'effectifs retenues sont celles au titre d'une des assiettes mobilisées (bloc 51). Elles correspondent aux moyennes annuelles des agents déclarés pour un mois par une entité déclarante ou cotisante[9]. Ces éléments sont corrigés et corrigeables par l'approche par statut. Des données très agrégées sont par ailleurs disponibles et produites en ETPMA à partir de l'ensemble des données disponibles au sein de la DSN. Des données agrégées sont également disponibles et proposées concernant l'intérim pour les seules années récentes où des données individuelles sont mobilisables (2022, 2023, 2024 – voir annexe 6 - *Analyse du recours à l'intérim dans les entités relevant des fonctions publiques hospitalières et territoriales*).

1.4.2. Des données qui restent à prendre avec précaution mais qui mériteraient d'être suivies par le gestionnaire, les partenaires sociaux et les tutelles

Dans un contexte de montée en charge d'une nouvelle modalité déclarative et en l'absence d'opérations de fiabilisation, les données sur l'année 2022 et l'évolution entre l'année 2022 et 2023 doivent être prises avec une certaine distance. En revanche, les données de fin de période sont plus fiables en ce que les déclarants ont progressivement intégré la bonne manière de renseigner les messages DSN (voir aussi *infra*, point 3.1).

Pour autant, le suivi de ces données revêt une importance particulière tant pour la CNRACL que pour l'ensemble des décideurs publics. Compte tenu des sources mobilisées (voir *supra*, encadré 1), la mission propose de systématiser le calcul d'indicateurs à périodicité annuelle (encadré 2).

Encadré 2 : Indicateurs d'assiette, d'effectifs, de régimes et segmentations à retenir

Les données exploitées dans le cadre de la présente annexe seraient à mobiliser à intervalles réguliers pour apprécier les évolutions à l'œuvre. Relèvent des mesures utiles : les assiettes cotisées au titre de la contribution sociale généralisée, au titre des différentes cotisations retraite et les effectifs correspondants (en ETP). Ces données ont vocation à être appréciées par grand secteur de rattachement (FPH ou FOT) et, en leur sein, selon les segmentations disponibles (pour les collectivités : communes, CCAS, EPCI, départements, régions, autres ; pour les établissements publics de santé : hôpitaux, centres médicosociaux et autres). Elles permettent de calculer des salaires moyens par tête (SMPT) qui doivent aussi retenir l'attention.

Source : Acoss – Urssaf caisse nationale, travaux mission.

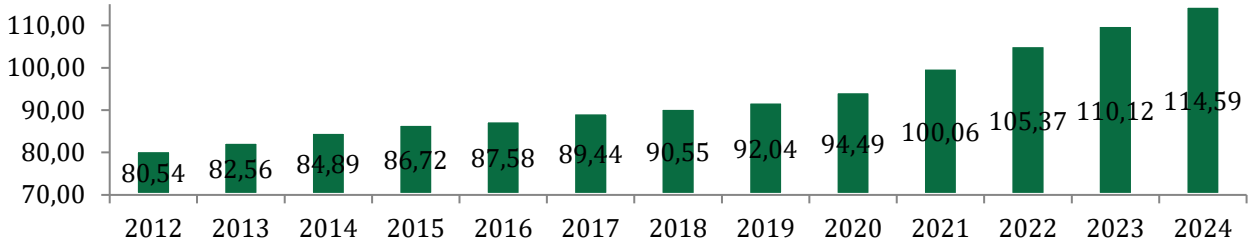
[9] Un agent travaillant une heure chaque mois est dénombré pour un agent ; un agent travaillant à temps plein pendant un mois de l'année compte pour 1/12ème d'agent ; un agent travaillant une heure pendant un mois de l'année compte aussi pour 1/12ème d'agent.

2. Entre 2012 et 2024, une croissance des recettes portée par les employeurs hospitaliers, des données globales qui ne permettent pas de documenter un éventuel mouvement de baisse, en valeur ou en volume, des agents titulaires cotisant à la CNRACL au profit d'autres agents cotisant au régime général

2.1. Des rémunérations versées par les employeurs publics hospitaliers et territoriaux en hausse sensible entre 2012 et 2024 mais des proportions comparables aux évolutions du secteur privé, hors crise sanitaire

Entre 2012 et 2024, les assiettes soumises à prélèvements sociaux, soit **les éléments de toutes natures versés par les employeurs territoriaux et hospitaliers à leurs agents de tous statuts ont crû de plus de 30Mds€** (graphique 1).

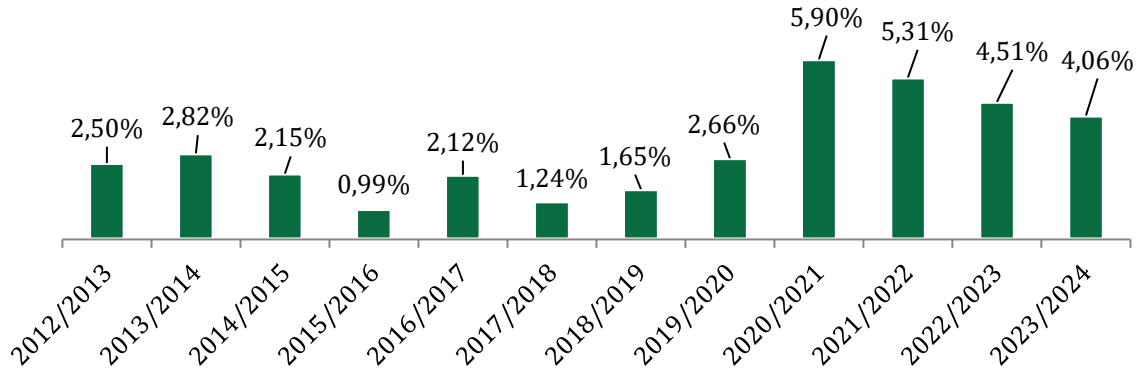
Graphique 1 : Rémunérations versées par les employeurs territoriaux et hospitaliers – entre 2012 et 2024 – en Mds€



Source : Acoss – données DADS et DSN au titre des années 2012 à 2024. Travaux mission.

Cette évolution est néanmoins très variable selon les années : **le taux annuel d'évolution oscille ainsi entre 1 et 6%** (graphique 2).

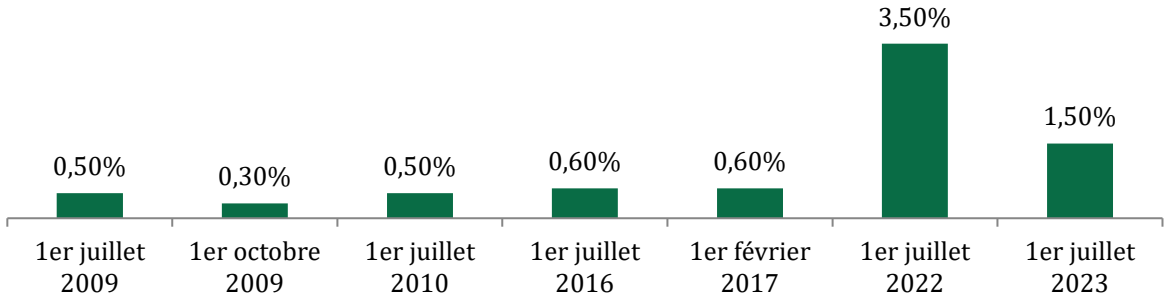
Graphique 2 : Evolution des rémunérations versées par les employeurs territoriaux et hospitaliers – entre 2012 et 2024 – en %



Source : Acoss – données DADS et DSN au titre des années 2012 à 2024. Travaux mission.

Ces évolutions ne sont pas déterminées directement et de manière univoque par les paramètres généraux de rémunération fixés par les pouvoirs publics, sans que les employeurs territoriaux et hospitaliers n'interviennent directement. Ainsi, **les évolutions de la valeur du point,** mesures concernant les deux fonctions publiques considérées, **n'expliquent que pour partie les dynamiques constatées** sur la période. Les évolutions des rémunérations ne résultent donc pas directement et uniquement de ces paramètres généraux, pris au niveau national, et s'appliquant à l'ensemble de la fonction publique. (graphique 3).

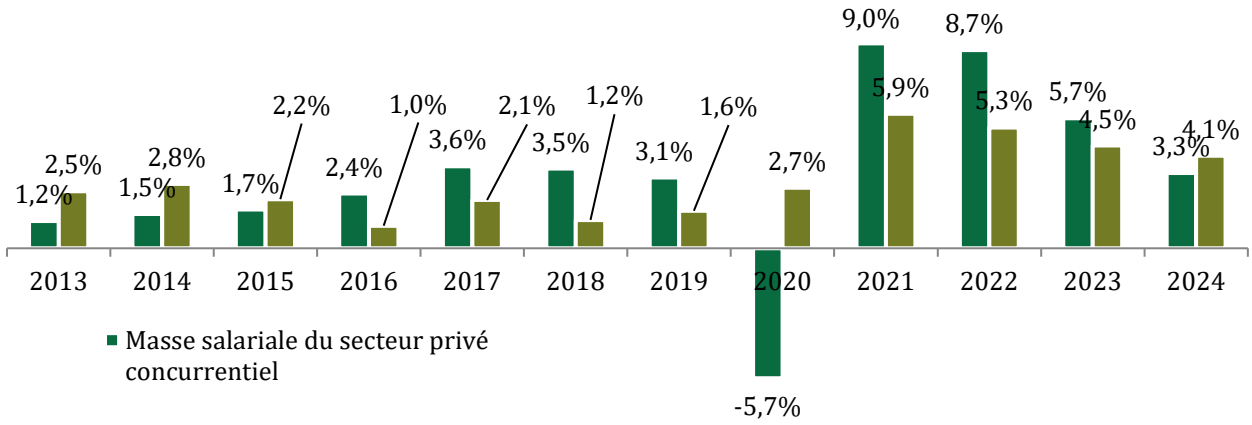
Graphique 3 : Hausses du point fonction publique – depuis 2009- en %



Source : Insee, données 2009 à 2025. Travaux mission.

Ces évolutions sont globalement cohérentes -hormis pendant la période de crise sanitaire- **avec celles constatées** en France **pour l'ensemble de la masse salariale du secteur privé** concurrentiel (graphique 4).

Graphique 4 : Evolutions annuelles de la masse salariale du secteur privé et des rémunérations versées par les employeurs territoriaux et hospitalier – en % - entre 2012 et 2024



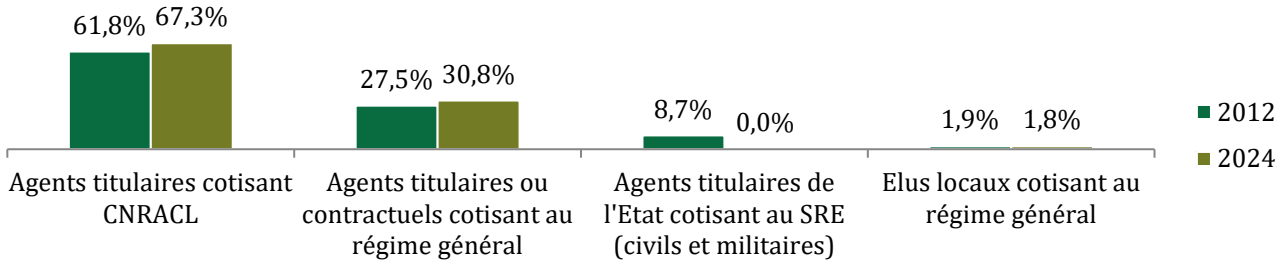
Source : Acoss – données DADS et DSN au titre des années 2012 à 2024 (REPSS financement joint au PLACSS 2025)[10]. Travaux mission.

2.2. Une croissance des rémunérations portée par les agents cotisant à la CNRACL et ceux cotisant au régime général

Les rémunérations de certaines catégories portent les dynamiques observées : ainsi, **entre 2012 et 2024**, au sein des effectifs employés par les employeurs territoriaux et hospitaliers, **ce sont les agents titulaires cotisant à la CNRACL et les agents titulaires ou contractuels cotisant au régime général qui prennent une place croissante**, du fait de la diminution des rémunérations versées aux agents relevant de la fonction publique d'Etat et de la relative stabilité des rémunérations versées aux élus (graphique 5).

[10] Soit le rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale joint au projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale pour 2025, voir https://evaluation.securite-sociale.fr/home/financement/1-4-2-evolution-de-la-masse-sala.html.

Graphique 5 : Rémunérations versées par les employeurs territoriaux et hospitaliers – par type d'agents – en 2012 et en 2024 - en % de l'ensemble des rémunérations versées

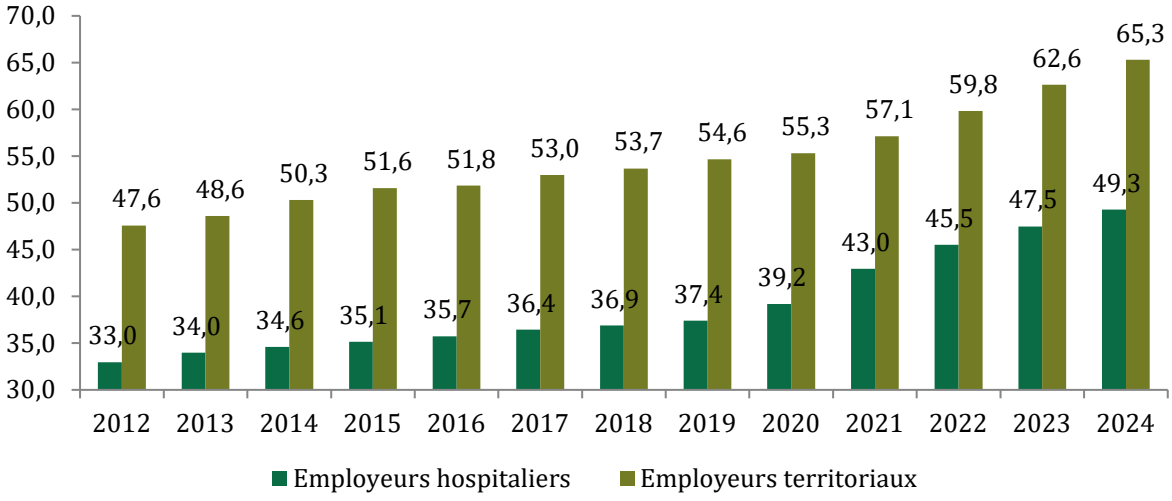


Source : Acoss – données DADS et DSN au titre des années 2012 à 2024. Travaux mission. Les catégories spécifiques (Détenus, service civique, accessoires de rémunérations, etc.) ne sont pas représentées car elles représentent moins de 0.01% des montants versés.

2.3. Un poids évident des collectivités territoriales en nombre de salariés mais moindre en termes de rémunérations versées par salarié

Ces évolutions sont en outre à apprécier au regard du poids respectif des employeurs hospitaliers et territoriaux : **les collectivités territoriales versent, en termes de mase de rémunérations, globalement entre 30 (2012) et 25 % (2024) de plus que les structures publiques sanitaires et médico-sociales** (graphique 6).

Graphique 6 : Rémunérations versées par les employeurs territoriaux et hospitaliers – entre 2012 et 2024 – en Mds€



Source : Acoss – données DADS et DSN au titre des années 2012 à 2024. Travaux mission.

Entre 2022 et 2024, les effectifs en équivalents temps plein sont disponibles : ils reflètent à nouveau le **poids prépondérant des employeurs territoriaux qui représentent près des deux tiers des effectifs employés**. Si le nombre d'agents croit dans les deux secteurs, le poids des employeurs territoriaux diminue sensiblement (-6.6 points sur la période – voir tableau 1). Ces données s'entendent ici tous types d'agents confondus (hors intérim). Sont donc pris en compte les titulaires comme les contractuels.

Tableau 1 : Salariés et agents en équivalents temps plein des employeurs territoriaux et hospitaliers – en nombre et en % - de 2022 à 2024

	2022		2023		2024	
	Nombre	***%***	***Nombre***	***%***	***Nombre***	***%***
Employeurs hospitaliers	862 892	*31,39%*	995 731	*34,69%*	1 171 987	*37,92%*
Employeurs territoriaux	1 886 425	*68,61%*	1 874 953	*65,31%*	1 918 518	*62,08%*
Total	**2 749 317**		**2 870 684**		**3 090 505**	

Source : Acoss – données DSN au titre des années 2022, 2023 et 2024. Travaux mission.

Si les collectivités territoriales emploient le plus grand nombre de salariés, leurs agents sont sensiblement moins bien rémunérés que les salariés des employeurs hospitaliers. Cela reflète directement la répartition par catégories hiérarchiques qui est différente ente les fonctions publiques territoriales et hospitalières (voir également annexe 10 - *Les évolutions de la population affiliée et des recettes de la CNRACL et les impacts des hausses de taux sur les stratégies d'emploi* . Si l'on rapporte la masse des rémunérations de toutes natures versées aux effectifs en équivalent temps plein, la différence apparaît significative puisque globalement les établissements publics sanitaires et médicosociaux rémunèrent leurs agents entre 40 à 20% de plus que les employeurs territoriaux. Mais ces fortes différences sur la période reflètent à la fois la fiabilisation progressive des déclarations et de forts mouvements de recrutement (tableau 2).

Tableau 2 : Rémunérations moyennes versées par équivalent temps plein par les employeurs territoriaux et hospitaliers – en € - de 2022 à 2024

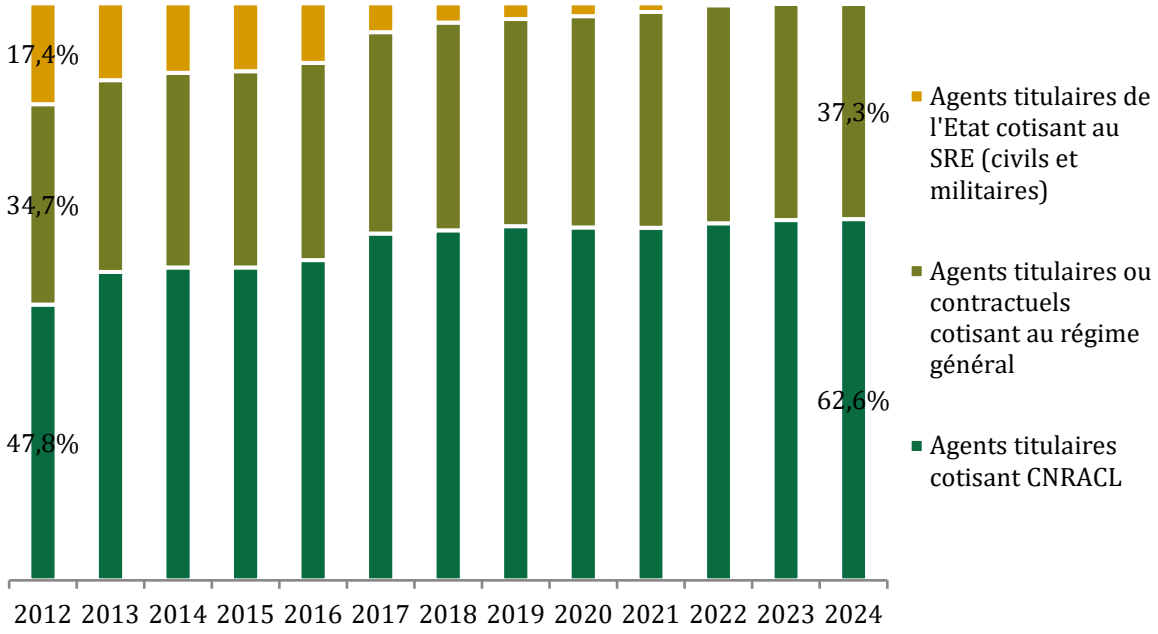
	2022	2023	2024
Employeurs hospitaliers	52 341	47 538	42 172
Employeurs territoriaux	31 297	32 927	33 458
Total	37 902	37 995	36 763

Source : Acoss – données DSN au titre des années 2022, 2023 et 2024. Travaux mission.

2.4. Les structures de rémunérations versées aux différentes catégories d'agents ou de salariés divergent entre les employeurs hospitaliers et territoriaux

Pour les employeurs hospitaliers, la tendance entre 2012 et 2024 est particulièrement nette : la hausse des rémunérations versées est directement portée par la hausse du poids des rémunérations des agents cotisant à la CNRACL dans l'ensemble des rémunérations versées. Cette tendance est en apparence clairement favorable aux recettes de la CNRACL. Elle a, par construction, un effet potentiel à terme sur les masses de pensions versées (graphique 7). Ce mouvement s'explique par **la disparition d'une catégorie d'agents : les agents titulaires employés par les établissements publics sanitaires et médicosociaux mais relevant de la fonction publique d'Etat, civile ou militaire**.

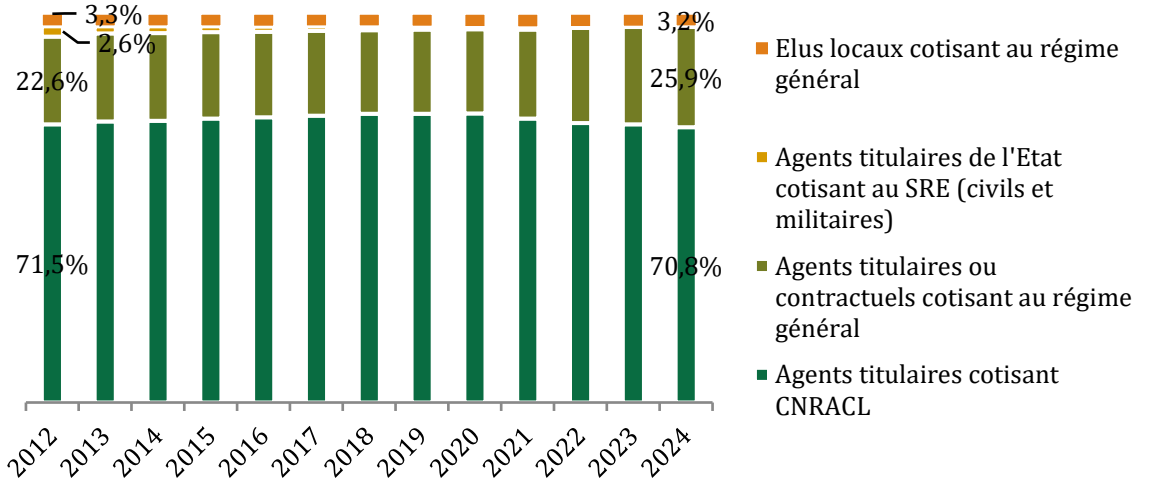
Graphique 7 : Structure des rémunérations versées par les employeurs hospitaliers – par type d'agents – entre 2012 et 2024 - en %



Source : Acoss – données DADS et DSN au titre des années 2012 à 2024. Travaux mission. Les catégories spécifiques (Détenus, service civique, accessoires de rémunérations, etc.*) ne sont pas représentées car elles représentent moins de 0.01% des montants versés.*

En ce qui concerne les employeurs territoriaux, la dynamique est différente : l**e poids des rémunérations versées au titre des agents cotisant à la CNRACL est stable, alors que la part des rémunérations versées au titre des agents cotisant au régime général croît plus sensiblement** du fait de la disparition des agents relevant de la fonction publique d'Etat, civile ou militaire. Le poids des élus est stable tout au long de la période. Cette dynamique globale est *a priori* neutre pour la CNRACL (graphique 8).

Graphique 8 : Structure des rémunérations versées par les employeurs territoriaux – par catégorie d'agents – entre 2012 et 2024 - en %



Source : Acoss – données DADS et DSN au titre des années 2012 à 2024. Travaux mission. Les catégories spécifiques (Détenus, service civique, accessoires de rémunérations, etc.*) ne sont pas représentées car elles représentent moins de 0.01% des montants versés.*

2.5. Globalement, les rémunérations versées aux agents cotisant à la CNRACL demeurent prédominantes et les données ne permettent pas de percevoir une dynamique de hausse des emplois de titulaires à temps partiel ou de contractuels

Ainsi, **entre 2012 et 2024, la CNRACL voit *a priori* sa situation confortée en ce que les rémunérations versées aux agents cotisant à la CNRACL sont supérieures à celles versées aux agents cotisant au régime général** (tableau 3).

Leur croissance est cependant moins forte : les rémunérations versées aux agents cotisant à la CNRACL augmentent de 55% entre 2012 et 2024. Celles versées aux agents cotisant au régime général augmentent pour leur part de 59%. Ces dynamiques différentes ne remettent cependant pas en cause la répartition des rémunérations entre catégories**. Il n'existe donc pas de tendance de nature à affecter l'équilibre de la CNRACL.**

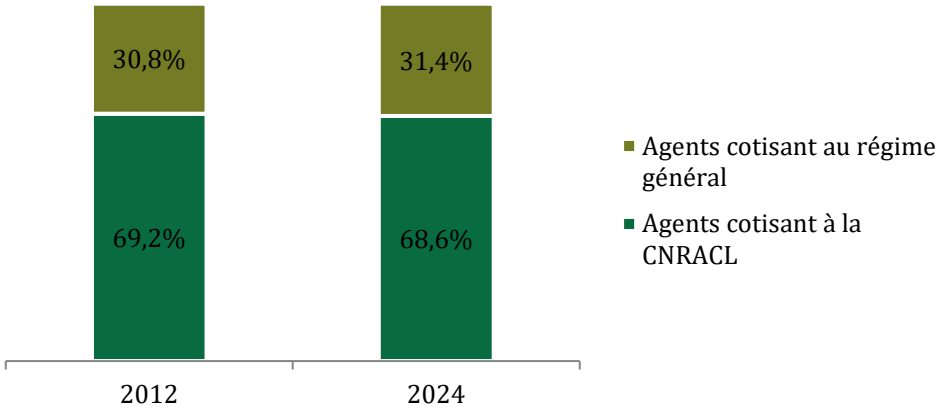
Tableau 3 : Rémunérations versées par les employeurs territoriaux et hospitaliers au titre de leurs agents relevant de la CNRACL ou du régime général – en Mds€

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Agents cotisant à la CNRACL	49,80	53,28	55,22	56,70	57,87	60,99	62,23	63,54	65,09	67,98	71,21	74,49	77,11
Agents cotisant au régime général	22,19	22,29	22,99	23,44	23,61	24,28	24,83	25,28	26,31	29,16	31,82	33,48	35,32

Source : Acoss – données DADS et DSN au titre des années 2012 à 2024. Travaux mission. Les agents cotisant au régime général correspondent aux agents titulaires travaillant moins de 28 heures hebdomadaires ou agents contractuels.

Ainsi, si l'on ne prend en compte que ces deux catégories, leur poids relatif évolue peu au cours de la période analysée (graphique 9). **La hausse des rémunérations versées aux agents cotisant au régime général,** donc aux agents contractuels ou aux agents titulaires travaillant moins de vingt-huit heures par semaine **est légère et peu perceptible**. **Son impact semble *a priori* des plus faibles sur l'équilibre financier de la CNRACL.**

Graphique 9 : Poids respectifs des rémunérations versées aux agents des employeurs territoriaux et hospitaliers selon qu'ils cotisent à la CNRACL ou au régime général au titre du risque vieillesse – années 2012 et 204 – en %

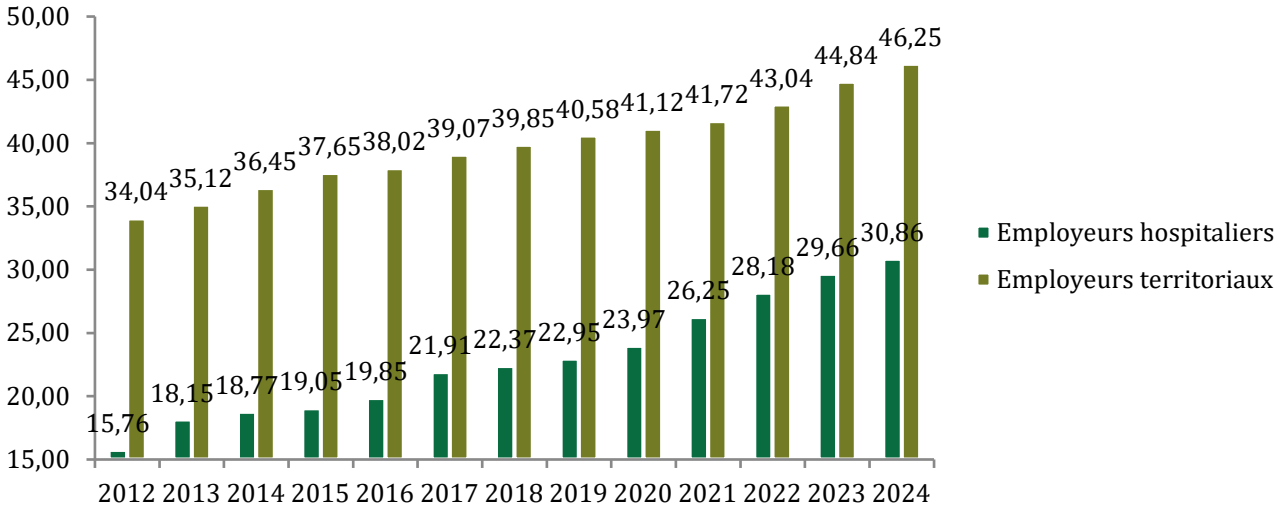


Source : Acoss – données DSN au titre des années 2022, 2023 et 2024. Travaux mission.

2.6. Les dynamiques à l'œuvre dans chaque secteur employeur sont néanmoins très différentes

La croissance des rémunérations versées aux agents cotisant à la CNRACL est très largement portée par les employeurs hospitaliers : entre 2012 et 2024, les rémunérations qu'ils versent au titre des agents cotisant à la CNRACL sont multipliées par deux alors que celles versées aux mêmes agents par les collectivités territoriales n'augmentent que de moitié (graphique 10). **Sur la période, la dynamique de financement de la CNRACL semble donc plus portée par les établissements publics de santé et médicosociaux**.

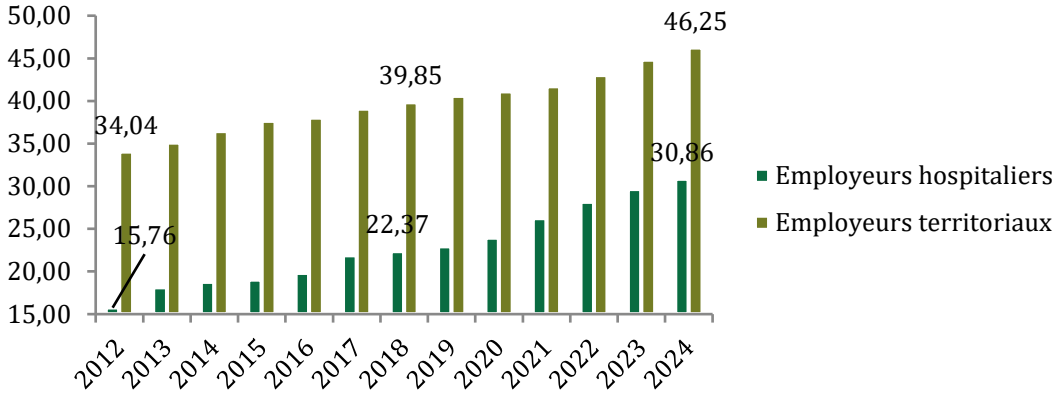
Graphique 10 : Rémunérations versées aux agents cotisant à la CNRACL par les employeurs territoriaux et hospitaliers– années 2012 et 204 – en Mds €



Source : Acoss – données DADS et DSN au titre des années 2012 à 2024. Travaux mission.

De même, les rémunérations versées par les employeurs hospitaliers à leurs agents cotisant au régime général (agents contractuels ou agents titulaires travaillant moins de vingt-huit heures par semaine) **doublent sur la période** (graphique 11). **La hausse est moins prononcée du côté des employeurs territoriaux** (+36%).

Graphique 11 : Rémunérations versées aux agents cotisant au régime général par les employeurs territoriaux et hospitaliers– années 2012 et 204 – en Mds €



Source : Acoss – données DADS et DSN au titre des années 2012 à 2024. Travaux mission.

Les données disponibles sur les assiettes de rémunération ne permettent donc **pas** à ce stade **de** cerner un **mouvement de substitution d'agents titulaires cotisant à la CNRACL à des agents, titulaires ou non, cotisant au régime général.** Les dynamiques à l'œuvre sont très différentes et **le poids des employeurs territoriaux pèse sur les résultats d'ensemble** (tableau 4).

Tableau 4 : Evolution des rémunérations versées par les employeurs territoriaux et hospitaliers au titre de leurs agents relevant de la CNRACL ou du régime général – entre 2012 et 2024 - en %

	Agents cotisant à la CNRACL	Agents cotisant au régime général
Employeurs hospitaliers	+ 95,8%	+ 60,7%
Employeurs territoriaux	+ 35,9%	+ 57,5%
Ensemble	**+ 54,8%**	**+ 59,2%**

Source : Acoss – données DADS et DSN au titre des années 2012 à 2024. Travaux mission. Les agents cotisant au régime général correspondent aux agents titulaires travaillant moins de 28 heures hebdomadaires ou agents contractuels.

3. L'analyse des données détaillées disponibles pour les années 2022 à 2024 permet d'apprécier des dynamiques complémentaires et une tendance à la stagnation des agents titulaires et à un essor des contractuels

3.1. Des données globales, agrégées, accessibles par secteur et par catégories d'agents mais en cours de fiabilisation

Les données mobilisées entre 2012 et 2024 sont générales et très agrégées. Les données disponibles pour les années 2022 à 2024 sont plus détaillées. Comme on l'a souligné, elles sont cependant à apprécier dans un contexte de montée en charge d'une nouvelle procédure de déclaration *via* la déclaration sociale nominative (DSN). Celle-ci a d'abord été déployée dans le secteur privé. Elle est le fruit d'actions constantes de fiabilisation des données déclarées en usant de plusieurs leviers (encadré 3).

Encadré 3 : La DSN, reflet d'une action continue de fiabilisation es données du secteur privé et de leur usage statistique

Les données disponibles en déclaration sociale nominative (DSN) et utilisées ci-après sont des données de gestion. Elles sont donc le reflet direct des déclarations effectués par chaque employeur ou chaque établissement cotisant. La DSN a été déployée dès 2013 pour l'ensemble des entités relevant du secteur privé, que ces entités aient une activité lucrative ou non. Ce déploiement s'appuyait sur une démarche ancienne de fiabilisation des données déclarées par le secteur privé, en particulier *via* la déclaration annuelle des données sociales, les déclarations mensuelles ou trimestrielles et les autres déclarations événementielles.

La particularité de la DSN est de reposer sur les informations disponibles dans le système ou logiciel utilisé par le déclarant, soit un « message » DSN, qu'il soit lié à une obligation périodique ou à un évènement (embauche ou licenciement, arrêt de travail, *etc.*).

Dans le secteur privé, la fiabilisation des données DSN a reposé sur plusieurs leviers : la sensibilisation et l'information -progressives et renforcées- des déclarants et des employeurs ; l'encadrement et l'amélioration des traitements et informations transmises par les logiciels de paye et les tiers déclarants ; la montée en puissance de dispositifs d'identification des atypies et anomalies déclaratives permettant, dès réception des informations, de solliciter une nouvelle validation des éléments atypiques par le déclarant ; la montée en puissance puis la reconduction d'opérations de contrôle sur pièces et sur place donnant lieu, le cas échéant à des corrections ou des redressements assortis de majorations de retard (équivalent à un taux d'intérêt) et de pénalités (revêtant la nature d'une sanction).

Outre ces opérations très fortes de fiabilisation des données administratives déclarées dans un but de recouvrement et de gestion, des actions de fiabilisation statistique ont été menées de manière régulière : au fil de l'usage du système de gestion, les statisticiens ont pu identifier les difficultés liées non à des erreurs de déclaration mais au système d'informations en tant que tel. Cette connaissance accrue a permis, de manière routinière, de fiabiliser les données produites et d'en renforcer la connaissance et la maîtrise. Elles ont pu en outre, parfois, justifier des évolutions de la nature même des déclarations. Ces actions conduisent aujourd'hui à considérer les données disponibles *via* l'Acoss (ou Urssaf-caisse nationale) sur le champ du secteur privé comme exhaustives et relevant un haut niveau de fiabilité.

Source : Acoss – Urssaf caisse nationale, travaux mission.

Le secteur public n'a été soumis à la DSN que plus récemment. Il ne relève pas des mêmes actions de fiabilisation que celles conduites de longue date dans le secteur privé (encadré 4).

Encadré 4 : La DSN, une mise en œuvre plus tardive dans le secteur public permettant d'accéder à des données de gestion encore en cours de fiabilisation

Les actions menées dans le secteur privé relevant du champ concurrentiel n'ont, à ce stade, pas été systématiquement dupliquées du côté du secteur public. Ce champ relève de démarches obligatoires, spécifiques et autonomes de fiabilisation, reflet notamment du choix de séparation entre les fonctions d'ordonnateur et de comptable. Contrairement aux entreprises privées, pour lesquelles les Urssaf constituent l'acteur quasi exclusif des actions de recouvrement et de contrôle des cotisations et contributions sociales, les entités publiques sont non seulement confrontées à plusieurs recouvreurs pour leurs cotisations et contributions sociales mais en outre ne relèvent pas de la même législation en recettes (taux et assiettes) comme en dépenses (prestations). Elles ne donnent pas lieu aux mêmes actions de recouvrement et de contrôle.

La DSN n'a ainsi été déployée que progressivement dans le secteur public. Seuls les millésimes à compter de 2022 sont exploitables. Et l'analyse des données successivement déclarées souligne indirectement l'ampleur des opérations de fiabilisation effectuées à ce stade de manière relativement basique soit le reflet des corrections assurées par les utilisateurs au fil de leur appropriation de formalités déclaratives rénovées. Mais nul ne dispose des leviers comparables sur ce champ à celui qu'exercent les Urssaf sur les entités privées. Au-delà, la mise à disposition de données consolidées permettant d'accéder à un niveau de détail relativement inédit est tout à fait nouvelle. Il n'y a donc pas eu à ce stade d'accommodation à ces données par les services statistiques et donc d'appropriation et de fiabilisation purement statistiques de données de gestion. La qualité n'est ici pas comparable à celle existant pour le secteur privé.

Source : Acoss – Urssaf caisse nationale, travaux mission.

Les données mobilisées sont donc spécifiques et utilisées de la sorte pour la première fois à la connaissance de la mission et des services statistiques de l'Acoss. Elles permettent tant à la CNRACL qu'à l'ensemble des décideurs de disposer de données bien plus précises et détaillées. Ces données sont néanmoins brutes, de gestion et en cours de fiabilisation. Elles doivent être appréciées à cette aune. C'est à ce titre que la mission a déployé des modalités spécifiques de fiabilisation et de vérification (encadré 5).

Encadré 5 : Une approche spécifique de prudence et de fiabilisation menée par la mission

L'exploitation des données ci-après est donc relativement inédite. Elle constitue un précédent. Eu égard à la nature des données et au contexte, la mission a précisé ponctuellement dans des encadrés méthodologiques les limites et points d'attention.

En tout état de cause, les données présentées ci-après et en particulier les tendances peuvent témoigner de deux mouvements dont il est impossible de mesurer les effets distincts : des dynamiques à l'œuvre du fait des actions et décisions des employeurs, des approches reflétant plutôt la fiabilisation en cours des données.

Sous ces réserves, les données 2024 sont considérées comme les plus solides et les meilleures pouvant être utilisées pour produire les éléments nécessaires aux travaux menés. Les données présentées ci-après, si elles sont perfectibles, présentent cependant un niveau de qualité inégalée sur le champ embrassé.

Pour tenir compte des démarches de fiabilisation à l'œuvre, la mission a recouru à deux approches : d'une part, des approches de vérifications globales de cohérence, en rapprochant les assiettes déclarées des taux de cotisations afin d'estimer si les recettes ainsi calculées correspondent bien aux encaissements et aux produits comptabilisés dans les comptes des entités bénéficiaires. Ces travaux, menées sur le champ CNRACL ont souligné la solidité des données disponibles. La mission a par ailleurs établi des indicateurs permettant notamment d'évaluer la fiabilité des déclarations : la plupart des agents déclarés comme fonctionnaires doivent, sauf exception (professeurs des universités et praticiens hospitaliers notamment) cotiser à la CNRACL et non au régime général. Là encore, ces travaux, dont cette annexe atteste, ont souligné la qualité et la vraisemblance des données produites ci-après et des ordres de grandeur qu'elles permettent de constater.

Source : Acoss – Urssaf caisse nationale, travaux mission.

3.2. L'analyse des données d'effectifs permet de cerner de premiers mouvements de substitution d'emplois, intervenant au détriment de la CNRACL

Les données disponibles permettent de disposer d'informations particulièrement riches en termes de profils de personnels employés par les acteurs hospitaliers et territoriaux (encadré 6).

Encadré 6 : Les données disponibles concernant les effectifs

La DSN permet de disposer d'informations potentiellement particulièrement riches concernant les effectifs. Elle permet ainsi d'accéder aux statuts d'emploi, au nombre d'heures travaillées et aux régimes auxquels les salariés cotisent.

En ce qui concerne les statuts d'emplois, sont identifiés en DSN : les fonctionnaires titulaires, les contractuels, les apprentis. A ces catégories standards, pour tenir compte des salariés mal déclarés, sont ajoutées deux catégories : les autres salariés à temps plein et les salariés non renseignés.

Les fonctionnaires titulaires ou les contractuels s'entendent des agents qui sont à temps plein ou à temps partiel. Les salariés non renseignés peuvent exercer à temps plein ou à temps partiel.

Les données par salarié proposent donc, le cas échant, le statut de l'agent ainsi que le nombre d'heures qu'il a travaillé au cours de la période examinée. Ces données permettent de calculer des employés en équivalents temps plein par référence à la durée annuelle de travail. Sans préjudice des statuts, toutes les données présentées ci-après ont ainsi été, à la demande de la mission, recalculées par l'Acoss – Urssaf caisse nationale. Contrairement à d'autres approches, il a été retenu ici cette dimension de proratisation et non de compter le nombre d'agents employés au moins un jour au cours de l'année considérée (voir *supra*).

Enfin, les agents peuvent aussi être identifiés *via* le régime auxquels ils cotisent au titre du risque retraite. Sont considérés ici : les agents qui cotisent à la CNRACL, ceux qui cotisent aux régimes de droit commun des salariés du secteur privé (régime général et Agirc-Arrco) et ceux qui cotisent aux autres régimes (très majoritairement ici des agents relevant du service des retraites de l'Etat ou d'autres régimes spéciaux).

Source : Acoss – Urssaf caisse nationale, travaux mission.

Au cours de la période, les effectifs semblent croître de manière très forte : cette croissance est très largement portée entre 2022 et 2024 par les employeurs territoriaux. Cette hausse apparente dissimule sans doute un double mouvement ; d'une part, fiabilisation des éléments déclarés et plus forte exhaustivité des DSN millésime après millésime et, d'autre part, hausse effective des effectifs employés par les acteurs publics de la santé ou des territoires (tableau 5). Le fait que les hausses les plus prononcées soient du côté des employeurs territoriaux est le reflet que ceux-ci, notamment ceux de petites tailles, sont plus particulièrement concernés par les opérations et actions de fiabilisation des données déclarées.

Tableau 5 : Rémunérations versées par les employeurs territoriaux et hospitaliers au titre de leurs agents relevant de la CNRACL ou du régime général – en Mds€

	2022	2023	2024	*2022-2024*
Employeurs hospitaliers	*862 892*	*995 731*	*1 171 987*	*309 095*
Employeurs territoriaux	*1 886 425*	*1 874 953*	*1 918 518*	*32 093*
Ensemble	**2 749 317**	**2 870 684**	**3 090 505**	***341 188***

Source : Acoss – données DSN au titre des années 2022 à 2024. Travaux mission.

3.2.1. Une légère baisse du poids des agents cotisant à la CNRACL entre 2022 et 2024

De manière globale, **les données DSN donnent à voir une hausse tant des effectifs cotisant à la CNRACL qu'une hausse des agents cotisant aux régimes de droit commun du secteur privé**. Cela reflète sans doute des mouvements divers, tant d'évolution d'es emplois que de fiabilisation des données déclaratives (tableau 6).

Tableau 6 : Effectifs employés - selon leur régime d'affiliation vieillesse - en équivalents temps plein –

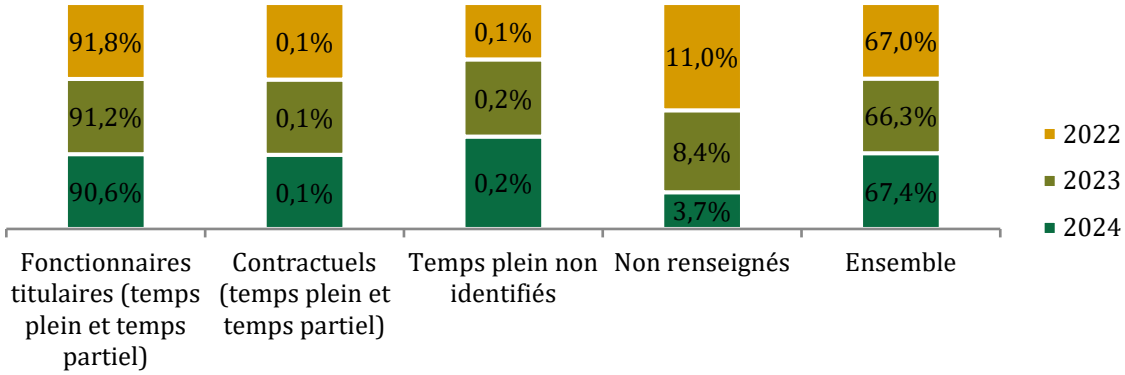
	2022	2023	2024	*2022-2024 en nombre*	*2022-2024 en %*
Agents cotisant à la CNRACL	1 843 417	1 902 231	2 189 807	*346 391*	***18,8%***
Agents cotisant aux régimes de droit commun du secteur privé	863 673	937 625	1 031 968	*168 295*	***19,5%***
Agents cotisant aux autres régimes	42 227	30 827	26 968	*-15 260*	***-36,1%***

Source : Acoss – données DSN au titre des années 2022 à 2024. Travaux mission.

Tous types d'employeurs confondus, **le poids des fonctionnaires titulaires cotisant à la CNRACL est décroissant entre 2022 et 2024 (-1,2 point)** : la CNRACL perd, sur ce champ, des effectifs cotisants. **Mais au global, les effectifs, quel que soit leur statut, cotisant à la CNRACL semblent stables ou croître légèrement** (+0,4 point).

Cette dynamique est globalement cohérente en ce qu'il est plus que logique que plus de neuf personnes sur dix, identifiées comme étant des agents titulaires, relevant des employeurs territoriaux ou hospitaliers, cotisent au régime de droit commun : la CNRACL (graphique 12). Ces éléments sont *a priori* les mieux maîtrisés par les déclarants. Les fonctionnaires titulaires ne cotisant pas à la CNRACL correspondent soit à ceux dont la durée de travail est inférieure à vingt-huit heures hebdomadaires et relèvent donc des régimes de droit commun des salariés du secteur privé, soit à des catégories particulières échappant à l'affiliation à la CNRACL (cas des praticiens hospitaliers – professeur des universités) ou encore à des fonctionnaires relevant statutairement d'autres régimes publics (pensions civiles et militaires de l'Etat).

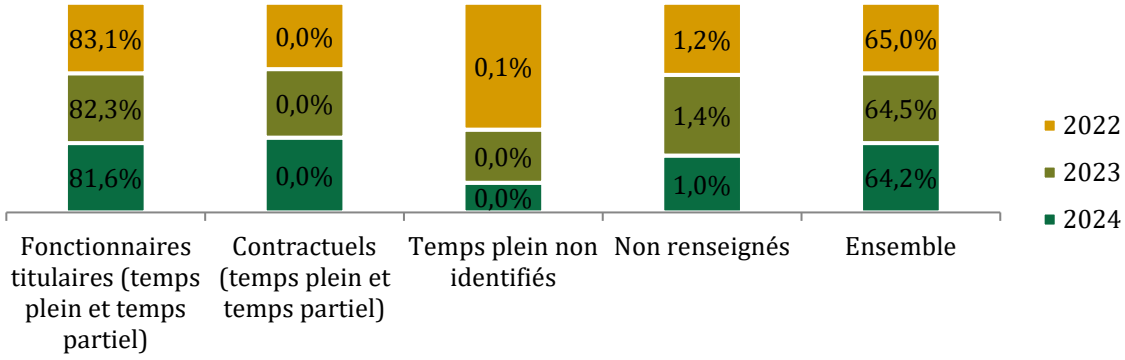
Graphique 12 : Effectifs employés relevant de la CNRACL - selon leur statut - en équivalents temps plein – tous secteurs -en %



Source : Acoss – données DSN au titre des années 2022 à 2024. Travaux mission. Les apprentis ne sont pas présentés car ils représentent moins de 0,1 % des effectifs globaux. Lecture : en 2022, 91,8% des fonctionnaires titulaires en équivalent temps plein, quelle que soit leur quotité travaillée, donnent lieu à cotisation à la CNRACL. Ce taux est de 91,2% en 2023 et de 90,6% en 2024.

Les employeurs hospitaliers comprennent une part moins importante de fonctionnaires titulaires qui cotisent à la CNRACL. Cela s'explique sans doute par le **statut spécifique des** professeurs des universités – praticiens hospitaliers (**PU-PH**)[11]. Sur ce champ, on constate une **baisse sensible du poids des fonctionnaires titulaires cotisant à la CNRACL** (-1,7 point entre 2022 et 2024). Cela conduit à une baisse de 0,8 point des effectifs cotisant à la CNRACL (graphique 13).

Graphique 13 : Effectifs employés relevant de la CNRACL - selon leur statut - en équivalents temps plein – employeurs hospitaliers -en %

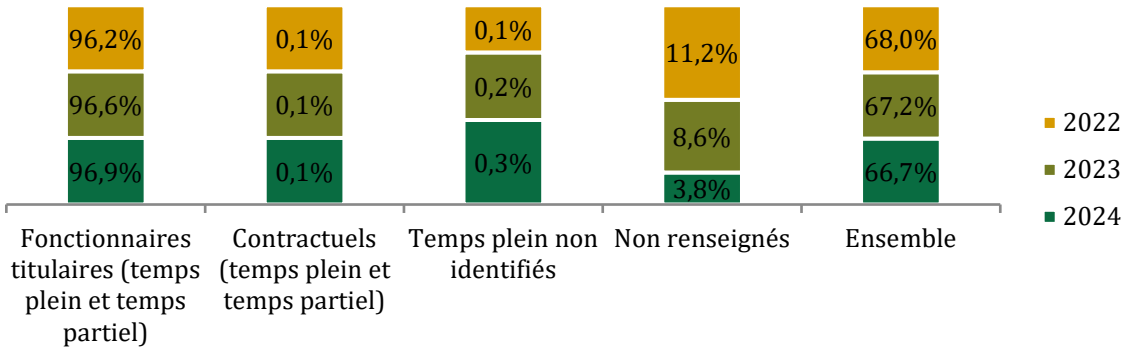


Source : Acoss – données DSN au titre des années 2022 à 2024. Travaux mission. Les apprentis ne sont pas présentés car ils représentent moins de 0,1 % des effectifs globaux. Lecture : en 2022, 83,1% des fonctionnaires titulaires en équivalent temps plein, quelle que soit leur quotité travaillée, donnent lieu à cotisation à la CNRACL. Ce taux est de 82,3% en 2023 et de 81,6% en 2024.

[11] En ce qui concerne ces agents publics, ils relèvent, pour leurs différentes rémunérations, du régime des pensions civiles et militaires et du régime général (CNAV) et des régimes complémentaires du privé (Agirc-Arrco).

Du côté des employeurs territoriaux (graphique XX), les opérations de fiabilisation sont perceptibles au fil de la période en ce que le poids des personnes non identifiés est décroissant. **La quasi-intégralité des fonctionnaires titulaires cotise à la CNRACL**, le poids de cette catégorie au sein des titulaires va croissant au cours de la période (+0,7 point). Symétriquement la part des contractuels cotisant à la CNRACL est tout à fait résiduelle ce qui souligne potentiellement un faible taux d'erreur. **Tous statuts confondus, on constate une tendance marquée à la baisse des effectifs employés qui cotisent à la CNRACL** puisque ceux-ci passent de 68,0 à 66,7% (-1,3 point).

Graphique 14 : Effectifs employés relevant de la CNRACL - selon leur statut - en équivalents temps plein – employeurs territoriaux -en %



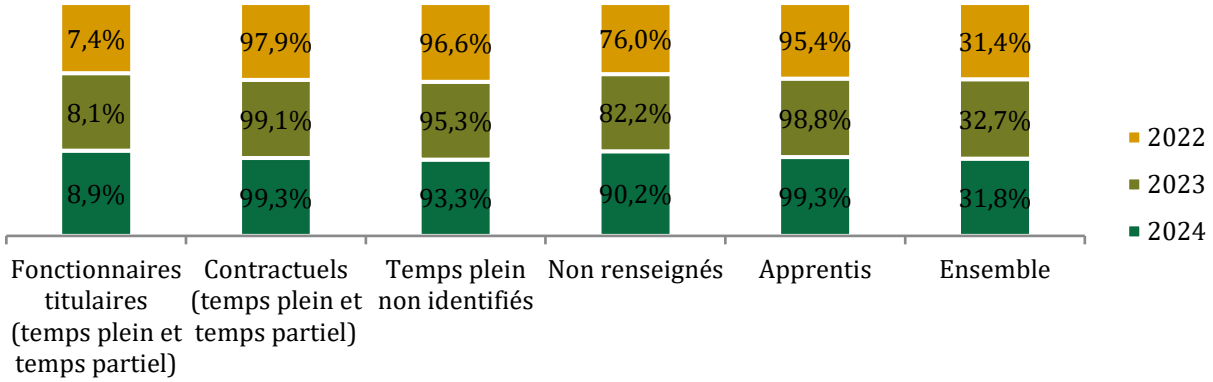
Source : Acoss – données DSN au titre des années 2022 à 2024. Travaux mission. Les apprentis ne sont pas présentés car ils représentent moins de 0,1 % des effectifs globaux. Lecture : en 2022, 96,2% des fonctionnaires titulaires en équivalent temps plein, quelle que soit leur quotité travaillée, donnent lieu à cotisation à la CNRACL. Ce taux est de 96,6% en 2023 et de 96,9% en 2024.

3.2.2. Une hausse du poids des agents cotisant aux régimes de droit commun entre 2022 et 2024

S'agissant des agents cotisants aux régimes de droit commun des salariés du secteur privé[12] : **leur part** est réduite **au sein des fonctionnaires titulaires** mais **augmente** significativement au cours de la période (+1,5 point), elle augmente **aussi au sein des contractuels** (+1.4 point). Globalement, le poids de ces agents dans l'ensemble des agents est stable sans doute du fait des mouvements de fiabilisation intervenant : ainsi, il est logique que l'intégralité des apprentis relèvent des régimes d droit commun (graphique 15). **Tous types d'employeurs confondus, la tendance est à la hausse modérée de ces agents**, hausse qui se fait **au détriment de la CNRACL**.

[12] Donc : le régime général pour la base, soit la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) et les régimes complémentaires (i) pour les salariés du secteur privé soit l'association générale des institutions de retraite des cadres et l'association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (Agirc-Arrco) pour les agents de droit privé et (ii) pour les agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques l'institution de retraite complémentaire des agents non-titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (Ircantec).

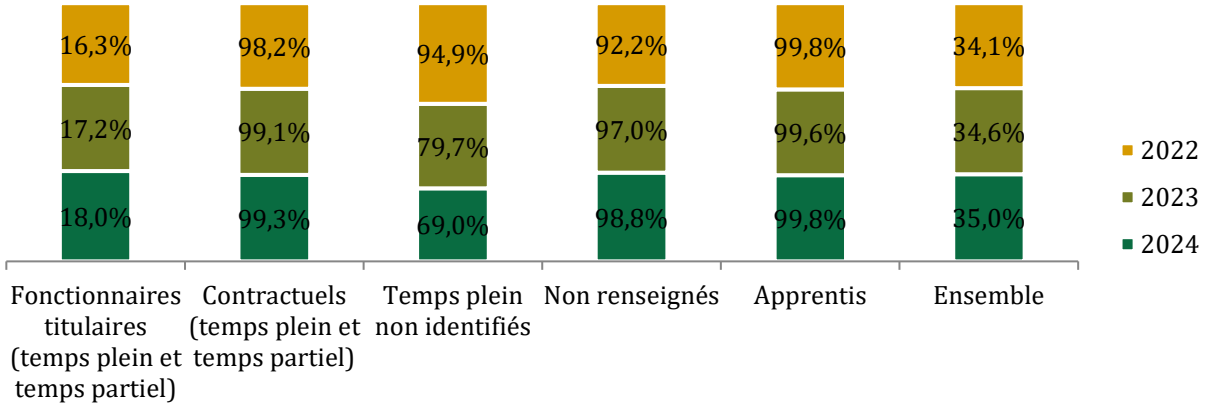
Graphique 15 : Effectifs employés relevant des régimes des salariés du privé - selon leur statut - en équivalents temps plein – tous secteurs -en %



Source : Acoss – données DSN au titre des années 2022 à 2024. Travaux mission. Lecture : en 2022, 7,4% des fonctionnaires titulaires en équivalent temps plein, quelle que soit leur quotité travaillée, donnent lieu à cotisation aux régimes des salariés du secteur privé. Ce taux est de 8,1% en 2023 et de 8,9% en 2024.

Sur le seul champ des employeurs hospitaliers (graphique 16), **le poids des agents cotisant aux régimes des salariés du privé va croissant,** toutes catégories confondues et hors mouvements de fiabilisation. Cette hausse est notamment marquée au sein de la population des fonctionnaires titulaires (+1,7 point).

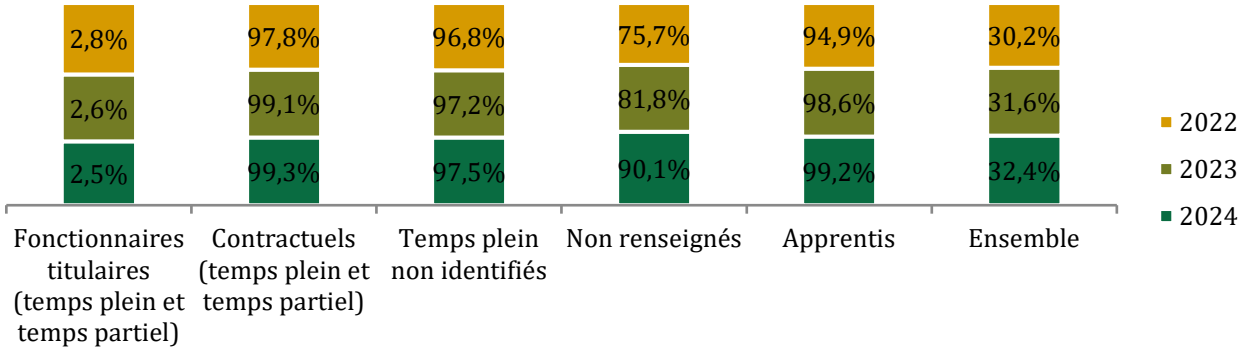
Graphique 16 : Effectifs employés relevant des régimes des salariés du privé - selon leur statut - en équivalents temps plein – employeurs hospitaliers -en %



Source : Acoss – données DSN au titre des années 2022 à 2024. Travaux mission.

Sur le champ des employeurs territoriaux, les évolutions sont encore plus marquées (+2,2 points entre 2022 et 2024). Elles reflètent largement des difficultés déclaratives rencontrées par les employeurs, comme le montre le poids de ces agents parmi les agents à temps plein non identifiés ou parmi les agents non renseignés (graphique 17).

Graphique 17 : Effectifs employés relevant des régimes des salariés du privé - selon leur statut - en équivalents temps plein – employeurs territoriaux -en %



Source : Acoss – données DSN au titre des années 2022 à 2024. Travaux mission.

Par ailleurs, **le poids des agents cotisants aux autres régimes est négligeable** par rapport aux autres emplois. Cette catégorie évolue cependant de manière très forte du côté des collectivités territoriales. Cela reflète sans doute **des difficultés déclaratives :** la catégorie des agents « non renseignés » évolue très fortement parmi les collectivités (tableau 7).

Tableau 7 : Effectifs employés – régimes autres que la CNRACL et le régime général - en équivalents temps plein –

	2022	2023	2024	*2022-2024*	2022-2024
Employeurs hospitaliers	*9 742*	*8 720*	*7 853*	*-1 889*	**-19,4%**
Employeurs territoriaux	*17 225*	*22 108*	*34 374*	*17 149*	**99,6%**
Ensemble	*26 968*	*30 827*	*42 227*	*15 260*	**56,6%**

Source : Acoss – données DSN au titre des années 2022 à 2024. Travaux mission.

3.3. Les données de rémunérations permettent des approches complémentaires

3.3.1. Des rémunérations qui évoluent positivement entre 2022 et 2024 avec des hausses plus prononcées du côté des employeurs hospitaliers

Les rémunérations, prises au sens le plus large, soit les revenus d'activité soumis à la contribution sociale généralisée et à la contribution au remboursement de la dette sociale, **évoluent positivement au cours de la période (+9,4 Mds€** - tableau 8).

Tableau 8 : Rémunérations versées par les employeurs territoriaux et hospitaliers – toutes catégories d'agents – en M€

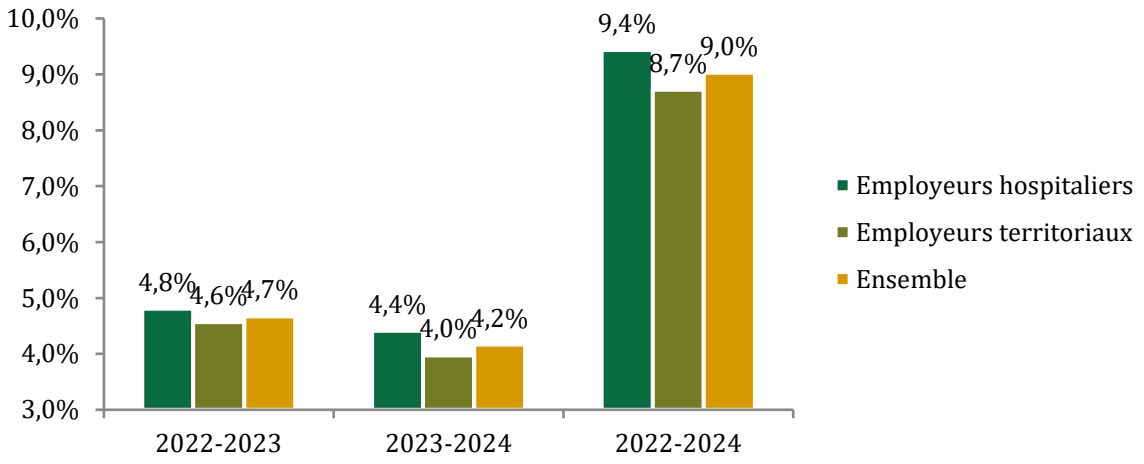
	2022	2023	2024	2022-2024
Employeurs hospitaliers	*45 164*	*47 335*	*49 425*	+ 4 261
Employeurs territoriaux	*59 040*	*61 737*	*64 190*	+ 5 150
Ensemble	**104 204**	**109 072**	**113 615**	**+ 9 411**

Source : Acoss – données DSN au titre des années 2022 à 2024. Travaux mission.

La tendance est cependant **plus prononcée du côté des employeurs hospitaliers** : les rémunérations qu'ils versent augmentent ainsi de 0,7 point de plus entre 2022 et 2024 que

celles des employeurs territoriaux (graphique 18).

Graphique 18 : Evolution des rémunérations versées par les employeurs territoriaux et hospitaliers – toutes catégories d'agents -en %

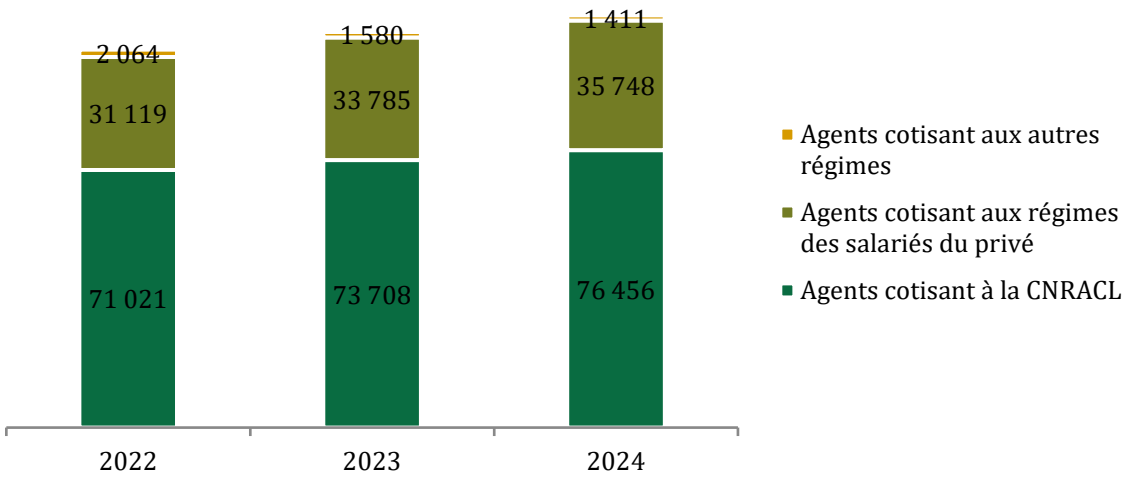


Source : Acoss – données DSN au titre des années 2022 à 2024. Travaux mission.

3.3.2. Toutes catégories d'agents et secteurs confondus, une hausse plus marquée des rémunérations versées aux agents relevant des régimes de salariés du privé

Tous secteurs d'activité confondus, la hausse des rémunérations est notablement plus soutenue du côté des agents relevant des régimes des salariés du secteur privé (+14,9% entre 2022 et 2024) **que de celui des agents cotisant à la CNRACL** (+7,7%), les rémunérations versées aux agents cotisant aux autres régimes diminuent très fortement pour devenir résiduelles (-31,6% - graphique 19).

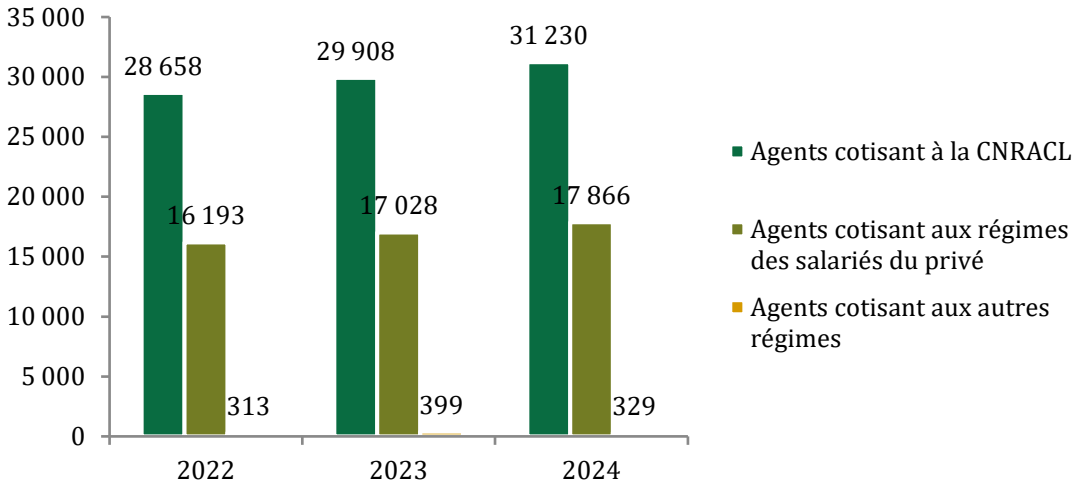
Graphique 19 : Rémunérations versées par les employeurs territoriaux et hospitaliers – toutes catégories d'agents – selon le régime d'affiliation en vieillesse - en M€



Source : Acoss – données DSN au titre des années 2022 à 2024. Travaux mission.

Pour les agents relevant des employeurs hospitaliers, les rémunérations sont plus dynamiques entre 2022 et 2024 pour les agents cotisant aux régimes des salariés du privé (+10,3%) que celles versées aux agents cotisant à la CNRACL (+9,0%), le poids des agents cotisant aux autres régimes étant résiduel (graphique 20).

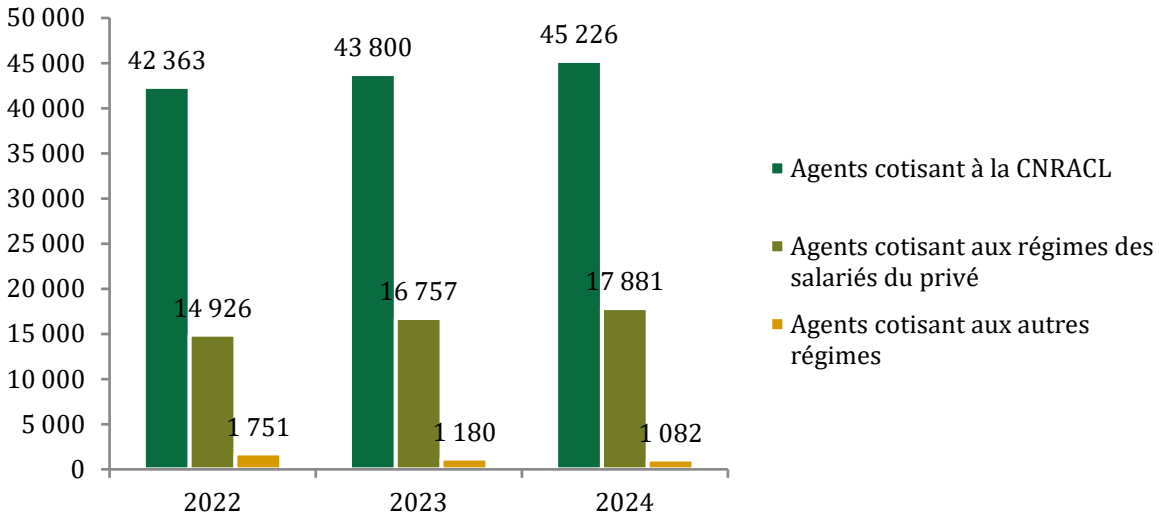
Graphique 20 : Rémunérations versées par les employeurs hospitaliers – toutes catégories d'agents – selon le régime d'affiliation en vieillesse - en M€



Source : Acoss – données DSN au titre des années 2022 à 2024. Travaux mission.

Du côté des employeurs territoriaux, les évolutions sont nettement plus marquées : les rémunérations versées aux agents relevant des régimes des salariés du secteur privé sont extrêmement dynamiques (+19,8% entre 2022 et 2024) par rapport à celles des agents cotisant à la CNRACL (+6,8%). Le poids résiduel des agents cotisant aux autres régimes peut expliquer l'évolution atypique de leurs rémunérations (-38,2% - graphique 21).

Graphique 21 : Rémunérations versées par les employeurs territoriaux – toutes catégories d'agents – selon le régime d'affiliation en vieillesse - en M€

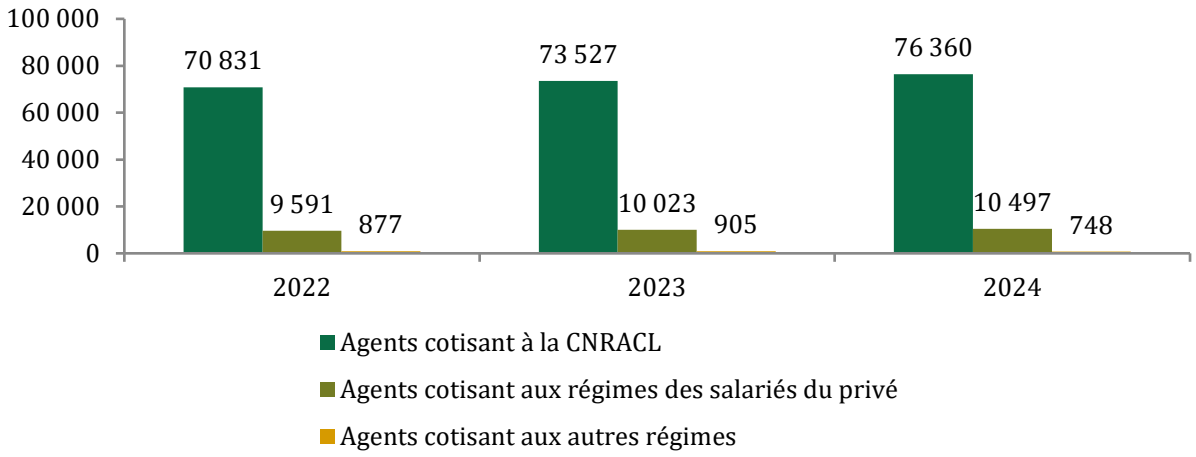


Source : Acoss – données DSN au titre des années 2022 à 2024. Travaux mission.

3.3.3. Du côté des fonctionnaires titulaires, une hausse notable des rémunérations versées aux agents relevant des régimes des salariés du privé, du seul fait des employeurs hospitaliers

Tous secteurs confondus, les rémunérations des fonctionnaires titulaires sont plus dynamiques pour ceux relevant des régimes des salariés du secteur privé (+9,4% entre 2022 et 2024) **que pour ceux relevant de la CNRACL** (+7,8%). Les rémunérations versées aux agents relevant des autres régimes sont résiduelles (graphique 22).

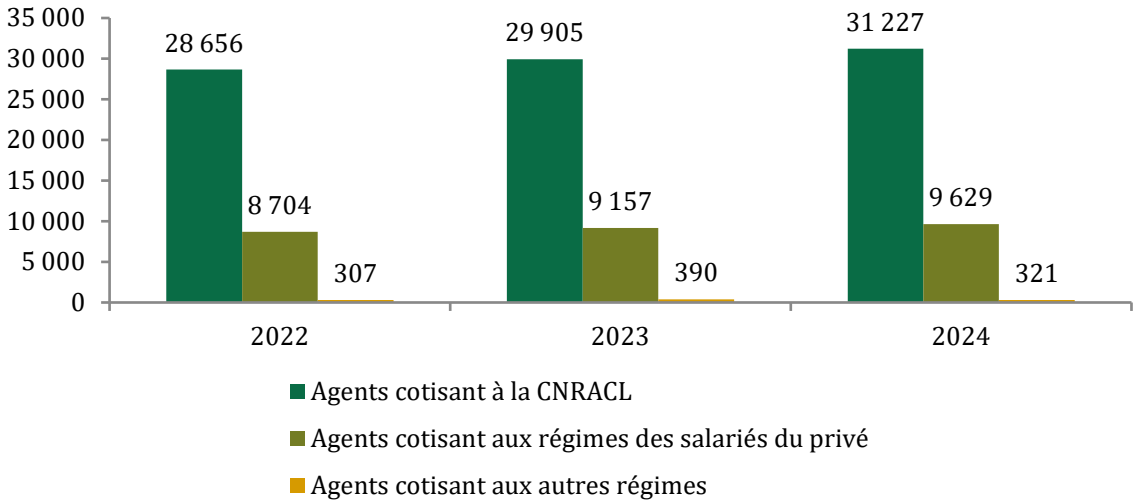
Graphique 22 : Rémunérations versées aux fonctionnaires titulaires par les employeurs territoriaux et hospitaliers – selon le régime d'affiliation en vieillesse - en M€



Source : Acoss – données DSN au titre des années 2022 à 2024. Travaux mission.

Les employeurs hospitaliers sont seuls à l'origine de cette dynamique : ils rassemblent la quasi intégralité des agents titulaires qui cotisent au régime général et non à la CNRACL (graphique 23).

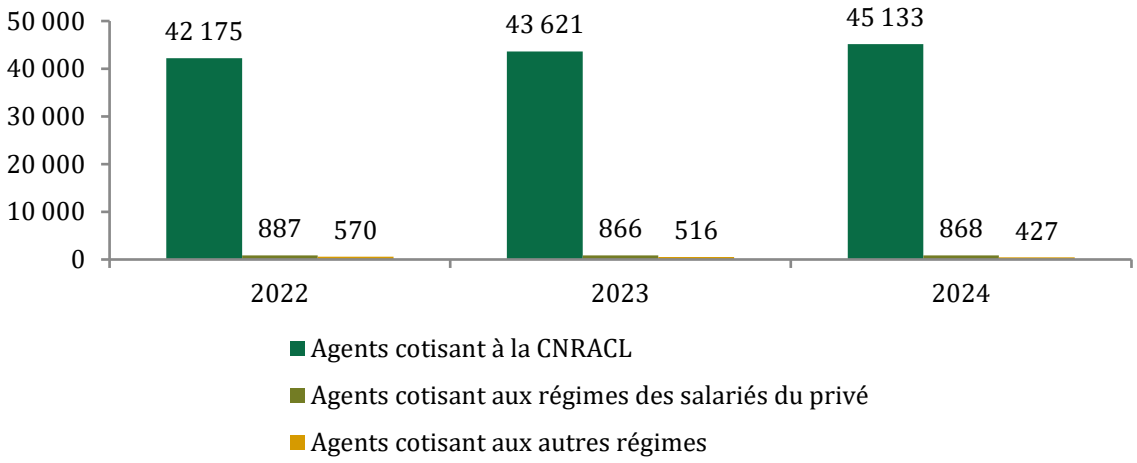
Graphique 23 : Rémunérations versées aux fonctionnaires titulaires par les employeurs hospitaliers– selon le régime d'affiliation en vieillesse - en M€



Source : Acoss – données DSN au titre des années 2022 à 2024. Travaux mission.

En effet, du côté des collectivités territoriales, les fonctionnaires titulaires dans une quasi-intégralité cotisent à la CNRACL, la part des fonctionnaires cotisant aux autres régimes étant des plus résiduels (graphique 24).

Graphique 24 : Rémunérations versées aux fonctionnaires titulaires par les employeurs territoriaux – selon le régime d'affiliation en vieillesse - en M€

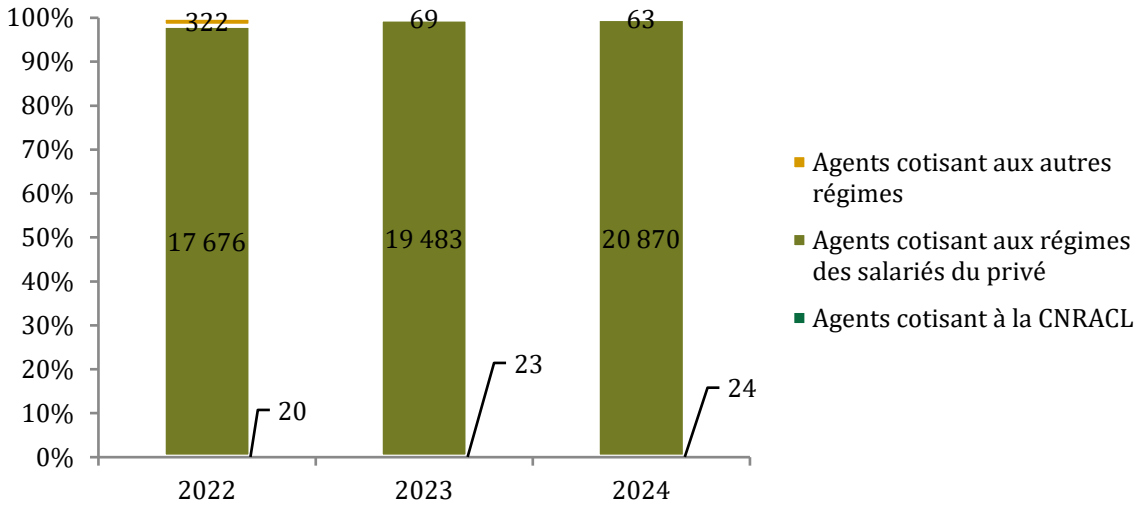


Source : Acoss – données DSN au titre des années 2022 à 2024. Travaux mission.

3.3.4. S'agissant des contractuels, une hausse notable des rémunérations versées à ces agents portée par une hausse de près d'un quart de la masse salariale mobilisée par les collectivités territoriales à ce titre en trois ans

Reflet de la qualité des déclarations effectuées, **la quasi-intégralité des agents contractuels cotise aux régimes des salariés du privé** (graphique 25). Sur la période, **la hausse des rémunérations** qui leurs sont versées est **supérieure à 15 points** toutes catégories confondus (+16.3%).

Graphique 25 : Rémunérations versées aux contractuels par les employeurs territoriaux et hospitaliers – selon le régime d'affiliation en vieillesse - en M€



Source : Acoss – données DSN au titre des années 2022 à 2024. Travaux mission.

Cette hausse est avant tout le fait des employeurs territoriaux (tableau 9). **La masse salariale** versée aux agents contractuels cotisant aux régimes du privé **augmente, en trois ans, de près de 24 % au sein des collectivités territoriales** et leurs groupements ou établissements alors que cette hausse n'est proche que de 10% du côté du secteur sanitaire et médicosocial.

Tableau 9 : Rémunérations versées par les employeurs territoriaux et hospitaliers aux agents contractuels cotisant aux régimes des salariés du privé – en M€

	2022	2023	2024	*2022-2024 en %*
Employeurs hospitaliers	*7 250*	*7 623*	*7 952*	*+ 9,7%*
Employeurs territoriaux	*10 425*	*11 860*	*12 918*	*+ 23,9%*
Ensemble	**17 676**	**19 483**	**20 870**	***+ 18,1%***

Source : Acoss – données DSN au titre des années 2022 à 2024. Travaux mission.

3.3.5. Les autres catégories non directement identifiées contribuent fortement à al dynamique de renforcement des agents cotisant aux régimes des salariés du privé

La catégorie spécifique des apprentis conduit logiquement des cotisations auprès des régimes de droit privé dans un cadre dérogatoire, revu à compter de 2025[13]. **Les rémunérations versées demeurent résiduelle**s par rapport à l'ensemble des rémunérations versées : les montants soumis à la contribution sociale généralisée et à la contribution au remboursement de la dette sociale passent de 1,1 à 1,3 Mds€ soit une hausse notable de 21 % sachant que les rémunérations augmentent plus fortement du côté des employeurs hospitaliers mais que les employeurs territoriaux demeurent les premiers employeurs d'apprentis.

En revanche, **les catégories non identifiées en DSN que constituent les « temps plein non identifiés » et les « non renseignés » doivent retenir l'attention**. En effet, près de 90 % des rémunérations versées le sont au titre d'agents affilés au régime général au titre du risque vieillesse. Cette catégorie augmente fortement sur la période. Elle correspond donc à des agents assimilables à des contractuels relevant des régimes des salariés du privé qui est en plein essor (+13,7% de rémunérations versées en trois ans – tableau 10).

Tableau 10 : Rémunérations versées par les employeurs territoriaux et hospitaliers aux catégories non identifiées en DSN – en € et en %

	2022	2023	2024	*2022-2024 en nombre*	*2022-2024 en %*
Agents cotisant à la CNRACL	*170 323 556*	*158 461 171*	*72 211 419*	*-98 112 138*	*-57,6%*
Agents cotisant aux régimes des salariés du privé	*3 851 633 340*	*4 277 486 856*	*4 379 279 573*	*527 646 234*	*13,7%*
Agents cotisant aux autres régimes	*864 889 957*	*605 139 168*	*601 080 978*	*-263 808 979*	*-30,5%*
Ensemble	**4 886 846 853**	**5 041 087 195**	**5 052 571 970**	***165 725 117***	***3,4%***

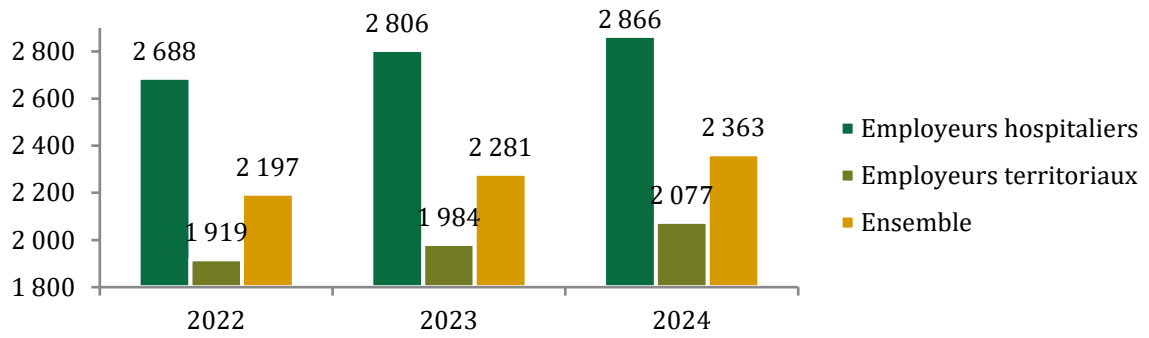
Source : Acoss – données DSN au titre des années 2022 à 2024. Travaux mission.

[13] Voir les articles L.6241-1-1, L.6331-1 et L.6131-3 du code du travail et leur commentaire au bulletin officiel de la sécurité sociale. L'exonération d'assiette est réduite à compter du 1er mars 202, élément qui n'aura de conséquences que pour les données observables à l'avenir.

3.4. Les données de salariés moyens par tête en DSN indiquent que les rémunérations sont plus élevées pour les fonctionnaires titulaires mais moins dynamiques que pour les autres catégories

L'analyse des salaires moyens mensuels par tête, appréciés en équivalents temps plein soulignent que **les rémunérations versées sont plus importantes dans le champ sanitaire et médicosocial que dans celui des collectivités territoriales** (graphique 26).

Graphique 26 : Rémunérations mensuelles moyennes par tête versés par les employeurs territoriaux et hospitaliers – en €



Source : Acoss – données DSN au titre des années 2022 à 2024. Travaux mission.

Cependant, entre 2022 et 2024, **les rémunérations moyennes évoluent de manière plus dynamique du côté des employeurs territoriaux que de celui des employeurs hospitaliers** (tableau 11).

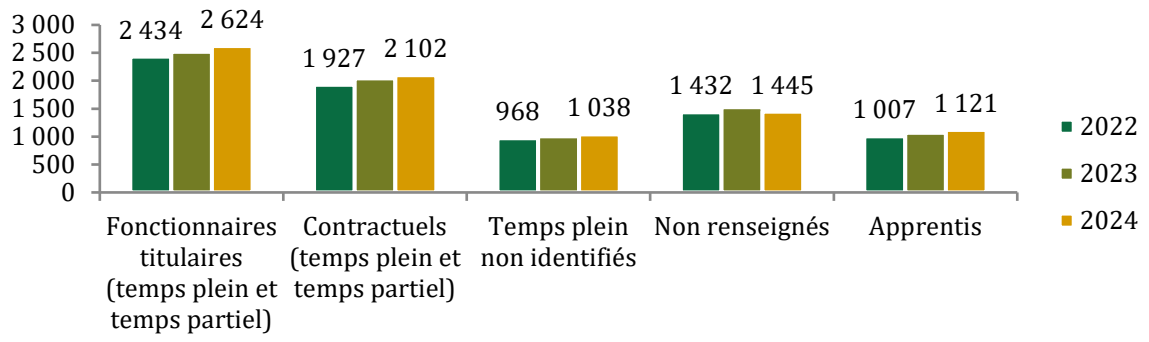
Tableau 11 : Rémunérations mensuelles moyennes par tête versés par les employeurs territoriaux et hospitaliers – en €

	2022	2023	2024	2022-2024 en nombre	2022-2024 en %
Employeurs hospitaliers	*2 688*	*2 806*	*2 866*	*+ 178*	*6,6%*
Employeurs territoriaux	*1 919*	*1 984*	*2 077*	*+ 158*	*8,2%*
Ensemble	**2 197**	**2 281**	**2 363**	***+ 166***	*7,6%*

Source : Acoss – données DSN au titre des années 2022 à 2024. Travaux mission.

Si l'on s'attache aux catégories d'agents, on constate que **les rémunérations versées sont en moyenne nettement plus importantes pour les fonctionnaires titulaires que pour les autres catégories** de personnel (graphique 27).

Graphique 27 : Rémunérations mensuelles moyennes par tête versés par les employeurs territoriaux et hospitaliers – par catégories d'agents en DSN – en €



Source : Acoss – données DSN au titre des années 2022 à 2024. Travaux mission.

Toutefois, entre 2022 et 2024, **les rémunérations de tous les agents augmentent plus fortement que celles des fonctionnaires titulaires** (tableau 12).

Tableau 12 : Rémunérations mensuelles moyennes par tête versés par les employeurs territoriaux et hospitaliers – par catégories d'agents en DSN – en €

	2022	2023	2024	*2022-2024 en €*	*2022-2024 en %*
Fonctionnaires titulaires (temps plein et temps partiel)	2 434	2 517	2 624	*+ 190*	***+ 7,8%***
Contractuels (temps plein et temps partiel)	1 927	2 044	2 102	*+ 175*	***+ 9,1%***
Temps plein non identifiés	968	1 004	1 038	*+ 70*	***+ 7,2%***
Non renseignés	1 432	1 529	1 445	*+ 13*	***+ 0,9%***
Apprentis	1 007	1 069	1 121	*+ 114*	***+ 11,3%***

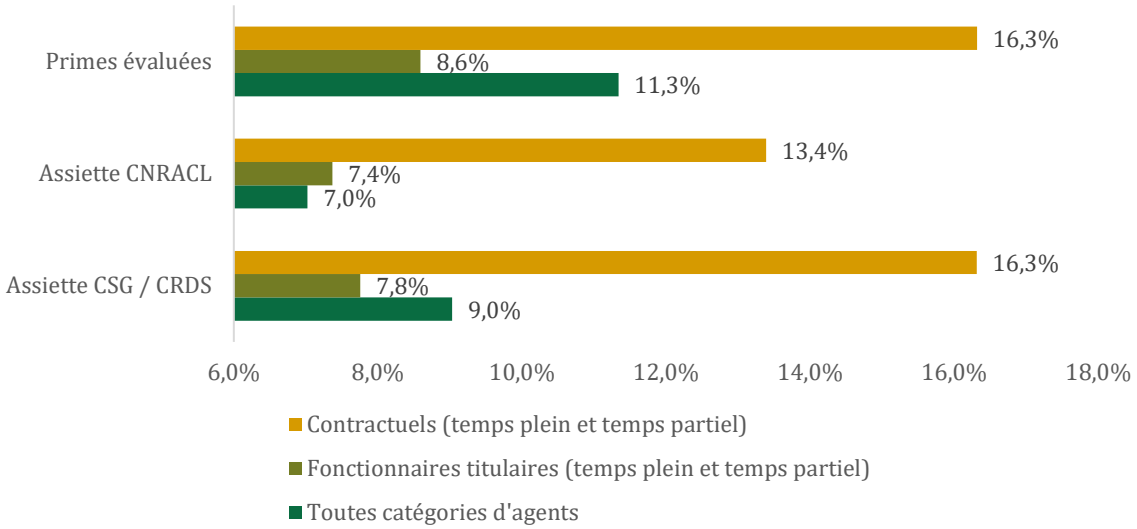
Source : Acoss – données DSN au titre des années 2022 à 2024. Travaux mission.

3.5. Le rapprochement de l'assiette soumise à contributions sociales et l'assiette CNRACL permet d'apprécier les ordres de grandeur et le dynamisme avéré des primes versées

Les données disponibles en DSN permettent de disposer d'un ordre de grandeur des primes versées aux agents, en rapprochant, d'une part, les rémunérations déclarées par les employeurs au titre de l'assiette de la contribution sociale généralisée et, d'autre part, l'assiette au titre des cotisations CNRACL.

Ainsi, **les primes sont les éléments de rémunération qui évoluent de la manière la plus dynamique**, par rapport à tous les autres éléments de rémunération, quelle que soit la catégorie d'agents considérée (graphique 28). De plus, **les contractuels sont la catégorie qui voit ces éléments de rémunération le plus fortement évoluer à la hausse**. **Ces tendances sont** clairement **défavorables à la CNRACL** puisque de ce fait son assiette de prélèvement évolue de manière moins dynamique que les autres.

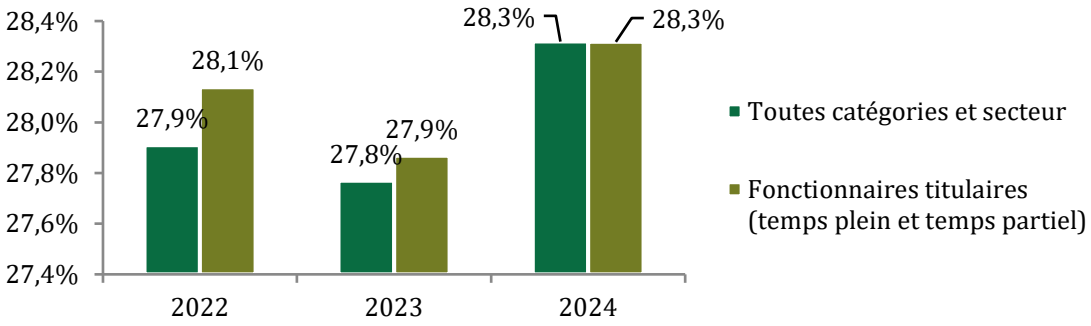
Graphique 28 : Evolution des primes, de l'assiette soumise à cotisation CNRACL et de l'assiette CSG/CRDS pour les fonctionnaires, les contractuels et l'ensemble des agents - employeurs territoriaux et hospitaliers – entre 2022 et 2024 – en %



Source : Acoss – données DSN au titre des années 2022 à 2024. Travaux mission.

Par ailleurs, en matière d'assurance vieillesse, le rapport entre les primes et l'assiette CNRACL donne à voir que **plus d'un quart des rémunérations ne donnent pas lieu à cotisation et ne sont pas génératrices de droits à pensions** : **le poids des primes va croissant entre 2022 et 2024 pour correspondre à plus de 28 % des rémunérations** intégrées dans l'assiette CNRACL (graphique 29).

Graphique 29 : Rapport entre les primes et l'assiette CNRACL – pour les fonctionnaires titulaires et l'ensemble des agents - employeurs territoriaux et hospitaliers – en %



Source : Acoss – données DSN au titre des années 2022 à 2024. Travaux mission.

4. Les données disponibles en DSN permettent de disposer d'un « portrait » des agents employés et rémunérations versées par les différentes entités, point de repère en vue d'un suivi à développer à l'avenir

Comme indiqué ci-dessus, les données en DSN présentent, au fil des exercices un degré de fiabilité de plus en plus important. **Les données 2024 permettent ainsi de souligner les structures de produits de la CNRACL et ses bases cotisantes de manière détaillée**. Cette approche peut être développée par versant de la fonction publique et par type de structure d'emploi au sein de chaque versant.

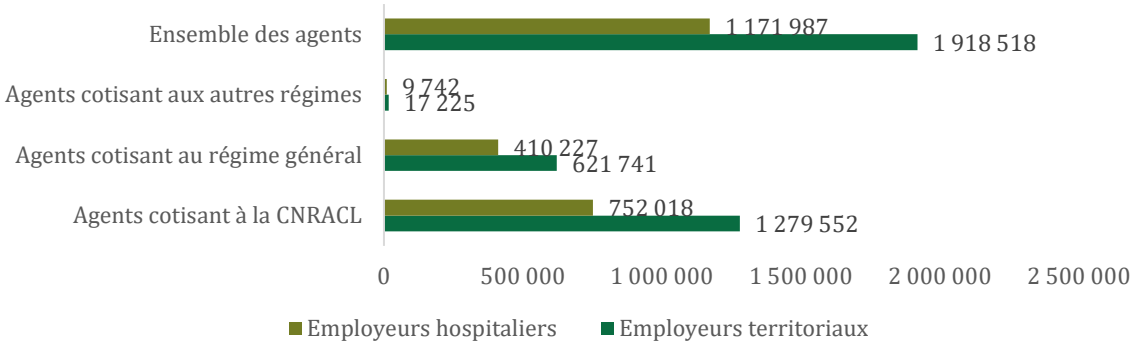
Les éléments ci-après visent à proposer un portrait de manière à montrer comment ces données peuvent être utilisées et la manière dont, à l'avenir, des indicateurs pourraient être développés pour les décideurs et rendus publics.

4.1. Les employeurs hospitaliers et territoriaux présentent des caractéristiques très différentes en 2024

4.1.1. Les collectivités territoriales emploient le plus grand nombre d'agents et comptent en leurs seins la plus forte proportion d'agents cotisant à la CNRACL

Les employeurs territoriaux contribuent à 62% des emplois globaux. **Mais ils contribuent plus fortement** que les employeurs **hospitaliers à la population cotisante à la CNRACL : 67% de leurs agents** cotisent à la CNRACL contre uniquement 64% des agents des employeurs hospitaliers (graphique 30).

Graphique 30 : Agents salariés par les employeurs territoriaux et hospitaliers – par régime d'assurance vieillesse - en équivalent temps plein – en 2024

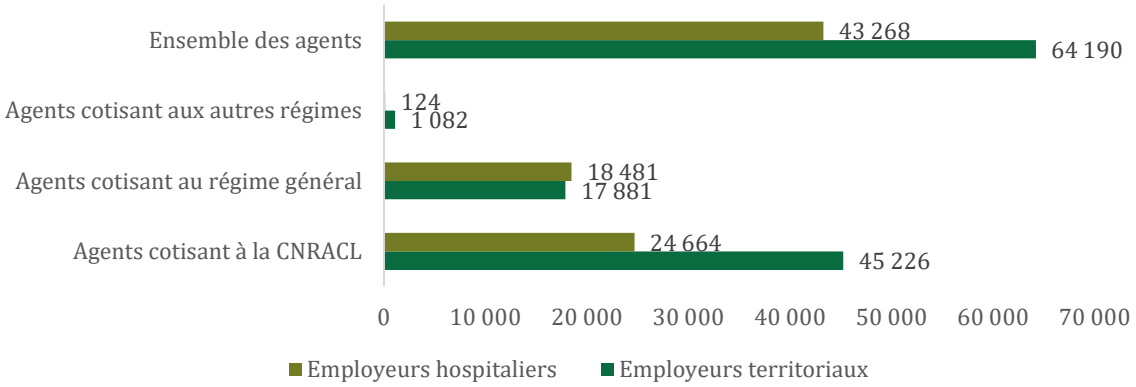


Source : Acoss – données DSN au titre de 2024. Travaux mission.

4.1.2. Les collectivités territoriales contribuent à près de deux fois plus que les employeurs hospitaliers à l'assiette des cotisations CNRACL

A ce poids supérieur dans l'emploi général et dans l'emploi des agents cotisant à la CNRACL **se conjugue un apport encore plus important à l'assiette de rémunérations** donnant lieu à cotisations CNRACL : **les montants cotisés par les employeurs territoriaux sont près de deux fois supérieurs à ceux cotisés par les employeurs hospitaliers** (respectivement 45,2 et 24,7Mds€ - graphique 31).

Graphique 31 : Rémunérations versées par les employeurs territoriaux et hospitaliers – par régime d'assurance vieillesse - en M€ - en 2024

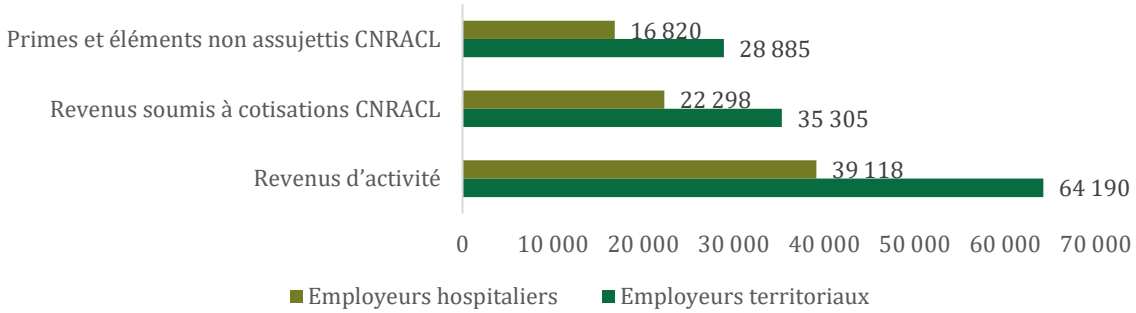


Source : Acoss – données DSN au titre de 2024. Travaux mission.

4.1.2.1. Les employeurs hospitaliers et territoriaux servent, compte tenu de leurs poids respectifs, des niveaux équivalents de rémunérations cotisées aux régimes de retraite et des autres éléments de rémunération (primes, avantages accessoires, etc.)

Les niveaux de rémunérations versées sous forme de base cotisée à la CNRACL, de primes ou de revenus d'activité de toutes natures **sont** globalement **le reflet des poids respectifs de chaque secteur** (graphique 32).

Graphique 32 : Types de rémunérations versées par les employeurs territoriaux et hospitaliers – par catégorie - en M€ - en 2024

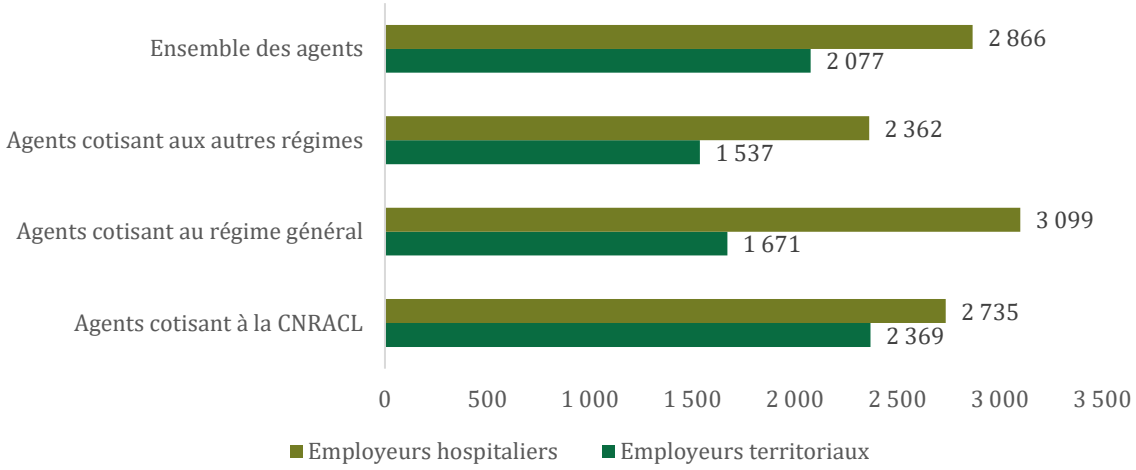


Source : Acoss – données DSN au titre de 2024. Travaux mission.

4.1.2.2. En revanche, quel que soit le régime de cotisation au titre du risque vieillesse, les rémunérations moyennes sont notablement plus élevées dans le secteur hospitalier et médicosocial que dans les collectivités territoriales

Les différences sont importantes : **les rémunérations versées par les employeurs hospitaliers sont 38% plus élevées que celles versées par les employeurs territoriaux**. **Cet écart** est nettement plus important en ce qui concerne les agents relevant du régime général ou des autres régimes. Il **est** notoirement **plus mesuré concernant les rémunérations versées aux agents cotisant à la CNRACL** (graphique 33)

Graphique 33 : Salaires moyens mensuels par tête des agents relevant des employeurs territoriaux et hospitaliers – par régime d'assurance vieillesse - en € - en 2024



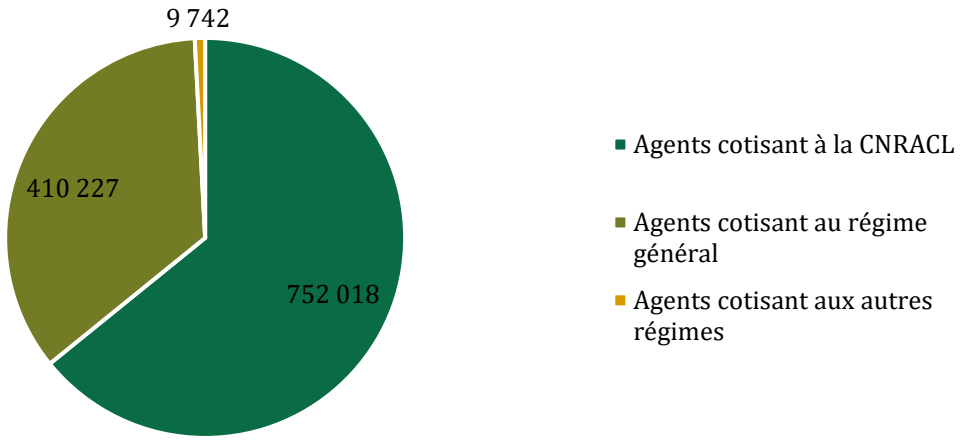
Source : Acoss – données DSN au titre de 2024. Travaux mission.

4.2. Au sein des employeurs publics du champ sanitaire, des différences notables entre les acteurs hospitaliers, médicosociaux et les autres acteurs

4.2.1. Près des deux tiers des agents employés dans le secteur public sanitaire cotisent à la CNRACL mais cette proportion est nettement plus faible pour les acteurs du médicosocial public

64% des agents des employeurs hospitaliers cotisent à la CNRACL au titre du risque vieillesse (graphique 34).

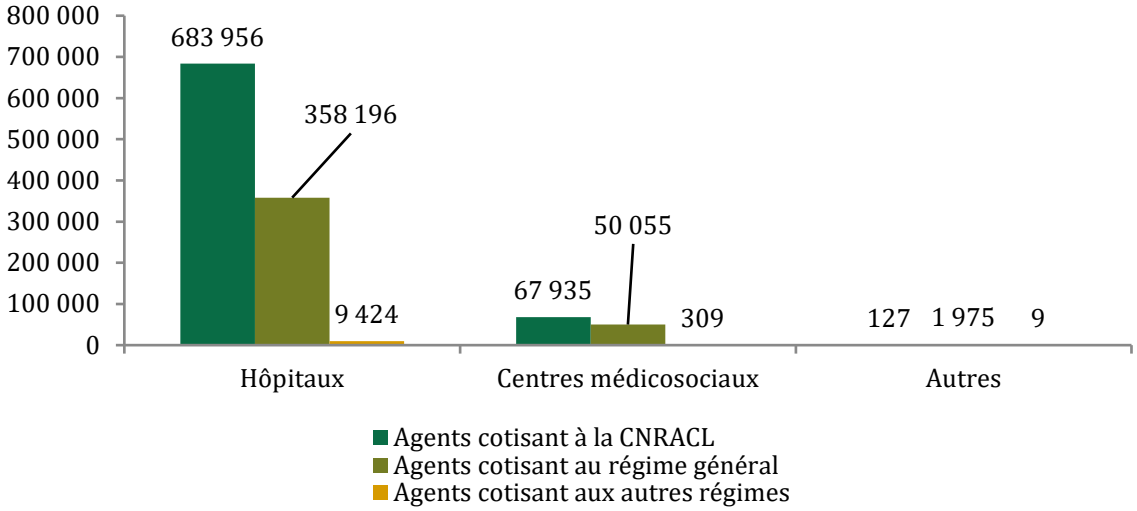
Graphique 34 : Agents relevant des employeurs hospitaliers – par régime d'assurance vieillesse - en équivalent temps plein – en 2024



Source : Acoss – données DSN au titre de 2024. Travaux mission.

Parmi les trois structures identifiées en DSN, **les hôpitaux occupent une place tout à fait prépondérante** : 65% de leurs agents cotisent à la CNRACL et 34% au régime général (graphique 35). **Cette répartition est différente au sein des structures médicosociales : seuls 57% de leurs agents cotisent à la CNRACL,** contre 42% qui cotisent au régime général.

Graphique 35 : Agents relevant des employeurs hospitaliers – par structure d'emploi et par régime d'assurance vieillesse - en équivalent temps plein – en 2024

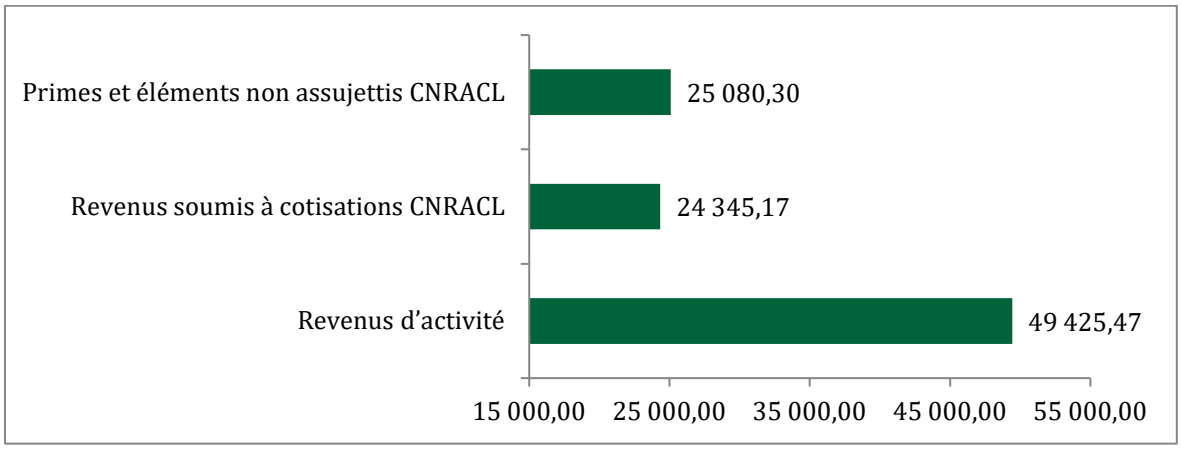


Source : Acoss – données DSN au titre de 2024. Travaux mission.

4.2.2. 51% des éléments de rémunérations versées par les employeurs hospitaliers ne donnent pas lieu à cotisations CNRACL

L'assiette cotisée reflète une double dynamique : **le poids des primes et accessoires de rémunération dans les rémunérations versées aux agents et le poids des agents ne cotisant pas à la CNRACL** au titre du risque vieillesse (graphique 36).

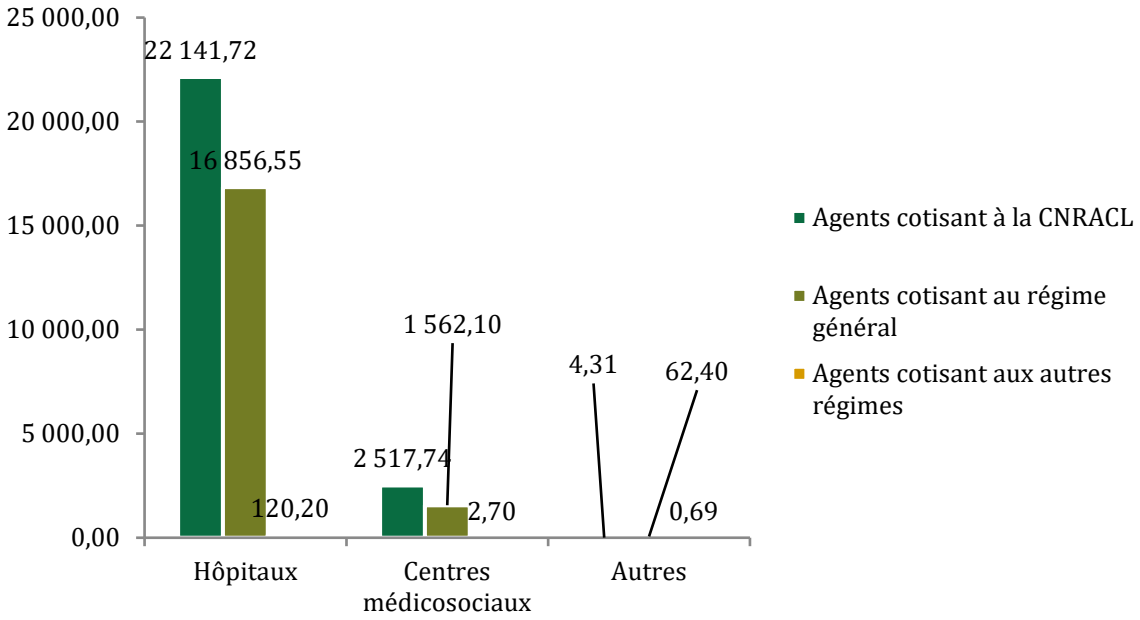
Graphique 36 : Rémunérations versées aux agents relevant des employeurs hospitaliers – par catégorie de rémunérations - en M€ – en 2024



Source : Acoss – données DSN au titre de 2024. Travaux mission.

En ce qui concerne l'assiette cotisée, on constate une répartition proche de celle constatée au niveau des effectifs : les rémunérations sont très majoritairement versées par les structures hospitalières ; les structures médicosociales se caractérisent par une part élevée de rémunérations ne donnant pas lieu à cotisations à la CNRACL (graphique 37).

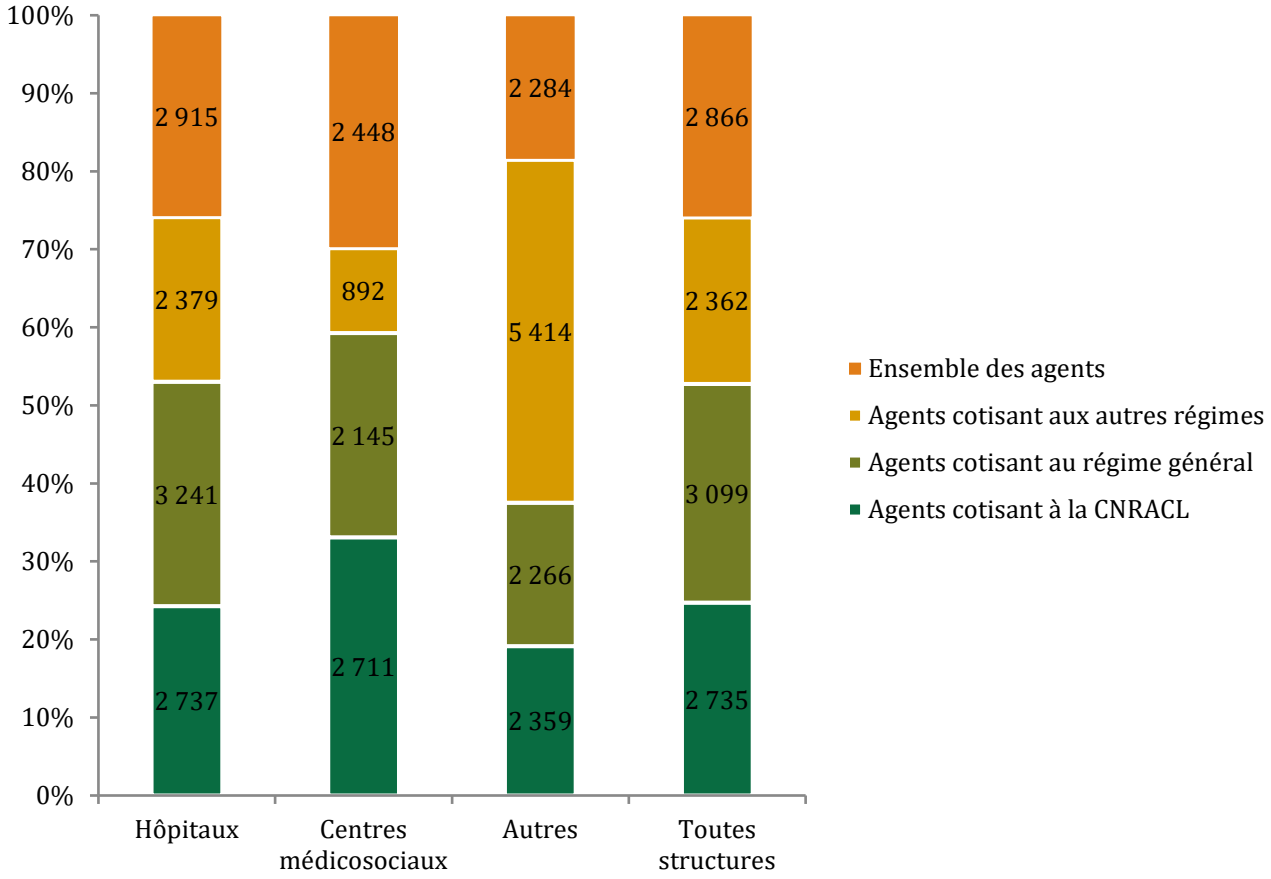
Graphique 37 : Rémunérations versées aux agents relevant des employeurs hospitaliers – par structure d'emploi et par régime d'assurance vieillesse - en M€ – en 2024



Source : Acoss – données DSN au titre de 2024. Travaux mission.

S'agissant des salaires moyens versés, ils sont **plus élevés dans les hôpitaux que dans les structures médicosociales** pour l'ensemble des agents **mais cette différence est notablement moins prononcée du côté des agents cotisant à la CNRACL**.

Graphique 38 : Salaires moyens mensuels par tête des agents relevant des employeurs hospitaliers – par structure d'emploi et par régime d'assurance vieillesse - en € - en 2024



Source : Acoss – données DSN au titre de 2024. Travaux mission.

Ainsi, plusieurs points concernant les employeurs hospitaliers doivent ici retenir l'attention :

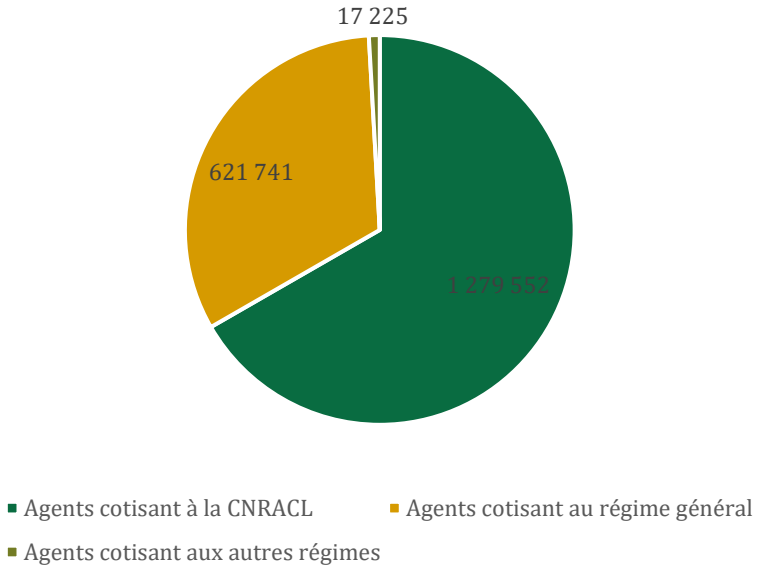
- **La part relativement faible d'agents cotisant à la CNRACL par rapport aux collectivités territoriales ;**
- **La situation tout à fait particulière des structures médicosociales ;**
- **Les dynamiques dans les années à venir qui revêtiront une importance centrale pour les équilibres démographiques et financiers de la CNRACL.**

4.3. Les collectivités territoriales sont avant tout le reflet du poids en leur sein des communes et des départements et l'analyse de l'emploi montre le caractère déterminant du bloc local sur les ressources de cotisations

4.3.1. Au sein des collectivités territoriales, 67% des emplois donnent lieu à cotisations à la CNRACL du fait du poids déterminant du bloc communal

La **part** des **agents cotisant au régime général est de 32%** (graphique 39).

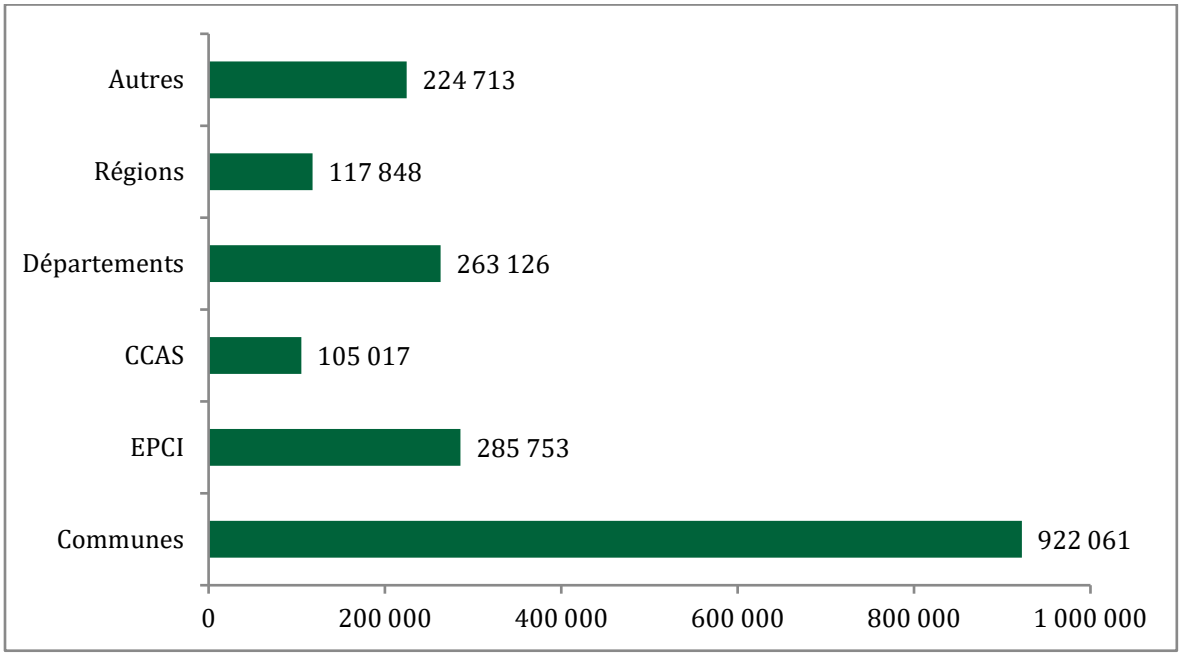
Graphique 39 : Agents relevant des employeurs territoriaux – par régime d'assurance vieillesse - en équivalent temps plein – en 2024



Source : Acoss – données DSN au titre de 2024. Travaux mission.

Près d'un emploi sur deux (48%) relève des communes, en y ajoutant les effectifs des EPCI et des CCAS, **l'emploi du bloc communal représente 68% de l'emploi total** (graphique 40)

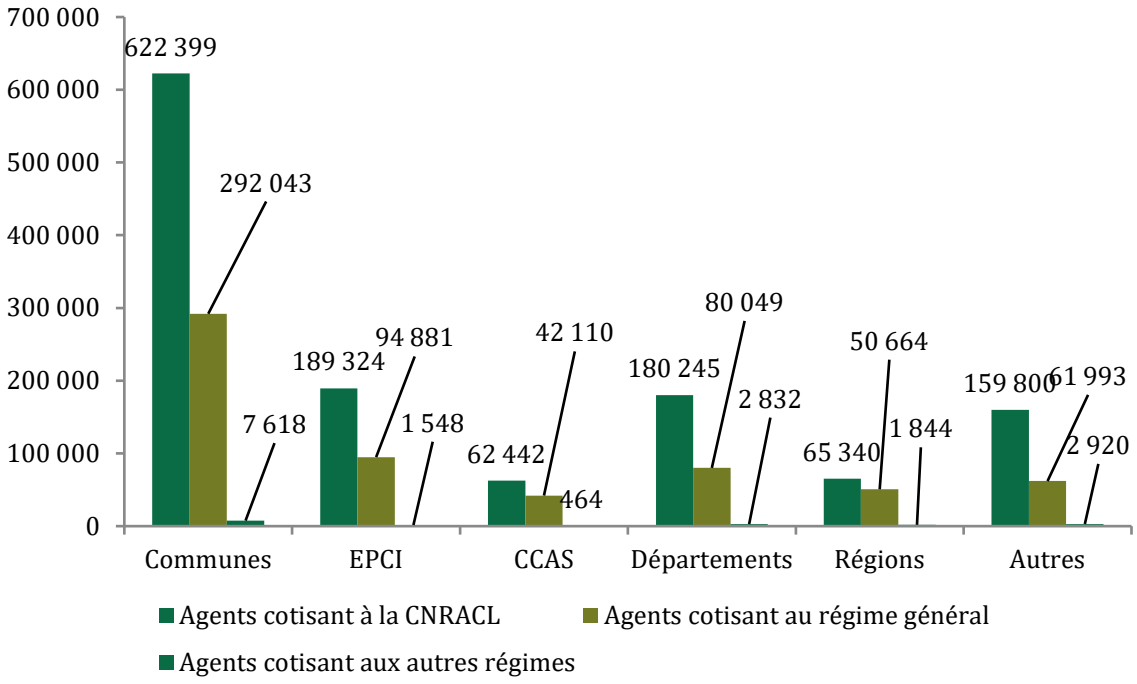
Graphique 40 : Agents relevant des employeurs territoriaux – par structure d'emploi - en équivalent temps plein – en 2024



Source : Acoss – données DSN au titre de 2024. Travaux mission.

Au sein du bloc communal, près des deux tiers des agents employés cotisent à la CNRACL, ce poids est moindre dans les départements et, surtout, dans les régions (graphique 41).

Graphique 41 : Agents relevant des employeurs territoriaux – par structure d'emploi et par régime d'assurance vieillesse - en équivalent temps plein – en 2024

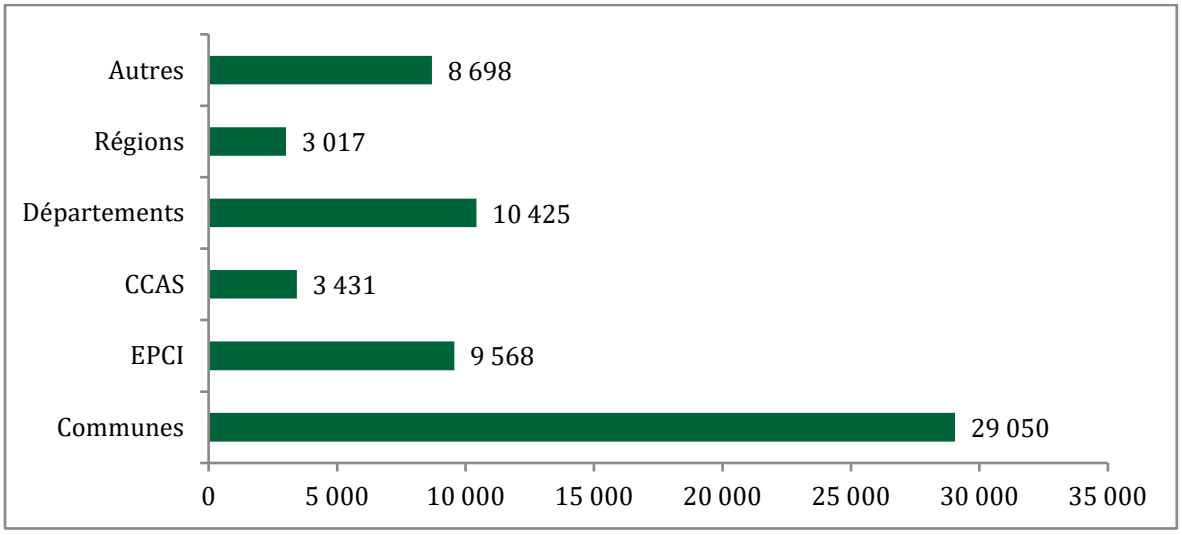


Source : Acoss – données DSN au titre de 2024. Travaux mission.

4.3.2. Une part encore plus importante des rémunérations versées donne lieu à cotisations à la CNRACL

Le **bloc communal** rassemble près de **65%** des masses des rémunérations versées, les **départements** en représentant **16%** (graphique 42).

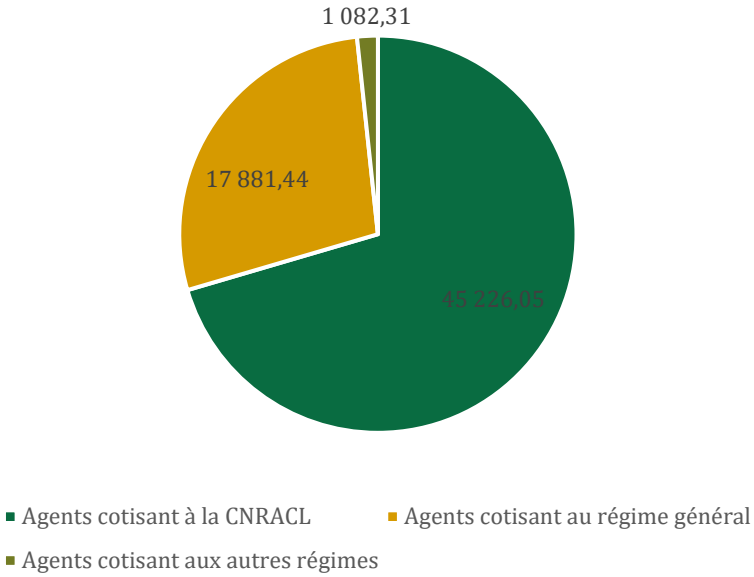
Graphique 42 : Rémunérations versées aux agents relevant des employeurs territoriaux - par structure d'emploi - en M€ – en 2024



Source : Acoss – données DSN au titre de 2024. Travaux mission.

Alors que 67% des emplois relèvent du régime d'assurance vieillesse de la CNRACL, **plus de 70% des rémunérations versées sont frappées des cotisations CNRACL** (graphique 43).

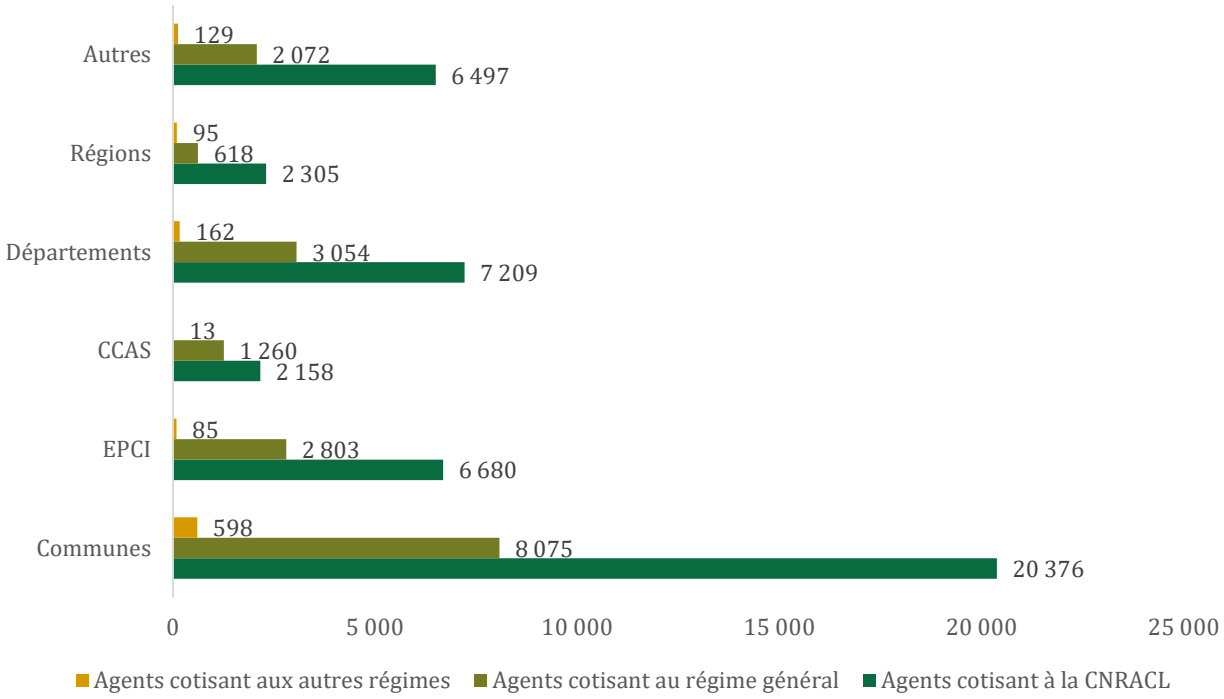
Graphique 43 : Rémunérations versées aux agents relevant des employeurs territoriaux - par régime d'assurance vieillesse en M€ – en 2024



Source : Acoss – données DSN au titre de 2024. Travaux mission.

En ce qui concerne **les rémunérations versées par les différentes structures, elles sont majoritairement versées aux agents cotisant à la CNRACL**, les **départements** se singularisant par un **poids élevé des rémunérations** versées à des agents relevant **du régime général** (**30%** - graphique 44).

Graphique 44 : Rémunérations versées aux agents relevant des employeurs territoriaux - par structure d'emploi et par régime d'assurance vieillesse - en M€ – en 2024

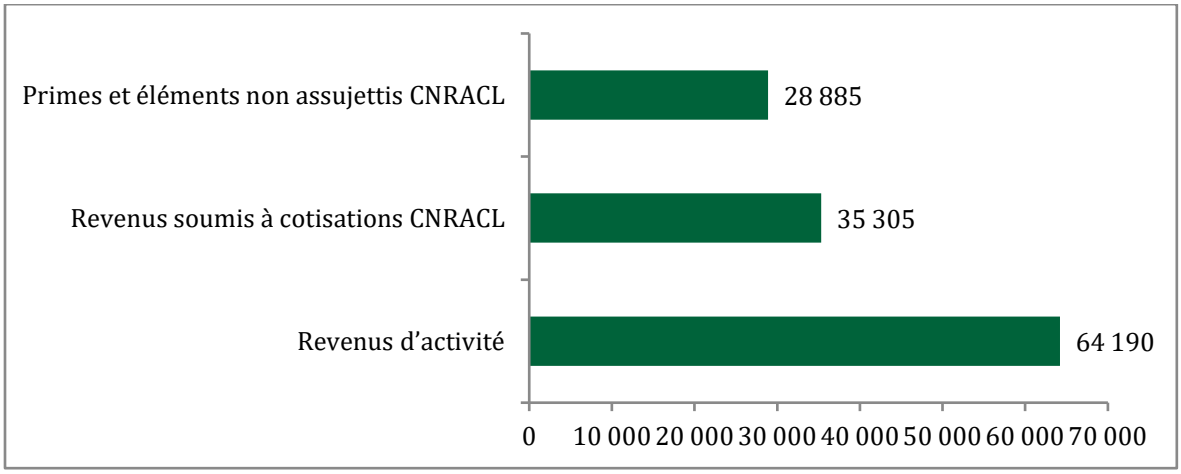


Source : Acoss – données DSN au titre de 2024. Travaux mission.

4.3.3. Près d'un euro sur deux de rémunérations versées par les collectivités ne donne pas lieu à cotisations à la CNRACL

Ainsi, **sur la masse des rémunérations versées par les employeurs territoriaux, près de 45% ne donnent pas lieu à versement à la CNRACL** : les cotisations sont versées à d'autres régimes ou les éléments de rémunération échappent à tout prélèvement au titre de l'assurance vieillesse et, de ce fait, ne génèrent pas de droits à retraite (graphique 45)

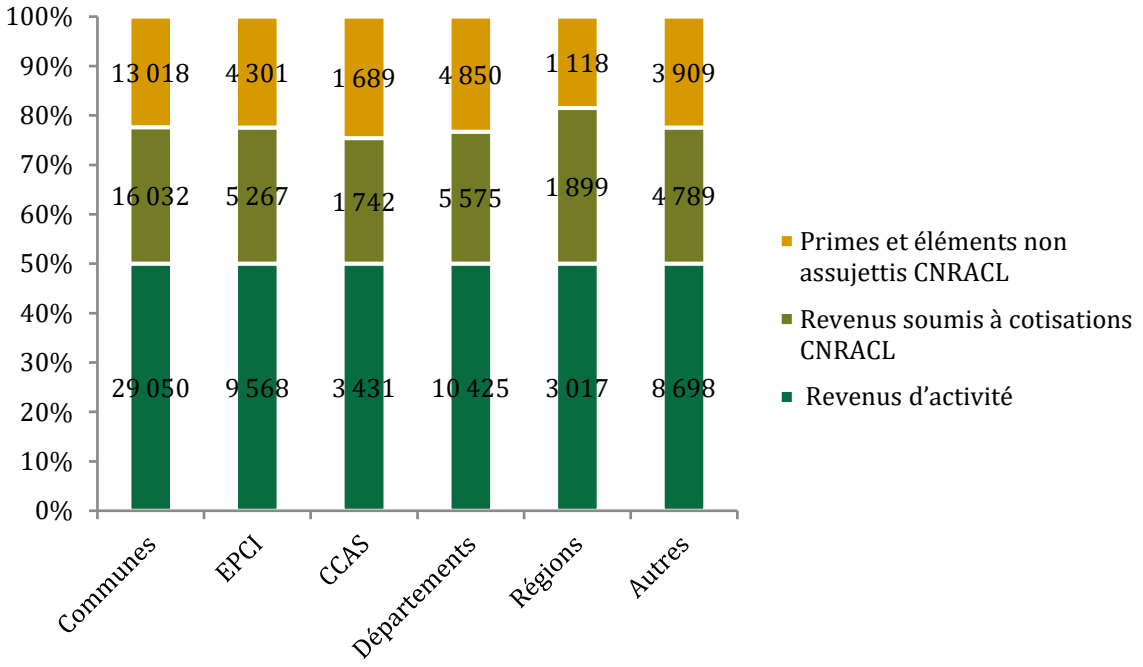
Graphique 45 : Rémunérations versées aux agents relevant des employeurs territoriaux – par catégorie de rémunérations - en M€ – en 2024



Source : Acoss – données DSN au titre de 2024. Travaux mission.

Ce poids de l'assiette échappant aux cotisations CNRACL est globalement de même niveau dans toutes les structures à l'exception notable des régions, où il est plus faible (graphique 46).

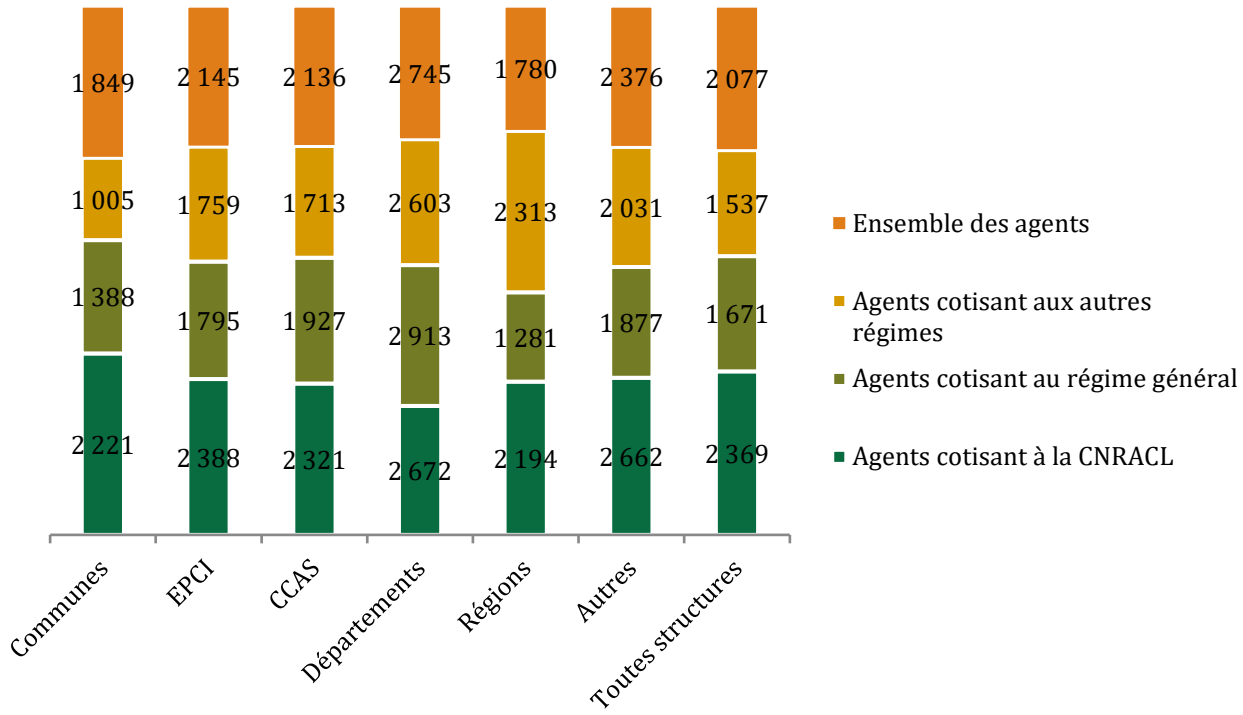
Graphique 46 : Rémunérations versées aux agents relevant des employeurs territoriaux – par catégorie de rémunérations et par structure d'emploi- en M€ – en 2024



Source : Acoss – données DSN au titre de 2024. Travaux mission.

Les salaires moyens par tête servis aux agents cotisant à la CNRACL sont, dans toutes les structures d'emploi, **supérieurs aux salaires versés aux autres catégories**. Les rémunérations moyennes sont globalement plus élevées au sein des départements et des autres structures territoriales (graphique 47).

Graphique 47 : Salaires moyens mensuels par tête des agents relevant des employeurs territoriaux – par structure d'emploi et par régime d'assurance vieillesse - en € - en 2024



Source : Acoss – données DSN au titre de 2024. Travaux mission.

La situation des collectivités territoriales doit retenir l'attention à plusieurs titres en ce qu'elle revêt une importance clef pour la CNRACL :

- **le maintien d'un haut niveau d'emploi cotisant à la CNRACL** ;
- **la dynamique des rémunérations versées** par les employeurs et notamment le maintien voire la hausse des rémunérations donnant lieu à cotisations à la CNRACL ;
- **l'attention aux spécificités et dynamiques propres du bloc communal, des départements et des régions.**

5. Les travaux permettent d'identifier les rémunérations qui pourraient être soumises à prélèvement au titre de la CNRACL

5.1. Deux approches possibles : l'élargissement de la population affiliée à la CNRACL pour l'évolution de l'assiette sur laquelle sont appliquées les cotisations à la CNRACL

Les choix institutionnels retenus conduisent la CNRACL à être l'objet de deux ensembles de décisions distincts qui la singularisent au sein du système de retraites :

- **Le champ des affiliés à la CNRACL exclut par nature** (a) **certaines catégories générales** telles que celles (i) des fonctionnaires titulaires ayant une durée hebdomadaire de travail inférieure à 28 heures, ou encore (ii) des agents contractuels non titulaires, **et** (b) **certaines catégories particulières** qui donnent lieu à des dispositions dérogatoires au sein de l'ensemble du système de retraite voire de sécurité sociale à l'instar notamment (i) des apprentis et (ii) des professeurs des universités – praticiens hospitaliers ; **de ce fait, certains agents, quand bien même ils sont employés par des employeurs territoriaux ou hospitaliers, ne cotisent pas à la CNRACL** ; au désavantage en recettes que constitue cette absence d'affiliation au régime donc d'assujettissement à ses cotisations, répond un avantage en dépenses puisque la CNRACL ne sert pas les pensions correspondantes aux cotisations acquittées ;
- **Le régime de la CNRACL est aligné en dépenses** (hormis s'agissant des catégories dites actives ou super-actives) **sur le régime des pensions civiles de l'Etat mais il n'est que partiellement aligné en recettes** en ce que (i) l'assiette est la même dans le régime de la CNRACL et dans celui des pensions civiles de l'Etat, seul le traitement indiciaire hors primes est soumis à cotisations et donc générateur de droits à pensions futures et (ii) l'autonomie de la CNRACL conduit à fixer des taux de cotisations spécifiques supportées par les employeurs territoriaux et hospitaliers au titre des fonctionnaires titulaires qu'ils emploient (sous les réserves évoqués *supra*).

Il apparaît **nécessaire**, en vue d'évaluer les changements et évolutions pouvant être conduits ; **d'apprécier les impacts de ces décisions. Deux approches peuvent ainsi être considérées :**

- **D'une part, étendre le champ des agents affiliés à la CNRACL ;**
- **D'autre part, faire évoluer l'assiette de cotisations pour l'approfondir.**

5.2. Ces deux approches auraient des effets pluriels que la mission ne peut intégralement chiffrer

Ces décisions sont logiquement à rapprocher d'évolutions plus systémiques (voir annexe 5 - *Analyse des évolutions à caractère systémique de la CNRACL et des autres évolutions pouvant avoir des effets sur l'architecture du système de retraites*). **En effet des évolutions de ce type auraient :**

- **Des impacts institutionnels, politiques et financiers pour la CNRACL** de natures différentes en ce que
    - l'extension du champ d'affiliation conduirait à des recettes nouvelles correspondant aux cotisations acquittées au titre des agents nouvellement affiliés à la CNRACL mais, symétriquement, constitueraient autant d'engagements de dépenses de retraites futures, les cotisations acquittées étant, à terme, génératrices de droits ;

- et, sur un autre plan, l'évolution de l'assiette aurait aussi un impact tant en recettes que potentiellement en dépenses, les cotisations devant *a priori* là également à être génératrices de droits ;
- selon l'importance du changement effectué, ces évolutions conduiraient donc à changer profondément la CNRACL non seulement en recettes et en dépenses mais aussi potentiellement dans sa nature même ;

- **Cette « dépendance au sentier »[14] peut expliquer la difficulté à retenir certaines évolutions structurelles ; elle est d'autant plus forte que les changements évoqués n'ont pas d'impact uniquement pour la CNRACL** ; ainsi,
  - **la hausse de l'assiette ou l'assujettissement de certaines catégories sont susceptibles d'avoir un effet sur le coût du travail** et le renchérissement résultant de ces évolutions poserait la question épineuse de déterminer l'entité devant supporter cette charge nouvelle donc soit l'agent via une baisse de sa rémunération nette perçue, soit les employeurs, soit les deux acteurs dans des propositions à définir ;
  - sur un autre plan, **l'assujettissement d'éléments de rémunérations ou de catégories aux cotisations CNRACL aurait un effet d'éviction** en recettes et, à terme, en dépenses, sur les régimes qui actuellement comptent ces affiliés ou réponse sur ces éléments d'assiette ; ainsi
    - **le régime général (Cnav) et l'Agirc-Arrco** subiraient les effets symétriques à ceux rencontrés par la CNRACL ;
    - **l'Ircantec** serait également concernée en ce que relèvent de son champ tous les agents contractuels de droit public, recrutés depuis le 1er janvier 2017 mais aussi une partie des apprentis et des personnes recrutées dans le cadre de contrats aidés ou dispositifs équivalents ;
    - l'extension de l'assiette aux primes poserait la question de l'articulation entre l'assujettissement de ces éléments nouveaux d'assiette et le champ dévolu actuellement au régime additionnel de la fonction publique (**RAFP**) qui assure des droits à pensions de retraite sur les éléments de rémunération non soumis à cotisation retraite mais dans la limite de 20% du traitement indiciaire de l'agent titulaire considéré[15].

[14] Voir W. Brian Arthur, *Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events*, in *The Economic Journal*, vol. 99, no 394, mars 1989, p. 116en particulier et P. Pierson, *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, in *The American Political Science Review*, vol. 94, no 2, 2000, p. 251–267; pour une approche synthétique en français, voir B. Palier, *Path dependence (dépendance au chemin emprunté)*, dans *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 20 mars 2014.

[15] En effet, les agents publics (à titre principal, tous les titulaires) cotisent au régime additionnel de la fonction publique sur la base des éléments de rémunération suivants : primes et indemnités quelles qu'elles soient, avantages en nature, toute autre rémunération sur laquelle ils ne cotisent pas au régime des pensions civiles et militaires de retraite ou à la CNRACL. Les avantages en nature (logement ou véhicule de fonction, par exemple) sont pris en compte pour leur valeur déclarée fiscalement. L'ensemble de ces éléments de rémunération est pris en compte dans la limite de 20 % du montant du traitement indiciaire brut annuel de l'agent titulaire concerné.

5.3. Des impacts peuvent partiellement être mesurés sous forme d'ordres de grandeur et avant tout du point de vue de la CNRACL

5.3.1. Des ordres de grandeur à prendre avec précaution et représentatifs, à titre principal, uniquement des impacts en recettes pour la CNRACL au titre de l'année 2024, dernière année disponible en DSN

Il n'est donc pas possible de simuler les impacts précis de décisions structurelles. La mission entend cependant **donner des ordres de grandeur** des effets, uniquement en recettes et avant tout pour la CNRACL.

Ainsi, à partir des données DSN, il est possible de disposer des éléments de base permettant de simuler les effets des scénarios éventuels d'extension des populations assujetties en partant du dernier exercice connu donc 2024.

Ces impacts ne concernent que le volet recettes, surtout pour la CNRACL à ce stade. Ce volet est en outre tout à fait apprécié en ce que **le partage entre primes et traitement indiciaire revêt pour nombre de catégories** mentionnées ci-dessus **un caractère conventionnel** en DSN pour les déclarants : il n'engage pas leur responsabilité en ce qu'il ne donne pas lieu à versement de cotisations.

Les montants affichés sont donc doublement **majorés** : les situations de réduction de cotisations CNRACL ne peuvent être prises en compte ici tout comme les différentes situations particulières. **Les rémunérations sont estimées en partant de l'assiette la plus large** (celle de la CSG et de la CRDS) **et en lui enlevant des primes estimées**. Pour poursuivre dans les ordres de grandeur, **une estimation est donnée avec le taux 2024 et avec le taux 2025** du fait des hausses décidées.

Ces ordres de grandeur sont très frustres. D'autant plus que les données en DSN ne permettent pas toujours de distinguer, parmi les agents (assiettes globales et effectifs en équivalents temps plein) qui sont des fonctionnaires titulaires à temps plein ou temps partiel ceux qui, d'une part, cotisent à la CNRACL et ceux qui, d'autre part n'y cotisent pas. Ces approches ne permettent pas de détailler précisément les profils de populations, notamment celles qui ne cotisent pas à la CNRACL soit du fait qu'elles relèvent de catégories particulières ou qu'elles travaillent moins de vingt-huit heures par semaines.

Ils ne permettent pas d'évaluer avec exactitude les conséquences en termes de rendement de cotisations de ces changements pour les autres régimes concernés : une telle démarche pourrait être menée de manière rigoureuse. Mais elle devrait partir des données détail déclarées pour prendre en compte plusieurs dimensions : éligibilité de certaines rémunérations aux allégements de cotisations et contributions notamment pour les bas et moyens salaries, le fait que les cotisations retraites sont prélevées en prenant en compte des assiettes plafonnées calculées selon la référence du plafond de la sécurité sociale, *etc*. La mission ne pouvait mener ou demander aux organismes de mener ces travaux. Au demeurant, au regard de leur lourdeur, ceux-ci ne pourraient être conduits que sur la base d'options de changements plus stabilisées et arrêtées par les décideurs. **Pour ces régimes, la mission a cependant identifié des méthodes palliatives** de nature à donner des ordres de grandeur : elles sont décrites ci-dessous.

Ces calculs sont également susceptibles d'être mobilisés pour les évolutions de champ envisagées par ailleurs par la mission notamment en ce qui concerne la séparation des risques vieillesse et invalidité (voir annexe 8 - *La couverture du risque invalidité et l'opportunité de la séparer de celle du risque vieillesse au sein de la CNRACL*).

5.3.2. La mission a étudié cinq scénarios, du point de vue de la CNRACL, à partir des données mobilisables

A partir des données mobilisables en DSN, la mission a envisagé **plusieurs scénarios**, étant entendus que seuls des ordres de grandeur sont susceptibles d'être produits et à titre purement illustratifs :

- Le **premier scénario** consiste à **intégrer dans l'assiette CNRACL tous les éléments de rémunération des fonctionnaires titulaires cotisant actuellement à la CNRACL** donc à soumettre à cotisations tous les accessoires qui ne sont actuellement frappés que de la CSG et de la CRDS et, pour une partie, de cotisations au titre du RAFP ;
- Le **deuxième scénario** conduit à **intégrer l'ensemble des agents des collectivités territoriales et des établissements publics sanitaires et médico sociaux dans le champ d'affiliation à la CNRACL** ce pour la même assiette que les fonctionnaires titulaires donc en appréciant les données déclarées à ce titre en DSN qui se révèlent des plus fragiles ;
- Le **troisième scénario** est **une variante du deuxième en termes de base de chiffrage** ; il consiste à retenir le même changement que pour le deuxième scénario mais en partant de l'ensemble des rémunérations versées aux agents relevant des employeurs territoriaux et hospitaliers et en considérant que la répartition entre la part indiciaire et statutaire et celle des primes et autres éléments de rémunération (avantages en nature par exemple) est la même que celle constatée sur la population des fonctionnaires titulaires cotisant à la CNRACL (voir *supra*, les primes et autres représentent 28,3% de la masse des rémunérations versées en 2024) ;
- Le **quatrième scénario** consiste à **intégrer l'ensemble des agents des collectivités territoriales et des établissements publics sanitaires et médico sociaux dans le champ d'affiliation à la CNRACL** mais **non plus** comme dans les scénarios deux et trois **sur la base d'une assiette statutaire mais sur l'ensemble des rémunérations qui leurs sont versées ;**
- Le **cinquième et dernier scénario** revient à **agréger les résultats des scénarios un et quatre**, en assujettissant aux cotisations CNRACL toutes les rémunérations et en affiliant à la CNRACL tous les agents relevant actuellement des employeurs territoriaux et hospitaliers.

Les cinq scénarios sont présentés dans le tableau 13.

Annexe IV

Tableau 13 : Cinq scénarios favorables aux recettes de la CNRACL retenus par la mission – hors apprentis

N°	Intitulé	Description du contenu
1	**Intégration des primes des fonctionnaires titulaires cotisant à la CNRACL dans l'assiette CNRACL**	*Pour les agents cotisant actuellement à la CNRACL, tous les éléments identifiés en DSN qui échappent, actuellement aux cotisations CNRACL (primes, avantages en nature,* etc.*), sont intégrés dans l'assiette CNRACL. L'ordre de grandeur est donc majorant.*
2	**Intégration des non titulaires dans la base cotisante sur une assiette CNRACL - données DSN**	*Pour les agents qui relèvent actuellement des employeurs territoriaux et hospitaliers en DSN mais qui ne cotisent pas à la CNRACL, tous les éléments de rémunération qui sont déclarés sur la base d'une assiette CNRACL sont soumis aux cotisations CNRACL. Cette approche est purement indicative puisque les données sur un e assiette statutaire qui n'existe pas pour ces agents sont, en DSN, extrêmement mal renseignées. Le chiffrage est maintenu à titre d'exemple des limites du cadre actuel, il est très minorant.*
3	**Intégration des non titulaires dans la base cotisante sur une assiette CNRACL - données DSN rectifiées (taux de prime moyen à 28,3%)**	*Ce scénario est une variante du scénario 2 eu égard à la très faible qualité et à l'incohérence des données identifiées via le scénario 2. L'approche est ici indirecte. La mission part des données de rémunération globales connues et renseignées en DSN intégrant donc tous les éléments de rémunération (y compris les primes et avantages en nature,* etc.*) et elle applique à ces masses le taux de rémunérations annexes constaté sur le champ des fonctionnaires titulaires cotisant à la CNRACL (28,3%). L'assiette rectifiée correspondant donc aux rémunérations de toutes natures déclarées en DSN pour les agents ne cotisant pas à la CNRACL minorées de ce taux. Le chiffrage est donc un majorant.*
4	**Intégration des non titulaires dans la base cotisante sur une assiette intégrale**	*Ce scénario consiste à frapper des cotisations CNRACL tous les éléments de rémunération, quelles que soient leurs natures, de tous les agents qui ne cotisent pas actuellement à la CNRACL mais sont salariés par des employeurs territoriaux ou hospitaliers. Le chiffrage est majorant.*
5	**Intégration des primes des titulaires cotisant à la CNRACL dans l'assiette et des non titulaires sur une assiette intégrale**	*Ce scénario est la combinaison des scénarios 1 et 4. Le chiffrage est donc majorant.*
-	***Dans tous les scénarios***	*Les données utilisées en DSN sont les dernières disponibles donc au titre du dernier exercice clos connu : 2024.* *Les populations prises en compote sont toutes celles disponibles en DSN soit les fonctionnaires titulaires à temps plein ou temps partiel, les contractuels à temps plein ou temps partiel, les agents à temps plein non identifiés en DSN et les agents non renseignés en DSN.* *Ne sont pas pris en compte les apprentis : leur poids est résiduel et la particularité de leurs statuts a conduit à neutraliser cette dimension des calculs opérés.* *Les masses d'assiette ont été calculées à partir des données disponibles en DSN au centime d'euro.* *Les effectifs sont calculés en équivalents temps plein sur la base des quotités travaillées déclarées pour chaque agent par les employeurs en DSN.* *Aux masses identifiées au_ titre de 2024 sont appliqués des taux de cotisations CNRACL applicables respectivement en 2024 (taux de 31,65%) et 2025 (taux de 34,65%) pour disposer d'ordres de grandeur sous formes de fourchettes*

Source : Travaux mission.

Ces différents scénarios présentent des impacts de court terme, pour la CNRACL, pour les autres régimes, pour les agents affiliés et les employeurs qui sont décrits dans le tableau 14.

Tableau 14 : Impact des scénarios testés pour chaque catégorie d'acteurs

	CNRACL	Autres régimes (CNAV, Agirc-Arrco et Ircantec*)	Employeurs	Agents
Impact en recettes - court, moyen et long termes	*Hausse des recettes du fait de la hausse du rendement des cotisations CNRACL*	*Baisse des recettes du fait de la perte de cotisants*	*Hausse du coût du travail si la hausse est supportée par leurs soins*	*Baisse du salaire net si la hausse est supportée par les agents*
Impact en dépenses - moyen et long termes	*Hausse des dépenses, du fait de la hausse des cotisations génératrices de droit*	*Baisse des dépenses du fait que les droits à pensions sont supportés par la CNRACL*	*Néant*	*Selon les scénarios et les situations, variation de la pension perçue à terme de la CNRAVL et des autres régimes de l'agent partant à la retraite*
Approche globale	*Avantage pour la CNRACL, l'évolution modifiant ses paramètres démographiques et financiers et devant être pris en compte pour compenser les pertes aux régimes cédants (soulte ou équivalent à calculer)*	*Désavantage pour ces régimes, l'évolution modifiant leurs paramètres démographiques et financiers et devant être pris en compte pour compenser leurs pertes au profit de la CNRACL (soulte ou équivalent à calculer)*	*Approche relative à avoir en termes de coûts du travail par rapport aux coûts d'emplois comparables qui ne seraient pas supportés directement par les employeurs*	*Négociation salariale à prévoir même dans une approche minimale, du fait que les salaires minimums ne pourraient être affectés par ce choc exogène*

Source : Travaux mission. (*) = la situation du régime additionnel de la fonction publique n'est pas directement appréciée ici en ce que celui-ci pourrait être maintenu mais dans ce cas il y aurait un double prélèvement sur une partie des rémunérations ou alors en ce que sa complémentarité devrait être envisagée par ailleurs, la mission n'envisageant pas sa suppression.

5.4. Les scénarios systémiques affectant la base cotisante conduiraient à augmenter l'assiette soumise à cotisations de la CNRACL dans des ordres de grandeur compris entre 18 et 167 milliards d'euros et concerneraient les situations d'entre 1 et 3,1 millions d'agents en équivalent temps plein

Il est donc possible d'identifier, pour chaque scénario, les masses qui échappent actuellement aux cotisations CNRACL et qui y seraient soumises et le nombre de salariés en équivalents temps plein concernés par les changements proposés. Les assiettes soumises à cotisations CNRAVCL échappent par construction aux autres régimes. Ces derniers sont ici compris de manière large donc ils correspondent à titre principal aux régimes privés (Cnav, Agirc-Arco) mais aussi aux régimes publics (Ircantec, pensions civiles et militaires de l'Etat). **Le scénario 1 est le plus modeste en rendement financier. Il concerne cependant un nombre important d'agents puisque tous les agents cotisant actuellement à la CNRACL sont concernés. *A contrario*, le scénario 5 est celui qui a logiquement le plus grand rendement financier pour la CNRACL et qui concerne le plus grand nombre d'agents**. Le tableau 15 présente les données d'assiette et démographiques induites par chaque scénario.

Tableau 15 : Impact des scénarios testés en surplus d'assiette soumis aux cotisations CNRACL et en nombre d'agents concernés

N°	Intitulé	Assiette en €	Nombre d'agents concernés en équivalents temps plein
1	Intégration des primes des fonctionnaires titulaires cotisant à la CNRACL dans l'assiette CNRACL	17,6Mds€ de rémunérations en plus dans l'assiette	2 038 668
2	Intégration des non titulaires dans la base cotisante sur une assiette CNRACL - données DSN	141Mds€ de rémunérations en plus dans l'assiette	1 045 104
3	Intégration des non titulaires dans la base cotisante sur une assiette CNRACL - données DSN rectifiées (taux de prime moyen à 28,3%)	107,2 Mds€ de rémunérations en plus dans l'assiette	1 045 104
4	Intégration des non titulaires dans la base cotisante sur une assiette intégrale	149,5Mds€ de rémunérations en plus dans l'assiette	1 045 104
5	Intégration des primes des titulaires cotisant à la CNRACL dans l'assiette et des non titulaires sur une assiette intégrale	167,0Mds€ de rémunérations en plus dans l'assiette	3 083 772

Source : Acoss – données DSN au titre de 2024. Travaux mission. Les données du scénario 2 sont présentées pour mémoire en ce que les données déclarées sont fragiles et peu pertinentes.

5.5. Ces scénarios, favorables à court terme à la CNRACL mais dont les effets à moyen et long termes ne sont pas chiffrés induiraient des transferts financiers annuels bruts compris entre 5,6 et 57,9 milliards d'euros au profit de la CNRACL

Les rendements des différents scénarios sont chiffrés selon les taux applicables en 2024 et 2025 (tableau 16).

Tableau 16 : Impact des scénarios testés en recettes supplémentaires pour la CNRACL

N°	Intitulé	Surplus assiette	Agents concernés en millions	CNRACL - Equivalent rendement supplémentaire 2024 (31,65%)	CNRACL - Equivalent rendement supplémentaire 2025 (34,65%)
1	Intégration des primes des fonctionnaires titulaires cotisant à la CNRACL dans l'assiette CNRACL	17,6Mds€	2,038	5,561Mds€	6,088Mds€
2	Intégration des non titulaires dans la base cotisante sur une assiette CNRACL - données DSN	141M€	1,045	44,734M€	48,974M€
3	Intégration des non titulaires dans la base cotisante sur une assiette CNRACL - données DSN rectifiées (taux de prime moyen à 28,3%)	107,2 Mds€	1,045	33,916Mds€	37,130Mds€
4	Intégration des non titulaires dans la base cotisante sur une assiette intégrale	149,5Mds€	1,045	47,302Mds€	51,786Mds€
5	Intégration des primes des titulaires cotisant à la CNRACL dans l'assiette et des non titulaires sur une assiette intégrale	167,0Mds€	3,083	52,864Mds€	57,875Mds€

Source : Acoss – données DSN au titre de 2024. Travaux mission. Les données du scénario 2 sont présentées pour mémoire en ce que les données déclarées sont fragiles et peu pertinentes.

5.6. Ces premières approches doivent aussi être rapprochés des ordres de grandeur de ces décisions pour les autres régimes, évaluables en première intention si l'on retient les régimes de droit commun du privé entre 30 et 46Mds€

Il est nécessaire de **disposer d'ordres de grandeur des impacts qu'auraient la « perte » des cotisants et d'éléments d'assiette.** Or, la production de ces ordres de grandeur conduit à identifier **plusieurs difficultés** :

- **la mission ne dispose pas des distributions détaillées des salariés par individu** et, de ce fait, n'est pas en mesure, d'une part, de calculer les effets des dispositifs de réduction de cotisations et de contributions sociales sur les bas et moyens salaries et, d'autre part, les prélèvements diversement plafonds ou déplafonnés finançant les risques vieillesse ;
- la répartition disponible permet d'identifier les agents salariés des employeurs territoriaux et hospitaliers selon qu'ils relèvent (i) du régime intégré de la CNRACL, (ii) de la CNAV et soit de l'Agirc-Arrco soit de l'Ircantec, (iii) des autres régimes et au premier chef parmi ceux-ci des pensions civiles et militaires de l'Etat ; **si le rattachement serait ici théoriquement possible par régime, il ne représente pas d'intérêt en ce que l'absence d'individualisation des rémunérations par salarié rend l'approche au final totalement inopérante.**

La mission a donc mis en œuvre **une approche palliative afin de disposer d'ordres de grandeur.** Cette approche a comme points de départ :

- des données déjà calculées ; donc les réserves les concernant demeurent, voire sont accrues ;
- **deux options idéales typiques** soit le fait que tous les agents qui sont transférés à la CNRACL sont « prélevés » dans une des approches aux régimes de droit privé de droit commun (CNAV et Agirc-Arrco) et dans l'autre au régime général en base (Cnav) et à l'Ircantec au titre du régime complémentaire ;
  - pour ce faire, on applique le taux global de cotisations qui ne prend pas en compte les allégements et le caractère plafonné ou non des assiettes ; il constitue donc un majorant (en 2024, la somme des cotisations et contributions salariales et patronales conduit à un taux global de 27,7% sur l'ensemble des rémunérations perçues) ;
  - on constate ainsi un rendement global, que l'on répartit ensuite entre la CNAV et l'Agirc-Arrco, en appliquant à ce montant la clef de répartition des produits constatée en 2024 entre la Cnav et l'Agirc-Arrco[16] ;
  - pour apprécier l'impact du passage d'une prise en charge de la complémentaire par l'Ircantec et non pas l'Agirc-Arco, on considère la part Cnav comme stable et on fait évoluer la part Ircantec à due proportion[17].

[16] En 2024, la Cnav a, selon la commission des comptes de la sécurité sociale, perçu un total de 136,290Mds€ de cotisations, contributions et impôts nets. De son côté, selon ses comptes certifiés, l'Agirc-Arrco a perçu 97,384Mds€ de cotisations et compensations. La somme de ces produits est de 233,674Mds€ répartis entre la Cnav (58,32%) et l'Agirc-Arrco (41,68%). C'est cette clef de réapparition qui est appliquée ici à titre d'ordre de grandeur.

[17] En 2024, selon ses comptes certifiés, l'Agirc-Arrco a donc perçu 97,384Mds€ de cotisations et compensations. De son côté, là encore selon ses comptes certifiés, tous types d'agents confondus, l'Ircantec a reçu 5,200 Mds€ de recettes techniques en 2024. La simulation d'un impact équivalent consisterait à comprendre qu'un euro de cotisation Ircantec correspond à 18,72€ de cotisations Agirc-Arrco. Cela conduit à un autre ordre de grandeur conventionnel

Ces travaux permettent de dégager des ordres de grandeur conventionnels correspondant, d'une part, à une situation où les seuls régimes cédants seraient la Cnav et l'Agirc-Arrco (scénario A - tableau 17) et, d'autre part, où les seuls régimes cédants seraient la Cnav et l'Ircantec (scénario B - tableau 18).

Dans le scénario A, les régimes de droit commun du secteur privé perdraient potentiellement jusqu'à 46,3Mds€ (26,9Mds€ pour la Cnav et 19,3Mds€ pour l'Agirc-Arrco) alors que la CNRACL gagnerait jusqu'à 52,9Mds€ (tableau 17).

Tableau 17 : Ordres de grandeur conventionnels des scénarios testés pour la CNRACL, la CNAV, l'Agirc-Arrco (scénario A) et solde global théorique des opérations – en M€ et en Md€

N°	Intitulé	CNRACL - Equivalent rendement supplémentaire 2024 (31,65%)	Scénario A - seul la CNAV et l'Agirc – Arrco cèdent assiette et cotisants (taux global de 27,7%)		
			Ordre de grandeur des pertes de recettes pour les régimes de droit commun (27,7%)	*Ordre de grandeur majorant CNAV*	*Ordre de grandeur majorant Agirc Arrco*
1	Intégration des primes des fonctionnaires titulaires cotisant à la CNRACL dans l'assiette CNRACL	*+ 5,561Mds€*		-	-
2	Intégration des non titulaires dans la base cotisante sur une assiette CNRACL - données DSN	*+ 44,734M€*	*-39,151M€*	*-22,833M€*	*-16,318M€*
3	Intégration des non titulaires dans la base cotisante sur une assiette CNRACL - données DSN rectifiées (taux de prime moyen à 28,3%)	+ 33,916Mds€	-29,683Mds€	-17,311Mds€	-12,372Mds€
4	Intégration des non titulaires dans la base cotisante sur une assiette intégrale	+ 47,302Mds€	-41,399Mds€	-24,144Mds€	-17,255Mds€
5	Intégration des primes des titulaires cotisant à la CNRACL dans l'assiette et des non titulaires sur une assiette intégrale	+ 52,864Mds€	-46,266Mds€	-26,983Mds€	-19,284Mds€

Source : Acoss – données DSN au titre de 2024. Travaux mission. Les données du scénario 2 sont présentées pour mémoire en ce que les données déclarées sont fragiles et peu pertinentes.

Dans le scénario B, là encore, les régimes cédants perdraient potentiellement jusqu'à 46,3Mds€ alors que la CNRACL gagnerait jusqu'à 52,9Mds€. Mais la différence a trait au rôle que l'on confierait à l'Ircantec (tableau 18).

Tableau 18 : Ordres de grandeur conventionnels des scénarios testés pour la CNRACL, la CNAV, l'Ircantec (scénario B) et solde global théorique des opérations – en M€ et en Md€

N°	Intitulé	CNRACL - Equivalent rendement supplémentaire 2024 (31,65%)	Scénario B – seul la CNAV et l'Ircantec cèdent assiette et cotisants		
			Ordre de grandeur des pertes de recettes pour les régimes de droit commun (27,7%)	*Ordre de grandeur majorant CNAV*	*Ordre de grandeur majorant Ircantec*
1	Intégration des primes des fonctionnaires titulaires cotisant à la CNRACL dans l'assiette CNRACL	*+ 5,561Mds€*		-	-
2	Intégration des non titulaires dans la base cotisante sur une assiette CNRACL - données DSN	*+ 44,734M€*	*-39,151M€*	*-22,833M€*	-0,872M€
3	Intégration des non titulaires dans la base cotisante sur une assiette CNRACL - données DSN rectifiées (taux de prime moyen à 28,3%)	+ 33,916Mds€	-29,683Mds€	-17,311Mds€	-660,899M€
4	Intégration des non titulaires dans la base cotisante sur une assiette intégrale	+ 47,302Mds€	-41,399Mds€	-24,144Mds€	-921,755M€
5	Intégration des primes des titulaires cotisant à la CNRACL dans l'assiette et des non titulaires sur une assiette intégrale	+ 52,864Mds€	-46,266Mds€	-26,983Mds€	-1,030Md€

Source : Acoss – données DSN au titre de 2024. Travaux mission. Les données du scénario 2 sont présentées pour mémoire en ce que les données déclarées sont fragiles et peu pertinentes.

Tous les scénarios conduisent à un effort très important des employeurs et/ou des salariés puisque ce sont eux qui, toutes choses égales par ailleurs, supportent cette hausse.

Compte tenu du fait que le produit des cotisations CNRACL en 2024 est supérieur à tous les autres, l'effort exigé des employeurs et/ou des salariés conduit à un excédent sur le système des retraites en 2024 (tableau 19).

Cette approche est calculée sur 2024, elle demeure très conventionnelle en ce que le levier ici consiste à mobiliser autant de recettes que possible par rapport à des situations idéales typiques et non le niveau suffisant de recettes pour couvrir un niveau de dépenses, élément clef dans l'analyse de l'équilibre d'un régime de protection sociale.

De plus, **ces flux sont bruts en ce qu'ils ne tiennent pas compte des effets induits en termes de prélèvements obligatoires** (fiscalité sur les entreprises et les personnes physiques). **Ils ne tiennent pas davantage compte des effets** de rééquilibrage qu'auraient ces changements profonds **sur** les dispositifs de **compensation**. Le changement est en outre mécanique en ce que les effectifs sont réputés changer de statut à un moment donné donc en stock et non en flux alors même que la dynamique serait plus vraisemblablement celle d'une transformation progressive des emplois d'un statut à un autre.

Tableau 19 : Ordres de grandeur conventionnels des scénarios testés pour la CNRACL, la CNAV, l'Ircantec et solde global théorique des opérations – en M€ et en Md€

N°	Intitulé	Tous scénarios - CNRACL - Equivalent rendement supplémentaire 2024 (31,65%)	Tous scénarios - Ordre de grandeur des pertes de recettes pour les régimes de droit commun (27,7%)	Scénario A - seul la CNAV et l'Agirc – Arrco cèdent assiette et cotisants	Scénario B – seul la CNAV et l'Ircantec cèdent assiette et cotisants
1	Intégration des primes des fonctionnaires titulaires cotisant à la CNRACL dans l'assiette CNRACL	*+ 5,561Mds€*		-	-
2	Intégration des non titulaires dans la base cotisante sur une assiette CNRACL - données DSN	*+ 44,734M€*	*-39,151M€*	*+5,583M€*	*+21,029M€*
3	Intégration des non titulaires dans la base cotisante sur une assiette CNRACL - données DSN rectifiées (taux de prime moyen à 28,3%)	+ 33,916Mds€	-29,683Mds€	+4,233Mds€	+15,944Mds€
4	Intégration des non titulaires dans la base cotisante sur une assiette intégrale	+ 47,302Mds€	-41,399Mds€	+5,904Mds€	+22,237Mds€
5	Intégration des primes des titulaires cotisant à la CNRACL dans l'assiette et des non titulaires sur une assiette intégrale	+ 52,864Mds€	-46,266Mds€	+6,598Mds€	+24,851Mds€

Source : Acoss – données DSN au titre de 2024. Travaux mission. Les données du scénario 2 sont présentées pour mémoire en ce que les données déclarées sont fragiles et peu pertinentes.

Pour toutes ces raisons et compte tenu de leur caractère instantané sur 2024 et très conventionnel, **ces calculs ne visent qu'à donner des ordres de grandeur qui permettent de mesurer :**

- **les impacts financiers plus ou moins prononcé des différents scénarios** ;
- **les effets pluriels qu'ils sont susceptibles d'avoir** sur chaque régime de retraite et **sur l'ensemble du système de retraite.**

6. Les modalités de neutralisation ou de renchérissement du coût des emplois ou des rémunérations ne donnant pas lieu à cotisation à la CNRACL peut prendre plusieurs formes

Les travaux précédents des inspections générales ont mentionné **la possibilité de mettre en œuvre un dispositif de taxation spécifique des emplois ne donnant pas lieu à cotisations à la CNRACL afin d'en renchérir le coût** et de donner ainsi un signal prix aux employeurs favorables à des emplois donnant lieu à affiliation à la CNRACL et à assujettissement à ses cotisations. **La mission a été amenée à échanger sur ce sujet avec les parties prenantes. Un consensus s'est dégagé non en faveur d'une surtaxation des emplois ne donnant pas lieu à cotisations CNRACL mais bien en faveur d'une neutralisation du signal prix** défavorable au recours à des emplois assujettis à cotisations CNRACL.

Un dispositif tendant à cette recherche de neutralité pourrait être assuré **de plusieurs manières :**

- application, pour chaque emploi d'un coefficient de majoration du coût pour le rendre équivalent, quel que soit le type d'emploi, au coût acquitté au titre de l'emploi d'un agent affilié à la CNRAVCL ; la mise en place de cette gestion au fil de l'eau et salarié par salarié semble assez difficile à mettre en œuvre ;
- analyse de l'évolution du comportement d'embauche d'un employeur d'une période par rapport à une autre afin de neutraliser les éventuels mouvements et dynamiques d'arbitrages défavorables à la CNRACL entre emplois assujettis ou non à ses cotisations ; l'analyse de ce comportement pourrait être assurée sur des échéances trimestrielles, semestrielles ou annuelles qui permettraient mieux que la périodicité mensuelle de cerner les dynamiques à l'œuvre ;
- application d'une année sur l'autre de coefficients fixes de majoration des emplois non assujettis aux cotisations CNRACL afin de remplir l'objectif de neutralisation recherché ;
- quel que soit le cadre retenu, le dispositif devrait prendre en compte l'impossibilité, dans certains territoires, de recruter d'une certaine manière (cas des zones enclavées, de l'outremer, *etc*.) ; c'est aussi cet aspect qui devrait guider in fine, la nature du dispositif éventuellement retenu

Quelle que soit la modalité de neutralisation retenue, le produit en résultant serait par nature affecté à la CNRACL du point de vue de la mission. Elle constate que **la mise en œuvre d'une solution de ce type serait potentiellement mieux assurée par un réseau spécialisé** dans les fonctions de recouvrement et jouant le rôle de recouvreur unique comme celui des Urssaf qui ont été amenées à déployer des dispositifs, sinon comparables, au moins proches, au cours des dernières années[18].

[18] Ces développements figurent également dans l'annexe 5 - *Analyse des évolutions à caractère systémique de la CNRACL et des autres évolutions pouvant avoir des effets sur l'architecture du système de retraites.*

ANNEXE V

Analyse des évolutions à caractère systémique de la CNRACL et des autres évolutions pouvant avoir des effets sur l'architecture du système de retraites

SOMMAIRE

1. LA CNRACL EST UN RÉGIME COMPOSITE, INTÉGRÉ OU COMPLET EN MATIÈRE D'ASSURANCE VIEILLESSE, ALIGNÉ SUR LE RÉGIME DES PENSIONS CIVILES DE L'ÉTAT, DONT LA SITUATION DOIT ÊTRE APPRÉHENDÉE DANS LE CADRE PLUS GLOBAL DU SYSTÈME DE RETRAITES 3

1.1. La CNRACL : un régime composite en invalidité et en vieillesse pour les agents titulaires des fonctions publiques territoriales et hospitalières 3

1.2. La CNRACL est un régime intégré ou complet en matière d'assurance vieillesse 5

1.3. La CNRACL est un régime largement aligné sur le régime des pensions civiles et militaires de l'État 5

1.4. La CNRACL a les caractéristiques d'un régime public et représente un poids important au sein du système français des retraites 6

2. UNE ANALYSE AVANT TOUT QUALITATIVE DES CHANGEMENTS POUVANT INTERVENIR SELON LEUR NATURE ET LEURS PROFONDEURS À PLUSIEURS ÉGARDS 9

2.1. Un choix à opérer en amont entre pôle public, pôle privé et maintien de l'existant 9

2.2. Des solutions techniques appréhendées compte tenu de leurs différents impacts 10

2.3. Avant mise en œuvre d'une réforme éventuelle, quatre décisions successives doivent être prises 12

2.4. Huit scénarios envisagés par la mission, susceptibles de variantes et des approches techniques complémentaires à avoir 16

3. DES APPROCHES SYSTÉMIQUES QUI NÉCESSITENT DES CHOIX FORTS SUR LE SYSTÈME DE RETRAITE DANS SON ENSEMBLE ET SIX MODALITÉS TECHNIQUES DE MISE EN ŒUVRE POSSIBLES 18

3.1. Le *statu quo* est difficilement envisageable, à terme un choix de système est incontournable 18

3.1.1. Le statu quo ne serait a priori que temporaire 18

3.1.2. Les choix à opérer ne concernent pas que la CNRACL mais l'ensemble du système de retraites 19

3.1.3. Deux organisations sont envisageables autour d'un pôle public ou d'un pôle privé 20

3.1.4. La constitution de pôles devrait logiquement être assorties de garanties nouvelles et significatives 21

3.2. Une fois le choix de système opéré, trois modalités techniques et idéal-typiques sont envisageables : alignement, intégration ou adossement 22

3.2.1. L'alignement 23

3.2.1.1. Le cadre général 23

3.2.1.2. L'alignement, modalité de mise en œuvre d'un pôle des retraites publiques 24

3.2.1.3. L'alignement, modalité de mise en œuvre d'un pôle privé des retraites 25

3.2.2. L'intégration 26
3.2.2.1. Le cadre général 26
3.2.2.2. L'intégration, modalité de mise en œuvre d'un pôle public de retraite 27
3.2.2.3. L'intégration, modalité de mise en œuvre d'un pôle privé de retraite 28
3.2.3. L'adossement 29
3.2.3.1. Le cadre général 29
3.2.3.1.1. La démarche spécifique retenue dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des marchés du gaz et de l'électricité en 2005 29
3.2.3.1.2. Les caractéristiques pouvant être retenues concernant un adossement 34
3.2.3.2. L'adossement, modalité de mise en œuvre d'un pôle public de retraite 35
3.2.3.3. L'adossement, modalité de mise en œuvre d'un pôle privé de retraite 36

4. LA HAUSSE DES RECETTES DE COTISATIONS DE LA CNRACL REVÊTIRAIT, SELON L'OPTION RETENUE, AUSSI UN CARACTÈRE SYSTÉMIQUE ET PRÉPARATOIRE À LA CONFIGURATION ULTÉRIEURE D'UN PÔLE PUBLIC OU PRIVÉ DE RETRAITES 37

4.1. L'affiliation de tous les agents relevant des employeurs territoriaux et hospitaliers à la CNRACL, première étape envisageable dans la constitution d'un nouveau pôle des retraites publiques 38

4.2. L'extension de l'assiette cotisée à la CNRACL à tous les éléments de rémunération servis, première étape envisageable dans la constitution d'un nouveau pôle privé des retraites 39

5. D'AUTRES ÉVOLUTIONS DE GESTION DOIVENT ÊTRE STRICTEMENT APPRÉCIÉES AU REGARD DE LEUR COMPATIBILITÉ AVEC UNE CHOIX D'ORGANISATION, À TERME, DU SYSTÈME DE RETRAITE 39

5.1. La séparation des populations affiliées selon que l'employeur est une collectivité territoriale ou un établissement public de santé 39

5.2. La séparation des risques invalidité et vieillesse 40

5.3. Les transferts des fonctions de gestion technique et financière à des tiers 40
5.3.1. Un réexamen des responsabilités en matière de recouvrement et de contrôle qui serait à encourager 41
5.3.2. La nécessité de chercher des solutions nouvelles pour couvrir les besoins de financement de la CNRACL et la couverture de sa dette 42
5.3.3. Un réexamen des missions menées en vue d'une capacité renforcée à faire évoluer le dispositif de recouvrement, notamment pour neutraliser les surcoûts liés aux cotisations CNRACL 42

Annexe V

Parmi les orientations devant être appréciées par la mission à la demande des commanditaires et des acteurs, **des approches de nature non pas paramétriques mais systémiques ont été souhaitées concernant la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales** (**CNRACL**).

Cette annexe vise à apprécier ces différentes options et les questions ou problématiques qu'elles induisent. La mission a clairement indiqué **ne pas être en mesure de chiffrer des évolutions aussi fortes que celles indiquées ci-après.** En effet, nombres d'entre elles justifieraient **des travaux très importants et dédiés d'évaluation et de statistiques** pour déterminer les impacts financiers, économiques **et** sociaux des scénarios possibles et les conditions dans lesquelles elles devraient être **assorties de travaux de nature à garantir leur neutralité actuarielle et financière** pour l'ensemble des régimes concernés. Si la mission a procédé à des simulations et des projections (voir annexes 4 - *Analyse de l'évolution des rémunérations et des effectifs employés dans les entités relevant des fonctions publiques hospitalières et territoriales au travers des déclarations sociales* ; 10 - *Les évolutions de la population affiliée et des recettes de la CNRACL et les impacts des hausses de taux sur les stratégies d'emploi* ; 12 - *Simulations financières à l'horizon 2045*), celles-ci demeurent partielles et ne permettent pas de préjuger des effets de système, et le cas échéant, simplement de disposer de premiers ordres de grandeur uniquement pour certaines approches[1]. La présente annexe ne peut prétendre, même sur un plan qualitatif et à dires d'experts, embrasser l'ensemble de conséquences de telle ou telle option. **En particulier, les architectures et évolutions retenues auraient un effet très important sur, d'une part, les mécanismes de compensation entre les régimes de retraite et, d'autre part, sur les droits dits de solidarité** relevant d'une prise en charge spécifique du côté des régimes du secteur privé.

La présente annexe traite exclusivement des changements de système et d'architecture du système français de retraites.

La mission a estimé nécessaire d'apprécier les tenants et aboutissants de chaque évolution envisageable en formalisant **une sorte de « doctrine » possible d'intervention**. Ce faisant, cette annexe propose des dénominations et un champ dont il est nécessaire de bien mesurer la nature et le cadre. La mission a, parfois, au regard des précédents et de l'existant, été amenée à retenir des idéaux-types qui sont présentés comme tels.

Pour faciliter une prise de décision qu'elle estime incontournable, la mission avance **un premier choix, cardinal** qui consiste à opter entre **(i) le maintien de la CNRACL**, estimé toutefois peu crédible et pérenne par la mission, **(ii) la constitution d'un « pôle public »** des retraites soit l'organisation d'un ensemble plus ou moins important regroupant les agents relevant actuellement des dispositions du code des pensions civiles et militaires de l'Etat ou imprégnées de ce cadre, **(iii) la constitution d'un « pôle privé »,** là encore plus ou moins important, autour de l'architecture actuelle en base et en complémentaire.

[1] L'annexe 4 - *Analyse de l'évolution des rémunérations et des effectifs employés dans les entités relevant des fonctions publiques hospitalières et territoriales au travers des déclarations sociales* propose ainsi les effets partiels en 2024, uniquement côté cotisations, des possibilités d'étendre l'assiette cotisée ou la population affiliée à la CNRACL.

La recherche d'une architecture cible autour de pôles de ce type n'est pas nouvelle. Elle existe d'ores et déjà pour partie[2]. La mission entend souligner dans cette présentation que le devenir de la CNRACL a un effet, compte tenu du poids de ce régime, sur la configuration de l'ensemble du système de retraite à trois égards : **(i) le poids de la CNRACL fait que le rattachement à un ensemble ou à un autre a un impact déterminant, (ii) ce choix de rattachement peut conduire à avoir un pôle très important qui pose la question du maintien**, à côté de ce pôle devenant majeur, **d'organisations singulières** et ayant un moindre poids, **(iii) certaines évolutions pourraient apparaitre comme des changements ponctuels** de périmètres ou de règles (assiette de cotisation, rattachement de nouvelles populations cotisantes) **mais elles ont** –l'annexe le souligne- **en fait la même portée** car elle correspondent à des choix d'organisation en pôle ou revêtent des portées plus principielles ayant les mêmes impacts (choix des règles du secteur public ou du secteur privé en particulier).

Une fois ce premier choix cardinal opéré, il est nécessaire de déterminer sa modalité de mise en œuvre. La présente annexe s'y efforce en présentant, **d'une part, trois options techniques et, d'autre part, deux évolutions** (assiette cotisée à la CNRACL ou population affiliée à la CNRACL**) qui ont les mêmes effets de système** que les options techniques d'abord envisagées. Sur un autre plan, la mission appelle enfin l'attention sur le fait que certains cadres de gestion, actuellement en place ou susceptibles d'être envisagés, sont compatibles ou non avec ces évolutions. Ils justifieraient donc d'être considérés à ce titre.

En effet, au regard du cadre actuel et des évolutions déjà introduites précédemment dans le système de sécurité sociale français et en particulier en matière de retraites, la mission a considéré **trois options techniques différentes :**

- **l'alignement**, soit le fait que la CNRACL demeure mais applique strictement les mêmes règles, en recettes et/ou en dépenses qu'un autre régime d'assurance vieillesse ;
- **l'intégration**, soit le fait que le régime de la CNRACL disparaît et est intégré dans un ensemble plus vaste ;
- **l'adossement**, dispositif spécifique dans lequel le régime et la caisse sont -au moins en apparence- préservés.

La mission a donc également **apprécié dans quelle mesure d'autres évolutions, en apparence paramétriques ou de périmètre, auraient les mêmes effets en termes d'impacts prononcés sur le système actuel**. Telles seraient **le cas de** :

- **une augmentation de la population cotisant à la CNRACL** à tous les agents des employeurs territoriaux ou hospitaliers, quel que soit leur statut ;
- **une extension de l'assiette de cotisation à la CNRACL par les agents qui lui sont affilés à tous leurs éléments de rémunération** (notamment les primes), et donc de générer des droits à pensions à cette hauteur également.

Il n'existe **aucune option technique parfaitement neutre donc purement technique**. **Le choix des modes de gestion** des populations, de la gestion financière et de la couverture de la dette ou des déficits ou encore les activités de recouvrement et de contrôle **revêt une importance de premier ordre**. La présente annexe appelle l'attention des décideurs sur les effets qu'auraient certaines options ou choix présentés *a priori* comme relevant de la simple gestion alors même qu'ils auraient des effets puissants : ils faciliteraient ou empêcheraient parfois des évolutions plus fortes. L'annexe les mentionne pour que les décideurs et les parties prenantes puissent se prémunir d'une éventuelle mesure imparfaite des impacts des choix de gestion.

[2] De fait, actuellement, on peut distinguer, d'une part, côté public, les régimes alignés sur le code des pensions civiles et militaires de l'Etat et d'autre part, côté privé, les régimes alignés dans le cadre de la liquidation unique des régimes alignés ou LURA décrites *infra*.

Toutes ces solutions « techniques » ont en réalité des effets sur le système français de retraites dans son ensemble. Elles doivent donc être directement appréciées au regard des choix très profonds et structurants devant être apportés à celui-ci. **Tant la situation actuelle et à venir de la CNRACL que son importance conduisent à ce que toute évolution de celle-ci ait** de fait **un impact** mécanique plus ou moins fort non seulement **sur les fonctions publiques** territoriales et hospitalières ou de l'Etat **mais aussi potentiellement pour tous les actifs**, retraités et employeurs, publics ou privés, **et sur le système de retraite dans son ensemble.**

Si nombre de solutions techniques sont ouvertes, elles reposent sur un choix premier d'organisation du système de retraite autour d'un pôle « public » ou d'un pôle « privé » des retraites qui prenne aussi en compte les mécanismes existants. A cet égard, toutes choses égales par ailleurs, la mission rappelle que **les compensations existantes entre les régimes d'assurance-vieillesse tout comme les modes de prise en charge des dépenses de solidarité seraient grandement affectés** par de telles évolutions. L'architecture cible retenue pour le système de retraites pourrait justifier leur évolution ou leur révision. Inversement, leur éventuel réexamen devrait nécessairement tenir compte des choix opérés pour la CNRACL, les retraites publiques et le système de retraite dans son ensemble. Ces éléments ne sont ici que mentionnés mais ont un impact tout à fait central.

Cette annexe rappelle tout d'abord le cadre existant (1). Puis elle identifie les pistes appréciées par la mission (2). Elle analyse ensuite les approches systémiques pouvant être retenues (3) avant d'envisager les autres évolutions pouvant être considérées qui auraient un impact profond non seulement sur la CNRACL mais aussi sur l'ensemble du système de retraite (4). Elle présente enfin les options offertes en gestion et leurs impact potentiel sur le système cible qui pourrait être retenu (5).

1. La CNRACL est un régime composite, intégré ou complet en matière d'assurance vieillesse, aligné sur le régime des pensions civiles de l'État, dont la situation doit être appréhendée dans le cadre plus global du système de retraites

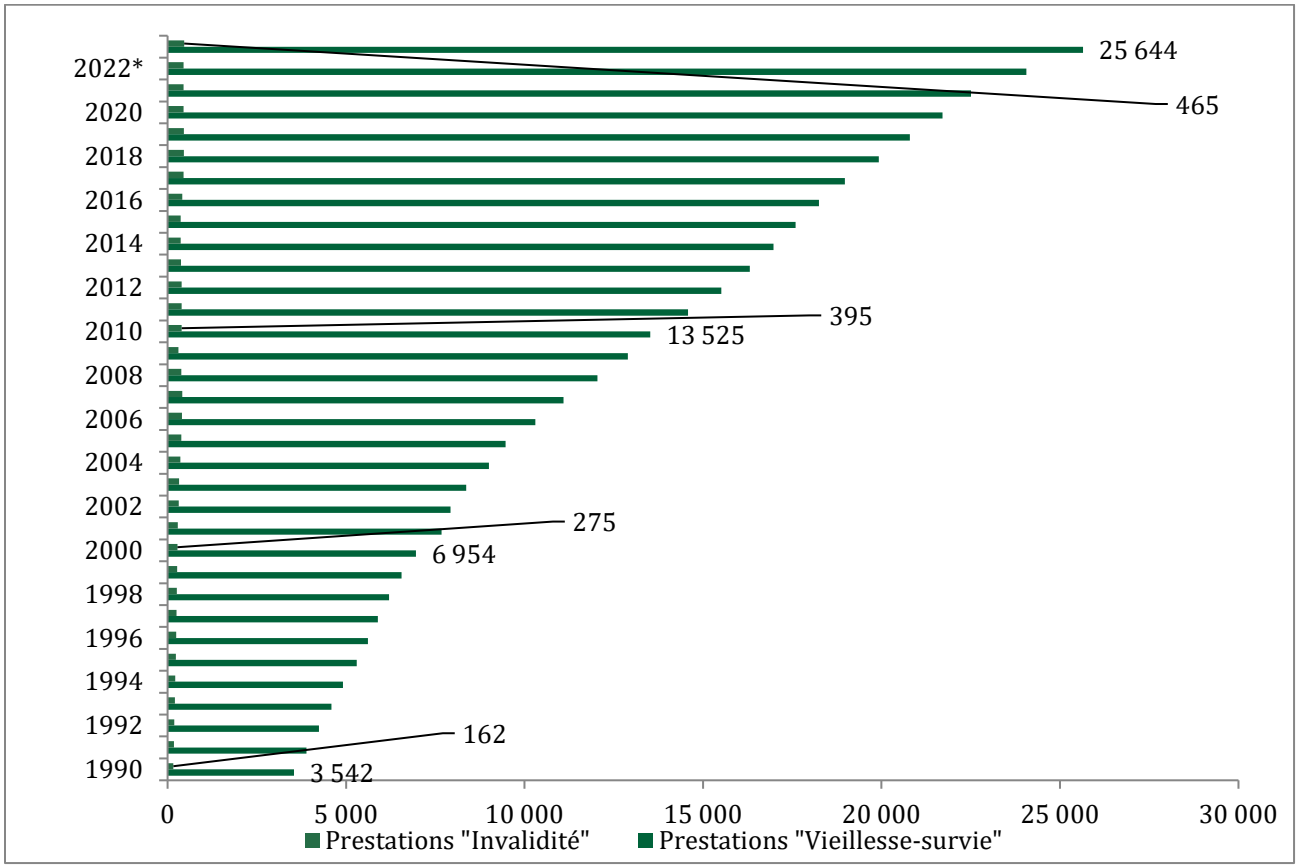
1.1. La CNRACL : un régime composite en invalidité et en vieillesse pour les agents titulaires des fonctions publiques territoriales et hospitalières

Contrairement aux autres catégories d'actifs – salariés ou non-salariés-, **les agents publics des fonctions publiques territoriales et hospitalières ne sont pas l'objet de prises en charge distinctes**, d'une part au titre de l'incapacité de travail, de l'invalidité découlant d'un accident de la vie, des accidents du travail et des maladies professionnelles et, d'autre part, en ce qui concerne l'assurance vieillesse.

La CNRACL couvre dans un cadre *sui generis* des agents titulaires des fonctions publiques territoriales et hospitalières (dont la durée hebdomadaire de travail est supérieure à 28 heures) sur le modèle retenu pour les fonctionnaires de l'Etat. **La caisse gère donc un régime à ce stade unique et composite : les prises en charge de l'invalidité et de l'assurance vieillesse sont actuellement très fortement intriquées**. Ces dimensions peuvent néanmoins être distinguées. C'est le sens des travaux réalisé par ailleurs par la mission (voir annexe 8 - *La couverture du risque invalidité et l'opportunité de la séparer de celle du risque vieillesse au sein de la CNRACL*). Sans évoquer ici la prise en charge des personnes en situation de handicap qui donnent lieu à des approches transverses et transcendant les cadres socio professionnels des différents régimes, il n'existe pas de distinction sur le modèle de celle opérée pour les salariés du privé entre les champs respectifs de la prise en charge de la retraite, de l'invalidité et des accidents du travail ou des maladies professionnelles.

La mission a demandé à la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), à partir des comptes de la protection sociale, de distinguer les dépenses liées au risque invalidité de celles du risque « vieillesse -survie » selon la nomenclature retenue par l'Insee et Eurostat[3]. **Depuis 1990, la part des dépenses d'invalidité est comprise entre 5 et 2% de l'ensemble des dépenses du régime** (graphique 1).

Graphique 1 : Dépenses d'invalidité et de vieillesse – survie de la CNRACL – en M€ - entre 1990 et 2023



Source : DREES, comptes de la protection sociale et SESPROS. += données provisoires pour 2022 et 2023. Travaux mission.*

[3] Selon les comptes de la protection sociale « *Les prestations de ce risque sont regroupées en deux sous-risques : vieillesse et survie. Le sous-risque vieillesse rassemble les prestations protégeant contre les risques liés à la vieillesse tels que perte de revenu, revenu insuffisant, manque d'indépendance dans l'accomplissement des tâches quotidiennes, participation réduite à la vie sociale, etc. En revanche, les soins médicaux aux personnes âgées sont exclus car ils sont comptabilisés dans le risque santé. Le sous-risque vieillesse couvre ainsi les prestations qui : assurent un revenu de remplacement pour compenser la perte de revenu liée au départ à la retraite (pensions de droit direct) ; garantissent un niveau de ressources lorsqu'une personne a atteint un âge prescrit (minimum vieillesse) ; fournissent des biens ou des services spécifiquement requis par la situation personnelle ou sociale des personnes âgées telles que les prestations liées à la dépendance des personnes âgées, comme l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Le sous-risque vieillesse a donc un champ plus large que les pensions de retraite de droit direct, même si ces dernières représentent la grande majorité des dépenses de ce sous-risque. Le sous-risque survie désigne les besoins résultant de la disparition d'un membre de la famille (le conjoint dans la majorité des cas). Il comprend principalement les pensions versées au titre de droits dérivés des régimes obligatoires (pensions de retraite, d'invalidité, des accidents du travail et maladies professionnelles), les prestations des organismes d'assurance et des fonds de pension, les allocations du minimum vieillesse en complément d'une pension de réversion, et d'autres prestations comme des compensations de charge (frais funéraires, capitaux décès).* »

1.2. La CNRACL est un régime intégré ou complet en matière d'assurance vieillesse

La CNRACL joue le rôle dévolu, pour nombres d'autres catégories, à des régimes distincts, en base et en complémentaire, en matière d'assurance vieillesse. Elle s'inscrit dans ce cadre dans la continuité des autres régimes de la fonction publique : régimes des pensions civiles et militaires de l'État ou fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) ou encore les autres régimes publics spéciaux et uniques (régimes des parlementaires et des fonctionnaires des assemblées, régimes de l'Opéra ou de la Comédie française, *etc*.).

1.3. La CNRACL est un régime largement aligné sur le régime des pensions civiles et militaires de l'État

L'article 43 de la loi n°2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites a prévu un dispositif commun de liquidation des pensions entre les régimes dits alignés soit le régime général, l'ancien régime social des indépendants et le régime des salariés agricoles. Cette liquidation unique a été rendue possible à compter du 1er juillet 2017 par la convergence des règles applicables aux pensions offertes aux pensionnés relevant de ces trois régimes : outre qu'ils reposaient sur des paramètres généraux identiques, une action complémentaire d'harmonisation et de coordination des règles a été menée afin de permettre une liquidation unique par le dernier régime d'affiliation du pensionné.

Une telle liquidation unique n'existe pas encore entre les différents régimes de la fonction publique. Cependant, **le régime des agents titulaires des fonctions publiques territoriales et hospitalières est un régime aligné sur les dispositions du code des pensions civiles et militaires ce pour la quasi-intégralité de ses dispositions**. Ainsi, l'appréciation des durées de service, les validations de période, le mode de calcul des pensions, *etc*. appliqués par la CNRACL sont ceux prévus pour les pensions civiles et, pour certains paramètres, pour les pensions militaires.

Le régime de le CNRACL se distingue néanmoins des pensions civiles et militaires de l'Etat sur trois aspects majeurs :

- le régime est mis en œuvre par **un organisme autonome**, la CNRACL, géré par les partenaires sociaux dans un cadre paritaire alors que le régime des pensions civiles et militaires est géré par un service dédié du ministère en charge des finances, le service des retraites de l'État (SRE) ; outre la dimension institutionnelle, le choix est différent en ce que c'est la CNRACL, caisse autonome qui porte les engagements de retraite vis-à-vis de ses assujettis, affiliés et pensionnés alors que cette charge n'incombe pas au SRE mais bien à l'État qui en fait état en loi de finances (compte d'affectation spéciale « pensions ») ;
- si les **catégories dites « actives »**, bénéficiant -du fait des contraintes que représentent certains emplois- de possibilités de liquidation anticipée des pensions, existent dans les deux régimes, les métiers relevant de ces catégories ne se recoupent pas intégralement ; les catégories ayant droit à ces avantages étant plus nombreuses au sein du régime des pensons civiles et militaires de l'État[4] ;

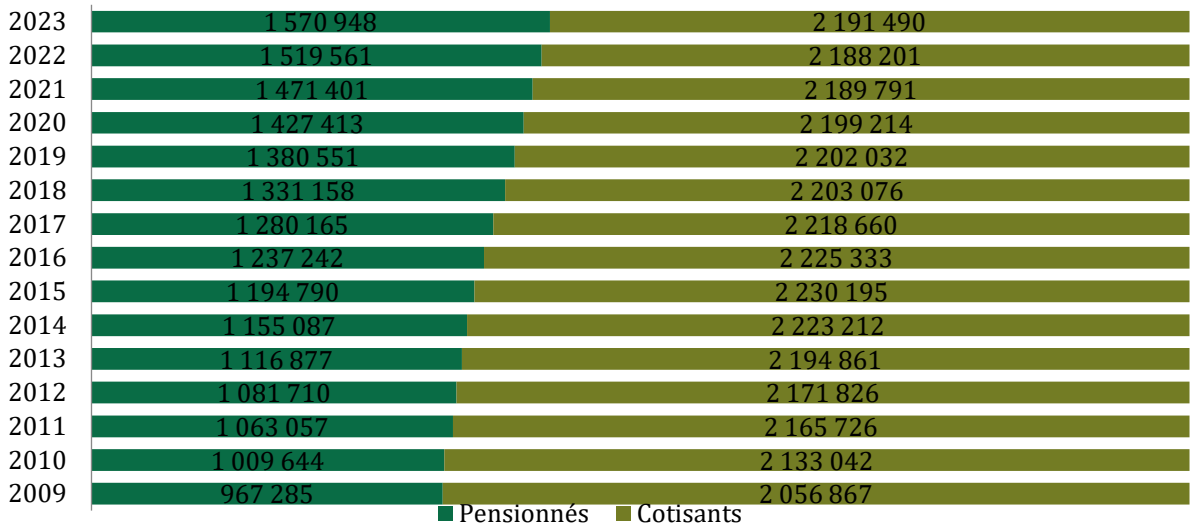
[4] Au demeurant, les différentes catégories actives, au sein de chaque fonction publique, peuvent donner lieu à des spécificités en matière de retraite et d'invalidité.

- du fait de choix institutionnels différents **les cotisations finançant la CNRACL et le régime des pensions civiles et militaires de l'État ne sont pas de mêmes natures** ; la CNRACL est financée par des cotisations salariales et employeurs qui revêtent un caractère libératoire ; le régime des pensions civiles et militaires de l'État est financé par des cotisations salariales et par une cotisation dite d'équilibre de l'État, ce dernier couvrant -chaque année- le besoin de financement sous la forme d'une cotisation employeur d'équilibre ; c'est assurément sur ce dernier point que l'écart est le plus important entre les régimes de la CNRACL et de la fonction publique d'État.

1.4. La CNRACL a les caractéristiques d'un régime public et représente un poids important au sein du système français des retraites

La CNRACL fait face, au cours des dernières années à **une croissance constante des pensionnés alors que l'évolution du nombre de cotisants est plus erratique.** Cette dernière n'est en tout état de cause pas au niveau permettant de faire face à la croissance des effectifs de retraités (graphique 2)[5].

Graphique 2 : Effectifs de pensionnés et d'actifs cotisant à la CNRACL – au 31 décembre de chaque année - entre 2009 et 2023

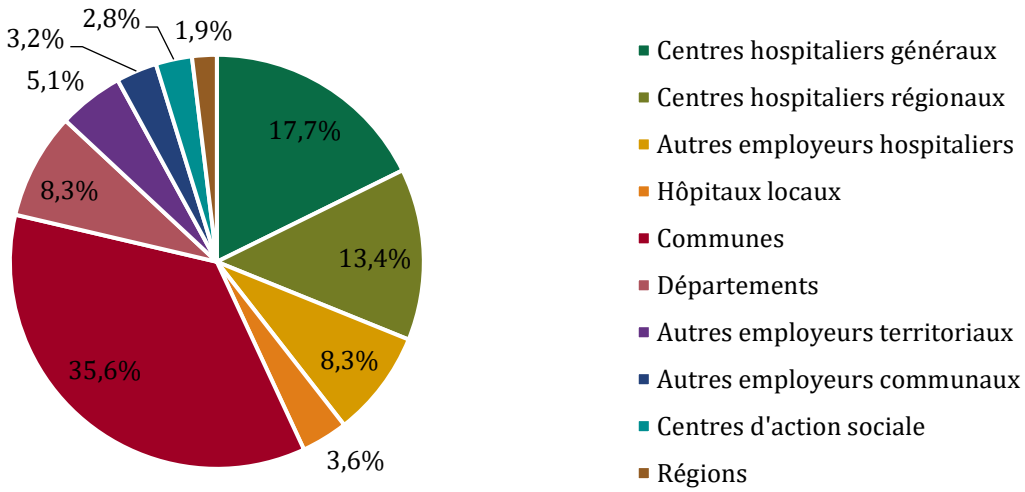


Source : Projet de loi de finances pour 2026- Jaune « rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique ». Travaux mission.

Les effectifs de pensionnés sont largement portés par les employeurs territoriaux (57% des effectifs en 2023) **et moins par les employeurs hospitaliers (43%). Les structures hospitalières et le bloc communal représentent plus de deux pensionnés sur trois** (graphique 3). Cette répartition est stable dans le temps.

[5] L'approche est néanmoins différente selon que l'on approche les effectifs physiques constatés au 31 décembre ou que l'on prend en compte les salariés identifiés *via* les déclarations sociales, voir sur ce point annexe 4 - *Analyse de l'évolution des rémunérations et des effectifs employés dans les entités relevant des fonctions publiques hospitalières et territoriales au travers des déclarations sociales* et 10 - *Les évolutions de la population affiliée et des recettes de la CNRACL et les impacts des hausses de taux sur les stratégies d'emploi.*

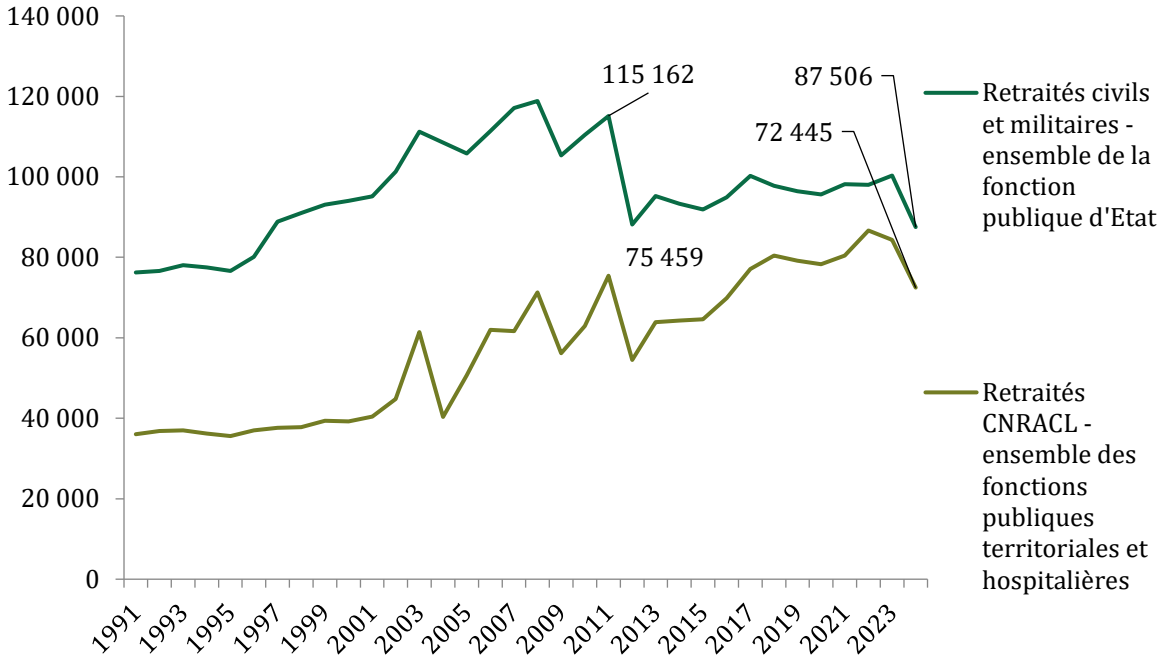
Graphique 3 : Effectifs de pensionnés à la CNRACL – au 31 décembre 2023 – par structure d'emploi



Source : Projet de loi de finances pour 2026- Jaune « rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique ». Travaux mission.

Depuis les années quatre-vingt-dix, les **tendances à l'œuvre en matière d'effectifs retraités sont globalement de mêmes natures entre les régimes des pensions de l'Etat et celui des employeurs territoriaux et hospitaliers** (graphique 4).

Graphique 4 : Effectifs de pensionnés au sein des trois fonctions publiques – au 31 décembre de l'année – entre 1991 et 2024



Source : Projet de loi de finances pour 2026- Jaune « rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique ». Travaux mission.

La hausse des effectifs pensionnés est, dans les deux fonctions publiques, largement comparable mais on constate la spécificité de la **CNRACL** qui **dénombre un poids notoirement plus important de pensionnés de droits directs** (tableau 1), conséquence du fait que la CNRACL est un régime qui comporte une part plus importante de femmes que les autres régimes d'assurance vieillesse.

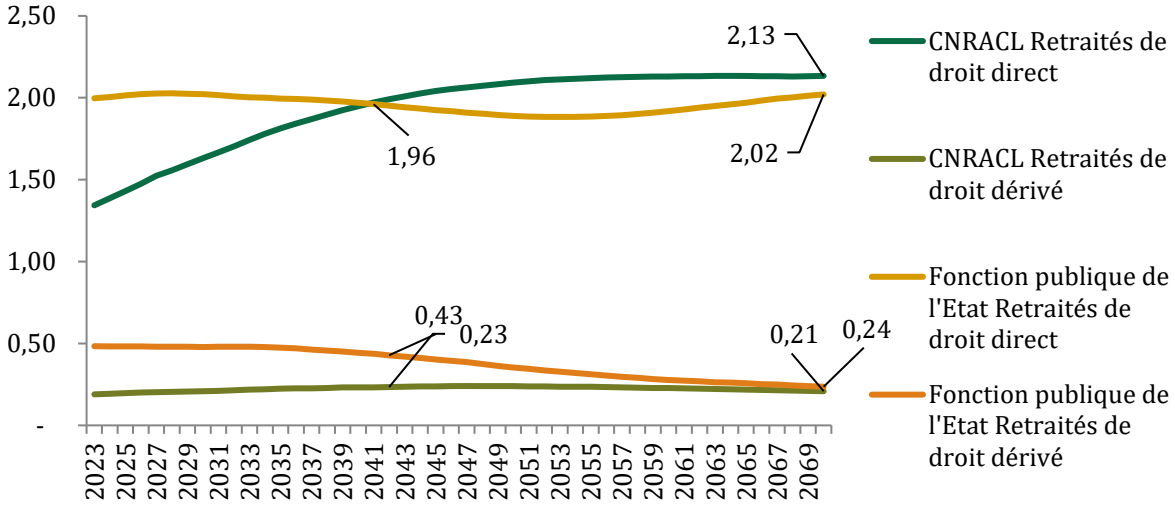
Tableau 1 : Pensionnés de droits directs et de droits dérivés des régimes des pensions civiles et militaires de l'Etat et de la CNRACL – au 31 décembre de l'année – entre 1991 et 2024

	1991		2000		2010		2024	
	Nombre	***%***	***Nombre***	***%***	***Nombre***	***%***	***Nombre***	***%***
Droits directs - retraités civils et militaires - ensemble de la fonction publique d'Etat	55 530	*65%*	69 267	*68%*	83 016	*61%*	58 749	*48%*
Droits dérivés- retraités civils et militaires - ensemble de la fonction publique d'Etat	30 192	*35%*	32 300	*32%*	53 927	*39%*	62 748	*52%*
Retraités civils et militaires - ensemble de la fonction publique d'Etat	**76 240**	***100%***	**94 029**	***100%***	**110 446**	***100%***	**87 506**	***100%***
Droits directs - retraités CNRACL - ensemble des fonctions publiques territoriales et hospitalières	20 710	*78%*	24 762	*78%*	27 430	*75%*	28 757	*75%*
Droits dérivés - retraités CNRACL - ensemble des fonctions publiques territoriales et hospitalières	5 836	*22%*	6 894	*22%*	9 036	*25%*	9 697	*25%*
Retraités CNRACL - ensemble des fonctions publiques territoriales et hospitalières	**36 028**	***100%***	**39 194**	***100%***	**62 963**	***100%***	**72 445**	***100%***

Source : Projet de loi de finances pour 2026- Jaune « rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique ». Travaux mission.

Cependant, **à long terme**, selon les hypothèses mobilisées par le Conseil d'orientation des retraites sur la base des éléments transmis par le gouvernement, **le poids de la CNRACL va croissant puisqu'elle comporterait plus d'agents retraités que le régime des pensions civiles et militaires de l'Etat à compter de 2041** (graphique 5). Au-delà, le poids des effectifs de pensionnés, du fait des droits dérivés, est stable pour la CNRACL et décroissant pour la fonction publique de l'Etat.

Graphique 5 : Effectifs de pensionnés des régimes de la CNRACL et de la fonction publique d'Etat – en millions – entre 2023 et 2070



Source : Projet de loi de finances pour 2026- Jaune « rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique ». Les effectifs côté fonction publique de l'Etat ne comprennent pas les doubles comptes liés au cumul de pensions civiles et militaires par certains retraités. Travaux mission.

2. Une analyse avant tout qualitative des changements pouvant intervenir selon leur nature et leurs profondeurs à plusieurs égards

Compte tenu de ses caractéristiques, **les évolution paramétriques prises pour la CNRACL devraient aussi concerner les pensions civiles et militaires. Toute autre alternative aurait pour effet de « désaligner » les deux régimes publics**, option particulièrement lourde aux plans politiques et symboliques, au premier chef pour les agents publics. Cette approche est un des premiers éléments structurants qui doit nécessairement être pris en compte dans l'analyse.

2.1. Un choix à opérer en amont entre pôle public, pôle privé et maintien de l'existant

Une première approche de rupture consisterait ainsi à « désaligner » donc à séparer la CNRACL par rapport à la fonction publique de l'Etat soit pour adopter des règles différentes, soit pour rapprocher les règles régissant la CNRACL de celles retenues par des autres régimes du secteur privé. La mission n'a pas envisagé de scénario spécifique concernant les règles relatives à la CNRACL. Elle a cependant, à plusieurs égards, évalué les effets de la modification de certains paramètres sur le seul champ de la CNRACL tels que le mode de calcul des pensions ou l'indexation ou la désindexation des pensions liquidées et versées par exemple (voir annexe 12 - *Simulations financières à l'horizon 2045*[6]. Ce changement fort est donc documenté par ailleurs.

[6] La mesure de sous indexation ou de désindexation des seules pensions CNRACL marquerait non seulement un désalignement vis-à-vis du régime des pensions civiles te militaires mais aussi vis-à-vis de l'ensemble du système de retraite.

Cette approche n'est pas à nouveau envisagée par la présente annexe qui envisage trois cas de figure différents :

- **Premier cas de figure, la CNRACL rejoint un « pôle public » des retraites conforté**, composé de l'ensemble des régimes de retraites généraux et spéciaux de la fonction publique mais avec un degré supplémentaire de synergies, en particulier au plan financier ; dans ce cas les régimes des trois fonctions publiques sont consolidés dans un ensemble nouveau, matérialisé par une caisse financée au moyen de cotisations libératoires ; le régime des pensions civiles et militaires serait, de ce fait, clarifié ;
- **Deuxième cas de figure, la CNRACL est rapprochée des régimes de droit commun des salariés de droit privé**, en base (caisse national d'assurance vieillesse des travailleurs salariés ou CNAV) et, le cas échéant, en complémentaire (Association générale des institutions de retraite des cadres et Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés ou Agirc-Arrco) ; **un pôle « privé » élargi des retraites voit ainsi le jour ;**
- **Troisième cas de figure, le cadre institutionnel est préservé, l'organisation générale de la CNRACL demeure dans ses spécificités**, en recettes et en dépenses ; cette hypothèse ne serait toutefois pas pérenne en ce que les choix qui devraient être opérés pour préserver l'équilibre des comptes de la CNRACL conduiraient in fine et inévitablement à opérer des choix paramétriques ou systémiques mais les efforts demeureraient très importants pour les employeurs et les agents ; il est difficile de déterminer des voies et moyens certains de pérennité financière de la CNRACL sachant que certaines solutions sont, de fait, des choix de système et non des choix techniques ou de paramètres (évolution de l'assiette ou affiliation de nouvelles populations à la CNRACL, voir *infra*).

2.2. Des solutions techniques appréhendées compte tenu de leurs différents impacts

Ainsi, la mission, sur la base de la lettre de mission et des échanges avec les commanditaires et les parties prenantes, a veillé à respecter leurs attentes, soit, dans un premier temps, investiguer l'ensemble des options théoriquement envisageables pour en apprécier ensuite les impacts et donc, indirectement, doter les décideurs d'éléments de faisabilité de telle ou telle autre approche.

Si aucune option n'est par elle-même écartée, leurs impacts et donc leur faisabilité sont appréciés, relativement, pour chaque scénario : l'évaluation n'existe pas pour elle-même mais par rapport aux autres solutions identifiées**.**

La mission a choisi d'**évaluer** relativement **ces impacts sous plusieurs prismes : institutionnel, financier, politique et juridique.**

L'impact institutionnel d'une évolution correspond au degré de changement que représenterait l'option ou le scénario envisagé **du point de vue des structures juridiques** et des **personnes morales en charge du régime** ainsi que l'identification ou non d'un **service dédié ou plus général** offert aux employeurs territoriaux et hospitaliers, à leurs agents et aux retraités de ces secteurs. L'approche embrasse ici uniquement **l'identification d'une entité dédiée sans préjuger du cadre de gouvernance** (rôle des partenaires sociaux et mode de représentation ou d'association des intéressés au régime) en ce que le pouvoir politique peut être confié à une instance dédiée ou intégrée dans les structures existantes, à l'instar du choix retenu pour les travailleurs non-salariés non-agricoles[7], pour les travailleurs salariés et non-salariés agricoles[8] ou enfin dans le cadre des autres organisations[9].

L'impact financier d'une réforme consiste ici à mesurer l'importance du changement aux plans **financiers soit l'impact purement financier du scénario ou du changement présenté**. L'impact mesuré ici ne correspond cependant pas à l'effort nécessaire pour atteindre l'équilibre, tout changement devant permettre d'atteindre l'équilibre financier. L'impact mesuré correspond à l'ampleur des déplacements de masses financières entre secteurs et sous-secteurs publics ou des administrations publiques et des administrations de sécurité sociale. Par nature, cet impact est donc **moins prononcé dans le cadre d'un scénario « pôle public »**, les règles étant déjà largement coordonnées **que dans le cadre d'un scénario « pôle privé ». L'analyse est ici purement qualitative** en ce que le calcul des effets financiers de tel ou tel scénario n'est en aucun cas susceptible d'être assuré par la mission. De plus, l'analyse de l'impact financier ne s'entend ici qu'au niveau de la CNRACL et des régimes concernés, et uniquement en première intention. L'impact financier ne prend pas en compte ici des éléments de déplacement des charges qu'aurait une solution au sein des administrations publiques. Il ne prend pas davantage en compte les autres effets de second rang de la solution proposée, concernant la prise en charge de dépenses de solidarité et de compensation entre régimes. L'impact financier ici est donc relatif, étroit et circonscrit. Au demeurant, l'analyse de tous les impacts financiers conduirait à constater des impacts induits aux plans politiques et institutionnels : la refonte de la compensation, par exemple, aurait de fait des effets très puissants. C'est aussi la raison pour laquelle **l'analyse de l'impact financier est ici sommaire**.

Cet aspect a bien été souligné lors de la phase de cadrage. En effet :

- **le chiffrage de certaines approches pour la seule CNRACL est par nature ardu** ; la mission a proposé des chiffrages bruts de certaines mesures mais en assortissant les éléments de grandeur de nombreuses précautions eu égard à leur caractère hautement conventionnel[10] (voir annexe 4 - *Analyse de l'évolution des rémunérations et des effectifs employés dans les entités relevant des fonctions publiques hospitalières et territoriales au travers des déclarations sociales*) ;
- **au chiffrage brut pour la CNRACL doit être ajouté un effet net prenant en compte, pour la CNRACL, tous les impacts du changement proposé** ; par exemple, une évolution de l'assiette cotisée devrait vraisemblablement être accompagnée d'une hausse des droits servis ; le chiffrage de mesures de ce type n'a pu être réalisé par la mission ;

[7] Le Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI) a été mis en place en 2018 dans le cadre de la suppression du Régime social des indépendants et de la reprise en gestion de ce public par le régime général de sécurité sociale, voir les articles L. 612-1 et suivants du code de la sécurité sociale.

[8] La composition des conseils d'administrations des caisses de mutualité sociale agricole et de la caisse centrale reconnaît le poids de différents collèges permettant la représentation des différentes catégories de personnes prises en charge, voir les articles L. 723-1 et suivants du code rural.

[9] En ce qui concerne l'organisation retenu pour le régime général, voir les chapitres I et II du code de la sécurité sociale et, pour les régimes complémentaires, les accords nationaux interprofessionnels les ayant institués.

[10] Comme le souligne l'annexe 4, des conventions très fortes doivent être mobilisées pour parvenir à ce chiffrage, ces conventions rendent l'évaluation frustre et donc relativement peu solide. Elle ne permet que de disposer d'un ordre de grandeur des masses concernées.

- **le chiffrage brut pour la CNRACL doit tenir compte des effets potentiellement très importants que peut avoir un changement non pour la seule CNRACL mais sur les autres régimes** ; là encore, la mission a produit parfois de premiers ordres de grandeur (voir annexe 4 - *Analyse de l'évolution des rémunérations et des effectifs employés dans les entités relevant des fonctions publiques hospitalières et territoriales au travers des déclarations sociales*) à titre purement indicatif mais en ayant recours à de très fortes conventions ;
- **ces approches doivent enfin être combinées pour disposer, d'une part, des effets d'un changement sur l'ensemble du système de retraite** ce qui induirait, en toute rigueur, de procéder à des calculs rénovés des flux de compensation et des solidarités financières inter régimes **et, d'autre part, des effets en comptabilité publique** sur les différentes secteurs de dépenses (Etat, collectivités locales et administrations de sécurité sociale) ;
- **par nature, de telles opérations nécessitent en amont de choisir un schéma particulier en ce qu'elles induisent des calculs statistiques et actuariels particulièrement longs et importants.**

Cette annexe et les travaux de la mission n'entendent en aucun cas se substituer aux travaux indispensables de chiffrages et de simulations. Ils visent en fait à **orienter le ou les scénarios susceptibles d'être choisis par les pouvoirs publics** et les parties prenantes, sur la base d'une première analyse qualitative mais qui comprend une mesure indirecte de l'impact financier.

L'impact politique d'une évolution correspond à **la prise en compte**, d'une part, **du bouleversement que représenterait l'évolution pour les acteurs** et, au premier chef, pour les partenaires sociaux représentant les employeurs et les agents **et**, d'autre part, **aux effets plus globaux du changement sur les équilibres du système de retraite ou des interventions publiques.**

Enfin, **la quasi-intégralité des options conduisent à des évolutions de niveau législatif.** Elles sont **plus ou moins importantes et complexes** cependant selon le type de changement retenu. Tel est l'objet de la mesure de l'**impact juridique** apprécié ci-après.

Ces différents impacts sont évalués sous le mode de l'analyse d'experts par la mission. **Les évaluations ne sont jamais normatives ou existantes par elles-mêmes mais toujours relatives**. Chaque scénario donne lieu à une évaluation relative des différents impacts par rapport aux impacts évalués pour les autres scénarios. **Les impacts sont ainsi évalués dans des degrés allant de 1 à 5 matérialisés par des signes « + » et des couleurs** allant du vert (1 signe « + », faible impact) à orange (deux à trois signes « + », impact plus prononcé) et rouge (quatre à cinq signes « + », impact fort à majeur).

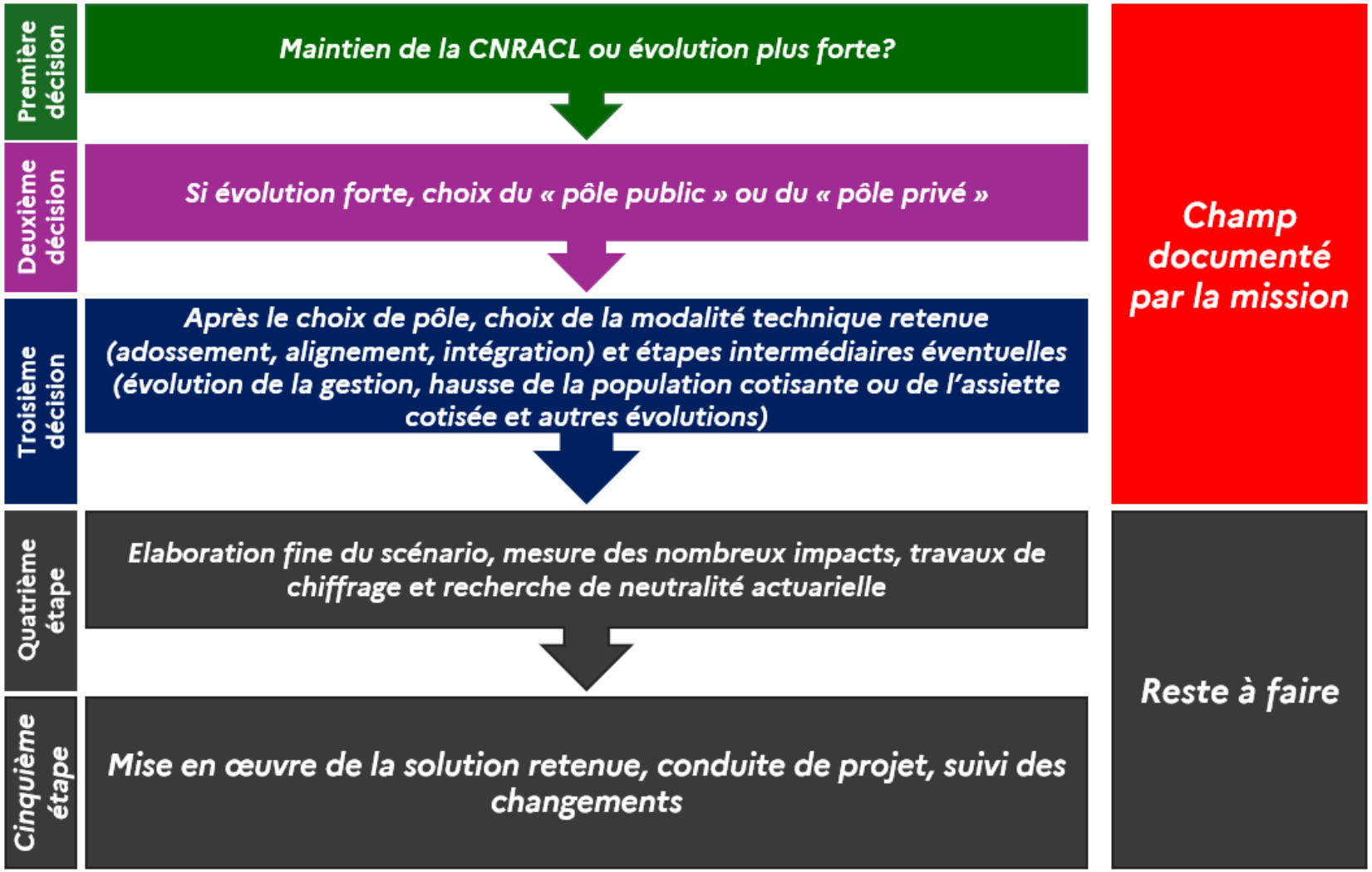
2.3. Avant mise en œuvre d'une réforme éventuelle, quatre décisions successives doivent être prises

La présente annexe vise à faciliter quatre choix différents, l'option retenue étant logiquement dépendante des choix opérés lors des étapes précédentes (schéma 1).

Pour la mission, **ces étapes doivent être clairement appréciées par les décideurs et les parties prenantes. Il s'agit en effet, en méthode, successivement de décider** (i) de l'avenir réservé à la CNRACL, (ii) du choix d'une organisation du futur système de retraite autour d'un pôle public ou privé, (iii) de déterminer la solution technique privilégiée compte tenu des réponses apportées précédemment et, sur ces bases, (iv) de mener les travaux préparatoires indispensables.

Annexe V

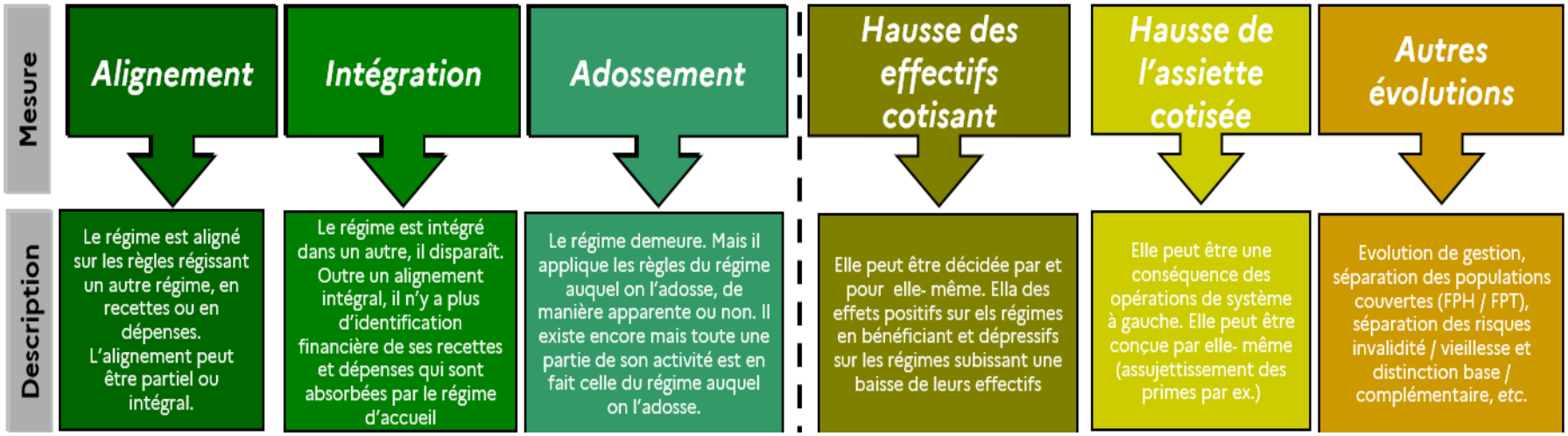
Schéma 1 : Choix à opérer, champs documentés par la mission et travaux restant à mener



Source : Travaux mission.

La mission considère, à ce titre, **trois modalités techniques de constitution d'un pôle** public ou privé (adossement, alignement, intégration)**, deux autres évolutions de même nature et avec un effet de système et, enfin, les autres évolutions de gestion** envisageables qui doivent être combinées avec les choix assurés par ailleurs (schéma 2).

Schéma 2 : Modalités techniques de constitution d'un pôle public ou privé et autres champs d'évolution



Source : Travaux mission.

2.4. Huit scénarios envisagés par la mission, susceptibles de variantes et des approches techniques complémentaires à avoir

Ces différentes options sont formalisables en **huit grands scénarios ou cas de figure** :

- **le scénario 1** repose sur la constitution d'un **pôle public** *via* l'**alignement** intégral entre le régime de la CNRACL et celui des pensions civiles et militaires de l'Etat ;
- **le scénario 2** résulte du choix d'un **pôle privé** *via* l'**alignement** entre le régime de la CNRACL et celui des régimes de droit commun du secteur privé (CNAV et Agirc-Arrco)
- **le scénario 3** est une variante de constitution d'un **pôle public** des retraites *via* l'**intégration** de la CNRACL au régime des pensions civiles et militaires de l'Etat ;
- **le scénario 4** est une autre variante de constitution d'un **pôle public** des retraites *via* l'**adossement** de la CNRACL au régime des pensions civiles et militaires de l'Etat ;
- **le scénario 5** est une variante de constitution d'un **pôle privé** *via* l'**intégration** de la CNRACL aux régimes de droit commun des salariés du secteur privé (CNAV et Agirc-Arrco) ;
- **le scénario 6** est une autre variante de constitution d'un **pôle privé** *via* l'**adossement** de la CNRACL aux régimes de droit commun des salariés du secteur privé (CNAV et Agirc-Arrco) ;
- **le scénario 7 est une des modalités possibles de mise en œuvre d'un pôle public** et repose sur **l'affiliation de *tous* les agents** des collectivités territoriales et des établissements publics de santé **à la CNRACL** (ou au pôle public) ;
- **le scénario 8 est une des modalités possibles de mise en œuvre d'un pôle privé** et a trait à **l'extension de l'assiette cotisée à la CNRACL** à tous les éléments de rémunération servis aux agents des fonctions publique territoriales et hospitalières.

Ces scénarios sont des possibilités techniques et idéales-typiques ouvertes aux décideurs et aux parties prenantes. Elles permettent de cerner les grands axes alternatifs qui sont envisageables. La mission entend souligner que **des variantes peuvent tout à fait être envisagées et sont parfois mentionnées** dans les approches ci-après. Ainsi, **l'adossement, l'alignement ou l'intégration de la CNRACL pourrait être effectué partiellement du côté du secteur privé** en ne retenant que le niveau de base (CNAV) ou, cas moins probable, le seul étage complémentaire obligatoire (Agirc-Arrco).

Quelle que soit la modalité technique retenue, des options complémentaires sont susceptibles d'être retenues : les choix de gestion peuvent faciliter la constitution d'un pôle public ou d'un pôle privé ou encore découler de telle ou telle approche systémique souhaitée.

Ces scénarios et approches sont recensés ci-après (tableau 2).

Annexe V

Tableau 2 : Scénarios et approches envisagés par la mission

Scénario / approche / cas de figure	Intitulé	Lien avec le choix de pôle
1	*Alignement intégral entre le régime de la CNRACL et celui des pensions civiles et militaires de l'Etat*	*« Pôle public »*
2	*Alignement entre le régime de la CNRACL et les régimes de droit commun des salariés du secteur privé (CNAV et Agirc-Arrco)*	*« Pôle privé »*
3	*Intégration de la CNRACL au régime des pensions civiles et militaires de l'Etat*	*« Pôle public »*
4	*Adossement de la CNRACL au régime des pensions civiles et militaires de l'Etat*	*« Pôle public »*
5	*Intégration de la CNRACL aux régimes de droit commun des salariés du secteur privé (CNAV et Agirc-Arrco)*	*« Pôle privé »*
6	*Adossement de la CNRACL aux régimes de droit commun des salariés du secteur privé (CNAV et Agirc-Arrco)*	*« Pôle privé »*
7	*Affiliation de tous les agents des collectivités territoriales et des établissements publics de santé à la CNRACL*	*Evolution vers un « pôle public »*
8	*Extension de l'assiette cotisée à la CNRACL à tous les éléments de rémunération servis aux agents des fonctions publique territoriales et hospitalières*	*Evolution vers un « pôle privé »*
Autres évolutions	*Evolutions de gestion, transferts de mission, séparation des populations couvertes, séparation des risques,* etc.	*Impact à intégrer avec le choix éventuel de pôle*

Source : Travaux mission.

3. Des approches systémiques qui nécessitent des choix forts sur le système de retraite dans son ensemble et six modalités techniques de mise en œuvre possibles

3.1. Le *statu quo* est difficilement envisageable, à terme un choix de système est incontournable

3.1.1. Le *statu quo* ne serait *a priori* que temporaire

A l'échelle de la CNRACL, les travaux de la mission soulignent que, toutes choses égales par ailleurs, **les déficits cumulés seraient à horizon 2045 et *a fortiori* 2070, potentiellement insoutenables non seulement pour la seule CNRACL mais aussi pour l'ensemble de la sphère sociale** (annexe 12 - *Simulations financières à l'horizon 2045*).

Dans la continuité des travaux réalisés précédemment par les inspections générales[11], **des évolutions pourraient être conduites, à court terme,** concernant la compensation généralisée (annexe 9 - *La compensation et la surcompensation entre les régimes de retraite et leurs impacts pour la CNRACL*) ou le financement des dépenses de solidarité. Ces réponses ne seraient que ponctuelles. **Elles ne permettraient pas de répondre aux besoins de financement constatés. Une nouvelle hausse de cotisation** pourrait également intervenir, **sans préjudice des questions qu'elle impliquerait en termes de soutenabilité** et de compensation pour les employeurs territoriaux et hospitaliers. Pour autant, **les travaux de la mission mettent en avant un besoin de financement persistant, justifiant l'analyse des autres voies d'évolutions et, en particulier, celles ayant un caractère systémique.** En effet, la mission a pris acte de la demande des commanditaires de créer les conditions d'un cadre soutenable pour tous les acteurs et pour le système de retraite. A cet égard, l'évolution de l'architecture du système de retraites doit nécessairement être considérée. La problématique de soutenabilité se pose en effet, à court et moyen termes, pour les administrations de sécurité sociale, confrontées à des déficits et une dette sans précédent en dehors des périodes avérées de crise. Le poids des besoins de financement de la CNRACL pèse sur les administrations de sécurité sociale. Il est croissant. Il doit être apprécié au regard de la soutenabilité pour la sphère sociale de déficits ou de dettes d'un niveau important et du recours aux financements de marchés qu'ils induisent à cadre inchangé. La problématique de soutenabilité se pose également pour la CNRACL : cela conduit la mission à proposer par ailleurs une reprise de sa dette assortie d'une garantie de retour à l'équilibre financier. La question de soutenabilité se pose au niveau de l'ensemble des administrations publiques ou au niveau du système de retraites dans son ensemble : ces deux dimensions ne sont pas directement dans le champ de la mission mais elle a été amenée à les appréhender ponctuellement. **Au final, c'est la combinaison de la situation de la CNRACL et de son poids qui justifient des approches d'ordre systémique.**

[11] Yannick LE GUILLOU, Vincent RUOL, Laurent TRUPIN et Bastien SAYEN, *Situation financière de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales - Bilan et perspectives*, mai et octobre 2024, IGA / IGAS / IGF, 23107R / 2023-104R / 2023-M-104-02.

Le maintien de la CNRACL dans son cadre actuel, sans changements paramétriques ou systémiques n'est qu'une option de court terme. Il ne répond pas à la demande des commanditaires de créer les conditions d'un cadre soutenable pour tous les acteurs et pour le système de retraite. Le *statu quo* ne saurait être que transitoire si la finalité d'une réforme de la CNRACL avait pour objectif d'assurer le caractère soutenable du régime à moyen terme. Les niveaux de déficits et de dette accumulés par le régime soulignent son déséquilibre structurel qui ne peut se résoudre par des mesures ponctuelles. Son poids dans le système de retraite et ses besoins croissants de financement invitent à engager des réformes systémiques pour éviter tout effet de contagion des déséquilibres du régime sur l'ensemble de la sphère sociale.

Certes, la hausse sans précédent, en cours et programmée, des taux de cotisation entre 2024 et 2028 (+13 points) constitue une première étape, difficile mais nécessaire pour tendre à l'équilibre des comptes. Si la dette demeure importante, les mois et années à venir peuvent utilement être employés pour mener des travaux sur les évolutions complémentaires qui devraient être conduites. C'est à cette aune que les approches systémiques doivent être considérées. A court et moyen termes, la situation de *statu quo* financier et institutionnel semble peu soutenable. La mission a souhaité, dans le cadre arrêté avec les commanditaires et convenu avec les parties prenantes, explorer des évolutions plus fortes pouvant être soumises à la concertation. Toutes les réponses à la problématique de soutenabilité de la CNRACL empruntent des voies qui ont des impacts sur tous les acteurs, publics ou privés, et/ou au sein des administrations publiques, et/ou au sein du système français des retraites.

3.1.2. Les choix à opérer ne concernent pas que la CNRACL mais l'ensemble du système de retraites

La CNRACL est un des principaux régimes de retraite en France. Par conséquent, tant sa situation que ses évolutions n'ont pas d'effets uniquement pour les employeurs territoriaux et hospitaliers ou pour les administrations publiques. **Les défis constitués par la CNRACL concernent de fait l'ensemble du système de retraite. Aucune évolution n'est neutre pour les acteurs privés ou publics.**

La neutralité pour les administrations publiques ne peut en aucun cas être assurée puisque, quelle que soit la modalité de financement retenue, si elle est supportée par les employeurs territoriaux et hospitaliers, elle pèse sur les comptes publics de manière directe (financement par les employeurs sans compensation) ou indirecte (financement total ou partiel par une compensation).

La neutralité des changements pour les administrations de sécurité sociale ne peut davantage être assurée en ce que les différents schémas peuvent conduire à des transferts entre secteurs et sous-secteurs de dépenses publiques. En effet, les évolutions de la compensation généralisée vieillesse ou des modes de prises en charge des dépenses de solidarité, évoquées précédemment par les inspections générales[12], si elles répondent bien et uniquement en partie au besoin de financement de la CNRACL, sont neutres au niveau des administrations de sécurité sociale :

- l'évolution du mode de calcul de la compensation conduit à répartir différemment la charge qu'elle induit entre les différents régimes la finançant ;

[12] Yannick LE GUILLOU, Vincent RUOL, Laurent TRUPIN et Bastien SAYEN, *Situation financière de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales - Bilan et perspectives*, mai et octobre 2024, IGA / IGAS / IGF, 23107R / 2023-104R / 2023-M-104-02.

- toutes choses égales par ailleurs, la prise en charge par des entités autres que la CNRACL (caisse nationale des allocations familiales - CNAF et ex fonds de solidarité vieillesse - FSV intégré dans les comptes de la CNAV désormais[13]), est également neutre au niveau des administrations de sécurité sociale.

La problématique financière de la CNRACL concerne donc, même à court ou moyen terme, non seulement l'ensemble des administrations publiques mais aussi l'ensemble des acteurs privés et publics :

- la hausse éventuelle des taux a un impact sur les administrations publiques ;
- l'évolution de la compensation ou de la prise en charge des dépenses de solidarité a un impact sur les administrations publiques ;
- toute évolution est donc susceptible d'avoir un impact, direct ou indirect, sur l'ensemble des employeurs qu'ils soient publics ou privés, des actifs cotisant et des pensionnés quels que soient leurs régimes d'affiliation.

***De facto*, les difficultés rencontrées par la CNRACL posent des problématiques systémiques.** C'est à cette aune que doivent donc être appréhendées toutes les solutions envisageables permettant de garantir la pérennité des retraites des actifs et pensionnés des fonctions publiques territoriales et hospitalières. La hausse, très forte et sur cinq années, sans précédent, des taux de cotisations employeurs ne permet en effet pas d'atteindre l'équilibre recherché. Cette situation justifie donc d'appréhender des évolutions plus prononcées.

3.1.3. Deux organisations sont envisageables autour d'un pôle public ou d'un pôle privé

Dès lors que la pérennité financière des retraites des actifs et pensionnés des fonctions publiques territoriale et hospitalière n'est pas assurée, une évolution plus profonde est nécessaire. Le projet d'un système universel de retraite[14] ne semblant plus d'actualité, la mission propose d'envisager **deux schémas cibles et idéal-typiques d'organisation, à terme, du système de retraites**[15].

Le premier schéma repose sur l'affirmation d'un pôle public des retraites, constitué du régime des pensions civiles et militaires de l'Etat, de la CNRACL et des régimes et fonds spéciaux publics. Ce schéma consisterait à inscrire dans la durée les spécificités des régimes publics de retraite soit, à titre principal, le fait que :

- les administrations publiques équilibrent au fil de l'eau et en dernier ressort les dépenses de pensions ;
- les cotisations sont prélevées sur une assiette limitée au traitement indiciaire ;
- cette base de calcul est aussi celle de la pension, appréciée au titre des derniers mois d'activité ;
- de plus, dans ce cadre, la reconnaissance de la pénibilité de certaines activités est assurée *via* les catégories actives et super actives qui permettent des départs anticipés à la retraite.

---

[13] L'alinéa 22 de l'article 24 de la loi n°2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025 transfère les droits et obligations du FSV à la CNAV à compter du 1er janvier 2026.

[14] Voir, en particulier, *Pour un système universel de retraite - Préconisations de Jean-Paul Delevoye, Haut-Commissaire à la réforme des retraites*, juillet 2019. Par nature, la création de ce régime ne posait que la question de la période de transition et de modalités de passage du système actuel au système futur. Partant, toute une partie des questions propres à chaque régime était de moindre importance, seul les équilibres du régime universel devant çà terme retenir l'attention et justifier des interventions.

[15] Au demeurant, la constitution d'un ou de plusieurs pôles pourrait s'entendre comme une étape avant la constitution, à terme, d'un régime unique de retraites.

Un schéma alternatif consisterait à rapprocher la CNRACL des régimes de droit commun du secteur privé (CNAV et Agirc-Arrco). Une telle évolution aurait des impacts extrêmement lourds : pour la CNRACL, pour les autres régimes publics et pour les régimes privés. Elle **conduirait à désaligner la CNRACL par rapport au régime des pensions civiles et militaires** pour l'aligner sur les règles actuellement en vigueur dans le secteur privé non seulement en termes de taux et d'assiette de cotisation mais aussi en termes de conditions de liquidation des pensions (régimes en annuités pour la CNAV et en points pour l'Agirc-Arrco). De plus, **cette approche fragiliserait potentiellement, à terme, le maintien, à côté de ce nouveau pôle privé d'un pôle public reposant avant tout sur le régime des pensions civiles et militaires de l'Etat.** Le seul changement concernant la CNRACL semble, de fait, peu envisageable dans la durée. Il poserait rapidement la question de l'évolution, à plus ou moins long terme, du régime des pensions civiles et militaires de l'Etat.

Ainsi, dans tous les cas de figure, les évolutions concernant la CNRACL ont non seulement un effet sur le système de retraite dans son ensemble du fait de son poids démographique et financier mais aussi, en ce qu'elles pourraient justifier une évolution de l'architecture du système de retraites et de son organisation.

3.1.4. La constitution de pôles devrait logiquement être assorties de garanties nouvelles et significatives

Pour la mission, **toutes les évolutions, qu'elles revêtent un caractère plus ou moins profond ou systémique, devraient nécessairement être assorties de plusieurs principes**.

Le premier principe est - compte tenu de l'autonomie financière, politique et de gestion des différents régimes - **celui de la garantie de la neutralité actuarielle** pour l'ensemble des parties des changements opérés. Ce principe est par définition d'interprétation variable et potentiellement diverse. Pour autant, **les impacts des changements devraient être évalués *ex ante* et suivis *ex post* pour s'assurer, autant que possible, de la neutralité des changements effectués** pour les employeurs, les actifs et les pensionnés de tous les régimes. Ainsi, la recherche de neutralité actuarielle devrait conduire à prendre en compte les dynamiques de recettes et de dépenses de chaque régime concerné avant et après le changement envisagé, ce afin d'appréhender l'impact de la réforme sur les recettes et dépenses du système de retraite dans son ensemble mais aussi et surtout pour chacun des régimes concernés. Ces éléments sont détaillés pour chaque scénario.

Le deuxième principe est celui du maintien voire l'approfondissement de la transparence et de la sincérité financières. En matière de retraite, la recherche d'une approche de ce type plaide pour l'identification d'une personne morale autonome, une caisse, chargée de la gestion et du financement des retraites pour une population déterminée. Cette caisse, financée par des cotisations ayant un caractère libératoire serait seule porteuse des engagements de retraite. De ce fait, il serait loisible d'apprécier la situation réelle des retraits et de leur financement. Une approche de ce type est actuellement celle qui existe sur le champ de la CNRACL. Elle devrait donc être maintenue. **Dans le cadre du passage à un pôle des retraites publiques, pour la mission, la création d'une caisse, entité autonome dotée de la personnalité morale et juridique apparaitrait incontournable.** Cette organisation se substituerait donc à l'organisation actuelle des pensions civiles et militaires, reposant sur le service des retraites de l'Etat (SRE).

Dans tous les cas, **la comparaison à retenir est celle des effets des régimes publics de retraite par apport aux règles du privé. Or, les travaux statistiques montrent que les effets de chacun des systèmes ne sont pas univoques**. Il n'existe pas un système, public ou privé, qui apparaîtrait plus généreux que l'autre. Il existe des différences significatives qui conduisent, dans chacun des systèmes, à apporter des protections différentes pour des trajectoires de carrière comparables.

La complexité de l'analyse est d'autant plus forte que les générations en cours ou à venir se caractérisent par des situations de poly ou de pluri pensionnés qui conduisent à combiner les effets des différents systèmes sur un trajectoire donnée. Sur ce volet, qui joue un rôle clef dans l'analyse, la mission renvoie aux travaux existants (encadré 1).

Encadré 1 : L'évaluation du changement de législation, un chantier spécifique

Outre les travaux du COR qui présentent dans ses rapports annuels des cas types des trajectoires de pensionnés, la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) des ministères sociaux a, de longue date, comparé les effets des législations d'assurance vieillesse existant pour les salariés du secteur privé et celles pour les agents des fonctions publiques.

[Voir, en particulier, Martin Chopard, Romain Guirriec, Serge Herbillon-Leprince, Anthony Marino, Clément Rousset (DREES), *Retraite : règles de la fonction publique et du privé - Comparaison du calcul des droits à la retraite à l'aide du modèle Trajectoire*, Les dossiers de la DREES, n°103, 17 novembre 2022 et Cindy Duc, Gwennaël Solard et Julie Treguier (DREES), *Les différences de retraite entre secteurs public et privé : résultats de simulations*, Les dossiers de la DREES, n°16, mai 2017]

Ces travaux montrent que les différences de règles en matière de cotisations (taux et assiettes), de modes d'acquisition de droits (points ou annuités), de date de départ en retraite (cas de départs anticipés ou non, décotes et surcotes, *etc.*) et de conditions de liquidation de la pension (base de calcul et modes de revalorisation de cette base) ont des effets de natures très différentes : il n'existe pas un régime qui serait en tant que tel plus généreux, les deux cadres donnant des réponses différentes à des trajectoires de carrière comparables qui peuvent favoriser certains profils et en défavoriser d'autres.

Il est donc difficile de présupposer les effets d'opérations techniques sur les niveaux de droits servis. Pour autant la situation, démographique et financière, très dégradée par elle-même et relativement, conduit à souligner que toute opération technique (intégration ou adossement) aurait un coût pour le régime se substituant en tout ou partie à la CNRACL qui justifierait le calcul d'une soulte, dans le cadre de la recherche d'une nécessaire neutralité actuarielle souhaitée par la mission.

Il n'est pas possible d'évaluer ces dimensions à ce stade. Il est nécessaire de procéder à des choix d'architecture du système de retraite et de solution technique dans les conditions décrites par la présente annexe avant de lancer les inévitables démarches d'évaluations actuarielles, statistiques et financières.

Source : Drees, travaux mission.

3.2. Une fois le choix de système opéré, trois modalités techniques et idéal-typiques sont envisageables : alignement, intégration ou adossement

Au premier chef, une décision forte devrait donc être prise. Elle **concerne l'architecture du système de retraite**. C'est la situation de la CNRACL et le poids de celle-ci qui limitent la possibilité d'agir de manière ponctuelle ou temporaire sur les paramètres du régime. En effet, ceux-ci sont largement liés à ceux retenus pour les pensions civiles et militaires hormis les questions du mode de financement et les catégories actives ou super actives. L'évolution de la CNRACL pose la question d'un éventuel désalignement par rapport au régime de la fonction publique d'Etat : ce désalignement constituerait également une évolution profonde du système de retraite en préjugeant d'une nouvelle structuration de celui-ci[16].

[16] Le désalignement simple constituerait une source de complexité supplémentaire puisque le système français de retraites serait alors constitué de quatre entités principales régies par des règles spécifiques : le régime des pensions civiles et militaires de l'Etat, la CNRACL qui s'en distinguerait désormais, la CNAV et l'Agirc-Arrco. Le désalignement de la CNRACL du régime des pensions civiles et militaires pour aligner la CNRACL sur les régimes du privé aurait, *a contrario,* une vertu simplificatrice.

Une fois le choix de structuration du système assuré, donc entre maintien temporaire et relatif du cadre actuel, choix d'un pôle des retraites publiques ou d'un pôle des retraites privé, le rapprochement entre la CNRACL et, d'une part, le régime des pensions civiles et militaires et de l'Etat et, d'autre part, les régimes de droit commun des salariés du secteur privé peuvent prendre **trois formes ayant des impacts différenciés : alignement, intégration ou adossement.** Chacune des hypothèses a des impacts différenciés sous les primes institutionnels, financiers, juridiques et politiques. Les impacts évalués ci-après sont donc la combinaison des choix de pôles « privé » ou « public » et des modalités techniques de rapprochement retenues.

Les développements ci-après sont basés sur les opérations historiquement intervenues dans le champ de la sécurité sociale ou de la protection sociale obligatoire[17]. Ils visent à proposer une approche théorique d'organisations singulières qui, en pratique, ont donné lieu à de nombreuses variantes ou adaptations à la fois sous les prismes envisagés mais également en matière de gestion. Le propos demeure général tout en faisant référence ponctuellement aux opérations déjà intervenues. La présentation est parfois schématique. Elle vise avant tout **un but unique : faciliter un choix de solution technique par les décideurs et les parties prenantes.**

3.2.1. L'alignement

3.2.1.1. Le cadre général

La notion d'alignement renvoie au fait, pour des régimes distincts, d'être régis en tout ou partie par des règles identiques. Ces règles peuvent concerner les **recettes** : l'alignement consiste en ce cas à appliquer les mêmes taux de cotisations à des assiettes strictement comparables. Ces règles peuvent concerner les **dépenses** : l'alignement repose alors sur le fait que les mêmes règles s'appliquent en matière de valorisation et de conditions et modalités de liquidation des droits et des pensions.

L'alignement n'est donc pas toujours possible : par exemple, pour les recettes, les salariés et les non-salariés ne disposent pas des mêmes revenus d'activité et donc rechercher un alignement entre ces populations relève de la gageure[18]. Pour autant, il existe des grandes logiques d'alignement, d'une part, au sein de la sphère publique, sur les règles et conditions posées par le code des pensions civiles et militaires pour la fonction publique d'Etat et, d'autre part, au sein du secteur privé, dans le cadre d'une démarche progressive d'alignement concrétisée par la liquidation unique des régimes alignés (LURA – encadré 2).

Encadré 2 : La démarche d'alignement des législations retraite au sein du secteur privé

Depuis 1973, les régimes de retraite de base du régime général (CNAV), des salariés agricoles (MSA) et des anciens régimes des travailleurs non-salariés non agricoles (ex-régime social des indépendants - RSI) sont réputés alignés en ce qu'ils appliquent les mêmes règles de calcul des pensions qu'ils versent à leurs retraités.

Depuis 1996, les assurés réalisent une demande unique de retraite (DUR) pour les régimes alignés.

Chaque pension demeurait traitée de manière indépendante par chaque régime compétent : l'article 43 de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites a prévu un alignement opérationnel en ce que c'est le dernier régime de rattachement qui est chargé de liquider la pension pour le compte de l'ensemble des régimes alignés auprès desquels l'assuré s'est ouvert des droits.

[17] Afin de remplir des objectifs qui ne sont que rarement ceux rencontrés aujourd'hui pour la CNRACL.

[18] Voir notamment Haut conseil du financement de la protection sociale, *Rapport sur la protection sociale des travailleurs indépendants*, septembre 2020.

La mise en œuvre de cette réforme, dénommée LURA a conduit à procéder à des mesures complémentaires d'alignement des réglementations propres à chaque régime.

Source : service-public.fr, en3s.fr, travaux mission.

3.2.1.2. L'alignement, modalité de mise en œuvre d'un pôle des retraites publiques

Si la démarche d'alignement au sein d'un pôle public était retenue, les ajustements apportés seraient limités. En effet, comme indiqué *supra*, la CNRACL est d'ores et déjà très largement alignée en recettes et en dépenses sur le régime des pensions civiles et militaires de l'Etat. Les écarts concernent certains modes de financement en ce que là où les cotisations des employeurs hospitaliers et territoriaux revêtent un caractère libératoire pour eux, tel n'est pas le cas pour l'Etat, qui assure le financement soit par des cotisations de même type pour ses opérateurs (calcul d'un équivalent cotisation employeur) soit par une contribution d'équilibre qu'il assume chaque année. Par ailleurs les catégories actives et super actives permettant des départs anticipés des agents des trois fonctions publiques diffèrent pour partie, mais pour des effectifs modérés et des enjeux financiers limités, selon le régime d'affiliation et l'emploi effectivement occupé.

Procéder à un alignement justifierait donc de choisir une modalité commune de financement et d'harmoniser les conditions de départ anticipé entre les régimes existants.

Dans la démarche d'alignement, les régimes demeurent autonomes. L'organisation institutionnelle demeurerait inchangée tout comme les compétences des organes de gouvernance tant du côté de la CNRACL que du SRE. Partant, les impacts sont mesurés à l'exception du volet financier.

La recherche de neutralité actuarielle pourrait conduire à des réflexions *ad hoc*. Le cas des catégories actives et super actives pourrait conduire à des charges supplémentaires ou moindres. Dans le cas où cet alignement serait une première étape avant la constitution d'un pôle public plus intégré, se poserait la question de la compatibilité éventuelle entre la solution cible et une évolution de la compensation démographique ou des modes de prise en charge de certaines dépenses comme le proposait la précédente mission des inspections générales.

La question clef a trait à la solution retenue en matière de financement. La mission considère comme souhaitable, à terme, dans le cas où l'idée d'un pôle de retraites publiques serait retenue, **la constitution d'une caisse publique de retraite financée par des cotisations employeurs reflétant la réalité des charges et ayant un caractère libératoire ce sans préjudice d'une garantie de financement de l'Etat** qui demeurerait mais qui ne serait pas automatique comme c'est le cas actuellement *via* la contribution d'équilibre.

Partant, l'évolution du mode de financement revêtirait un caractère clef. Une autre hypothèse, qui n'a pas la préférence de la mission, consisterait à ce que le dispositif de contribution d'équilibre soit étendu à l'ensemble des régimes publics : dans ce cas l'Etat jouerait un rôle pivot en assurant la contribution d'équilibre, il en tirerait ou non les conséquences dans ses relations financières avec les autres administrations publiques. Concernant les retraites publiques, cette approche ne permettrait pas de respecter les objectifs de sincérité et de transparence budgétaires accrus qui ont été posés précédemment.

Les impacts appréciés relativement sont retracés ci-après (tableau 3). Compte tenu de la proximité des régimes de la CNRACL et des pensions civiles et militaires de l'Etat, **les impacts relatifs sont ténus dans cette approche.**

Tableau 3 : Impacts relatifs du scénario 1 – Alignement intégral entre le régime de la CNRACL et celui des pensions civiles et militaires de l'Etat

Intitulé	Cible	Impacts			
		Institutionnels	*Financiers*	*Politiques*	*Juridiques*
Alignement intégral entre le régime de la CNRACL et celui des pensions civiles et militaires de l'Etat	*« Pôle public »*	*+*	*+++*	*+*	*+*

Source : Travaux mission.

3.2.1.3. L'alignement, modalité de mise en œuvre d'un pôle privé des retraites

L'alignement pourrait constituer une des voies de constitution, à terme, d'un pôle privé des retraites. Il n'appartient pas à la mission de se prononcer sur le devenir du régime des pensions civiles et militaires à ce titre. Mais son maintien ne serait pas sans soulever des questions. **Sur le champ de la CNRACL, cet alignement aurait des impacts très forts** : les agents cotiseraient sur la base des taux et assiettes auxquels sont assujettis les salariés du secteur privé[19]. L'assiette serait ainsi plus large en ce qu'elle comprendrait l'ensemble des éléments de rémunération[20]. Sur la base de cette **assiette** seraient appliqués des **taux** à certains niveaux de plafonds ou sans plafond au titre du financement des régimes de base ou des régimes complémentaires. Symétriquement, les **droits et pensions** seraient liquidés selon les règles des régimes de droit commun des salariés du secteur privé en base (CNAV) et en complémentaire (Agirc-Arrco).

La mise en œuvre d'une solution de ce type ne pourrait s'entendre comme une étape préalable à un changement plus fort. En effet, une solution de ce type justifierait, à terme, l'intégration du régime de la CNRACL dans les conditions évoquées ci-dessous.

Les modalités de passage du système actuel au système cible seraient clefs et particulièrement complexes à définir. Les problématiques de maintien des droits acquis dans le système précédent et de l'articulation entre le système actuel et le nouveau système aligné, en recettes comme en dépenses seraient particulièrement prononcées.

Pour autant, **le changement au plan institutionnel serait modéré** puisque, dans le cadre d'un alignement, la CNRACL demeurerait en tant que caisse et en tant que régime spécifique. Le maintien de cette spécificité ne serait qu'apparente puisque le régime de la CNRACL ne relèverait plus des règles régissant le secteur public mais bien de celles applicables aux salariés de droit privé.

Le passage du système actuel au système cible poserait la question de la prise en charge financière des éventuels surcoûts ou besoins de financement découlant de l'évolution retenue. L'impact financier est donc très important : la recherche de neutralité actuarielle ayant des conséquences très importantes au plan financier.

Au plan juridique, le passage d'une approche statutaire à une approche de droit privé tout comme la gestion de la période de transition s'avèreraient ardus.

Mais **l'impact le plus prononcé serait d'ordre politique** puisque cette solution consacrerait un désalignement du régime de la CNRACL par rapport au régime des pensions civiles et militaires de l'Etat donc une évolution très forte qui ne serait pas sans susciter des réactions fortes. Ces impacts relatifs sont proposés ci-après (tableau 4).

[19] De plus, cette évolution percuterait le cadre actuel de gestion des ressources humaines dans la fonction publique qui veille notamment à assurer des évolutions de carrière notamment en fin de période d'activité, du fait de ses impacts sur la pension à percevoir.

[20] Voir les articles L. 136-1 et L. 242-1 du code de la sécurité sociale.

Tableau 4 : Impacts relatifs du scénario 2 – Alignement entre le régime de la CNRACL et les régimes de droit commun des salariés du secteur privé (CNAV et Agirc-Arrco)

Intitulé	Cible	Impacts			
		Institutionnels	*Financiers*	*Politiques*	*Juridiques*
Alignement entre le régime de la CNRACL et les régimes de droit commun des salariés du secteur privé (CNAV et Agirc-Arrco)	*« Pôle privé »*	*++*	*+++*	*++++*	*+++*

Source : Travaux mission.

En conclusion, si **l'alignement a des impacts relativement mesurés du côté du pôle public, les changements seraient beaucoup plus prononcés en cas d'un alignement** de la CNRACL **sur les régimes** de droit commun **du privé**[21]**.**

3.2.2. L'intégration

3.2.2.1. Le cadre général

L'intégration constitue une approche différente mais qui peut théoriquement se recouper avec une opération d'alignement.

Dans le cadre d'une intégration, le régime en tant qu'entité et potentiellement la caisse qui le gère disparaissent. Les droits et obligations du régime ainsi que sa gestion sont repris par un autre régime et donc une autre organisation institutionnelle. La disparition du régime peut conduire à renoncer à toutes ses spécificités concernant les règles en matière de recettes ou de dépenses. Ainsi, par exemple, le régime des salariés agricoles est réputé intégré dans le régime général : les salariés, qu'ils soient agricoles ou non relèvent des mêmes règles générales en matière de cotisations et contributions sociales et en matière de droits sociaux. Des singularités peuvent demeurer en termes de gestion : si les régimes des salariés agricoles sont intégrés au régime général, ils demeurent gérés pour le compte de ce régime par des entités dédiées, les caisses de la mutualité sociale agricole (MSA). Par ailleurs, un **régime peut être repris ou intégré dans un ensemble plus vaste tout en conservant des spécificités fortes en matière de droits et obligations, en matière de cotisations et de prestations**. C'est le cas qui a été retenu pour **l'ancien régime social des indépendants** qui est désormais intégré dans le régime général mais connaît des réglementations particulières et propres aux non-salariés non-agricoles et une gouvernance spécifique (Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants – CPSTI).

Dans le cadre d'une intégration, le régime qui intègrerait la CNRACL reprendrait ses droits et obligations en tant que régime et en tant que caisse. Comme pour la démarche d'alignement la **période transitoire** poserait des problématiques particulières.

[21] D'autant plus qu'il conviendrait alors de développer de nouveaux métiers et missions au sein des administrations publiques qui seraient amenées désormais à appliquer les règles du privé. La gestion de la CNRACL (par la CDC) en serait en outre grandement affectée.

Au-delà, **la recherche de la neutralité actuarielle devrait conduire à opérer une « pesée » rétrospective et prospective des deux régimes** celui qui est intégré et celui qui intègre afin de neutraliser les effets en recettes et en dépenses qu'aurait ce changement. Cette approche n'a pas toujours été retenue par le passé mais elle se justifierait pour la mission. **L'intégration aurait nécessairement des impacts majeurs non seulement pour la CNRACL et le régime la reprenant mais aussi pour le système de retraites dans son ensemble qui changerait de nature** : la constitution d'un pôle public intégré enrichi de la CNRACL ou d'un pôle privé compétent sur le champ de la CNRACL aurait non seulement un impact sur chacun de ces pôles mais aussi sur les transferts au sein du système dans des conditions très prononcées (compensation et prise en charge des dépenses de solidarité en particulier).

Ainsi, **une intégration peut être uniquement financière** : le régime conserve des normes spécifiques en recettes et en dépenses mais il est intégré financièrement dans un autre ensemble qui reprend ses droits et obligations. **L'intégration peut être totale** : à l'intégration financière est combinée un alignement total en recettes ou en dépenses. **L'intégration peut enfin sur ces différents champs être totale ou partielle**. Plus qu'un schéma d'intégration, **de très nombreuses variantes pourraient être envisagées** à la fois s'agissant de la profondeur de l'intégration menée et de sa nature. Par exemple, une intégration pourrait être partielle et ne concerner que le régime de base (CNAV) et non les régimes complémentaires (Agirc-Arrco). **La nature de l'intégration a des impacts potentiellement très puissants que l'on doit mesurer :** selon cette nature, le changement est plus ou moins profond et structurant.

Les développements ci-après ne peuvent toujours intégrer toutes ces variantes mais donnent des éléments d'appréciation sur une intégration, qu'elle soit totale ou partielle, qu'elle soit financière ou intégrale.

3.2.2.2. L'intégration, modalité de mise en œuvre d'un pôle public de retraite

L'intégration de la CNRACL au régime des pensions civiles et militaires de l'Etat conduirait à la constitution d'un pôle des retraites publiques intégré et potentiellement unique en ce qu'il poserait la question du maintien des différents régimes publics spécifiques ou de certaines règles dérogatoires. **La proximité entre la CNRACL et le régime des agents de la fonction publique d'Etat rendrait une intégration de ce type relativement moins complexe à mener que d'autres opérations.**

Le changement institutionnel serait non négligeable : la CNRACL disparaitrait et la mission recommande la création d'une caisse dédiée dont la gestion devrait associer les partenaires sociaux dans des conditions à définir. Le changement serait fort en ce que les agents des fonctions publiques territoriales et hospitalières ne relèveraient plus d'un opérateur dédié mais d'un ensemble plus vaste.

L'impact financer relatif de ce schéma est relativement faible en ce que les règles régissant les fonctions publiques sont quasiment identiques. Le choix de cette solution poserait cependant la question des modes de neutralisation actuarielle de l'intégration, retenue par les décideurs à la suite de la « pesée » des différents régimes. L'impact financier n'est donc pas négligeable mais, s'agissant de régimes financés par des prélèvements obligatoires ou des dépenses publiques, compte tenu de la circularité caractérisant les flux financiers demeureraient d'une ampleur relativement limitée. Le sujet principal de débat aurait trait au partage de l'effort entre les administrations publiques et les parts devant être supportées par l'Etat, les collectivités territoriales et les administrations de sécurité sociale. Il y aurait donc là matière à un nouveau débat sur la nature des charges supportées, leur caractère indu, le besoin éventuel de compensation et les modalités éventuelles de cette compensation. Cette évolution aurait logiquement un impact sur la compensation mais pas nécessairement sur la prise en charge de dépenses de solidarité.

Au plan juridique, le changement serait particulièrement limité, les règles étant identiques ou très proches entre les trois fonctions publiques.

Dans ce scénario, ce n'est pas la solution technique qui a un impact fort mais bien le choix amont concernant la constitution d'un pôle public de retraites (caisse autonome, financement dédié, dans les conditions indiquées *supra*). Les impacts relatifs sont présentés ci-dessous (tableau 5).

Tableau 5 : Impacts relatifs du scénario 3 – Intégration de la CNRACL au régime des pensions civiles et militaires de l'Etat

Intitulé	Cible	Impacts			
		Institutionnels	*Financiers*	*Politiques*	*Juridiques*
Intégration de la CNRACL au régime des pensions civiles et militaires de l'Etat	*« Pôle public »*	*+++*	*++*	*++*	*+*

Source : Travaux mission.

3.2.2.3. L'intégration, modalité de mise en œuvre d'un pôle privé de retraite

L'alternative technique consisterait à intégrer la CNRACL dans les régimes de droit commun des salariés du secteur privé. Cette approche aurait **des effets puissants sur le système de retraite dans son ensemble** du fait de la constitution d'un pôle privé très important. Les effets seraient très importants, notamment sur la compensation et sur la prise en charge des dépenses de solidarité.

Au-delà, **l'intégration de la CNRACL ne se justifierait techniquement que si le pôle privé de retraite avait vocation, à terme, à être un régime unique**. En effet, dans ce cadre, le maintien du régime des pensions civiles et militaires serait à interroger.

Cette solution technique est celle qui, à tous égards, a les impacts relatifs les plus prononcés.

L'impact institutionnel est très élevé puisque la CNRACL disparaît. Les décisions concernant les employeurs territoriaux et hospitaliers et leurs agents relèveraient désormais des gouvernances existant pour les salariés du secteur privé (CNAV et Agirc-Arrco). Il n'y aurait *a priori* plus dans ce cadre-là de structure de gestion dédiée et répondant aux besoins des employeurs et des agents actifs ou retraités[22].

L'impact financier est également majeur en ce que la pesée devrait se faire tant vis à vis de la CNAV que de l'Agirc-Arrco. Il serait donc nécessaire, dans ce cadre, de tracer les champs dont les agents actuels des fonctions publiques territoriales et hospitalières relèveraient pour, notamment, à l'instar de la démarche retenue du côté du secteur privé, distinguer les cadres des non-cadres. De plus, la pesée rétrospective et prospective devrait être assurée, d'une part, entre la CNRACL et la CNAV et, d'autre part, entre la CNRACL et l'Agirc-Arrco. En effet, les recettes et leurs déterminants, tout comme les modes d'acquisition des droits sont singuliers entre le régime de base et les régimes complémentaires et parfois au sein même des régimes complémentaires. De même les modalités de liquidation des pensions sont propres à chacun des régimes.

[22] En outre les décisions salariales (point d'indice par exemple) qui impactent aujourd'hui les agents des fonctions publiques territoriale et hospitalière auraient un poids différent.

L'impact politique relatif est ici un des plus prononcés. Se combinent, en effet, le **désalignement avec la fonction publique d'Etat** mais aussi la **disparition de la caisse et du régime ainsi que de ses structures de gouvernance**. De plus, l'intégration de la CNRACL conduirait *de facto* à **revoir les modes de représentation des employeurs et des salariés au sein des structures actuelles de la CNAV et de l'Agirc-Arrco** pour prendre en compte les employeurs publics et salariés concernés ou à opter pour une solution spécifique[23]. **Le bouleversement est donc** ici **total** en ce que, d'une part, le cadre change intégralement et marque une rupture très nette et, d'autre part, les équilibres internes régissant les représentations des employeurs et des actifs au sein de la fonction publique et au sein du secteur privé serait profondément modifiées. La complexité politique est d'autant plus importante qu'il serait sans doute difficile de contraindre des régimes autonomes, en particulier l'Agirc-Arrco, à convenir d'une opération de ce type sans leur accord et sans qu'ils disposent de garanties substantielles quant aux impacts de l'opération, notamment au plan financier.

Enfin, au plan juridique, **le changement important nécessite une évolution forte du cadre normatif qui aurait des impacts très forts en gestion.** Là encore, la question de la période de transition poserait des difficultés selon le type d'intégration retenue. Cette difficulté serait en outre directement fonction de la durée de la période de transition et des modalités de gestion retenues pour cette phase transitoire ainsi que les modes de bascule des droits anciens dans le nouveau système. Ces opérations sont réputées être complexes, ce qui justifie la cotation retenue par la mission.

Ces impacts relatifs très prononcés du scénario 5 sont présentés ci-dessous (tableau 6).

Tableau 6 : Impacts relatifs du scénario 5 – Intégration de la CNRACL aux régimes de droit commun des salariés du secteur privé (CNAV et Agirc-Arrco)

Intitulé	Cible	Impacts			
		Institutionnels	*Financiers*	*Politiques*	*Juridiques*
Intégration de la CNRACL aux régimes de droit commun des salariés du secteur privé (CNAV et Agirc-Arrco)	*« Pôle privé »*	*+++++*	*++++*	*+++++*	*+++*

Source : Travaux mission.

3.2.3. L'adossement

3.2.3.1. Le cadre général

3.2.3.1.1. La démarche spécifique retenue dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des marchés du gaz et de l'électricité en 2005

L'adossement constitue une modalité technique spécifique, retenue dans un cadre inédit, celui de l'ouverture à la concurrence du secteur de l'énergie (électricité et gaz). Cette ouverture à la concurrence d'une partie du secteur[24] décidée au niveau européen a conduit, en France, à faire évoluer l'arrangement institutionnel qui préexistait.

[23] A l'instar du CPSTI mis en œuvre pour les travailleurs non-salariés non-agricoles, voir *supra*.

[24] Très schématiquement, les activités ont été séparés entre celles relevant du champ commercial et celles relevant d'une activité de service public, entre activités considérées au niveau communautaire comme devant être régulées et les autres activités dites non régulées.

Avant la réforme, il existait un régime spécial d'assurance vieillesse – invalidité - décès et accidents du travail - maladies professionnelles, au titre des seules prestations en espèces, pour tous les agents relevant des -nombreuses- dispositions statutaires régissant les industries électriques et gazières (IEG) en France. **Les partenaires sociaux de la branche donc les représentants des employeurs et des agents avaient à connaître et convenir** au niveau de la branche ou des entreprises **des éventuelles évolutions de** dispositions régissant leur **statut** : le cadre normatif relevait ainsi d'une gouvernance tout à fait dédiée[25].

Les opérateurs historiques (Electricité et Gaz de France – EDF et GDF) **avaient créé un service commun** (IEG pensions) qui avait pour mission de gérer le régime spécial. A ce titre, il servait la plus grande partie des droits et notamment les pensions de retraite. Il assurait en outre la gestion d'un régime spécial équilibré par les apports des employeurs. Ainsi, fruit de l'histoire, **le régime spécial avait une réalité et une autonomie institutionnelles, juridiques, comptables et financières**.

L'ouverture à la concurrence a conduit à reconsidérer ce cadre en ce que le régime spécial équilibré par les apports des employeurs ne pouvait plus demeurer. Conséquence de cette ouverture à la concurrence, la France a dû produire des garanties sur la séparation des interventions publiques et privées afin d'écarter tout idée de soutien indu aux opérateurs du secteur qui auraient revêtu la nature d'« aides d'Etat ». A ce titre, **plusieurs évolutions** ont été arrêtées. La première a consisté à **séparer les activités de gestion de réseau et de transport et de distribution** d'énergie des activités purement commerciales, sur le modèle retenu précédemment en matière de transport ferroviaire. Un autre changement a consisté à **transformer les entreprises publiques en entreprises privées**. A cet égard, l'application des normes comptables internationales[26] présentait une particularité conduisant à remettre en cause l'arrangement institutionnel préexistant : ces normes ne connaissent pas le cas de la gestion d'un régime spécial par contribution d'équilibre du ou des employeurs, assurée au fil de l'eau. Le passage à la structure privée conduisait les entreprises à être régies par des normes comptables impliquant, dès lors que le risque est porté par l'employeur, à **provisionner chaque année le risque** dans ses comptes.

Avant la réforme, les entreprises faisaient face à des besoins de financement annuels. Après la réforme, à structure inchangée, elles devaient provisionner chaque engagement de retraite : toute durée d'activité d'un agent statutaire devait trouver une traduction comptable au bilan. Ce faisant, les entreprises publiques historiques se seraient vues dans l'obligation de **provisionner non seulement les engagements de retraite passés mais aussi les engagements de retraite futurs**. Alors que le changement de cadre était pour elle significatif, le *statu quo* institutionnel les aurait mis dans une situation de péril. Elles ne pouvaient plus compter sur des interventions publiques. Elles devaient donc faire appel à des investisseurs privés en ouvrant leur capital. Mais ces opérations d'appel à l'épargne privée pouvaient être largement mises en cause du fait que leur situation comptable allait significativement évoluer puisqu'à la date de la réforme, chaque entreprise devait « couvrir » les engagements de retraite passés et à venir et donc alourdir de manière extrêmement significative son bilan.

---

[25] Les régimes spéciaux sont, depuis 1946, réputés demeurer à titre provisoire. Leur cadre normatif relève en grande partie du niveau réglementaire, voir les articles L. 711-1 et suivants du code de la sécurité sociale.

[26] Soit les normes IFRS- ex IAS pour depuis 2006 les normes internationales d'information financière (IFRS - *International Financial Reporting Standards*), précédemment connues sous le nom de normes internationales de comptabilité (IAS - *International Accounting Standards*).

Cette dimension était directement liée au fait de l'existence d'un régime spécial financé largement par les employeurs dans le cadre d'une structure commune mais dont l'autonomie juridique et institutionnelle n'était pas avérée. L'absence de caisse autonome, financée par des cotisations à caractère libératoire posait une première difficulté compte tenu des changements engagés. La création même d'une caisse autonome pouvait conduire en outre les professionnels du chiffre (experts comptables et commissaires aux comptes) à considérer que les cotisations n'avaient pas de caractère libératoire puisque, dans le cadre du régime spécial, les employeurs étaient amenés à couvrir les dépenses chaque année *via* une contribution d'équilibre.

Sur un autre plan, l'ouverture à la concurrence des marchés de l'énergie a donné lieu à des débats politiques très nourris en France et à de nombreuses réticences. Parmi celles-ci, les représentants des agents statutaires des IEG redoutaient de voir leurs droits spécifiques remis en cause à terme du fait de la réforme. Compte tenu du risque social majeur que représentait cette préoccupation, **les pouvoirs publics ont entendu donner la garantie que le régime spécial demeurerait inchangé dans sa nature**, les droits servis aux agents demeurant strictement identiques et étant dûment assurés[27].

Face à ces différentes contraintes, d'une part, **d'une nécessaire évolution de l'arrangement institutionnel du fait de l'ouverture à la concurrenc**e convenue au niveau européen et de ses impacts pour les entreprises **et**, d'autre part, **du maintien du niveau de protection sociale** tout à fait spécifique et dérogatoire, notamment en matière d'assurance vieillesse, assuré aux agents statutaires, une solution inédite et sans précédent a été retenue : l'adossement du régime spécial aux régimes de droit commun.

L'adossement[28] **a conduit, en premier lieu, à pérenniser le régime spécial.** Les règles régissant les prestations sont restées inchangées. Le régime a reçu une traduction institutionnelle rénovée *via* la création d'un nouvel organisme de sécurité sociale : la caisse nationale des industries électriques et gazières, dans le cadre d'une gouvernance paritaire confiée aux représentants des agents et des employeurs, sous la tutelle des autorités compétentes de l'Etat.

La création de la caisse a permis de séparer les comptes des entreprises de ceux du régime de protection sociale. Toutefois, le financement courant du régime par la seule contribution d'équilibre posait problème en ce que, comme on l'a indiqué, il pouvait être considéré comme n'ayant pas un caractère libératoire pour les entreprises.

Aussi, **pour affirmer le caractère libératoire, pour les acteurs, du nouveau schéma, deux autres opérations sont intervenues.**

La première opération a consisté à « adosser » financièrement le régime spécial aux régimes de droit commun du secteur privé (CNAV et Agirc-Arrco). L'adossement financier consiste à ce que les régimes d'accueil reprennent une partie des engagements de retraite du régime spécial. Cette partie correspond aux pensions qu'ils verseraient si les agents relevant du statut des IEG avaient cotisé ou cotisaient non pas au régime spécial mais aux régimes de droit commun (même conditions de taux et d'assiettes).

---

[27] L'adossement ne peut donc être considéré comme une simple « clause du grand-père », les garanties apportées visant à ce que le cadre soit inchangé non seulement pour le passé mais aussi pour l'avenir.

[28] Voir les articles 16 à 23 de la loi n°2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières ainsi que la présentation assurée au Conseil d'orientation des retraites (COR) : Caisse nnationale des industries électriques et gazières (CNIEG), *L'adossement du régime de retraite des IEG aux régimes de la CNAV, de l'ARRCO et de l'AGIRC*, séance du COR du 29 mars 2017, document n°14.

L'adossement a donc plusieurs conséquences en gestion :

- **les employeurs doivent, pour les engagements courants, acquitter auprès des régimes de droit commun les montants qui seraient dus par les agents statutaires si ceux-ci relevaient des régimes de droit commun** (taux et assiette) ;
- **symétriquement, pour les engagements qui relèvent d'eux, les régimes de droit commun doivent verser à la CNIEG les pensions qu'ils verseraient si les agents statutaires des IEG leur étaient** directement **affiliés** ;
- la CNIEG a donc trois missions différentes
  - elle incarne le régime spécial, porte ses engagements, recouvre les cotisations auprès des employeurs et sert les prestations aux agents retraités ; elle est, pour le secteur et les tutelles, le seul interlocuteur et acteur ;
  - elle assure le rôle d'ensemblier de ressources en versant aux régimes de droit commun les recettes qu'ils leurs reviennent (équivalent des recettes dues si les agents statuaires cotisent à ces régimes) ;
  - elle assure un rôle d'ensemblier des pensions versées en servant les pensions aux agents retraités qui sont en fait le fruit de la combinaison des pensions devant être financées par les régimes de droit commun du secteur privé et celles demeurant de la seule responsabilité du régime spécial.

L'adossement a donc eu des conséquences comptables et de gestion. Il a eu aussi des conséquences financières très marquées.

En premier lieu, **la recherche de neutralité actuarielle** a justifié un débat spécifique entre les régimes d'accueil et le régime spécial. Ce débat a été fondé sur des travaux actuariels et statistiques sur plus d'un an conduisant à apprécier et expertiser les dynamiques à l'œuvre du côté de chacun des régimes, en recettes et en dépenses, compte tenu des évolutions économiques et démographiques envisageables. Les approches prospectives et rétrospectives ont été effectuées *via* des projections sur plusieurs décennies. Elles ont conduit à procéder à une « pesée » des droits passés et futurs. Elles ont de ce fait permis de simuler les impacts, positifs et négatifs, en charges et en produits, qu'avait l'opération d'adossement pour les régimes d'accueil.

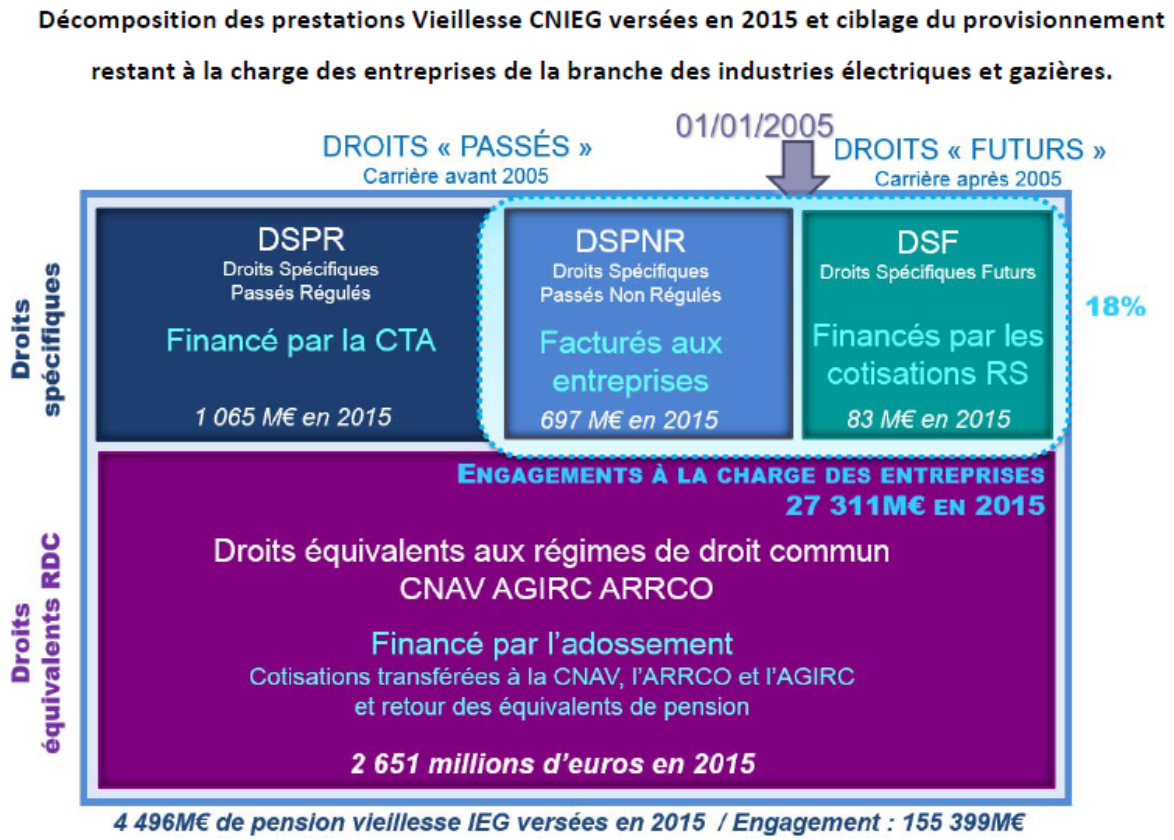
Ainsi, la pesée ici décrite correspondait à la mise en œuvre d'une intégration financière partielle, assortie de la recherche d'une neutralité actuarielle (voir *supra*). Ces projections ont permis de définir les montants devant être versés par la CNIEG, pour éviter que l'opération d'adossement n'ait des effets financiers non désirés sur le régime d'accueil. Ces montants correspondent à une ou plusieurs soultes. C'est sur la base de ces évaluations que les **opérations de reprise de droits par les régimes d'accueil** ont été décidées en appréhendant trois dimensions différentes :

- les droits « passés » et « futurs » à pensions des agents statutaires (reprise du stock de pensions et de droits à verser ou uniquement du flux de droits nouveaux) ;
- les droits des activités ouvertes à la concurrence ou non (« régulées » ou non « régulées ») ;
- les droits équivalents à ceux servis par les régimes de « droit commun » et ceux relevant exclusivement des règles statuaires régissant le régime spécial (droits dits « spécifiques »).

Pour assurer la pérennité du régime spécial et le caractère libératoire pour les entreprises des financements qu'elles versent à la CNIEG tant en assurant aux régimes d'accueil la neutralité actuarielle et des garanties de financement, **d'autres évolutions ont été retenues** par les pouvoirs publics :

- l'adossement revêtait pour partie d'une **démarche volontaire**, les régimes d'accueil passant des conventions avec la CNIEG afin de formaliser leur intervention, le type de reprise des droits et les montants de soulte calculés, ces montants étant arrêtés par les autorités de tutelle ;
- l'ouverture à la concurrence empêchant tout financement public des opérateurs historiques et conduisant à une rupture forte, **un prélèvement obligatoire nouveau** frappant les activités de services public ou régulées, donc les activités de réseau (transport et acheminement) de l'énergie **a été créé** ; la contribution tarifaire d'acheminement (**CTA**), supportée par le consommateur final d'énergie, précomptée par les entreprises sur les factures et recouvrée et contrôlée par la CNIEG ;
- **ainsi, les droits, « spécifiques » et « communs », « passés » et « à venir », des activités « régulées » et « non régulées » ont donné lieu à des financements différents** par les employeurs ou les consommateurs, par le biais des cotisations et contributions sociales ou du nouvel impôt, la CTA dans les conditions présentées dans le schéma 2.

Schéma 2 : Financement des pensions dans le cadre de l'adossement du régime des industries électriques et gazières aux régimes de droit commun – situation en 2015



Note de lecture : sur l'ensemble des prestations de retraite versés en 2015 aux assurés de la CNIEG, 2,65 milliards d'euros sont issus de l'adossement aux régimes CNAV, AGIRC et ARRCO qui permet au secteur des IEG de ne provisionner que 27,3 milliards d'euros au titre des prestations spécifiques du régime spécial, correspondant aux pensions futures des salariés du secteur concurrentiel et aux pensions futures pour leur part supplémentaire aux équivalent-pensions versées par les régimes d'accueil.

Source : CNIEG, note au COR, séance du 29 mars 2017, document n°14.

Ces opérations ont été soumises à l'examen et à l'approbation voire au jugement des autorités européennes, des acteurs et autorités comptables nationales et internationales, du juge constitutionnel et des autres juridictions compétentes. Elles **n'ont pas, à la connaissance de la mission, soulevé d'objections fortes**, ce qui a permis au schéma singulier d'être déployé depuis 2005.

3.2.3.1.2. Les caractéristiques pouvant être retenues concernant un adossement

Le recours à l'adossement a constitué une opération inédite, justifiée par le contexte tout à fait particulier indiqué ci-dessus**. Plusieurs caractéristiques** peuvent être dégagées.

Du point de vue des employeurs et des agents, l'opération apporte une garantie spécifique : **le régime spécifique** régissant un secteur d'activité **est maintenu et pérennisé institutionnellement et financièrement.** Pour les employeurs, ils demeurent confrontés à un interlocuteur unique qui est réputé prendre en compte leurs intérêts le mieux possible. Pour les agents, actifs ou retraités, ils disposent aussi d'un **interlocuteur unique**.

L'acceptabilité du changement est facilitée par la garantie du maintien de spécificités auxquels les acteurs sont souvent très attachés[29].

Pour autant, **l'adossement ne peut produire les effets escomptés que dans un cadre tout à fait particulier :**

- **le consentement des parties** est fondamental et, au premier chef, celui des régimes d'accueil, tout particulièrement en ce qui concerne les régimes complémentaires du secteur privé ;
- **la recherche de neutralité actuarielle** revêt une importance capitale et nécessite des travaux très approfondis sur de nombreux mois aux plans statistiques et financiers
- **le schéma de gouvernance** de l'ensemble revêt un caractère clef ;
- **la gestion d'une opération complexe** tant dans sa mise en œuvre que dans le cadre de la gestion courante a une importance forte.

L'adossement doit logiquement **être assorti de garanties de financement pour servir les soultes éventuelles et assurer la neutralité de l'opération** que celle-ci soit en stock ou en flux ; concernant des entreprises publiques devant des opérateurs privés, le choix a été fait de créer une imposition de toutes natures spécifiques et affectée au financement des droits, quelle que soit l'approche retenue, la pérennité financière de l'opération d'adossement repose sur une clarification du schéma financier qui revêt une importance capitale et cardinale dans le dispositif retenu.

De plus, **l'adossement est une opération spécifique, particulièrement complexe et lourde**. Le recours à l'adossement a pu se justifier au cas d'espèce très particulier des IEG dans le cadre de l'ouverture à la concurrence d'un marché. Les enjeux et défis en résultant ont conduit à proposer cette opération spécifique. Mais **il n'est pas avéré que le recours à l'adossement soit justifié dès lors que celui-ci reviendrait de fait à un alignement ou à une intégration financière.** L'adossement n'a de sens que dans le cadre du besoin de préserver, en apparence, un *statu quo* institutionnel dans le cadre d'une mécanique complexe aux plans politiques, comptables, financiers et de gestion.

[29] Tel est le cas, notamment des fonds dévolus à l'action sociale par exemple.

La mission n'a pas envisagé les cas particuliers d'adossement total ou partiel, de séparation des activités, de reprise des droits passés ou futurs ou encore d'un adossement intervenant uniquement au niveau des régimes de base et/ou des régimes complémentaires. Elle appelle l'attention des décideurs sur le fait que cette solution technique correspond à un choix qui leur est offert : celui d'un relatif *statu quo* en matière d'organisation institutionnelle du régime donc qui n'est pas forcément cohérent avec la démarche de constitution d'un « pôle public » ou d'un « pôle privé », présentées par ailleurs.

3.2.3.2. L'adossement, modalité de mise en œuvre d'un pôle public de retraite

Les impacts relatifs d'un adossement de la CNRACL au régime des pensions civiles et militaires de l'Etat sont très modérés. Au plan institutionnel, le seul impact est en gestion du fait que la CNRACL deviendrait un ensemblier, sur le modèle retenu pour la CNIEG. L'impact financier est modéré en ce que les financements de la CNRACL sont ceux de la sphère publique : il y a là un élément de « circularité » décrit par ailleurs par la mission (voir annexe 4 - *Analyse de l'évolution des rémunérations et des effectifs employés dans les entités relevant des fonctions publiques hospitalières et territoriales au travers des déclarations sociales*). L'impact n'est cependant pas nul en ce que l'autorité publique supportant tout ou partie du financement pourrait évoluer de manière significative en cas d'adossement. La mission n'a pas identifié à ce stade de mécanisme de financement par une imposition de toutes natures sur le modèle retenu pour les IEG de nature à permettre ou à faciliter un éventuel adossement. Les impacts politiques seraient aussi modérés, l'existant étant largement préservé. Au plan juridique, le schéma apparaîtrait relativement simple, du fait de la proximité des législations en vigueur entre la CNRACL et le régime des pensions civiles et militaires de l'Etat.

La solution technique de l'adossement aurait des conséquences non négligeables en ce qu'elle conduirait à pérenniser l'existence du régime et d'une caisse à part, la CNRACL. Elle ne permettrait pas la constitution d'un « pôle public » reposant sur une caisse dédiée, évoqué par ailleurs par la mission. Elle conduirait de fait à un *statu quo* dont on mesure mal la nécessité hormis dans une approche politique en ce que nombre de ses effets seraient ici comparables et même identiques, du fait de la grande proximité des législations régissant les pensions publiques, à une intégration ou un adossement. Les impacts relatifs sont décrits ci-après (tableau 7) pour une solution qui demeure, du point de vue de la mission, largement théorique et dont le bien-fondé n'est pas avéré.

Tableau 7 : Impacts relatifs du scénario 4 – Adossement de la CNRACL au régime des pensions civiles et militaires de l'Etat

Intitulé	Cible	Impacts			
		Institutionnels	*Financiers*	*Politiques*	*Juridiques*
Adossement de la CNRACL au régime des pensions civiles et militaires de l'Etat	*« Pôle public »*	*++*	*++*	*++*	*+*

Source : Travaux mission.

3.2.3.3. L'adossement, modalité de mise en œuvre d'un pôle privé de retraite

Comme indiqué *supra* (encadré 1)[30], il est **difficile d'évaluer les impacts respectifs des législations applicables aux agents publics et aux salariés** de droit privé à la fois en tant que telles mais aussi du fait de l'essor des situations de pluri ou poly-pensionnés.

Or, cette approche revêt ici une importance toute particulière puisque l'adossement vise tant pour le passé que pour l'avenir à tenir compte des différences de législations, en recettes et en dépenses, en stock et en flux. On rappelle ici que, dans le cas d'un adossement aux régimes de droit commun, celui-ci pourrait concerner de manière alternative ou cumulative les régimes de base ou complémentaire.

Le maintien de l'existant institutionnel limiterait les impacts à ce titre, comme dans le cadre du scénario retenu pour les IEG.

En revanche, **les impacts financiers relatifs seraient des plus significatifs**. L'accueil de la CNRACL par la CNAV ou par l'Agirc-Arrco conduisant à sérieusement perturber leurs équilibres financiers et démographiques : à cet égard, la mission souligne que la situation démographique et financière est notoirement plus dégradée tant dans une approche rétrospective que prospective que la situation que connaissait le régime des IEG avant les opérations d'adossement. **Les soultes et modes de neutralisation des impacts démographiques et financiers de l'adossement seraient donc potentiellement très importants**. A ce stade, la mission n'a pas trouvé de dispositif du type de celui mis en place pour les IEG *via* la CTA, qui serait transposable, en termes de rendement et de nature, au champ de la CNRACL. Une autre solution devrait donc être trouvée pour répondre à des besoins de financements très importants.

Ce cadre général conduit à considérer que l'impact politique relatif de cet adossement serait majeur, du fait qu'il induirait des négociations entre la CNRACL et les régimes d'accueil sous l'égide de l'Etat, ces négociations techniques revêtant un caractère politique affirmé. Au-delà, le choix de la solution technique devrait être assortie d'éléments politiques de justification. La mission n'a à ce stade pas trouvé d'éléments de même niveau que ceux existants pour les IEG et décrits ci-dessus.

La complexité juridique de l'opération serait en revanche relativement limitée même si la complexité de gestion serait avérée du fait de la gestion des droits passés et futurs et de la mécanique particulière à mettre en œuvre.

Aussi, le choix de la solution technique d'adossement correspondrait-il à la volonté de maintien d'un *statu quo* institutionnel apparent, sans nécessairement choisir une évolution forte de l'organisation du système de retraite sur le modèle envisagé par la mission d'un « pôle public » ou d'un « pôle privé ». L'adossement aux régimes de droit commun du privé pourrait constituer une étape intermédiaire à une opération plus profonde d'alignement ou d'intégration au sein d'un pôle privé. Elle conduirait néanmoins -compte tenu de sa nature, de ses impacts et de ses implications financières, politiques et de gestion- à reculer l'intervention d'une décision de ce type.

Les impacts relatifs de cette solution sont présentés ci-après (tableau 8).

[30] Voir, en particulier, Martin CHOPARD, Romain GUIRRIEC, Serge HERBILLON-LEPRINCE, Anthony MARINO, Clément Rousset (DREES), *Retraite : règles de la fonction publique et du privé - Comparaison du calcul des droits à la retraite à l'aide du modèle Trajectoire*, Les dossiers de la DREES, n°103, 17 novembre 2022 et Cindy DUC, Gwennaël SOLARD et Julie TREGUIER (DREES), *Les différences de retraite entre secteurs public et privé : résultats de simulations*, Les dossiers de la DREES, n°16, mai 2017.

Tableau 8 : Impacts relatifs du scénario 6 – Adossement de la CNRACL aux régimes de droit commun des salariés du secteur privé (CNAV et Agirc-Arrco)

Intitulé	Cible	Impacts			
		Institutionnels	*Financiers*	*Politiques*	*Juridiques*
Adossement de la CNRACL aux régimes de droit commun des salariés du secteur privé (CNAV et Agirc-Arrco)	*« Pôle privé »*	*++*	*++++*	*+++++*	*+++*

Source : Travaux mission.

4. La hausse des recettes de cotisations de la CNRACL revêtirait, selon l'option retenue, aussi un caractère systémique et préparatoire à la configuration ultérieure d'un pôle public ou privé de retraites

Outre les éventuelles recettes complémentaires, les travaux précédents des inspections générales[31] et de la mission permettent d'identifier **deux pistes spécifiques** de financement ayant trait à :

- l'**affiliation** non plus au titre du régime de base, au régime général et à l'Institution de retraite complémentaire des agents non-titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (Ircantec) ou à l'Agirc-Arrco mais **à la seule CNRACL de l'ensemble des agents**, titulaires ou non, quelle que soit leur durée hebdomadaire de travail, relevant des employeurs territoriaux et hospitaliers ; donc en fragilisant de ce fait l'équilibre financier de ces régimes et entités ;
- **l'extension de l'assiette des cotisations CNRACL à l'ensemble des éléments de rémunération**, donc en remettant potentiellement en cause l'intervention actuelle de l'Erafp (soit l'établissement gérant le régime de retraite additionnelle de la fonction publique - RAFP) sur ce champ.

La mission a présenté par ailleurs à ce titre le cadre actuel et les changements pouvant intervenir ainsi que les premiers ordres de grandeur pouvant être produits à cet égard (voir annexe 4 - *Analyse de l'évolution des rémunérations et des effectifs employés dans les entités relevant des fonctions publiques hospitalières et territoriales au travers des déclarations sociales*).

De telles approches ne peuvent être prises en compte en dehors d'un choix en amont sur l'organisation, à terme, du système de retraite. En effet, **loin de constituer des seules mesures de rendement, ces évolutions préjugeraient de l'organisation du futur système de retraite :**

- **la hausse de la population affiliée** à la CNRACL aurait des effets de déplacement des régimes actuels vers la CNRACL ; à cet égard, ils poseraient la question de l'évolution de l'Ircantec mais aussi celle des modalités de mise en œuvre d'un pôle public nouveau en matière de retraites ; l'extension de la population affiliée reviendrait en effet indirectement à préjuger de la **création d'un pôle public** important « reprenant » une partie des agents affiliés actuellement aux régimes de droit privé ;
- **la hausse de l'assiette cotisée** poserait directement la question de l'intervention actuelle de l'Erafp ; elle conduirait *de facto* à affirmer le primat de règles appliquées actuellement pour les salariés du secteur privé ; elle constituerait donc une mesure préparatoire à la mise en œuvre d'un **pôle de retraites reposant sur le champ privé.**

[31] Yannick LE GUILLOU, Vincent RUOL, Laurent TRUPIN et Bastien SAYEN, *Situation financière de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales - Bilan et perspectives*, mai et octobre 2024, IGA / IGAS / IGF, 23107R / 2023-104R / 2023-M-104-02.

Le choix de l'une ou de l'autre solution devrait donc se faire en toute connaissance de cause. Si ces mesures pourraient être mises en œuvre relativement rapidement, leurs impacts doivent être appréciés, tant de manière immédiate qu'en ce qui concerne le fait qu'ils préfigureraient potentiellement des évolutions systémiques.

Sous ces réserves, la mission, dans le cadre arrêté avec les commanditaires et les parties prenantes procédé à l'évaluation des impacts de ces évolutions dans le même cadre que les approches systémiques appréciées *supra*.

4.1. L'affiliation de tous les agents relevant des employeurs territoriaux et hospitaliers à la CNRACL, première étape envisageable dans la constitution d'un nouveau pôle des retraites publiques

Actuellement ne relèvent pas du champ d'affiliation de la CNRACL, les agents contractuels, certaines catégories spécifiques (par exemple les professeurs des universités-praticiens hospitaliers – PUPH) et les agents titulaires n'ayant pas une durée hebdomadaire de travail supérieure à vingt-huit heures. Dans le cadre de la constitution d'un pôle public, une première étape consisterait à affilier tous ces agents à la CNRACL.

Les impacts institutionnels et juridiques seraient relativement modérés en ce qu'il s'agirait avant tout de changer les pratiques des employeurs et des agents.

Les impacts financiers et politiques seraient plus prononcés en ce que, d'une part, les transferts de recettes entre régimes et au profit de la CNRACL seraient potentiellement importants. La CNRACL disposerait en outre de recettes complémentaires mais devrait, à terme, servir les droits correspondants. La personne assumant au final cette charge supplémentaire (employeur, agent ou les deux) devrait être déterminée. **L'acceptabilité politique de ce scénario serait aussi relativement difficile à obtenir** du fait de l'ampleur des changements pour les employeurs et, surtout, pour les agents et des effets collatéraux de ces changements sur les autre régimes et entités. Ces impacts sont présentés ci-après (tableau 9).

Tableau 9 : Impacts relatifs du scénario 7 – Affiliation de tous les agents des collectivités territoriales et des établissements publics de santé à la CNRACL

Intitulé	Cible	Impacts			
		Institutionnels	*Financiers*	*Politiques*	*Juridiques*
Affiliation de tous les agents des collectivités territoriales et des établissements publics de santé à la CNRACL	*Etape avant « Pôle public »*	*++*	*+++*	*+++*	*++*

Source : Travaux mission.

4.2. L'extension de l'assiette cotisée à la CNRACL à tous les éléments de rémunération servis, première étape envisageable dans la constitution d'un nouveau pôle privé des retraites

Actuellement, les agents affiliés à la CNRACL ne cotisent que sur la base de l'assiette statutaire qui ne comprend donc pas tous les éléments de rémunération et notamment pas les primes. Sur ces éléments, une intervention partielle[32] a été introduite depuis le 1er janvier2005 *via* le régime additionnel de la fonction publique (RAFP).

Ainsi, le changement consisterait à augmenter les recettes de la CNRACL, le cas échéant au détriment du RAFP ou simultanément à son intervention. Les recettes de la CNRACL s'en trouveraient là aussi accrues mais conduiraient à servir des droits nouveaux, le partage éventuel de la charge de ces nouveaux prélèvements devrait être déterminé entre les employeurs et les agents.

En synthèse, **la cotation des impacts est ici équivalente au scénario examiné précédemment sur les plans institutionnels, financiers, politiques et juridiques**. Les raisons en sont le symétrique en ce qu'ici c'est bien le pôle privé qui prendrait le pas sur un éventuel pôle public des retraites. Ces impacts sont rappelés ci-dessous (tableau 10).

Tableau 10 : Impacts relatifs du scénario 8 – Extension de l'assiette cotisée à la CNRACL à tous les éléments de rémunération servis aux agents

Intitulé	Cible	Impacts			
		Institutionnels	*Financiers*	*Politiques*	*Juridiques*
Extension de l'assiette cotisée à la CNRACL à tous les éléments de rémunération servis aux agents des fonctions publique territoriales et hospitalières	*Etape avant « Pôle privé »*	*++*	*+++*	*+++*	*++*

Source : Travaux mission.

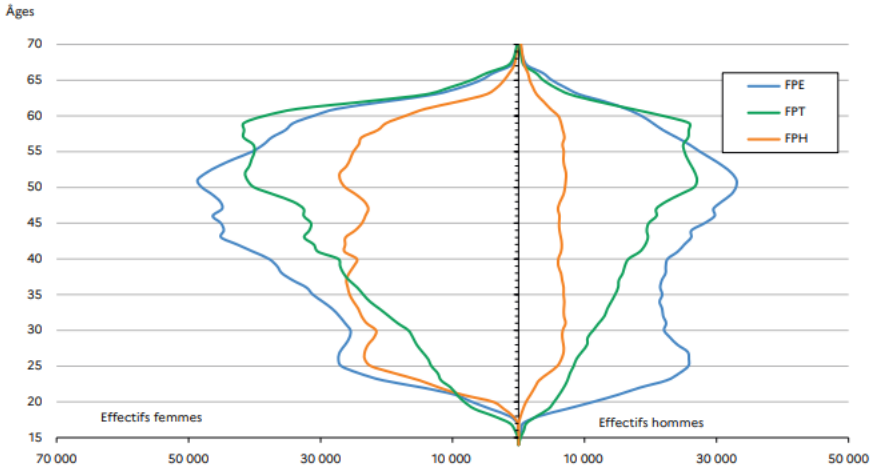
5. D'autres évolutions de gestion doivent être strictement appréciées au regard de leur compatibilité avec une choix d'organisation, à terme, du système de retraite

5.1. La séparation des populations affiliées selon que l'employeur est une collectivité territoriale ou un établissement public de santé

Une première approche théorique doit être mentionnée ici, elle correspond à une évolution de la CNRACL tendant à gérer de manière distincte les agents selon la nature de l'employeur dont ils relèvent : employeur territorial ou hospitalier. Un élément qui pourrait plaider en ce sens a trait à la forte différence de profil, selon le sexe et l'âge, des populations employées au sein des fonctions publiques territoriales et hospitalières (graphique 6). Ce constat est cependant contraire à l'idée de socialiser un risque entre des populations différentes qui justifie l'idée de régimes de sécurité sociale dépassant certaines spécificités socio-professionnelles.

[32] Partielle en ce que l'assiette de cotisation au RAFP est plafonnée à 20 % du traitement indiciaire brut et le taux de cotisation est fixé à 10 % du montant de l'assiette : 5 % sont à la charge du fonctionnaire et 5 % sont à la charge de l'employeur (www.rafp.fr).

Graphique 6 : : Pyramide des âges par versant de la fonction publique - au 31 décembre 2023



Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP-SDessi in DGAFP, Caractéristiques des agents de la fonction publique en 2023.

Pour autant, la séparation des deux populations justifierait là encore une analyse rétrospective et prospective des effectifs et rémunérations des deux fonctions publiques. Outre qu'il s'agirait ici de rompre avec le principe de solidarité unissant actuellement les fonctions publiques hospitalières et territoriales, **l'intérêt immédiat d'une solution de ce type n'est pas apparu évident à la mission qui a préféré avancer les hypothèses mentionnées ci-dessus** qui lui sont apparues plus envisageables et solides, tant techniquement qu'au plan principiel.

5.2. La séparation des risques invalidité et vieillesse

Cette approche est développée par ailleurs par la mission (voir annexe 8 - *La couverture du risque invalidité et l'opportunité de la séparer de celle du risque vieillesse au sein de la CNRACL*). Une approche de ce type apparaît solide et justifiée, en ce que la prise en charge du risque invalidité ou incapacité professionnelle est désormais identifié au sein de la fonction publique d'Etat et en ce que les couvertures au titre de l'invalidité, des accidents du travail et des maladies professionnelles et des autres incapacités professionnelles sont clairement séparées et identifiées du côté des salariés du secteur privé.

Pour toutes ces raisons, **quelle que soit l'évolution retenue** (*statu quo*, pôle public ou pôle privé), **la séparation des risques et des gestions paraît pleinement compatible avec toutes les évolutions envisageables pour le régime de la CNRACL**. La séparation des risques aurait en outre la vertu de distinguer ce qui relève de l'assurance vieillesse au sens strict des autres interventions.

5.3. Les transferts des fonctions de gestion technique et financière à des tiers

La mission n'avait pas vocation à se prononcer sur l'efficience de la gestion actuelle du régime. Elle n'a pas été amenée à se prononcer sur ce point particulier, les enjeux étant sans commune mesure avec les besoins de financement rencontrés.

Pour autant, la mission constate que **d'ores et déjà la gestion de la CNRACL fait intervenir plusieurs acteurs :**

- **la caisse des dépôts et consignations** est l'opérateur principal du régime ; elle prend en charge le recouvrement des cotisations, la validation et la liquidation des droits et pensions, le versement des prestations en espèces ;

- par ailleurs, **l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale ou Urssaf caisse nationale** est en contact avec les employeurs territoriaux et hospitaliers auprès desquels elle est chargée du recouvrement et du contrôle de prélèvements obligatoires (contribution sociale généralisée et contribution au remboursement de la dette sociale, autres cotisations sociales) ; elle assure en outre pour le compte de la CNRACL la gestion de ses besoins de trésorerie qui correspondent pour partie aujourd'hui à une dette.

5.3.1. Un réexamen des responsabilités en matière de recouvrement et de contrôle qui serait à encourager

En cohérence avec le projet de système universel de retraite, l'article 18 de la loi n°2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020 prévoyait une opération de rationalisation du recouvrement et du contrôle des cotisations sociales en transférant ces missions, pour nombre des régimes autonomes d'assurance vieillesse (dont l'Agirc-Arrco et la CNRACL) au réseau des Urssaf.

L'article 13 de la loi n°2023-1250 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024 a finalement, après plusieurs reports, annulé ces opérations de transfert. Si la forte hostilité des partenaires sociaux et la volonté de préserver l'autonomie de l'Agirc-Arrco a pu expliquer de ce côté l'abrogation du transfert, les justifications de l'abrogation de ces opérations sur le champ des organismes gérés par la caisse des dépôts et consignations sont inconnues de la mission.

Plusieurs éléments doivent être pris en compte.

Tout d'abord, **la complémentarité des actions de contrôle et de fiabilisation des données individuelles reportées aux comptes des assurés justifie une action étroite de concertation entre les organismes** recouvrant les cotisations et les organismes inscrivant les droits reportés au compte. Afin de garantir la bonne complémentarité des actions et leur efficience, ces opérations de fiabilisation sont actuellement menées, sous l'égide de la direction de la sécurité sociale, dans une approche de recherche de synergies entre la Cnav, l'Agric-Arrco et le réseau des Urssaf. A ce stade, **la caisse des dépôts** n'est pas associée à ces travaux. Elle est donc amenée à conduire de sa propre initiative des opérations de fiabilisation. Elle **devrait logiquement être intégrée dans la démarche en cours de montée en puissance afin de s'assurer que les actions menées par chaque acteur sont de mêmes natures et niveaux et cohérentes les unes par rapport aux autres.**

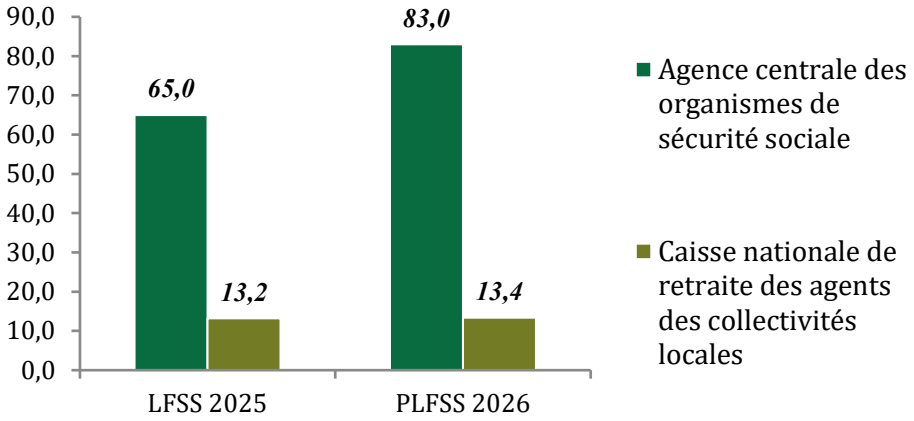
Ensuite, **la mission constate par ailleurs** (voir annexe 13), **les difficultés rencontrées en matière de recouvrement auprès de certains employeurs** relevant du champ de la CNRACL. L'absence de coordination entre entités de recouvrement ne peut, à cet égard, qu'appeler les plus fortes réserves. **La supériorité d'un acteur unique en charge du recouvrement est d'ores et déjà reconnue**. Elle a justifié les différentes opérations de rationalisation souhaitées par les pouvoirs publics. Elle serait d'autant plus justifiée dans le contexte de recouvrement actuel auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers. De plus, il apparaitrait **nécessaire de disposer d'opérations de contrôle sur place qu'à ce stade seules les Urssaf ont la capacité de mener**, sur leur seul champ de compétence, sans pouvoir agir au titre de la CNRACL.

Quel que soit le scénario retenu, la mission estime nécessaire d'apprécier à nouveau l'opportunité de transférer l'intégralité des opérations de contrôle et de recouvrement au réseau des Urssaf afin de faire bénéficier les employeurs d'un interlocuteur unique et d'améliorer l'efficience des opérations de recouvrement. Cette évolution permettrait en outre la conduite de contrôles sur place portant sur l'ensemble du champ des prélèvement sociaux. Simultanément, les moyens ainsi libérés pourraient être alloués aux indispensables opérations de fiabilisation des données figurant dans les comptes individuels, opérations qui devraient être menées de manière similaire par les différents acteurs de l'assurance vieillesse (Cnav, Agirc-Arrco et CDC).

5.3.2. La nécessité de chercher des solutions nouvelles pour couvrir les besoins de financement de la CNRACL et la couverture de sa dette

La mission constate combien **les besoins de trésorerie de la CNRACL pèsent sur les opérations menées par l'Acoss – Urssaf caisse nationale**. Les niveaux très élevés de recours à l'emprunt sont, pour partie, liés aux montants mobilisés pour répondre aux besoins sans cesse croissants de la CNRACL (graphique 7).

Graphique 7 : Plafonds de trésorerie de l'Acoss et de la CNRACL – en Mds€



Source : LFSS 2025 et PLFSS 2026.

Afin de prévenir tout risque, il apparaît **hautement souhaitable non seulement d'analyser les conditions dans lesquelles une reprise de dette de la CNRACL pourrait intervenir mais aussi de chercher d'autres modalités permettant de couvrir les besoins de trésorerie de la CNRACL** sans recourir à l'intervention de l'Acoss. A cet égard, **la possibilité, pour la CDC, d'apporter les financements nécessaires mériterait d'être examinée**, au moins en cas de besoin ou de manière conjoncturelle.

Les opérations de rationalisation de la gestion du recouvrement, du contrôle et de trésorerie sont globalement compatibles avec les scénarios évoqués dans le cadre de la présente annexe. Elles doivent cependant être poursuivies en cohérence avec les choix opérés et de manière autonome, afin de renforcer l'efficience de gestion et sécuriser les financements.

5.3.3. Un réexamen des missions menées en vue d'une capacité renforcée à faire évoluer le dispositif de recouvrement, notamment pour neutraliser les surcoûts liés aux cotisations CNRACL

L'extension de la population cotisant à la CNRACL, tout comme la hausse de l'assiette donnant lieu à cotisations, seraient susceptibles d'être facilement mis en œuvre par les Urssaf qui d'ores et déjà connaissent ces assiettes et ces populations et assurent le recouvrement sur ce champ.

Au-delà, les travaux précédents des inspections générales ont mentionné **la possibilité de mettre en œuvre un dispositif de taxation spécifique des emplois ne donnant pas lieu à cotisations à la CNRACL afin d'en renchérir le coût** et de donner ainsi un signal prix aux employeurs favorables à des emplois donnant lieu à affiliation à la CNRACL et à assujettissement à ses cotisations. **La mission a été amenée à échanger sur ce sujet avec les parties prenantes. Un consensus s'est dégagé non en faveur d'une surtaxation des emplois ne donnant pas lieu à cotisations CNRACL mais bien en faveur d'une neutralisation du signal prix** défavorable au recours à des emplois assujettis à cotisations CNRACL.

Un dispositif tendant à cette recherche de neutralité pourrait être assuré **de plusieurs manières :**

- application, pour chaque emploi d'un coefficient de majoration du coût pour le rendre équivalent, quel que soit le type d'emploi, au coût acquitté au titre de l'emploi d'un agent affilié à la CNRAVCL ; la mise en place de cette gestion au fil de l'eau et salarié par salarié semble assez difficile à mettre en œuvre ;
- analyse de l'évolution du comportement d'embauche d'un employeur d'une période par rapport à une autre afin de neutraliser les éventuels mouvements et dynamiques d'arbitrages défavorables à la CNRACL entre emplois assujettis ou non à ses cotisations ; l'analyse de ce comportement pourrait être assurée sur des échéances trimestrielles, semestrielles ou annuelles qui permettraient mieux que la périodicité mensuelle de cerner les dynamiques à l'œuvre ;
- application d'une année sur l'autre de coefficients fixes de majoration des emplois non assujettis aux cotisations CNRACL afin de remplir l'objectif de neutralisation recherché ;
- quel que soit le cadre retenu, le dispositif devrait prendre en compte l'impossibilité, dans certains territoires, de recruter d'une certaine manière (cas des zones enclavées, de l'outremer, *etc*.) ; c'est aussi cet aspect qui devrait guider in fine, la nature du dispositif éventuellement retenu

Quelle que soit la modalité de neutralisation retenue, le produit en résultant serait par nature affecté à la CNRACL du point de vue de la mission. Elle constate que **la mise en œuvre d'une solution de ce type serait potentiellement mieux assurée par un réseau spécialisé** dans les fonctions de recouvrement et jouant le rôle de recouvreur unique comme celui des Urssaf qui ont été amenées à déployer des dispositifs, sinon comparables, au moins proches, au cours des dernières années[33].

* *

*

[33] Ces développements figurent également dans l'annexe 5 - *Analyse des évolutions à caractère systémique de la CNRACL et des autres évolutions pouvant avoir des effets sur l'architecture du système de retraites.*

En conclusion, l'analyse des différentes options st synthétisée dans le tableau ci-après.

Tableau 11 : Synthèses des analyses des impacts relatifs pour chaque scénario idéal typique

N°	Intitulé	Choix de pôle	Impacts			
			Instit.	*Fin.*	*Pol.*	*Jur.*
1	*Alignement intégral entre le régime de la CNRACL et celui des pensions civiles et militaires de l'Etat*	*« Pôle public »*	*+*	*+++*	*+*	*+*
2	*Alignement entre le régime de la CNRACL et les régimes de droit commun des salariés du secteur privé (CNAV et Agirc-Arrco)*	*« Pôle privé »*	*++*	*+++*	*++++*	*+++*
3	*Intégration de la CNRACL au régime des pensions civiles et militaires de l'Etat*	*« Pôle public »*	*+++*	*++*	*++*	*+*
4	*Adossement de la CNRACL au régime des pensions civiles et militaires de l'Etat*	*« Pôle public »*	*++*	*++*	*++*	*+*
5	*Intégration de la CNRACL aux régimes de droit commun des salariés du secteur privé (CNAV et Agirc-Arrco)*	*« Pôle privé »*	*+++++*	*++++*	*+++++*	*+++*
6	*Adossement de la CNRACL aux régimes de droit commun des salariés du secteur privé (CNAV et Agirc-Arrco)*	*« Pôle privé »*	*++*	*++++*	*+++++*	*+++*
7	*Affiliation de tous les agents des collectivités territoriales et des établissements publics de santé à la CNRACL*	*Etape avant « Pôle public »*	*++*	*+++*	*+++*	*++*
8	*Extension de l'assiette cotisée à la CNRACL à tous les éléments de rémunération servis aux agents des fonctions publique territoriales et hospitalières*	*Etape avant « Pôle privé »*	*++*	*+++*	*+++*	*++*
Autres évolutions	*Evolutions de gestion, transferts de mission, séparation des populations couvertes, séparation des risques,* etc.	*Impact à intégrer avec le choix éventuel de pôle*	*A apprécier pour chaque évolution*	*A apprécier pour chaque évolution*	*A apprécier pour chaque évolution*	*A apprécier pour chaque évolution*

Source : Travaux mission.

ANNEXE VI

Analyse du recours à l'intérim dans les entités relevant des fonctions publiques hospitalières et territoriales

SOMMAIRE

1. LES DONNÉES EXPLOITÉES SONT ISSUES DE LA DÉCLARATION SOCIALE NOMINATIVE POUR LES MILLÉSIMES 2022 À 2024 1

1.1. Une montée en charge progressive de la DSN dans le secteur public, une première exploitation des données 1

1.2. Des éléments permettant d'apprécier les dynamiques à l'œuvre en termes d'effectifs employés et de rémunérations versées 1

1.3. Des effets différents des dynamiques d'emploi et de rémunération des agents des fonctions publiques territoriales et hospitalières pour la CNRACL, les entités d'emploi et les finances publiques 2

1.4. Une approche large des entités, des rémunérations et des effectifs employés 3

1.5. Des données qui restent à prendre avec précaution mais qui mériteraient d'être suivies 4

2. LA HAUSSE DU COÛT DES AGENTS TITULAIRES DU FAIT DE LA HAUSSE DES COTISATIONS À LA CNRACL NE SE TRADUIT PAS, À CE STADE, PAR UNE HAUSSE DE L'INTÉRIM 4

2.1. Tous types de salariés confondus et hors intérim, les rémunérations augmentent plus fortement du côté des employeurs territoriaux 4

2.2. Les dépenses d'intérim sont largement portées par les employeurs hospitaliers, tant en termes de montants que de dynamiques 5

2.3. L'intérim a globalement un impact financier des plus réduits 7

2.4. Le poids des salariés en intérim est résiduel et semble demeurer stable à ce stade 7

Une des possibilités offertes aux établissements pour échapper à une hausse du coût du travail consisterait à chercher une plus grande flexibilité de la main d'œuvre qu'ils emploient. Cette flexibilité **peut être obtenue en recourant à l'intérim**. La présente annexe présente les données mobilisées (1) puis détermine les tendances à l'œuvre (2).

1. Les données exploitées sont issues de la déclaration sociale nominative pour les millésimes 2022 à 2024

1.1. Une montée en charge progressive de la DSN dans le secteur public, une première exploitation des données

Le déploiement de la déclaration sociale nominative (DSN) a été assuré à compter de l'exercice 2022. Les données sont donc disponibles à compter de cette date. Leur fiabilité demeure relative, tout particulièrement si on compare ces données avec celles mobilisées pour le secteur privé. En effet les services statistiques de l'Urssaf caisse nationale ou agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) opère, depuis la montée en charge et la généralisation au sein du secteur privé de la DSN, des actions et opérations de fiabilisation. Alors que le déploiement est plus récent sur le champ du secteur public, ces opérations de fiabilisation n'ont pu être menées et revêtent, du fait de la nature des acteurs publics, des degrés moindres[1].

Aussi, les travaux menés par la mission constituent -ils des premières tentatives d'exploitation des données disponibles *via* la DSN sur le champ des employeurs territoriaux et hospitaliers dans une approche aussi large. Pour autant, de manière globale, les éléments produits sont apparus cohérents et donc susceptibles d'être présentés ci-après.

1.2. Des éléments permettant d'apprécier les dynamiques à l'œuvre en termes d'effectifs employés et de rémunérations versées

Ils revêtent en outre un caractère clef pour la CNRACL mais aussi pour l'ensemble des décideurs publics. Sont disponibles *via* la DSN non seulement des données d'assiette de prélèvements sur revenus d'activité soit l'ensemble des rémunérations déclarées par les employeurs mais aussi des données relatives aux effectifs employés. La mission a essayé de croiser les données d'assiettes disponibles pour disposer d'une approche double concernant l'évolution des éléments de rémunération au sein de la fonction publique hospitalière (FPH) et de la fonction publique territoriale (FPT) mais aussi celle des effectifs employés. Ces éléments sont clefs pour la CNRACL en ce qu'ils déterminent, dans une approche démographique, sa « base cotisante » mais aussi, dans une approche financière ou comptable, l'assiette sur laquelle porte les taux des cotisations la finançant. Une approche différenciée permet donc de déterminer les agents échappant à cette base cotisante tout comme les éléments de rémunérations qui ne seraient pas compris dans l'assiette soumise à prélèvement.

[1] Par exemple, les opérations de fiabilisation des données, de contrôle sur place ou sur pièces ne sont pas toujours de même nature sur le champ du secteur privé et sur celui du secteur public. En effet, pour le secteur privé, les Urssaf agissant pour la quasi-intégralité des organismes (à l'exception notable des institutions de retraite complémentaire) alors que, pour le champ public, leur intervention se limite au recouvrement des cotisations légales obligatoires et ne relevant pas d'entités spécialisées. Par exemple, les Urssaf n'interviennent pas en ce qui concerne le recouvrement et le contrôle des cotisations dues à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL). Voir également annexe5 -*Analyse de l'évolution des rémunérations et des effectifs employés dans les entités relevant des fonctions publiques hospitalières et territoriales au travers des déclarations sociales*.

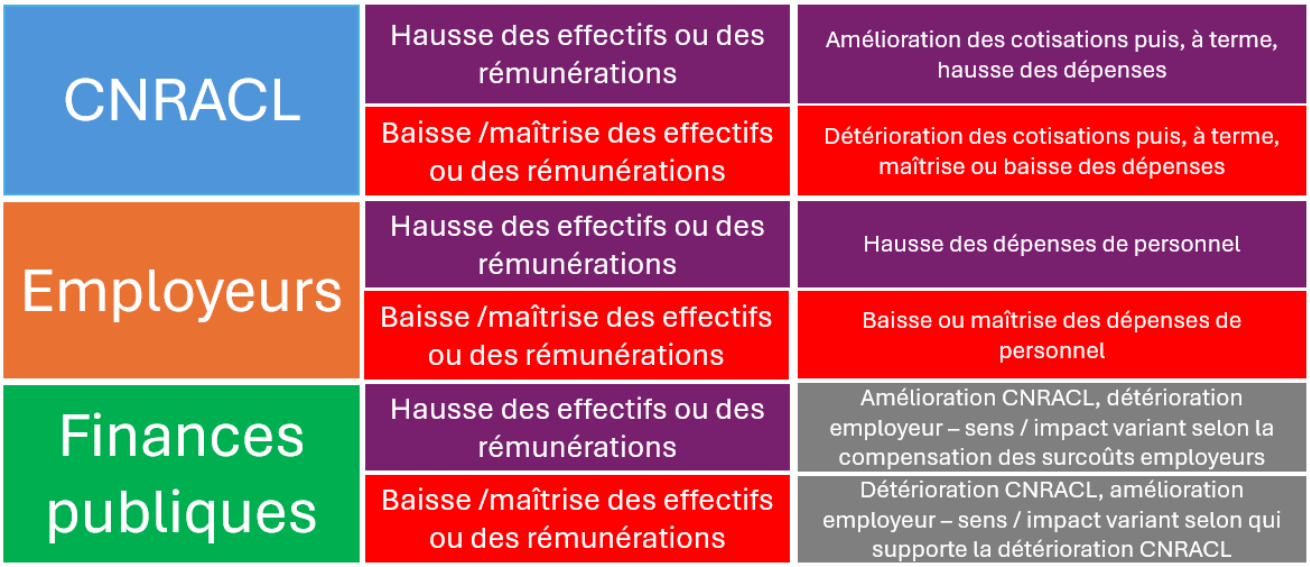
Pour les acteurs publics, ces données permettent ainsi de cerner les dynamiques à l'œuvre en termes d'effectifs employés et en termes de rémunération.

1.3. Des effets différents des dynamiques d'emploi et de rémunération des agents des fonctions publiques territoriales et hospitalières pour la CNRACL, les entités d'emploi et les finances publiques

Ces éléments sont clefs aussi en ce que **les objectifs poursuivis par les acteurs publics sont pluriels et peuvent potentiellement avoir des impacts opposés** (schéma 1). En effet :

- **du point de vue de la CNRACL,**
  - l'embauche d'agents et/ou les augmentations de rémunération ont, à court terme, un effet positif sur les finances de la CNRACL en ce que ces dynamiques conduisent à augmenter la base cotisante ou l'assiette cotisée, donc à majorer les recettes de la CNRACL ; dans un deuxième temps, cet effet est potentiellement moindre en ce que les pensions versées tiennent compte in fine de ces dynamiques ;
  - la maîtrise ou la baisse des effectifs et la maîtrise des rémunérations (notamment du régime indiciaire) ont un effet négatif sur les finances de la CNRACL et on ne note pas directement d'effet de deuxième rang ;
- **du point de vue des employeurs publics,**
  - l'embauche d'agents ou la hausse des rémunérations conduit à augmenter les dépenses de personnel ;
  - la maîtrise ou la baisse des effectifs et la maîtrise des rémunérations permet *a contrario* de contenir les dépenses de personnel ;
- **du point de vue des finances publiques,**
  - l'embauche d'agents ou la hausse des rémunérations conduit à augmenter les dépenses publiques, en particulier dans le cas de figure ou ces surcoûts sont compensés par les financeurs ; symétriquement, cette dynamique améliore dans un premier temps les finances de la CNRACL ;
  - la maîtrise ou la baisse des effectifs et la maîtrise des rémunérations a des effets positifs sur les dépenses des entités d'emploi et un effet négatif sur l'équilibre de la CNRACL.

Schéma 1 : Effets des évolutions des emplois et des rémunérations



Source : Travaux mission.

1.4. Une approche large des entités, des rémunérations et des effectifs employés

Les extractions ont été assurées en identifiant les entités déclarantes qui, du fait de leur nature, relèvent du champ de la FPH ou de la FPT[2].

Les données présentées ci-après (encadré 1) ne comprennent donc pas les agents relevant de ces deux versants de la fonction publique mais n'étant pas en activité dans une structure relevant de ce champ. Ne sont ainsi notamment pas compris les agents faisant l'objet d'un détachement ou d'une mise à disposition de tiers. En revanche, tous les agents salariés par ces structures sont dans le champ de l'analyse retenue ici, qu'ils soient des agents titulaires ou non.

Les rémunérations sont ici prises dans l'approche la plus large : tous les éléments de rémunération sont pris en compte.

En ce qui concerne les effectifs, ceux-ci sont appréciés de deux manières. Sont ainsi décomptés :

- le nombre des salariés qui ont été effectivement déclarés au cours de l'année ; par conséquent un salarié peut ici être compté à plusieurs reprises en ce qu'il a été déclaré plusieurs fois ;
- les salariés déclarés en équivalent temps plein, en tenant compte, pour chaque salarié, des horaires travaillés par les individus.

Encadré 1 : Sources et méthodes

Les données sont issues des extractions assurées par l'Acoss – Urssaf caisse nationale à la demande de la mission.
Les extractions ont été faites sur les bases DSN.
Toutes les entités cotisantes relevant du champ des collectivités territoriales et des établissements publics de santé et médicosociaux ont été intégrées dans la requête.
Ne relèvent pas du champ

[2] Ces entités sont identifiées dans le système d'information des Urssaf et en DSN car ils ne relèvent pas du droit commun du recouvrement et du contrôle applicable aux entités privées.

Les données utilisées sont ici celles du bloc 51 pour les assiettes et les effectifs. Les données d'effectifs déclarées ont ensuite été proratisée selon les données de temps de travail disponibles pour chaque salarié afin de calculer des équivalents temps plein.

Les données d'intérim sont déclarées à part dans la DSN. Elles ont donc été traitées par ailleurs.

Source : Acoss – Urssaf caisse nationale, travaux mission.

1.5. Des données qui restent à prendre avec précaution mais qui mériteraient d'être suivies

Dans un contexte de montée en charge d'une nouvelle modalité déclarative et en l'absence d'opérations de fiabilisation, les données sur l'année 2022 et l'évolution entre l'année 2022 et 2023 doivent être prises avec une certaine prudence. En revanche, les données de fin de période sont plus fiables en ce que les déclarants ont progressivement intégré la bonne manière de renseigner les messages DSN.

Pour autant, le suivi de ces données revêt une importance particulière tant pour la CNRACL que pour l'ensemble des décideurs publics. Compte tenu des sources mobilisées (voir *supra*, encadré 1), la mission propose de systématiser le calcul d'indicateurs à périodicité annuelle (encadré 2).

Encadré 2 : Indicateurs à retenir

La masse des rémunérations versées aux salariés en intérim et la masse des rémunérations versées aux autres salariés sont des éléments à suivre. Le ratio de ces deux valeurs est un bon indicateur du poids de l'intérim.

Calculé en équivalent temps plein, le nombre de salariés en intérim et des autres salariés est à surveiller. Là encore, le ratio des deux données permet de disposer d'un autre indicateur du poids de l'intérim.

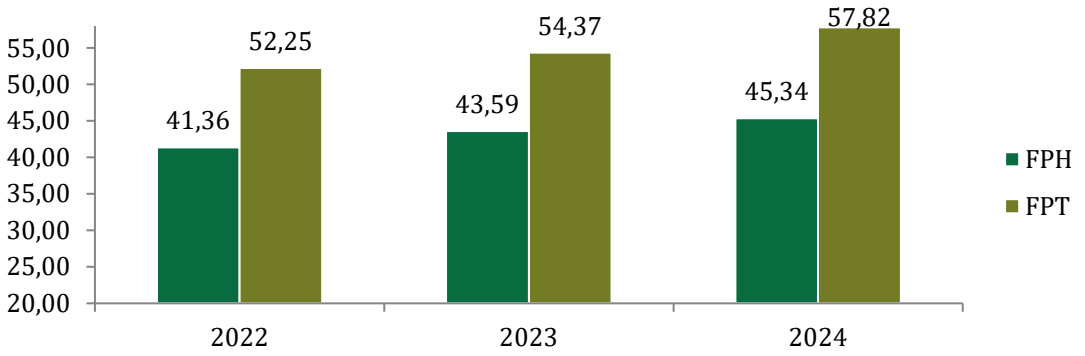
Source : Acoss – Urssaf caisse nationale, travaux mission.

2. La hausse du coût des agents titulaires du fait de la hausse des cotisations à la CNRACL ne se traduit pas, à ce stade, par une hausse de l'intérim

2.1. Tous types de salariés confondus et hors intérim, les rémunérations augmentent plus fortement du côté des employeurs territoriaux

Hors intérim, la masse des rémunérations versées est plus importante du côté des employeurs territoriaux que des employeurs hospitaliers. De 2022 à 2024 **les employeurs territoriaux versent 56% des rémunérations** et les employeurs hospitaliers 44% (graphique 1).

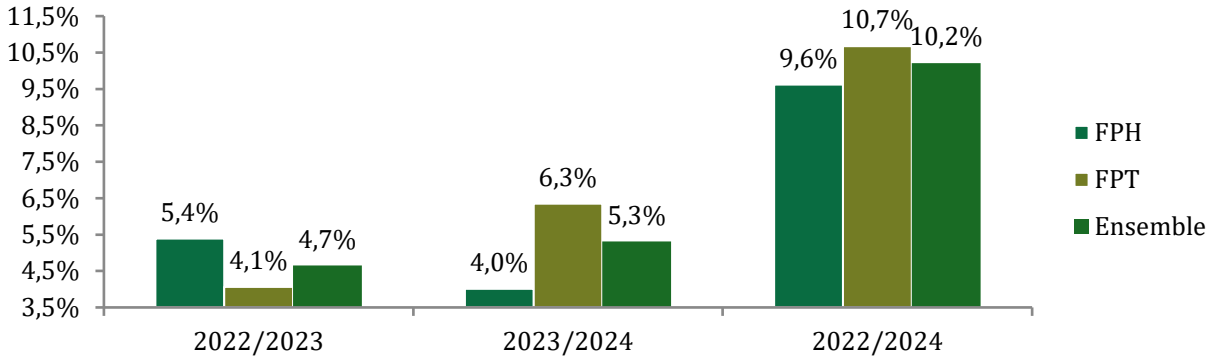
Graphique 1 : Rémunérations versées par les employeurs territoriaux et hospitaliers - toutes catégories de personnel - en Md€



Source : Acoss – données DSN au titre des années 2022, 2023 et 2024. Travaux mission.

Pour chaque secteur, les rémunérations évoluent différemment selon les années considérées. Mais, **globalement, les rémunérations versées par les employeurs territoriaux augmentent plus fortement entre 2022 et 2024** (+10,6 % contre +9,6 % - graphique 2).

Graphique 2 : Evolution annuelle des rémunérations versées par les employeurs territoriaux et hospitaliers - toutes catégories de personnel – en %



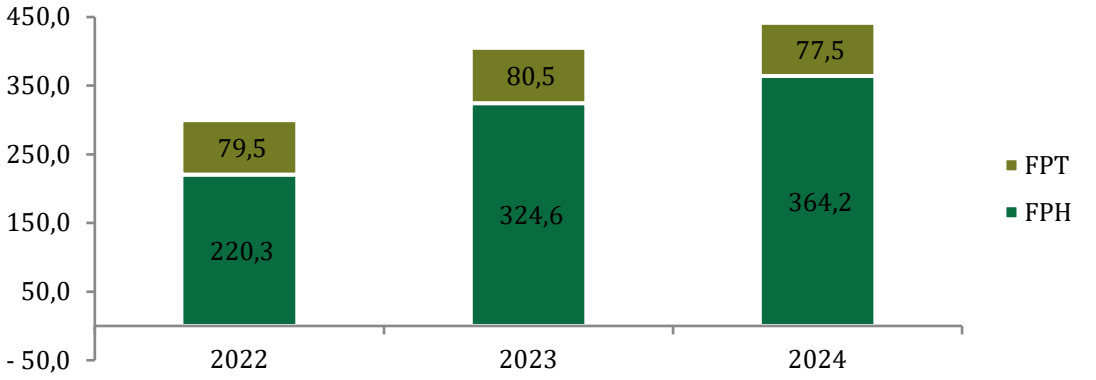
Source : Acoss – données DSN au titre des années 2022, 2023 et 2024. Travaux mission.

2.2. Les dépenses d'intérim sont largement portées par les employeurs hospitaliers, tant en termes de montants que de dynamiques

Le recours à l'intérim est nettement plus prononcé du côté des employeurs hospitaliers (graphique 3). **Les montants consacrés à ce titre sont plus de quatre fois supérieurs à ceux constatés dans les collectivités territoriales en 2024**. L'importance du recours à l'intérim, choisi ou contraint, au sein des établissements publics de santé a d'ailleurs donné lieu à **des mesures spécifiques d'encadrement** par les pouvoirs publics[3].

[3] Voir en particulier la loi n°2023-1268 du 27 décembre 2023 visant à améliorer l'accès aux soins par l'engagement territorial des professionnels et la loi n°2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025 ainsi que leurs textes d'application.

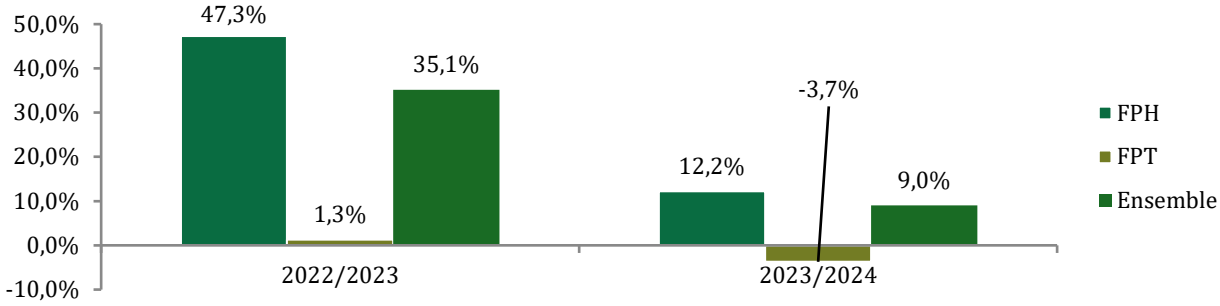
Graphique 3 : Rémunérations versées par les employeurs territoriaux et hospitaliers – salariés en intérim - en M€



Source : Acoss – données DSN au titre des années 2022, 2023 et 2024. Travaux mission.

Cette importance de l'intérim dans le secteur hospitalier se traduit aussi par la forte hausse des rémunérations versées à ce titre alors qu'elles sont stables voire en baisse du côté des employeurs territoriaux (graphique 4).

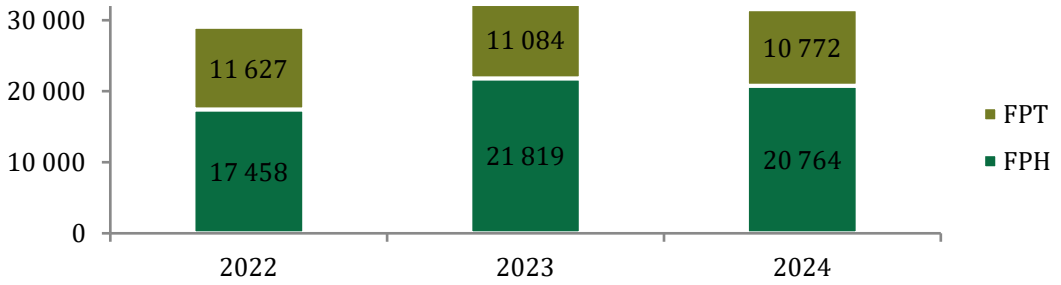
Graphique 4 : Evolution annuelle des rémunérations versées par les employeurs territoriaux et hospitaliers – salariés en intérim – en %



Source : Acoss – données DSN au titre des années 2022, 2023 et 2024. Travaux mission.

Ces données sont cependant à corriger au regard du nombre de salariés déclarés : là où pour les rémunérations, le rapport entre les deux secteurs est presque d'un à cinq, il n'est plus que d'un à deux en nombre. Ainsi, **les salariés intérimaires des collectivités territoriales sont plus nombreux et moins bien rémunérés que les salariés intérimaires des employeurs hospitaliers** (graphique 5).

Graphique 5 : Salariés en intérim des employeurs territoriaux et hospitaliers – effectifs rémunérés – en nombre

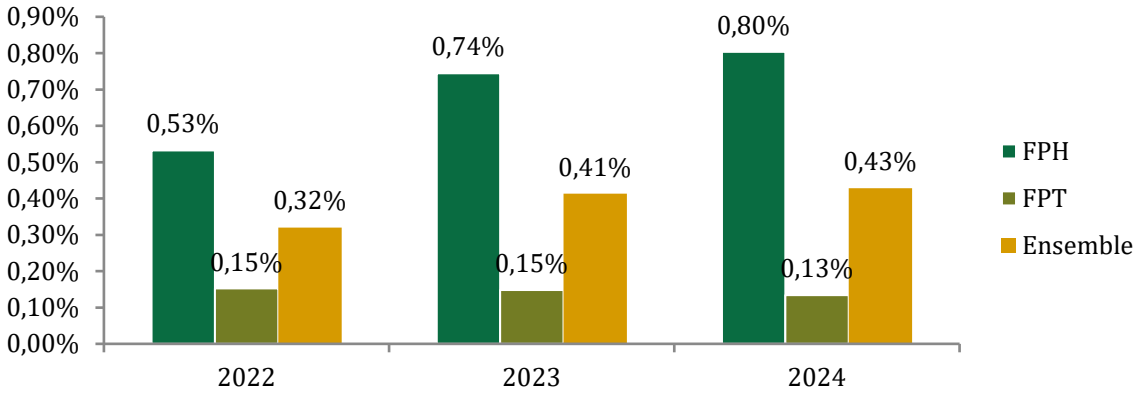


Source : Acoss – données DSN au titre des années 2022, 2023 et 2024. Travaux mission.

2.3. L'intérim a globalement un impact financier des plus réduits

Les rémunérations versées aux intérimaires sont très faibles par rapport à l'ensemble des rémunérations versées. De plus, **le poids relatif des rémunérations versées au titre de l'intérim est globalement stable entre 2022 et 2024** (graphique 6).

Graphique 6 : Rémunérations des salariés en intérim - en % de l'ensemble des rémunérations des employeurs territoriaux et hospitaliers



Source : Acoss – données DSN au titre des années 2022, 2023 et 2024. Travaux mission.

2.4. Le poids des salariés en intérim est résiduel et semble demeurer stable à ce stade

En équivalent temps plein, **le poids des salariés en intérim par rapport à celui des autres salariés est tout à fait résiduel** dans les deux secteurs d'emploi (tableau 1).

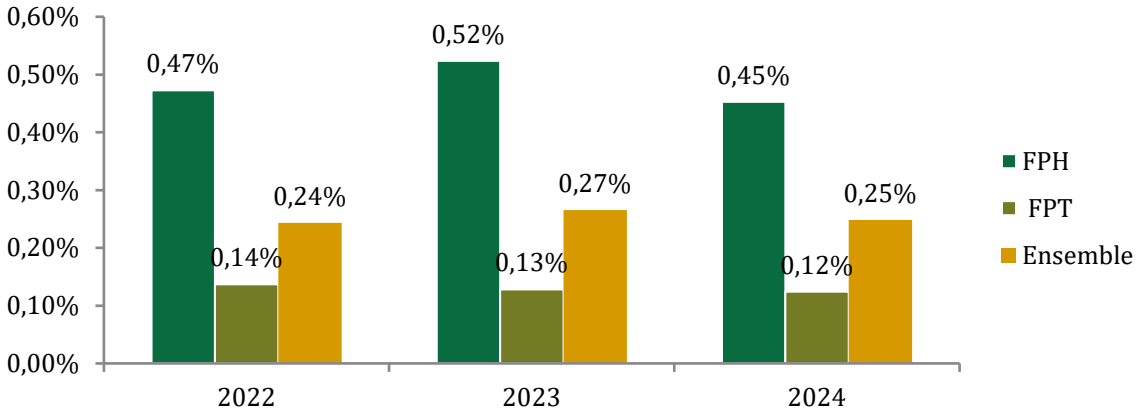
Tableau 1 : Salariés en intérim ou non – en équivalent temps plein

Type employeur	Type salariés	2022	2023	2024
Employeurs hospitaliers	Salariés en intérim	4 050	5 179	5 240
	Autres salariés	857 098	989 104	1 156 831
Employeurs territoriaux	Salariés en intérim	2 538	2 385	2 357
	Autres salariés	1 853 155	1 860 296	1 902 584
Ensemble	**Salariés en intérim**	**6 588**	**7 564**	**7 598**
	Autres salariés	**2 710 253**	**2 849 400**	**3 059 415**

Source : Acoss – données DSN au titre des années 2022, 2023 et 2024. Travaux mission.

Ce poids est globalement stable dans chacun des secteurs tout au long de la période sous revue (graphique 7).

Graphique 7 : Salariés en intérim – en équivalent temps plein en % des autres salariés



Source : Acoss – données DSN au titre des années 2022, 2023 et 2024. Travaux mission.

* *

*

Au final, à ce stade, **il n'y a pas d'impact mesurable de la hausse du coût de l'emploi des agents titulaires sur le recours à l'intérim**.

Les effets de structure sont importants et très différents selon les secteurs (en masse de rémunérations et en nombre de salariés).

Les travaux menés par la mission permettent d'identifier les données pouvant être obtenues et les indicateurs pouvant être construits afin de **continuer à suivre dans le temps**, notamment dans un contexte de hausse programmé des taux de cotisation, ces données clefs.

ANNEXE VII

Enquête auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers sur les impacts de la hausse des taux de cotisation à la CNRACL

SOMMAIRE

1. UNE ENQUÊTE VISANT À DISPOSER DE L'OPINION DES EMPLOYEURS SUR LES ÉVOLUTIONS À L'ŒUVRE ET L'IMPACT DES ÉVOLUTIONS RÉGLEMENTAIRES SUR LES POLITIQUES DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES 1

1.1. Les évolutions à l'œuvre peuvent avoir des effets pluriels et potentiellement contrastés sur les employeurs nombreux et divers cotisant à la CNRACL 1

1.1.1. Des cotisants divers à la CNRACL 1

1.1.2. Une hausse de 12 points du taux de cotisation patronale entre 2024 et 2028 1

1.1.3. Des effets potentiellement pluriels de la hausse du coût de l'emploi 1

1.1.4. Un facteur prix qui ne peut cependant jouer de manière univoque sur la gestion des ressources humaines ou l'organisation de l'action publique 2

1.2. L'enquête administrée : cadre, calendrier, méthode 3

1.2.1. Une enquête élaborée et administrée en lien direct avec les représentants des employeurs territoriaux et hospitaliers 3

1.2.2. Une enquête administrée auprès de toutes les entités cotisant à titre principal à la CNRACL 3

1.2.3. Une enquête visant à mesurer l'impact avéré ou estimé des hauses de taux sur les politiques d'emploi, d'embauche et de gestion des ressources humaines des employeurs territoriaux et hospitaliers 4

1.2.4. Une enquête administrée in fine pendant une période d'un mois 5

1.2.5. Une enquête affectée par des difficultés techniques et une volonté de préservation de leur anonymat par les répondants conduisant très fortement à des réponses partielles ou anonymes 6

1.2.6. Les réponses sont présentées pour chaque question en prenant en compte les réponses effectivement données appréciées en nombre et en part 10

1.3. Une enquête très majoritairement portée à la connaissance des répondants par la fédération hospitalière de France et par l'association des maires de France . 10

1.4. Les répondants ayant répondu au moins à une question de l'enquête : sur représentation des employeurs territoriaux et approche sectorielle 11

1.4.1. Près de 1 800 employeurs hospitaliers répondants plus de 2 200 employeurs territoriaux ayant indiqué leur nature et plus de 3 100 employeurs territoriaux n'ayant pas précisé leur nature 11

1.4.2. Parmi les employeurs hospitaliers, une forte représentation des centres hospitaliers et des établissements médicosociaux 12

1.4.3. Parmi les employeurs territoriaux, une mobilisation en apparence forte des régions et des départements et une grande part de répondants n'ayant pas indiqué leur nature 13

1.5. Pour ceux ayant déclaré leur région et leur département d'appartenance, un poids de déterminant des représentants des collectivités dans le poids de certaines régions ou départements 13

2. L'ENQUÊTE RÉVÈLE UN DEGRÉ INCERTAIN DE MAÎTRISE DES IMPACTS DES ÉVOLUTIONS À L'ŒUVRE MAIS DES ANTICIPATIONS À L'ŒUVRE EN CE QUI CONCERNE LE RECOURS AUX CONTRACTUELS ET L'EXTERNALISATION DE TOUT OU PARTIE DES MISSIONS ET FONCTIONS, DANS DES DEGRÉS ET APPROCHES DIFFÉRENTS ENTRE LES EMPLOYEURS TERRITORIAUX ET HOSPITALIERS 16

2.1. Le décret est très majoritairement connu tant du côté des collectivités que de celui des employeurs hospitaliers 16

2.2. Bien qu'ils aient connaissance de la trajectoire de hausse des cotisations, 68% des employeurs hospitaliers et territoriaux n'ont pu en évaluer l'impact 17
2.3. Seuls 23% des employeurs déclarent pouvoir effectivement chiffrer cet impact à la date de l'enquête 18
2.4. Les employeurs considèrent que la hausse des taux va avoir un impact fort sur le recours aux agents titulaires, va encourager le recours aux contractuels et peut conduire à externaliser des missions ou des fonctions 22
2.5. Globalement 40% des employeurs indiquent que la hausse des taux va avoir pour effet un moindre recours aux agents titulaires mais cette pat est plus élevée du côté des départements et des établissements publics médicosociaux 26
2.6. 52% des employeurs hospitaliers estiment que la hausse des taux va encourager l'emploi de contractuel, contre 48% des employeurs territoriaux 27
2.7. Une majorité des employeurs territoriaux et hospitaliers estiment que la hausse des taux aura un impact prononcé sur leur politique de titularisation 28
2.8. 53% des employeurs estiment que la hausse du coût lié à l'emploi des titulaires va les inciter à recourir davantage à des prestataires extérieurs 30
2.9. Si la majorité des employeurs répondants déclarent envisager d'externaliser une partie de leurs missions et fonctions de service public, ce résultat est avant tout le reflet des choix des collectivités 31
2.10. Tous les employeurs estiment en revanche que la hausse des coûts liés à l'emploi des agents titulaires sera sans effet sur l'ampleur du recours à l'intérim 33
2.11. Parmi les établissements de santé, nombres ne sont pas en mesure d'estimer la pertinence de la compensation dont ils ont fait l'objet, seule une majorité de CHU estiment avoir reçu cette juste compensation de la hausse des taux de cotisations à la CNRACL 34

Annexe VII

Afin de disposer des analyses des collectivités territoriales et des établissements publics de santé ou médico sociaux cotisant à la CNRACL, après en avoir vérifié le bien fondé et la faisabilité avec les représentants des employeurs, la mission a lancé une enquête auprès des employeurs. Après avoir présenté la méthode retenue et ses limites (1), cette annexe met en avant les réponses des employeurs en les présentant de manière globale (2).

1. Une enquête visant à recueillir l'opinion des employeurs territoriaux et hospitaliers sur les conséquences de l'augmentation des taux et son impact sur leur stratégie de ressources humaines

1.1. Les évolutions à l'œuvre peuvent avoir des effets pluriels et potentiellement contrastés sur les employeurs nombreux et divers cotisant à la CNRACL

1.1.1. Des cotisants divers à la CNRACL

Les employeurs cotisant à la CNRACL sont nombreux et divers dans leurs natures, leurs tailles et leurs missions au sein des collectivités[1] et des établissements publics sanitaires et médico sociaux[2].

1.1.2. Une hausse de 12 points du taux de cotisation patronale entre 2024 et 2028

Les décisions concernant les fortes hausses de taux de cotisation intervenant entre 2024 et 2028[3] retiennent l'attention des représentants élus et administratifs des collectivités et des établissements publics sanitaires et médico sociaux.

Ils redoutent **les effets puissants et pluriels de cette hausse du coût de l'emploi titulaire**. Ces hausses concernent les agents titulaires, recrutés selon les règles statutaires et occupant un emploi pour au moins 28 heures de travail hebdomadaires. **Elles ne concernent** donc **pas les agents titulaires ayant une activité inférieure à 28 heures par semaine. Et** elles ne concernent **pas davantage les agents contractuels ou non titulaires, quelle que soit leur durée hebdomadaire de travail.**

1.1.3. Des effets potentiellement pluriels de la hausse du coût de l'emploi

La hausse du coût de l'emploi titulaire peut avoir potentiellement plusieurs effets :

---

[1] Près de 35 000 communes, plus de 1 200 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, (voir *bulletin d'information statistique de la Direction générale des collectivités locales* – DGCL, n°195, avril 2025, BIS 195 interco 2025 VF.pdf), 96 départements en France métropolitaine et 5 outre-mer qui ont pu créer des établissements employeurs, tout comme les 13 régions.

[2] Plus de 1 300 établissements sanitaires relèvent du secteur public auxquels on doit ajouter les autres structures publiques employeurs du champ (établissements médico sociaux, groupements, *etc*.) voir DREES, *Les établissements de santé en 2023 - Édition 2025*, Panoramas de la DREES, juillet 2025, https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/publications-communique-de-presse-documents-de-reference/panoramas-de-la-drees/250522_Panorama_etablissements-de-sante2025.

[3] Le taux doit être augmenté de 3 points chaque année entre 2024 et 2028 pour passer donc de 31,65% en 2024 à 43,65% en 2028, voir décret n°2025-86 du 30 janvier 2025 relatif au taux de cotisations vieillesse des employeurs des agents affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales.

- elle peut conduire les employeurs à procéder à **des recrutements privilégiant les agents contractuels** en lieu et place des agents titulaires à temps complet ;
- elle peut être une incitation à la **promotion de l'activité partielle** inférieure à 28 heures hebdomadaires ;
- elle peut conduire à privilégier le **recours à l'intérim** ;
- elle peut justifier une **évolution plus structurelle de l'action publique en externalisant des fonctions** précédemment confiées à des agents titulaires recrutés par l'employeur à des entités privées autonomes.

1.1.4. Un facteur prix qui ne peut cependant jouer de manière univoque sur la gestion des ressources humaines ou l'organisation de l'action publique

Mais le facteur prix ne peut à lui seul influencer ou expliquer tant les politiques de gestion de ressources humaines que les évolutions plus globales de l'action publique.

S'agissant de la gestion des ressources humaines, les politiques menées sont le reflet des situations territoriales et sectorielles des marchés de l'emploi qui conduisent à constater soit des marges soit des tensions dans certaines aires géographiques ou concernant certaines fonctions (agents techniques ou informatiques, cadres stratégiques, *etc.*). La situation singulière de l'entité d'emploi a aussi des effets : le recours à l'intérim est *a priori* ponctuel et strictement encadré. Il a cependant été amené à se développer notamment dans les établissements publics de santé du fait non d'une demande des employeurs mais de leur impossibilité de recruter des salariés dans les cadres classiques, ce qui a conduit à des mesures d'encadrement[4].

En ce qui concerne l'organisation de l'action publique, les décisions, d'une part, d'employer des agents titulaires ou non titulaires et, d'autre part, d'exercer directement certaines missions ou de les confier à des tiers ne peuvent être exclusivement être expliquées par le coût relatif des agents titulaires et son renchérissement progressif. Si le facteur prix peut avoir un rôle, la décision d'internalisation ou d'externalisation de fonctions ou de missions relèvent logiquement d'autres déterminants. Le facteur prix n'est pas le seul déterminant des stratégies d'emploi : un employeur public territorial ou hospitalier dispose d'une marge d'appréciation pour recourir à des agents contractuels ou non aussi selon le niveau de garanties (accordées par le statut de la fonction publique ou par le code du travail) qu'il entend offrir aux personnes occupant certains emplois : le recours aux contractuels permet potentiellement une plus grande flexibilité de l'action et de l'organisation administratives que l'embauche de titulaires.

De plus, **l'attention portée à la situation des marchés sectoriels et géographiques de l'emploi revêt une importance clef** en ce que ce n'est pas la demande travail des employeurs qui détermine de manière univoque l'offre de travail des actifs. L'analyse des marchés de l'emploi conduit, de manière constante, à souligner les multiples facteurs influençant l'offre et la demande de travail : le facteur prix a une importance forte sans pour autant que l'on puisse toujours présumer de son caractère déterminant[5].

[4] Voir l'article 29 de la loi n°2023-1268 du 27 décembre 2023 visant à améliorer l'accès aux soins par l'engagement territorial des professionnels et de la loi et ses textes d'application puis l'extension du champ d'application des mesures aux professionnels non médicaux et maïeutiques (article 70 de la loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025 et ses textes d'application).

[5] Voir, par exemple, C. Erhel, *Les politiques de l'emploi*, Que sais-je ?, PUF, 2020.

1.2. L'enquête administrée : cadre, calendrier, méthode

1.2.1. Une enquête élaborée et administrée en lien direct avec les représentants des employeurs territoriaux et hospitaliers

L'enquête a été administrée en sollicitant, au niveau national, les représentants des établissements publics de santé et médicosociaux et des collectivités territoriales et leurs groupements. Ils ont été informés sur la nature et le cadre de l'enquête envisagée. Certains ont été amenés à demander des précisions et des ajustements sur les questions posées : c'est à ce titre que les établissements publics de santé et médicosociaux se sont vu demander s'ils estimaient avoir reçu la compensation des surcoûts liés aux hausses de taux de cotisations employeurs dans les moyens ouverts par l'assurance maladie.

Ainsi, ont été étroitement associés :

- la fédération hospitalière de France (FHF) au titre des établissements publics de santé et des établissements publics médicosociaux ;
- « Régions de France » pour les régions et leurs établissements et groupements ;
- « Départements de France », pour les départements et leurs établissements et groupements
- l'« Association des maires de France » (AMF), pour les communes, les établissements publics de coopération intercommunale, leurs établissements et groupements ;
- « France Urbaine », pour ses adhérents ;
- la fédération nationale des centres de gestion (FNCDG) qui regroupe et coordonne l'ensemble des centres départementaux et interdépartementaux de gestion (CDG) de la fonction publique territoriale ;
- enfin, l'association des directeurs des ressources humaines des grandes collectivités territoriales (ADRHGCT).

1.2.2. Une enquête administrée auprès de toutes les entités cotisant à titre principal à la CNRACL

Le champ retenu est large. Il a conduit à solliciter toutes les entités cotisant au titre de leurs agents titulaires à temps plein auprès de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL). Ont ainsi pu être sollicitées pour répondre à l'enquête toutes les entités employant des agents titulaires relevant du champ de la CNRACL donc les établissements publics de santé (centres hospitaliers universitaires et centres hospitaliers en particulier), les établissements publics médicosociaux mais aussi toutes les collectivités territoriales (régions, départements, communes). Outre ces employeurs « cœur », leurs établissements et groupements ou émanations étaient également susceptibles de répondre à l'enquête.

En revanche, les entités employant de manière résiduelle des agents cotisant à la CNRACL (cadres régissant les cadres spécifiques constitués notamment par les mises à disposition et détachement) n'ont pas été sollicitées.

Le champ désigné ci-après de manière plus rapide, notamment sous le terme « employeurs territoriaux et hospitaliers » correspond donc au champ large évoqué *supra* sous ces réserves.

1.2.3. Une enquête visant à mesurer l'impact des hausses de taux sur les politiques d'emploi, d'embauche et de gestion des ressources humaines des employeurs territoriaux et hospitaliers

La cinétique de l'enquête et la présentation détaillée des questions posées sont proposées à la fin de cette annexe (voir *Addendum* n°2).

Le questionnaire posé a été réalisé et élaboré avec les représentants des employeurs territoriaux et hospitaliers. La fédération hospitalière a par exemple souligné l'intérêt d'ajouter une question portant sur la compensation, *via* les financements accordés aux établissements publics de santé et médico sociaux, des surcoûts résultats de la hausse des taux de cotisations employeurs à la CNRACL. La mission a donné suite à cette suggestion, la considérant utile.

L'enquête visait plusieurs objectifs :

- connaître le « profil » des répondants pour faire la part entre les employeurs territoriaux et hospitaliers (indication du secteur d'appartenance, modalité selon laquelle le répondant a pris connaissance de l'enquête notamment) et disposer d'éléments de répartition géographique des répondants (par région et par département) ;
- apprécier la maîtrise par les répondants des changements à l'œuvre et notamment de la trajectoire programmée de hausse des taux de cotisations employeurs (alors même que seul un premier palier de hausse était intervenu à la date de l'administration de l'enquête soit le passage du taux de 31,65% à 34,65% au 1er janvier 2025) ;
- identifier si oui ou non les employeurs ont pu apprécier les impacts de cette hausse et les erreurs pouvant affecter ces estimations ;
- apprécier les impacts potentiels des changements à l'œuvre sur les politiques d'emploi, de titularisation, de gestion des ressources humaines et d'internalisation ou d'externalisation de certaines tâches ou fonctions.

Le questionnaire était pensé comme potentiellement bref et avec des réponses pouvant être exploitées rapidement. Pour toutes ces raisons, les questions fermées ont été très largement privilégiées par rapport aux questions ouvertes. Un large éventail de choix entre les réponses fermées a parfois été proposé. Dans ce cas, ce choix a permis l'appréciation le plus souvent d'une très grande variété de perceptions.

Tant en raison de son cadre que de sa nature, l'enquête ne vise en aucun cas à une quelconque représentativité sectorielle ou géographique et donc *a fortiori* au sien des territoires et des secteurs. Pour autant, le grand nombre de réponses permet de cerner des grandes tendances, sources potentielles d'enseignement pour les décideurs publics et les représentants des employeurs.

Les questions posées dans le cadre de l'enquête ont parfois été dédiées à certains secteurs : elles n'ont dans ce cas été posées qu'aux employeurs territoriaux ou hospitaliers. Globalement, les répondants ont été interrogés sur :

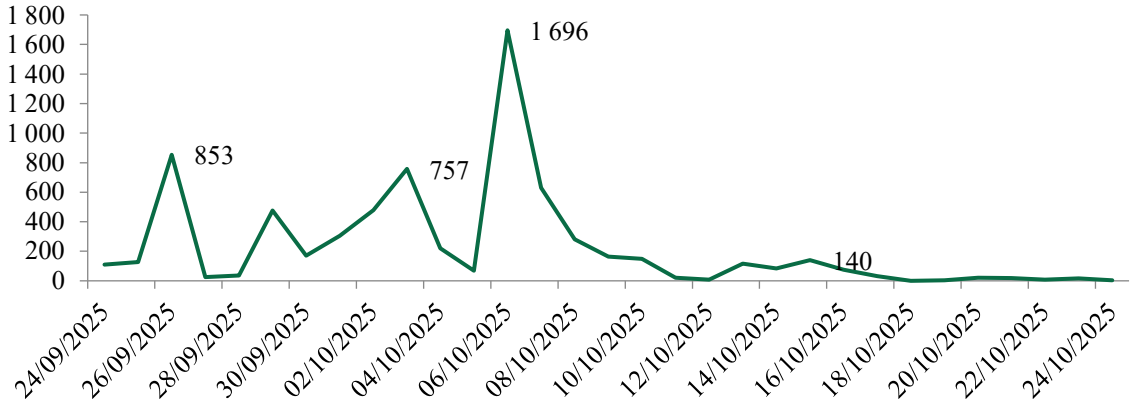
- l'e-mail du répondant ;
- l'entité ayant porté à leur connaissance l'existence de l'enquête et l'opportunité d'y répondre, la mission ayant choisi de se reposer sur les seuls représentants des employeurs à ce titre ;
- la qualité du répondant donc soit un établissement de santé ou médico-social soit une collectivité territoriale, un de ses établissements ou groupements ; puis, en deuxième intention, une approche plus fine de l'entité répondante ;
- le territoire d'implantation (région et département) ;

- la connaissance par le répondant du décret n°2025-86 du 30 janvier 2025 relatif au taux de cotisations vieillesse des employeurs des agents affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales en précisant dans la question sa nature et ses effets soit un taux augmenté en quatre paliers pour passer de 31,65% en 2024 à 43,65% en 2028 ;
- l'évaluation ou non par le répondant des impacts budgétaires de cette hausse ;
- l'estimation de cet impact en pourcentage des dépenses de personnel ;
- les effets constatés par le répondant de cette hausse sur ses politiques en hiérarchisant celles -ci ;
- l'effet identifié par lui-même de cette hausse respectivement sur (i) le recrutement de fonctionnaires titulaires, (ii) le développement du recours à l'emploi contractuel, (iii) le réexamen de la politique de titularisation d'agents contractuels, (iv) le recours privilégié à des prestations externes au détriment de la gestion directe ou en régie, (v) l'effet à moyen terme sur les missions et fonctions externalisées auprès d'acteurs privé, (vi) les effets de la hausse des taux de cotisation sur le développement du recours à l'intérim.

1.2.4. Une enquête administrée *in fine* pendant une période d'un mois

La mission a envisagé dans un premier temps un délai de réponse d'une à deux semaines. Au final, le délai de recueil des réponses a été d'un mois : entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025. Cette période a permis de tenir informées les entités sollicitées des niveaux de réponse et donc de l'écho que leurs messages de sensibilisation à l'enquête avaient pu trouver dans leurs réseaux. Sur cette base, les réseaux ont été amenés à relancer régulièrement leurs adhérents. Cela a conduit directement à des « pics » ponctuels de réponse (graphique 1).

Graphique 1 : Nombre de réponses par jour à l'enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers



Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025.

1.2.5. Une enquête affectée par des difficultés techniques et une volonté de préservation de leur anonymat par les répondants conduisant très fortement à des réponses partielles ou anonymes

L'enquête a été administrée en ligne *via* la solution *Jalios* utilisée notamment par les services de l'inspection générale des affaires sociales. Cette solution permet aux répondants à partir d'un lien transmis, de répondre en ligne aux questions, qu'elles soient ouvertes ou fermées. Lors du lancement de l'enquête, les serveurs du prestataire hébergeant les services ont été indisponibles de manière ponctuelle. Cette indisponibilité a été signalée par la FHF qui a été interrogée par des établissements le jour même de la diffusion du message d'information concernant l'enquête. Ce signalement a été traité. Des solutions techniques palliatives ont pu être trouvées.

Les entités sollicitées pouvaient répondre à plusieurs reprises. Les messages diffusés et la présentation en ligne de l'enquête soulignaient qu'une et une seule réponse était attendue de chaque entité. Toutefois, plusieurs représentants d'une même entité ont pu être sollicités au titre de l'enquête. Ils ont pu donner des réponses séparées donc au contenu potentiellement distinct. Par nature, l'enquête permettait plusieurs réponses pour un même ensemble ou niveau territorial : pouvaient répondre tous les établissements de santé ou médicosociaux d'un territoire, qu'ils aient ou non la personnalité morale, et pouvaient également répondre non seulement une collectivité mais aussi ses établissements ou les groupements dont elle relève.

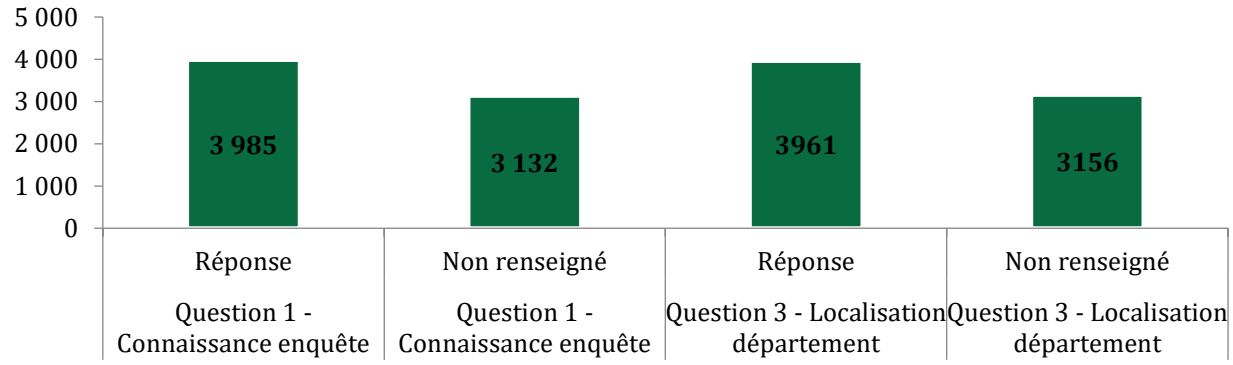
Pour toutes ces raisons, l'enquête doit être comprise comme menée auprès de représentants des établissements publics de santé et médico sociaux et des employeurs territoriaux. Elle n'est en aucun cas une enquête menée auprès de chacun d'un ou d'une enquête qui ne dénombrerait qu'une réponse pour un niveau territorial donné. L'analyse des territoires d'implantation des répondants ne fait pas apparaître d'anomalies majeures.

La mission entendait se prémunir ou limiter ces réponses multiples et redondantes par deux méthodes : en ne prenant en compte que les répondants ayant renseigné l'ensemble des réponses aux questions de l'enquête, en demandant aux répondants -tout en leur garantissant la préservation de leur anonymat dans le cadre de l'exploitation de l'enquête- de renseigner des éléments permettant leur identification (nom de la structures / entité répondante, mail du répondant au sein de cette même entité en particulier).

Ces méthodes palliatives indirects sont avérées inopérantes. Les répondants ont entendu dans plus de 95% des cas préserver leur anonymat, soit en ne renseignant pas le nom de leur structure ou leur mail, soit en le renseignant d'une manière inexploitable (pseudonyme ou équivalent). De plus, les difficultés techniques rencontrées *via* les serveurs ont conduit certains répondants à interrompre leur réponse puis à reprendre le questionnaire sans répondre une nouvelle fois aux *items* déjà renseignés : pour ces raisons, la mission a estimé pertinent de retenir toutes les réponses au questionnaire et même les réponses partielles. Celles-ci sont au demeurant très nombreuses mais néanmoins variables selon les *items* concernés.

Par exemple, les réponses aux questions 1 (portant sur la manière dont les interrogés ont eu connaissance de l'enquête) et 3 (portant sur la localisation du répondant) approchent les quatre mille répondants, les non-réponses excédent les trois mille répondants (graphique 2).

Graphique 2 : Nombre de réponses et de non-réponses aux questions 1 et 3 de l'enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers



Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025. Nota bene *: la numérotation des questions ici a été assurée lors du traitement des données. Elle ne correspond pas aux numéros retenus pour les questions posées en ligne qui sont présentées par ailleurs (*Addendum *2).*

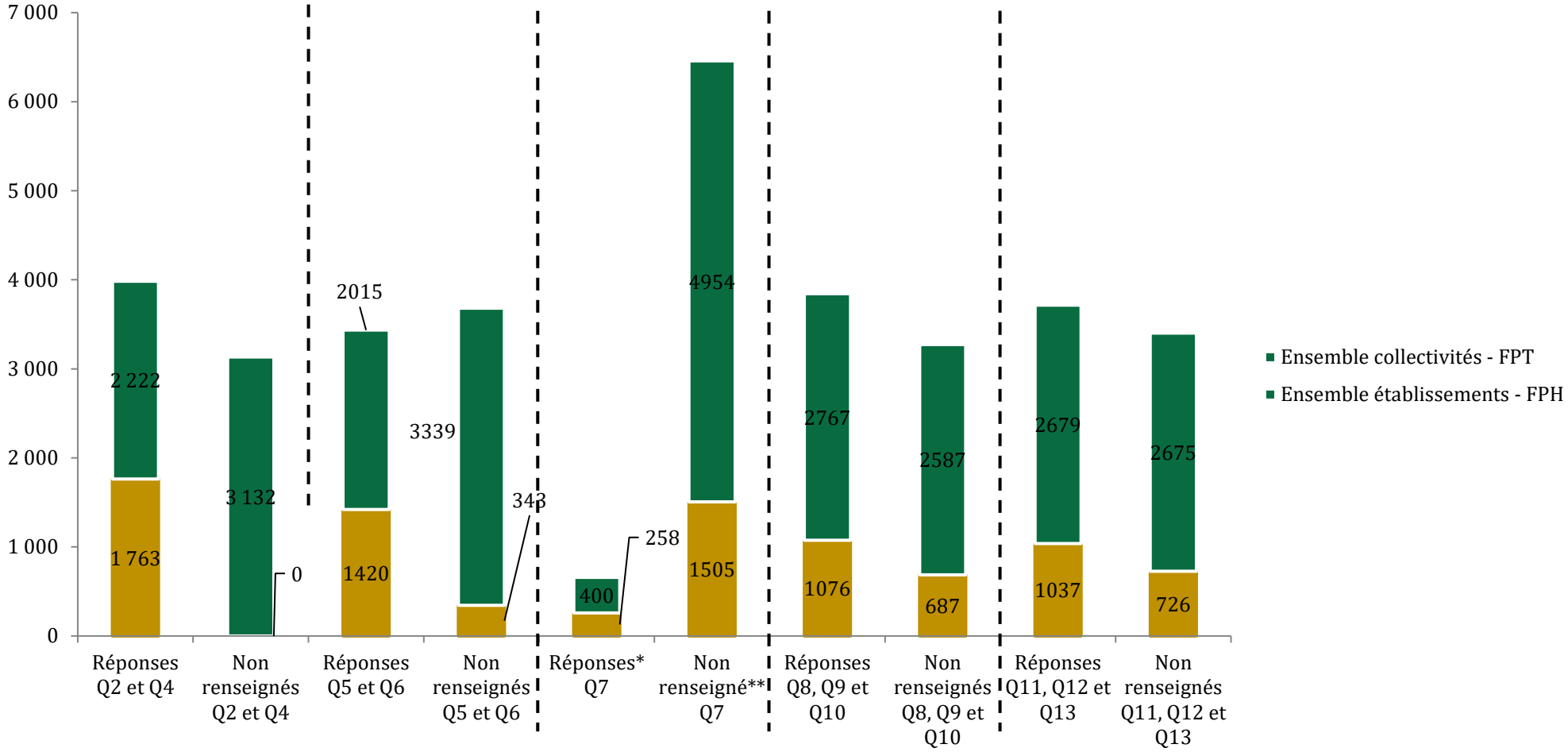
En revanche, du fait des particularités rencontrées dans le cadre de l'enquête (usage des répondants et difficultés techniques rencontrées) des ensembles de réponses et non réponses [aux questions (i) 2 et 4, (ii) 5 et 6, (iii) 7, (iv) 8, 9 et 10, (v) 11, 12 et 13] sont globalement homogènes : les répondants ont ainsi donné suite ou non à des ensembles de réponses les unes après les autres.

La question qui a conduit au plus faible nombre de réponses est la question numérotée ici 7 soit la question la plus difficile en ce qu'on demandait aux répondants non seulement d'identifier les impacts de la hausse du taux de cotisation employeur sur leurs comportements et politiques mais aussi de les hiérarchiser les uns par rapport aux autres.

De plus, globalement, les employeurs hospitaliers ont plus souvent répondu aux questions que les employeurs territoriaux. Ces dimensions sont présentées dans le graphique 3.

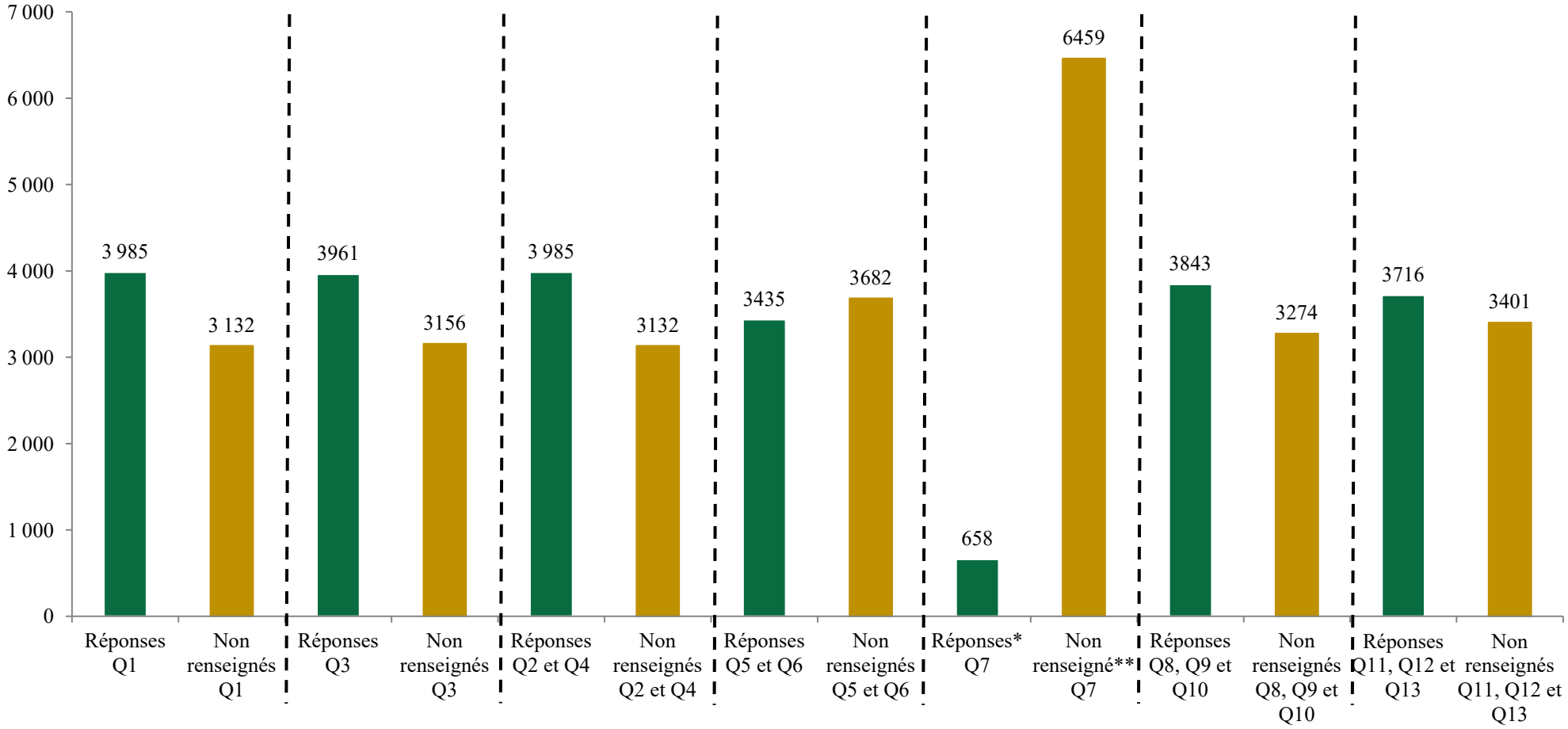
Tous secteurs confondus, hormis pour la question numérotée 7, les réponses et non réponses sont globalement homogènes et donc portés surtout par les réponses des employeurs hospitaliers et les non-réponses des employeurs territoriaux (graphique 4).

Graphique 3 : Nombre de réponses et de non-réponses aux questions 2 et 4, 5et 6, 7 à 13 de l'enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers – pas secteur de répondants



Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025. Nota bene *: (i) la numérotation des questions ici a été assurée lors du traitement des données. Elle ne correspond pas aux numéros retenus pour les questions posées en ligne qui sont présentées par ailleurs (*Addendum *2) ; (ii) pour la question 7 a été considérée comme une réponse, une réponse complète sur tous les impacts pouvant résulter de la hausse des taux.*

Graphique 4 : Nombre de réponses et de non-réponses aux questions 2 et 4, 5et 6, 7 à 13 de l'enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers – tous secteurs confondus



Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025. Nota bene *: (i) la numérotation des questions ici a été assurée lors du traitement des données. Elle ne correspond pas aux numéros retenus pour les questions posées en ligne qui sont présentées par ailleurs (*Addendum *2) ; (ii) pour la question 7 a été considérée comme une réponse, une réponse complète sur tous les impacts pouvant résulter de la hausse des taux.*

1.2.6. Les réponses sont présentées pour chaque question en prenant en compte les réponses effectivement données appréciées en nombre et en part

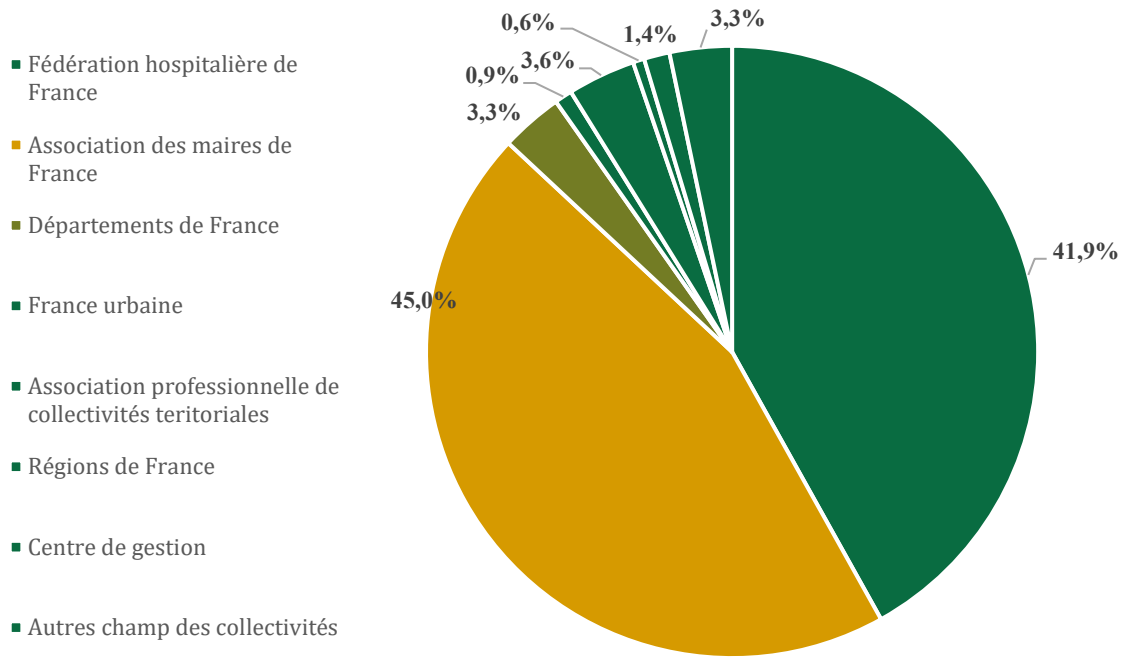
Ces approches permettent au lecteur de se repérer sur le niveau de réponses et non réponses. Une approche plus détaillée est proposée en fin d'annexe. L'*addendum* 1 présente, pour chacune des questions, le nombre de réponses et de non-réponses, pour chaque secteur répondant pris globalement (employeurs territoriaux et employeurs hospitaliers).

L'exploitation assurée ci-après des réponses est présentée à chaque fois en prenant en compte le plus souvent les réponses effectivement formulées et, dans ce cas, les graphiques présentent les valeurs numériques en légende mais les proportions des graphiques sont proposées en part, chaque secteur devant, pour ces graphes, être donc appréhendé à part en ce qui concerne les valeurs numériques mais conjointement en ce qui concerne le poids des différentes réponses selon la segmentation retenue

1.3. Une enquête très majoritairement portée à la connaissance des répondants par la fédération hospitalière de France et par l'association des maires de France

La fédération hospitalière de France a été la seule entité sollicitée pour répercuter l'enquête auprès des employeurs hospitaliers (établissements publics de santé et médico sociaux). En revanche, si la mission a sollicité les associations et fédérations représentant les collectivités territoriales dans toute leur diversité, le poids de l'association des maires de France est tout à fait déterminant au sein des répondants relevant du champ des collectivités (graphique 5).

Graphique 5 : Entité ayant portée l'enquête à la connaissance du répondant – réponses renseignées – en %



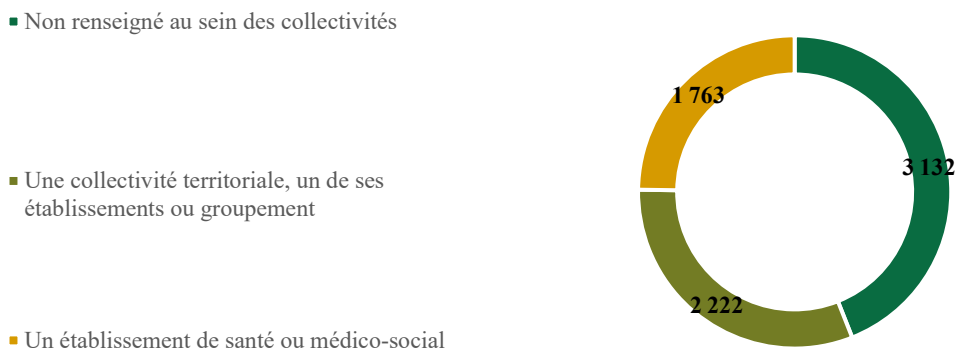
Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025.

1.4. Les répondants ayant répondu au moins à une question de l'enquête : surreprésentation des employeurs territoriaux et approche sectorielle

1.4.1. Près de 1 800 employeurs hospitaliers répondants plus de 2 200 employeurs territoriaux ayant indiqué leur nature et plus de 3 100 employeurs territoriaux n'ayant pas précisé leur nature

Les répondants les moins précisément identifiés relèvent du champ des collectivités territoriales. Ainsi, les répondants ayant eu connaissance de l'enquête par la fédération hospitalière de France ont tous indiqué relever su champ des employeurs hospitaliers et ont en grande majorité précisé leur nature. Tel n'est pas le cas des autres répondants : pour autant, la probabilité qu'un établissement du public de santé ou médicosocial ait eu connaissance de l'enquête par les représentants des collectivités semble peu probable. Et le recoupement des différentes réponses permet de présumer que l'intégralité des répondants n'ayant pas précisé leur nature relève du champ des employeurs territoriaux et non des employeurs hospitaliers (graphique 6).

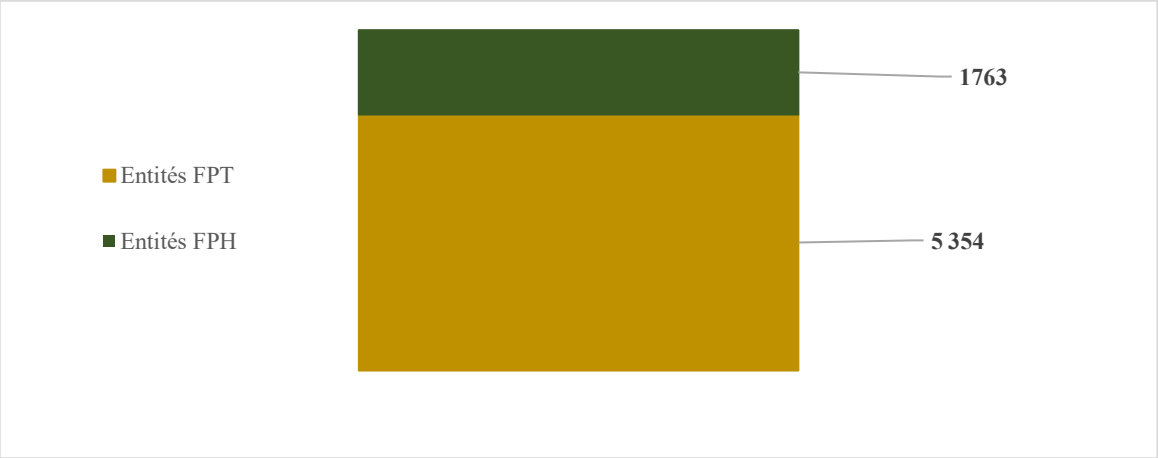
Graphique 6 : Secteur de rattachement des entités ayant répondu à l'enquête – réponses renseignées – en %



Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025.

Les répondants ayant renseigné au moins une des questions sont donc, dans des proportions écrasantes, des employeurs territoriaux (5 354), les employeurs hospitaliers étant d'une importance moindre (1 763 – graphique 7).

Graphique 7 : Secteur de rattachement des entités ayant répondu à l'enquête – réponses renseignées – en nombre



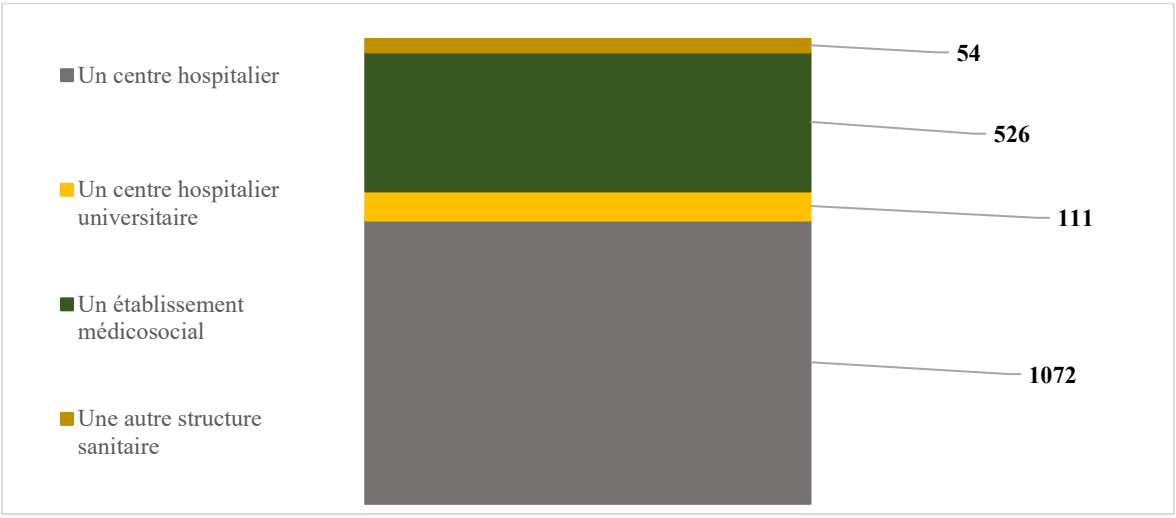
Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025. FPT = fonction publique territoriale et FPH = fonction publique hospitalière.

Pour autant, **l'enquête n'est pas affectée par ce biais apparent** en ce qu'il convient de se reporter, pour chaque question, aux réponses effectivement produites par les répondants. **On constate** alors, comme on l'a indiqué précédemment, **des réponses effectives beaucoup plus fortes et systématiques à chaque question du côté des employeurs hospitaliers.**

1.4.2. Parmi les employeurs hospitaliers, une forte représentation des centres hospitaliers et des établissements médicosociaux

Les centres hospitaliers universitaires (CHU) se sont très largement mobilisés. Il est probable qu'ils aient été amenés, pour un CHU donné, à produire parfois plus d'une réponse. Au-delà, comme le montre le graphique 8, les répondants relevant du champ des employeurs hospitaliers sont, en nombre largement constitués par les centres hospitaliers (1 072 soit 61%) et les établissements médicosociaux (526 soit 30%)

Graphique 8 : Types d'employeurs hospitaliers ayant répondu à l'enquête – réponses renseignées – en nombre



Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le

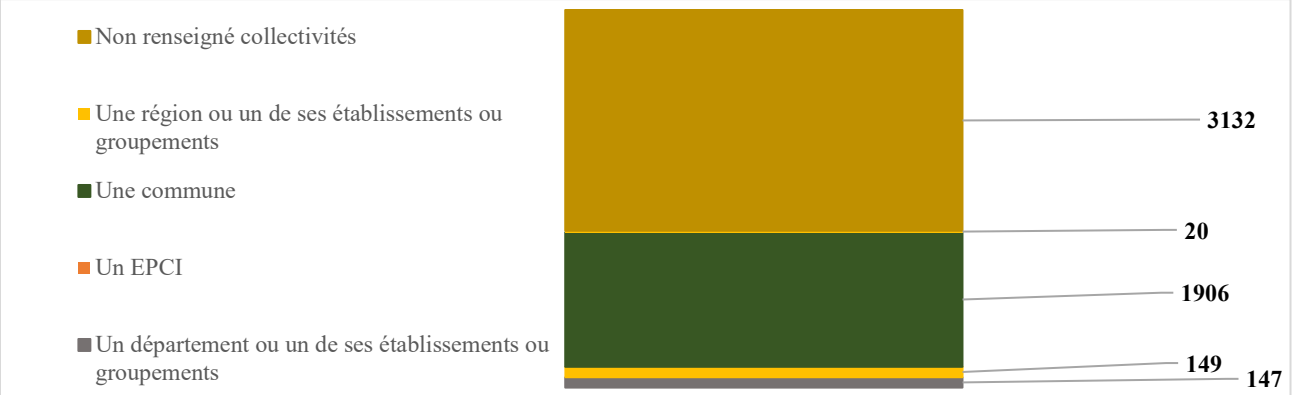
24 octobre 2025.

1.4.3. Parmi les employeurs territoriaux, une mobilisation en apparence forte des régions et des départements et une grande part de répondants n'ayant pas indiqué leur nature

Comme indiqué précédemment, il était possible d'avoir plusieurs répondants pour un niveau territorial donné en ce que non seulement la collectivité en titre pouvait répondre à l'enquête mais aussi un de ses établissements et de ses groupements. C'est à cette aune qu'il faut apprécier le nombre de répondants du côté des régions et des départements. Au demeurant, le croisement des natures de collectivités répondantes et des réponses à la localisation de l'entité répondante (voir *infra*) ne montre **pas de surreprésentation des réponses dans certains départements ou régions** : celles-ci ont participé dans des proportions équivalentes.

La plus grande partie des répondants relevant du champ des collectivités n'ont pas déclaré leur nature. Il est donc présumable que la plupart de ces collectivités **relèvent du bloc communal**, qui serait donc -assez logiquement eu égard au nombre d'entités ayant une connaissance de l'enquête par l'entremise de l'association des maires de France (voir *supra*)- fortement représenté dans les réponses à l'enquête (graphique 9). **Les communes et leurs groupements forment ainsi 86% (1 906 sur 2 222 répondants) des répondants ayant déclaré leur nature** et sans doute une part encore plus écrasante des répondants relevant du secteur des employeurs territoriaux mais n'ayant pas déclaré leur nature.

Graphique 9 : Types d'employeurs territoriaux ayant répondu à l'enquête – réponses renseignées – en nombre



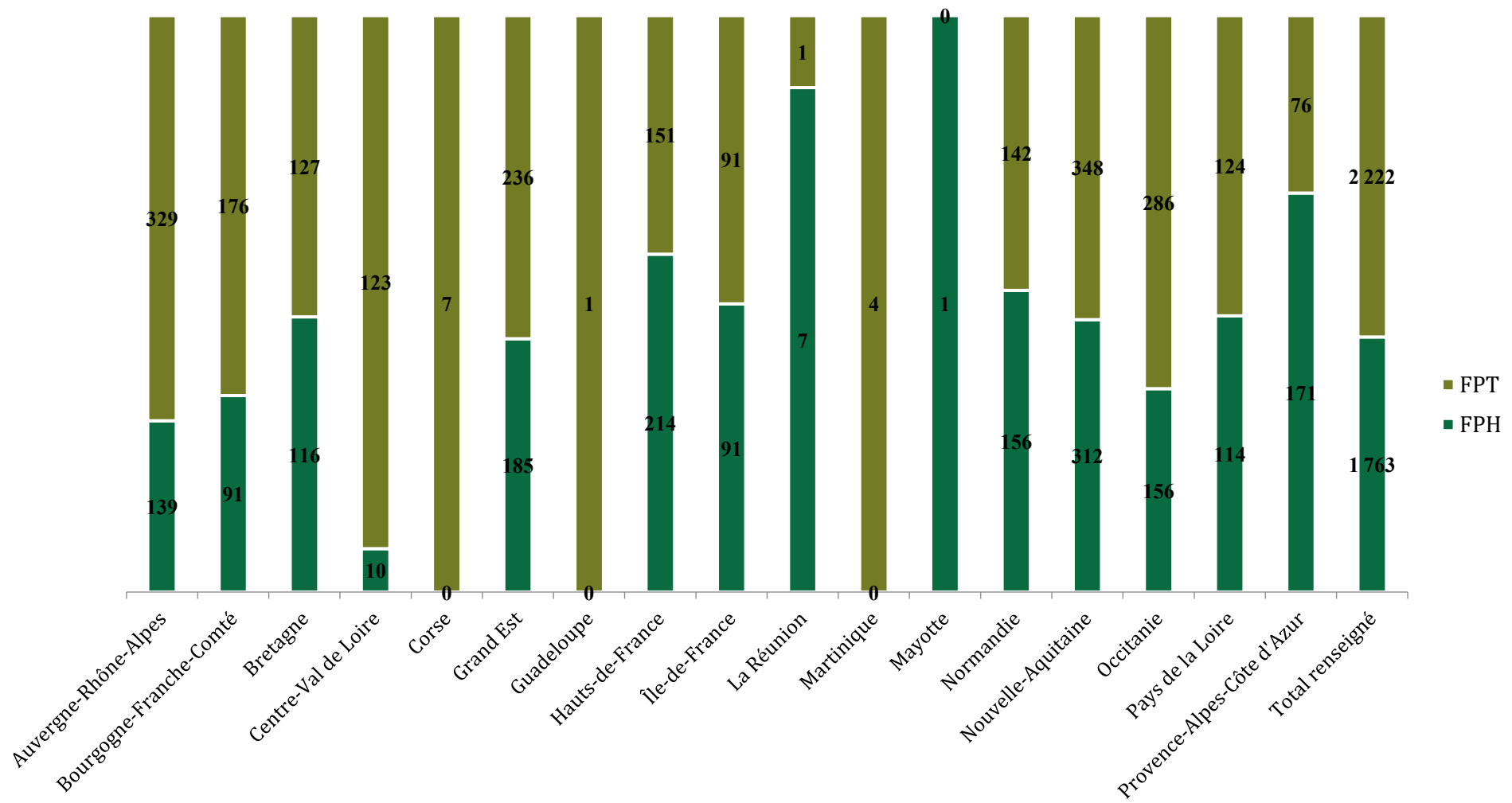
Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025.

1.5. Pour ceux ayant déclaré leur région et leur département d'appartenance, un poids déterminant des représentants des collectivités

La répartition des répondants ayant renseigné les questions sur leur localisation est fortement portée par les collectivités. Les régions ultramarines présentent des fortes spécificités du fait de répondants ne relevant parfois que d'un secteur (uniquement des réponses des collectivités en Guadeloupe et en Martinique, uniquement un employeur hospitalier à Mayotte - graphique 10).

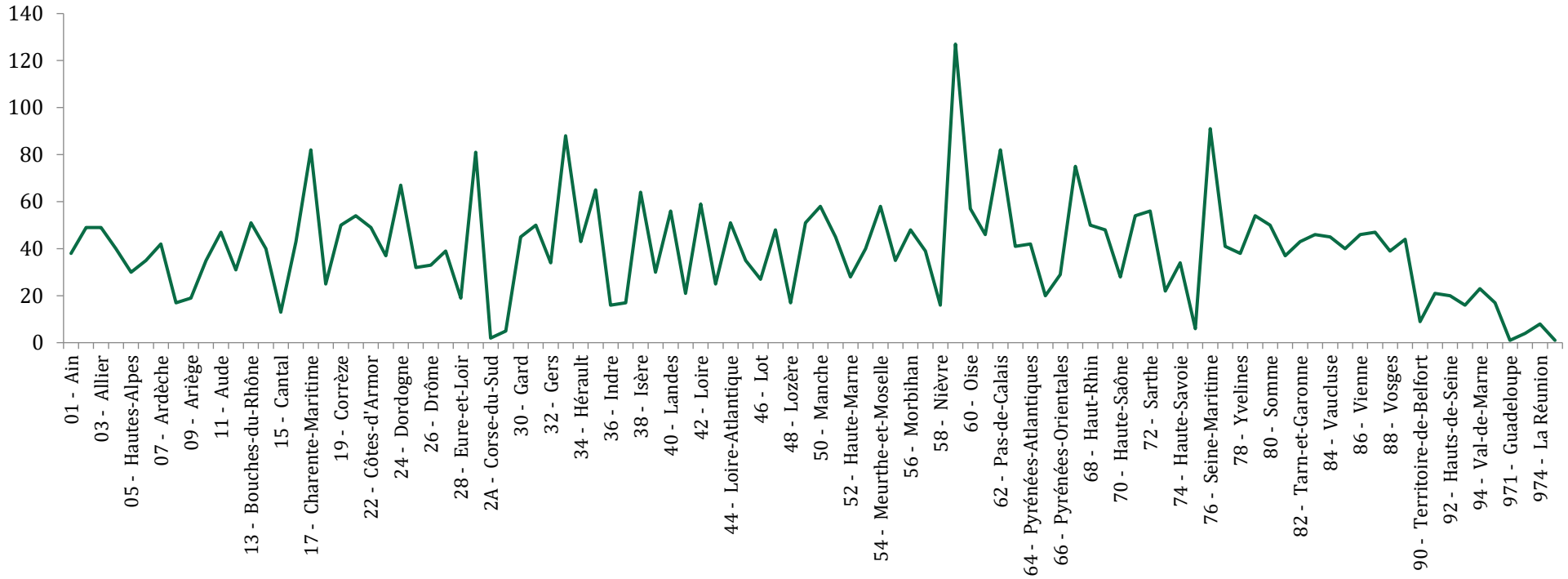
De même, si certains départements sont sur représentés, cela est dû largement au poids des collectivités parmi les répondants (graphique 11). Sans prétendre à une quelconque représentativité, l'enquête ne semble donc a priori pas affectée par un biais territorial.

Graphique 10 : Régions d'implantation des employeurs territoriaux et hospitaliers – réponses renseignées – en nombre



Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025.

Graphique 11 : Régions d'implantations des employeurs territoriaux et hospitaliers – réponses renseignées – en nombre



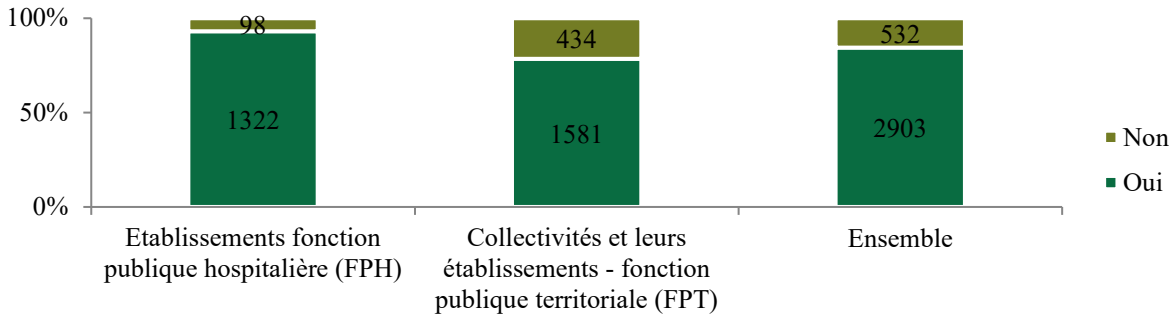
Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025.

2. L'enquête révèle un degré incertain de maîtrise des impacts des évolutions en cours mais des anticipations à l'œuvre en ce qui concerne le recours aux contractuels et l'externalisation de tout ou partie des missions et fonctions, dans des degrés et approches différents entre les employeurs territoriaux et hospitaliers

2.1. Le décret est très majoritairement connu tant du côté des collectivités que de celui des employeurs hospitaliers

93% des employeurs hospitaliers indiquent avoir connaissance du décret, cette part demeure très forte mais moindre du côté des employeurs territoriaux (78% - graphique 12).

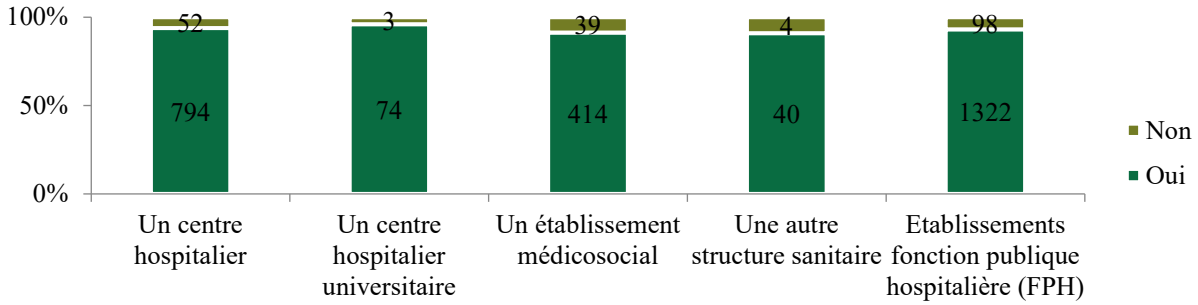
Graphique 12 : Employeurs territoriaux et hospitaliers ayant connaissance du décret et de la trajectoire de hausse des taux de cotisations employeurs



Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025. Les étiquettes au sein des graphiques proposent l'approche en nombre. Le graphique est établi selon les proportions de réponses.

La connaissance forte de la trajectoire de hausse des taux est manifeste chez tous les employeurs hospitaliers répondants à l'enquête (graphique 13).

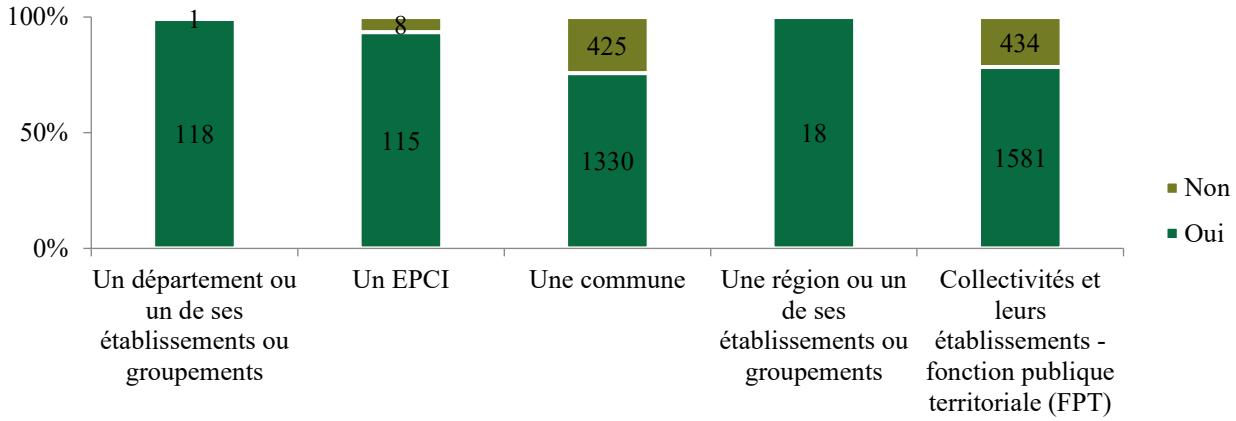
Graphique 13 : Employeurs hospitaliers ayant connaissance du décret et de la trajectoire de hausse des taux de cotisations employeurs – selon leur nature



Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025. Les étiquettes au sein des graphiques proposent l'approche en nombre. Le graphique est établi selon les proportions de réponses.

Cette connaissance est très forte parmi les collectivités (100% des régions et des départements) à l'exception de celles relevant du bloc communal : 25% d'entre elles déclarent en effet ne pas avoir connaissance du décret soit la part la plus forte parmi toutes les entités ayant répondu à l'enquête (graphique 14).

Graphique 14 : Employeurs territoriaux ayant connaissance du décret et de la trajectoire de hausse des taux de cotisations employeurs – selon leur nature

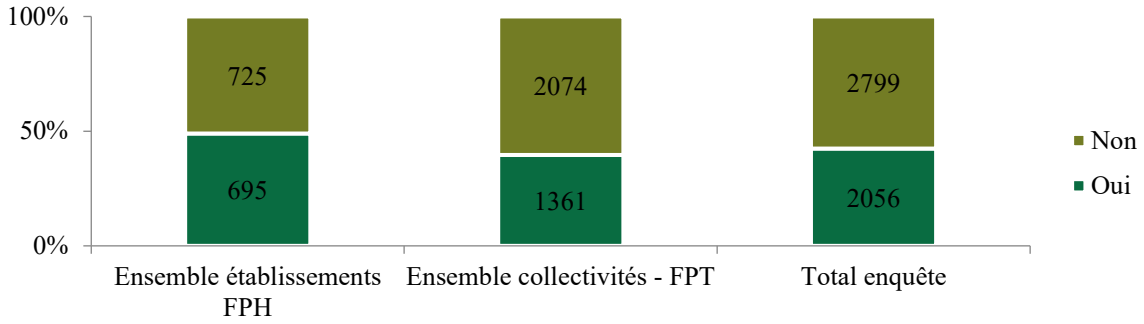


Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025. Les étiquettes au sein des graphiques proposent l'approche en nombre. Le graphique est établi selon les proportions de réponses.

2.2. Bien qu'ils aient connaissance de la trajectoire de hausse des cotisations, 68% des employeurs hospitaliers et territoriaux n'ont pu en évaluer l'impact

Si la connaissance de la hausse du coût des fonctionnaires titulaires est très forte, **la majorité des répondants se déclarent dans l'impossibilité d'évaluer son impact : seuls 49% des employeurs hospitaliers ont pu évaluer cet impact et cette proportion est de 40% pour les employeurs territoriaux** (graphique 15).

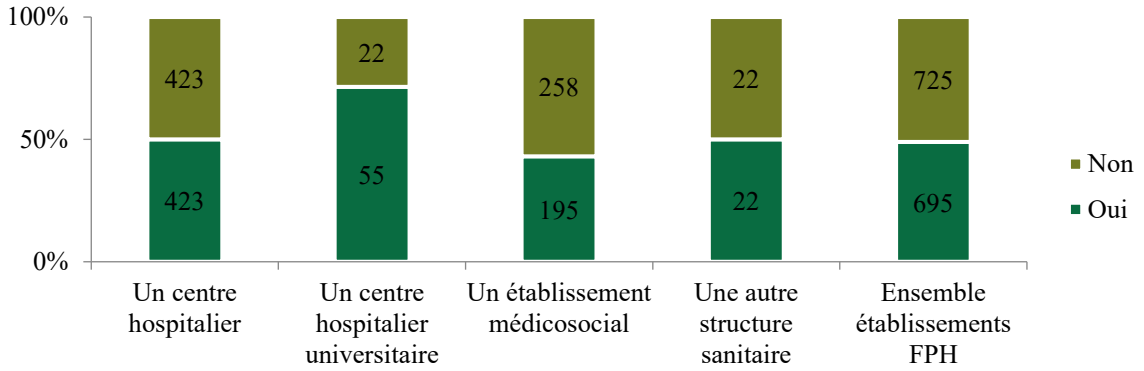
Graphique 15 : Evaluation de l'impact budgétaire de la trajectoire de hausse des taux de cotisations par les employeurs territoriaux et hospitaliers



Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025. Les étiquettes au sein des graphiques proposent l'approche en nombre. Le graphique est établi selon les proportions de réponses.

Au sein des employeurs hospitaliers, la capacité à évaluer l'impact de cette hausse du coût du travail est directement liée à la taille du répondant : si tous les CHU ont pu évaluer cet impact, tel n'est le cas ni des autres centres hospitaliers ni des établissements médico sociaux (graphique 16).

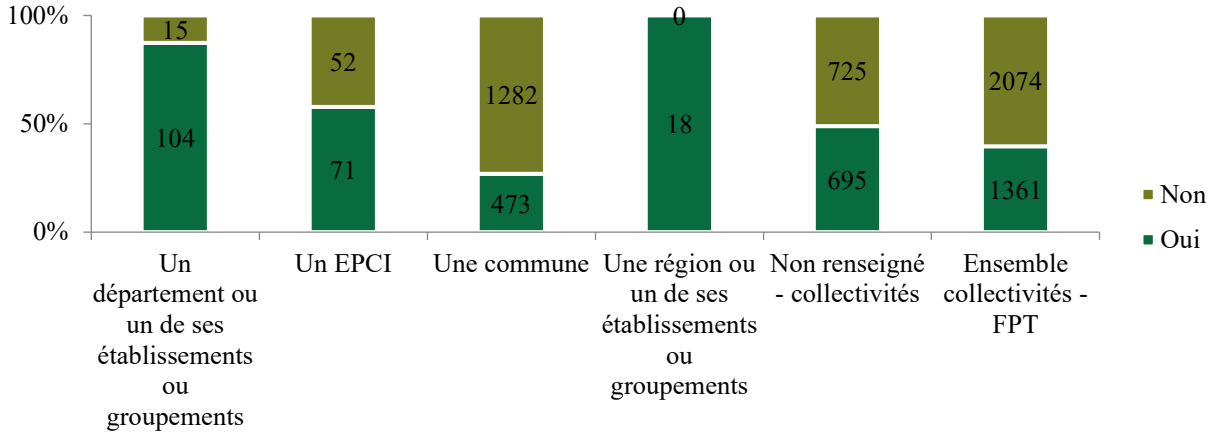
Graphique 16 : Evaluation de l'impact budgétaire de la trajectoire de hausse des taux de cotisations par les employeurs hospitaliers – selon leur nature



Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025. Les étiquettes au sein des graphiques proposent l'approche en nombre. Le graphique est établi selon les proportions de réponses.

De même, **si les régions et les départements et leurs établissements ou groupements ont pu très largement évaluer cet impact, tel n'est pas le cas** des autres employeurs territoriaux et, au premier chef, **des employeurs du bloc communal** (graphique 17).

Graphique 17 : Evaluation de l'impact budgétaire de la trajectoire de hausse des taux de cotisations par les employeurs territoriaux – selon leur nature

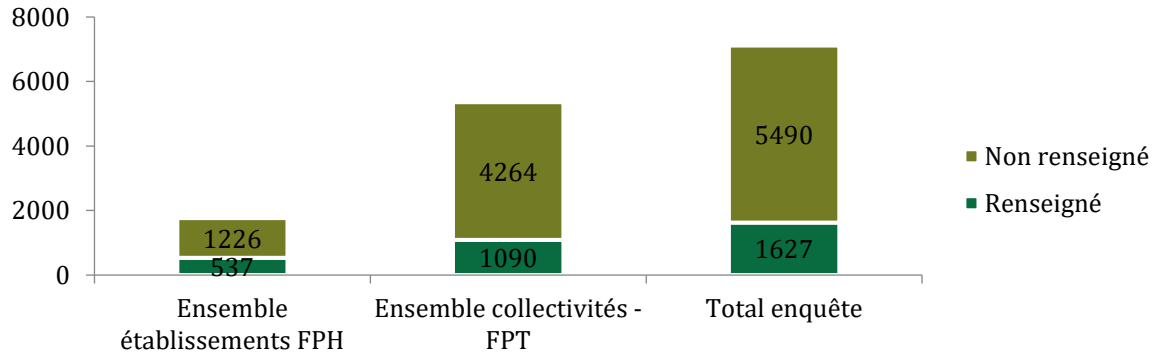


Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025. Les étiquettes au sein des graphiques proposent l'approche en nombre. Le graphique est établi selon les proportions de réponses.

2.3. Seuls 23% des employeurs déclarent pouvoir effectivement chiffrer cet impact à la date de l'enquête

34% des employeurs hospitaliers et 20% des employeurs territoriaux indiquent pouvoir chiffrer précisément cet impact à la date de l'enquête (graphique 18).

Graphique 18 : Capacité des employeurs territoriaux et hospitaliers à chiffrer l'impact budgétaire de la hausse des taux à la date de l'enquête – en nombre



Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025.

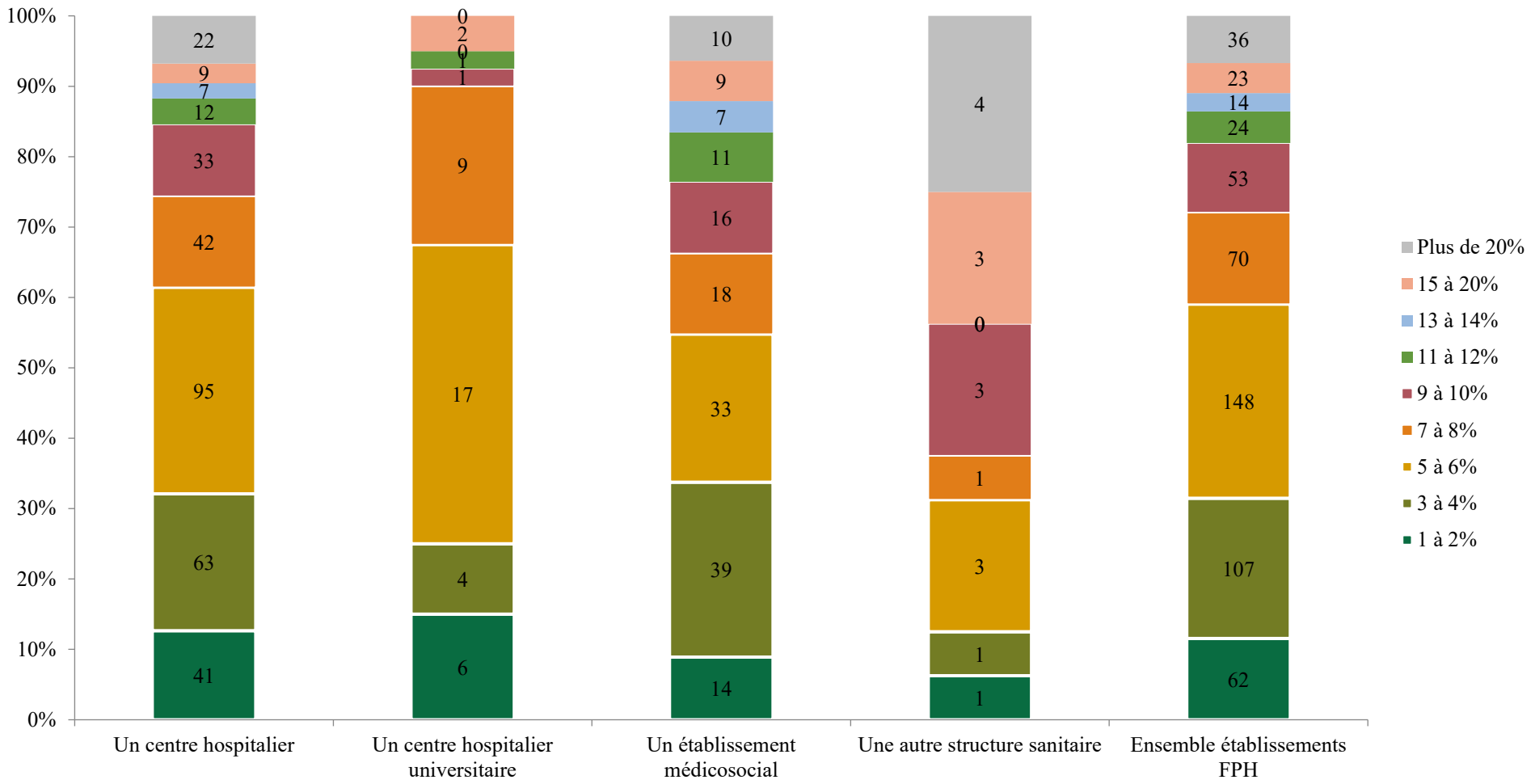
Le chiffrage effectif de ces impacts par les employeurs hospitaliers souligne une très forte dispersion des réponses : pour chaque catégorie d'établissement considéré, les impacts peuvent être relativement modérés (inférieurs à 6%) ou bien plus importants (supérieurs à 15%). Ainsi, **59% des employeurs hospitaliers répondants estiment que cet impact est inférieur ou égal à 6% de leurs dépenses de personnel** (graphique 19). Il n'y a **aucun lien apparent entre l'importance de l'impact et la taille de la structure considérée.**

Du côté des employeurs territoriaux, on constate également une très forte dispersion mais plus variable selon la taille de la collectivité : mais les régions et départements déclarent des impacts chiffrés moins importants que les autres collectivités (graphique 20).

Globalement, **ces éléments sont à prendre avec distance** en ce que le nombre de répondants pouvant chiffrer effectivement s'effondre dans les réponses à l'enquête selon l'approche théorique et la capacité à pouvoir produire un chiffre à la date de l'enquête. La maîtrise semble le plus souvent n'être qu'une impression.

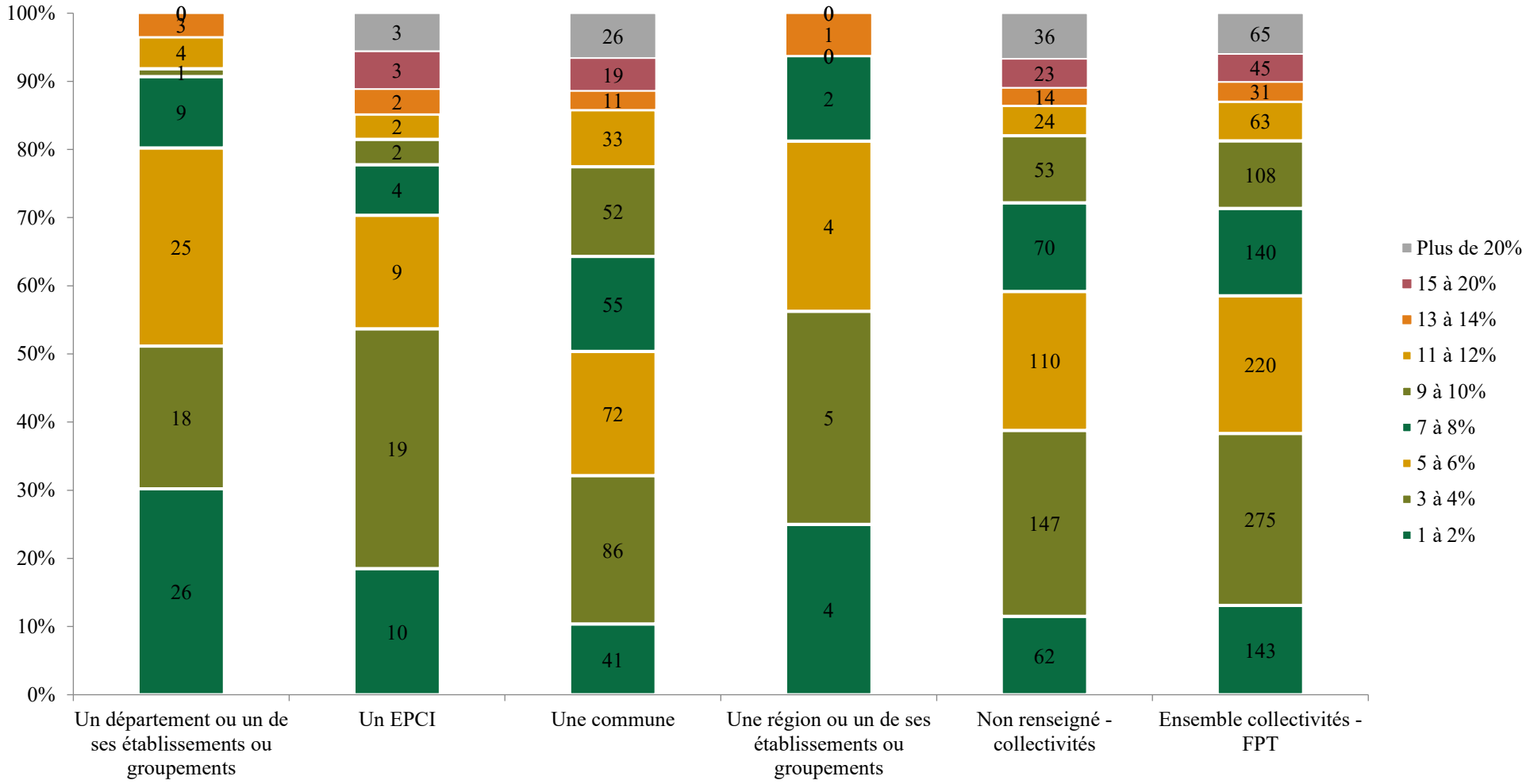
L'enquête ne permet pas de garantir la fiabilité des chiffrages réalisés par les employeurs à ce stade. **La dispersion des résultats pourrait plutôt souligner un manque de maîtrise y compris de ceux déclarant avoir chiffré cet impact budgétaire.**

Graphique 19 : Capacité des employeurs hospitaliers à chiffrer l'impact budgétaire de la hausse des taux à la date de l'enquête



Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025. Les étiquettes au sein des graphiques proposent l'approche en nombre. Le graphique est établi selon les proportions de réponses.

Graphique 20 : Capacité des employeurs territoriaux à chiffrer l'impact budgétaire de la hausse des taux à la date de l'enquête

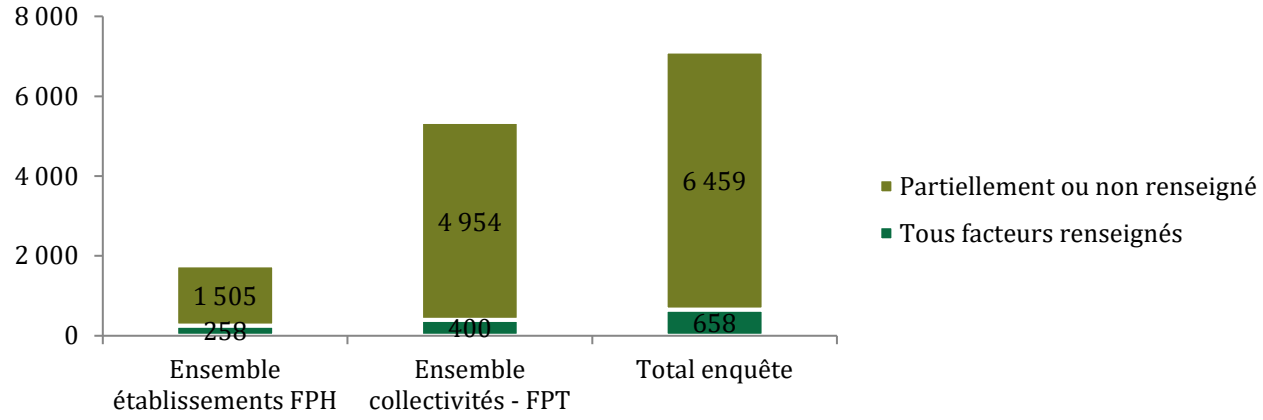


Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025. Les étiquettes au sein des graphiques proposent l'approche en nombre. Le graphique est établi selon les proportions de réponses.

2.4. Les employeurs considèrent que la hausse des taux va avoir un impact fort sur le recours aux agents titulaires, va encourager le recours aux contractuels et peut conduire à externaliser des missions ou des fonctions

Non seulement le fait de mesurer l'impact est difficile mais hiérarchiser qualitativement cet impact sur le recrutement de titulaires ou de contractuels, la titularisation, le recours à l'intérim ou enfin le recours à des prestataires externes est aussi très difficile pour les répondants : moins de 9% d'entre eux ont été en mesure de hiérarchiser l'ensemble des impacts potentiels proposés. Une part écrasante des répondants n'a soit pas répondu à cette question soit retenu une partie des facteurs (graphique 21).

Graphique 21 : Hiérarchisation des impacts de la hausse des taux sur leurs politiques de ressources humaines et d'internalisation ou externalisation d'activité par les employeurs territoriaux et hospitaliers– en nombre



Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025.

Globalement, les employeurs indiquent que les impacts les plus forts de la hausse des taux concerneront trois dimensions (tableau 1) :

- Au premier chef, la hausse du recours aux contractuels qui peut jouer en stock et en flux de nouveaux postes / besoins
- Devant le moindre recours aux titulaires…
- Et la hausse envisagée de l'externalisation de fonctions ou de missions.

Tableau 1 : Hiérarchisation des impacts de la hausse des taux par les employeurs territoriaux et hospitaliers– en %

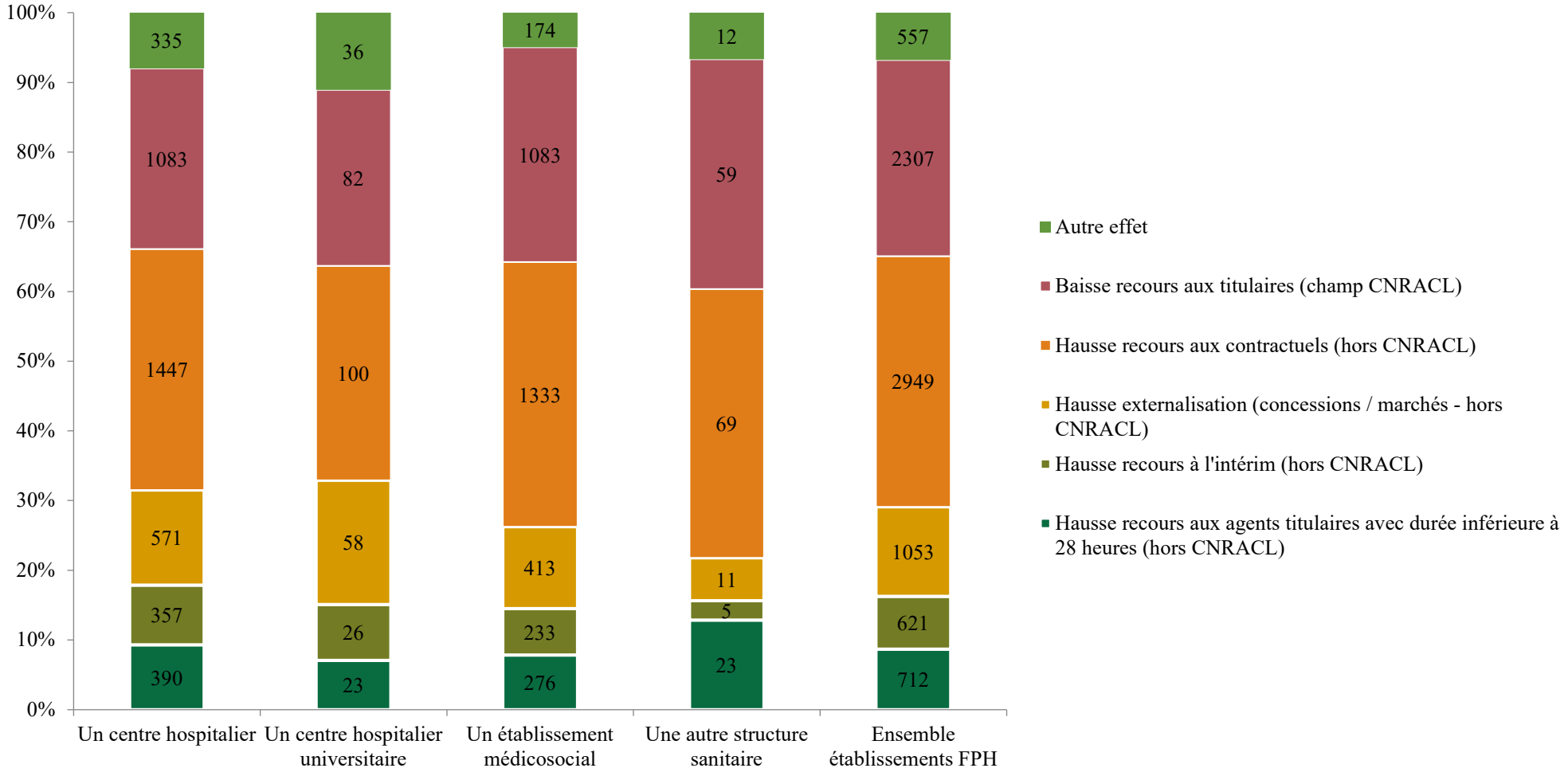
	Employeurs hospitaliers	Employeurs territoriaux	Total
Autre effet	7%	6%	6%
Hausse recours à l'intérim (hors CNRACL)	8%	7%	7%
Hausse recours aux agents titulaires avec durée inférieure à 28 heures (hors CNRACL)	9%	13%	12%
Hausse externalisation (concessions / marchés - hors CNRACL)	13%	14%	14%
Baisse recours aux titulaires (champ CNRACL)	28%	28%	28%
Hausse recours aux contractuels (hors CNRACL)	36%	32%	33%

Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025.

Pour les employeurs hospitaliers, les deux impacts principaux de la hausse des taux de cotisations CNRACL concernent leurs politiques de ressources humaines *via* **un double mouvement de moindre recours aux agents titulaires et de plus fort recours aux agents contractuels** (graphique 22). **Vient ensuite la volonté d'externalisation de manière plus forte de missions ou des fonctions**. Cette hiérarchisation des effets ne varie pas selon la nature donc aussi la taille du répondant.

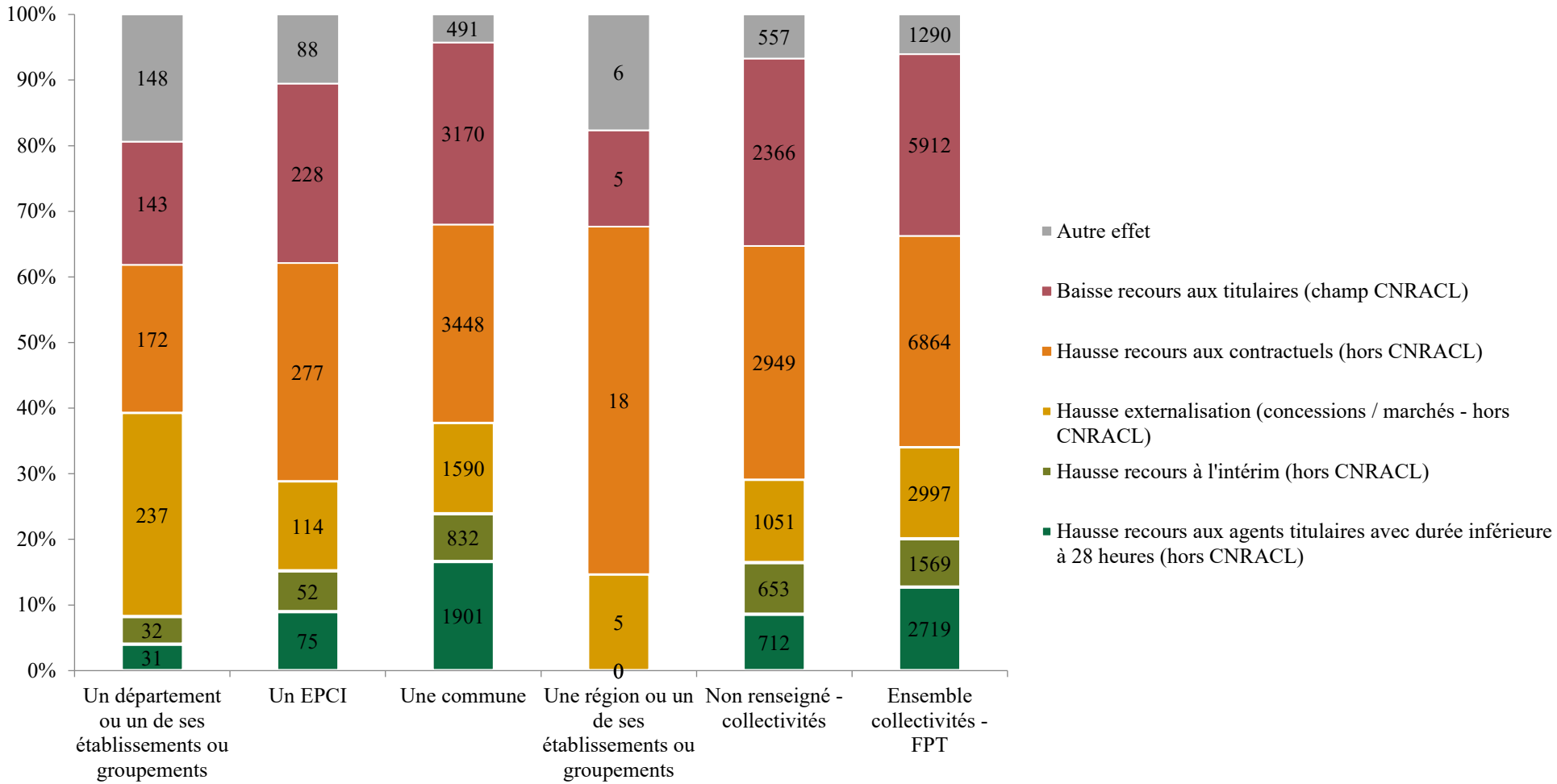
Du côté des employeurs territoriaux, ce double mouvement est également concerné mais les régions et départements indiquent plus qu'ils envisagent de recourir plus fortement à des partenaires extérieurs et à l'externalisation ou la sous traitance à ds entités privées de fonctions ou de missions (graphique 23).

Graphique 22 : Hiérarchisation des impacts de la hausse des taux sur leurs politiques de ressources humaines et d'internalisation ou externalisation d'activité par les employeurs hospitaliers selon leur nature



Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025. Les étiquettes au sein des graphiques proposent l'approche en nombre. Le graphique est établi selon les proportions de réponses. Chaque facteur a été affecté d'un coefficient selon la hiérarchisation retenue par le répondant.

Graphique 23 : Hiérarchisation des impacts de la hausse des taux sur leurs politiques de ressources humaines et d'internalisation ou externalisation d'activité par les employeurs territoriaux selon leur nature

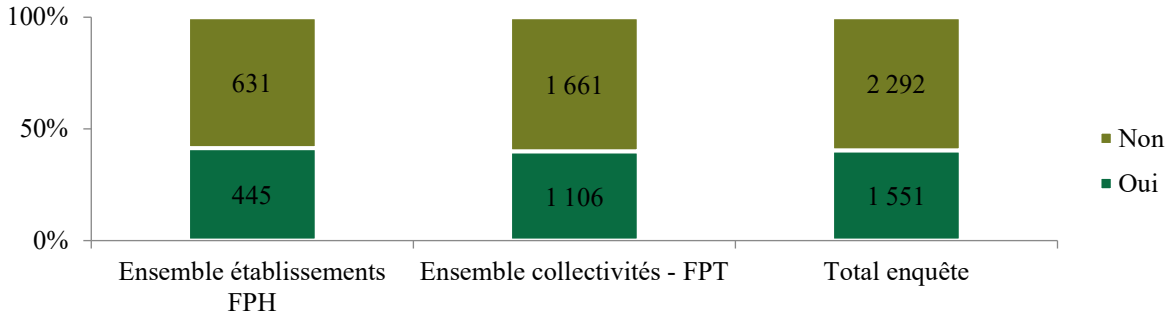


Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025. Les étiquettes au sein des graphiques proposent l'approche en nombre. Le graphique est établi selon les proportions de réponses. Chaque facteur a été affecté d'un coefficient selon la hiérarchisation retenue par le répondant.

2.5. Globalement 40% des employeurs indiquent que la hausse des taux va avoir pour effet un moindre recours aux agents titulaires mais cette part est plus élevée du côté des départements et des établissements publics médicosociaux

40% des employeurs territoriaux et hospitaliers estiment que la hausse des taux les conduirait à recourir aux agents titulaires dans une moindre mesure : **cette part est comparable dans les deux secteurs** (graphique 24). **Cette perception est donc ici moindre que celle constatée dans le cadre de la hiérarchie donnée** par les répondants **sur les impacts combinés** de la dynamique à l'œuvre (voir *supra*, point 2.4).

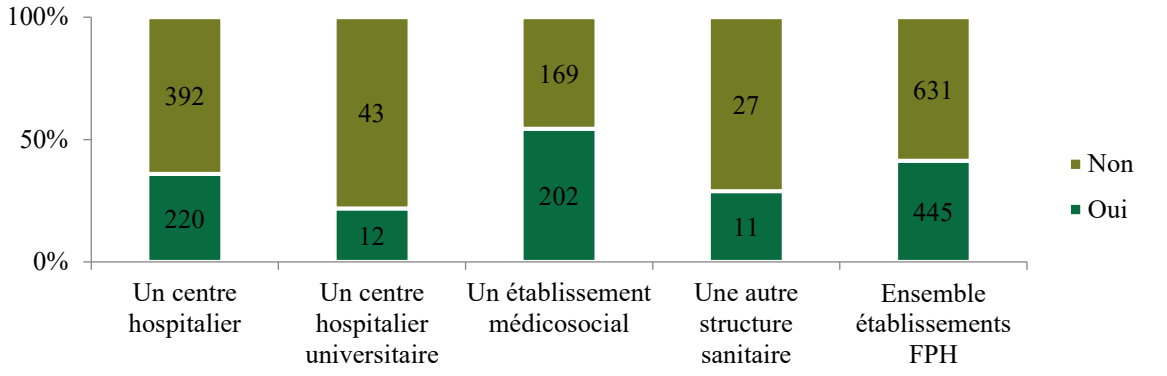
Graphique 24 : Estimation par les employeurs territoriaux et hospitaliers de l'impact de la hausse des taux sur le recours aux agents titulaires



Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025. Les étiquettes au sein des graphiques proposent l'approche en nombre. Le graphique est établi selon les proportions de réponses

Au sein des employeurs hospitaliers, ce sont **les établissements médicosociaux qui, à 54%, estiment le plus que le recours aux agents titulaires va diminuer** (graphique 25).

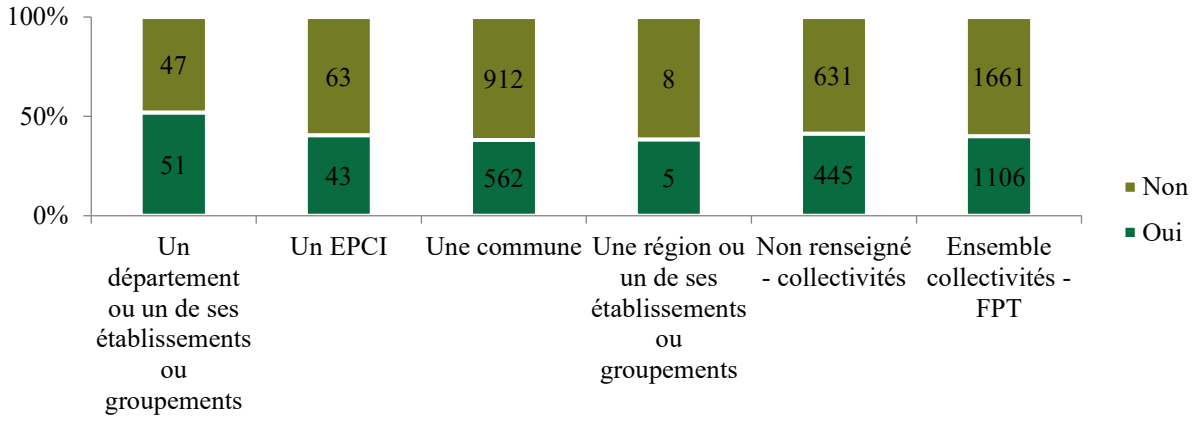
Graphique 25 : Estimation par les employeurs hospitaliers de l'impact de la hausse des taux sur le recours aux agents titulaires



Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025. Les étiquettes au sein des graphiques proposent l'approche en nombre. Le graphique est établi selon les proportions de réponses.

Pour les employeurs territoriaux, ce **sont les départements qui indiquent dans la plus forte proportion (52%) envisager de diminuer le recours aux agents titulaires** (graphique 26). En revanche **la part des communes** indiquant cet **impact est notoirement plus basse (38%)**.

Graphique 26 : Estimation par les employeurs territoriaux de l'impact de la hausse des taux sur le recours aux agents titulaires

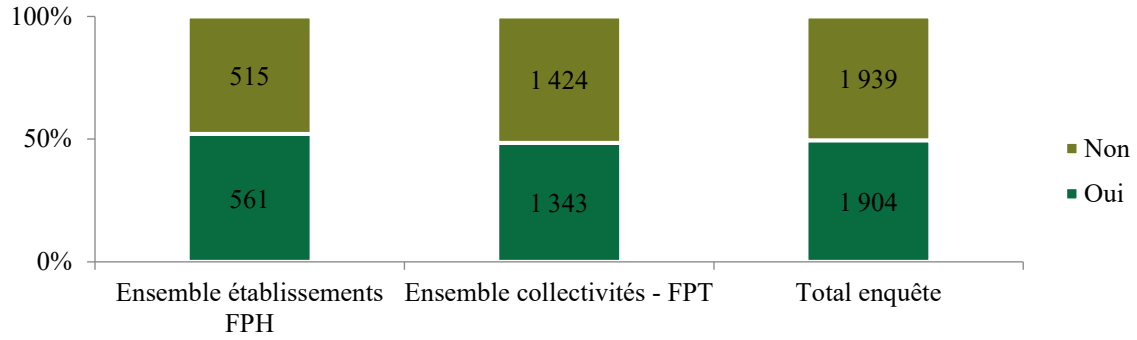


Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025. Les étiquettes au sein des graphiques proposent l'approche en nombre. Le graphique est établi selon les proportions de réponses.

2.6. 52% des employeurs hospitaliers estiment que la hausse des taux va encourager l'emploi de contractuel, contre 48% des employeurs territoriaux

Une majorité d'employeurs hospitaliers estime que la dynamique à l'œuvre les conduit à accroître le recours aux agents contractuels, ce résultat a peu d'effet sur l'ensemble des réponses du fait du poids des répondants des collectivités qui en majorité (52%) estiment que cet impact n'interviendra pas (graphique 27).

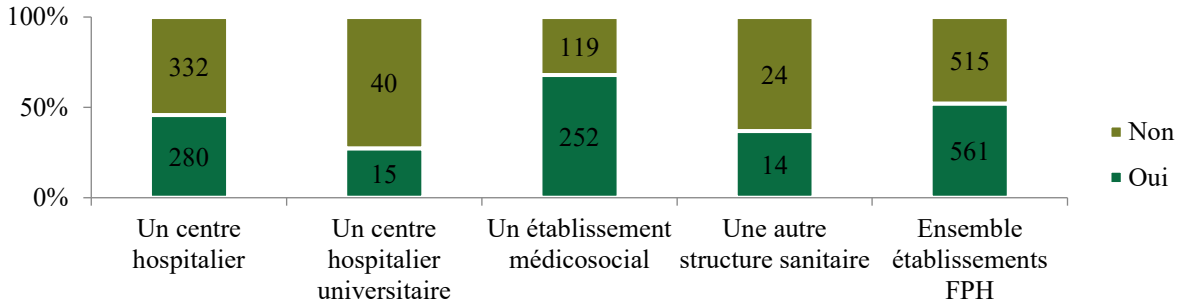
Graphique 27 : Estimation par les employeurs territoriaux et hospitaliers de l'impact de la hausse des taux sur le recours aux agents contractuels



Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025. Les étiquettes au sein des graphiques proposent l'approche en nombre. Le graphique est établi selon les proportions de réponses.

Là encore, au sein des employeurs hospitaliers, ce **sont les établissements médico sociaux qui indiquent** être **le plus** affectés et donc **envisager d'accroitre fortement le recours aux contractuels** (**68%,** graphique 28).

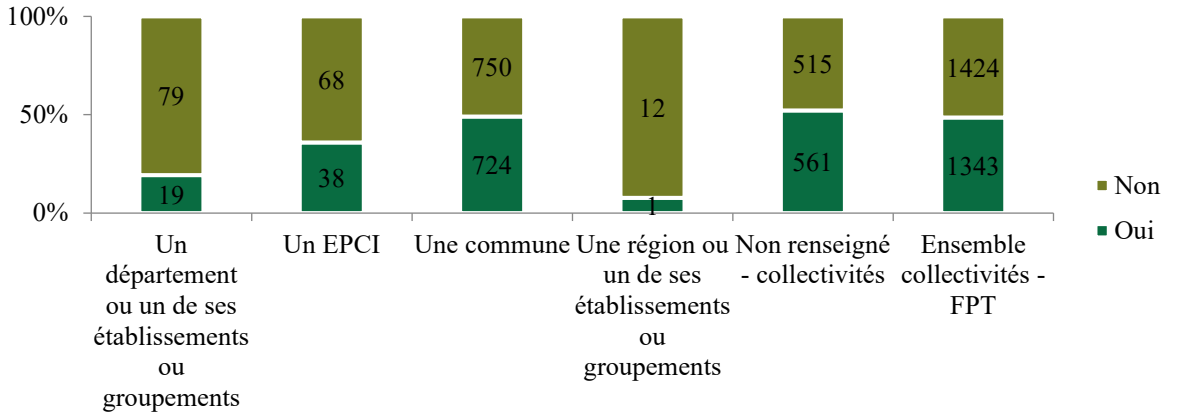
Graphique 28 : Estimation par les employeurs hospitaliers de l'impact de la hausse des taux sur le recours aux agents contractuels



Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025. Les étiquettes au sein des graphiques proposent l'approche en nombre. Le graphique est établi selon les proportions de réponses.

Pour les employeurs territoriaux, outre les collectivités non identifiées (52%) ce sont **les communes qui indiquent envisager le plus accroitre le recours aux agents contractuels** (49%, graphique 29).

Graphique 29 : Estimation par les employeurs territoriaux et hospitaliers de l'impact de la hausse des taux sur le recours aux agents contractuels

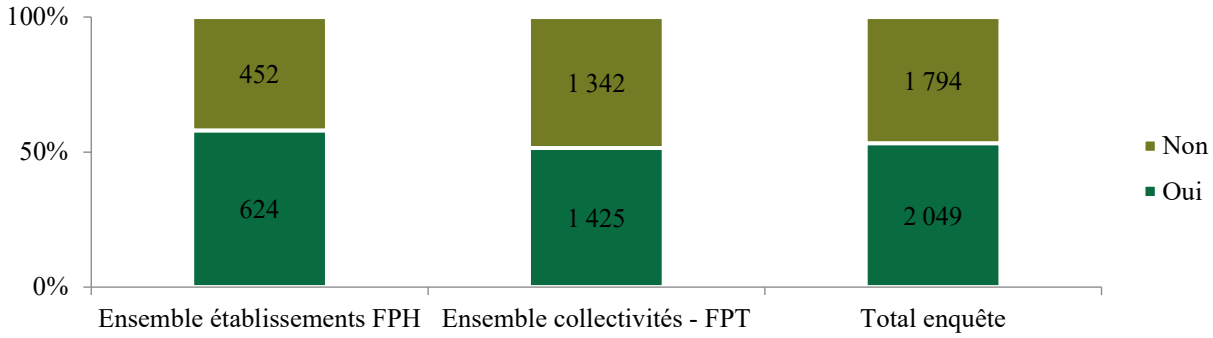


Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025. Les étiquettes au sein des graphiques proposent l'approche en nombre. Le graphique est établi selon les proportions de réponses.

2.7. Une majorité des employeurs territoriaux et hospitaliers estiment que la hausse des taux aura un impact prononcé sur leur politique de titularisation

Plus de **53% des employeurs** répondants indiquent que la hausse du coût de l'emploi de titulaires aura un impact direct sur leurs politiques de titularisation d'agents (graphique 30).

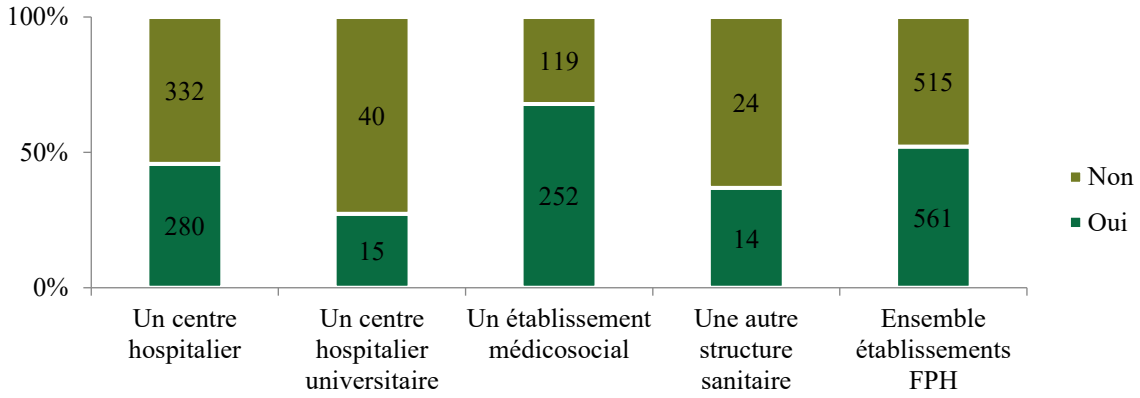
Graphique 30 : Estimation par les employeurs territoriaux et hospitaliers de l'impact de la hausse des taux sur leurs politiques de titularisation



Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025. Les étiquettes au sein des graphiques proposent l'approche en nombre. Le graphique est établi selon les proportions de réponses.

Là encore, pour les employeurs hospitaliers, ce sont **les établissements médico sociaux (68%)** qui indiquent le plus que leurs politiques de titularisation évolueront (graphique 31).

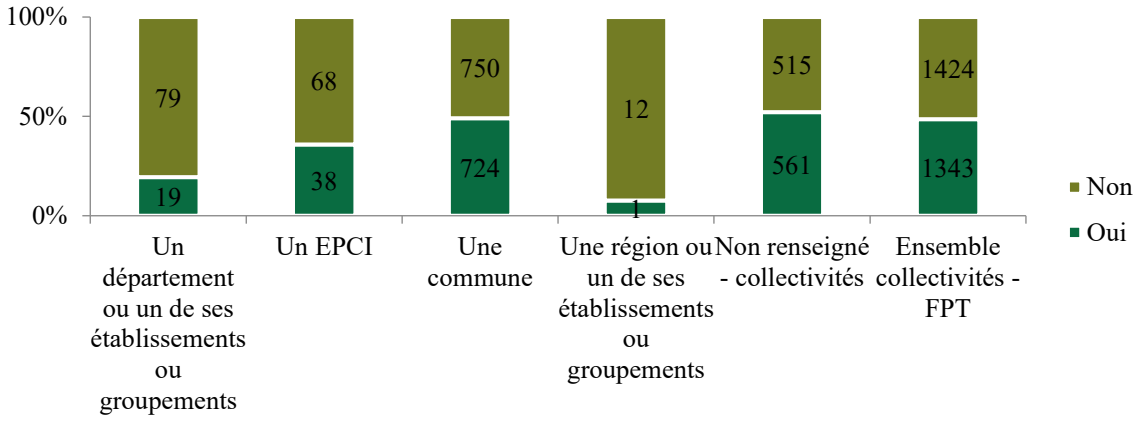
Graphique 31 : Estimation par les employeurs hospitaliers de l'impact de la hausse des taux sur leurs politiques de titularisation



Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025. Les étiquettes au sein des graphiques proposent l'approche en nombre. Le graphique est établi selon les proportions de réponses.

Au sein des employeurs territoriaux, les dynamiques sont les mêmes que celles observées précédemment **: les collectivités non identifiées et les communes sont celles qui indiquent le plus que leurs politiques de titularisation** ont évolué ou vont évoluer (graphique 32).

Graphique 32 : Estimation par les employeurs territoriaux et hospitaliers de l'impact de la hausse des taux sur leurs politiques de titularisation

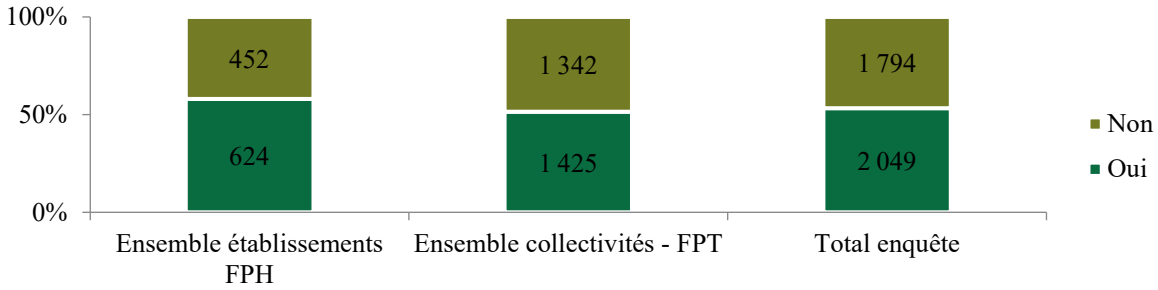


Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025. Les étiquettes au sein des graphiques proposent l'approche en nombre. Le graphique est établi selon les proportions de réponses.

2.8. 53% des employeurs estiment que la hausse du coût lié à l'emploi des titulaires va les inciter à recourir davantage à des prestataires extérieurs

Plus d'un employeur sur deux estime que la hausse des taux va les inciter à recourir davantage à des prestataires extérieurs plutôt que d'internaliser certains emplois, fonctions ou missions : **la proportion d'employeurs hospitaliers le déclarant est de 58%, celle des employeurs territoriaux de 52%** (graphique 33)

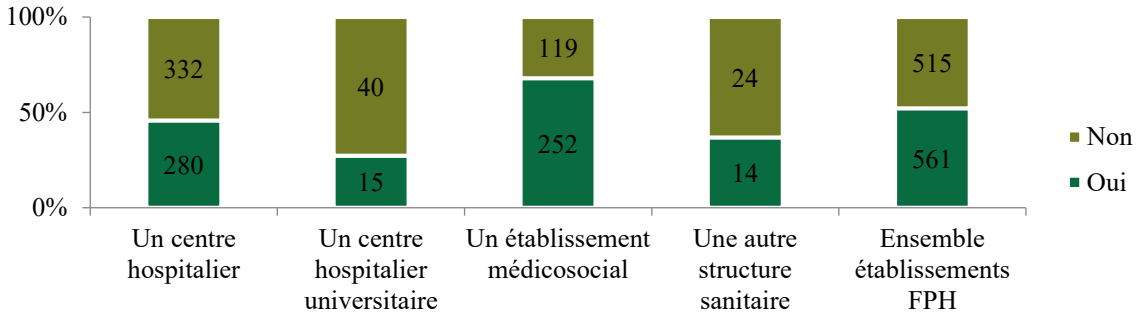
Graphique 33 : Estimation par les employeurs territoriaux et hospitaliers de l'impact de la hausse des taux sur le recours plus fort à des prestataires extérieurs



Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025. Les étiquettes au sein des graphiques proposent l'approche en nombre. Le graphique est établi selon les proportions de réponses.

Là encore, les réponses sont portées par les **établissements médicosociaux** au sein des employeurs hospitaliers (graphique 34).

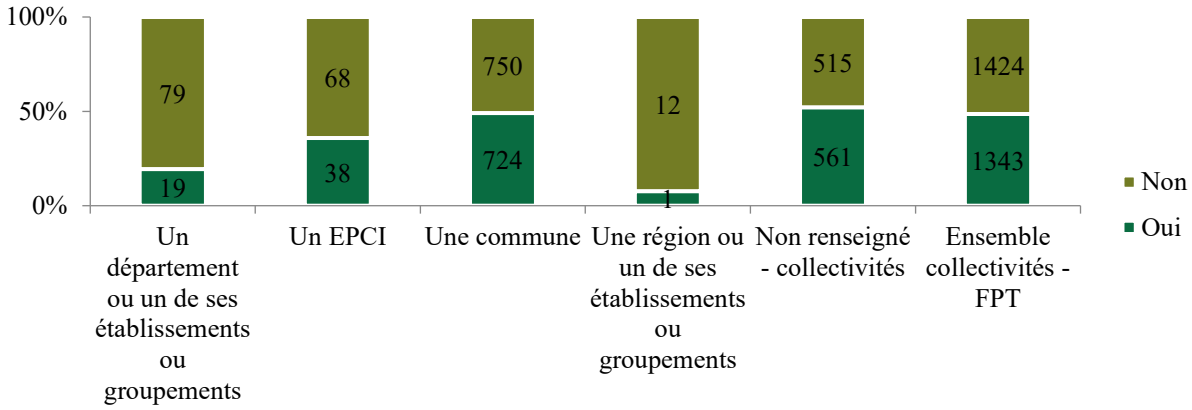
Graphique 34 : Estimation par les employeurs hospitaliers de l'impact de la hausse des sur le recours plus fort à des prestataires extérieurs



Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025. Les étiquettes au sein des graphiques proposent l'approche en nombre. Le graphique est établi selon les proportions de réponses.

Ce sont toujours également **les communes et les collectivités non identifiées qui déclarent le plus recourir ou envisager de recourir à des prestataires externes** (graphique 35).

Graphique 35 : Estimation par les employeurs hospitaliers de l'impact de la hausse des taux sur le recours plus fort à des prestataires extérieurs

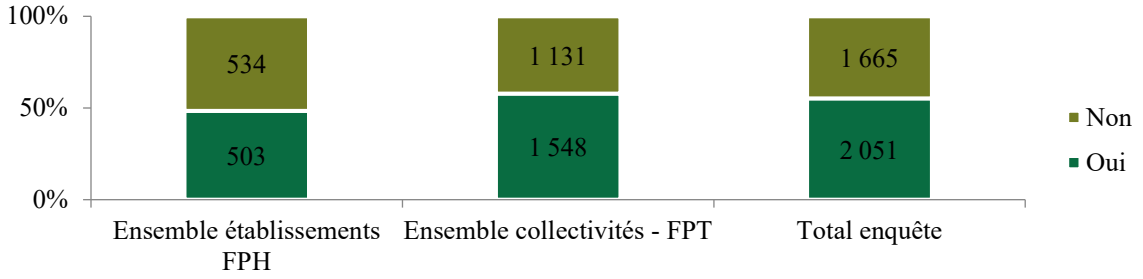


Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025. Les étiquettes au sein des graphiques proposent l'approche en nombre. Le graphique est établi selon les proportions de réponses.

2.9. Si la majorité des employeurs répondants déclarent envisager d'externaliser une partie de leurs missions et fonctions de service public, ce résultat est avant tout le reflet des choix des collectivités

55% des employeurs estiment que le renchérissement du coût de l'emploi des agents titulaires va les conduire à externaliser une partie de leurs missions ou fonctions de service public. Mais, sur ce sujet, les réponses sont partagées : les **collectivités** indiquant envisager cette option à **58%** mais les **employeurs hospitaliers** uniquement à **48%** (graphique 36).

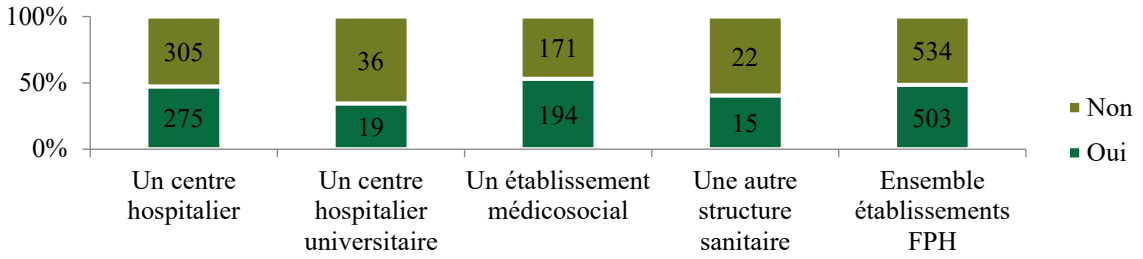
Graphique 36 : Estimation par les employeurs territoriaux et hospitaliers de l'impact de la hausse des taux sur l'arbitrage en faveur de prestataires extérieurs et non de l'internalisation de missions ou fonctions



Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025. Les étiquettes au sein des graphiques proposent l'approche en nombre. Le graphique est établi selon les proportions de réponses.

Comme précédemment, les résultats des employeurs hospitaliers sont tirés par ceux des établissements médicosociaux (graphique 37).

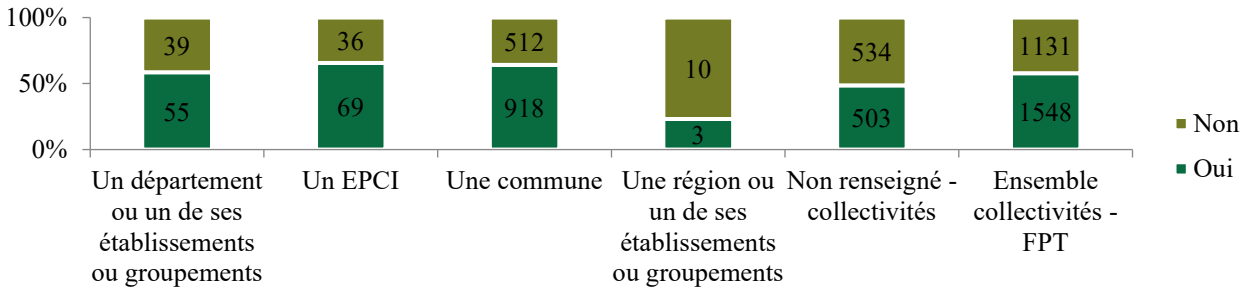
Graphique 37 : Estimation par les employeurs hospitaliers de l'impact de la hausse des taux sur l'arbitrage en faveur de prestataires extérieurs et non de l'internalisation de missions ou fonctions



Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025. Les étiquettes au sein des graphiques proposent l'approche en nombre. Le graphique est établi selon les proportions de réponses.

Hormis les régions, toutes les collectivités estiment que la hausse du coût de l'emploi titulaire va les conduire à privilégier l'externalisation de misions ou de fonctions : 58% des départements, 65% des EPCI, 64% des communes, 23% des régions et 48% des collectivités non identifiées (graphique 38).

Graphique 38 : Estimation par les employeurs territoriaux de l'impact de la hausse des taux sur l'arbitrage en faveur de prestataires extérieurs et non de l'internalisation de missions ou fonctions

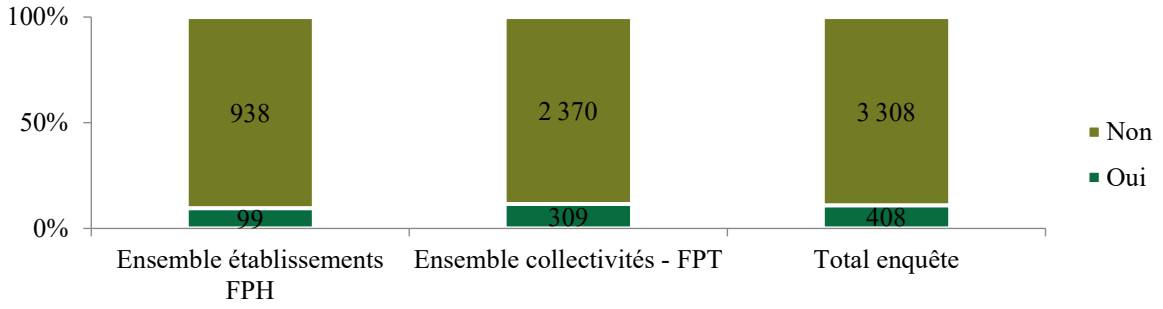


Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025. Les étiquettes au sein des graphiques proposent l'approche en nombre. Le graphique est établi selon les proportions de réponses.

2.10. Tous les employeurs estiment en revanche que la hausse des coûts liés à l'emploi des agents titulaires sera sans effet sur l'ampleur du recours à l'intérim

Cet impact n'est en effet estimé envisageable que par **11% des répondants** (graphique 39).

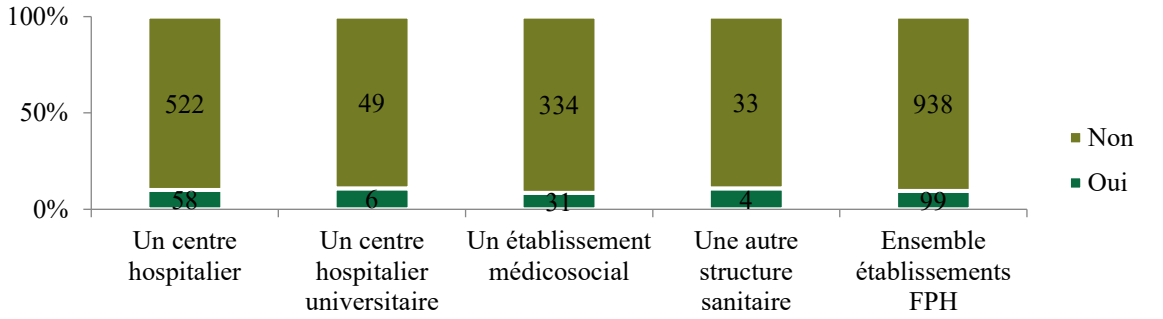
Graphique 39 : Estimation par les employeurs territoriaux et hospitaliers de l'impact de la hausse des taux sur le recours à l'intérim



Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025. Les étiquettes au sein des graphiques proposent l'approche en nombre. Le graphique est établi selon les proportions de réponses.

Cet impact est estimé comme quasi inexistant par les employeurs hospitaliers (graphique 40).

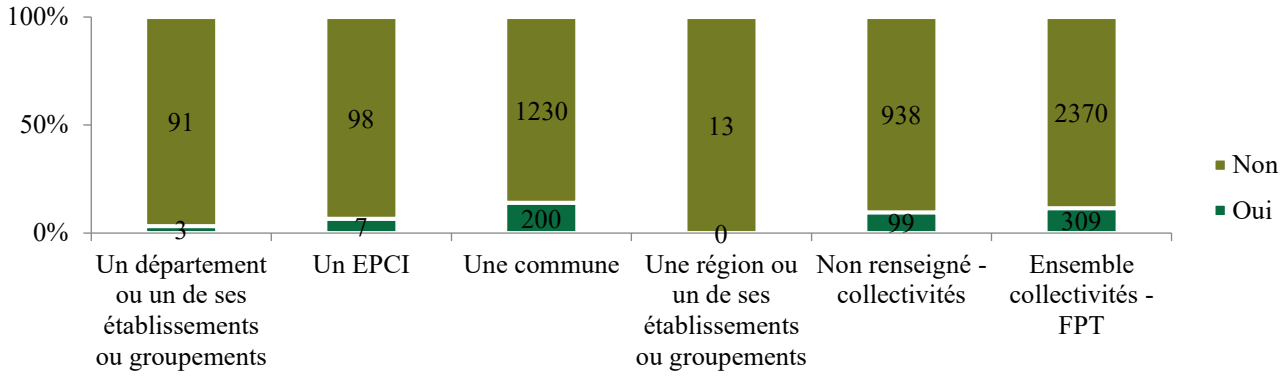
Graphique 40 : Estimation par les employeurs hospitaliers de l'impact de la hausse des taux sur le recours à l'intérim



Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025. Les étiquettes au sein des graphiques proposent l'approche en nombre. Le graphique est établi selon les proportions de réponses.

Le résultat des collectivités est largement porté par les communes : 14% d'entre elles estiment qu'elles vont accroître le recours à l'intérim (graphique 41).

Graphique 41 : Estimation par les employeurs territoriaux de l'impact de la hausse des taux sur le recours à l'intérim

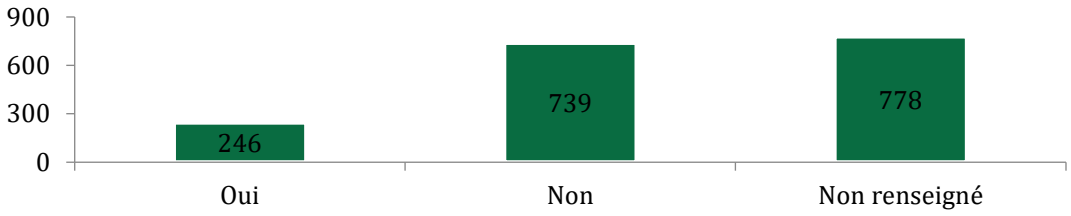


Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025. Les étiquettes au sein des graphiques proposent l'approche en nombre. Le graphique est établi selon les proportions de réponses.

2.11. Parmi les établissements de santé, nombre ne sont pas en mesure d'estimer la pertinence de la compensation dont ils ont fait l'objet, seule une majorité de CHU estime avoir reçu cette juste compensation de la hausse des taux de cotisations à la CNRACL

Plus de 44% des établissements publics de santé et médicosociaux répondants à l'enquête **estiment ne pas être en mesure d'estimer si la compensation assurée à leur profit a été correctement assurée**, aspect qui n'est pas étonnant eu égard à la complexité des mécanismes de tarification et de dotations propres au secteur (graphique 42).

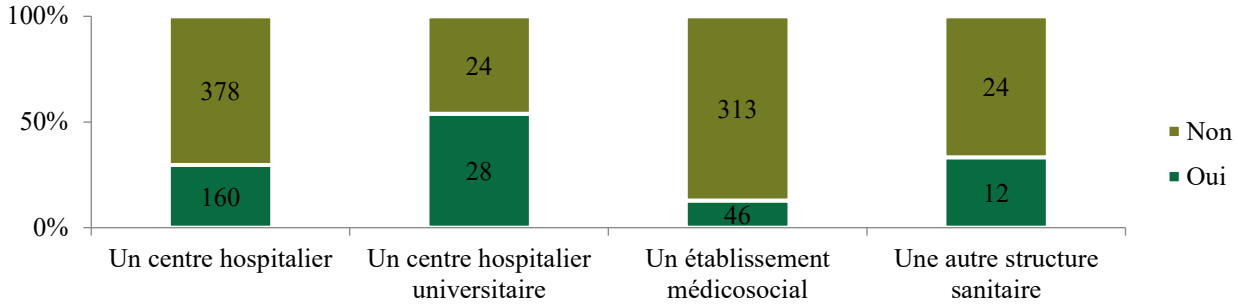
Graphique 42 : Estimation par les employeurs hospitaliers du caractère adapté de la compensation assurée de la hausse des taux de cotisations à la CNRACL – en nombre



Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025.

Parmi les établissements répondants seule une majorité de CHU déclare que cette compensation a été correctement assurée (54%) mais **sur l'ensemble des établissements ayant répondu, 75% estiment ne pas avoir reçu la compensation adaptée** (graphique 42)

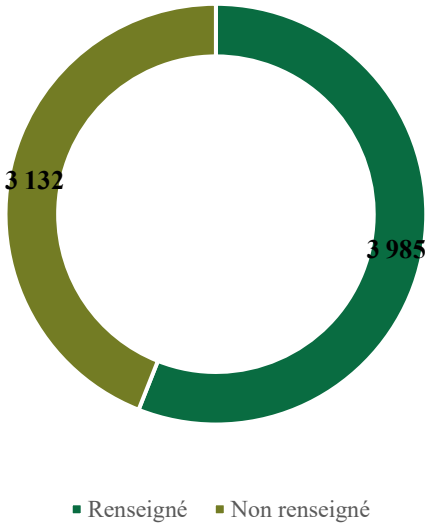
Graphique 43 : Estimation par les employeurs hospitaliers du caractère adapté de la compensation assurée de la hausse des taux de cotisations à la CNRACL – par nature d'établissement



Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025. Les étiquettes au sein des graphiques proposent l'approche en nombre. Le graphique est établi selon les proportions de réponses.

Addendum n°1 - Participation détaillée

Graphique 44 : Réponses à la question sur l'entité ayant fait parvenir le questionnaire



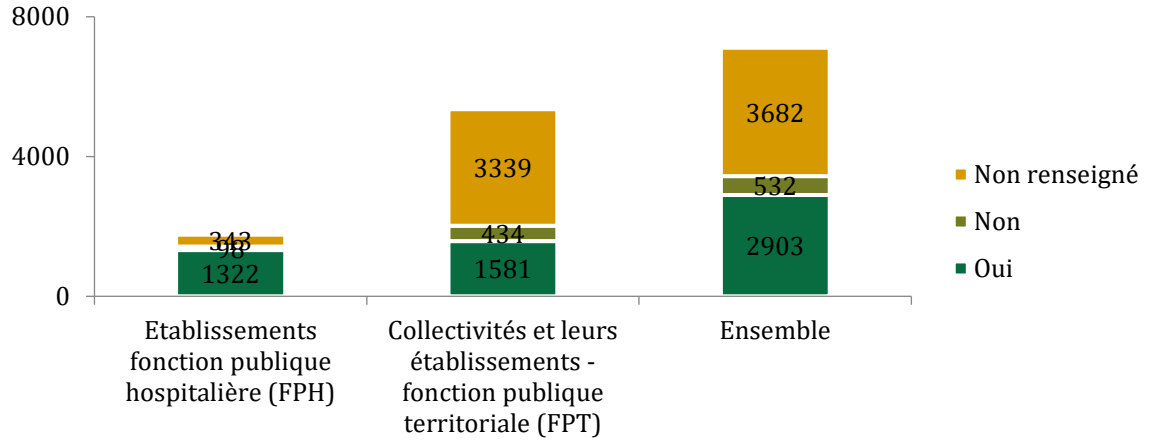
Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025.

Graphique 45 : Réponses à la question sur le secteur d'emploi



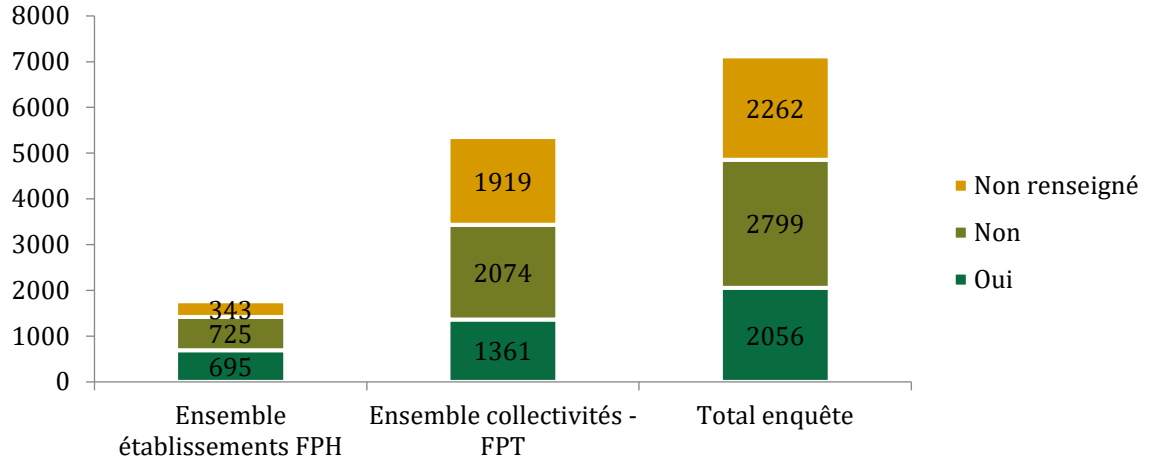
Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025.

Graphique 46 : Réponses à la question sur la connaissance décret



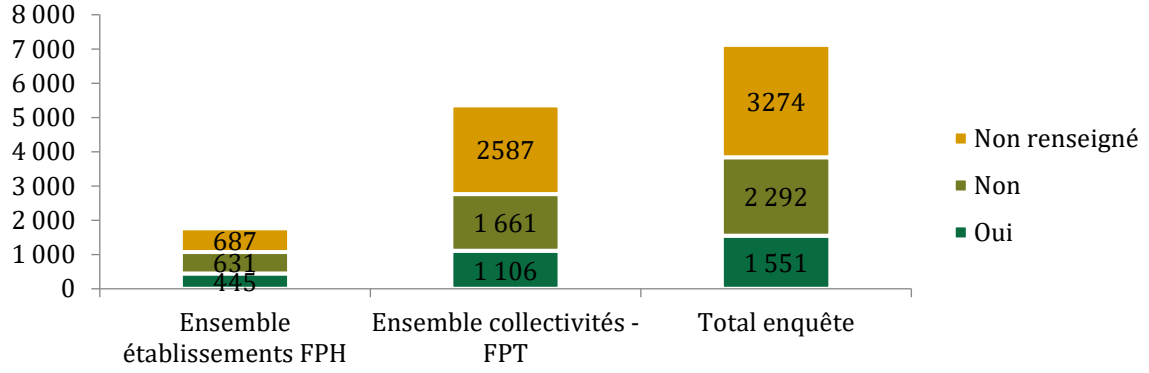
Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025.

Graphique 47 : Réponses à la question sur l'évaluation de l'impact budgétaire du décret



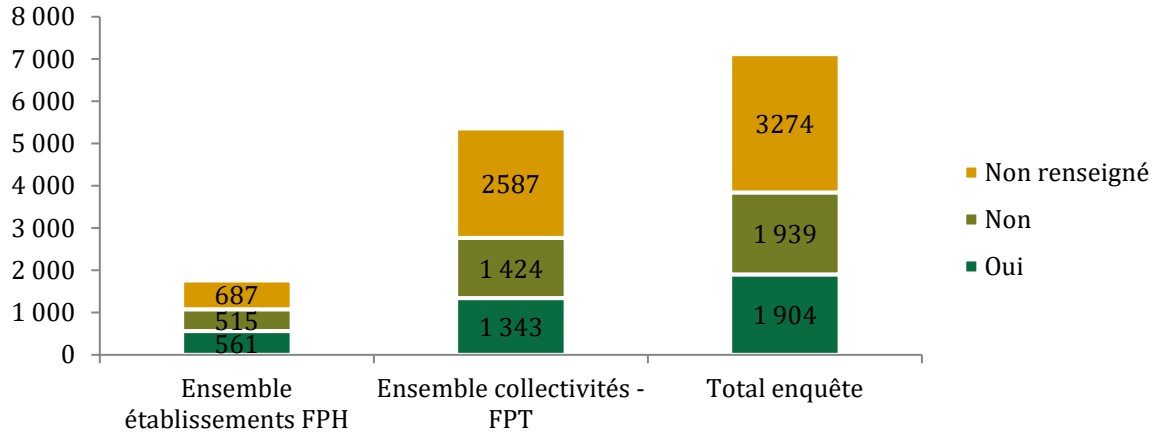
Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025.

Graphique 48 : Réponses à la question sur l'abandon du recrutement de titulaires



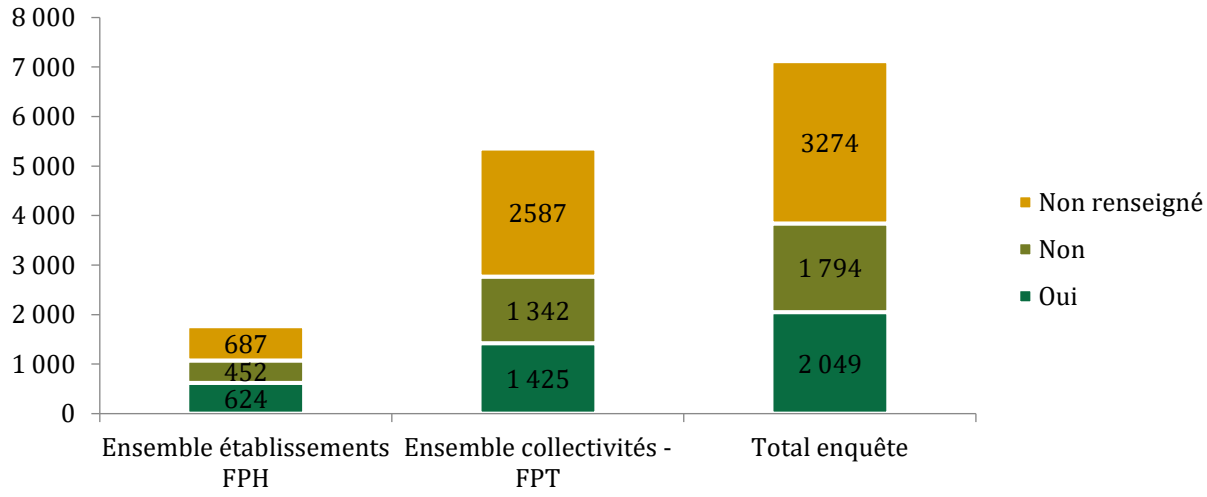
Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025.

Graphique 49 : Réponses à la question sur la hausse du recours à l'emploi contractuel



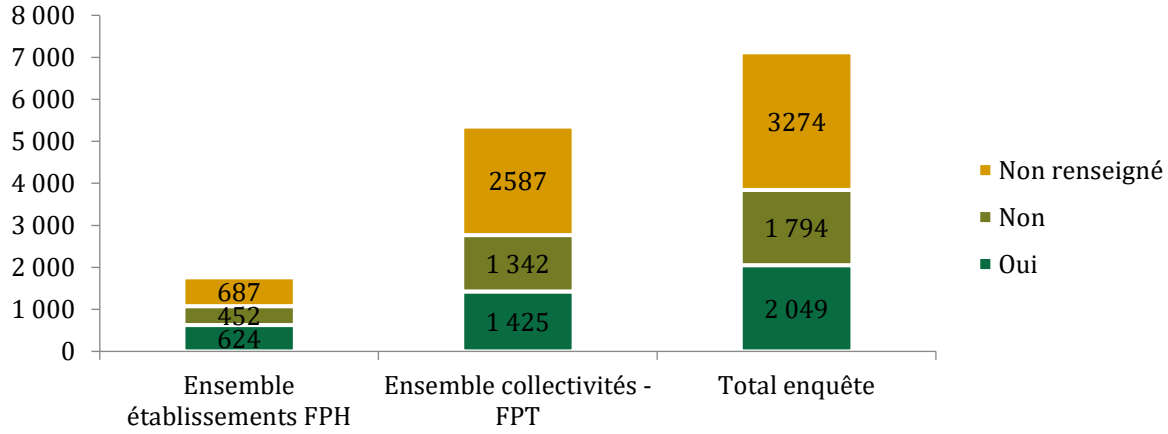
Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025.

Graphique 50 : Réponses à la question sur la révision de la doctrine de titularisation



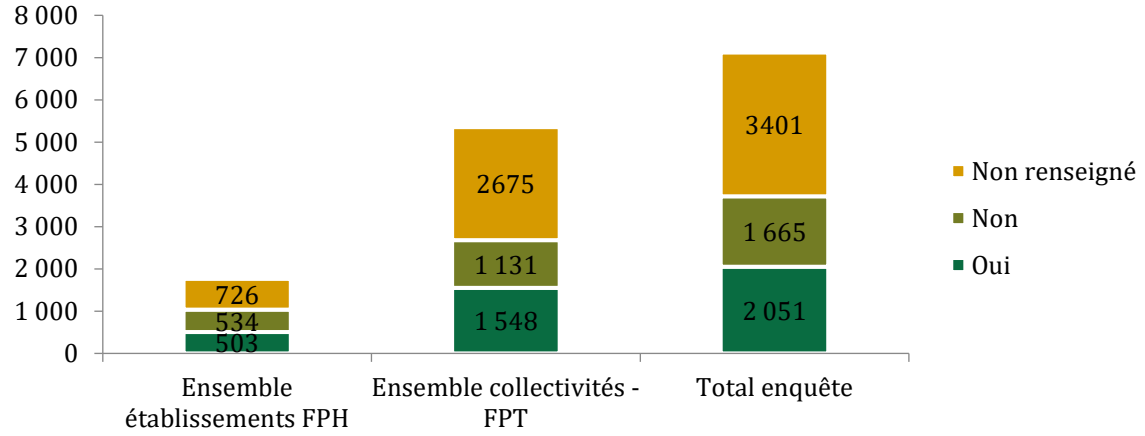
Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025.

Graphique 51 : Réponses à la question sur la hausse du recours aux prestataires extérieurs



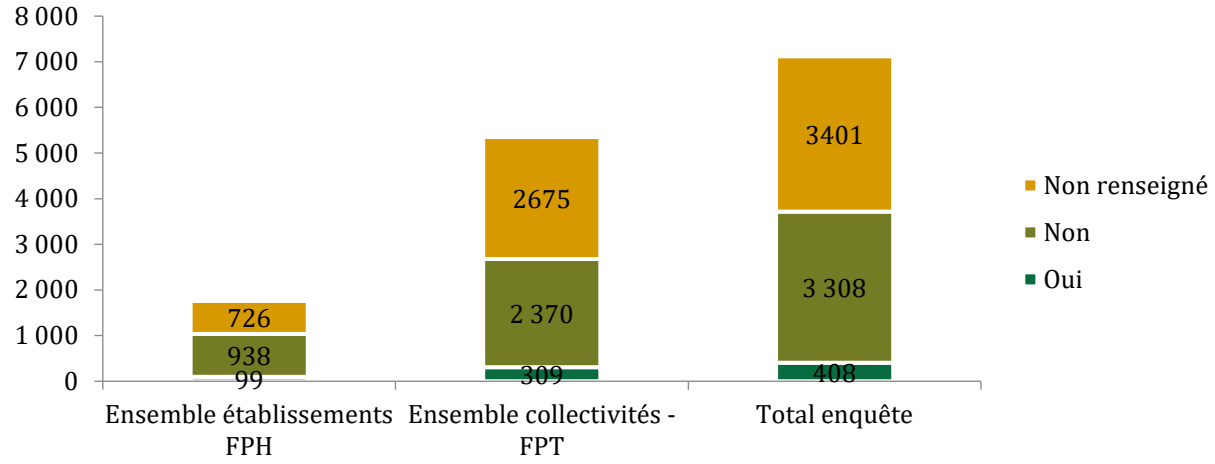
Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025.

Graphique 52 : Réponses à la question sur la hausse de la gestion externalisée de missions ou de fonctions de service public



Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025.

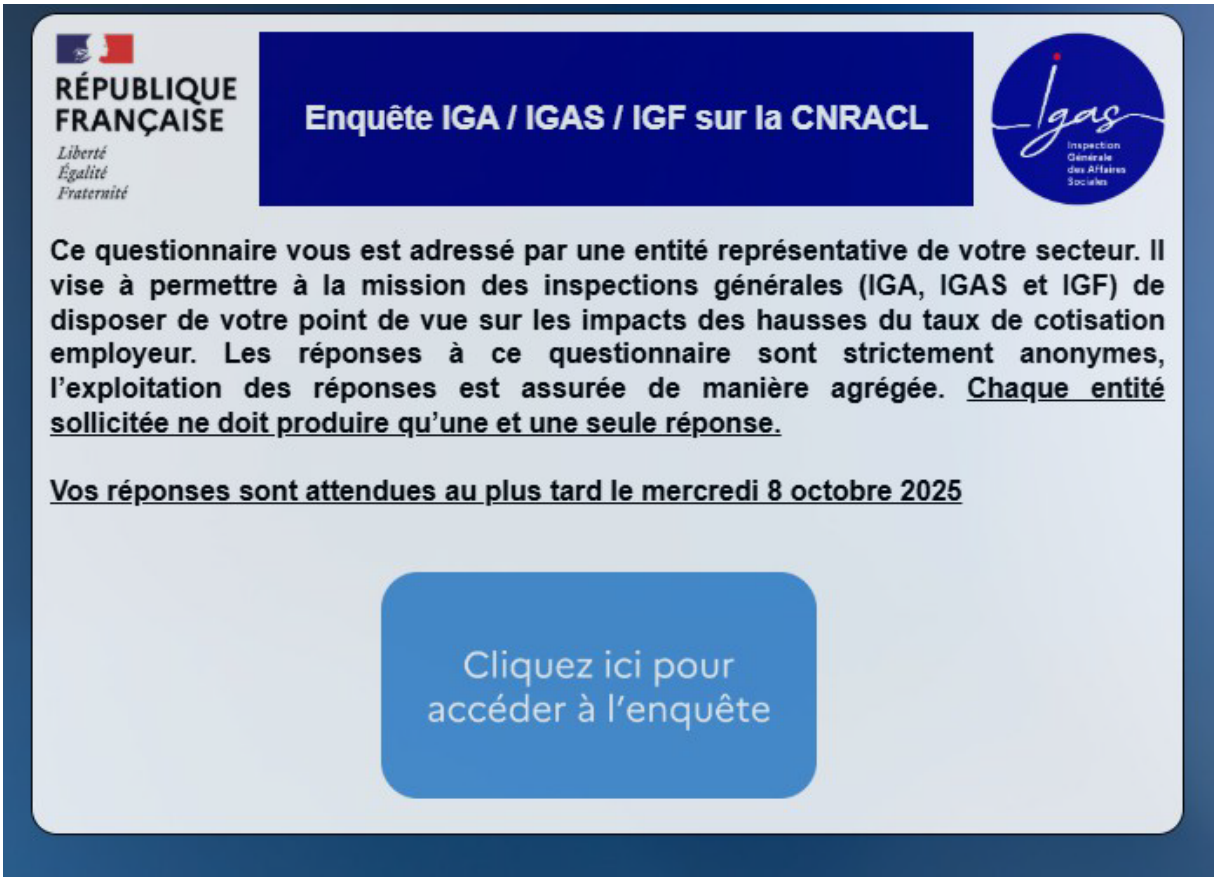
Graphique 53 : Réponses à la question sur la hausse du recours à l'intérim

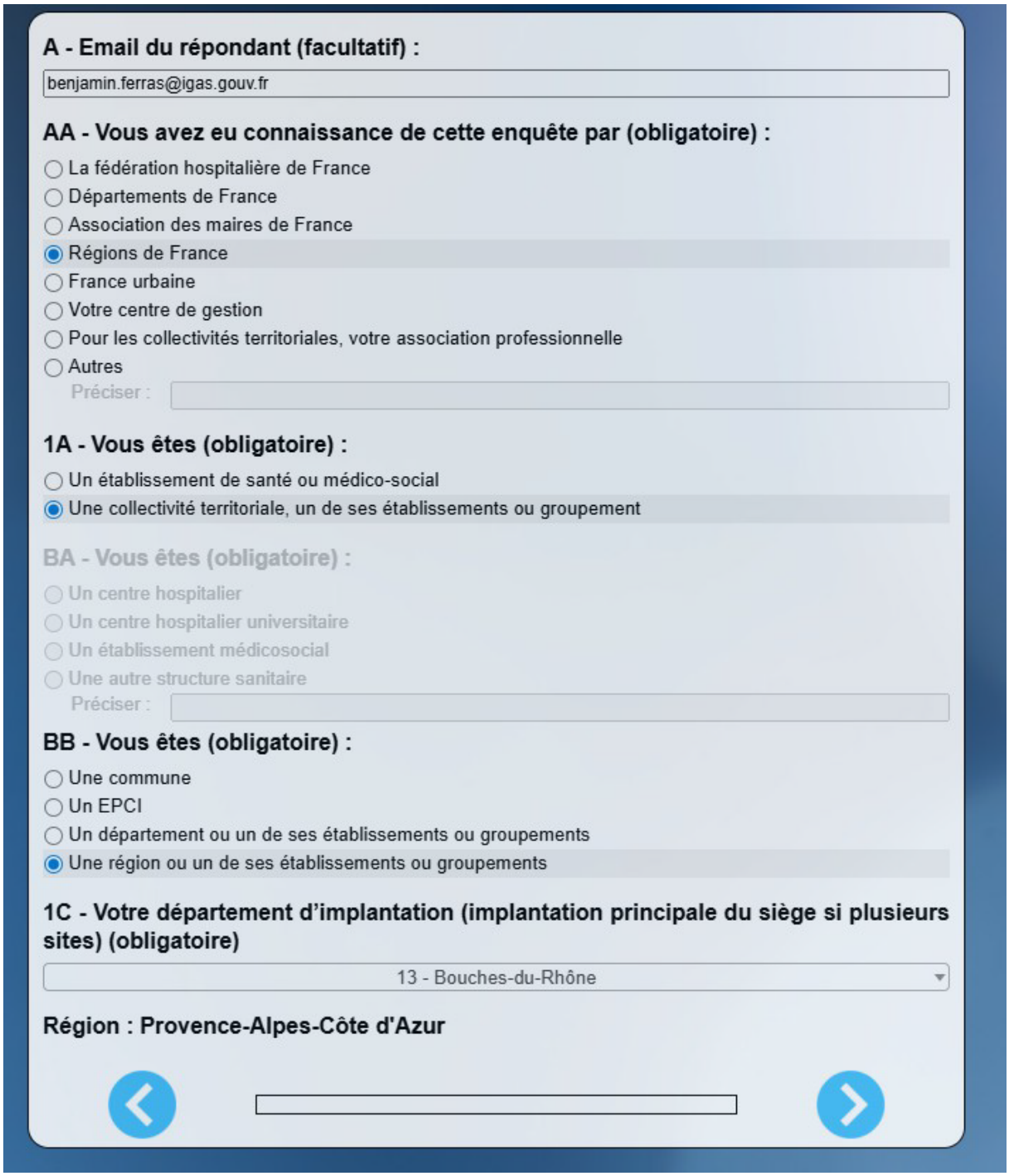


Source : Mission - Enquête administrée auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers entre le 24 septembre et le 24 octobre 2025.

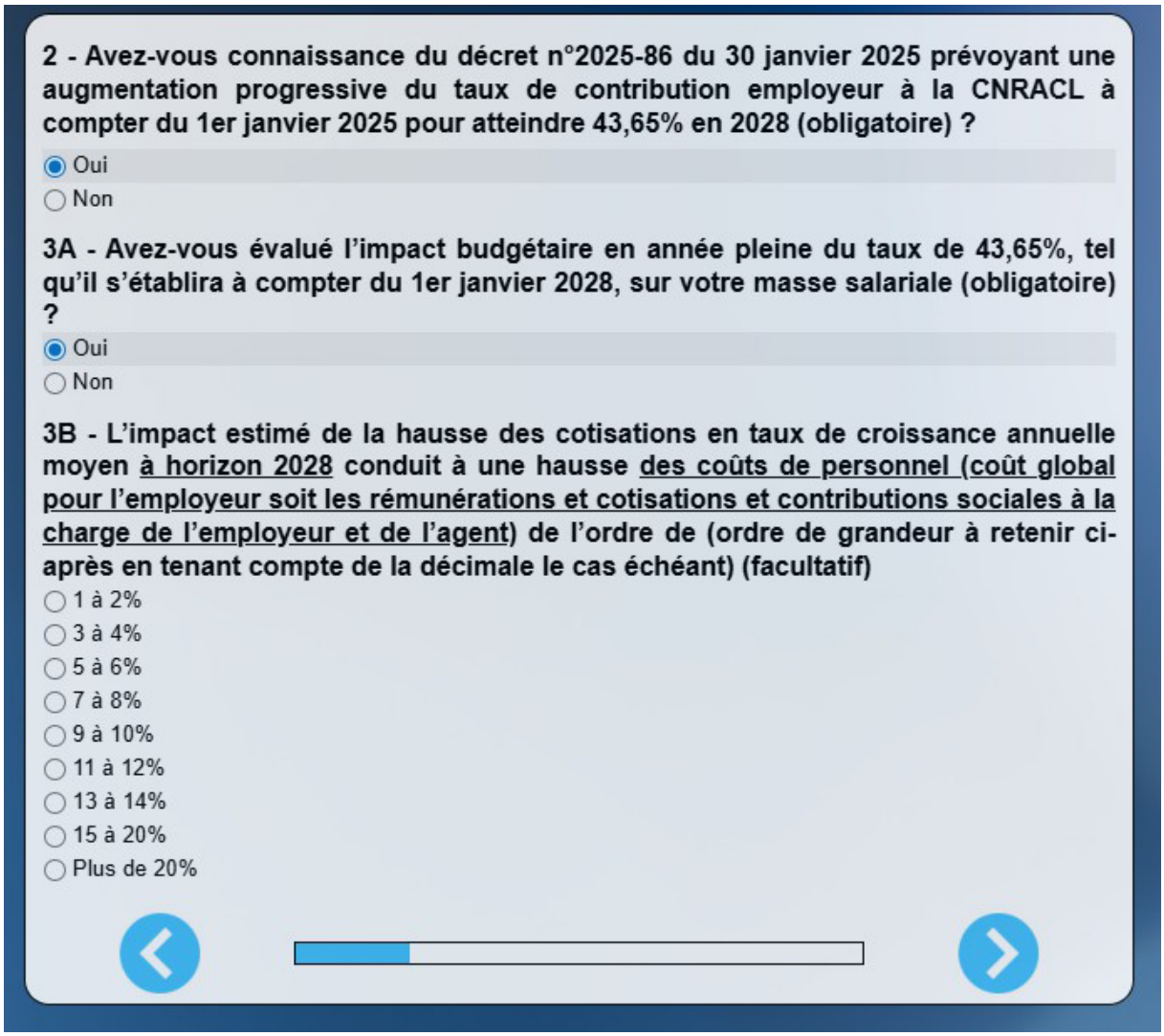
Addendum n°2 - Fac-similé du questionnaire administré en ligne

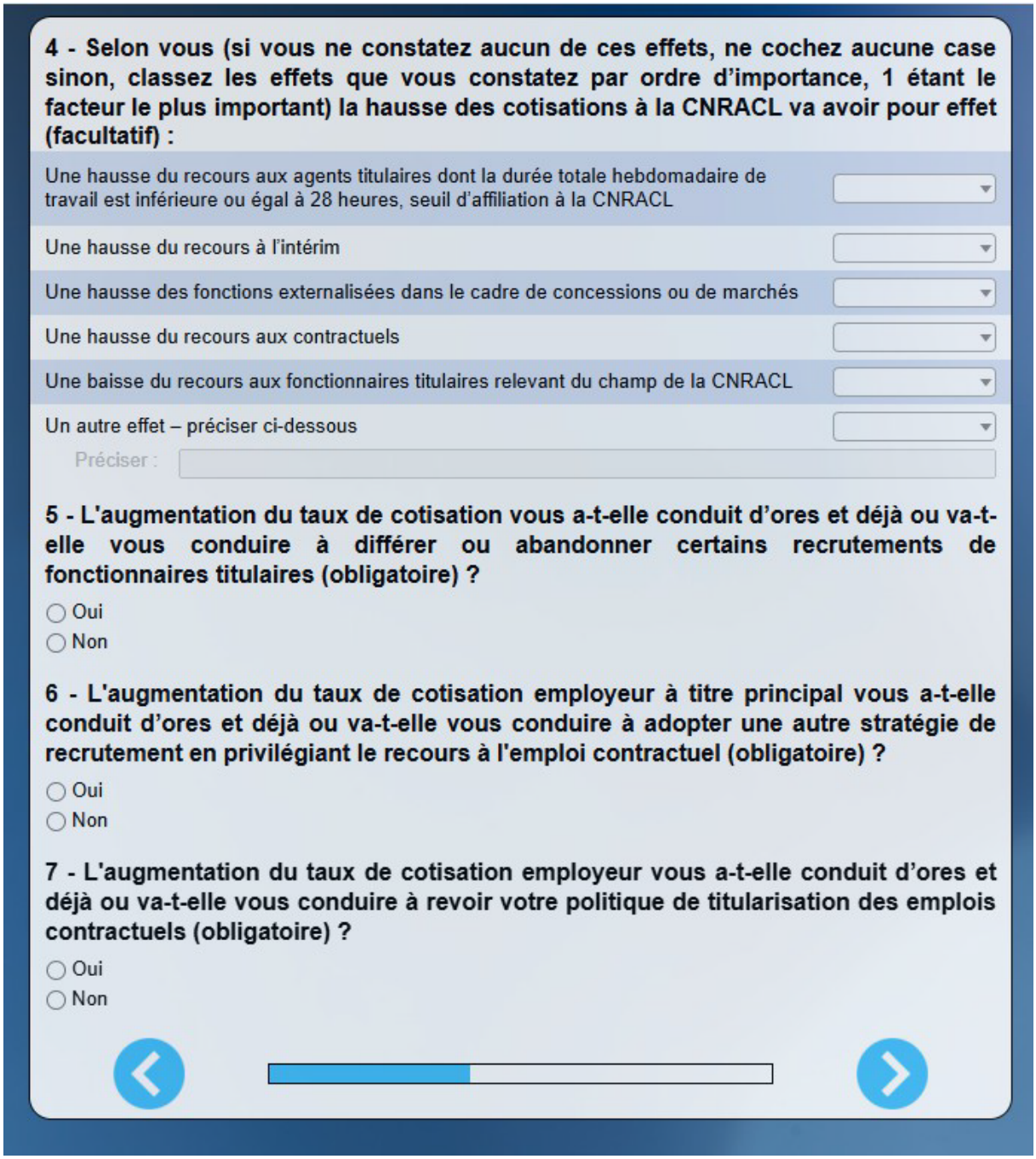
La version reproduite ici est test : il convient de ne pas prendre en compte les items renseignés. Cette version ne comprend pas la question finale portant sur la compensation accordée aux établissements publics de santé et médico sociaux, insérée à la demande des représentants des employeurs hospitaliers. Par nature, cette question n'a été posée qu'aux répondants déclarant en début d'enquête relever de ces catégories



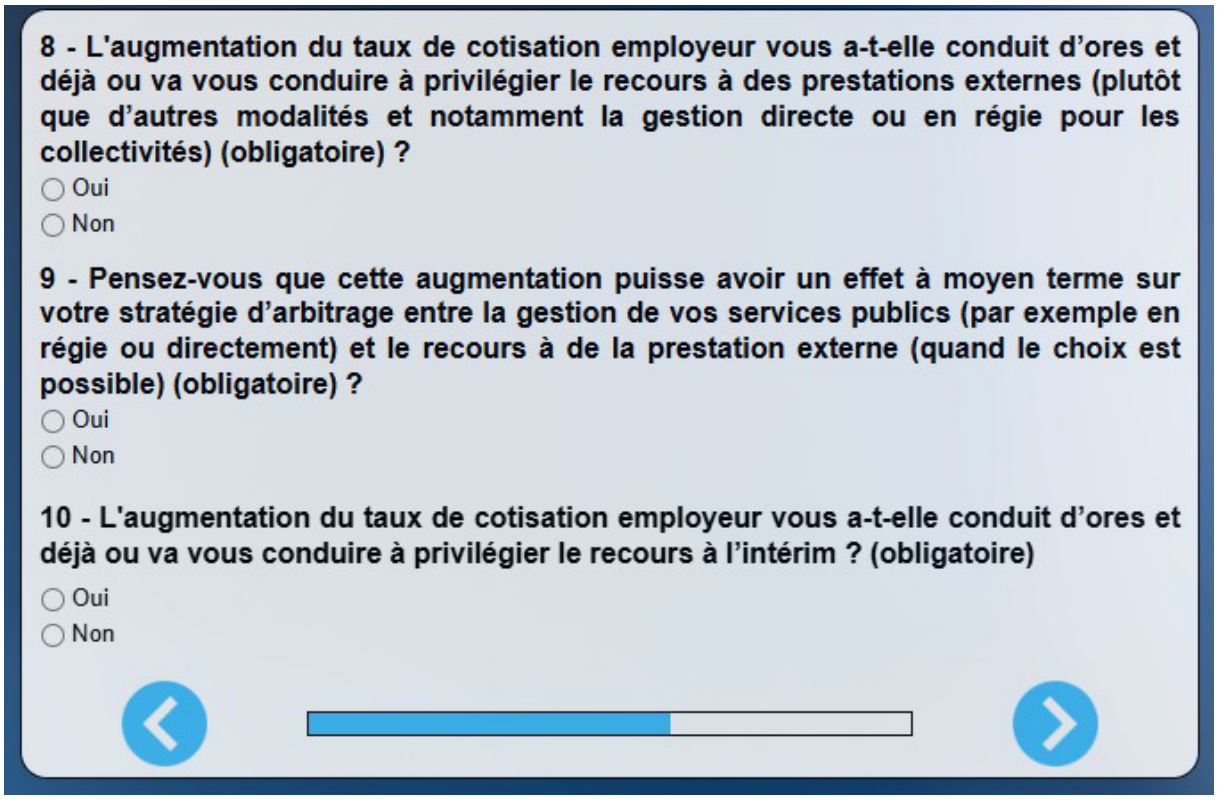

A - Email du répondant (facultatif) :
benjamin.ferras@igas.gouv.fr
AA - Vous avez eu connaissance de cette enquête par (obligatoire) :
La fédération hospitalière de France
Départements de France
Association des maires de France
Régions de France
France urbaine
Votre centre de gestion
Pour les collectivités territoriales, votre association professionnelle
Autres
Préciser :
1A - Vous êtes (obligatoire) :
Un établissement de santé ou médico-social
Une collectivité territoriale, un de ses établissements ou groupement
BA - Vous êtes (obligatoire) :
Un centre hospitalier
Un centre hospitalier universitaire
Un établissement médicosocial
Une autre structure sanitaire
Préciser :
BB - Vous êtes (obligatoire) :
Une commune
Un EPCI
Un département ou un de ses établissements ou groupements
Une région ou un de ses établissements ou groupements
1C - Votre département d'implantation (implantation principale du siège si plusieurs sites) (obligatoire)
13 - Bouches-du-Rhône
Région : Provence-Alpes-Côte d'Azur

Annexe VII

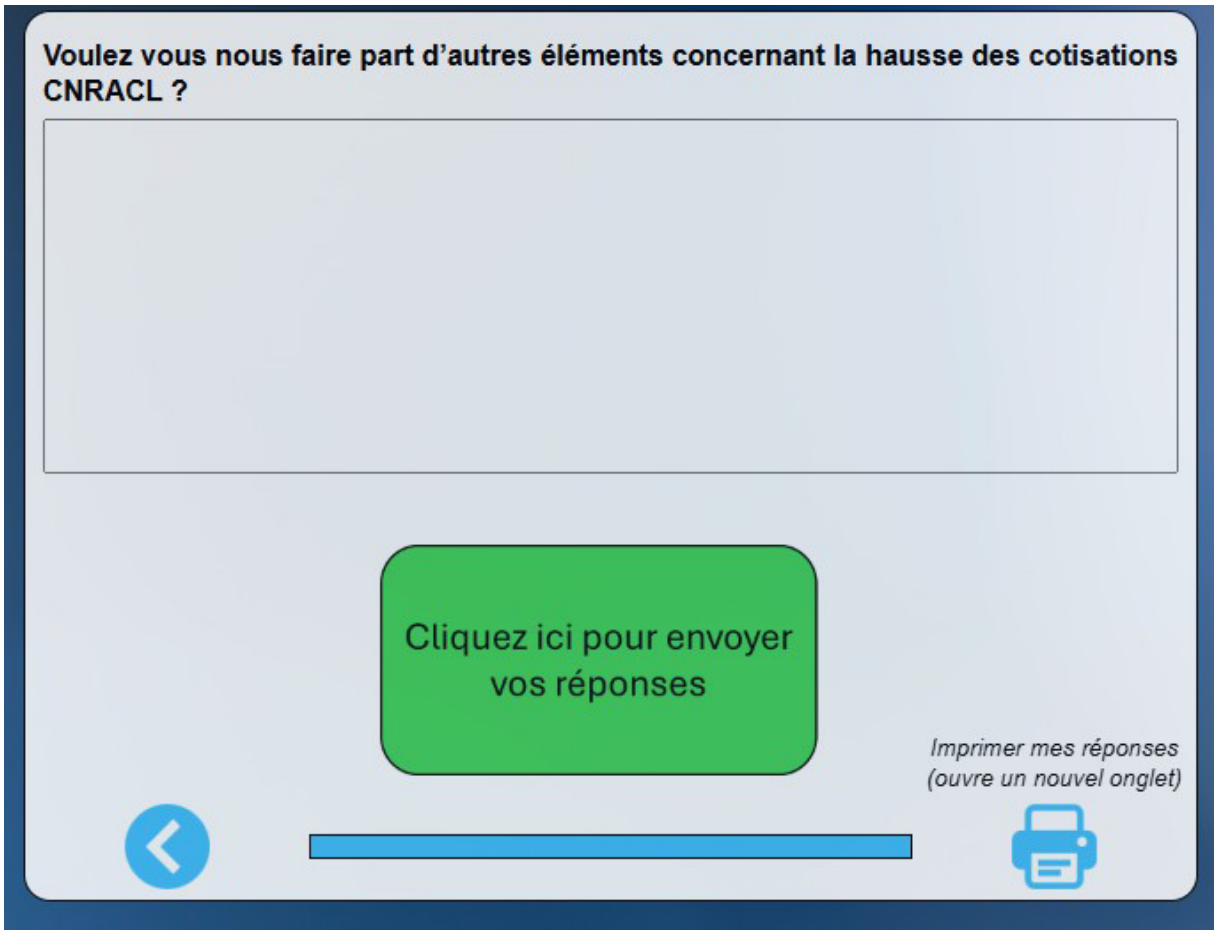

2 - Avez-vous connaissance du décret n°2025-86 du 30 janvier 2025 prévoyant une augmentation progressive du taux de contribution employeur à la CNRACL à compter du 1er janvier 2025 pour atteindre 43,65% en 2028 (obligatoire) ?
Oui
Non
3A - Avez-vous évalué l'impact budgétaire en année pleine du taux de 43,65%, tel qu'il s'établira à compter du 1er janvier 2028, sur votre masse salariale (obligatoire) ?
Oui
Non
3B - L'impact estimé de la hausse des cotisations en taux de croissance annuelle moyen à horizon 2028 conduit à une hausse des coûts de personnel (coût global pour l'employeur soit les rémunérations et cotisations et contributions sociales à la charge de l'employeur et de l'agent) de l'ordre de (ordre de grandeur à retenir ci-après en tenant compte de la décimale le cas échéant) (facultatif)
1 à 2%
3 à 4%
5 à 6%
7 à 8%
9 à 10%
11 à 12%
13 à 14%
15 à 20%
Plus de 20%


4 - Selon vous (si vous ne constatez aucun de ces effets, ne cochez aucune case sinon, classez les effets que vous constatez par ordre d'importance, 1 étant le facteur le plus important) la hausse des cotisations à la CNRACL va avoir pour effet (facultatif) :
Une hausse du recours aux agents titulaires dont la durée totale hebdomadaire de travail est inférieure ou égal à 28 heures, seuil d'affiliation à la CNRACL
Une hausse du recours à l'intérim
Une hausse des fonctions externalisées dans le cadre de concessions ou de marchés
Une hausse du recours aux contractuels
Une baisse du recours aux fonctionnaires titulaires relevant du champ de la CNRACL
Un autre effet – préciser ci-dessous
Préciser :
5 - L'augmentation du taux de cotisation vous a-t-elle conduit d'ores et déjà ou va-t-elle vous conduire à différer ou abandonner certains recrutements de fonctionnaires titulaires (obligatoire) ?
Oui
Non
6 - L'augmentation du taux de cotisation employeur à titre principal vous a-t-elle conduit d'ores et déjà ou va-t-elle vous conduire à adopter une autre stratégie de recrutement en privilégiant le recours à l'emploi contractuel (obligatoire) ?
Oui
Non
7 - L'augmentation du taux de cotisation employeur vous a-t-elle conduit d'ores et déjà ou va-t-elle vous conduire à revoir votre politique de titularisation des emplois contractuels (obligatoire) ?
Oui
Non

Annexe VII


8 - L'augmentation du taux de cotisation employeur vous a-t-elle conduit d'ores et déjà ou va vous conduire à privilégier le recours à des prestations externes (plutôt que d'autres modalités et notamment la gestion directe ou en régie pour les collectivités) (obligatoire) ?
Oui
Non
9 - Pensez-vous que cette augmentation puisse avoir un effet à moyen terme sur votre stratégie d'arbitrage entre la gestion de vos services publics (par exemple en régie ou directement) et le recours à de la prestation externe (quand le choix est possible) (obligatoire) ?
Oui
Non
10 - L'augmentation du taux de cotisation employeur vous a-t-elle conduit d'ores et déjà ou va vous conduire à privilégier le recours à l'intérim ? (obligatoire)
Oui
Non

Annexe VII


Voulez vous nous faire part d'autres éléments concernant la hausse des cotisations CNRACL ?
Cliquez ici pour envoyer vos réponses
Imprimer mes réponses (ouvre un nouvel onglet)

ANNEXE VIII

La couverture du risque invalidité et l'opportunité de la séparer de celle du risque vieillesse au sein de la CNRACL

SOMMAIRE

1. LA CNRACL PREND EN CHARGE LE RISQUE INVALIDITÉ DANS LE CADRE PROPRE AUX ADMINISTRATIONS PUBLIQUES 1

1.1. Une nécessité d'apprécier ce que recouvre la notion d'invalidité dans les différents régimes 1

1.2. La CNRACL, comme d'autres caisses de retraite, prend en charge le risque d'inaptitude définitive à l'exercice des fonctions dans le cadre plus général de l'intervention spécifique des employeurs publics 4

1.3. Le régime juridique de la couverture du risque invalidité dans la fonction publique est donc différent de celui du privé 5

1.3.1. Un critère clef commun aux secteurs privé et public : la nature professionnelle ou non professionnelle de l'affection qui a des effets puissants sur les droits à couverture des agents relevant de la CNRACL 5

1.3.2. Des conditions spécifiques doivent être remplies pour bénéficier d'une prise en charge au titre de l'invalidité par la CNRACL 6

1.3.3. Le calcul de la pension d'invalidité des agents relevant de la CNRACL 6

1.3.4. Des différences fortes d'entités de prise en charge, de niveaux et de types de couvertures entre les agents publics et privés 7

2. LES FLUX DE DÉPART EN INVALIDITÉ ONT FORTEMENT PROGRESSÉ SUR LA DERNIÈRE DÉCENNIE PUIS SE SONT STABILISÉS 9

2.1. Une dépense d'invalidité très dynamique pour la CNRACL jusqu'en 2020 9

2.2. L'allongement des durées de cotisations qui résultent des réformes des retraites accroissent le risque de basculer en invalidité 9

2.3. Dans la fonction publique hospitalière et territoriale, les dispositifs de départs anticipés limitent les départs au titre de l'invalidité 10

3. UN ENJEU FINANCIER QUI N'EST PAS NEUTRE POUR LA CNRACL ET QUI DEVRAIT ÊTRE MIEUX IDENTIFIÉ 12

3.1. L'invalidité représente un enjeu important pour l'équilibre du régime 12

3.2. Isoler les montants consacrés à l'invalidité permettrait de clarifier ce qui relève des retraites et ce qui relève de l'invalidité donc d'améliorer le pilotage par risque et le pilotage d'ensemble de la CNRACL 13

1. La CNRACL prend en charge le risque invalidité dans le cadre propre aux administrations publiques[1]

1.1. Une nécessité d'apprécier ce que recouvre la notion d'invalidité dans les différents régimes

La notion même d'invalidité **revêt de nombreux sens en matière de sécurité sociale et de protection sociale.**

Au plan comptable, dans les comptes de la protection sociale, compte satellite de comptabilité nationale, dans le respect des standards fixés au niveau européen par Eurostat, **la couverture de l'invalidité relève du champ plus général des dépenses de santé**. Elle constitue un des modes d'intervention au titre de ce risque comprenant à la fois la prise en charge du handicap et celle de l'invalidité, entendue ici comme incapacité à exercer une activité professionnelle[2]. Ces couvertures sont bien distinguées des prestations servies au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles, ces accidents et maladies pouvant aussi être à l'origine d'une incapacité à exercer l'emploi précédemment occupé ou toute occupation professionnelle[3].

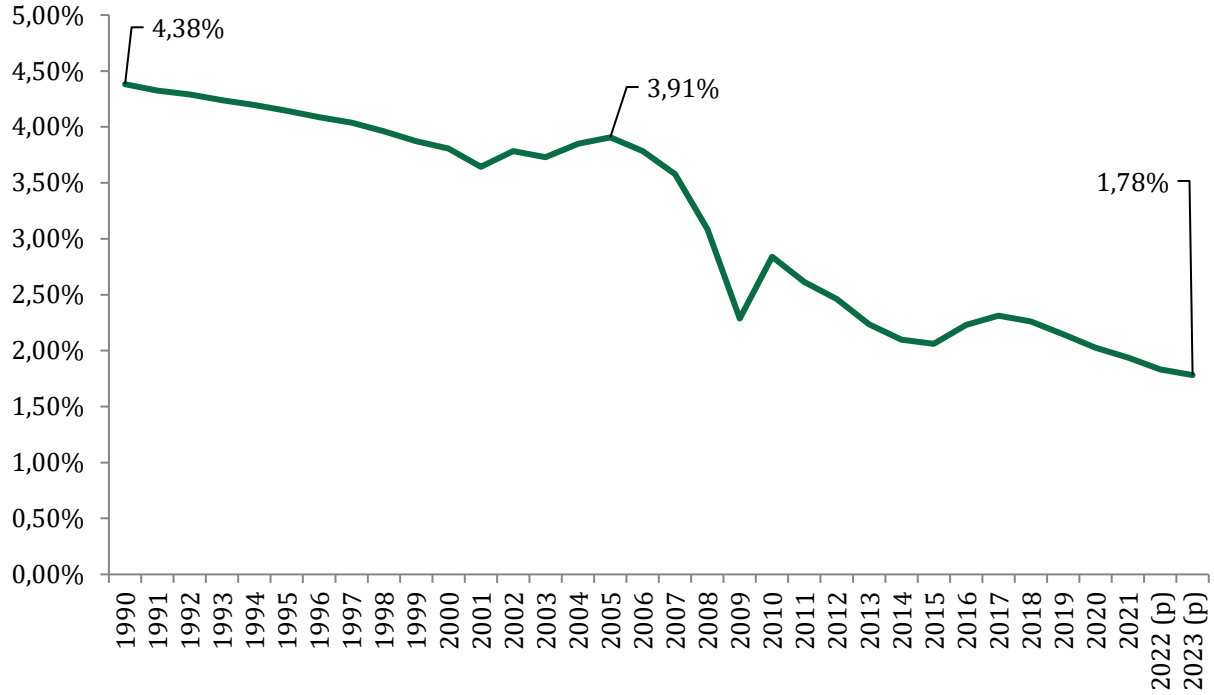
Le graphique 1 montre la part décroissante des dépenses d'invalidité entendues ici au sens des comptes de la protection sociale au sein de l'ensemble des dépenses de prestations de la CNRACL.

[1] Les données ci-après sont issues des éléments transmis par la CNRACL à la mission. Une approche de synthèse est proposée par les services statistiques de la caisse des dépôts et consignations (CDC) : Pierrick Joubert et Gabin Langevin, *Évolution des départs en invalidité des fonctionnaires territoriaux et hospitalier*s, questions de politiques sociales, Les études, n°43, février 2025.

[2] Ainsi, au sens des comptes de la protection sociale « *Le sous-risque invalidité et handicap couvre l'inaptitude permanente ou durable à exercer des activités économiques et sociales, lorsque cette inaptitude n'est pas la conséquence d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle. Les principales prestations sociales de ce sous-risque sont (i) l'allocation aux adultes handicapés (AAH), (ii) les services fournis par les établissements médico-sociaux en matière d'accueil, d'accompagnement et d'hébergement des personnes handicapées et (iii) les pensions et rentes d'invalidité.* » *in* Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), *La protection sociale e France et en Europe en 2024*, édition 2025 des comptes e la protection sociale, décembre 2025.

[3] Au sens des comptes de la protection sociale « *Le sous-risque AT-MP correspond aux accidents liés au travail et au trajet domicile-travail ainsi qu'aux maladies qualifiées de professionnelles par la réglementation de la Sécurité sociale. Les principales prestations sociales de ce sous-risque sont (i) les pensions et rentes AT-MP et (ii) les prestations liées à l'indemnisation des maladies de l'amiante.* » *in* Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), *La protection sociale e France et en Europe en 2024*, édition 2025 des comptes e la protection sociale, décembre 2025.

Graphique 1 : Part des dépenses d'invalidité dans l'ensemble des dépenses de prestations de la CNRACL au sens des comptes de la protection sociale – entre 1990 et 2023 – en%



Source : Comptes de la protection sociale. Travaux Drees à la demande de la mission. Travaux mission. Données provisoires pour 2022 et 2023

Si ces distinctions sont des conventions retenues de longue date en comptabilité nationale et en comptabilité européenne, les couvertures servies effectivement varient cependant fortement selon l'entité prenant en charge le risque, le statut de la personne frappée d'incapacité professionnelle, **la nature de l'incapacité** dont elle est l'objet **et, enfin, le type de frais pris en charge** au titre de l'incapacité :

- **L'entité prenant en charge le risque, en tout ou partie, peut être l'employeur, un régime de sécurité sociale, un entité tierce** (assurance, mutuelle ou institut de prévoyance) ; au demeurant, il est fréquent que ces couvertures interviennent de manière concomitante en ce que les démarches de développement de la protection sociale complémentaire peuvent souvent concerner les incapacités professionnelles ; c'est à cette aune qu'il convient d'apprécier les évolutions en cours au sein de la fonction publique civile de l'Etat ;
- **Le statut de la personne souffrant d'incapacité professionnelle conditionne fortement les modalités de prises en charge très fortement liées à des approches socio professionnelles, deux grandes distinctions** peuvent être opérées **selon** que les personnes considérées sont des **agents publics ou** des **salariés privés** et sont des **travailleurs salariés ou** dépendants ou des travailleurs **non-salariés** ou indépendants ;

- **La nature de l'incapacité rencontrée par la personne protégée est un des éléments structurants de sa prise en charge** ; dans le cadre des segmentations socioprofessionnelles des couvertures, les entités -de sécurité sociale ou de protection sociale complémentaire facultative ou obligatoire- peuvent prendre en charge, alternativement ou cumulativement et dans ce dernier cas parfois de manière différenciée, d'une part, l'incapacité d'exercer l'emploi occupé par la personne protégée à la date de son incapacité et, d'autre part, l'incapacité à exercer toute activité professionnelle à la date de l'incapacité ; ces couvertures sont en outre combinées à des obligations spécifiques pouvant peser sur l'employeur telle que, dans le secteur privé, l'obligation de reclassement[4] ;
- **Une incapacité peut générer des dépenses de santé courantes ou exceptionnelles du fait de la maladie ou de l'affection de toutes natures rencontrées par la personne considérée** ; elle peut en outre justifier des soutiens spécifiques ; ces soutiens s'entendent sans préjudice de ceux offerts au titre d'un handicap éventuel, qui peuvent revêtir un caractère subsidiaire ou complémentaire à ceux offerts au titre de l'incapacité.

Si la prise en charge des prestations en espèces ou en nature au titre du handicap transcende les éventuelles spécificités statutaires, le champ de l'invalidité et / ou de l'incapacité professionnelle est un de ceux qui demeure les plus différenciés au sein de la sécurité sociale et de la protection sociale en ce que les couvertures offertes sont de natures très différentes pour, schématiquement, **quatre ensembles socioprofessionnels distincts** :

- **Les travailleurs salariés** qui peuvent être pris en charge, d'une part, au titre de l'invalidité pour des accidents à caractère non professionnel ou, d'autre part, au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles ; ils bénéficient de couvertures en sécurité sociale par le régime général, le cas échéant complété par des interventions des employeurs ou d'entités spécialisées (mutuelles, compagnies d'assurance ou institutions de prévoyance) ; ces salariés du secteur privé sont en outre pris en charge au titre des prestations en nature ou en espèces au titre de la maladie, par le régime général et le cas échéant par des organismes complémentaires ;
- **Les travailleurs non-salariés, agricoles et non agricoles**, qui vont relever -tant en maladie et en vieillesse que pour les autres risques- de dispositions particulières, entraînant les interventions le plus souvent conjointes de régimes de sécurité sociale et d'organismes complémentaires ;
- **Les agents publics** qui relèvent, au titre de toutes les prestations en espèces maladie de leur employeur et, le cas échéant, d'organismes complémentaires et qui sont l'objet de dispositions tout à fait spécifiques en matière de reclassement, de maintien en emploi, de prise en charge avant le départ en retraite ou de possibilité de partir de manière anticipée à la retraite du fait d'une incapacité, d'origine professionnelle ou non ; ainsi, dans le cas où la maladie ou l'affection ont un lien avec le service, l'agent public relève alors en premier lieu du cadre spécifique du « congé pour invalidité temporaire imputable au service » (CITIS) qui dure jusqu'à la reprise des fonctions, à la mise à la retraite d'office ou encore au passage à la retraite sur demande de l'agent ;ces couvertures évoluent fortement du côté de la fonction publique d'Etat en ce qu'une nouvelle organisation est retenue, permettant de développer des couvertures au titre de la prévoyance ; ces couvertures sont variables selon que l'incapacité est liée ou non à l'activité professionnelle donc à se rapprocher sur des distinctions applicables aux salariés du secteur privé[5] ;

[4] Voir les articles L. 1226-2 et s. du code du travail.

[5] Voir l'accord interministériel du 20 octobre 2023 relatif à l'amélioration des garanties en prévoyance (incapacité de travail, invalidité, décès) dans la fonction publique de l'Etat, JORF du 3 janvier 2024.

- **Les autres personnes relevant de régimes spéciaux ou de dispositions spécifiques**, le plus souvent en accord avec une prise en charge dérogatoire au titre de la vieillesse et relevant du secteur public, à l'instar, par exemple, du Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE) ; régime spécial dont la gestion est, comme celle de la CNRACL, confiée à la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

1.2. La CNRACL, comme d'autres caisses de retraite, prend en charge le risque d'inaptitude définitive à l'exercice des fonctions dans le cadre plus général de l'intervention spécifique des employeurs publics

Le dispositif d'invalidité couvre le risque de ne plus pouvoir travailler dans des conditions normales à la suite d'un accident ou d'une maladie d'origine professionnelle ou non professionnelle. Comme indiqué ci-dessus, la distinction est en cours du côté de la fonction publique d'Etat. Elle n'est pas encore autant affirmée du côté des fonctions publiques territoriales et hospitalières.

En effet, pour celles -ci, **la CNRACL, en tant que régime de base, couvre les risques d'inaptitude définitive à l'exercice des fonctions du fonctionnaire titulaire et stagiaire, qu'ils surviennent en service ou en dehors du service, par l'attribution d'une pension** d'invalidité. Celle-ci peut être accompagnée d'accessoires comme la rente d'invalidité et la majoration pour assistance d'une tierce personne.

Ainsi, la CNRACL intervient sur la base d'une incapacité non pas temporaire (prise en charge par l'employeur ou les dispositifs de prévoyance) mais une fois que cette incapacité est définitivement constatée et que son origine professionnelle ou non est avérée.

La CNRACL intervient de deux manières : d'une part, en couvrant la période d'invalidité et en permettant à l'agent de disposer non seulement d'un revenu de remplacement mais aussi, pendant cette période, d'une validation de ses droits à retraite et, d'autre part, en permettant à l'agent dans l'incapacité de reprendre son activité professionnelle ou toute activité professionnelle de prendre sa retraite de manière anticipée.

Au sens spécifique retenu par les comptes de la protection sociale, en 2023, les dépenses totales liées aux pensions d'invalidité en France se sont élevées à 8,9 Mds€, tous régimes confondus. Compte tenu de son importance, le régime général concentre à lui seul quatre cinquièmes des bénéficiaires ainsi que des enjeux financiers associés, celui de la fonction publique, 10% des bénéficiaires.

L'organisation socio professionnelle a un impact très lourd non seulement sur les modes de prise en charge de l'invalidité mais aussi sur le régime ou la branche supportant en tout partie ces dépenses, comme on l'a indiqué (*supra*, 1.1).

Pour les salariés du secteur privé, les branches maladie, accidents du travail - maladies professionnelles et retraite sont chacune amenées à intervenir : la branche maladie au titre de la prise en charge des accidents et maladies non professionnelles mais aussi des soins et dépenses de santé découlant des différentes affections ; la branche accidents du travail et maladies professionnelles au titre de toutes les maladies, accident sou affections présentant un lien avéré avec l'activité professionnelle, elle prend en charge à ce titre tant les prestations en nature que les prestations en espèces ; la branche retraite au titre des dispositifs de validation de droits ou encore au titre des départs anticipés à la retraite.

De nombreux régimes de retraite sont compétents en matière d'invalidité, entendue ici le plus souvent comme mode de couverture des affections empêchant la reprise d'une activité professionnelle en l'absence de branche ou de régime dédié aux affections issues spécifiquement de l'activité professionnelle. Néanmoins, le principal régime de retraite de base couvrant les salariés du secteur privé, la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) ne prend pas en charge l'invalidité. En effet, les pensions d'invalidité des salariés du secteur privé sont servies par la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM).

Mais **la CNRACL** prend en charge, au titre de l'invalidité et de la retraite, d'une part les périodes d'incapacité des agents qui lui sont affiliés et d'autre part leurs droits à retraite et départs en retraite en cas d'invalidité. En cela, elle **se rapproche du cadre mis en place pour les différents agents publics.**

1.3. Le régime juridique de la couverture du risque invalidité dans la fonction publique est donc différent de celui du privé

La CNRACL est un régime de base qui couvre les risques d'inaptitude définitive à l'exercice des fonctions du fonctionnaire, qu'ils surviennent en service ou en dehors du service, par l'attribution d'une pension d'invalidité.

1.3.1. Un critère clef commun aux secteurs privé et public : la nature professionnelle ou non professionnelle de l'affection qui a des effets puissants sur les droits à couverture des agents relevant de la CNRACL

Si l'accident ou la maladie ont un lien avéré avec l'activité professionnelle, les modes de prise en charge (compétence de l'employeur et/ou des différentes branches du régime de sécurité sociale) des prestations en espèces et en nature **varient, tout comme la nature et le niveau de la couverture des risques.** Ainsi, pour les agents titulaires des fonctions publiques territoriales et hospitalières relevant de la CNRACL :

- Si l'invalidité ne résulte pas de l'exercice des fonctions alors : « *Le fonctionnaire qui se trouve dans l'incapacité permanente de continuer ses fonctions en raison d'une invalidité ne résultant pas du service peut être mis à la retraite par anticipation soit sur demande, soit d'office.* »[6] ;
- Si l'invalidité est imputable au service, une rente viagère d'invalidité peut s'y ajouter, dans la limite de 100 % du traitement de base ;
- Un cadre spécifique régit par ailleurs l'invalidité résultant d'un accident de service ou de trajet: « *Le fonctionnaire qui a été mis dans l'impossibilité permanente de continuer ses fonctions en raison d'infirmités résultant de blessures ou de maladies contractées ou aggravées, soit en service, soit en accomplissant un acte de dévouement dans un intérêt public, soit en exposant ses jours pour sauver la vie d'une ou plusieurs personnes, peut être mis à la retraite par anticipation soit sur sa demande, soit d'office.* »[7].

[6] Voir l'article 39 du décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales.

[7] Voir l'article 36 du décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales.

1.3.2. Des conditions spécifiques doivent être remplies pour bénéficier d'une prise en charge au titre de l'invalidité par la CNRACL

Dans le cadre de droit commun, le droit à pension de retraite n'est ouvert aux agents affiliés à la CNRACL que « *après quinze années accomplies de services civils et militaires effectifs* » mais cette condition n'est pas opposable « *aux fonctionnaires rayés des cadres pour invalidité résultant ou non de l'exercice des fonctions* »[8]**. Si cette condition d'ancienneté n'est pas requise en matière d'invalidité, l'agent doit cependant remplir plusieurs conditions :**

- **Le fonctionnaire doit être titulaire**, ce qui exclut les stagiaires de la fonction publique qui relèvent d'un cadre juridique particulier ;
- Le fonctionnaire doit de plus
  - **avoir bénéficié de congés pour raison de santé statutaires ;**
  - **avoir contracté une infirmité ou l'avoir aggravée** durant une période valable pour la retraite CNRACL ;
  - **être dans l'impossibilité définitive et absolue de continuer l'exercice de ses fonctions** ; l'incapacité doit donc être permanente ; ainsi, l'agent atteint d'une invalidité non définitive qui a épuisé les congés de maladie prévus par son statut ne bénéficiera pas d'une pension d'invalidité mais pourra éventuellement prétendre à une allocation d'invalidité temporaire[9] (, ces prestations sont à la charge de l'employeur ;
  - **ne pas pouvoir être reclassé** ; si l'agent refuse un ou plusieurs postes pour un motif non lié à son état de santé, le fonctionnaire peut se voir opposer un rejet de droit à pension.

1.3.3. Le calcul de la pension d'invalidité des agents relevant de la CNRACL

Elle est **calculée comme la pension de retraite de droit commun** :

*[nb de trimestres liquidables * (75% du traitement retenu pour le calcul de la pension)] / nb de trimestres requis pour obtenir une pension au taux maximal).*

Si le taux d'invalidité de l'agent est au moins égal à 60%, la pension ne peut être inférieure à la moitié du traitement brut retenu pour le calcul de la pension.

Pour le fonctionnaire mis à la retraite pour invalidité imputable au service, ce montant garanti s'applique à la seule pension de retraite versée e manière anticipée : les éventuelles rentes et majoration spéciale lui seront accordées en plus.

[8] Voir l'article 7 du décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales.

[9] Voir l'article 6 du décret n°60-58 du 11 janvier 1960 relatif au régime de sécurité sociale des agents permanents des départements, des communes et de leurs établissements publics n'ayant pas le caractère industriel ou commercial

1.3.4. Des différences fortes d'entités de prise en charge, de niveaux et de types de couvertures entre les agents publics et privés

Comme on l'a indiqué précédemment, **une retraite au titre de l'invalidité est une admission anticipée à la retraite à la CNRACL** si bien que le fonctionnaire ne doit pas avoir atteint la limite d'âge. Si les salariés du secteur privé peuvent faire valoir leurs droits à retraite de manière anticipée du fait de leur incapacité, ils peuvent aussi être couverts, avant la liquidation de leurs pensions, par des prestations en espèces spécifiques (rentes accidents du travail maladies professionnelles, pension, d'invalidité, indemnités journalières, *etc*.)

Ainsi, pour les salariés du privé relevant du régime général, en cas d'accident sans lien avec l'activité professionnelle, la pension d'invalidité est attribuée aux assurés uniquement jusqu'à l'âge légal d'ouverture des droits à la retraite (AOD). La réforme introduite à compter de 2023[10] relève progressivement l'AOD de 62 à 64 ans[11], elle maintient cependant l'âge de fin de perception de la pension d'invalidité à 62 ans.

Au-delà, les assurés perçoivent donc une pension de retraite. Pour être éligible à cette pension de retraite, l'agent doit présenter une invalidité qui doit réduire d'au moins deux tiers la capacité de travail de l'assuré, empêchant ainsi qu'il ne perçoive un salaire supérieur au tiers de la rémunération standard pour l'emploi qu'il occupe (condition d'ordre médical). Enfin, l'assuré doit être affilié au régime général depuis au moins douze mois.

Ainsi, pour les salariés du secteur privé, la pension d'invalidité est calculée comme une fraction du salaire de référence (30%pour un invalide de catégorie1, et 50 % pour les autres catégories), ce dernier étant égal au salaire annuel moyen des dix meilleures années de la carrière.

Ce cadre est néanmoins spécifique. Les différentes couvertures et conditions d'ouverture des droits sont présentés dans le tableau 1.

[10] Voir la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

[11] La montée en charge de cette réforme a été interrompue dans le cadre de l'examen de la loi n°2025-1403 du 30 décembre 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2026.

Annexe VIII

Tableau 1 : Comparaison des prises en charge de l'incapacité, de l'invalidité et de la maladie d'origine professionnelle ou non professionnelle pour les agents titulaires et non titulaires des fonctions publiques et les salariés du secteur privé

	Agents titulaires ou stagiaires affiliés à la CNRACL (temps complet ou non complet supérieur ou égal à 28 heures hebdomadaires)		Agents titulaires ou stagiaires non affiliés à la CNRACL (temps non complet inférieur à 28 heures hebdomadaires)		Agents contractuels de droit public		Salariés du secteur privé (régime général)	
Nature du risque	*Durée de l'obligation d'indemnisation*	*Montant en % du traitement*	*Durée de l'obligation d'indemnisation*	*Montant en % du traitement*	*Durée de l'obligation d'indemnisation*	*Montant en % du traitement*	*Durée de l'obligation d'indemnisation*	*Montant en % du traitement*
Incapacité ayant un lien ou non avec l'activité professionnelle	Congé pour invalidité temporaire imputable au service (Citis) du fonctionnaire : jusqu'à la reprise des fonctions ou à la mise à la retraite d'office ou sur demande de l'agent	100% du traitement	ATMP : jusqu'à la guérison complète, la consolidation de la blessure / de l'affection ou le décès	ATMP : 100% du traitement	ATMP : jusqu'à la guérison complète, la consolidation de la blessure / de l'affection ou le décès	ATMP et maladie : fraction du traitement par l'employeur public et/ou le régime général	ATMP : jusqu'à la guérison complète, la consolidation de la blessure / de l'affection ou le décès	ATMP : 100% des revenus professionnels
	Congé maladie : selon le degré d'affection	100% ou fraction du traitement	Maladie : selon le degré d'affection	Maladie : 100% ou fraction du traitement	Maladie : selon le degré d'affection		Maladie : selon le degré d'affection	Maladie : indemnités journalières (env. 50% des revenus) après 3 jours de carence avec complément possible par l'employeur et/ou une couverture complémentaire
Invalidité	Mise à la retraite pour invalidité sur décision de l'employeur territoriale après avis des instances médicales et avis conforme de la CNRACL	Traitement indiciaire brut calculé sur les 6 derniers mois x 75% x nombre de trimestres cotisés / nombre de trimestres nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein	Invalidité reconnue si la capacité de gains est réduite des 2/3 (invalidité dont le taux est d'u moins 66%)	Montant de la pension d'invalidité fonction de la catégorie d'invalidité et des revenus professionnels annuels	Invalidité reconnue si la capacité de gain est réduite de 2/3 (taux est d'au moins 66%)	Montant de la pension d'invalidité fonction de la catégorie d'invalidité et des revenus professionnels annuels	Invalidité reconnue si la capacité de gain est réduite de 2/3 (taux est d'au moins 66%)	Montant de la pension d'invalidité fonction de la catégorie d'invalidité et des revenus professionnels annuels
Retraite	CNRACL (base et complémentaire) + RAFP (additionnel)		CNAV (base) + IRCANTEC (complémentaire par points)		CNAV (base) + IRCANTEC (complémentaire par points)		CNAV (base) + AGIRC-ARRCO (complémentaire par points)	

Source : DGCL. Travaux mission

2. Les flux de départ en invalidité ont fortement progressé sur la dernière décennie puis se sont stabilisés

2.1. Une dépense d'invalidité très dynamique pour la CNRACL jusqu'en 2020

En 2023, 7 189 nouveaux pensionnés pour invalidité ont été enregistrés à la CNRACL. Ce chiffre marque une stabilisation des flux de nouveaux pensionnés au titre de l'invalidité. Il illustre la stabilisation du nombre de pensions d'invalidité prises en charge, annuellement, par la CNRACL après une décennie d'augmentation. En effet, de 2010 à 2019, les flux de pensionnés ont augmenté de façon régulière et marquée passant par an d'un peu moins de 5 500 à 8 300 en fin de période. Après cette date, les départs en invalidité se stabilisent à un niveau relativement élevé, à hauteur de 7 000 par an. Les enjeux liés à l'invalidité sont croissants et non négligeables.

L'évolution de la pyramide des âges des fonctions publique et hospitalière explique cette croissance des prises en charge au titre de l'invalidité. Entre 2010 et 2023, l'âge médian des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers non retraités – cotisant ou non dans l'année – est passé de 43 ans à 46 ans chez les femmes et de 44 ans à plus de 48 ans chez les hommes. Les effectifs d'affiliés de plus de 50 ans ont particulièrement augmenté sur la période, passant de 30 % à 42 % pour les femmes et de 33 % à 46 % pour les hommes. Or, le taux de sinistralité[12] s'il est multifactoriel, augmente avec l'avancée en âge (tableau 2).

Tableau 2 : Taux de sinistralité en invalidité en 2023 – champ CNRACL – en % de l'ensemble des affiliés

Age	Agents hospitaliers	Agents territoriaux	Ensemble
Moins de 47 ans	0,04%	0,06%	0,05%
Entre 47 et 51 ans	0,15%	0,17%	0,16%
Entre 52 et 56 ans	0,29%	0,32%	0,31%
Entre 57 et 61 ans	0,77%	0,81%	0,80%
Entre 62 et 66 ans	1,80%	2,15%	2,08%
67 ans et plus	1,62%	6,69%	5,74%
Ensemble	0,20%	0,34%	0,29%

Source : CNRACL, Etude de l'invalidité, 2023. Travaux mission.

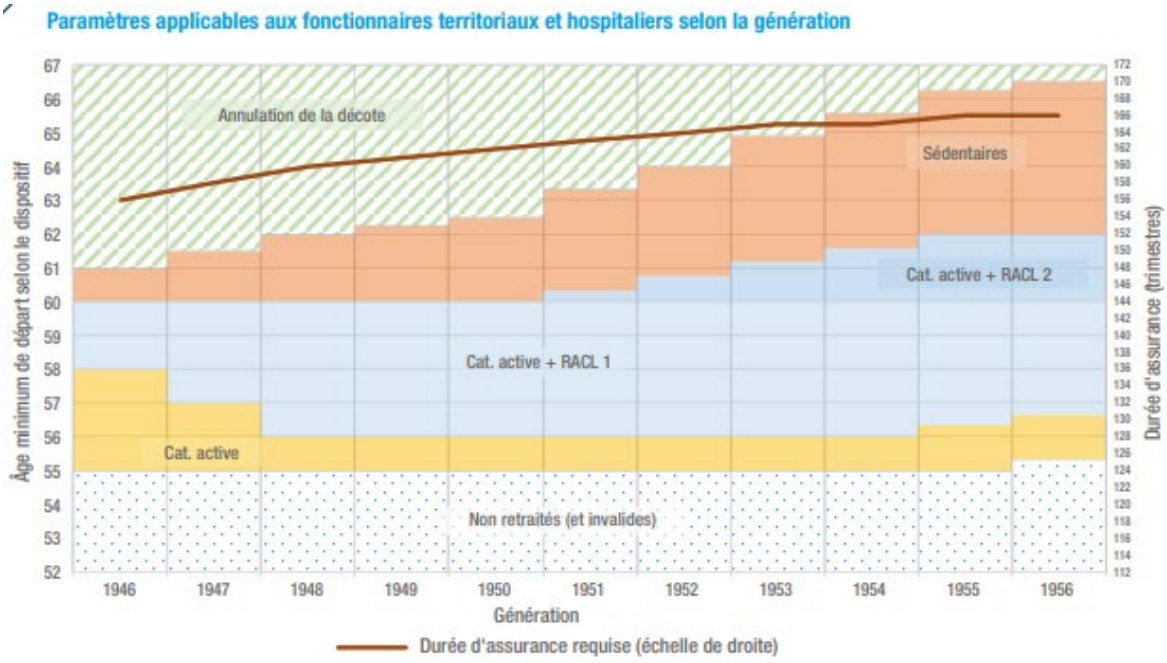
2.2. L'allongement des durées de cotisations qui résultent des réformes des retraites accroissent le risque de basculer en invalidité

Les réformes des retraites intervenues à partir des années 2000 ont eu pour effet d'allonger la durée de cotisation à travers les principaux leviers que sont le recul de l'âge d'ouverture des droits (passage de 60 à 62 ans avec la réforme de 2010), l'extension à la fonction publique du mécanisme de décote et de surcote et, enfin, l'allongement de la durée d'assurance requise pour un taux plein.

[12] Rapport entre les fonctionnaires mis en invalidité et les fonctionnaires qui n'ont pas n'ont pas encore liquidés leurs droits au 1er janvier de l'exercice

Parmi les facteurs à même d'expliquer pour une part l'augmentation de la prévalence de l'invalidité sur la décennie 2010-2020, l'allongement de la durée d'activité ne peut donc pas être écarté. Non seulement, le décalage de l'AOD peut expliquer le basculement en invalidité des fonctionnaires de plus de 60 ans et n'ayant pas atteint l'AOD. Mais encore, le report de l'âge de la décote peut expliquer les situations d'agents ayant fait le choix de rester en activité après 62 ans sans pouvoir exercer leurs fonctions et placés en invalidité. Ainsi, l'allongement de la durée d'activité a un impact important sur le nombre de personnes en situation d'invalidité et le montant des dépenses correspondant (graphique 2).

Graphique 2 : Les effets des réformes des retraites ay travers des paramètres applicables aux fonctionnaires territoriaux et hospitaliers selon la génération et la catégorie



Note : *paramètres applicables aux fonctionnaires nés en fin d'année.*
Champ : *fonctionnaires des trois versants de la fonction publique, motifs de départ non exhaustifs.*
Lecture : *les agents publics nés en 1950 peuvent partir à la retraite, sous conditions, au titre de la catégorie active (Cat. active) à partir de 55 ans, au titre du dispositif de retraite anticipé pour carrière longue au plus tôt à partir de 56 ans (RACL 1) et à partir de 60 ans (RACL 2) sinon. Pour un départ à partir de 62 ans et 6 mois, leur décote sera annulée. Enfin, la durée d'assurance requise pour leur génération afin de bénéficier du taux plein avant l'âge d'annulation de la décote est de 162 trimestres.*

Source : CDC, Évolution des départs en invalidité des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, QPS, février 2025.

2.3. Dans la fonction publique hospitalière et territoriale, les dispositifs de départs anticipés limitent les départs au titre de l'invalidité

L'analyse des départs en flux par motif permet de cerner, d'une part, la relative constance des départs en invalidité et, d'autre part, la stabilité du rapport entre les départs en invalidité par rapport au départ en retraite au sein de la CNRACL (tableau 3).

Tableau 3 : Départs en retraite pour invalidité et ensemble des départs en retraite à la CNRACL – entre 2016 et 2023

Année	Départs à la retraite pour invalidité	Départs en retraite	Part des départs en retraite pour invalidité dans l'ensemble des départs en retraite
2016	6 085	53 164	11%
2017	5 824	60 442	10%
2018	7 307	61 890	12%
2019	7 851	60 434	13%
2020	6 527	60 212	11%
2021	6 970	61 672	11%
2022	6 287	68 977	9%
2023	7 101	65 693	11%

Source : open data CNRACL, CDC DPS, calcul de la mission.

Cette permanence recouvre néanmoins des réalités différentes entre catégories. Les taux d'invalidité sont 2 à 2,5 fois supérieurs entre les catégories C et B et entre 4 et 4, 5 fois supérieurs entre les catégories C et A. Mais ils sont également différents entre fonctions publiques territoriales et hospitalières. Le taux de croissance annuelle moyen des départs en invalidité entre 2016 et 2023 est de 0, 16 % pour la FPH contre 3, 10 % pour la FPT.

Une analyse par génération, par catégorie et par sexe montre que, pour la FPT, la rupture de tendance et l'accroissement des départs en invalidité s'est faite avec la mise en œuvre de la réforme de 2010. Ce n'est pas le cas pour la FPH (graphique 3).

Graphique 3 : Analyse des taux d'invalidité, par génération, par catégorie et par sexe et versant des fonctions publiques hospitalières et territoriales – champ CNRACL



Source : CDC, Évolution des départs en invalidité des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, QPS, février 2025.

Une des explications à ces disparités entre les deux fonctions publiques tient aux possibilités de départs anticipés dans chacune d'entre elles :

- Au sein de la **FPH**, ils ont joué le rôle d'amortisseur dès lors que le décalage de l'AOD entrainant le maintien en activité d'agents plus âgés ayant un taux de sinistralité supérieur a pu être compensé par ces différents dispositifs (catégorie active, carrière longue, départ anticipé pour 3 enfants) ;

- Pour la **FPT**, la situation est différente, notamment pour les femmes ; en effet, non seulement les possibilités de départ au titre des catégories actives sont moins nombreuses[13] pour les fonctionnaires territoriaux qu'hospitaliers mais on observe également que les conditions de recours aux carrières longues sont plus difficiles à remplir pour les femmes que pour les hommes de la FPT ; de fait, la progression de la part des femmes issues de la FPT en invalidité pourrait expliquer la plus forte croissance des départs en invalidité dans la FPT par rapport à la FPH.

3. Un enjeu financier qui n'est pas neutre pour la CNRACL et qui devrait être mieux identifié

3.1. L'invalidité représente un enjeu important pour l'équilibre du régime

Les prestations d'invalidité représentent, en 2025, 8,42 % des prestations légales vieillesse dans le scénario central projeté par le gestionnaire de la CNRACL (voir annexe 12 - *Simulations financières à l'horizon 2045*). Cette part évolue faiblement sur l'ensemble de la période 2025-2045. Elle serait de 9,67 % en 2045. De même, les dépenses d'invalidité représentent 8,23 % du produit des cotisations sociales en début de période et 10,33 % en 2045.

Les dépenses de prestations légales d'invalidité avant et après 62 ans sont de l'ordre de 2 Mds€ en 2025 et de 5 Mds€ en 2045. (tableau 4).

Tableau 4 : Evolution des dépenses de retraite et d'invalidité – projections 2025-2045 – champ CNRACL

Scénario de référence CDC

M€ courants	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Prestations légales veillesses	27 052,7	27 986,3	29 096,9	30 359,2	31 622,0	32 748,8	33 908,5	35 081,4	36 317,0	37 528,6	38 715,0
Prestations légales invalidité	2 278,8	2 385,5	2 495,4	2 618,7	2 747,1	2 861,0	2 978,4	3 104,1	3 233,9	3 363,9	3 493,1
% Prestations légales invalidité/vieillesse	*8,42%*	*8,52%*	*8,58%*	*8,63%*	*8,69%*	*8,74%*	*8,78%*	*8,85%*	*8,90%*	*8,96%*	*9,02%*
Dont prestations avant âge d'ouverture des droits (62 ans pour les invalides)	*479,9*	*484,5*	*488,4*	*492,5*	*494,1*	*495,6*	*496,3*	*494,7*	*489,5*	*482,8*	*479,0*
Dont prestations après âge d'ouverture des droits (62 ans pour les invalides)	*1 799,0*	*1 901,1*	*2 007,0*	*2 126,1*	*2 253,1*	*2 365,4*	*2 482,1*	*2 609,4*	*2 744,4*	*2 881,1*	*3 014,1*
Cotisations sociales	27 698,2	29 491,5	31 343,7	33 358,4	33 557,2	34 098,9	34 752,2	35 423,4	36 130,4	36 875,8	37 687,0
% Prestations légales invalidité/Cotisations sociales	*8,23%*	*8,09%*	*7,96%*	*7,85%*	*8,19%*	*8,39%*	*8,57%*	*8,76%*	*8,95%*	*9,12%*	*9,27%*

	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045
Prestations légales veillesses	39 855,7	41 016,8	42 214,7	43 454,6	44 667,5	45 906,7	47 149,7	48 409,3	49 719,2	51 007,9
Prestations légales invalidité	3 626,0	3 764,7	3 906,1	4 047,3	4 185,5	4 326,5	4 474,8	4 628,7	4 779,1	4 934,0
% Prestations légales invalidité/vieillesse	*9,10%*	*9,18%*	*9,25%*	*9,31%*	*9,37%*	*9,42%*	*9,49%*	*9,56%*	*9,61%*	*9,67%*
Dont prestations avant âge d'ouverture des droits (62 ans pour les invalides)	*483,3*	*487,4*	*498,1*	*510,4*	*525,7*	*541,9*	*558,2*	*567,9*	*574,3*	*585,0*
Dont prestations après âge d'ouverture des droits (62 ans pour les invalides)	*3 142,7*	*3 277,3*	*3 407,9*	*3 536,9*	*3 659,8*	*3 784,6*	*3 916,6*	*4 060,7*	*4 204,8*	*4 349,1*
Cotisations sociales	38 571,0	39 542,1	40 532,6	41 540,0	42 563,5	43 567,2	44 584,3	45 640,7	46 702,2	47 774,6
% Prestations légales invalidité/Cotisations sociales	*9,40%*	*9,52%*	*9,64%*	*9,74%*	*9,83%*	*9,93%*	*10,04%*	*10,14%*	*10,23%*	*10,33%*

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Résultat net	- 2 179,7	- 1 347,9	- 535,6	132,4	- 1 064,9	- 1 727,5	- 2 336,9	- 2 990,4	- 3 659,1	- 4 329,0	- 4 934,0
Résultat net hors dépenses légales d'invalidité	99,2	1 037,6	1 959,9	- 2 486,3	1 682,3	1 133,5	641,5	113,7	- 425,1	- 965,1	- 1 440,9

2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045
- 5 418,2	- 5 859,0	- 6 366,9	- 6 916,0	- 7 394,7	- 7 938,6	- 8 517,7	- 9 085,2	- 9 733,6	- 10 351,3
- 1 792,2	- 2 094,3	- 2 460,8	- 2 868,8	- 3 209,2	- 3 612,1	- 4 042,9	- 4 456,5	- 4 954,6	- 5 417,2

Source : simulations CDC et travaux mission.

[13] Pour les générations observées ci-dessus, donc de 1946 à 1956.

3.2. Isoler les montants consacrés à l'invalidité permettrait de clarifier ce qui relève des retraites et ce qui relève de l'invalidité donc d'améliorer le pilotage par risque et le pilotage d'ensemble de la CNRACL

Comme on l'a indiqué, **pour les salariés du privé comme pour les agents de la fonction publique d'Etat, la tendance est à l'indentification croissante de ce qui relève des dépenses de retraite et de ce qui relève des dépenses d'invalidité**.

Les sommes à dégager pour couvrir les dépenses légales d'invalidité supportées par la CNRACL sont potentiellement importantes. L'effort en cotisation dès lors qu'il serait important mériterait d'être mieux identifié. Or, actuellement, les cotisations des salariés et des employeurs financent deux couvertures de natures distinctes.

A court terme toutefois, il serait donc utile, au moins en présentation, de séparer la gestion des dépenses d'invalidité au sein de la CNRACL et de créer deux branches en son sein : une branche invalidité et une branche retraites. **La branche invalidité aurait donc vocation à être financée par des cotisations dédiées. Ce taux serait ajusté pour tenir compte du niveau de dépenses à couvrir.**

A titre d'illustration, en 2024, selon les données de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale[14] (voir annexe *4 - Analyse de l'évolution des rémunérations et des effectifs employés dans les entités relevant des fonctions publiques hospitalières et territoriales au travers des déclarations sociales*), l'assiette de cotisation à la CNRACL était de l'ordre de 77 Mds€. Sur ce même exercice, les prestations légales d'invalidité en droit direct se sont élevées à 2,1 Mds€ et les prestations légales d'invalidité de droit dérivé à 701 M€ soit au total 2,8 Mds€. **La cotisation permettant de financer le risque serait donc d'un taux de l'ordre de 4% appliqué à l'assiette soumise à cotisations CNRACL**. Ce taux serait évidemment réduit s'il était décidé de ne retenir, dans la nouvelle branche, qu'une partie des dépenses d'invalidité. En effet, l'invalidité au sens strict correspond davantage aux dépenses légales d'invalidité avant l'âge d'ouverture des droits. Si cette position était retenue, le taux de cotisation au titre de l'invalidité serait de l'ordre de 1 %.

Symétriquement, le taux correspondant au financement du risque vieillesse serait diminué. L'objectif ici consisterait à distinguer le financement de chacun des risques dans un seul but de clarification, l'opération étant neutre pour les employeurs et les agents mais permettant de mieux distinguer ce qui relève de la branche invalidité et de la branche retraite.

Ce travail de séparation des branches au sein de la CNRACL devrait nécessairement être mené en prenant en compte l'évolution en cours des couvertures au titre de l'invalidité et notamment la transposition législative de l'accord collectif national relatif à la protection sociale complémentaire des agents publics territoriaux du 11 juillet 2023.

[14] Ou URSSAF caisse nationale.

ANNEXE IX

La compensation et la surcompensation entre les régimes de retraite et leurs impacts pour la CNRACL

SOMMAIRE

1. LES PRINCIPES ET MÉCANISMES DE LA COMPENSATION ENTRE LES RÉGIMES DE RETRAITE 1

2. LES FLUX FINANCIERS RELATIFS À LA COMPENSATION, ENTRE 2010 ET 2025 .3

3. L'IMPACT DES RÈGLES DE CALCUL DE LA COMPENSATION FINANCIÈRE INTER-RÉGIME SUR LA CNRACL 7

4. LA SURCOMPENSATION MISE EN ŒUVRE ENTRE 1985 ET 2011 8

5. ESTIMATION DES IMPACTS FUTURS DE LA COMPENSATION SUR LES COMPTES DE LA CNRACL ET RÔLE DANS SON REDRESSEMENT FINANCIER 12

5.1. Les prélèvements au titre de la compensation ont eu un impact direct sur les résultats 12

5.2. La compensation démographique n'explique pas à elle seule les problèmes d'équilibre rencontrés par la CNRACL 12

5.3. Les estimations des conséquences de l'évolution ou de la suppression de la compensation sont insuffisamment documentées 13

Annexe IX

1. Les principes et mécanismes de la compensation entre les régimes de retraite

Le dispositif de compensation, a pour objectif, dans le cadre décrit par les textes « *à remédier aux inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités contributives entre les différents régimes au titre des droits propres. Toutefois, tant que les capacités contributives de l'ensemble des non-salariés ne pourront être définies dans les mêmes conditions que celles des salariés, la compensation entre l'ensemble des régimes de salariés et les régimes de non-salariés aura uniquement pour objet de remédier aux déséquilibres démographiques* »[1].

Le principe, en l'absence de régime unique, est de neutraliser la diversité des régimes en respectant l'équation :

Nombre de retraités * pension moyenne = nombre de cotisants * cotisation moyenne

De manière simplifié, on distingue **trois niveaux ou étages,** qui sont intervenus ou qui demeurent, **de compensation des différences de démographie entre les régimes de retraite de base** de sécurité sociale[2] :

- **Etage 1 : la compensation entre les régimes de salariés, en vigueur entre 12 régimes de base**
  - Elle concerne le régime général, celui des salariés agricoles, le régime des pensions civiles et militaires de l'Etat, celui des ouvriers de l'Etat, la CNRACL, le régime des mines, les régimes de la SNCF et celui de la RATP, le régime des marins, le régime des clercs et employés de notaires, le régime de la Banque de France et le régime des industries électriques et gazières ;
  - Ne sont pris en compte que les retraités de droit direct de plus de 65 ans ;
  - La prestation de référence est la plus faible prestation moyenne servie. Elle permet de calculer un taux de cotisation d'équilibre pour un régime fictif qui la servirait à l'ensemble des retraités et réglerait également la compensation calculée à l'étage 2 aux non-salariés ;
  - Le transfert (+ ou -) de chaque régime est déterminé par la formule :

    *Transfert = (prestation de référence * nombre de retraités) – (masse salariale * taux de cotisation d'équilibre)*
- **Etage 2 : la compensation généralisée, en vigueur entre 6 régimes de base de non-salariés[3] et l'ensemble des régimes de salariés**
  - On crée un régime fictif équilibré : avec une pension de référence qui est la plus faible pension moyenne versée par l'une des caisses ;
  - On calcule la cotisation d'équilibre en appliquant la formule,

    *Pension de référence (connue cf. ci-dessus) * nombre de retraités (connu) = nombre de cotisants (connu) * cotisation d'équilibre (calculée)*

---

[1] Article L. 134-1 du code de la sécurité sociale (CSS).

[2] Voir également Cour des comptes, *La compensation démographique entre régimes de retraite : un dispositif complexe, artificiel et mal géré* in *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale* (chapitre III), mai 2024.

[3] Soit le régime des exploitants agricoles (mutualité sociale agricole, ancien budget annexe des prestations sociales agricoles), ceux des travailleurs non-salariés de l'industrie et du commerce et artisans (ancienne Organisation Nationale du Commerce et de l'Industrie- ORGANIC et caisse nationale d'assurance vielles des artisans - CANCAVA, repris par le régime social des indépendants – RSI puis par le régime général), le régime des ministres du culte qui sont non-salariés (Caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes - Cavimac), le régime de base unissant les sections professionnel des non-salariés libéraux (caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales -CNAVPL) et, enfin, le régime spécifique des avocats (Caisse nationale des barreaux français - CNBF).

- On calcule le montant du transfert (dû ou reçu) en faisant, pour chaque régime, la différence entre (prestation de référence * nombre de retraités) – (nombre de cotisants * cotisation d'équilibre) ;

- **Etage 3 : l'ancienne compensation entre les régimes spéciaux de salariés (dite « sur-compensation »)**
  - Les régimes concernés étaient les régimes spéciaux des clercs et employés de notaires, des ouvriers de l'Etat, des mineurs, des agents de la RATP, des marins, enfin des agents de la SNCF, de la Banque de France, de l'ex- SEITA et des anciens chemins de fer d'intérêt local (repris par la CNAV)
  - Elle a été en vigueur de 1985 à 2011.

Les précédents travaux des inspections générales[4] ont déjà abordé ces questions. Ils ont décrit dans le détail le mécanisme de compensation et son impact sur la CNRACL depuis sa mise en place, en 1974.

La mission reprend donc ces constats formulés précédemment concernant notamment les modalités de calcul de la compensation. Cela concerne notamment :

- **l'exclusion des régimes complémentaires obligatoires du champ de la compensation,** sans pour autant que les corrections soient apportées sur les régimes qui, comme la CNRACL sont des régimes complets ou intégrés dans lesquels il n'existe pas de distinction entre base et complémentaire. Prendre en compte dans le calcul l'ensemble des dépenses des régimes publics alors qu'on ne prend que les dépenses « de base » pour les régimes privés est hautement sujet à caution ;
- **l'exclusion partielle des régimes des non-salariés, agricoles ou non agricoles** en ce que leurs capacités contributives demeurent appréciées de manière séparée par rapport à celles des salariés ; la mission souligne que des travaux de ce type sont complexes mais néanmoins possibles[5] . Par comparaison, les revenus des non-salariés sont jugés suffisamment bien estimés pour servir de base de calcul au titre de l'assurance chômage des non-salariés ;
- **le fait de compter plusieurs fois les poly-affiliés**, ce qui a pour conséquence de défavoriser les régimes dans lesquels les poly-affiliés ont des cotisations faibles ; les « ressources fictives », calculées pour les besoins de la compensation, sont ainsi surévaluées puisque calculées en fonction du nombre de cotisants en effectifs physiques et non pas en équivalents temps plein ; de ce fait, un régime comptant de nombreux poly-affiliés mais pour des cotisations limitées (tel que la CNRACL) est, par rapport aux autres régimes, défavorisée et subit un prélèvement supérieur au titre de la compensation ;
- **le maintien d'un seuil de comptabilisation des retraités à partir de 65 ans**, ce qui a pour conséquence de réduire le nombre de pensionnés de la CNRACL pris en compte (ce régime étant parmi le plus concerné par les retraites avant 65 ans), et donc d'augmenter artificiellement le montant moyen des prestations versées et prises en compte au titre de la compensation. Bien entendu, une partie des retraités âgés de moins de 65 ans ont bénéficié des mécanismes dit de « catégorie actives » qui n'ont pas vocation à être pris en compte par la compensation (le calcul de la compensation vise même précisément à lisser ces particularités), mais ne pas modifier le seuil de comptabilisation alors que « l'âge légale » de la retraite baisse est de facto un « cadeau » aux régimes dont les affiliés font valoir leurs droits le plus tardivement, à savoir les professions libérales.

---

[4] Voir le rapport et l'annexe 2 *in* Yannick LE GUILLOU, Vincent RUOL, Laurent TRUPIN et Bastien SAYEN, *Situation financière de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales - Bilan et perspectives*, mai et octobre 2024, IGA / IGAS / IGF, 23107R / 2023-104R / 2023-M-104-02.

[5] Voir Haut conseil du financement de la protection sociale (HCFIPS), *Rapport sur la protection sociale des travailleurs indépendants*, septembre 2020.

Sur la base des constats du premier rapport, la mission s'est attachée à évaluer et à expliciter les flux financiers générés par la compensation (2) ainsi que l'impact sur la CNRACL des modalités de calcul défavorables qui ont été mises en lumière (3). Elle a également analysé les conséquences de la « surcompensation » qui a été appliquée en sus de la compensation entre 1985 et 2011 (4). Enfin, elle a essayé d'estimer l'impact futur du système de compensation à travers des simulations *ad hoc* (5).

2. Les flux financiers relatifs à la compensation, entre 2010 et 2025

Sur ces 16 années (tableau 1), en cumul, 7 régimes sont contributeurs nets : le régime général (CNAV), le régime des pensions civiles de l'Etat, celui des pensions militaires de l'Etat, la CNRACL, la caisse de la RATP, la CNIEG, la CNAVPL et la CNBF. Un seul d'entre eux, le régime général, contribue pour plus des deux tiers des montants transférés (tableau 2 - 67,6%). Les autres contributeurs nets les plus importants sont ensuite la CNRACL (16,9%) et la CNAVPL (9,1%). Tous les autres régimes contributeurs prennent une part plus mesurée des flux de compensation (de l'ordre de 2% ou en deçà).

La contribution à la compensation de la CNRACL est donc, en masse, loin derrière le régime général mais, rapportée au nombre cumulé de cotisants, sur la période (tableau 3), les montants acquittés sont près de deux fois supérieurs à ceux acquittés par le régime général.

Les flux financiers sont massivement orientés vers les régimes des salariés et des exploitants agricoles (36,6% et 47,3% - tableau 2), qui reçoivent sur la période plus de 80% des transferts, du fait de leurs déséquilibres démographiques reflétant largement la baisse de la production agricole dans la production nationale et dans la population active en emploi. En revanche, rapporté au nombre de cotisants, c'est le régime des mines qui, de très loin, est le premier bénéficiaire des transferts liés à la compensation démographique (tableau 3).

Annexe IX

Tableau 1 : Montants perçus (-) ou versés (+) par les régimes relevant de la compensation démographique - entre 2010 à 2025 – en millions d'euros

Régime	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2010/25
CNAVTS	+ 4 605	+ 4 660	+ 4 680	+ 5 078	+ 4 832	+ 4 985	+ 4 733	+ 4 545	+ 4 493	+ 4 666	+ 3 439	+ 4 405	+ 4 252	+ 3 991	+ 3 969	+ 3 989	**+ 71 322**
CCMSA - salariés agricoles	- 2 269	- 2 094	- 2 193	- 2 262	- 2 254	- 2 313	- 2 396	- 2 478	- 2 578	- 2 573	- 2 513	- 2 556	- 2 437	- 2 597	- 2 573	- 2 547	**- 38 633**
État-personnels civils	+ 973	+ 646	+ 624	+ 585	+ 508	+ 440	+ 455	+ 320	+ 193	+ 21	+ 244	- 273	- 440	- 542	- 723	- 826	**+ 2 205**
État-personnels militaires	+ 92	+ 120	+ 101	+ 74	+ 130	+ 110	+ 130	+ 125	+ 142	+ 133	+ 202	+ 122	+ 97	+ 77	+ 73	+ 19	**+ 1 747**
FSPOEIE	- 22	- 30	- 37	- 41	- 47	- 53	- 56	- 68	- 70	-76	- 75	- 86	- 87	- 93	- 102	- 106	**- 1 049**
CNRACL	+ 1 521	+ 1 290	+ 1 376	+ 1 423	+ 1 363	+ 1 462	+ 1 355	+ 1 393	+ 1 229	+ 1 104	+ 1 183	+ 831	+ 803	+ 600	+ 456	+ 441	**+ 17 830**
CANSSM	- 288	- 261	- 263	- 259	- 249	- 247	- 234	- 241	- 231	-220	- 212	- 201	- 193	- 189	- 192	- 188	**- 3 668**
CPRPSNCF	- 6	- 8	0	+ 2	+ 2	+ 6	+ 10	- 4	- 15	-19	- 29	- 58	- 62	- 86	- 86	- 93	**- 446**
CRP RATP	+ 28	+ 22	+ 23	+ 26	+ 25	+ 29	+ 29	+ 34	+ 30	+ 29	+ 34	+ 21	+ 22	+ 17	+ 21	+ 18	**+ 408**
ENIM	-6 9	- 69	-70	- 77	- 74	- 62	- 66	- 78	- 74	- 74	- 72	- 79	- 69	- 70	- 86	- 75	**- 1 164**
CNIEG	+ 87	+ 67	+ 74	+ 88	+ 89	+ 92	+ 89	+ 79	+ 76	+ 60	+ 64	+ 35	+ 21	+ 14	+ 16	+ 2	**+ 953**
CRPCEN	- 20	- 13	- 21	- 20	- 24	- 14	- 36	- 29	- 31	- 27	- 50	- 32	- 29	- 28	- 42	- 44	**- 460**
Banque de France	- 3	+ 1	+ 1	+ 2	+ 1	+ 1	- 1	- 2	- 4	- 7	- 8	- 11	- 14	- 17	+ 57	0	**- 4**
CCMSA - exploitants agricoles	-3 855	-3 761	- 3 762	- 3 636	- 3 534	- 3 328	- 3 165	- 2 960	- 3 022	- 2 858	- 2 769	- 2 663	- 2 640	- 2 599	- 2 655	- 2 676	**- 49 883**
CNRSI-AVIC	-988	- 874	- 873	- 1 141	- 1 070	- 1 249	- 1 168	- 1 495	- 1 217	- 950	- 324	- 110	+ 270	+ 1 067	+ 1 436	+ 1 803	**- 6 883**
CNRSI-AVA	-458	- 375	- 367	- 549	- 451	- 591	- 505	+ 5	0	0	0	0	0	0	0	0	**- 3 291**
CNAVPL	+ 608	+ 609	+ 634	+ 632	+ 666	+ 641	+ 743	+ 770	+ 987	+ 692	+ 788	+ 554	+ 413	+ 351	+ 320	+ 173	**+ 9 581**
CNBF	+ 63	+ 70	+ 74	+ 76	+ 86	+ 89	+ 82	+ 84	+ 92	+ 99	+ 98	+ 101	+ 96	+ 103	+ 110	+ 109	**+ 1 432**

Sources : Direction de la sécurité sociale et Commission des comptes de la sécurité sociale, travaux mission.

Annexe IX

Tableau 2 : Montants perçus (-) ou versés (+) par les régimes relevant de la compensation démographique - entre 2010 à 2025 – en millions d'euros et en % des flux

Régime	2010/25	Part dans l'ensemble
CNAVTS	71 322	67,6%
CCMSA - salariés agricoles	-38 633	-36,6%
État-personnels civils	2 205	2,1%
État-personnels militaires	1 747	1,7%
FSPOEIE	-1 049	-1,0%
CNRACL	17 830	16,9%
CANSSM	-3 668	-3,5%
CPRPSNCF	-446	-0,4%
CRP RATP	408	0,4%
ENIM	-1 164	-1,1%
CNIEG	953	0,9%
CRPCEN	-460	-0,4%
Banque de France	-4	0,0%
CCMSA - exploitants agricoles	-49 883	-47,3%
CNRSI-AVIC	-6 883	-6,5%
CNRSI-AVA	-3 291	-3,1%
CNAVPL	9 581	9,1%
CNBF	1 432	1,4%

Sources : Direction de la sécurité sociale et Commission des comptes de la sécurité sociale, travaux mission.

Annexe IX

Tableau 3 : Montants perçus (-) ou versés (+) et effectifs cotisants des régimes relevant de la compensation démographique - entre 2010 et 2025 – en 2010 et en 2015 – en, nombre, en millions d'euros et en euros

	Montants 2010 en M€	Montants 2025 en M€	Cumul montants 2010/25 en M€	Nombre cotisants 2010	Nombre de cotisants 2025	Cumul cotisants 2010 à 2025	€ par cotisant entre 2010 et 2025	€ par cotisant en 2010	€ par cotisant en 2025
CNAVTS	4 605	3 989	71 322	20 910 166	25 563 925	364 698 281	0,20	0,22	0,16
CCMSA - salariés agricoles	-2 269	-2 547	-38 633	709 842	819 642	12 124 311	-3,19	-3,20	-3,11
État-personnels civils	973	-826	2 205	1 791 613	1 509 401	26 218 998	0,08	0,54	-0,55
État-personnels militaires	92	19	1 747	327 220	310 423	4 962 783	0,35	0,28	0,06
FSPOEIE	-22	-106	-1 049	45 212	15 343	442 910	-2,37	-0,49	-6,91
CNRACL	1 521	441	17 830	2 025 631	2 143 550	35 337 212	0,50	0,75	0,21
CANSSM	-288	-188	-3 668	6 336	655	35 140	-104,38	-45,45	-286,83
CPRPSNCF	-6	-93	-446	159 475	105 986	2 205 866	-0,20	-0,04	-0,88
CRP RATP	28	18	408	43 517	35 411	666 365	0,61	0,64	0,51
ENIM	-69	-75	-1 164	27 039	24 863	439 504	-2,65	-2,55	-3,02
CNIEG	87	2	953	135 801	127 212	2 164 974	0,44	0,64	0,02
CRPCEN	-20	-44	-460	43 530	50 596	820 640	-0,56	-0,46	-0,87
Banque de France	-3	0	-4	13 023	0	137 500	-0,03	-0,23	0,00
CCMSA - exploitants agricoles	-3 855	-2 676	-49 883	528 375	404 390	7 451 971	-6,69	-7,30	-6,62
CNRSI-AVIC	-988	1 803	-6 883	784 795	2 991 331	26 803 700	-0,26	-1,26	0,60
CNRSI-AVA	-458	0	-3 291	653 131	0	4 710 086	-0,70	-0,70	0,00
CNAVPL	608	173	9 581	637 335	837 934	12 853 131	0,75	0,95	0,21
CNBF	63	109	1 432	49 434	77 022	1 022 593	1,40	1,27	1,42

Sources : Direction de la sécurité sociale et Commission des comptes de la sécurité sociale, travaux mission.

3. L'impact des règles de calcul de la compensation financière inter-régime sur la CNRACL

Les travaux précédents des inspections générales[6] avaient évalué à environ 75 Mds€ courants la contribution totale de la CNRACL, depuis 1974, dans le cadre de la compensation financière inter-régime, dite « compensation démographique ». Cette somme (plus de 100 Mds€ constants) est importante. Elle nourrit des regrets et des interrogations du côté de la CNRACL, notamment de la part des administrateurs de la CNRACL : si la caisse avait été en situation de placer ces « excédents », à l'image de la gestion prévisionnelle des caisses complémentaires, elle serait dans une meilleure situation aujourd'hui. Pour autant, rien ne donne à penser que cette « richesse » apparente de la CNRACL aurait conduit à faire preuve de précaution : la contribution des employeurs et des agents aurait pu, dans le même ordre d'idées, être diminuée à due proportion. Restent que les montants importants liés aux transferts de compensation retiennent, à juste titre, tout particulièrement l'attention des partenaires sociaux de la CNRACL.

Si **la notion de solidarité entre régimes , avait, d'une part, pris une autre forme** (prélèvement forfaitaire, par exemple, justifié par d'autres voies) **ou, d'autre part, été appréciée d'une autre manière au niveau national** (financement de cette solidarité au moyen d'impôts ou de cotisations spécifiques), **la question du financement des régimes très déficitaires du fait de l'attrition des cotisants aurait dû, dans tous les cas de figure, trouver une réponse**. **Cette réponse aurait *a priori* aussi eu des impacts puissants sur la CNRACL**, donc sur les employeurs et agents territoriaux et hospitaliers du fait de caractéristiques démographiques et financières relativement favorables du régime.

De plus, **certaines règles de calcul de la compensation démographique sont ambivalentes : elles peuvent être ou devenir favorables à la CNRACL**. Il en est ainsi de :

- **la prise en compte des seuls droits directs, sans intégrer les droits dérivés** ; dans la compensation, seuls les pensions de droit direct sont intégrées dans le calcul ; or, la CNRACL, du fait de sa féminisation, sert relativement moins de droits dérivés (pensions de reversions ou aux ayants-droits survivants ; elle a donc relativement bénéficié (ou, dit autrement « moins perdu ») que les autres régimes à la non prise en compte des droits dérivés ;
- **les poly-pensionnés, tout comme les poly-affiliés, comptent pour une unité dans chacun des régimes dans lesquels ils perçoivent une pension** ; dans ce cas, plus ils sont nombreux (et, corrélativement, « moins ils touchent »), plus ils pèsent dans les « charges fictives » calculées pour déterminer le montant de la compensation démographique ; en d'autres termes, la CNRACL est désavantagée à cause de son grand nombre de poly-affiliés, mais avantagée par l'importance des poly-pensionnés ;

[6] Voir le rapport et l'annexe 2 *in* Yannick LE GUILLOU, Vincent RUOL, Laurent TRUPIN et Bastien SAYEN, *Situation financière de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales - Bilan et perspectives*, mai et octobre 2024, IGA / IGAS / IGF, 23107R / 2023-104R / 2023-M-104-02.

- **l'effectif du régime général** est le seul à être déterminé par la différence entre les statistiques de l'emploi salarié fournies par l'INSEE et la somme des effectifs cotisants transmis par les autres régimes ; le Conseil d'orientation des retraites pointait cette faiblesse, dès 2009, en constatant que le recensement de 1999, en faisant varier l'emploi salarié de 500 000 personnes, avait provoqué « une modification importante des transferts »[7] ; le traitement du régime général comme régime par défaut, comprenant tous les actifs non recensés par ailleurs est potentiellement favorable pour les autres régimes, donc pour la CNRACL ;
- **la compensation a enfin pour but de remédier aux « inégalités démographiques et aux disparités contributives » mais ces disparités contributives ne peuvent actuellement être prises en compte entre les salariés et les non-salariés ;** *de facto*, les non-salariés ne participent pas à l'homogénéisation solidaire des capacités contributives *via* la compensation ; cette position se justifiait sans doute pleinement lors de la mise en place de la compensation compte tenu des difficultés méthodologiques à estimer les revenus des non-salariés ; l'évolution des instruments statistiques pourrait amener à réexaminer la question.

Enfin, la prise en compte uniquement des retraités de droits directs âgés de plus de 65 ans mérite un développement spécifique : si on reprend la formule de calcul de transfert de chaque régime, on voit que la minoration du nombre de retraités a un fort impact dans des scénarios avec un taux de cotisation d'équilibre élevé ; en 1979, avec un taux de cotisation d'équilibre du régime fictif de 6%, l'équivalent de 1 945 € de prestation de référence et 278 000 pensionnés servis, la contribution de la CNRACL s'élevait à 1,5 Md € ;

4. La surcompensation mise en œuvre entre 1985 et 2011

Instaurée par la loi de finances pour 1986[8], mais appliquée dès l'exercice 1985, la surcompensation a concerné tous les régimes spéciaux ayant un nombre de retraités de plus de 60 ans et comptant un effectif supérieur à 5 000 cotisants ou retraités titulaires de droits propres. Cette surcompensation était justifiée par le fait que ces régimes spéciaux offraient des conditions de départ à la retraite, des modalités de liquidation et des niveaux de pension supérieurs à ceux offerts par les régimes de droit commun. L'Etat a ainsi entendu introduire un dispositif de compensation concernant uniquement ces régimes spéciaux ou dérogatoires. En introduisant ce financement, l'Etat a également entendu alléger les subventions qu'il accordait directement aux régimes spéciaux déficitaires. Il s'est agi ainsi, compte tenu de la circularité des financements accordés à des régimes spéciaux relevant à l'époque tous du secteur public, de créer une nouvelle solidarité entre ces régimes publics. Du fait de sa situation démographique et financière relativement favorable à l'époque, la CNRACL a été le principal régime contributeur à ce dispositif de solidarité (tableau 5).

[7] Conseil d'orientation des retraites, séance plénière du 10 juin 2009, document 10 « les règles des différents régimes : points de convergence, spécificités et conséquences pour les assurés »

[8] Voir l'article 78 de la loi n° 85-1403 du 30 décembre 1985 de finances pour 1986.

Annexe IX

Tableau 4 : Montants perçus (-) ou versés (+) par les régimes au titre de la surcompensation ou compensation spécifique de 2002 à 2011 – en M€

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
FPE[9]	-840	-496	-307	-313	-350	-220	-16	174	74	83
CNRACL	-1 343	-1 353	-1 409	-1 152	-1 053	-948	-869	-1 057	-606	-350
CANSSM[10]	1 264	1 107	994	892	766	633	513	526	331	169
Régime de la SNCF[11]	509	414	381	327	284	227	171	154	95	48
Régime de la RATP[12]	6	-4	-6	0	-5	-5	-13	-14	-12	-6
FSPOEIE[13]	0	0	0	0	128	100	85	88	64	33
ENIM[14]	292	248	235	220	203	170	138	143	89	49
CNIEG[15]	-48	-46	-35	-61	-50	-18	-56	-55	-63	-36
CRPCEN[16]	56	39	30	22	22	21	18	18	33	4
Banque de France	7	8	5	6	6	4	-8	-6	-1	0
Seita[17]	36	28	25	25	22	18	17	16	13	7
Ex- CAMR[18]***	-60	-56	-87	-34	-28	-18	-21	-13	18	-2

Sources : Direction de la sécurité sociale et Commission des comptes de la sécurité sociale, travaux mission. (*) pour la CAMR, les données sont estimées par différence car non disponibles et imputées à cette ancienne caisse.

Comme pour la compensation « simple », à laquelle elle s'ajoute, le calcul de la surcompensation est basé sur la création d'un régime fictif de référence. Les calculs sont simplifiés, en ce que les régimes publics concernés sont bien plus « homogènes » en termes de mode d'acquisition des droits, de conditions de départ et de liquidation des pensions. Contrairement à la compensation simple, la surcompensation prend en compte tous les retraités de plus de 60 ans (et non 65 dans la compensation simple) et intègre les droits dérivés.

De fait, **la contribution de la CNRACL s'est montée à ce titre à 29 Mds€ courants sur la période d'existence de la surcompensation** (de 1985 à 2011 – tableau 6). Sur cette période, la surcompensation a eu un impact très fort sur les comptes de la CNRACL puisqu'elle a alors pesé pour près de la moitié des montants de compensation acquittés au long des années quatre-vingt, quatre-vingt-dix et deux mille : seule la décennie 2010 a vu le poids de la surcompensation diminuer.

[9] Fonction publique d'Etat.

[10] Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines.

[11] Société nationale des chemins de fer.

[12] Régie autonome des transports parisiens.

[13] Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat.

[14] Établissement National des Invalides de la Marine.

[15] Caisse nationale des industries électriques et gazières.

[16] Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires

[17] Société d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes.

[18] Caisse autonome mutuelle de retraite (CAMR) des agents de chemins de fer secondaires d'intérêt général, des chemins de fer d'intérêt local et des tramways.

Annexe IX

Tableau 5 : Montants des compensations, surcompensations, des prestations sociales et résultats techniques de la CNRACL de 1978 à 2024 – en M€ et en %

Exercice	Surcompensation (en M€) [A]	Compensation et surcompensation (en M€) [B]	Compensation hors surcompensation (en M€) [B-A]	Surcompensation dans la compensation (en %) [A/B]	Prestations sociales nettes (en M€) [C]	Compensation dans les prestations sociales nettes (en %) [B/C]	Résultat technique (prestations sociales nettes-cotisations) (en M€) [D]	Résultat technique en l'absence de compensation (en M€) [D-B]	Compensation dans le résultat technique (en %) [B/D]
1978		0,2	0,2						
1980		0,3	0,3						
1981		0,3	0,3						
1982		0,5	0,5						
1983		0,5	0,5						
1984		0,6	0,6						
1985	0,6	0,6	0,0	100%					
1986	0,6								
1987	0,6	0,8	0,2	79%					
1988	0,6	0,8	0,2	74%					
1989	0,7								
1990	0,7								
1991	0,7								
1992	1	2,1	1,1	47%					
1993	1,4	2,6	1,2	54%					
1994	1,4	2,8	1,4	51%					
1995	1,4	2,9	1,5	49%					
1996	1,4	2,9	1,5	49%					
1997	1,4	2,9	1,5	48%					
1998	1,5	3,0	1,5	50%					
1999	1,5	3,0	1,5	50%					
2000	1,5	2,9	1,4	52%					
2001	1,3	2,8	1,5	46%					
2002	1,3	2,9	1,6	45%					
2003	1,4	2,8	1,4	50%					

Annexe IX

Exercice	Surcompensation (en M€) [A]	Compensation et surcompensation (en M€) [B]	Compensation hors surcompensation (en M€) [B-A]	Surcompensation dans la compensation (en %) [A/B]	Prestations sociales nettes (en M€) [C]	Compensation dans les prestations sociales nettes (en %) [B/C]	Résultat technique (prestations sociales nettes-cotisations) (en M€) [D]	Résultat technique en l'absence de compensation (en M€) [D-B]	Compensation dans le résultat technique (en %) [B/D]
2004	1,4	2,7	1,3	52%					
2005	1,2	2,6	1,4	46%					
2006	1,1	2,5	1,4	44%					
2007	0,9	2,5	1,6	36%					
2008	0,9	2,4	1,5	38%					
2009	1,1	2,4	1,3	46%					
2010	0,6	2,1	1,5	29%	13,5	16%	2	4,1	105%
2011	0,4	1,7	1,3	24%	14,6	12%	1,4	3,1	121%
2012		1,4	1,4		15,5	9%	0,8	2,2	175%
2013		1,4	1,4		16,3	9%	1,3	2,7	108%
2014		1,4	1,4		17	8%	2	3,4	70%
2015		1,4	1,4		17,5	8%	1,9	3,3	74%
2016		1,4	1,4		18,1	8%	1,8	3,2	78%
2017		1,4	1,4		18,9	7%	1,6	3	88%
2018		1,2	1,2		19,9	6%	0,8	2	150%
2019		1,1	1,1		20,8	5%	0,3	1,4	367%
2020		1,1	1,1		21,7	5%	-0,2	0,9	
2021		0,9	0,9		22,5	4%	-0,3	0,6	
2022		0,8	0,8		24,8	3%	-1	-0,2	
2023		0,6	0,6		25,6	2%	-1,8	-1,2	
2024		0,5	0,5		23,7	2%	-2,5	-2	

Sources : Direction de la sécurité sociale et Commission des comptes de la sécurité sociale, travaux mission.

5. Estimation des impacts futurs de la compensation sur les comptes de la CNRACL et rôle dans son redressement financier

La compensation fait l'objet de nombreux analyses et débats[19]. Après des années d'ignorance volontaire[20] des conséquences de cette disposition sur les comptes de la CNRACL, alors que le rapport du COR précité montre que les imperfections étaient connues, tous les acteurs sont désormais mobilisés pour la stigmatiser et réclamer sa refonte en profondeur, voire sa suppression.

Plusieurs points ressortent à l'analyse.

5.1. Les prélèvements au titre de la compensation ont eu un impact direct sur les résultats

En masse, la CNRACL a contribué à hauteur d'environ 80 Mds€ en euros courants, dont environ 30 Mds€ au titre de la seule « surcompensation ».

Si on ramène ces montants annuellement aux prestations vieillesse obligatoires versées par la CNRACL, on constate **que l'impact de la compensation équivaut, dans les années où la surcompensation est élevée, à près d'un quart du montant des prestations versées**. Encore aujourd'hui, du fait de l'absence de relation directe entre résultat net du régime et compensation inter régimes, celle-ci représente l'équivalent de 2 % des prestations légales versées au titre des risques vieillesse et invalidité.

Le rapprochement entre le résultat opérationnel de la CNRACL et la compensation démographique est encore plus illustratif : entre 2010 et 2024, ce prélèvement représente entre les trois-quarts et trois fois les résultats annuels positifs en gestion technique[21]. Alors que le résultat du régime est négatif à compter de 2020, le prélèvement au titre de la compensation demeure significatif. Entre 2020 et 2024, il est supérieur à la somme des déficits au titre de 2020 et 2021 (tableau 6).

5.2. La compensation démographique n'explique pas à elle seule les problèmes d'équilibre rencontrés par la CNRACL

La contribution majeure de la CNRACL au mécanisme de compensation est incontestable. Ses effets déstabilisateurs pour les résultats du régime, amplifiés par des modes de calculs défavorables à la CNRACL, sont très perceptibles.

Il n'en demeure pas moins que :

- **L'annulation de la contribution annuelle au titre de la compensation n'aurait pour effet que de « combler » le déficit de la gestion technique pendant deux années** ; permettant de retarder d'autant l'apparition des déficits Ainsi, la suppression de la compensation aurait permis d'afficher un résultat positif en 2020 et 2021 ; mais, dès 2022, la seule suppression de la compensation ne permettrait plus l'équilibre ; d'autres ressources auraient dû être mobilisées ;

[19] Voir Cour des comptes, *La compensation démographique entre régimes de retraite : un dispositif complexe, artificiel et mal géré* in *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale* (chapitre III), mai 2024.

[20] Le Conseil d'administration, par exemple, s'est à plusieurs reprises alarmé de la dégradation des comptes mais ses alertes n'ont pas été suivies d'effet.

[21] Entendu donc ici comme les produits (« cotisations et contributions nettes ») diminués des charges (« prestations sociales nettes »).

- **Même en « reprenant » l'intégralité de la contribution depuis la création de la compensation, la dette cumulée et estimée de la CNRACL, avant augmentation des cotisations patronales, aurait dépassé ce montant dès 2032** ; les montants en cause ne sont pas à la hauteur de la gravité de la situation.

5.3. Les estimations des conséquences de l'évolution ou de la suppression de la compensation sont insuffisamment documentées

Si l'on ne peut que constater que la CNRACL a été contributrice nette, pendant plusieurs décennies, du fait de sa situation démographique et financière relativement favorable, il ne peut être question pour ce seul motif de remettre en cause de manière rétrospective ou prospective tout dispositif de solidarité entre les régimes de retraite.

Naturellement, **la nature de la solidarité entre régimes, ses modalités et son intensité sont l'objet de débats aussi anciens que la création du système de retraites** et la mise en place de transferts en son sein et entre les branches de sécurité sociale. Il ne peut être envisagé une évolution de la compensation inter régimes poursuivant la seule fin d'améliorer la situation de la CNRACL. Pour autant, il ne semble pas davantage envisageable pour la mission de mettre en œuvre un dispositif qui ne prendrait pas en compte les financements accordés dans le passé et les situations des différents régimes à cet égard. La situation de la CNRACL ne peut que retenir l'attention à ce titre.

De plus, **s'agissant de régimes relevant du secteur public et des autres régimes spéciaux relevant du champ public, comme le souligne l'analyse concernant la surcompensation, le raisonnement est ici circulaire** (voir aussi annexe 4 - *Analyse de l'évolution des rémunérations et des effectifs employés dans les entités relevant des fonctions publiques hospitalières et territoriales au travers des déclarations sociales*) : tous ces efforts et transferts sont des charges publiques, réputés être financés au moyen de recettes publiques. La question, en aucun cas secondaire, est donc celle de la répartition du fardeau ou de la charge, d'une part, entre les acteurs et secteurs de la dépense publique (Etat, collectivités territoriales, établissements publics de santé, sécurité sociale) et, d'autre part, de la manière dont ces acteurs publics financent ces charges (par des prélèvements sur les ménages ou sur les entreprises, par des recettes courantes ou par la dette, *etc.*).

Les précédents travaux des inspections générales[22] ont souligné, du point de vue de la CNRACL, la nécessité de reconsidérer, d'une part, les modes de prise en charge de dépenses de solidarité financées pour les salariés du secteur privé par des tiers au moyen d'impôts et de taxes affectés[23] et, d'autre part, les mécanismes de compensation.

La mission constate que, plus que jamais, ces transferts entre régimes d'assurance vieillesse et au sein de la sécurité sociale ou entre acteurs publics sont reconsidérés. La Cour des comptes a mené et entend poursuivre des travaux à ce sujet[24]. Le conseil d'orientation des retraites (COR) s'est récemment intéressé aux droits familiaux et conjugaux, à leurs effets et leurs modes de prise en charge[25].

---

[22] Voir Yannick LE GUILLOU, Vincent RUOL, Laurent TRUPIN et Bastien SAYEN, *Situation financière de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales - Bilan et perspectives*, mai et octobre 2024, IGA / IGAS / IGF, 23107R / 2023-104R / 2023-M-104-02.

[23] Sur le modèle des financements relevant précédemment du fonds de solidarité vieillesse (FSV), désormais intégré à la CNAV et des dépenses prises en charge par la branche famille.

[24] Le HCFIPS a ainsi été amené à prendre connaissance, dans le cadre de ses travaux en cours sur l'équité, des travaux de la Cour et de leur présentation par la direction de la sécurité sociale, voir Cour des comptes, *La compensation démographique entre régimes de retraite : un dispositif complexe, artificiel et mal géré* in *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale* (chapitre III), mai 2024.

[25] Voir COR, *Droits familiaux et conjugaux*, 16ème rapport, novembre 2025.

Toutes les réformes envisagées auraient des effets puissants au sein des finances publiques et du système de retraite. Il n'est pas possible d'affirmer avec certitude que la CNRACL serait « gagnante » ou « perdante » à une réforme de la compensation ou à un mode rénové de prise en charge des dépenses dites de solidarité. Par ailleurs les estimations faites durant la mission ne laissent pas anticiper des flux conséquents pour la CNRACL en cas de corrections des hypothèses les plus contestables (prise en compte des retraités de plus de 65 ans, modalités de prise en compte des poly pensionnés…).

La mise en place de la compensation répondait à un objectif de solidarité entre régimes, fondée sur le nombre de cotisants et de bénéficiaires, indépendamment des capacités contributives et des règles de liquidation. Il semblerait incongru de supprimer ce mécanisme à la veille d'une inversion de tendance qui devrait voir la CNRACL « bénéficiaire nette » de la compensation à compter de 2027[26]**.**

Si tant la compensation que les modes de prise en charge de certains droits non contributifs doivent être réexaminés dans un souci de recherche d'une conception rénovée de l'équité entre régimes de retraite, une telle réforme ne pourrait être effectuée en poursuivant la seule fin de permettre à la CNRACL d'atteindre l'équilibre financier. Pour autant, toute réforme ne pourrait davantage faire l'économie d'une approche de la situation passée et des effets puissants qu'elle a eu pour la CNRACL. Toute réforme devrait donc comporter un volet spécifique d'évaluation de ces effets en général et pour la CNRACL en particulier. La situation de la CNRACL justifie d'être spécifiquement analysée au regard de sa situation démographique et financière.

[26] L'année 2027 est indicative à ce stade en ce qu'une partie des mesures prises pour permettre l'équilibre financier de la caisse, consistent en l'augmentation des produits et donc retarderait potentiellement l'effet positif de la compensation, son mode de calcul étant relatif entre régimes compte tenu de leurs situations financières et démographiques.

ANNEXE X

Les évolutions de la population affiliée et des recettes de la CNRACL et les impacts des hausses de taux sur les stratégies d'emploi

SOMMAIRE

1. LA CROISSANCE DE L'EMPLOI CONTRACTUEL ET LA MAÎTRISE DE L'EMPLOI TITULAIRE ONT CONDUIT À RALENTIR LA PROGRESSION DES RECETTES DE LA CNRACL 1

1.1. La part de l'emploi contractuel n'a cessé de progresser dans les fonctions publiques territoriales et hospitalières 1

1.1.1. Une stabilité des effectifs titulaires cotisants à la CNRACL 1

1.1.2. La croissance des effectifs et des ressources du régime complémentaire des contractuels et des titulaires à temps non complet 2

1.2. La relative stabilité de l'emploi titulaire et l'évolution du point d'indice ont pesé sur l'évolution des recettes de la CNRACL 4

1.2.1. La retraite additionnelle de la fonction publique 5

2. LA HAUSSE DU TAUX DE COTISATION EMPLOYEUR GÉNÈRE DES RECETTES SUPPLÉMENTAIRES MAIS ELLE RENCHÉRIT LE COÛT RELATIF DE L'EMPLOI TITULAIRE, POUVANT DÉBOUCHER SUR LA MODIFICATION DES STRATÉGIES DE RECRUTEMENT AU DÉTRIMENT DES RECETTES DE LA CNRACL 7

2.1. Panorama des cotisations patronales pour les titulaires et les contractuels 7

2.2. Historique de la hausse des taux de cotisations à la CNRACL 7

2.3. Les conséquences sur l'évolution relative du coût du travail entre les titulaires et les contractuels 9

1. La croissance de l'emploi contractuel et la maîtrise de l'emploi titulaire ont conduit à ralentir la progression des recettes de la CNRACL

1.1. La part de l'emploi contractuel n'a cessé de progresser dans les fonctions publiques territoriales et hospitalières

1.1.1. Une stabilité des effectifs titulaires cotisants à la CNRACL

En 2023, la France compte 5,8 millions (M) d'agents travaillant dans l'une des trois fonctions publiques. Les agents territoriaux sont 1,9M tandis que les agents hospitaliers sont 1,2M. Depuis une dizaine d'années, la dynamique de l'emploi public est surtout portée par la part croissante des contractuels qui cotisent au régime général et à l'IRCANTEC et non à la CNRACL. Ils représentent, **en 2023, 25,3% des agents territoriaux et 21,4 % des agents hospitaliers**.[1] Entre 2011 et 2022, selon les données de la DGAFP, les effectifs contractuels en nombre ont augmenté de 26,1% dans la FPT alors que ceux des fonctionnaires n'ont progressé que de 1,6 % (tableau 1). Sur cette même période, dans la FPH, le nombre de contractuels a augmenté de 39, 2 % et les effectifs fonctionnaires ont baissé de 1, 5 %. [2] Cette progression ne se limite pas qu'aux emplois les moins qualifiés. Elle concerne toutes les catégories et cadres d'emploi des fonctions publiques territoriales (FPT) et hospitalières (FPH).

Parmi ces contractuels, les contrats à durée déterminée (CDD) restent très largement majoritaires, notamment dans la FPT où ils représentent 85 % de l'emploi contractuel total. Ce constat est clef dès lors qu'il s'agit de réfléchir aux éventuels dispositifs à mettre en place pour corriger les écarts de coûts entre fonctionnaires et titulaires.

Tableau 1 : Effectifs physiques de la fonction publique par versant et par statut - au 31 décembre – entre 2011 et 2022

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FPE	Fonctionnaires	100,0	99,2	98,6	99,1	99,4	99,6	99,7	99,6	99,2	98,8	97,9	97,9
	Contractuels	100,0	101,2	105,6	102,9	103,8	109,5	114,0	120,6	128,5	138,3	142,2	145,9
FPT	Fonctionnaires	100,0	101,4	103,1	104,1	104,4	104,2	104,1	104,1	104,2	103,2	102,6	101,6
	Contractuels	100,0	102,8	100,9	101,3	99,0	99,3	104,6	108,8	113,4	116,8	121,5	126,1
FPH	Fonctionnaires	100,0	100,6	101,4	101,6	101,4	101,0	100,2	99,0	98,3	97,8	97,8	98,5
	Contractuels	100,0	99,5	102,6	104,8	106,0	109,8	116,3	123,5	128,1	140,4	141,8	139,2
Total	Fonctionnaires	100,0	100,3	100,8	101,5	101,7	101,6	101,4	101,1	100,8	100,2	99,6	99,4
	Contractuels	100,0	101,5	103,1	102,6	102,4	105,5	110,8	116,6	122,5	130,3	134,0	136,6

Source : DGAFP, Point stat, Les contractuels dans la fonction publique depuis 2011, effectifs et parcours, Point stat, janvier 2025.

En outre, au cours des dernières années, la titularisation des contractuels et donc leur affiliation de ce fait à la CNRACL[3] a diminué dans les deux fonctions publiques, FPH et FPT. Si 34 % des contractuels de la FPT fin 2011 ont été titularisés à cinq ans, ils ne sont plus que 28 % fin 2016 à l'être en 2021. De même, 41 % des contractuels de la FPH en 2011 ont été titularisés en 2016, mais seulement 38 % des contractuels de 2016 le sont en 2021.

[1] Voir *L'emploi dans la fonction publique en 2023*, Insee Première, n°2052, Mai 2025.

[2] Voir DGAFP, *Les contractuels dans la fonction publique depuis 2011, effectifs et parcours*, Point stat, janvier 2025.

[3] Sous réserve d'un temps de travail supérieur à 28 heures hebdomadaires.

Les différences en termes de moyenne d'âge entre titulaires et contractuels ne sont pas neutres pour la CNRACL. Si la FPT est le versant le plus âgé de la fonction publique, un écart de moyenne d'âge important existe entre les titulaires et les contractuels. En 2023, les premiers ont en moyenne 48 ans tandis que les seconds ont en moyenne 39 ans. Si la FPH est le versant le plus jeune, le même constat peut être fait. En 2023, les contractuels y ont une moyenne d'âge de 37 ans contre 44 ans pour les fonctionnaires.

Les projections du conseil d'orientation des retraites (COR)[4], reprises dans le jaune budgétaire 2025[5], montrent la dégradation continue du *ratio* démographique[6] du régime des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers quand celui de la fonction publique d'Etat reste relativement stable sur longue période (tableau 2).

Tableau 2 : Evolution du ratio démographique des régimes de retraite de la fonction publique – de 2024 à 2070

	2024	2030	2040	2050	2060	2070
Fonctionnaires civils et militaires de l'Etat (SRE)	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Fonctionnaires territoriaux et hospitaliers (CNRACL)	1,5	1,3	1,1	1	1	0,9

Source : COR, Rapport annuel Évolutions et perspectives des retraites en France, juin 2025.

Les projections à l'horizon 2050 soulignent que, si les pensionnés de droit direct de la fonction publique civile de l'Etat devraient décroitre continûment à partir de 2028, date à laquelle ils seront 1,7M, en raison de l'arrivée à l'âge de mortalité pour les générations de fonctionnaires recrutées dans les années 1950-1960, **les retraités de droit direct affiliés à la CNRACL devraient croître sur la même période.** D'abord, de façon dynamique, en raison du départ à la retraite des générations nombreuses du *baby-boom* ; puis, de façon plus modérée, sur la deuxième partie de la projection. **Les pensionnés de droit direct de la CNRACL devraient ainsi atteindre 2,1M en 2050**. Ils seront **alors plus nombreux que** leurs homologues de **la fonction publique civile de l'Etat**.

1.1.2. La croissance des effectifs et des ressources du régime complémentaire des contractuels et des titulaires à temps non complet

Les agents non titulaires de la fonction publique cotisent au régime général (CNAV) pour leur retraite de base et à l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (**IRCANTEC**) **pour leur retraite complémentaire**. Le champ d'affiliation à l'IRCANTEC couvre non seulement les contractuels du secteur public mais également :

- Les praticiens hospitaliers ;
- Les agents titulaires à temps non complet des collectivités locales ;
- Les non-titulaires employés par un organisme public ou parapublic ;
- Les élus locaux, les membres du gouvernement et les membres du Conseil économique, social et environnemental.

[4] COR, Rapport annuel Évolutions et perspectives des retraites en France, juin 2025.

[5] PLF 2025, Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique.

[6] Le rapport démographique corrigé est le rapport entre, d'une part, le nombre de cotisants et, d'autre part, la somme du nombre de retraités de droits directs et de la moitié du nombre de retraités de droits dérivés. La correction porte ici sur la pris en compte des titulaires de droits dérivés.

L'IRCANTEC est un régime singulier caractérisé par plusieurs spécificités :

- **Un *turnover* très important,** 1 actif sur 3 en France a des droits à l'Ircantec ;
- **Une grande diversité de situations d'emploi** (emplois saisonniers de débuts de carrière, emplois ponctuels récurrents ou encore carrières complètes) ;
- **Une durée de cotisation faible** (5 années et 3 mois pour les nouveaux retraités 2023 et au plus 2 ans pour près de la moitié) ;
- **Environ un nouveau retraité sur deux perçoit un capital unique plutôt qu'une rente.**

La situation financière de ce régime est très différente de celle de la CNRACL. Ainsi, en 2024, le résultat technique du régime est excédentaire de 805 millions d'euros, contre 892 millions d'euros en 2023[7]malgré un taux d'appel des cotisations relativement stable sur la période (tableau 3).

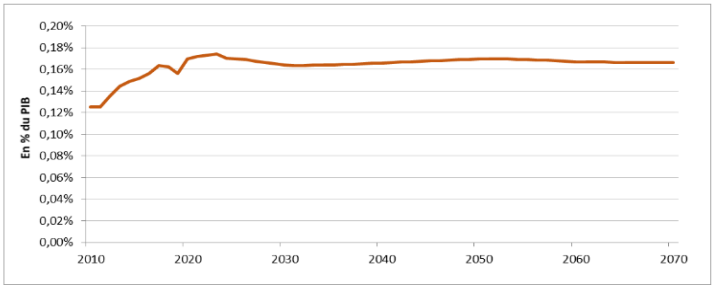
Tableau 3 : Evolution du ratio démographique des régimes de retraite de la fonction publique – de 2024 à 2070

Année	Tranche A part agent	Tranche A part employeur	Tranche B part agent	Tranche B part employeur
2026	**2,84 %**	**4,27 %**	**7,06 %**	**12,75 %**
2025	2,80 %	4,20 %	6,95 %	12,55 %
2024	2,80 %	4,20 %	6,95 %	12,55 %
2023	2,80 %	4,20 %	6,95 %	12,55 %
2022	2,80 %	4,20 %	6,95 %	12,55 %
2021	2,80 %	4,20 %	6,95 %	12,55 %
2020	2,80 %	4,20 %	6,95 %	12,55 %
2019	2,80 %	4,20 %	6,95 %	12,55 %
2018	2,80 %	4,20 %	6,95 %	12,55 %
2017	2,80 %	4,20 %	6,95 %	12,55 %
2016	2,72 %	4,08 %	6,75 %	12,35 %
2015	2,64 %	3,96 %	6,58 %	12,18 %
2014	2,54 %	3,80 %	6,38 %	11,98 %

Source : IRCANTEC, Rapport d'activité, 2025.

Parallèlement, **les effectifs cotisants de l'IRCANTEC[8] ont augmenté de 16,6% entre 2008 et 2023, soit une moyenne de +1% par an**. La part de ses ressources dans le PIB n'a donc cessé de croitre entre 2010 et 2023. Les ressources totales du régime sont aujourd'hui proches de 0,2% du PIB, un point haut après une période d'augmentation depuis 2010. Elles se stabiliseraient ensuite, selon le COR, jusqu'en 2070 (graphique 1).

Graphique 1 : Ressources totales du régime IRCANTEC dans le scénario de référence du COR – entre 2010 et 2070 – en % du PIB



Source : IRCANTEC, projections COR juin 2024.

[7] Voir IRCANTEC, Rapport d'activité, 2025.

[8] Entendus comme l'ensemble des personnes ayant versé des cotisations au cours de l'année civile.

1.2. La relative stabilité de l'emploi titulaire et l'évolution du point d'indice ont pesé sur l'évolution des recettes de la CNRACL

La maîtrise des emplois titulaires dans les deux versants de la fonction publique FPT et FPH s'est accompagnée de la modération de la hausse du point d'indice dans le temps long. De 2002 à 2023, le point d'indice de la fonction publique est passé de 52, 1284 € à 59, 0734 €[9].

Le traitement indiciaire moyen des cotisants a néanmoins augmenté.

Ainsi, des mesures globales et catégorielles sont intervenues, surtout en fin de période : par exemple, hausse de 1,5% de la valeur du point de la fonction publique au 1er juillet 2023 (avec effet en année pleine en 2024) ou encore augmentation de 49 points d'indices accordée aux personnels des établissements publics de santé dans le cadre des accords issus du « Ségur de la Santé » (tableau 4).

Tableau 4 : Traitement indiciaire moyen des cotisants (en point d'indice nouveau majoré) et valeur moyenne annuelle du point d'indice fonction publique

Années	Traitement indiciaire moyen						Point d'indice	
	Hospitaliers		Territoriaux		Total			
	Indice	n/n-1	Indice	n/n-1	Indice	n/n-1	Valeur	n/n-1
2013	398,1	*+ 0,6%*	376,2	*+ 1,2%*	**384,5**	***+ 0,9%***	55,6 €	*+ 0,0%*
2014	403,1	*+ 1,3%*	382,5	*+ 1,7%*	**390,3**	***+ 1,5%***	55,6 €	*+ 0,0%*
2015	409,0	*+ 1,5%*	390,2	*+ 2,0%*	**397,3**	***+ 1,8%***	55,6 €	*+ 0,0%*
2016	413,8	*+ 0,9%*	394,2	*+ 0,9%*	**401,5**	***+ 0,8%***	55,7 €	*+ 0,3%*
2017	420,3	*+ 1,6%*	401,1	*+ 1,7%*	**408,2**	***+ 1,7%***	56,2 €	*+ 0,9%*
2018	423,7	*+ 0,8%*	404,3	*+ 0,8%*	**411,5**	***+ 0,8%***	56,2 €	*+ 0,0%*
2019	426,4	*+ 0,6%*	408,2	*+ 1,0%*	**414,8**	***+ 0,8%***	56,2 €	*+ 0,0%*
2020	438,6	*+ 2,9%*	411,6	*+ 0,8%*	**421,4**	***+ 1,6%***	56,2 €	*+ 0,0%*
2021	481,2	*+ 9,7%*	416,9	*+ 1,3%*	**440,2**	***+ 4,5%***	56,2 €	*+ 0,0%*
2022	492,7	*+ 2,4%*	423,9	*+ 1,7%*	**449,1**	***+ 2,0%***	57,2 €	*+ 1,8%*
2023	498,5	*+ 1,2%*	427,6	*+ 0,9%*	**453,6**	***+ 1,0%***	58,6 €	*+ 2,5%*

Source : CNRACL, Recueil statistique, 2023.

Mais **cette augmentation est surtout liée à la pyramide des âges** de la population cotisante qui se retrouve, du reste, dans l'évolution de l'indice brut en stock et à la liquidation (tableau 5).

Tableau 5 : Indices bruts moyens à la liquidation des pensions liquidées et du stock de pensions – droits directs et dérivés – entre 2013 et 2023

Années	Droit direct			Droit dérivé			Total
	Vieillesse	Invalidité	Total	Vieillesse	Invalidité	Total	
STOCK							
2013	475	386	465	451	404	428	**460**
2014	479	388	469	453	406	430	**464**
2015	483	391	473	455	408	432	**467**
2016	487	393	477	457	410	434	**471**
2017	492	395	481	459	412	436	**475**
2018	496	399	486	462	414	439	**480**
2019	501	402	490	465	417	442	**484**
2020	505	405	494	468	420	445	**488**
2021	509	408	499	471	422	448	**493**
2022	514	412	504	474	425	452	**497**
2023	519	416	508	477	428	455	**502**
LIQUIDES							
2013	525	415	515	462	428	451	**505**
2014	535	421	523	466	434	455	**513**
2015	538	428	527	466	436	457	**515**
2016	543	430	532	474	440	463	**521**
2017	551	435	541	478	442	467	**531**
2018	556	441	544	479	451	471	**534**
2019	562	445	548	483	456	475	**538**
2020	563	451	552	486	457	478	**541**
2021	567	459	556	489	460	482	**545**
2022	574	470	565	491	464	484	**555**
2023	578	470	568	499	467	491	**557**

Source : CNRACL, Recueil statistique, 2023.

[9] Source Epicycle sur data.gouv

Parallèlement, la part des primes dans la rémunération des fonctionnaires a pris une importance croissante. Si elle est relativement homogène entre les trois versants, elle varie fortement en fonction du grade ou du cadre d'emploi.

Ainsi, **en 2023, pour les emplois d'encadrement supérieur et de direction, les primes représentent 31,6% des rémunérations brutes des catégories A+ de la territoriale et 46,3% de ces mêmes catégories de la FPH**[10]. De même, les fonctionnaires de catégorie A de la FPT ont une rémunération brute composée de 29,9% de primes et rémunérations annexes, contre 24,9% pour les fonctionnaires de catégorie A de la FPH.

En 10 ans, la part des primes a augmenté de deux points pour l'ensemble des deux fonctions publiques comme l'illustre le tableau 6.

Tableau 6 : Part de primes des fonctionnaires de la fonction publique entre 2012 et 2023 (y compris IR et SFT, en % du salaire brut)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 Classique	2021 Moderne	2022 millésime 2022	2022 millésime 2023	2023
FPE	21,9%	21,9%	22,0%	22,0%	22,0%	21,7%	22,6%	22,5%	22,8%	23,4%	23,5%	23,8%	23,8%	24,7%
FPT	23,5%	23,3%	23,5%	23,4%	23,2%	22,9%	24,2%	24,6%	24,8%	24,3%	24,7%	25,2%	25,0%	25,3%
FPH	-	-	22,4%	22,9%	22,8%	22,1%	25,0%	24,6%	27,3%	23,7%	24,0%	24,4%	23,6%	23,5%
Ensemble FP	-	-	22,7%	22,6%	22,5%	22,2%	23,6%	23,6%	24,3%	23,8%	24,0%	24,4%	24,1%	24,6%

Source : Siasp, Insee. Traitements Drees, DGCL - DESL, DGAFP - SDessi.

Les évolutions des effectifs et le recul de la part indiciaire dans le salaire des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers expliquent **les évolutions divergentes des cotisations et des pensions**[11] (tableau 7).

Tableau 7 : Evolution du nombre de cotisants et de bénéficiaires du régime et ses conséquences sur l'évolution des cotisations et des prestations légales offertes par la CNRACL

	2012	2023	Evolution (%)
Nombre de cotisants (Millions) *	2,13	2,19	2,89%
Nombre de bénéficiares y compris invalidité (Millions) *	1,08	1,570948	45,46%
Cotisations (Mds€)	16,8	24,39	45,19%
Prestations légales (Mds€)	15,9	25,99	63,45%
Dépense par bénéficiare (K€)	14,72	16,54	12,37%
Ressources par cotisants (K€)	7,89	11,13	41,11%

*Populations cotisante et pensionnée (moyenne annuelle)

Source : CNRACL, Recueil statistique, 2023.

1.2.1. La retraite additionnelle de la fonction publique

La retraite additionnelle de la fonction publique est un régime relativement jeune dont l'ouverture opérationnelle date de 2005. Il se distingue nettement de la CNRACL sur plusieurs points :

- **Il couvre les trois fonctions publiques ;**
- **L'assiette soumise à cotisation est constituée des primes et rémunérations accessoires dans la limite d'un plafond de 20% du traitement indiciaire brut**, les cotisations à la charge des employeurs et des agents sont chacune fixées au taux de 5 % ;

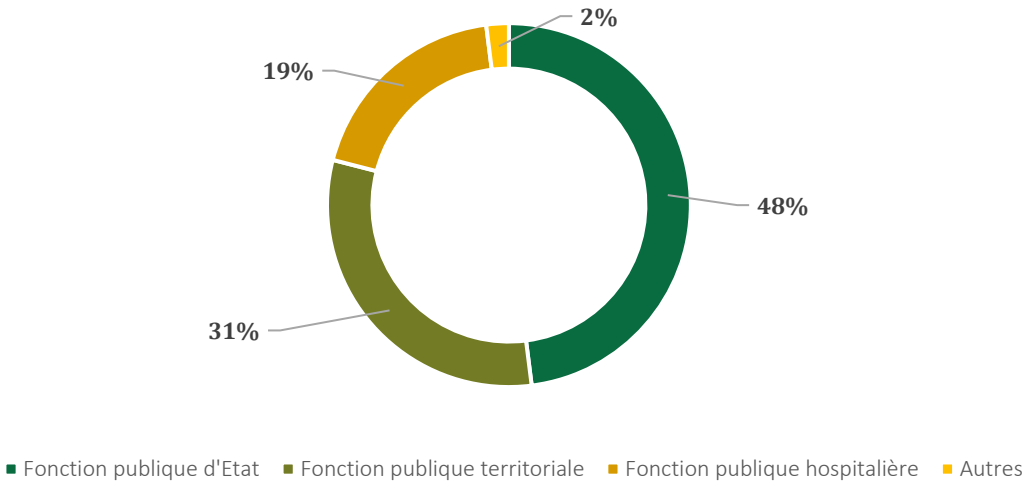
[10] Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP - SDessi.

[11] Les retraites de base sont revalorisées selon l'évolution des prix et non des salaires.

- **Il fonctionne, en points et selon le principe de la capitalisation individuelle**.

Les cotisations du régime sont versées pout une majorité par la FPT et la FPH qui représentent 50 % des cotisations encaissées (graphique 2).

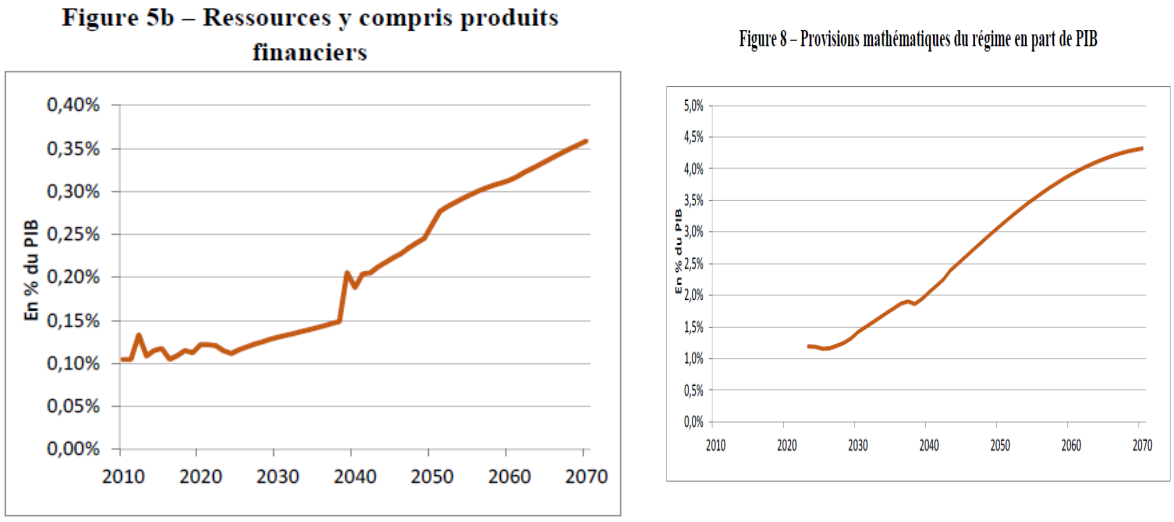
Graphique 2 : Répartition par versants des cotisations encaissées par le RAFP en 2023



Source : ERAFP, présentation devant le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), 22 janvier 2025.

Compte tenu notamment de l'évolution de la structuration de l'emploi public et des rémunérations, **les projections de croissance du RAFP témoignent de sa montée en charge** (graphique 3).

Graphique 3 : Evolution des ressources et des provisions mathématiques de l'ERAFP à horizon 2070



Source : Présentation devant le CSFPT du 22 janvier 2025.

2. La hausse du taux de cotisation employeur génère des recettes supplémentaires mais elle renchérit le coût relatif de l'emploi titulaire, pouvant déboucher sur la modification des stratégies de recrutement au détriment des recettes de la CNRACL

2.1. Panorama des cotisations patronales pour les titulaires et les contractuels

Les tableaux suivants synthétisent les taux de cotisations patronales pour les fonctionnaires (tableau 8) et titulaires (tableau 9).[12]

Tableau 8 : Décomposition des cotisations patronales de la fonction publique pour les agents titulaires (taux en %)

Cotisations employeurs fonction publique des fonctionnaires	Cotisation maladie pour les agents des fonctions publiques territoriale et hospitalière	Prestations familiales	Autonomie solidarité	Cotisation à la caisse nationale des retraites des agents des collectivités locales (CNRACL)	Retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP)	Fonds National d'Aide au Logement (<=1 plafond)	Fonds National d'Aide au Logement (> 1 plafond)
Année							
2012	11,50	5,40	0,30	27,32	5,00	0,50	0,50
2013	11,50	5,40	0,30	28,85	5,00	0,50	0,50
2014	11,50	5,25	0,30	30,40	5,00	0,50	0,50
2015	11,50	5,25	0,30	30,50	5,00	0,50	0,50
2016	11,50	5,25	0,30	30,60	5,00	0,50	0,50
2017	11,50	5,25	0,30	30,65	5,00	0,50	0,50
2018	9,88	5,25	0,30	30,65	5,00	0,50	0,50
2019	9,88	5,25	0,30	30,65	5,00	0,50	0,50
2020	9,88	5,25	0,30	30,65	5,00	0,50	0,50
2021	9,88	5,25	0,30	30,65	5,00	0,50	0,50
2022	9,88	5,25	0,30	30,65	5,00	0,50	0,50

Source : Insee et législation sociale.

Tableau 9 : Décomposition des cotisations patronales de la fonction publique pour les agents contractuels (taux en %)

	Maladie, maternité, invalidité et décès	Sécurité Sociale : Vieillesse (<= 1 plafond)	Sécurité Sociale : Vieillesse (> 1 plafond)	Prestations familiales	Retraite complémentaire des agents non titulaires de la fonction publique et des élus locaux (Ircantec) (<= 1 plafond)	Retraite complémentaire des agents non titulaires de la fonction publique et des élus locaux (Ircantec) (de 1 à 8 plafonds)	Autonomie solidarité	Fonds National d'Aide au Logement (<=1 plafond)	Fonds National d'Aide au Logement (> 1 plafond)
2012	12,80	9,92	1,60	5,40	3,5250	11,700	0,30	0,50	0,50
2013	12,80	10,00	1,60	5,40	3,6750	11,825	0,30	0,50	0,50
2014	12,80	10,20	1,75	5,25	3,8025	11,975	0,30	0,50	0,50
2015	12,80	10,30	1,80	5,25	3,9600	12,175	0,30	0,50	0,50
2016	12,84	10,40	1,85	5,25	4,0800	12,350	0,30	0,50	0,50
2017	12,89	10,45	1,90	5,25	4,2000	12,550	0,30	0,50	0,50
2018	13,00	10,45	1,90	5,25	4,2000	12,550	0,30	0,50	0,50
2019	13,00	10,45	1,90	5,25	4,2000	12,550	0,30	0,50	0,50
2020	13,00	10,45	1,90	5,25	4,2000	12,550	0,30	0,50	0,50
2021	13,00	10,45	1,90	5,25	4,2000	12,550	0,30	0,50	0,50
2022	13,00	10,45	1,90	5,25	4,2000	12,550	0,30	0,50	0,50

Source : Insee et législation sociale.

2.2. Historique de la hausse des taux de cotisations à la CNRACL

Dans les décennies 1980 à 2000, la CNRACL a connu une série de hausse des taux de cotisations que la hausse des effectifs de cotisants, à la suite des transferts de compétence en faveur des collectivités, a **permis d'interrompre.** L'équilibre du régime a était alors assuré par une croissance des recettes portées avant tout par la hausse des effectifs cotisant et des rémunérations soumises à cotisation et non plus par la hausse des taux (tableau 10).

[12] Sources : Insee et législation sociale.

Annexe X

Tableau 10 : Evolution des taux de cotisations à la charge des employeurs et des agents – entre 1950 et 2025(taux en %)

Périodes	Cotisation à la charge des agents	Cotisation à la charge des employeurs
Du 01/01/2025 au 31/12/2025	11,10%	*34,65%*
Du 01/01/2024 au 31/12/2024	11,10%	*31,65%*
Du 01/01/2023 au 31/12/2023	11,10%	*30,65%*
Du 01/01/2022 au 31/12/2022	11,10%	*30,65%*
Du 01/01/2021 au 31/12/2021	11,10%	*30,65%*
Du 01/01/20 au 31/12/2020	11,10%	*30,65%*
Du 01/01/2019 au 31/12/2019	10,83%	*30,65%*
Du 01/01/2018 au 31/12/2018	10,56%	*30,65%*
Du 01/01/2017 au 31/12/2017	10,29%	*30,65%*
Du 01/01/2016 au 31/12/2016	9,94%	*30,60%*
Du 01/01/2015 au 31/12/2015	9,54%	*30,50%*
Du 01/01/2014 au 31/12/2014	9,14%	*30,40%*
Du 01/01/2013 au 31/12/2013	8,76%	*28,85%*
Du 01/11/2012 au 31/12/2012	8,49%	*27,40%*
Du 01/01/2012 au 31/10/2012	8,39 %	*27,30%*
Du 01/01/2011 au 31/12/2011	8,12 %	*27,30%*
Du 01/01/2005 au 31/12/2010	7,85%	*27,30%*
Du 01/01/2004 au 31/12/2004	7,85%	*26,90%*
Du 01/01/2003 au 31/12/2003	7,85%	*26,50%*
Du 01/01/2002 au 31/12/2002	7,85%	*26,10%*
Du 01/01/2001 au 31/12/2001	7,85%	*26,10 %*
Du 01/01/2000 au 31/12/2000	7,85%	*25,60%*
Du 01/01/1999 au 31/12/1999	7,85%	*25,10%*
Du 01/01/1995 au 31/12/1998	7,85%	*25,10%*
Du 01/02/1991 au 31/12/1994	7,85%	*21,30%*
Du 01/01/1989 au 31/01/1991	8,90%	*19,70%*
Du 01/01/1988 au 31/12/1988	7,90%	*18,20%*
Du 01/07/1987 au 31/12/1987	7,9 %	*15,20%*
Du 01/01/1987 au 30/06/1987	7,70%	*15,20%*
Du 01/08/1986 au 31/12/1986	7,7 %	*10,20%*
Du 01/01/1984 au 31/07/1986	7,00%	*10,20%*
Du 25/01/1983 au 31/12/1983	6,00%	*10,70%*
Du 01/04/1982 au 24/01/1983	6,00%	*12,50%*
Du 01/01/1982 au 31/03/1982	6,00%	*13,00%*
Du 01/01/1981 au 31/12/1981	6,00%	*13,00%*
Du 01/07/1980 au 31/12/1980	6,00%	*6,00%*
Du 01/01/1977 au 30/06/1980	6,00%	*18,00%*
Du 01/01/1974 au 31/12/1976	6,00%	*19,60%*
Du 01/10/1972 au 31/12/1973	6,00%	*18,20%*
Du 01/08/1970 au 30/09/1972	6,00%	*18,20%*

Périodes	Cotisation à la charge des agents	Cotisation à la charge des employeurs
Du 01/05/1967 au 31/07/1970	6,00%	*18,0 %*
Du 01/07/1964 au 30/04/1967	6,00%	*18,00%*
Du 01/01/1962 au 30/06/1964	6,00%	*18,00%*
Du 01/01/1961 au 31/12/1961	6,00%	*20,00%*
Du 01/04/1955 au 31/12/1960	6,00%	*18,00%*
Du 01/04/1954 au 31/03/1955	6,00%	*21,00%*
Du 01/01/1951 au 31/03/1954	6,00%	*18,00%*
Du 19/09/1947 au 31/12/1950	6,00%	*12,00%*

Source : CNRACL.

Il est à noter que **progressivement, les taux sur la rémunération principale et ceux sur la nouvelle bonification indiciaire (NBI) ont été uniformisés.** Les taux de retenue (part salariale) et de contribution (part patronale) ont ainsi été alignés sur le taux principal, à compter du 1er janvier 2012 pour le premier, et du 1er janvier 2013 pour le second[13].

Le décret du 30 janvier 2025 prévoit une augmentation progressive du taux de contribution employeur à la CNRACL à compter du 1er janvier 2025 pour atteindre 43,65% en 2028[14].

2.3. Les conséquences sur l'évolution relative du coût du travail entre les titulaires et les contractuels

La loi du 6 août 2019[15] **a facilité le recours des employeurs publics aux contractuels**. Ainsi, les cas pouvant justifier le recrutement d'un agent contractuel ont été élargis, dans la fonction publique hospitalière et dans la fonction publique territoriale. Dans cette dernière, comme pour l'État, il n'est plus fait de distinction, pour les recrutements sur emplois permanents, selon la catégorie d'emplois, dès lors que la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient. Par ailleurs, les centres de gestion peuvent mettre à disposition des collectivités locales des agents contractuels pour les affecter à des missions permanentes à temps complet ou non complet. Plus largement, la loi de 2019 :

- élargi le recours aux contractuels sur emploi permanent ;
- crée le contrat de projet ;
- facilite l'accès au CDI.

Les freins juridiques du recours aux contractuels ont été donc été très largement levés. Si bien que, même si le facteur prix ne reste qu'un des déterminants nombreux dans l'arbitrage entre titulaire et contractuel, il est devenu un critère clef. La hausse des cotisations sur les titulaires affiliés à la CNRACL interroge ainsi les employeurs territoriaux et hospitaliers dans leurs décisions d'embauches compte tenu de l'évolution relative des coûts unitaires des titulaires et des contractuels.

En effet, **en 2023, les salaires bruts moyens des fonctionnaires restent supérieurs à celui des contractuels aussi bien dans la FPT** (tableau 11) **que dans la FPH** (tableau 12)[16] :

[13] Voir Décret n°91-613 du 28 juin 1991 fixant les taux des cotisations de divers régimes spéciaux de sécurité sociale.

[14] Voir Décret n° 2025-86 du 30 janvier 2025 relatif au taux de la cotisation vieillesse des employeurs des agents affiliés à la CNRACL.

[15] Voir Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

[16] Source : Insee, Système d'information sur les agents des services publics (Siasp)

Annexe X

Tableau 11 : Salaires mensuels moyens en EQTP (équivalent temps plein) dans la fonction publique territoriale en 2023

Statut et nature des employeurs	Salaire brut moyen		Salaire net moyen	
	Montant (en euros)	Évolution 2023/2022 (% en euros constants)	Montant (en euros)	Évolution 2023/2022 (% en euros constants)
Fonctionnaires	2 846	-1,1	2 314	-1,2
Non-fonctionnaires, dont :	2 551	0,5	2 061	0,5
Hors contrats aidés	*2 576*	*0,0*	*2 081*	*0,0*

Source : Insee, Système d'information sur les agents des services publics (Siasp).

Tableau 12 : Salaires mensuels moyens en EQTP (équivalent temps plein) dans la fonction publique hospitalière en 2023

Statut et nature des employeurs	Salaire brut moyen		Salaire net moyen	
	Montant (en euros)	Évolution 2023/2022 (% en euros constants)	Montant (en euros)	Évolution 2023/2022 (% en euros constants)
Fonctionnaires	3 256	-1,4	2 642	-1,4
Non-fonctionnaires (hors personnels médicaux), dont :	2 648	1,1	2 132	1,2
Hors contrats aidés	2 651	1,0	2 135	1,1
Personnels médicaux	8 207	-0,6	6 812	0,1
Agents des hôpitaux	3 588	-1,2	2 921	-1,1
Agents des établissements médico-sociaux	2 870	0,8	2 320	1,0

Source : Insee, Système d'information sur les agents des services publics (Siasp).

Le salaire brut des fonctionnaires territoriaux reste de presque 300 € supérieur à celui des non titulaires. L'écart est encore plus important dans la FPH.

Cette situation devrait toutefois évoluer sous l'effet de l'augmentation des cotisations patronales. Surtout, la dépense employeur pourrait être supérieure pour un titulaire par rapport à un contractuel, la part des charges dans la rémunération brute s'alourdissant en raison de l'augmentation du taux employeur CNRACL Selon l'observatoire de la masse salariale de la fonction publique territoriale du cabinet Adelyce : *« En 2026, en tenant compte de la nouvelle augmentation de +3 points de CNRACL, la dépense employeur atteindra 3 583 € pour un titulaire (dont 708 € de CNRACL) contre 3 535 € pour un contractuel, soit +48 € par mois. Le poids des charges des titulaires (42 %) dépassera alors celui des contractuels (41 %).*

Au 1er janvier 2028, date de la dernière augmentation CNRACL prévue à ce jour, ce sera +148 € de plus par mois que les employeurs devront dépenser pour recruter un titulaire à la place d'un contractuel à rémunération brute équivalente. »[17]

Selon cette même étude (qui ne porte que sur la sphère territoriale), l'ensemble des catégories seraient concernées.

« En 2028, pour un agent de catégorie C, le poids des charges attendra 47 % sur la rémunération brute.

Le coût brut chargé des titulaires sera donc supérieur de 4,19 % à celui des contractuels, à périmètre équivalent et sans tenir compte du GVT.

La cotisation CNRACL d'un titulaire s'élèvera à 808 € de moyenne mensuelle pour une rémunération brute de 2 500 €.

Pour un agent de catégorie A, l'écart mensuel de rémunération atteindra 99 € bruts chargés en 2028.

Autrement dit, le coût brut chargé des titulaires sera supérieur de 1,85 % à celui des contractuels.

La cotisation CNRACL d'un titulaire s'élèvera à 1 075 € de moyenne mensuelle pour une rémunération brute de 3 800 €. » [18]

[17] Adelyce, *Observatoire de la masse salariale de la fonction publique territoriale*, 2025.

[18] Adelyce, *Observatoire de la masse salariale de la fonction publique territoriale*, 2025.

Annexe X

Les données en projection sur quelques hypothèses de situation individuelle réalisées par les collectivités à la demande de la mission confirment cette tendance (tableau 13).[19]

Tableau 13 : Evaluation du surcoût annuel du recrutement d'un titulaire par rapport à un contractuel pour un employeur territorial

Evaluation du coût chargé d'un fonctionnaire de la FPT (*)

			2024			2025			2026			2027			2028		
CNRACL	IFSE	Brut	Cotisations PP 47,98%	RAFP PP	Brut chargé	Cotisations PP 51,98%	RAFP PP	Brut chargé	Cotisations PP 54,98%	RAFP PP	Brut chargé	Cotisations PP 57,98%	RAFP PP	Brut chargé	Cotisations PP 60,98%	RAFP PP	Brut chargé
TIT CAT C ECH 2 IM 367	150	1 806,66 €	866,84 €	7,50 €	2 831,00 €	939,10 €	7,50 €	2 903,26 €	993,30 €	7,50 €	2 957,46 €	1 047,50 €	7,50 €	3 011,66 €	1 101,70 €	7,50 €	3 065,86 €
TIT CAT C ECH 10 IM 409	200	2 013,42 €	966,04 €	10,00 €	3 189,45 €	1 046,57 €	10,00 €	3 269,99 €	1 106,98 €	10,00 €	3 330,39 €	1 167,38 €	10,00 €	3 390,80 €	1 227,78 €	10,00 €	3 451,20 €
TIT CAT B ECH 2 IM 374	350	1 841,12 €	883,37 €	17,50 €	3 091,99 €	957,01 €	17,50 €	3 165,63 €	1 012,25 €	17,50 €	3 220,87 €	1 067,48 €	17,50 €	3 276,10 €	1 122,71 €	17,50 €	3 331,33 €
TIT CAT B ECH 10 IM 485	450	2 387,55 €	1 145,55 €	22,50 €	4 005,59 €	1 241,05 €	22,50 €	4 101,10 €	1 312,67 €	22,50 €	4 172,72 €	1 384,30 €	22,50 €	4 244,35 €	1 455,93 €	22,50 €	4 315,98 €
TIT CAT A ECH 2 IM 415	600	2 042,95 €	980,21 €	20,43 €	3 643,59 €	1 061,93 €	20,43 €	3 725,31 €	1 123,22 €	20,43 €	3 786,60 €	1 184,50 €	20,43 €	3 847,89 €	1 245,79 €	20,43 €	3 909,18 €
TIT CAT A ECH 7 IM 735	800	3 618,24 €	1 736,03 €	36,18 €	6 190,46 €	1 880,76 €	36,18 €	6 335,19 €	1 989,31 €	36,18 €	6 443,74 €	2 097,86 €	36,18 €	6 552,28 €	2 206,40 €	36,18 €	6 660,83 €

Source : ADRHGCT. (*) = les prélèvements pris en compte sont les cotisations = Urssaf maladie, Urssaf allocations familiales, FNAL 0.5, Urssaf solidarité, CNRACL, ATIACL, CNFPT (0.9+0.1) et dans la 2ème colonne 5% RAFP sur les primes dans la limite de 20% du TIB - hors versement mobilité

Evaluation du coût chargé d'un agent contractuel de la FPT (**)

Contractuel	IFSE	Brut	Cotisations PP 40,54%	Brut chargé
IM 367	150	1 806,66 €	793,23 €	2 749,89 €
IM 374	350	1 841,12 €	888,28 €	3 079,40 €
IM 409	200	2 013,42 €	897,32 €	3 110,74 €
IM 415	600	2 042,95 €	1 071,45 €	3 714,41 €
IM 485	450	2 387,55 €	1 150,34 €	3 987,89 €
IM 735	800	3 618,24 €	1 791,16 €	6 209,40 €

Source : ADRHGCT. (**) = les prélèvements pris en compte sont les cotisations = Urssaf maladie, Urssaf vieillesse plafonnée et déplafonnée, Urssaf allocations familiales, FNAL 0.5, Ircantec tranche A, Urssaf AT (1.72), Urssaf solidarité, CNFPT (0.9+0.1), France travail(4%) - hors versement mobilité

Ecart de coût sur une année pleine entre titulaires et contractuels

Année	2024	2025	2026	2027	2028
IM 367 + RI 150	973,27 €	1 840,46 €	2 490,86 €	3 141,26 €	3 791,66 €
IM 374 + RI 350	151,07 €	1 034,81 €	1 697,61 €	2 360,42 €	3 023,22 €
IM 409 + RI 200	944,62 €	1 911,06 €	2 635,89 €	3 360,72 €	4 085,55 €
IM 415 + RI 600	-849,78 €	130,84 €	866,30 €	1 601,77 €	2 337,23 €
IM 485 + RI 450	212,44 €	1 358,47 €	2 217,98 €	3 077,50 €	3 937,02 €
IM 735 + RI 800	-227,28 €	1 509,47 €	2 812,04 €	4 114,61 €	5 417,18 €

Source : ADRHGCT.

Les cas-types présentés sont des cas fictifs issus de la filière administrative de la fonction publique territoriale. Fonctionnaires et titulaires sont placés dans une situation de départ identique, le salaire brut de chaque individu étant le même.

[19] Voir si on peut avoir la même avec FHF

En 2024, dans les deux cas, le salaire brut chargé des fonctionnaires est moins élevé que celui des contractuels. Cette situation s'explique par la différence d'assiette entre les fonctionnaires et les contractuels. Pour ces derniers, en effet, affiliés au régime général, leur base de cotisation est constituée de l'équivalent du traitement brut et de leur régime indemnitaire (IFSE). Pour les fonctionnaires, en revanche, seul le régime indiciaire est pris en compte dans l'assiette. Par conséquent, dans les deux hypothèses où le régime indemnitaire est le plus élevé, le coût des contractuels est supérieur en 2024.

En 2028, quelles que soient les hypothèses, le coût chargé des fonctionnaires devient supérieur à celui des contractuels. Le surcoût annuel pour ces cas-types se situe entre 2 400 euros et 5 500 euros.

Le même exercice de simulation a été réalisé côté FPH. L'hypothèse retenue est celle d'un centre hospitalier disposant d'une masse salariale de 307 M€, les titulaires représentants 62% de cette masse salariale. Pour ce cas type, le surcoût du recrutement d'un titulaire par rapport à un contractuel entre la situation 2025 et la situation 2028 à l'issue de la trajectoire de hausse des cotisations patronales serait de 27 M€ (tableau 14).

Tableau 14 : Impact financier pour un Centre hospitalier avec une masse salariale de 307 M€ du surcoût des titulaires sur les contractuels

Année	Impact financier en €
2028	10 852 341
2027	8 196 528
2026	5 498 844
2025	2 768 520
Total	**27 316 233**

Source : Adelyce.

ANNEXE XI

Présentations comptables actuelles et envisageables de la situation de la CNRACL – enjeux et problématiques

SOMMAIRE

1. ENJEUX 3

2. PRÉSENTATION DES DEUX MÉTHODES 6

2.1. La méthode « convention taux assurance » de l'Institut des politiques publiques 7

2.1.1. Trois types de dépenses ne devant pas nécessairement être prises en charge par les cotisations 7

2.1.2. Le calcul de la subvention démographique 7

2.2. La méthode « convention taux secteur privé » retenue par le Haut-commissariat au plan 8

3. APPLICATION DE CES MÉTHODES AU CAS DE LA CNRACL 9

3.1. La méthode « convention taux assurance » de l'Institut des politiques publiques 9

3.1.1. Le calcul d'une masse de dépenses de pensions excluant les dépenses de solidarité, d'invalidité et celles liées aux spécificités professionnelles (catégories actives) 9

3.1.2. Calcul d'une « subvention démographique » 10

3.1.3. Le calcul d'un taux de cotisation employeur d'équilibre 10

3.2. La méthode « convention taux secteur privé » retenue par le Haut-commissariat au plan 11

4. IMPLICATIONS ET LIMITES DE CES MÉTHODES POUR LA CNRACL 12

5. AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DES DEUX MÉTHODES 13

Dans le débat et la décision publics, **la situation comptable et financière de la CNRACL est appréhendée et prise en compte de trois manières :**

- **Dans le cadre retenu par les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS)** et la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) découlant du plan comptable unique des organismes de sécurité sociale (PCUOSS), selon les normes de la comptabilité générale et, donc, dans le strict respect des droits constatés ; ce cadre constitue la référence pour les travaux de la mission et notamment les travaux de simulation (voir annexe 12 - *Simulations financières à l'horizon 2045)* ;
- **Dans le cadre retenu pour la comptabilité budgétaire de l'Etat**, en annexe à la loi de finances en lien avec le régime des pensions civiles et militaires et les autres régimes publics ; approche qui combine donc, en prévision et en exécution, des approches en droits constatés et des approches en comptabilité de caisse et donne lieu à des dispositions particulières, les retraites font ainsi l'objet d'un traitement budgétaire et comptable spécifique et dérogatoire au sein d'un compte d'affectation spéciale, le CAS « pensions » ;
- **Enfin, la situation financière du régime des agents titulaires des fonctions publiques territoriale et hospitalières est intégré dans** le suivi et le pilotage des finances publiques et dans le respect des engagements européens de la France, dans ce cas l'approche retenue est celle de **la comptabilité nationale** appliquée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) dans le cadre des standards retenus, au niveau européen, par Eurostat.

Du fait de l'existence d'une caisse, financée par des cotisations affectées, supportées par les employeurs et les agents, la situation financière et comptable de la CNRACL ne donne pas lieu à débats, contrairement à des polémiques pouvant exister sur l'approche financière et comptable retenue pour les pensions civiles et militaires de l'Etat (encadré 1).

Encadré 1 : Les débats sur la situation financière et comptable du système des retraites et les méthodes envisagées pour la clarifier

Jean-Pascal Beaufret[1] a souhaité mettre en avant un « déficit caché » au sein du système de retraite, découlant de la couverture des dépenses et en particulier des retraites publiques par des ressources autres que des cotisations effectives et des impôts et taxes affectés. Cette analyse a été reprise par le Haut commissariat au plan[2]. Le raisonnement consiste à considérer, pour le régime des pensions civiles et militaires de la fonction publique d'Etat, comme inadapté et insincère le recours à des contributions d'équilibre, soit le fait que l'Etat équilibre les dépenses en couvrant, sous la forme d'une recette automatique, le besoin de financement du régime des pensions civiles et militaires de l'Etat.

Pour cet auteur, les systèmes publics de retraite prennent en charge des dispositifs spécifiques de départs anticipés (au titre de la pénibilité ou de la dangerosité de certaines misions ou fonctions soit les catégories dites actives ou super actives qi concernent cependant des effectifs limités), des dépenses de solidarité qui sont, pour les salariés du secteur privé, pris en charge au moyen d'impôts et de taxes affectés. Les régimes de retraites publiques sont de plus exposés à des déficits financiers reflétant un déficit démographique certain qui ne sont que très peu couverts par des transferts au titre du mécanisme de compensation (celle-ci ne représente qu'environ 1,5 % du montant des pensions versés tous régimes). Ce point n'est pas réellement discuté. En revanche, sa critique porte sur le traitement en comptabilité nationale par l'INSEE des cotisations retraites des employeurs publics versées aux régimes des fonctionnaire (SRE et CNRACL). Selon lui, la situation financière effective du système des retraites tant publiques que dans son ensemble serait faussée du fait qu'une partie du besoin de financement serait cachée et se traduirait par un recours à l'endettement rarement évoqué dans les débats publics. En présentant ses analyses, reprise par l'ancien premier ministre François Bayrou lors de son discours de politique générale en décembre 2024, cet ancien haut fonctionnaire a suscité un débat nourri et parfois polémique.

[1] Voir Jean-Pascal Beaufret, *Retraites obligatoires et déficits publics - Pour la clarté*, in *Commentaire*, été 2023 (n°182 et 2/2023).

[2] Voir Haut commissariat au plan, *Retraite : une base objective pour le débat public*, note du HCP, décembre 2022.

La notion de « déficit caché » a été écartée tant par la Cour des comptes[3] que par le conseil d'analyse économique[4] reprenant les travaux d'économistes de l'institut des politiques publiques[5], qui ont rappelé, dans la continuité de la prise de position[6] du président du conseil d'orientation des retraites (COR) qu'il n'y a pas de « déficit caché » des retraites en ce que, en comptabilité nationale, les flux entre les administrations de sécurité sociale et les autres administrations publiques n'ont, par définition, pas d'impact sur le solde global des administrations publiques.

Ainsi, l'INSEE, dans une note méthodologique annexée au rapport annuel du COR 2025 précise : « *Le solde des régimes vieillesse est voisin de l'équilibre dans les comptes nationaux, en léger excédent en 2022. Mais les recettes de ces régimes sont constituées en partie de transferts en provenance d'autres administrations publiques et d'impôts et taxes affectés. Certains observateurs considèrent que tout ou partie de ces recettes n'ont pas à figurer dans le calcul du solde des retraites. Il y a dès lors autant de déficits calculables qu'il y a de manières de tracer la frontière des recettes que l'on estime légitimement relever du financement des retraites. Ces conventions sont sans incidence sur le calcul du déficit public lui-même* »[7].

Ce point n'est pas contesté par Jean-Pascal Beaufret. Pour lui, toutefois, la question de la « localisation » des déficits publics (au sein d'une entité « retraites » ou au sein du budget de l'Etat) est clef. Elle peut conditionner largement le diagnostic économique et financier que l'on porte sur le système de retraites régime par régime et dans son ensemble.

Les travaux de cette annexe sont issus de ces débats. Ils visent à indiquer les impacts des différentes approches pouvant être retenues pour disposer d'une vision clarifiée des retraites publiques. L'annexe explique ainsi les méthodes envisageables et leurs conséquences et impacts.

Source : CDC, travaux mission.

Ainsi, si le traitement en comptabilité générale, présenté au CA de la CNRACL, intégré en CCSS et en LFSS n'appelle pas de remarques particulières, la présentation des comptes de la CNRACL en comptabilité nationale présente certaines limites. Si celles-ci ne sont pas à la hauteur de celles caractérisant les pensions civiles et militaires de l'Etat[8], il est apparu nécessaire de faire état des différentes méthodes susceptibles de mieux appréhender la situation réelle du régime des agents titulaires des fonctions publiques territoriale et hospitalière. Ces présentations différentes des enjeux comptables et financiers sont nécessaires compte tenu de la situation, démographique et financière, actuelle et à venir, de la CNRACL. Elles sont d'actualité, puisque, dans la continuité des débats intervenus, le ministère en charge des finances a fait évoluer la méthode de présentation des comptes des retraites publiques dans l'annexe « CAS Pensions » jointe au projet de loi de finances pour 2026, tout en mentionnant que plusieurs méthodes alternatives pouvaient être mobilisées, au service d'une transparence et d'une sincérité financières accrues.

Cette annexe présente ces enjeux Elle recense et analyse les différentes pistes possibles de présentation rénovée des comptes de la CNRACL.

[3] Cour des comptes, *Situation financière et perspectives du système de retraite*, février 2025.

[4] Hélène Paris, *Retraites des fonctionnaires d'État : pas de déficit caché mais un coût salarial surévalué*, Focus du conseil d'analyse économique, n°121, septembre 2025.

[5] Patrick Aubert, Maïlys Pedrono, Maxime Tô, Todor Tochev, *Retraites des fonctionnaires d'État : faut-il changer la convention comptable ?*, *in* Institut d'études des politiques publiques (IPP - collectif), *Perspectives budgétaires*, juin 2025.

[6] Gilbert Cette (en tant que Président du COR), *La mesure du solde du système de retraite dans les rapports du COR,* Note publique, janvier 2025.

[7] Voir l'annexe 1 du rapport du COR de juin 2025 reproduisant une note de l'Insee de février 2025, *Annexe 1 – Quelle est la part du déficit des régimes de retraite dans le déficit public ? in* COR, *Évolutions et perspectives des retraites en France*, Rapport annuel, juin 2025.

[8] Les taux de cotisation employeurs sont en effet beaucoup plus élevés dans le cas des pensions civiles et militaires de l'Etat que dans le cas de la CNRACL.

1. Enjeux

Si notre système de retraite était constitué de plusieurs caisses ne versant que des pensions obéissant aux mêmes paramètres et dont les seules recettes étaient constituées de cotisations à taux et assiettes uniformes, la question du traitement de ces caisses en comptabilité nationale ne se poserait pas. Dans une recherche de mutualisation des écarts démographiques, le calcul d'une compensation financière entre les régimes à ce titre serait en outre très aisée

Cette situation idéale-typique est éloignée de la réalité à laquelle le comptable national est confronté. En effet, **dans un contexte de nombreuses situations d'assurés pluri ou poly-pensionnés, bien que plusieurs des paramètres clefs concernant les règles devant être réunies pour liquider sa pension** (âge d'ouverture des droits, durée d'assurance requise en particulier) soient désormais communes aux principaux régimes, **nombres de dimensions diffèrent selon le régime socio-professionnel envisagé, en base et/ ou en complémentaire**. En effet :

- **du côté des recettes,**
  - les **cotisations** ne sont que rarement prélevées sur les mêmes **assiettes** (jeu du plafonnement ou de l'intégration / exclusion de certains éléments) et n'ont pas les mêmes **taux** (même si un effort de convergence a été mené entre les cotisations à la charge des salariés afin de rapprocher les efforts des agents publics sur ceux des salariés du secteur privé) ;
  - les recettes des régimes ne sont pas constituées des seules cotisations à la charge des employeurs ou des personnes protégées ; les régimes reçoivent tous des **transferts** dans des proportions plus ou moins importantes ; certains prélèvement ne sont pas générateurs de droits ; certains régimes ou certaines dépenses des régimes peuvent donner lieu à un financement par des tiers ou par voie d'impôts et de taxes affectés ; la compensation des allégements de cotisations par le truchement d'impôts et de taxes a conduit à complexifier les flux financiers ; enfin, les régimes peuvent disposer de contributions publiques soit des subventions d'équilibre apportées par l'Etat en tant qu'employeur ou en tant que puissance publique ;
- **du côté des dépenses,**
  - de nombreux **paramètres** ayant des effets puissants sur les pensions restent différents (régimes à cotisations ou à prestations définies, mode d'acquisition des droits, dépenses de solidarité, prise en charge du fait conjugal ou familial, *etc*.) ;
  - de ce fait le lien de **contributivité** entre le niveau des cotisations effectivement acquittées lors des périodes d'activité et le niveau des droits servis, directs ou dérivés, varie très fortement d'un régime à un autre ;
- **dans une approche globale,**
  - le **périmètre général des régimes** est différent en ce qu'ils peuvent être de base, complémentaires ou encore uniques ou « intégrés » et comprendre ou non le champ d'incapacité professionnelle ou d'invalidité ;
  - le **champ des risques** pris en charge est donc également variable ; par exemple, la CNRACL prend également en charge le risque invalidité avant l'âge légal de départ à la retraite ; les droits ne sont pas de mêmes natures pour les salariés du secteur privé qui peuvent être couverts au titre de l'invalidité relevant du risque maladie ou des accidents du travail et maladies professionnelles ; par ailleurs, en ce qui concerne les départs anticipés à la retraite pour incapacité professionnelle des salariés du secteur privé, la CNAV, bénéficie, contrairement à la CNRACL, à ce titre, d'une recette affectée de la branche AT-MP ;

- la **compensation démographique** est difficile à calculer de manière objective et équilibrée compte tenu de la disparité des règles des régimes : isoler, dans les écarts de dépenses entre caisses, ce qui relève du facteur spécifiquement démographique, est en effet très complexe (voir annexe 9 - *La compensation et la surcompensation entre les régimes de retraite et leurs impacts pour la CNRACL*).

Au plan financier et comptable, toutes les contributions des employeurs publics sont aujourd'hui considérées comme des cotisations sociales. Ce raisonnement vaut tant pour l'Etat que pour les employeurs territoriaux et hospitaliers.

S'agissant des régimes des fonctionnaires, plusieurs experts[9] considèrent que le traitement comptable adéquat des recettes pourrait distinguer entre ce qui relèverait d'un taux de cotisation employeur « normal » et ce qui relèverait de subventions de ces mêmes employeurs visant à couvrir d'autre besoins de financement que ceux qui découlent du seul versement des pensions (encadré 2). Ces travaux mettent en avant que les cotisations faciales calculées en application des taux employeurs publics visent en réalité à couvrir d'autres charges que celles qui relèvent normalement d'un régime de retraite par répartition (des dépenses de solidarités, des pensions d'invalidités, des charges résultant de déséquilibres démographiques insuffisamment compensés par le mécanisme de la compensation démographique entre régimes) ou encore de la nécessité légale d'équilibrer le compte (cas du CAS pensions pour les pensions civiles et militaires de l'Etat).

Les options alternatives de présentation retenues par ces experts sont naturellement neutres « toutes APU ». Toutefois, elles ne le sont pas quant à la nature et l'origine du déficit de chaque caisse, de sa contribution à la formation d'un « déficit des retraites » global, ou encore, plus indirectement, quant au jeu des acteurs. Pour ces différentes raisons, ces volontés de clarification dans la présentation des comptes permettent de mieux comprendre les mécanismes à l'œuvre.

En outre, **le choix de l'une ou l'autre des présentations n'est pas neutre sur le calcul des dépenses publiques et du PIB**. En effet, une cotisation d'un employeur public à la pension de ses anciens fonctionnaires est traitée intégralement en dépenses publiques toutes administrations publiques (APU) confondues[10] tandis que les subventions sont traitées en transferts entre administrations (en l'occurrence, ce serait entre les employeurs publics et la CNRACL) et n'apparaissent pas, après consolidation, dans les dépenses publiques toutes APU.

Encadré 2 : Les travaux visant à définir le bon niveau des cotisations et des autres ressources pour les régimes publics de retraite au regard de leurs dépenses d'assurance ou de solidarité

Au-delà des positions sur le niveau de dépenses de retraites, subsistent des éléments de débats qui ont à nouveau marqué les travaux parlementaires sur les projets de loi de finances et de loi de financement pour 2026. Ils ont trait notamment au fait que la cotisation d'équilibre est pour partie trompeuse. Elle a un effet, en ce que les opérateurs sont amenés à cotiser sur la base du taux ainsi calculé, mais ce taux est très élevé et peut donc paraître, par construction, insoutenable. En cela, ce taux de cotisation d'équilibre peut apparaître en décalage par rapport aux principes retenus par la comptabilité nationale ou à tout le moins critiquables (encadré 1).

[9] Voir Jean-Pascal Beaufret, *Retraites obligatoires et déficits publics - Pour la clarté*, in *Commentaire*, été 2023 (n°182 et 2/2023) ; Hélène Paris, *Retraites des fonctionnaires d'État : pas de déficit caché mais un coût salarial surévalué*, Focus du conseil d'analyse économique, n°121, septembre 2025 ; Patrick Aubert, Maïlys Pedrono, Maxime Tô, Todor Tochev, *Retraites des fonctionnaires d'État : faut-il changer la convention comptable ?*, *in* Institut d'études des politiques publiques (IPP - collectif), *Perspectives budgétaires*, juin 2025.

[10] Hélène Paris, *Retraites des fonctionnaires d'État : pas de déficit caché mais un coût salarial surévalué*, Focus du conseil d'analyse économique, n°121, septembre 2025.

Sur un autre plan, ces débats conduisent à interroger le système de retraites publiques en ce que les dépenses de solidarité y sont financées non par des tiers (ex-fonds de solidarité vieillesse – FSV[11], caisse nationale des allocations familiales -CNAF), notamment au moyen d'impôts et taxes affectés mais par des cotisations des actifs et des employeurs. De plus, se pose la question des comparaisons pouvant être faites entre le système public unique et intégré avec les systèmes applicables aux salariés du privé qui sont construits autour de deux piliers en répartition (une en base à « prestations définies » et un en complémentaire à « cotisations définies »). Enfin se pose la question du mode de prise en compte et de mutualisation par le mécanisme de compensation du déséquilibre démographique propre aux retraites publiques (voir annexe 9 - *La compensation et la surcompensation entre les régimes de retraite et leurs impacts pour la CNRACL*) ou par d'autres voies (au niveau de l'Etat, des personnes publiques ou du système de retraite dans son ensemble).

Ces débats reflètent pour partie le caractère « circulaire » du financement des dépenses publiques que sont les retraites publiques par tout ou partie des recettes publiques. La question de la « circularité » traitée par ailleurs par la mission (voir annexe 4 - *Analyse de l'évolution des rémunérations et des effectifs employés dans les entités relevant des fonctions publiques hospitalières et territoriales au travers des déclarations sociales*) ne peut donc être séparée de ce débat en ce que les tenants d'une solution ou d'une autre entendent toujours décrire au mieux les dépenses et recettes effectivement supportées au titre des retraites publiques. Certains travaux tendent avant tout à mettre en avant la situation d'ensemble des retraites publiques et donc des retraites dans leur ensemble et leurs impacts sur les dépenses et recettes publiques par secteur ou sous-secteur de dépenses, tout en visant à identifier un taux de cotisation adapté (entendu ici comme la somme des taux à la charge des agents et de l'employeur ou du seul employeur). D'autres visent à chercher une approche plus sincère des crédits de personnel figurant actuellement dans la nomenclature budgétaire de l'Etat, considérant que la contribution d'équilibre a un effet trompeur sur le niveau effectif de la dépense, niveau que l'on peut mieux appréhender au moyen de taux de cotisation (là aussi complets) reflétant mieux le coût effectif de l'emploi de certains agents publics[12].

Ces débats sont aussi pour partie le reflet de gestions comptables différentes (comptabilité de caisse ou en droits constatés) : la comptabilité de caisse tendant, par nature, à ne pas apprécier de la manière la plus juste le besoin de financement tant au titre d'un exercice que dans une approche intertemporelle intégrant les obligations comptables effectives. Ces différences comptables peuvent donc expliquer les choix institutionnels opérés pour les retraites publiques. Et leur impact sur la nature des débats. Elles sont cependant sans conséquence au niveau de la comptabilité nationale qui est en droits constatés. Ainsi, pour les pensions civiles et militaires, cela a trait au fait de ne pas identifier une caisse autonome financée par des cotisations revêtant un caractère libératoire pour l'employeur mais bien de les gérer au moyen d'un compte d'affectation spéciale (CAS pensions). Ils ont donc beaucoup plus d'acuité et d'importance pour le régime des pensions civiles et militaires de l'Etat. Le régime des agents titulaires des fonctions publiques hospitalière et territoriale a pour sa part une caisse dotée de la personnalité morale et financée au moyen de cotisations à caractère libératoire pour les employeurs.

[11] Le FSV est, à compter du 1er janvier 2026, repris dans ses droits et obligations par la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés, dans le cadre d'une réforme d'ensemble prévue par l'article article 24 de la loi du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025. Voir arrêté du 30 décembre 2025 relatif au transfert à la caisse nationale d'assurance vieillesse des emplois, biens, droits et obligations de l'établissement public à caractère administratif du Fonds de solidarité vieillesse, JORF du 31 décembre 2025.

[12] Voir Hélène Paris, Conseil d'analyse économique, précité, qui procède à un recalcul des dépenses de l'Etat par grandes politiques publiques après réajustement des taux de cotisation.

Ces débats sont en lien direct avec les travaux de la mission. Les travaux précédents des inspections générales[13] ont mis à jour la possibilité de revoir les flux de compensation démographique ou les modes de prise ne charge de certains dispositifs considérés comme relevant de la solidarité donc du financement par l'impôt et non la cotisation. De plus, les travaux de la mission amènent à souligner la possibilité (voir annexe 5 - *Analyse des évolutions à caractère systémique de la CNRACL et des autres évolutions pouvant avoir des effets sur l'architecture du système de retraites*) de constituer un pôle de retraite public ou privé. C'est à la lumière de ces éléments que la présente annexe doit être appréciée. En effet, dans le cadre de la constitution d'un pôle public, la mission se prononce en faveur de la constitution d'une caisse autonome financée par des cotisations à caractère libératoire, se substituant donc au dispositif actuellement retenu de cotisation d'équilibre et de compte d'affectation spéciale.

Source : CDC, travaux mission.

Dans le cas des pensions de l'Etat, dont les comptes sont retracés dans un compte d'affectation spéciale, cette convention aboutit, par construction, à un solde équilibré[14]. Pour autant, dans le « jaune budgétaire » sur les pensions annexé au PLF 2026, il est reconnu que « *Cette présentation peut nuire à la lisibilité des finances publiques en ne distinguant pas clairement la part correspondant à une contribution employeur comparable à celle des régimes de droit commun de celle constituant une subvention d'équilibre.*[15] »

Plusieurs travaux récents, réalisés soit sur le seul champ de l'Etat, soit sur l'ensemble des régimes de retraite, sont venus récemment proposer des solutions comptables. La suite de cette annexe se concentre sur une discussion de ces propositions et évalue les conséquences de leur application éventuelle à la CNRACL. L'objectif est ici d'apprécier comment les droits et obligations comptables au titre des retraites peuvent être mieux retracés en charges et en produits afin de donner une image plus fidèle de la situation financière d'un régime et d'un secteur de dépenses publiques.

2. Présentation des deux méthodes

Deux méthodes sont utilisées. Elles aboutissent à deux présentations différentes des comptes d'une « caisse des retraites publiques ».

L'une d'entre elle[16] a déjà été appliquée à la CNRACL. Elle vise à **calculer un taux de cotisation par référence au secteur privé.** Elle est appelée ci-après **« convention taux secteur privé ».** La mission a mobilisé les travaux existants pour illustrer l'impact de cette convention sur la CNRACL.

L'autre méthode, déployée par l'institut des politiques publiques (IPP)[17]**, n'a été appliquée qu'au CAS pensions mais peut être**, dans le cadre décrit ci-après, **également appliquée à la CNRACL**. Elle vise à calculer un taux reflétant les seules dépenses d'assurance afin de pouvoir le comparer avec le secteur privé. La mission a sollicité la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) et un des auteurs (Patrick Aubert) pour appliquer cette méthode à la CNRACL. Elle les remercie sincèrement pour le concours apporté aux travaux. On appelle ici cette méthode **« convention taux assurance »**.

---

[13] Yannick LE GUILLOU, Vincent RUOL, Laurent TRUPIN et Bastien SAYEN, *Situation financière de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales - Bilan et perspectives*, mai et octobre 2024, IGA / IGAS / IGF, 23107R / 2023-104R / 2023-M-104-02.

[14] La LOLF prévoit en effet que les CAS sont équilibrés par une contribution de l'Etat, voir l'article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

[15] Annexe au projet de loi de finances pour 2026, *Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique*, Jaune budgétaire du « CAS pensions », octobre 2025.

[16] Haut commissariat au plan, *Retraites : une base objective pour le débat civique*, décembre 2022 et Jean-Pascal Beaufret, *Retraites obligatoires et déficits publics - Pour la clarté*, in *Commentaire*, été 2023 (n°182 et 2/2023).

[17] Patrick Aubert, Maïlys Pedrono, Maxime Tô, Todor Tochev, *Retraites des fonctionnaires d'État : faut-il changer la convention comptable ?*, *in* Institut d'études des politiques publiques (IPP - collectif), *Perspectives budgétaires*, juin 2025.

Les deux dénominations ont été retenues et apportées par la mission et non par les auteurs ou les initiateurs des méthodes susmentionnées. Par nature, **ces méthodes diffèrent sur la façon de calculer le montant des cotisations employeurs et, partant, les taux de ces cotisations appliqués aux traitements** des titulaires (donc sur l'assiette dérogatoire, hors primes, retenue au sein de la fonction publique).

2.1. La méthode « convention taux assurance » de l'Institut des politiques publiques

2.1.1. Trois types de dépenses ne devant pas nécessairement être prises en charge par les cotisations

Elle consiste à **calculer une « véritable » cotisation employeur non pas en recherchant un taux de cotisation « normal »[18] mais en procédant par soustraction, en déduisant de la masse des cotisations actuellement acquittées[19], toutes les dépenses qui ne devraient pas être couvertes par de « véritables » cotisations employeurs**. Concrètement, il s'agit de déduire de la masse des cotisations actuelles toutes les dépenses qui visent à financer :

- **des dépenses de solidarité** qui, pour les salariés du secteur privé, sont prises en charge par des entités dédiées financées par des impôts et taxes affectés telles que (i) les validations de droits et périodes par le FSV, (ii) les majorations pour enfants supportées par la CNAF ou encore (iii) les pensions d'invalidité financées par la CNAM (avant l'obtention de l'âge d'ouverture des droits - AOD de droit commun) ;
- **les déséquilibres démographiques ;**
- **des avantages « professionnels »** liés au régime (en l'occurrence, les départs anticipés des catégories actives pour la CNRACL).

Ces différentes postes ne sont donc plus financés par des cotisations. Les recettes correspondantes sont comptabilisées comme des subventions au régime. Elles sont donc déduites des cotisations, auxquelles elles viennent en partie se substituer.

2.1.2. Le calcul de la subvention démographique

« *Le fait de ne pas avoir un mécanisme complet de compensation revient à accorder une subvention implicite de l'État aux régimes dont la situation démographique est plus favorable que la moyenne* ».[20] De fait, en l'état la compensation n'est pas favorable aux régimes publics (voir annexe 9 - *La compensation et la surcompensation entre les régimes de retraite et leurs impacts pour la CNRACL*), ce qui conduit donc ceux-ci à supporter seuls certaines charges.

[18] Les auteurs considèrent que tout choix dans ce domaine, notamment par référence au secteur privé, serait arbitraire.

[19] Donc en intégrant l'ensemble des cotisations à la charge des agents et celles à la charge des employeurs et notamment la contribution d'équilibre de l'Etat.

[20] Patrick Aubert, Maïlys Pedrono, Maxime Tô, Todor Tochev, *Retraites des fonctionnaires d'État : faut-il changer la convention comptable ?*, *in* Institut d'études des politiques publiques (IPP - collectif), *Perspectives budgétaires*, juin 2025.

Après retranchement des dépenses et calcul d'une subvention démographique, l'IPP détermine un taux de cotisation employeur d'équilibre, calculé comme étant celui qui équilibrerait les comptes. En appliquant cette méthode, **le taux de cotisation employeur pour l'Etat équilibrant le CAS pensions, devrait être de 34,7 % (calculs effectués pour l'année 2020), contre 78 % pour les fonctionnaires civils de l'Etat et de 126 % pour les militaires**. D'après ces estimations, les cotisations employeurs ainsi recalculées ne couvriraient plus désormais que 40% des dépenses totales du CAS pensions, contre 73,5 % dans la présentation actuelle.

2.2. La méthode « convention taux secteur privé » retenue par le Haut-commissariat au plan

Elle consiste **à fixer un taux de cotisation considéré comme « normal » par référence au secteur privé.** Ce taux normal, appliqué à l'assiette des cotisations, permet de calculer les cotisations employeurs. Par déduction, les autres recettes publiques sont, là encore, considérées comme des subventions des employeurs au régime.

Le HCP[21], s'inspirant de travaux précédents[22], retient le **taux de cotisation des employeurs du secteur privé (16,5%), qu'il applique à l'assiette des traitements**[23]. Il considère que **le taux de remplacement du dernier traitement par la pension publique étant proche de celui observé pour le dernier salaire par les pensions servies dans le secteur privé** (base et complémentaire), **il n'y a pas de raison de considérer que ces taux devraient être différe**nts. Dans cette méthode, **toutes les recettes excédant ces cotisations « normales » sont considérées comme des subventions.**

L'application de cette méthode pour l'Etat en 2024 (graphique 1), reprise dans le jaune « Pensions »[24], conduit à une nouvelle décomposition des ressources du CAS pensions. Elle fait notamment apparaître une subvention d'équilibre couvrant implicitement à la fois les « surcotisations » par rapport au taux normal et les dépenses qui devraient être prises en charge par d'autres financeurs (dépenses de solidarité, une compensation démographique mieux calculée, dépenses liées à l'invalidité, *etc*.).

---

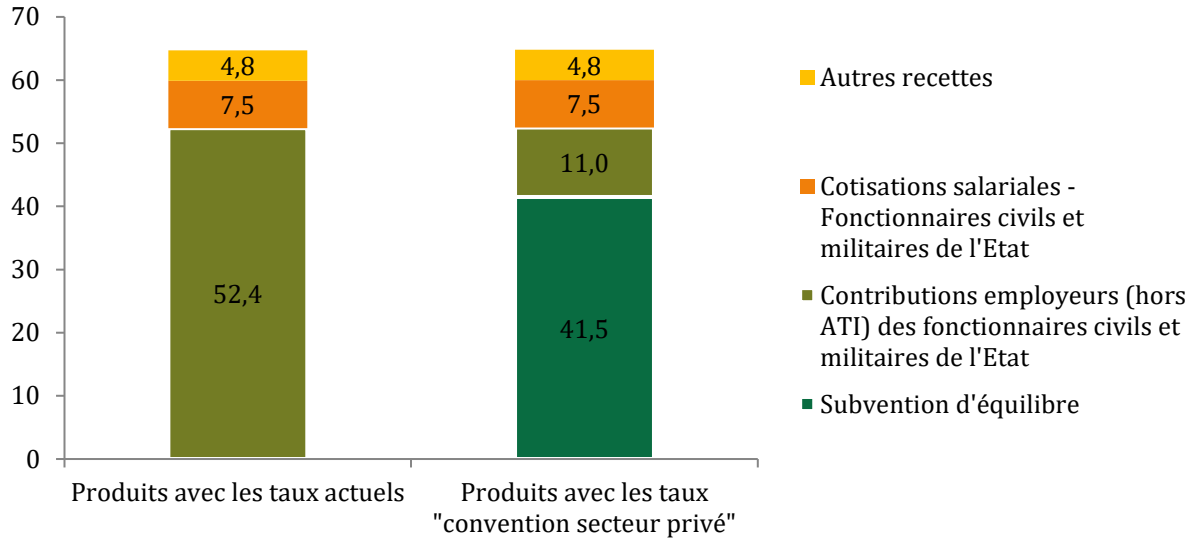
[21] Haut commissariat au plan*, Retraites : une base objective pour le débat civique*, décembre 2022.

[22] Jean-Pascal Beaufret, *Retraites obligatoires et déficits publics - Pour la clarté*, in *Commentaire*, été 2023 (n°182 et 2/2023).

[23] Donc à l'assiette hors primes alors que le taux de cotisation pour les salariés du secteur privé s'appliquer à l'ensemble des éléments de rémunération dans le cadre déterminé par les articles L. 136-1 et L. 242-1 du code de la sécurité sociale.

[24] Voir pages 13 et s. *in* Annexe au projet de loi de finances pour 2026, *Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique*, Jaune budgétaire du « CAS pensions », octobre 2025.

Graphique 1 : L'application de la « convention taux secteur privé » aux pensions civiles et militaires de l'Etat – en Mds€ - 2024



Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2026, Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, Jaune budgétaire du « CAS pensions », octobre 2025, travaux mission.

3. Application de ces méthodes au cas de la CNRACL

3.1. La méthode « convention taux assurance » de l'Institut des politiques publiques

Dans le cas de la CNRACL, les évolutions démographiques, les évolutions de l'assiette de cotisations et la faiblesse de la compensation démographique **font que, pour équilibrer les comptes, le taux des cotisations employeurs**, qui représente -sur une assiette différente- le double des cotisations employeurs au régime général, **devrait fortement progresser**. **Ce taux resterait toutefois inférieur à celui imputé à l'Etat employeur actuellement**, dans le cadre de la contribution d'équilibre, pour assurer l'équilibre du « CAS Pensions ».

La présentation des recettes et le calcul d'un taux de subvention « normal » s'effectue en trois temps.

3.1.1. Le calcul d'une masse de dépenses de pensions excluant les dépenses de solidarité, d'invalidité et celles liées aux spécificités professionnelles (catégories actives)

L'approche consiste ici à **diminuer le montant total des prestations de celles qui ne devraient pas être financées par des cotisations** mais par des subventions ou des impôts et taxes affectés, sur le modèle retenu pour les salariés du secteur privé (tableau 1).

Tableau 1 : Passage des dépenses de prestations totales de la CNRACL aux dépenses de prestations corrigées – en M€ - année 2023

	2023
Dépenses prestations totales (1)	26 118
Subvention pour dépenses d'invalidité avant l'AOD (2)	566
Dépenses de solidarité (avantages familiaux) (3)	993
Dépenses liées à des spécificités professionnelles (cat. actives) (4)	846
Dépenses de pensions « corrigées » (1)-(2)-(3)-(4)	23 712

Source : Caisse des dépôts et consignations - comptes 2023 de la CNRACL et enquête annuelle 2025 auprès des caisses de retraite.

3.1.2. Calcul d'une « subvention démographique »

L'idée est de **calculer de manière simple la proportion de ces dépenses de pensions « corrigées » qui devraient être prises en charge sous forme de subvention en vue d'assurer une compensation démographique.**

Pour effectuer ce calcul, l'IPP retient le *ratio* démographique corrigé des carrières complètes : il a l'avantage de tenir compte du coût moyen de chaque retraité (avec cette correction, le montant des pensions versées est proratisé par le ratio durée validée / durée pour une carrière complète) [25]. Il en déduit un « poids du déséquilibre démographique » ainsi calculé :

1 - (ratio démographique corrigé du régime / ratio démographique corrigé tous régimes)

Pour l'année 2023, d'après les calculs de la mission, ce coefficient serait : 1-(2,06/2,08) = - 0,85 %. La CNRACL bénéficierait donc implicitement d'une « subvention démographique » de 0,85% (coefficient) * 23 712M€ (dépenses de pensions « corrigées » soit 203M€ des autres régimes. Or, avec le mécanisme de compensation démographique actuel, la CNRACL était, la même année, contributrice nette de 635M€.

Les ratios démographiques retenus peuvent cependant être différents (tableau 2).

Tableau 2 : Du ratio démographique brut au ration démographique corrigé pour l'année 2023

Notions	Champ	CNRACL 2023	Tous régimes 2023
Ratio démographique brut	Ratio effectifs cotisants / effectifs tous retraités	1,40	-
Ratio démographique brut droits directs hors catégories actives	Ratio effectifs cotisants / effectifs retraités de droits directs (hors cat actives)	1,64	1,77
Ratio démographique corrigé ecc*	Ratio brut corrigé du ratio effectifs en ecc*/effectifs	2,06	2.08

Source : ratio démographique CNRACL : recueil statistique 2023 ; ratio démographique tous régimes : INSEE. Calculs du ratio ecc/effectifs : cour des comptes. Calculs de la mission. (*) Equivalent carrières complètes – ecc.

3.1.3. Le calcul d'un taux de cotisation employeur d'équilibre

Le taux de cotisation employeur est donc calculé de manière à ce que le compte soit équilibré en charges et produits (tableau 3).

Tableau 3 : Compte corrigé CNRACL selon la méthode « convention taux assurance » de l'Institut

[25] Dans les modalités actuelles de calcul de la compensation, un retraité ayant cotisé par exemple une seule année dans un certain régime est comptabilisé avec le même poids qu'un retraité ayant cotisé une carrière complète dans ce même régime, ce qui désavantage les régimes où une forte proportion de retraités ont effectué une carrière complète. Voir annexe 9 - *La compensation et la surcompensation entre les régimes de retraite et leurs impacts pour la CNRACL*.

des politiques publiques – en M€ - 2023

Produits	27 641
Cotisations employeurs	17 791
Invalidité*	566
Subvention régime professionnel*	846
Bonification famille*	994
Subvention démographique*	203
Cotisations salariales	6 450
Transfert décentralisation	559
Autres produits	232

Charges	27 641
Prestations sociales	26 118
Transfert décentralisation	440
Charges financières	139
Autres	944

Résultat	0

Source : CNRACL : rapport annuel des comptes 2023. Travaux mission. Tous les postes indiqués avec (*) sont les postes qui sont calculés du fait de la méthode. Tous les autres postes correspondent aux postes figurant dans les comptes.

Rapportée à une assiette cotisée estimée à 58 108 M€ **en 2023, le « taux** de cotisation employeur d'équilibre » pouvait donc être **estimé**, la même année, **à 30,6%**.

Compte tenu de la présence d'un déficit de 2,523Md€ cette même année, le taux de cotisation employeur effectif aurait été plus faible et se serait établi à 26,3%, contre un taux affiché de 30,65% en 2023.

Ce mode de calcul implique que chaque année ces taux sont susceptibles d'être réajustés.

3.2. La méthode « convention taux secteur privé » retenue par le Haut-commissariat au plan

Elle repose sur **deux opérations :**

- **Exclure les dépenses d'invalidité (avant l'AOD) du compte de la CNRACL ;**
- **Considérer que les cotisations employeur ne sont de « vraies cotisations employeur » qu'à hauteur d'un taux de 16,58%** (alignement sur **le taux employeur du régime général,** sans l'appliquer à la même assiette), les autres recettes publiques ayant la nature de subventions affectées à la CNRACL

Dans ces conditions, le compte de la CNRACL pour 2023 est différent (tableau 4).

Tableau 4 : Compte corrigé CNRACL selon la « convention taux secteur privé » retenue par le Haut-commissariat au plan – en M€ - 2023

Produits	25 118
Cotisations employeurs	9 634
Cotisations salariales	6 450
Subvention des employeurs*	8 243
Transfert décentralisation	559
Autres produits	232

Charges	27 641
Prestations sociales	25 552
Transfert décentralisation	440
Charges financières	139
Compensation démographique	635
Autres	875

Résultat	- 2 523

Source : CNRACL : rapport annuel des comptes 2023. Travaux mission. Les postes indiqués avec (*) est le poste qui est calculé du fait de la méthode. Tous les autres postes correspondent aux postes figurant dans les comptes.

Cette présentation fait donc apparaître une ligne « subvention employeurs ». Elle vise à compenser à la CNRACL l'insuffisance des cotisations « normales » employeurs résultant de l'application du taux de cotisation employeur du régime général (16,58%) au lieu du taux de 30,65% prévus pour financer le régime en 2023. Aucune correction d'assiette n'est apportée.

Cette subvention correspond à une partie des charges du régime par rapport à celles du régime général : déséquilibre démographique, dépenses de solidarité, spécificités professionnelles (catégories actives…). Mais, dans cette méthode, on n'identifie pas le coût de ces différents *items* comme dans la méthode de l'IPP.

4. Implications et limites de ces méthodes pour la CNRACL

Ces deux méthodes, sans remettre en cause le résultat comptable de la CNRACL, **impliquent une distinction entre, d'une part, ce qui devrait relever de cotisations employeurs assises sur les traitements et, d'autre part, ce qui devrait relever d'autres financements**.

Les implications pour le régime CNRACL et, par contre-coup, sur les autres régimes, ne sont pas négligeables, puisque ces présentations impliquent :

- **Un taux de cotisations sociales employeurs différent donc des produits de cotisations différents de ceux retenus dans les documents budgétaires et les comptes de la sécurité sociale** ; le coût de certains secteurs d'action publique en est profondément modifié ; comme le démontre les calculs assurés par l'IPP, les niveaux de dépenses en matière de défense ou d'éducation en sont profondément modifiés puisque ne sont plus pris en compte dans ces dépenses une contribution à l'équilibre global mais un coût employeur par agent sur la base d'un taux corrigé donc un coût différent ; la comparaison entre les dépenses d'un secteur, en France, et celles d'autres pays en est profondément modifiée ;
- **Une contribution de la CNRACL au « déficit des retraites » global très supérieure** à celle qui est affichée en LFSS ou par le COR ; en effet, au déficit de 2,5 Mds€ de 2023, il faudrait rajouter les subventions des employeurs au régime ; ces subventions seraient alors traitées comme des subventions entre administrations publiques en comptabilité nationale et non plus comme des cotisations sociales ;

- **Une diminution des dépenses publiques toutes APU et de leur poids dans le PIB**, dans la mesure où les subventions des employeurs à la CNRACL, contrairement aux cotisations sociales, devraient être traitées comme des transferts entre APU et non en dépenses publiques nettes des APU ; de ce fait, une partie des recettes actuelles de cotisations seraient transformées en transferts entre APU, donc neutres toutes APU ; comme indiqué précédemment non seulement la masse de l'ensemble des dépenses publiques dans le PIB en serait diminué mais aussi le poids de chaque secteur de dépenses en serait largement modifié ; notamment le niveau même de PIB serait abaissé du fait de la baisse des dépenses des administrations publiques[26].

5. Avantages et inconvénients des deux méthodes

La méthode « convention taux secteur privé » retenue par le Haut-commissariat au plan est très simple. Elle ne suppose pas de « détourer » des dépenses de la CNRACL les charges qui n'apparaîtraient pas si le régime était aligné, pour certaines dépenses, sur le régime général. En outre, le taux « normal » utilisé est stable dans le temps ou à tout le moins équivalent à celui du privé à la date d'application. Cela facilite les projections des comptes et rend la méthode très intuitive.

Deux inconvénients majeurs doivent être mentionnés. Le taux employeur « normal » choisi, celui des employeurs du régime général **est contestable**. Pourquoi retenir cette convention et non, par exemple, un taux (moyen ?) « tous régimes » ? En outre**, le taux choisi néglige totalement les effets d'assiette** : le taux de 16,58% s'applique à la totalité des rémunérations dans le régime général, tandis qu'il ne s'applique qu'à une assiette hors primes dans le cas de la CNRACL.

Ainsi, le **CAE**[27] **suggère de prendre en compte, d'une part, la somme des cotisations employeurs et salariés** (27,77 % dans le secteur privé) **et, d'autre part, la différence d'assiette** (ensemble des rémunérations dans le cas du régime général, traitement dans le cas des pensions publiques). **La part des primes hors assiettes est t estimée à 22% par le CAE pour les agents titulaires affiliés à la CNRACL**, le taux « normal » devrait s'élever à 27,77% / (100-22). En considérant en outre que c'est à l'employeur de porter la totalité de la hausse de cotisation résultant de cet élargissement d'assiette, et sachant que le taux de cotisations salariales est de 11,1%, **on aboutirait à un « taux employeur normal » de 24,5 % et non de 16,58 %** comme dans la méthode retenue par le HCP. Il faut noter toutefois que, même avec cette correction d'assiette, la méthode conduirait à un taux de cotisation très inférieur au taux actuel (34,65 %) et encore davantage au taux prévu en 2028 (42,65 %).

La méthode de l'IPP a le grand avantage de ne pas « normer » *a priori* la valeur du taux de cotisation employeur « normal ». Mais elle présente deux limites en ce qu'elle suppose de calculer chaque année :

- **les charges relevant de la solidarité, de l'invalidité avant l'AOD et des spécificités professionnelles du régime** ; or, certaines de ces charges sont difficiles à évaluer avec précision, d'autant plus que les données pour les calculer figurent parfois dans l'échantillon inter-régimes qui n'est disponible que tous les quatre ans[28]. Entre-temps, il faut, comme dans les simulations présentées ici, recourir aux données de l'enquête annuelle auprès des caisses de retraite, qui fournissent des données avec un décalage de deux ans (les dernières données disponibles en 2025 étaient celles de 2023) ;

---

[26] Ces impacts sont largement détaillés *in* Hélène Paris, *Retraites des fonctionnaires d'État : pas de déficit caché mais un coût salarial surévalué*, Focus du conseil d'analyse économique, n°121, septembre 2025.

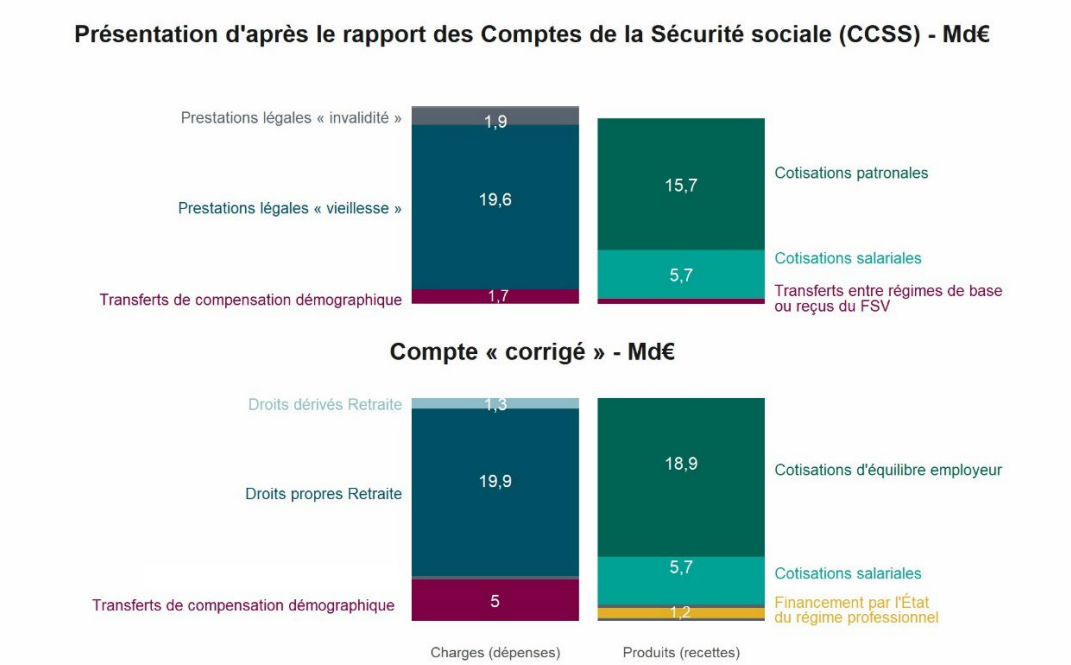
[27] Hélène Paris, *Retraites des fonctionnaires d'État : pas de déficit caché mais un coût salarial surévalué*, Focus du conseil d'analyse économique, n°121, septembre 2025.

[28] C'est le cas tout particulièrement des charges résultant des catégories actives n'ayant pas atteint l'AOD.

- **une subvention pour compensation démographique** ; or, si la méthode proposée semble plus complète et plus rigoureuse que l'actuelle méthode de calcul de la compensation démographique, elle se heurte à des difficultés d'accès aux données[29] ; cette limite est très forte car le calcul de la « subvention démographique » est extrêmement sensible au *ratio* démographique retenu et la méthode repose largement sur le montant de la subvention démographique ainsi calculée.

Pour cette raison, les taux de cotisation calculés sont potentiellement très variables dans le temps et très liés à ces calculs démographiques. Ainsi, selon une estimation de la Drees réalisée, en lien avec l'IPP, à la demande de la mission, pour l'année 2020, la subvention pour compensation démographique devrait être négative de 5 Mds€ (donc inscrite en charges dans le compte de la CNRACL), contre 1,7Md€ dans le cadre du mécanisme de compensation actuel (graphique XX).

Graphique 2 : Du compte de la CNRACL en LFSS au compte corrigé selon la méthode « convention taux assurance » de l'Institut des politiques publiques – en Md€ - 2020



Source : Travaux Drees à la demande de la mission.

Or, les estimations de la mission pour 2023 aboutiraient à une subvention (donc un produit) de 203 M€ (tableau 3). Ces estimations ne sont pas nécessairement contradictoires, mais elles illustrent la sensibilité extrêmement forte de la méthode de calcul retenue au rapport des ratios démographiques entre la CNRACL et l'ensemble « tous régimes ». Une légère variation de ce taux peut induire des effets considérables sur le montant de la subvention démographique.

A titre d'illustration, on peut noter que, selon le même calcul effectué à partir des ratios démographiques bruts projetés pour la CNRACL et l'ensemble « tous régimes » à l'horizon 2045 (respectivement 1,1 et 1,54), cette subvention s'élèverait à près de 5,9 Mds€.

[29] Soit la nécessité de disposer de chiffres fiables sur les effectifs en équivalent carrières complètes « tous régimes » et en temps réel, la nécessité de « sortir » de ces effectifs les retraités des catégories actives qui n'ont pas encore atteint l'AOD… Ces effectifs sont, en pratique, difficiles à estimer et, là encore, un calcul fiable suppose de se reposer sur l'EIR qui n'est disponible que tous les quatre ans.

Aussi, **cet exercice de clarification semble éclairant et nécessaire. Pour autant, la mission considère que des travaux complémentaires doivent être entrepris** pour rendre une telle présentation solide et en faciliter l'appropriation par les différents acteurs.

En effet, comme le rappelle les annexes budgétaires pour 2026, « *la distinction entre un taux employeur « normalisé », permettant une comparaison avec les autres régimes, et une subvention d'équilibre demeure complexe et ne peut s'appuyer sur une méthode unique. Cette complexité reflète les spécificités intrinsèques des régimes de retraite de la fonction publique d'État par rapport au régime général, ainsi que la diversité des conventions comptables possibles. Dès lors, toute analyse comparative doit être conduite avec prudence, en tenant compte des limites méthodologiques et des différences structurelles inhérentes à ces régimes.* »[30].

[30] Annexe au projet de loi de finances pour 2026, *Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique*, Jaune budgétaire du « CAS pensions », octobre 2025.

ANNEXE XII

Simulations financières à l'horizon 2045

SOMMAIRE

1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE 1

2. LES PROJECTIONS DE RÉFÉRENCE 2

2.1. Le cadre actuel, les conventions retenues et leurs limites 2

2.2. Les hypothèses retenues par la mission pour les projections du scénario de référence 4

3. LES VARIANTES PROJETÉES À LA DEMANDE ET PAR LA MISSION 8

3.1. Les variantes portant sur les paramètres généraux de notre système de retraite appliqués au cas de la CNRACL 9

3.2. Des variantes portant sur des évolutions différentes des effectifs par rapport au scénario de référence 12

3.3. Une variante portant sur le calcul d'un « taux de cotisation d'équilibre » financier de la CNRACL 15

3.4. Une variante portant sur le calcul d'un « âge d'équilibre » soit l'âge de départ effectif permettant d'assurer l'équilibre financier de la CNRACL 17

3.5. Une dernière variante intégrant un choc de taux d'intérêt pour disposer d'une évaluation du risque financier supporté 18

4. SYNTHÈSE DES SIMULATIONS ET TRAVAUX RÉALISÉS 19

Travaux de la mission 26

Travaux réalisés par la CDC à la demande de la mission 30

1. PRÉAMBULE 32

1. MESURES « CONCLAVE » 33

3. VARIANTE DE MODIFICATION DES CONDITIONS DE DÉPART DES FONCTIONNAIRES 55

4. VARIANTES DE DÉSINDEXATION DES PENSIONS 57

1. Présentation générale

La mission présente **sur la base des éléments transmis par la CNRACL** (proposés en fin de document) **et** des éléments et échanges intervenus avec **le COR** (voir *infra*), **plusieurs projections de la situation financière de la CNRACL à plus long terme** que dans les précédents travaux des inspections générales[1].

La mission souhaite, à titre liminaire remercier vivement les équipes de la CDC pour leur très forte contribution dans un contexte avéré de charges. Les travaux d'une grande qualité que les équipes ont produits sont présentés en fin de cette annexe. La mission remercie également les équipes du COR pour le concours apporté. Les éventuelles imperfections ou erreurs seraient le seul fait de la mission.

Le but est ici de décrire une trajectoire centrale ou de « référence » et d'évaluer les impacts de telle ou telle modification de l'environnement du régime de la CNRACL sur ses perspectives financières, à l'aide de différents scénarios, en partant des évolutions possibles et envisageables, tant pour la CNRACL que pour l'ensemble du système de retraite, et ainsi d'évaluer leurs effets sur la situation de la CNRACL. **Ces orientations ont été arrêtées** durant la phase de cadrage, en lien **avec les commanditaires et** au bénéfice des échanges intervenus avec **les parties prenantes**.

Pour toutes ces simulations, **l'horizon 2045 a été retenu**, pour deux raisons : la première est que les hypothèses générales portant sur la démographie sont suffisamment robustes à cette échéance ; la seconde est qu'à cet horizon également, les simulations de dépenses sont peu impactées par les hypothèses relatives aux recrutements comme à l'évolution possible des règles d'affiliation au régime. En effet, les évolutions du nombre et du profil des actifs cotisants qu'envisagent certaines variantes n'ont que peu d'impact sur les montants des pensions à cet horizon, car il est fait l'hypothèse que les variations d'effectifs s'opèrent *via* des variantes sur les embauches de jeunes titulaires qui n'auront donc pas encore liquidé leurs pensions en 2045. Cette hypothèse est lourde. Elle doit donc être bien mesurée dans l'analyse : elle souligne la pertinence et en même temps les limites de la borne temporelle retenue ici. En outre, les simulations partent systématiquement des comptes prévisionnels de la CNRACL au titre de l'année 2025, qui ont été transmis à la mission par la CDC.

[1] Yannick LE GUILLOU, Vincent RUOL, Laurent TRUPIN et Bastien SAYEN, *Situation financière de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales - Bilan et perspectives*, mai et octobre 2024, IGA / IGAS / IGF, 23107R / 2023-104R / 2023-M-104-02.

2. Les projections de référence

2.1. Le cadre actuel, les conventions retenues et leurs limites

Le champ retenu ci-après est celui correspondant aux comptes de la CNRACL tous risques confondus (donc comprenant non seulement les prestations en espèces du risque vieillesse mais **aussi celles du risque invalidité** et l'action sociale et les dépenses de gestion administrative) dans le format retenu par la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) tel que présenté en loi de financement de la sécurité sociale (LFSS). Le référentiel comptable est celui du plan comptable unique des organismes de sécurité sociale (PCUOSS) donc dans le respect de la comptabilité en droits constatés et non dans une comptabilité publique de « caisse ». Les données sont prévisionnelles de 2025 à 2029 : elles correspondent aux comptes présentés à la CCSS et intégrés en LFSS. Au-delà de 2029 et jusqu'en 2045, elles constituent des projections.

Les données fournies au COR diffèrent toutefois des prévisions au format CCSS sur un point important : afin d'avoir une approche cohérente de la retraite pour l'ensemble des régimes, les données CNRACL sont retraitées pour exclure des charges les pensions versées à des invalides n'ayant pas encore atteint l'âge d'ouverture des droits (AOD) de leur génération (par exemple, 62 ans pour la génération 1960). Le SRE applique le même correctif : en effet dans les régimes de salariés du privé ou de non-salarié, le risque invalidité est porté par la branche maladie et les invalides ne liquident leur pension de retraite qu'au moment où ils atteignent leur AOD.

La mission a commencé par recueillir **les projections existantes**, considérées comme les premières « projections de référence ». Elles proviennent de deux sources : **la CDC**, opérateur de la CNRACL, **et le COR**, qui recueille les projections, à l'horizon 2070, réalisées par les différents régimes de retraite[2], avant de les agréger pour produire son rapport annuel. Ces deux exercices de simulation, par la CDC et le COR, sont conjoints (le premier alimentant le second). Ils reposent donc par construction sur les mêmes hypothèses macro-économiques, les mêmes hypothèses d'effectifs et d'évolution du point d'indice de la fonction publique (voir *infra*).

Les principales différences entre ces deux sources résident dans leur degré de détail et leur complétude :

- La CDC a fourni à la mission des projections comportant de nombreux **détails en charges et en dépenses** ; tandis que le COR n'a fourni que des projections de soldes, estimant que les détails des charges et des dépenses projetées ne sont pas suffisamment robustes ;
- La CDC a fourni à la mission les projections avant exclusion des bénéficiaires d'une pension d'invalidité n'ayant pas encore atteint l'AOD de leur génération, afin d'avoir un périmètre pertinent pour apprécier la situation financière du régime (les données fournies à la mission permettaient toutefois d'isoler à des fins analytiques la masse des pensions d'invalidité versées à des affiliés n'ayant pas encore atteint l'AOD de leur génération) ;

[2] Plus précisément, chaque régime produit tous les 5 ans des projections de ses produits et de ses charges destinées au COR qui les agrège. Les années intermédiaires, seuls les principaux régimes (Cnav, Agirc-Arrco, SRE, CNRACL) produisent une actualisation annuelle : ces projections sont transmises au COR qui procède lui-même à une actualisation des projections des régimes de taille intermédiaire ou petite et agrège l'ensemble.

- La CDC intègre des **frais financiers** (soit le coût du financement des besoins de trésorerie ou des déficits comptables, sur la base de paramètres conventionnels) ; tandis que le COR, suivant un principe général appliqué à tous les régimes, raisonne hors charges et produits financiers. Implicitement, dans les projections du COR, c'est un tiers (ACOSS, CADES, Etat…) qui porte l'endettement de la CNRACL, suivant en cela une convention transverse à tous les régimes. S'agissant de la CNARCL, déjà lourdement endettée en début de période, cette différence des projections du COR avec celles de la CDC est considérable ;
- Le COR intègre une projection de **compensation démographique** (qui jouerait au bénéfice de la CNRACL à partir de 2027) ; tandis que, dans le scénario de référence de la CDC, la compensation démographique n'est intégrée qu'à l'horizon des données produites par la direction de la sécurité sociale (DSS – jusqu'en2029) et intégrées dans les présentations faites chaque année à la CCSS et intégrées en LFSS[3]. Au-delà de 2029, la CDC n'intègre pas de compensation démographique dans ses projections ni en recettes ni en dépenses (elle est donc supposée nulle).

Ces choix conventionnels différents génèrent **des écarts extrêmement significatifs**[4] qui peuvent rendre irréductibles les rapprochements des deux exercices. De fait, ces deux écarts (sur les charges d'intérêt et sur la prise en compte de la compensation démographique) font que les deux exercices sont très difficilement comparables. A la connaissance de la mission, des projections complètes de ce type, intégrant donc ces deux paramètres clefs que sont les frais financiers et les effets des compensations, n'avaient jamais été réalisées au-delà de 2030.

Par ailleurs, des hypothèses, communiquées par la direction du Budget, et **prévoyant notamment la stabilité des effectifs à long terme et l'absence d'évolution de structure des rémunérations, sont reprises systématiquement comme des données** purement **exogènes**, dans toutes les simulations réalisées, par le COR ou par la CDC. Il n'appartient pas à la mission de les apprécier. Elle souligne leur poids très fort en ce qu'elles jouent tant sur les recettes que les dépenses de retraites des trois fonctions publiques.

En outre, les projections reposent sur l'hypothèse que **les personnes prenant leur retraite le font toujours dès qu'ils peuvent liquider à taux plein (que ce soit au titre de la catégorie active, des carrières longues, de la catégorie sédentaire…)**. De ce fait, un allongement de la durée de cotisation requise pour le bénéfice du taux plein n'entraînerait pas un surcroît de départs en retraite. Les seuls départs en retraite interviennent de manière mécanique, pour chaque cotisant concerné, à la date de l'acquisition du taux plein. Si cette convention est, là encore, nécessaire et compréhensible, elle a inévitablement des effets puissants.

Un autre élément a retenu l'attention de la mission, au-delà des paramètres conventionnels utilisés pour réaliser ces projections du côté des services statistiques de la CDC et du COR : **aucune projection complète, à long terme, intégrant tous les éléments pertinents, n'est présentée régulièrement à la gouvernance de la CNRACL**. Aucune variante des projections rendues publiques par le COR n'a -à la connaissance de la mission- été présentée aux administrateurs de la CNRACL, à leur demande ou à l'initiative des services de la CDC. Cette situation ne facilite pas la bonne appropriation des enjeux et des leviers d'action par les acteurs et notamment les différentes administrations de tutelles. Elle doit nécessairement évoluer. La mission formule des recommandations dans le rapport à ce sujet.

[3] Donc, à la date de la mission, pour les seules projections quadriennales proposées en loi de financement de la sécurité sociale, soit jusqu'en 2029.

[4] L'intégration de ces paramètres diminue la dette de l'ordre de 50 milliards d'euros en 2045, voir *infra*.

La mission a donc considéré comme nécessaire, à partir des travaux du COR et de la CDC de reconstituer des projections complètes intégrant les différents objets pertinents (frais financiers, compensation, passage en euros constants, voir *infra*). Elle s'est ainsi attachée à reconstituer une trajectoire de référence intégrant les différents éléments fournis par la CDC et le COR.

A partir de ce scénario de référence, elle a construit des scénarios alternatifs, avec l'aide du COR et de la CDC. Ces variantes permettent à la fois d'évaluer la sensibilité de ces projections à quelques variables clés et de rechercher sous quelles hypothèses la CNRACL pourrait retrouver l'équilibre.

2.2. Les hypothèses retenues par la mission pour les projections du scénario de référence

2.2.1. Les hypothèses générales sur l'évolution macro-économique et le système de retraite

La mission a repris le scénario macro-économique central du COR sur la productivité, le taux de chômage, l'inflation et les paramètres démographiques[5]. Les travaux reposent sur l'hypothèse d'une mise en place complète et sans retard de la réforme des retraites de 2023. Par conséquent, **aucune simulation n'intègre les conséquences pour la CNRACL d'un gel à 62 ans et 9 mois de l'âge légal qui résulte de la LFSS pour 2026**[6]**.** La CDC a toutefois indiqué à la mission que cette seule disposition devrait entraîner une dégradation supplémentaire du solde de la CNRACL de l'ordre de 100 millions d'euros en 2026[7].

Les hypothèses de taux d'intérêt utilisées dans les projections de la CDC sont reprises. La CDC retient, comme le COR, une hypothèse à long terme de taux d'intérêt égale à la croissance du PIB, avec un raccordement linéaire sur 5 ans par rapport à un niveau initial 2024, calculé comme une moyenne pondérée du taux moyen des emprunts d'Etat (TME) et des rendements des entreprises du CAC 40 (voir encadré 1). Cette hypothèse peut être contestée, dans la mesure où la dette est de court terme et les charges d'intérêt correspondantes devraient plutôt dépendre des taux du marché monétaire. Afin de limiter le nombre de variantes, la mission n'a pas testé d'hypothèses alternatives, mais a simulé une variante « choc de taux » aux taux proposés par la CDC. Cette variante est destinée à apprécier la sensibilité des projections au risque de taux. Les travaux, en ce qu'ils visent à refléter la situation de la CNRACL, en recettes et en dépenses, ainsi que les conséquences d'un éventuel déséquilibre, intègrent le coût du déficit et de la dette, sous ces hypothèses conventionnelles.

---

[5] Notamment des gains de productivité horaire de 0,7 % à long terme, un taux de chômage ramené à 7 % et un taux de fécondité stabilisé à 1,8. Les calculs effectués par la mission en euros constants se basent sur les hypothèses d'inflation du COR.

[6] La réforme des retraites intervenue à compter de 2023 (loi n°2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023) a été suspendue. En effet, le 23 octobre 2025, une lettre rectificative au projet de budget de la sécurité sociale pour 2026 a été présentée en Conseil des ministres pour suspendre la réforme des retraites comme s'y était engagé le Premier ministre le 14 octobre 2025, lors de sa déclaration de politique générale. Cette lettre prévoit qu'aucun relèvement de l'âge de départ en retraite n'intervienne à partir de maintenant jusqu'à janvier 2028. L'âge d'ouverture des droits est ainsi réduit d'un trimestre pour les générations nées de 1964 à 1968. De plus, la durée d'assurance exigée pour le taux plein est aussi suspendue. Elle sera de 170 trimestres pour la génération 64 et de 171 trimestres pour la génération 65. Source : vie-publique.fr.

[7] Naturellement, les projections n'intègrent pas non plus l'impact des autres dispositions de la LFSS 2026: création d'une bonification d'un trimestre par enfant né à compter de 2004; prise en compte des majorations de durée d'assurance et bonifications pour enfant à concurrence de 2 trimestres par enfant dans la durée d'assurance ouvrant droit à un départ au titre des carrières longues.

Encadré 1 : Les modes de prise en compte des charges financières par la mission

Pour calculer les charges financières, la mission a procédé en plusieurs temps :

(i) Les charges financières intégrées dans le scénario de référence CDC ont été neutralisées dans un premier temps ;

(ii) la compensation démographique est intégrée dans les hypothèses conventionnelles indiquées ;

(iii) le passage des euros courants aux euros constants est effectué ;

(iv) les variantes ont également été intégrées dans le scénario de référence pour apprécier les évolutions des charges et des produits sur la base des hypothèses testées (recul ou avancée de l'âge de départ, dynamiques d'embauches ou de non-remplacement, *etc.* voir *infra*) ;

(v) sur la base des résultats ainsi calculés et donc de la dette en résultant, les charges financières ont été calculées et réintégrées dans le résultat et la dette ; les taux retenus sont ceux utilisés par la CDC (voir ci-dessous).

2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
2,58%	2,63%	2,76%	2,79%	3,15%	2,95%	2,92%	2,70%	2,70%	2,69%

2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045
2,58%	2,50%	2,51%	2,51%	2,43%	2,37%	2,35%	2,32%	2,32%	2,30%

Source : CDC, travaux mission.

2.2.2. Le cadre généra retenu par le modèle de simulation de la CDC

Pour toutes les simulations réalisées, seuls les montants de pension versés par la CNRACL sont pris en compte. Ainsi :

- Pour les droits directs, les situations de pluri-affiliation jouent sur les montants servis par la CNRACL uniquement *via* la durée d'assurance tous régimes (affectant la décote, la surcote, et l'éligibilité au minimum garanti) ; en pratique, l'hypothèse retenue est celle de départ systématique au taux plein, donc les durées cotisées hors CNRACL jouent sur l'âge de liquidation ; le modèle simule les périodes d'assurance dans d'autres régimes que la CNRACL mais pas bien sûr les montants de pensions versés dans les autres régimes ;
- Pour les droits dérivés, des hypothèses démographiques relatives à la nuptialité et à l'écart d'âge entre conjoints sont prises en compte ; elles conditionnent la simulation de liquidation de droits dérivés et la durée de versement des pensions de droit dérivé ; il n'y a pas besoin de faire des hypothèses sur les ressources des réversataires dans la mesure où l'attribution de pensions de droit dérivé n'est, dans les régimes de la fonction publique, pas soumise à condition de ressources ;
- Ainsi, au démarrage de la simulation (2024), la CDC observe dans les données de gestion, pour les personnes déjà parties à la retraite, le montant de la pension versé par la CNRACL que l'on fait évoluer d'année en année en fonction de l'inflation et ce jusqu'au décès du bénéficiaire (et, si le modèle a imputé un conjoint à cet affilié, la liquidation d'une pension de droit dérivé versée jusqu'au décès du réversataire est également simulée) ;
- S'agissant des affiliés n'ayant pas encore liquidé leurs droits au démarrage de la simulation (2024), le modèle de la CDC simule la suite de leur carrière (durée cotisée et évolutions indiciaires, éventuels départs en invalidité imputés sur une base probabiliste) jusqu'à l'âge d'obtention du taux plein ; on simule alors la liquidation de la pension sur la base de la durée cotisée à la CNRACL et de l'indice terminal (détenu au moins 6 mois) et des éventuels accessoires (notamment les droits familiaux liés principalement au nombre d'enfants imputé à l'affilié par le modèle : majorations de durée, bonifications, majorations de pension si 3 enfants ou plus).

2.2.3. Les hypothèses propres aux fonctions publiques

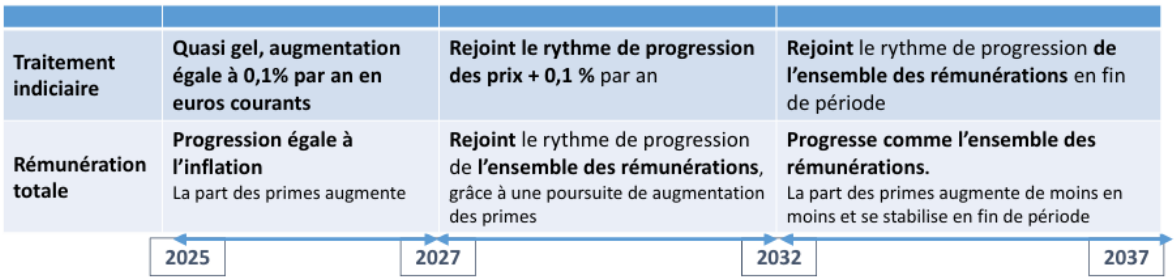
Les deux paramètres essentiels concernent ici les évolutions, d'une part, du point d'indice et de l'indice majoré moyen (qui ont un impact sur le niveau de pension calculé sur le traitement des 6 derniers mois et sur le montant de la base des cotisations) et, d'autre part, des effectifs (qui conditionnent l'évolution des populations affiliées, de leurs rémunérations et les montants de retraite future). Ces deux paramètres font l'objet d'hypothèses *ad hoc,* retenues au regard des observations passées.

2.2.3.1. L'évolution de la valeur du point fonction publique et les primes

Le traitement indiciaire moyen a connu des périodes de baisse en termes réels, comme entre 2010 et 2014, puis en 2018, et il a progressé globalement moins vite que le revenu d'activité moyen par tête de l'ensemble de l'économie sur longue période. On constate, par contre-coup, **une hausse de la part des primes dans l'ensemble de la rémunération**.

Pour l'avenir, les hypothèses retenues par le COR sont plus favorables (schéma 1). A partir de 2037, le traitement indiciaire et le salaire total des fonctionnaires évoluent comme la rémunération moyenne de l'ensemble de l'économie. Là encore à compter de 2037, la part des primes dans les rémunérations est considérée conventionnellement comme stable. Ce sont ces hypothèses qui sont reprises par la mission.

Schéma 1 : Hypothèses retenues par le COR entre 2025 et 2023 concernant le traitement indiciaire et la rémunération totale



Source : COR, rapport annuel, juin 2025.

2.2.3.2. L'évolution des effectifs de titulaires

Pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière, les effectifs seraient stables jusqu'en 2032 puis évolueraient comme la population active à partir de cette date, ce qui explique la légère décroissance du nombre de cotisants à partir de 2040. Cette hypothèse, particulièrement lourde, est celle retenue par le COR. Aussi, la mission a-t-elle veillé à simuler des alternatives par rapport à ce scénario de référence.

2.2.4. Les hypothèses sur la compensation démographique

Compte tenu de la démographie de la CNRACL**, cette variable est** absolument **centrale** dans les projections.

Seul le COR produit des projections à très long terme de la compensation démographique et de ses effets en matière de transferts entre régimes. Quant à la CDC, elle n'intègre pas de compensation démographique au-delà de 2029 (voir *supra*). C'est pourquoi, dans toutes les simulations proposées par la CDC, la mission réintègre la compensation démographique projetée par le COR dans son scénario de référence, tout en ayant conscience de la fragilité de ces projections (voir annexe 9 - *La compensation et la surcompensation entre les régimes de retraite et leurs impacts pour la CNRACL*, fragilité que reconnaît le COR lui-même dans ses échanges avec la mission. Elle recalcule en outre les frais financiers en conséquence en ce que réintroduire la compensation démographique, positive pour la CNRACL par hypothèse à partir de 2030, améliore les soldes techniques, donc ralentit la progression de l'endettement et, par voie de conséquence, diminue les charges financières.

Compte tenu de la grande complexité de calcul de cette variable, la mission n'a pas été en mesure de recalculer le montant de la compensation démographique pour chaque variante. **A titre conventionnel, les variantes reprennent donc systématiquement le montant de la compensation figurant dans le scénario de référence** et en tirent toujours les mêmes conséquences en matière de charges financières (voir *supra*).

La mission souligne donc combien **la question de la compensation démographique, de son évolution future et de la sensibilité de son calcul**[8] **est centrale dans des projections à très long terme**. Il est regrettable que cette question n'ait jamais été sérieusement étudiée dans le cas particulier de la CNRACL.

Les impacts des paramètres et conventions retenus sont très forts. Ainsi, entre le scénario de référence produit par la CDC sans prise en compte de la compensation démographique (tableau 1) et ce même scénario intégrant **le recalcul par la mission des effets pour la seule CNRACL de la compensation démographique** (tableau 2), les écarts sont substantiels : en 2045, **l'impact sur la dette est de l'ordre de 25 milliards d'euros**.

Tableau 1 : Scénario de référence produit par la CDC à la demande de la mission – entre 2025 et 2045 – en Md € courants

	2025	2030	2035	2040	2045
Résultat	-2,2	-1,7	-4,9	-7,4	-10,4
Cumul dette	10,1	14,6	32,9	64,8	110,4

Source : CDC, travaux mission. Le scénario CDC intègre les charges financières.

Tableau 2 : Scénario de référence produit par la CDC corrigé par la mission en intégrant la compensation démographique du COR – entre 2025 et 2045 – en Md € courants

	2025	2030	2035	2040	2045
Résultat	-2,2	-1,3	-3,7	-5,4	-7,8
Cumul dette	10,1	14,2	27,8	51,4	85,3

Source : CDC, travaux mission.

Une partie de la progression des déficits et de l'endettement résulte de l'inflation : cette part est de 40% en 2045. Afin d'avoir une meilleure perception des enjeux financiers réels, la mission a également présenté toutes les projections en euros constants 2025. **L'écart entre les projections en euros courants et en euros constants est, en 2045, de l'ordre de 25 milliards d'euros sur la dette** (tableau 3).

[8] Ainsi que des conséquences en matière de résultat donc de recours à l'endettement et des charges financières liées à cette dette.

Tableau 3 : Scénario de référence produit par la CDC corrigé par la mission en intégrant la compensation démographique du COR – entre 2025 et 2045 – en Mds € constants 2025

	2025	2030	2035	2040	2045
Résultat	-2,2	-1,2	-3,1	-4,2	-5,5
Cumul dette	10,1	13,1	23,5	39,9	60,7

Source : CDC, travaux mission. Le scénario CDC intègre les charges financières.

Le tableau 4 recense les sensibilités de ces différentes hypothèses de manière synthétique.

Tableau 4 : Scénario de référence produit par la CDC puis corrigé par la mission en intégrant la compensation démographique du COR et en euros constants 2025– entre 2025 et 2045 – en Mds € courants ou constants 2025

		2025	2030	2035	2040	2045
Scénario référence CDC – euros courants	*Résultat*	-2,2	-1,7	-4,9	-7,4	-10,4
	Cumul dette	10,1	14,6	32,9	64,8	110,4
Scénario réf. CDC avec compensation démographique COR – euros courants	*Résultat*	-2,2	-1,3	-3,7	-5,4	-7,8
	Cumul dette	10,1	14,2	27,8	51,4	85,3
Scénario réf. CDC avec compensation démographique COR – euros constants	*Résultat*	-2,2	-1,2	-3,1	-4,2	-5,5
	Cumul dette	10,1	13,1	23,5	39,9	60,7

Source : CDC, travaux mission. Le scénario CDC intègre les charges financières.

Toutes les simulations ci-après sont présentées sur les bases rectifiées par la mission donc en euros constants, en intégrant les frais financiers et en intégrant la compensation démographique. Les scénarios détaillés simulés par la CDC à la demande de la mission sont présentés à la fin de cette annexe. **Dans les écritures ci-après, la notion « scénario de référence »,** quand elle figure seule **renvoie** non au scénario de référence CDC mais bien **au scénario de référence corrigé par la mission** dans les conditions indiquées ci-dessus.

3. Les variantes projetées à la demande et par la mission

Un certain nombre de variantes ont été réalisées, afin de projeter les comptes de la CNRACL à long terme, selon différents scénarios alternatifs de changements exogènes ou endogènes au régime d'assurance vieillesse des agents titulaires des fonctions publiques hospitalière et territoriale. Ces variantes visent à simuler des « chocs » ou des réformes possibles, en recettes comme en dépenses. Ces variantes ont été retenues afin de disposer d'éléments symétriques et alternatifs, en recettes comme en dépenses, en jouant sur le niveau des droits, l'âge de départ, *etc*.

Comme indiqué *supra*, la mission rappelle que, compte tenu de la complexité du calcul, la compensation démographique n'a pas été recalculée. Elle a été maintenue au niveau de celle calculée dans le scénario de base. Cependant, compte tenu des montants en jeu, on peut considérer qu'un recalcul de la compensation (qui, pour la CNRACL, devient, à système un changé un produit à compter de 2027 – voir annexe 9 - *La compensation et la surcompensation entre les régimes de retraite et leurs impacts pour la CNRACL*) ne conduirait pas à des dynamiques sensiblement différentes.

3.1. Les variantes portant sur les paramètres généraux de notre système de retraite appliqués au cas de la CNRACL

La mission a retenu des évolutions de paramètres, parfois évoquées dans le débat public et dans les travaux administratifs, notamment dans la continuité des travaux de la délégation paritaire provisoire (« conclave retraites »).

La première réforme simulée a trait au fait que **l'âge d'ouverture des droits** (AOD) prévu par la réforme des retraites de 2023[9] **serait durablement stoppé à 63 ans.** Par voie de conséquence, tous les autres paramètres, régissant d'autres âges de départ, seraient décalés à due proportion (carrières longues, catégories actives, *etc*.). Dans ce scénario, la modification de l'AOD se fait sans variation des effectifs cotisants, afin de respecter l'hypothèse conventionnelle du COR (voir *supra*). Cela revient à considérer que les employeurs territoriaux et hospitaliers des agents affiliés à la CNRACL accroissent à due proportion leurs embauches, de manière à toujours compenser la diminution des effectifs résultant d'un âge de départ en retraite plus précoce (tableau 5).

Tableau 5 : Simulation du gel de l'âge d'ouverture des droits à 63 ans scénario de référence produit par la CDC puis corrigé par la mission– entre 2025 et 2045 – en Mds € constants 2025 - écarts par rapport au scénario sans ce gel

		2025	2030	2035	2040	2045
Gel de l'AOD à 63 ans	*Résultat*	-2,2	-1,2	-3,2	-4,2	-5,5
	Cumul dette	10,1	12,8	23,7	40,2	61,0
Ecart avec scénario réf. CDC avec compensation démographique COR – euros constants	*Impact résultat*	-0,1	0	+0,1	0	-0
	Impact dette	0	+0,3	+0,2	+0,3	+0,3

Source : CDC, travaux mission.

Le deuxième scénario est alternatif. Il consiste à opérer **un report de l'âge d'ouverture des droits** supérieur **à** celui arrêté dans le cadre de la réforme des retraites de 2023 soit non plus 64 mais **65 ans** (tableau 6). Là également, par voie de conséquence, tous les autres paramètres régissant d'autres âges de départ seraient décalés à due proportion (carrières longues, catégories actives, *etc*.)**.** Dans cette simulation, la modification de l'AOD se fait en maintenant les effectifs cotisants afin de respecter l'hypothèse conventionnelle du COR de stabilité des effectifs (voir *supra*). Cela revient à considérer que les employeurs de la CNRACL ajustent à due proportion leurs embauches, de manière à prendre en compte la nouvelle dynamique résultant d'un âge de départ plus tardif en retraite.

[9] La réforme de 2023 (Loi n°2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023) prévoyait que l'âge d'ouverture à la retraite sera porté à 63 ans et 3 mois en 2027 (génération 65) pour atteindre 64 ans en 2030 (générations 68 et suivantes). Elle a été suspendue en 2025, voir *supra*.

Tableau 6 : Simulation du passage de l'âge d'ouverture des droits à 65 ans - scénario de référence produit par la CDC puis corrigé par la mission– entre 2025 et 2045 – en Mds € constants 2025 - écarts par rapport au scénario sans ce gel

		2025	2030	2035	2040	2045
Passage de l'AOD à 65 ans	*Résultat*	-2,2	-1,1	-2,7	-3,6	-4,9
	Cumul dette	10,1	12,5	21,8	35,6	53,6
Ecart avec scénario réf. CDC avec compensation démographique COR – euros constants	*Impact résultat*	0,1	0,1	0,4	0,6	0,6
	Impact dette	0	0,6	1,7	4,3	7,1

Source : CDC, travaux mission.

Ces deux variantes ne font pas apparaître de grands écarts par rapport au scénario de référence puisque, dans tous les cas, **les effectifs de cotisants restent identiques**. Ces faibles écarts s'expliquent pour l'essentiel, non pas par un effet positif sur les recettes (puisque le nombre de cotisants et les assiettes de cotisations sont constants ou identiques), mais par une légère variation des prestations versées, ce même effet étant d'ailleurs lui-même en partie compensé par des évolutions en sens inverse des pensions d'invalidité.

Les effets de ces réformes sont ici très différents de ceux que l'on constate sur le régime général ou **sur l'ensemble du système de retraites**. En effet, le recul de l'âge d'ouverture des droits a, dans le régime général des salariés du secteur privé ou au niveau de l'ensemble du système de retraite, un effet sur le nombre d'actifs en emploi donc un effet positif prononcé sur les recettes. Cet effet ne se constate pas ici compte tenu des hypothèses retenues. Les variantes -recul de l'AOD à 65 ans ou fixation à 63 ans- ont en fait des résultats proches car les déterminants qui généreraient des écarts (soit les évolutions des effectifs d'actifs affiliés à la CNRAVCL) sont ici conventionnellement et pour partie figés. La hausse des actifs en emploi sur le seul champ du secteur public n'est jamais avérée, les employeurs publics étant avant tout sujet à une contrainte budgétaire plus ou moins forte. Ainsi, **en cas de report de l'AOD à 65 ans ou de gel à 63 ans sur le champ CNRACL, les employeurs territoriaux** et hospitaliers **ne pourraient pas forcément ajuster** – respectivement à la hausse ou à la baisse ou - **leurs effectifs**, compte tenu des crédits de personnel qu'ils mobiliseraient[10].

Pour apprécier l'impact des hypothèses conventionnelles régissant traditionnellement les projections sur le champ des retraites publiques, la mission a demandé à la CDC de réaliser **une simulation du report de l'AOD à 65 ans mais sans ajustement des dynamiques d'embauche** : alors même que les agents restent plus longtemps en activité, les employeurs continuent à avoir la même politique d'embauche que quand les agents partaient à la retraite dès 63 ans. Dans ce cas de figure, les effectifs augmentent, tout comme les dépenses de personnel et donc la masse salariale soumise à cotisations. **L'effet sur** les recettes, donc sur **l'équilibre du régime, est perceptible mais ténu** : la dette est réduite de 3,1 Mds€ à horizon 2045 (tableau 7).

[10] Cela distingue les travaux conduits ici des bouclages opérés par ailleurs par le COR dans le cadre de son rapport annuel sur le secteur privé pour lequel l'emploi est une variable endogène.

Tableau 7 : Simulation du passage de l'âge d'ouverture des droits à 65 ans sans ajustement des effectifs - scénario de référence produit par la CDC puis corrigé par la mission– entre 2025 et 2045 – en Mds € constants 2025 -écarts par rapport au scénario sans ce gel et par rapport au scénario de référence

		2025	2030	2035	2040	2045
Passage de l'AOD à 65 ans *sans* ajustement à la baisse des embauches	*Résultat*	-2,2	-1,1	-2,6	-3,3	-4,5
	Cumul dette	10,1	12,5	21,5	34	50,5
Ecart avec scénario réf. CDC avec compensation démographique COR – euros constants	*Impact résultat*	0	0,1	0,5	0,9	1
	Impact dette	0	0,6	2	5,9	10,2
Ecart avec scénario passage de l'AOD à 65 ans *avec* ajustement à la baisse des embauches	*Impact résultat*	-0,1	0	0,1	0,3	0,4
	Impact dette	0	0	0,3	1,6	3,1

Source : CDC, travaux mission.

Enfin, la mission a entendu simuler **le cas où un accroissement du départ effectif de l'âge de départ à la retraite permet l'équilibre de l'ensemble du système de retraite chaque année jusqu'en 2045.** En effet, le **COR** s'est livré à cet exercice de calcul d'un **« âge de départ d'équilibre »** dans son rapport annuel 2025. Le COR ne précise pas comment parvenir à cet âge d'équilibre, il considère que les paramètres et conditions sont réunies à ce titre (réforme des retraites, évolution de l'environnement, *etc.*). **Cet exercice aboutit à un report progressif de l'âge de départ effectif à 66,5 ans à l'horizon 2040** en moyenne pour l'ensemble des régimes de retraite. Techniquement, la mission a appliqué, chaque année, au solde projeté par la CDC, l'écart de solde technique estimé par le COR entre son scénario de référence et le scénario « 66,5 ans », puis réajusté les charges financières en conséquence.

Cette simulation suppose en outre que les employeurs laissent leurs effectifs (donc leurs dépenses de personnel et la masse salariale soumise à cotisations CNRACL) **s'accroître sans tenir compte du maintien des agents âgés en emploi**. Les employeurs territoriaux et hospitaliers ne compensent donc pas la hausse des effectifs de seniors par de moindre embauches**. L'effet du recul de l'âge légal sur la population des cotisants est donc maximal**. Cet effet **vient s'ajouter à la baisse de la masse des pensions versées** du fait du recul de l'âge de départ. Ce calcul demeure conventionnel : il ne peut être tenu compte ici du fait que la hausse de l'ancienneté moyenne à l'âge de la liquidation génère une hausse des pensions. **La dette demeure proche de 24 milliards d'euros** (en euros constants) **en 2045** mais la réforme la réduit de 37 milliards d'euros (tableau 8).

Tableau 8 : Simulation du passage de l'âge d'ouverture des droits à 66,5 ans sans ajustement des embauches - scénario de référence produit par la CDC puis corrigé par la mission– entre 2025 et 2045 – en Mds € constants 2025 -écarts par rapport au scénario de référence

		2025	2030	2035	2040	2045
Passage de l'AOD à 66,5 ans	*Résultat*	-2,2	0,6	-1,6	-2,0	-2,1
	Cumul dette	10,1	3,3	6,5	15,3	23,8
Ecart avec scénario réf. CDC avec compensation démographique COR – euros constants	*Impact résultat*	0	1,8	1,5	2,2	3,4
	Impact dette	0	9,8	17	24,6	36,9

Source : CDC, travaux mission.

Ainsi, alors que ce levier du recul de l'âge d'ouverture des droits est un des moyens permettant le retour à l'équilibre du système de retraite, tel n'est pas le cas pour la CNRACL : le rééquilibrage à long terme du régime de retraite des agents publics territoriaux et hospitaliers ne peut être assuré par ce seul moyen. Sur un autre plan, **une réforme d'ensemble des retraites repoussant l'âge de départ, si elle améliorerait la situation financière d'ensemble du système, ne permettrait pas de résoudre les difficultés rencontrées par la CNRACL**.

3.2. Des variantes portant sur des évolutions différentes des effectifs par rapport au scénario de référence

Les projections réalisées actuellement, par le COR et la CDC, sur la base des hypothèses conventionnelles, **ne permettent pas de mesurer les effets des variations des effectifs sur la situation financière de la CNRACL**. Or, ces effectifs sont susceptibles de varier sans que cette variation soit le fait d'une réforme du système de retraites. La contrainte budgétaire pesant sur les employeurs publics ou hospitaliers peut les amener à limiter leurs dépenses de personnel soit en contenant les augmentations, soit en limitant les embauches, soit encore en ne remplaçant pas les départs. *A contrario*, l'existence de marges leur permettrait de développer une politique plus dynamique en termes de salaires et d'embauches. **Ces évolutions exogènes ont un effet sur la situation financière de la CNRACL**. Cet effet est ici maximal en ce que, sur le champ de projection à horizon 2045 (voir *supra*), les simulations n'intègrent cependant pas les effets de ces évolutions sur les dépenses de pensions. Or, à terme, une politique salariale et d'embauche dynamiques conduit à des dépenses de pensions plus importantes et une politique plus contrainte a un effet sur le futur niveau de dépense de pensions.

Plusieurs variantes ne concernant pas les paramètres du régime de retraite mais correspondant aux politiques salariales et d'embauche des employeurs ont été réalisées, suivant différentes hypothèses d'évolution des effectifs.

Dans chacune de ces variantes, l'écart par rapport au scénario de référence est - pour la plus grosse part - le résultat d'un écart sur le volume des cotisations, qui doit être combiné -pour une part résiduelle- à un effet de structure des rémunérations. Par exemple, une hausse des effectifs implique un accroissement des embauches de jeunes titulaires, donc un léger rajeunissement de la pyramide des âges, ce qui tend à diminuer le traitement moyen, donc le rendement moyen d'un point de cotisation.

3.2.1. Le non-remplacement d'un agent titulaire sur deux partant à la retraite en début de période

Le premier scénario consiste à mesurer l'impact d'une mesure de **non-remplacement d'un agent pour deux agents partant à la retraite pendant cinq ans** (en début de période, entre 2026 et 2030). Dans cette variante, les employeurs territoriaux et hospitaliers sont soumis à une contrainte budgétaire forte pendant cinq ans, par exemple dans le cadre d'un effort général de redressement des finances publiques (tableau 9). Au-delà de 2030, il est supposé que les effectifs restent constants puis déclinent légèrement au même rythme que la population active, comme dans le scénario de référence. L'impact est très fort pour la CNRACL puisque **les moindres recettes aggravent la dette à horizon 2045 de l'ordre de 50 milliards d'euros**. Ainsi, **une mesure** qui est **vertueuse pour les finances publiques** dans leur ensemble **a un effet clairement négatif sur** la situation financière de **la CNRACL**.

Tableau 9 : Simulation du maintien de la législation avec une mesure de non-remplacement d'un départ sur deux pendant cinq années en début de période - scénario de référence produit par la CDC puis corrigé par la mission– entre 2025 et 2045 – en Mds € constants 2025 -écarts par rapport au scénario de référence

		2025	2030	2035	2040	2045
Non remplacement d'un départ à la retraite sur deux entre 2026 et 2030	*Résultat*	-2,2	-3,8	-6,2	-7,8	-9,4
	Cumul dette	10,1	20,2	44,3	75,3	111,5
Ecart avec scénario réf. CDC avec compensation démographique COR – euros constants	*Impact résultat*	0	-2,6	-3,1	-3,6	-3,9
	Impact dette	0	-7,1	-20,8	-35,4	-50,8

Source : CDC, travaux mission.

3.2.2. La simulation d'une tendance constante de baisse des effectifs d'agents titulaires

Sur la base des données mise à disposition par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et validée par l'Institut national des statistiques et des études économiques[11], la mission a constaté **une baisse tendancielle des effectifs de titulaires employés, estimés à hauteur de - 0.18% par an entre 2013 et 2023** [12].

Elle a donc souhaité simuler (tableau 10), **les effets de la poursuite de cette tendance** de baisse des emplois **sur l'ensemble de la période projection**. Dans cette simulation, les hypothèses de gel des effectifs et de stabilisation automatique des emplois, intégrées dans le scénario de référence, sont écartées. L'emploi évolue donc selon la tendance constatée au cours de la dernière décennie. **Les ressources de la CNRACL se contractent donc du fait de la baisse des agents affiliés.** La CNRACL ne bénéficie pas, en 2045, de l'effet symétrique, soit l'effet de moindre croissance des pensions à servir du fait de la baisse des actifs ayant cotisé au régime des agents titulaires des fonctions publiques territoriale et hospitalière. Par conséquent le **niveau de dette est** très important **en 2045** soit de l'ordre **de 73 milliards d'euros** et en détérioration de près de 13 milliards d'euros par rapport au scénario de référence. Sans surprise, comme constaté précédemment, **tout effort de maitrise des emplois titulaires dans les collectivités et les établissements de santé a des effets négatifs puissants sur** la situation financière de **la CNRACL**.

[11] Les données mobilisées sont celles du Système d'information sur les agents des services publics (Siasp) dans leurs versions rendues publiques et disponibles en ligne dans les travaux de la DGAFP et de l'Insee.

[12] Ce taux correspond au taux de croissance annuelle moyen des fonctionnaires titulaires des fonctions publiques territoriale et hospitalière mesuré au travers des effectifs physiques au 31/12 de chaque exercice. Ces effectifs ne tiennent pas compte des quotités de travail si bien qu'ils intègrent les titulaires de moins de 28 heures hebdomadaires non affiliés à la CNRACL. Source : Insee, Système d'information sur les agents des services publics 2011 à 2023 (Siasp).

Tableau 10 : Simulation de la poursuite de la tendance observée entre 2013 et 2023 d'une baisse annuelle à hauteur de -0.18% des effectifs d'agents titulaires des fonctions publiques territoriale et hospitalière - scénario de référence produit par la CDC puis corrigé par la mission– entre 2025 et 2045 – en Mds € constants 2025 -écarts par rapport au scénario de référence

		2025	2030	2035	2040	2045
Baisse annuelle des effectifs employés à hauteur de -0.18% par an (tendance 2013-2023)	*Résultat*	-2,2	-1,5	-3,8	-5,3	-6,8
	Cumul dette	10,1	14	27	47,5	73,6
Ecart avec scénario réf. CDC avec compensation démographique COR – euros constants	*Impact résultat*	0	-0,3	-0,7	-1,1	-1,3
	Impact dette	0	-0,9	-3,5	-7,6	-12,9

Source : CDC, travaux mission.

3.2.3. La simulation d'une tendance constante de hausse des effectifs d'agents titulaires

L'hypothèse de maintien d'une tendance de baisse des effectifs est lourde et conventionnelle. **La mission** a donc souhaité simuler une approche alternative. **En partant des données mentionnées sur l'évolution des effectifs** employés dans les fonctions publiques hospitalière et territoriale, elle **a constaté, que, toutes catégories d'agents confondues[13], entre 2013 et 2023 ; la hausse est prononcée, à hauteur de +0,59% par an**[14]. Elle a donc simulé la poursuite de cette tendance en faisant donc deux hypothèses extrêmement lourdes : non seulement l'emploi croit mais en outre, contrairement à ce qui a été constaté entre 2013 et 2023, toutes les créations d'emplois sont des créations de postes d'agents titulaires exclusivement, donc uniquement des agents affilés et cotisant à la CNRACL. Toutes les autres hypothèses concernant les évolutions des effectifs et retenues dans le scénario de référence sont de ce fait amendées. **La CNRACL voit donc**, sur la période de projection, **sa situation** financière **se rétablir très fortement, mais la dette demeure** à un niveau élevé de l'ordre **de 21 milliards d'euros en 2045** (tableau 11).

[13] Donc en combinant (hors intérim) les emplois permanents et temporaires, titulaires et non-titulaires, quelle que soit leur forme (intégration des contrats aidés notamment).

[14] Ce taux correspond au taux de croissance annuelle moyen de tous les agents, quel que soit leur statut d'emploi, recrutés par les employeurs territoriaux et hospitaliers mesurés au travers des effectifs physiques au 31/12 de chaque exercice. Ces effectifs ne tiennent pas compte des quotités de travail si bien qu'ils intègrent les titulaires de moins de 28 heures hebdomadaires non affiliés à la CNRACL. Source : Insee, Système d'information sur les agents des services publics 2011 à 2023 (Siasp).

Tableau 11 : Simulation de la poursuite de la tendance observée entre 2013 et 2023 d'une hausse annuelle de toutes les catégories d'emploi à hauteur de +0,59% en considérant que l'embauche ne se fait que *via* des agents titulaires - scénario de référence produit par la CDC puis corrigé par la mission– entre 2025 et 2045 – en Mds € constants 2025 -écarts par rapport au scénario de référence

		2025	2030	2035	2040	2045
Hausse annuelle des effectifs employés à hauteur de +0,59% par an (tendance tous emplois 2013-2023)	*Résultat*	-2,2	-0,2	-1,2	-1,0	-0,7
	Cumul dette	10,1	10,2	13,5	17,8	20,5
Ecart avec scénario réf. CDC avec compensation démographique COR – euros constants	*Impact résultat*	0,1	1	1,9	3,2	4,8
	Impact dette	0	2,9	10	22,1	40,2

Source : CDC, travaux mission.

3.3. Une variante portant sur le calcul d'un « taux de cotisation d'équilibre » financier de la CNRACL

Les travaux précédents des inspections générales[15] ont conduit à ne retenir à ce stade qu'une seule mesure, une **hausse totalement inédite du taux de cotisations supporté par les employeurs** (+13 points entre 2024 et 2028)**.** A la date de rédaction de ce rapport, la montée en charge de cette hausse de taux n'est pas achevée. Partant, la mission n'a pu que constater que des impacts partiels de la dynamique à l'œuvre sur les comportements d'emploi et de rémunération des employeurs hospitaliers et territoriaux (voir les annexes 4 - *Analyse de l'évolution des rémunérations et des effectifs employés dans les entités relevant des fonctions publiques hospitalières et territoriales au travers des déclarations sociales* ; 5 - *Analyse des évolutions à caractère systémique de la CNRACL et des autres évolutions pouvant avoir des effets sur l'architecture du système de retraites* ; 6 - *Analyse du recours à l'intérim dans les entités relevant des fonctions publiques hospitalières et territoriales* ; 10 - *Les évolutions de la population affiliée et des recettes de la CNRACL et les impacts des hausses de taux sur les stratégies d'emploi*). Il est entendu que la mission n'avait pas pour objet d'évaluer les effets de ces hauses de taux dans toutes leurs conséquences : en particulier la question de principe et de l'effectivité de la compensation de ces surcoûts ne relève pas des éléments attendus et susceptibles d'être appréciés ici.

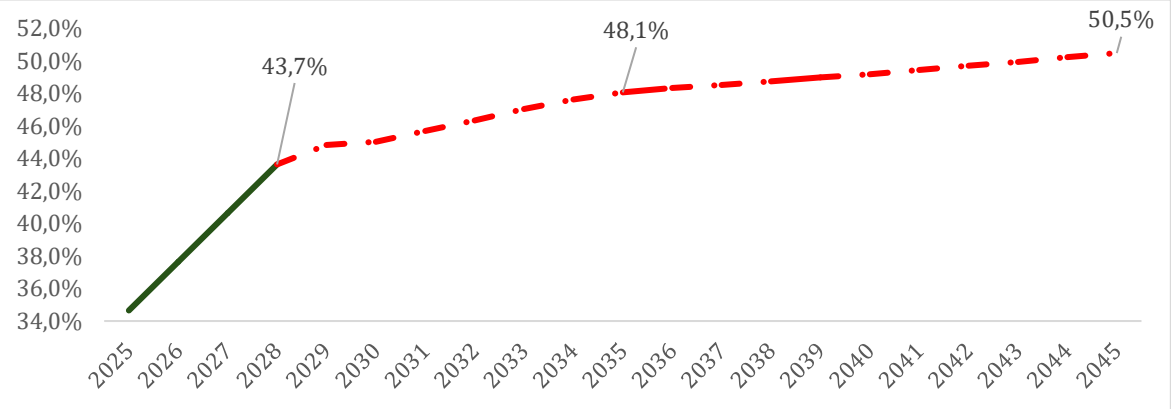
Pour autant, à titre conventionnel, il est apparu pertinent de **calculer l'équivalent d'un taux de cotisation d'équilibre qui correspond au taux de cotisation retraite employeur qui équilibrerait chaque année les comptes de la CNRACL, toutes choses égales par ailleurs**. Dans cette simulation, les dynamiques en termes de recettes et de dépenses donc notamment en termes d'effectifs et de rémunération sont inchangées donc identiques à celles du scénario de référence. Seul est calculé l'effort à produire en matière de cotisation pour atteindre l'équilibre.

Constatant que la CNRACL avait d'ores et déjà, en début de période, une dette significative qui aurait conduit à très fortement augmenter le taux pour combler ce besoin de financement, la mission a opté pour une approche conventionnelle complémentaire. **Le stock de dette prévu à horizon 2028** donc à la fin de la montée en charge des taux de cotisation d'ores et déjà décidée **est repris** par un tiers autre que la CNRACL (Etat, Cades ou autres acteur). **C'est uniquement à compter de 2028 que le taux est ajusté pour équilibrer les comptes.**

[15] Yannick LE GUILLOU, Vincent RUOL, Laurent TRUPIN et Bastien SAYEN, *Situation financière de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales - Bilan et perspectives*, mai et octobre 2024, IGA / IGAS / IGF, 23107R / 2023-104R / 2023-M-104-02.

Dans ce scénario, sans compensation, ce sont les employeurs et agents titulaires qui assurent l'intégralité de l'effort de retour à l'équilibre. Une telle approche conduirait à augmenter **le taux**, pour atteindre, **en 2045, 50,5%** (graphique 1) – soit encore 7 points de hausse après celle de 13 points intervenant entre 2024 et 2028.

Graphique 1 : Equilibrage de la CNRACL à compter de 2028, après reprise de dette par la seule hausse taux de cotisations employeur - scénario de référence produit par la CDC puis corrigé par la mission– entre 2025 et 2045 – en %



Source : CDC, travaux mission.

Outre ces travaux, la mission a demandé à la CDC de produire des indicateurs généraux de sensibilité en recettes et en dépenses et de leur impact sur l'équilibre. Ont ainsi été chiffrés les impacts d'une hausse d'un point en recettes ou en dépenses et les conséquences d'une éventuelle non-indexation ou sous-indexation des pensions. Ces données sont présentées en fin d'annexe. Elles n'ont pas été recalculées par la mission dans le format proposé dans le corps de cette annexe. Les chiffres sont donc ici avec les charges financières mais sans prise en compte de la compensation démographique, en euros courants. La mission souligne **la nécessité, à l'avenir, de développer ces indicateurs dans le cadre d'un suivi rénové de la situation financière de la CNRACL par ses instances de gouvernance et par les tutelles et décideurs publics.**

3.4. Une variante portant sur le calcul d'un « âge d'équilibre » soit l'âge de départ effectif permettant d'assurer l'équilibre financier de la CNRACL

A la demande de la mission, **le COR a simulé quel devrait être l'âge effectif de départ en retraite des cotisants à la CNRACL pour garantir l'équilibre des comptes**, chaque année, à partir de 2025. Afin que l'effet soit significatif, cette simulation repose sur **l'hypothèse que les employeurs n'ajustent pas les embauches** en conséquence (et donc laissent les effectifs s'accroître). Les dynamiques d'embauches demeurent inchangées. Les seniors actifs restent plus longtemps en emploi et les employeurs continuent à embaucher alors même que ces embauches conventionnelles sont pour partie justifiées par les départs en retraite du scénario de référence. De plus, dans cette hypothèse, une autre convention sous-jacente est très forte : les employeurs hospitaliers et territoriaux n'ont aucune contrainte budgétaire. Ils peuvent accroître à loisir leurs dépenses de personnel. Enfin, par nature, **ce scénario intègre, comme les autres s'en approchant, un triple apport de recettes** : la simulation des produits résultant de la hausse des taux entre 2025 et 2028, la hausse des recettes liée au maintien des seniors en emploi et la hausse des recettes liée à l'embauche de nouveaux agents (tableau 12). **En ne jouant que sur ce levier de l'âge effectif moyen de départ, l'atteinte de l'équilibre financier justifierait** de prolonger l'activité des agents de plus de quatre années et demie en moyenne à l'horizon 2045 soit **un départ moyen proche de 68 ans** pour les agents titulaires des fonctions publiques territoriales et hospitalières[16].

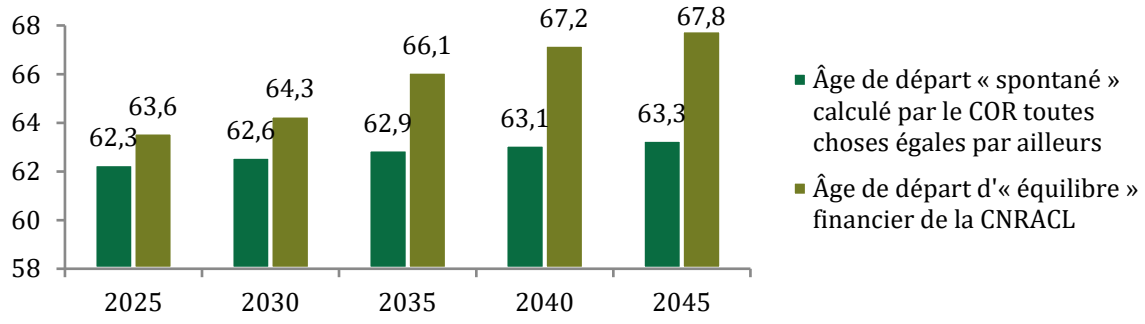
Tableau 12 : Age de départ spontané et âge de départ permettant d'équilibrer les comptes de la CNRACL, écart entre les deux valeurs – entre 2025 et 2045

	2025	2030	2035	2040	2045
Âge de départ « spontané » calculé par le COR toutes choses égales par ailleurs	62,3	62,6	62,9	63,1	63,3
Âge de départ d'« équilibre » financier de la CNRACL	63,6	64,3	66,1	67,2	67,8
Ecart entre l'âge de départ d'équilibre et l'âge de de départ spontané	*+ 1,3*	*+ 1,7*	*+ 3,2*	*+ 4,1*	*+ 4,5*

Source : COR, travaux mission.

Ce cas d'école met en avant l'importance de l'effort qui devrait être réalisé (graphique 2).

Graphique 2 : Age de départ spontané et âge de départ permettant d'équilibrer les comptes de la CNRACL, écart entre les deux valeurs – entre 2025 et 2045

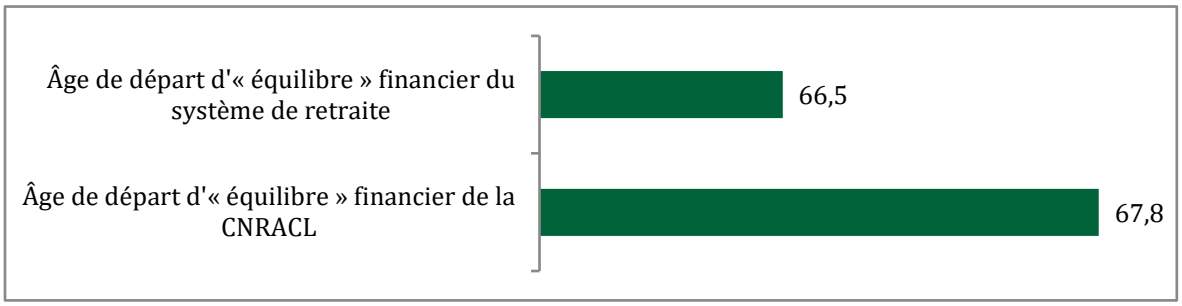


Source : COR, travaux mission.

[16] L'effort serait donc très important puisque la CDC constate actuellement une « *forte augmentation de l'âge moyen à la liquidation des droits directs vieillesse, passé de 58,4 ans en 2010 à 62,7 ans en 2024* » mais que cet âge moyen demeure en deçà de l'âge d'équilibre calculé par la mission. Voir Christophe Dorin, *L'évolution jusqu'en 2024 des effectifs et des caractéristiques des nouveaux pensionnés des fonctions publiques territoriale et hospitalière : quelle influence des réformes ?*, CDC, Questions politiques et sociales, Les Brèves, n°37, décembre 2025.

Il permet en outre de **bien mesurer la spécificité de la situation de la CNRACL : alors que, pour l'ensemble du système de retraite, tous régimes confondus, l'âge d'équilibre calculé par le COR en 2045 est de 66,5 ans, celui que la CNRACL** doit atteindre pour assurer seule son équilibre financier **est de 67,8 ans** alors même que les conventions retiennent les hypothèses les plus favorables possibles en matière de recettes et de dépenses puisque la CNRACL a un apport de recettes sans, à cet horizon, être encore exposée à un surcroît de dépenses de pensions[17] (graphique 3).

Graphique 3 : Age de départ d'équilibre financier du système de retraite et de la CNRACL - en 2045



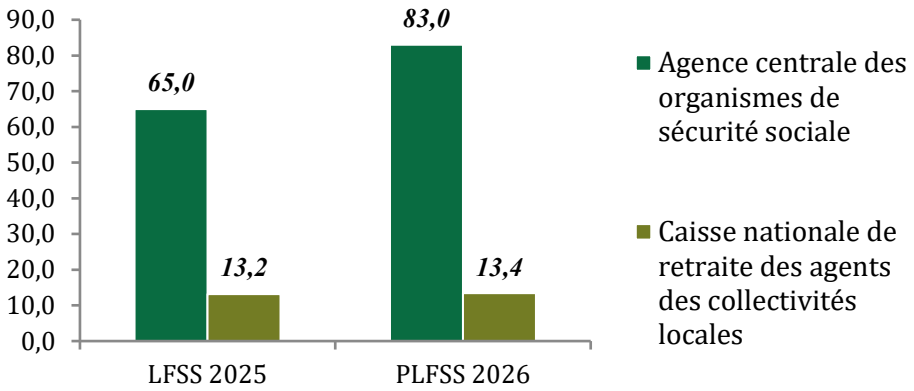
Source : COR, travaux mission.

3.5. Une dernière variante intégrant un choc de taux d'intérêt pour disposer d'une évaluation du risque financier supporté

Aucune mesure ne permet, toutes choses égales par ailleurs, d'équilibrer les comptes de la CNRACL : les éléments relatifs aux taux d'équilibre ou à l'âge d'équilibre étant produits afin de disposer des métriques des efforts à réaliser pour préserver la pérennité financière du régime.

La mission rappelle que **la CNRACL présente un endettement important** à la fois au regard de sa situation propre mais aussi en ce que cet endettement pèse sur la gestion financière de la sécurité sociale qui est historiquement dégradée à la date de rédaction du présent rapport (graphique 6).

Graphique 4 : Plafonds de trésorerie de l'Acoss et de la CNRACL – en Mds€



Source : LFSS 2025 et PLFSS 2026.

[17] En effet, la hausse de la pension moyenne induite par des carrières plus longues est compensée par une durée moyenne de versement des pensions plus faible.

Ce contexte nécessite de chercher des financements sur les marchés, recours qui peut présenter certaines fragilités, comme le soulignent les travaux de la mission (voir annexe 5 - Analyse des évolutions à caractère systémique de la CNRACL et des autres évolutions pouvant avoir des effets sur l'architecture du système de retraites).

Aussi, la mission a-t-elle estimé nécessaire de simuler l'impact d'un choc temporaire de +100 points de base par rapport aux taux d'intérêt retenus à titre conventionnel par la CDC dans son scénario de référence intégrant les charges financières (voir encadré 1, *supra*). Plus précisément, et de manière purement illustrative, cette hausse est supposée intervenir, pendant 10 ans, entre 2030 et 2040 (tableau 13).

Tableau 13 : Simulation d'une hausse de 100 points de base des taux d'intérêts par rapport à l'hypothèse conventionnelle retenue par la CDC – entre 2025 et 2045 – en Mds € constants 2025 -écarts par rapport au scénario de référence

		2025	2030	2035	2040	2045
Hausse conventionnelle de 100 points de base des taux d'intérêts retenus dans l'hypothèse de référence CDC	*Résultat*	-2,2	-1,2	-3,4	-4,6	-5,6
	Cumul dette	10,1	13,1	24,4	42,3	63,2
Effet de cette hausse de la charge de la dette sur les comptes de la CNRACL	*Impact résultat*	0	0	-0,3	-0,4	-0,1
	Impact dette	0	0	-0,9	-2,4	-2,5

Source : CDC, travaux mission.

Ce choc financier exogène aurait donc, entre 2030 et 2045, un impact compris entre 1 et 2,5 milliards d'euros sur la situation de la CNRACL.

4. Synthèse des simulations et travaux réalisés

Les travaux menés par la mission soulignent que **le suivi rétrospectif et prospectif de la situation démographique et financière de la CNRACL sont non seulement possibles mais aussi incontournables** tant pour les instances de gouvernance de la CNRACL que pour les tutelles et les décideurs publics. Le poids de la CNRACL justifie en outre, dans la continuité des premières approches développées par le COR dans son rapport annuel et des annexes au projet de lois de finances et de financement, de **construire un dispositif plus complet de suivi, de pilotage et d'évaluation des retraites publiques et de leur impact dans le système de retraite dans son ensemble.**

Cette approche est nécessaire et souhaitable à l'échelle de la CNRACL mais aussi au niveau de l'ensemble du système de retraites. En effet, quelle que soit l'approche retenue, **aucune politique, même très volontariste, en recettes ou en dépenses ne permet de garantir de manière certaine le retour à l'équilibre de la CNRACL.**

Partant, **si une réforme des retraites intervenait, elle pourrait lever les problématiques rencontrées par l'ensemble du système** de retraite voire répondre à une stratégie économique **mais aucune des réformes envisageables** de manière globale **n'est de nature à créer les conditions d'un équilibre financier pérenne de la CNRACL.**

Dans ce contexte, **la mission a avancé des approches plus globales et d'ordre systémique, ce sans préjudice des ajustements pouvant intervenir et des garanties pouvant, à court et / ou à moyen termes, être retenues**. (voir annexe 5 - *Analyse des évolutions à caractère systémique de la CNRACL et des autres évolutions pouvant avoir des effets sur l'architecture du système de retraites*)

La situation de la CNRACL doit néanmoins être appréhendée, compte tenu de l'importance du régime, **au niveau du régime** en tant que tel -il doit nécessairement respecter le principe d'équilibre financier qui préside à un régime de retraite-, **mais aussi au niveau du système des retraites** puisque les réformes des retraites envisageables ou envisagées ne permettraient jamais le retour à l'équilibre financier de la CNRACL. Il est donc nécessaire de trouver une solution d'un autre ordre et de **mener les travaux concernant les réformes des retraites en prenant en compte ce paramètre.**

Ainsi, **il serait logique que la CNRACL soit concernée par des mesures favorables ou défavorables**[18] **prises à l'échelle de l'ensemble du système des retraites. Ces mesures ne permettent cependant pas son équilibre financier.** D'autres mesures devront être prises. Si des leviers pourraient être activés sur le seul champ de la CNRACL, cela reviendrait à proposer une réforme de ce seul régime dont les conditions se détérioraient relativement à celles offertes par tous les autres régimes. Même dans ce cadre, les travaux de la mission montrent que les efforts à mener sont des plus conséquents. Leur acceptabilité est loin d'être garantie.

Sur un autre plan, **les travaux soulignent le rôle clef, pour les comptes de la CNRACL, des politiques d'emploi et de salaires dans les fonctions publiques territoriales et hospitalières**. Ces politiques ne sont par nature pas des leviers actionnables à l'envie pour répondre aux seules préoccupations financières de la CNRACL. Elles relèvent des choix autonomes des acteurs dans le cadre d'une contrainte globale de finances publiques (voir aussi sur ce point annexe 4 - *Analyse de l'évolution des rémunérations et des effectifs employés dans les entités relevant des fonctions publiques hospitalières et territoriales au travers des déclarations sociales*).

La question de la circularité des questions financières concernant les administrations publiques en général, la CNRACL et les agents et employeurs territoriaux et hospitaliers ne peut que retenir l'attention. Il s'agit bien naturellement de déployer une stratégie globale qui prenne en compte les politiques d'emplois et de salariés, l'équilibre des régimes de retraite et la trajectoire des finances publiques. Tel n'est pas encore le cas aujourd'hui. Il n'appartient naturellement pas à la mission de poser ce cadre. Mais elle entend appeler l'attention sur sa nécessité qui passe par un mode de gouvernance rénové qu'elle promeut à l'échelle de la CNRACL et des retraites publiques.

Le tableau 14 rappelle le scénario de référence et les différentes simulations réalisées par la mission et leurs impacts sur le résultat.

[18] Le caractère favorable ou défavorable s'entend ici du point de vue des actifs cotisant, des agents liquidant leurs retraites et des pensionnés. Il est peu probable que des mesures, par exemple d'avancée ou de recul de l'âge légal d'ouverture des droits ne puissent concerner que les seuls ressortissants de la CNRACL.

Tableau 14 : Résultat de la CNRACL - – entre 2025 et 2045 – en Mds € constants 2025

Scénario	2025	2030	2035	2040	2045
Référence avec compensation démographique et charges financières – euros constants	**-2,2**	**-1,2**	**-3,1**	**-4,2**	**-5,5**
Gel de l'AOD à 63 ans	*-2,1*	*-1,2*	*-3,2*	*-4,2*	*-5,5*
Passage de l'AOD à 65 ans sans ajustement à la baisse des embauches	*-2,2*	*-1,1*	*-2,6*	*-3,3*	*-4,5*
Passage de l'AOD à 65 ans avec ajustement à la baisse des embauches	*-2,1*	*-1,1*	*-2,7*	*-3,6*	*-4,9*
Age d'équilibre COR du système de retraite à 66, 5 ans en 2045	*-2,2*	*0,6*	*-1,6*	*-2*	*-2,1*
Non remplacement d'un départ à la retraite sur deux entre 2026 et 2030	*-2,2*	*-3,8*	*-6,2*	*-7,8*	*-9,4*
Baisse annuelle des effectifs employés à hauteur de -0.18% par an (tendance emplois titulaires 2013-2023)	*-2,2*	*-1,5*	*-3,8*	*-5,3*	*-6,8*
Hausse annuelle des effectifs employés à hauteur de +0,59% par an (tendance tous emplois 2013-2023)	*-2,1*	*-0,2*	*-1,2*	*-1*	*-0,7*
Hausse conventionnelle de 100 points de base des taux d'intérêts retenus dans l'hypothèse e référence CDC	*-2,2*	*-1,2*	*-3,4*	*-4,6*	*-5,6*

Source : CDC et COR, travaux mission.

Le tableau 15 rappelle le scénario de référence et les différentes simulations réalisées par la mission et leurs impacts sur la dette.

Tableau 15 : Dette de la CNRACL -– entre 2025 et 2045 – en cumul - en Mds € constants 2025

Scénario	2025	2030	2035	2040	2045
Référence avec compensation démographique et charges financières – euros constants	**10,1**	**13,1**	**23,5**	**39,9**	**60,7**
Gel de l'AOD à 63 ans	*10,1*	*12,8*	*23,7*	*40,2*	*61,0*
Passage de l'AOD à 65 ans sans ajustement à la baisse des embauches	*10,1*	*12,5*	*21,5*	*34*	*50,5*
Passage de l'AOD à 65 ans avec ajustement à la baisse des embauches	*10,1*	*12,5*	*21,8*	*35,6*	*53,6*
Age d'équilibre COR du système de retraite à 66, 5 ans en 2045	*10,1*	*3,3*	*6,5*	*15,3*	*23,8*
Non remplacement d'un départ à la retraite sur deux entre 2026 et 2030	*10,1*	*20,2*	*44,3*	*75,3*	*111,5*
Baisse annuelle des effectifs employés à hauteur de -0.18% par an (tendance emplois titulaires 2013-2023)	*10,1*	*14*	*27*	*47,5*	*73,6*
Hausse annuelle des effectifs employés à hauteur de +0,59% par an (tendance tous emplois 2013-2023)	*10,1*	*10,2*	*13,5*	*17,8*	*20,5*
Hausse conventionnelle de 100 points de base des taux d'intérêts retenus dans l'hypothèse e référence CDC	*10,1*	*13,1*	*24,4*	*42,3*	*63,2*

Source : CDC et COR, travaux mission.

Le tableau 16 présente l'impact des différentes simulations sur le résultat de la CNRACL.

Tableau 16 : Impact sur le résultat de la CNRACL des principales simulations réalisées par la mission en lien avec le COR et la CDC - écart au scénario de référence – en Mds € constants 2025

Scénario	2025	2030	2035	2040	2045
Gel de l'AOD à 63 ans	*0,1*	*0,0*	*-0,1*	*0,0*	*0,0*
Passage de l'AOD à 65 ans sans ajustement à la baisse des embauches	*0*	*0,1*	*0,5*	*0,9*	*1*
Passage de l'AOD à 65 ans avec ajustement à la baisse des embauches	*0,1*	*0,1*	*0,4*	*0,6*	*0,6*
Age d'équilibre COR du système de retraite à 66, 5 ans en 2045	*0*	*1,8*	*1,5*	*2,2*	*3,4*
Non remplacement d'un départ à la retraite sur deux entre 2026 et 2030	*0*	*-2,6*	*-3,1*	*-3,6*	*-3,9*
Baisse annuelle des effectifs employés à hauteur de -0.18% par an (tendance emplois titulaires 2013-2023)	*0*	*-0,3*	*-0,7*	*-1,1*	*-1,3*
Hausse annuelle des effectifs employés à hauteur de +0,59% par an (tendance tous emplois 2013-2023)	*0,1*	*1*	*1,9*	*3,2*	*4,8*
Hausse conventionnelle de 100 points de base des taux d'intérêts retenus dans l'hypothèse de référence CDC	*0*	*0*	*-0,3*	*-0,4*	*-0,1*

Source : CDC et COR, travaux mission.

Le tableau 17 décrit l'impact des différentes simulations sur la dette de la CNRACL.

Tableau 17 : Impact sur la dette de la CNRACL des principales simulations réalisées par la mission en lien avec le COR et la CDC- écart au scénario de référence – en Mds € constants 2025

Scénario	2025	2030	2035	2040	2045
Gel de l'AOD à 63 ans	*0*	*0,3*	*-0,2*	*-0,3*	*-0,3*
Passage de l'AOD à 65 ans sans ajustement à la baisse des embauches	*0*	*0,6*	*2*	*5,9*	*10,2*
Passage de l'AOD à 65 ans avec ajustement à la baisse des embauches	*0*	*0,6*	*1,7*	*4,3*	*7,1*
Age d'équilibre COR du système de retraite à 66, 5 ans en 2045	*0*	*9,8*	*17*	*24,6*	*36,9*
Non remplacement d'un départ à la retraite sur deux entre 2026 et 2030	*0*	*-7,1*	*-20,8*	*-35,4*	*-50,8*
Baisse annuelle des effectifs employés à hauteur de -0.18% par an (tendance emplois titulaires 2013-2023)	*0*	*-0,9*	*-3,5*	*-7,6*	*-12,9*
Hausse annuelle des effectifs employés à hauteur de +0,59% par an (tendance tous emplois 2013-2023)	*0*	*2,9*	*10*	*22,1*	*40,2*
Hausse conventionnelle de 100 points de base des taux d'intérêts retenus dans l'hypothèse de référence CDC	*0*	*0*	*-0,9*	*-2,4*	*-2,5*

Source : CDC et COR, travaux mission.

La présente annexe est complétée des tableaux de chiffrages réalisés par la mission sur la base des éléments transmis par le COR et la CDC mais aussi des travaux très importants menés par les services de la CDC.

Annexe XII

TRAVAUX ET SIMULATIONS RÉALISÉS PAR LA MISSION À PARTIR DES ÉLÉMENTS TRANSMIS PAR LE COR ET LA CDC

Annexe XII

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Taux d'intérêt (calcul mission)		2,58%	2,63%	2,76%	2,79%	3,15%	2,95%	2,92%
Index des prix	1					1,084		
Compensation démographique						452,544	596,075	742,124
Cotisations	27 698	29 492	31 344	33 358	33 557	34 099	34 752	35 423
Scénario de référence avec recalcul de la compensation et des charges d'intérêt	-2 180	-1 348	-536	132	-1 065	-1 275	-1 728	-2 217
Résultat Hypothèse -0,18 % / an Taux croissance annuel moyen global Fonctionnaire FPT et FPH 2013/2023	-2 180	-1 410	-673	-78	-1 345	-1 633	-2 166	-2 748
Résultat Non-remplacement de 1/2 pendant 5 ans	-2 180	-1 708	-1 445	-1 404	-3 211	-4 100	-4 777	-5 421
Résultat Effectif titulaire (TCAM +0,78%) TCAM qui permet d'avoir une dette à 0	-2 180	-1 127	-63	912	7	125	25	-86
Résultat Scénario 66,5 ans	-2 180	262	2 051	2 375	1 128	644	180	-355
Résultat Scénario 65 ans sans recalage des recrutements	-2 180	-1 248	-431	241	-946	-1 143	-1 583	-2 038
Résultat Scénario 63 ans avec recalage	-2 180	-1 248	-431	188	-1 052	-1 296	-1 788	-2 330
Résultat Scénario 65 ans avec recalage	-2 180	-1 248	-431	241	-948	-1 147	-1 591	-2 056
Résultat Effectif titulaire (TCAM +0,59%) Taux croissance annuel moyen global FPT et FPH 2013/2023	-2 180	-1 106	-127	745	-267	-262	-491	-736

Annexe XII

	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039
Taux d'intérêt (calcul mission)	2,70%	2,70%	2,69%	2,58%	2,50%	2,51%	2,51%
Index des prix			1,1819				
Compensation démographique	867,354	997,188	1127,074	1249,167	1364,333	1467,821	1577,551
Cotisations	36 130	36 876	37 687	38 571	39 542	40 533	41 540
Scénario de référence avec recalcul de la compensation et des charges d'intérêt	-2 742	-3 258	-3 704	-4 038	-4 334	-4 699	-5 097
Résultat Hypothèse -0,18 % / an Taux croissance annuel moyen global Fonctionnaire FPT et FPH 2013/2023	-3 358	-3 965	-4 508	-4 945	-5 350	-5 837	-6 360
Résultat Non-remplacement de 1/2 pendant 5 ans	-6 082	-6 763	-7 385	-7 882	-8 349	-8 915	-9 518
Résultat Effectif titulaire (TCAM +0,78%) TCAM qui permet d'avoir une dette à 0	-212	-280	-244	-79	162	391	626
Résultat Scénario 66,5 ans	-816	-1 292	-1 833	-2 145	-2 349	-2 438	-2 526
Résultat Scénario 65 ans sans recalage des recrutements	-2 373	-2 742	-3 036	-3 206	-3 299	-3 642	-3 988
Résultat Scénario 63 ans avec recalage	-2 843	-3 344	-3 775	-4 107	-4 385	-4 745	-5 126
Résultat Scénario 65 ans avec recalage	-2 460	-2 878	-3 224	-3 450	-3 609	-3 968	-4 337
Résultat Effectif titulaire (TCAM +0,59%) Taux croissance annuel moyen global FPT et FPH 2013/2023	-1 013	-1 250	-1 399	-1 425	-1 391	-1 389	-1 399

Annexe XII

	2040	2041	2042	2043	2044	2045
Taux d'intérêt (calcul mission)	2,43%	2,37%	2,35%	2,32%	2,32%	2,30%
Index des prix	1,289					1,406
Compensation démographique	1679,117	1770,125	1853,315	1935,457	1997,186	2062,512
Cotisations	42 563	43 567	44 584	45 641	46 702	47 775
Scénario de référence avec recalcul de la compensation et des charges d'intérêt	-5 437	-5 851	-6 300	-6 739	-7 271	-7 771
Résultat Hypothèse -0,18 % / an Taux croissance annuel moyen global Fonctionnaire FPT et FPH 2013/2023	-6 826	-7 332	-7 871	-8 396	-9 014	-9 595
Résultat Non-remplacement de 1/2 pendant 5 ans	-10 033	-10 620	-11 257	-11 875	-12 601	-13 278
Résultat Effectif titulaire (TCAM +0,78%) TCAM qui permet d'avoir une dette à 0	924	1 229	1 570	1 971	2 357	2 812
Résultat Scénario 66,5 ans	-2 581	-2 600	-2 646	-2 655	-2 838	-2 967
Résultat Scénario 65 ans sans recalage des recrutements	-4 283	-4 635	-5 049	-5 407	-5 815	-6 326
Résultat Scénario 63 ans avec recalage	-5 464	-5 863	-6 301	-6 756	-7 277	-7 755
Résultat Scénario 65 ans avec recalage	-4 655	-5 036	-5 465	-5 864	-6 317	-6 834
Résultat Effectif titulaire (TCAM +0,59%) Taux croissance annuel moyen global FPT et FPH 2013/2023	-1 343	-1 310	-1 266	-1 181	-1 145	-1 053

TRAVAUX ET SIMULATIONS RÉALISÉS PAR LA CDC À LA DEMANDE DE LA MISSION

Nota bene :

Le « scénario de référence » présenté sous forme de tableau ci-après est celui réalisé initialement par la CDC. Il n'intègre donc aucune compensation démographique à partir de 2029. Il n'est pas le « scénario de référence » de la mission, qui est utilisé dans l'annexe et qui est présenté comme tel dans le corps du rapport.

Annexe XII

Scénario de référence entre 2025 et 2045

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
CHARGES	30 687,3	31 619,1	32 713,0	34 119,9	35 516,2	36 697,0	37 982,6
A- CHARGES DE GESTION TECHNIQUE	30 586,2	31 518,9	32 611,1	34 016,3	35 410,7	36 588,7	37 871,4
I - PRESTATIONS SOCIALES	29 478,1	30 531,2	31 754,5	33 142,9	34 537,3	35 784,3	37 068,0
Prestations légales	29 331,5	30 371,8	31 592,4	32 977,9	34 369,2	35 609,8	36 886,9
Prestations légales vieillesse	27 052,7	27 986,3	29 096,9	30 359,2	31 622,0	32 748,8	33 908,5
Droits propres	25 266,6	26 141,7	27 182,8	28 359,7	29 527,0	30 605,0	31 703,2
Droits dérivés	1 786,0	1 844,6	1 914,2	1 999,5	2 095,0	2 143,8	2 205,3
Prestations légales "invalidité"	2 278,8	2 385,5	2 495,4	2 618,7	2 747,1	2 861,0	2 978,4
Prestations extralégales	134,5	134,5	134,5	134,5	134,5	139,6	144,8
Actions de prévention et autres prestations FIQS, …	12,1	24,9	27,7	30,5	33,7	34,9	36,2
II - CHARGES TECHNIQUES	733,4	595,4	424,4	411,2	411,2	263,7	235,6
III - DIVERSES CHARGES TECHNIQUES	3,4	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9
IV - DAP (dotations aux provisions)	131,4	131,4	131,4	131,4	131,4	133,7	136,0
V - CHARGES FINANCIERES	240,0	260,0	300,0	330,0	330,0	406,2	431,0
B - CHARGES DE GESTION COURANTE	101,1	100,2	101,9	103,6	105,4	108,3	111,2
C - CHARGES EXCEPTIONNELLES							
PRODUITS	28 507,6	30 271,1	32 177,4	34 252,3	34 451,3	34 969,5	35 645,7
A- PRODUITS DE GESTION TECHNIQUE	28 507,6	30 271,1	32 177,4	34 252,3	34 451,3	34 969,5	35 645,7
I - COTISATIONS, IMPÔTS ET PRODUITS AFFECTES	27 698,2	29 491,5	31 343,7	33 358,4	33 557,2	34 098,9	34 752,2
II - PRODUITS TECHNIQUES	770,9	741,1	795,2	855,4	855,6	831,4	853,6
III - DIVERS PRODUITS TECHNIQUES	7,6	7,6	7,6	7,6	7,6	7,7	7,9
IV - REPRISES SUR PROVISION	30,9	30,9	30,9	30,9	30,9	31,5	32,0
V - PRODUITS FINANCIERS	-	-	-	-	-	-	-
B - PRODUITS DE GESTION COURANTE	-	-	-	-	-	-	-
C- PRODUITS EXCEPTIONNELS							
RÉSULTAT NET	-2 179,7	-1 347,9	-535,6	132,4	-1 064,9	-1 727,5	-2 336,9
Solde technique (produit de gestion technique - charges de gestion techniques)	-2 078,6	-1 247,7	-433,7	236,0	-959,4	-1 619,2	-2 225,8

Annexe XII

	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
CHARGES	39 329,3	40 723,2	42 151,5	43 572,9	44 940,9	46 347,6	47 838,0
A- CHARGES DE GESTION TECHNIQUE	39 215,2	40 606,0	42 031,3	43 449,6	44 814,6	46 218,2	47 705,6
I - PRESTATIONS SOCIALES	38 373,2	39 745,7	41 094,2	42 416,6	43 696,9	45 003,4	46 349,3
Prestations légales	38 185,5	39 550,9	40 892,5	42 208,0	43 481,7	44 781,5	46 120,7
Prestations légales vieillesse	35 081,4	36 317,0	37 528,6	38 715,0	39 855,7	41 016,8	42 214,7
Droits propres	32 797,3	33 970,5	35 119,0	36 225,4	37 310,5	38 424,1	39 551,8
Droits dérivés	2 284,1	2 346,4	2 409,6	2 489,5	2 545,2	2 592,7	2 662,8
Prestations légales "invalidité"	3 104,1	3 233,9	3 363,9	3 493,1	3 626,0	3 764,7	3 906,1
Prestations extralégales	150,1	155,8	161,4	166,8	172,1	177,5	182,8
Actions de prévention et autres prestations FIQS, …	37,6	39,0	40,4	41,7	43,1	44,4	45,7
II - CHARGES TECHNIQUES	207,9	181,2	156,7	136,3	119,3	105,0	92,7
III - DIVERSES CHARGES TECHNIQUES	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0
IV - DAP (dotations aux provisions)	138,4	140,8	143,3	145,8	148,3	150,9	153,6
V - CHARGES FINANCIERES	494,8	537,5	636,1	750,0	849,1	958,0	1 109,1
B - CHARGES DE GESTION COURANTE	114,1	117,2	120,3	123,3	126,3	129,3	132,4
C - CHARGES EXCEPTIONNELLES							
PRODUITS	36 338,9	37 064,2	37 822,5	38 638,9	39 522,7	40 488,5	41 471,1
A- PRODUITS DE GESTION TECHNIQUE	36 338,9	37 064,2	37 822,5	38 638,9	39 522,7	40 488,5	41 471,1
I - COTISATIONS, IMPÔTS ET PRODUITS AFFECTES	35 423,4	36 130,4	36 875,8	37 687,0	38 571,0	39 542,1	40 532,6
II - PRODUITS TECHNIQUES	874,9	892,4	904,7	909,2	908,2	902,2	893,5
III - DIVERS PRODUITS TECHNIQUES	8,0	8,1	8,3	8,4	8,6	8,7	8,9
IV - REPRISES SUR PROVISION	32,6	33,2	33,7	34,3	34,9	35,5	36,2
V - PRODUITS FINANCIERS	-	-	-	-	-	-	-
B - PRODUITS DE GESTION COURANTE	-	-	-	-	-	-	-
C- PRODUITS EXCEPTIONNELS							
RÉSULTAT NET	-2 990,4	-3 659,1	-4 329,0	-4 934,0	-5 418,2	-5 859,0	-6 366,9
Solde technique (produit de gestion technique - charges de gestion techniques)	-2 876,3	-3 541,9	-4 208,7	-4 810,7	-5 291,9	-5 729,7	-6 234,5

Annexe XII

	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045
CHARGES	49 381,2	50 864,5	52 391,5	53 963,7	55 561,1	57 242,2	58 901,6
A- CHARGES DE GESTION TECHNIQUE	49 245,7	50 725,8	52 249,8	53 818,9	55 413,3	57 091,4	58 747,8
I - PRESTATIONS SOCIALES	47 737,2	49 095,2	50 482,1	51 879,9	53 300,0	54 766,8	56 216,9
Prestations légales	47 501,8	48 853,0	50 233,2	51 624,5	53 038,0	54 498,3	55 941,9
Prestations légales vieillesse	43 454,6	44 667,5	45 906,7	47 149,7	48 409,3	49 719,2	51 007,9
Droits propres	40 716,0	41 891,4	43 084,0	44 257,4	45 452,7	46 701,2	47 930,2
Droits dérivés	2 738,6	2 776,1	2 822,7	2 892,2	2 956,6	3 018,0	3 077,7
Prestations légales "invalidité"	4 047,3	4 185,5	4 326,5	4 474,8	4 628,7	4 779,1	4 934,0
Prestations extralégales	188,3	193,7	199,1	204,3	209,5	214,8	219,9
Actions de prévention et autres prestations FIQS, …	47,1	48,5	49,8	51,1	52,4	53,7	55,0
II - CHARGES TECHNIQUES	82,1	74,5	68,4	63,6	59,6	57,1	55,0
III - DIVERSES CHARGES TECHNIQUES	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1
IV - DAP (dotations aux provisions)	156,3	159,0	161,8	164,6	167,5	170,4	173,4
V - CHARGES FINANCIERES	1 269,1	1 396,2	1 536,4	1 709,8	1 885,2	2 096,0	2 301,4
B - CHARGES DE GESTION COURANTE	135,5	138,7	141,7	144,8	147,8	150,8	153,9
C - CHARGES EXCEPTIONNELLES							
PRODUITS	42 465,2	43 469,8	44 452,9	45 446,0	46 476,0	47 508,6	48 550,4
A- PRODUITS DE GESTION TECHNIQUE	42 465,2	43 469,8	44 452,9	45 446,0	46 476,0	47 508,6	48 550,4
I - COTISATIONS, IMPÔTS ET PRODUITS AFFECTES	41 540,0	42 563,5	43 567,2	44 584,3	45 640,7	46 702,2	47 774,6
II - PRODUITS TECHNIQUES	879,3	859,7	838,2	813,4	786,1	756,4	724,9
III - DIVERS PRODUITS TECHNIQUES	9,0	9,2	9,4	9,5	9,7	9,9	10,0
IV - REPRISES SUR PROVISION	36,8	37,4	38,1	38,8	39,4	40,1	40,8
V - PRODUITS FINANCIERS	-	-	-	-	-	-	-
B - PRODUITS DE GESTION COURANTE	-	-	-	-	-	-	-
C- PRODUITS EXCEPTIONNELS							
RÉSULTAT NET	-6 916,0	-7 394,7	-7 938,6	-8 517,7	-9 085,2	-9 733,6	-10 351,3
Solde technique (produit de gestion technique - charges de gestion techniques)	-6 780,5	-7 256,1	-7 796,9	-8 372,9	-8 937,4	-9 582,8	-10 197,4

Analyses des effets des simulations mission IGAS/IGF/IGA

Table des matières

PRÉAMBULE **32**

1. MESURES « CONCLAVE » **33**

Simulation 1 – Passage de l'AOD à 63 ans 35
Simulation 2 – Passage de la DAR à 168 trimestres 38
Simulation 3 – Passage de l'AOD à 65 ans 41
Simulation 4 – Passage de la DAR à 176 trimestres 44
Simulation 5 – Passage de l'AOD à 65 ans, avec montée en charge plus rapide 46

2. VARIANTES D'EFFECTIFS **48**

Non-remplacement d'une partie des départs (simulations 6 et 7) 48
Hausse des effectifs de cotisants (simulations J et K) 52

3. VARIANTE DE MODIFICATION DES CONDITIONS DE DÉPART DES FONCTIONNAIRES **55**

Simulation 8 – Suppression de la possibilité de départ en catégorie active à partir de 2026 55

4. VARIANTES DE DÉSINDEXATION DES PENSIONS **57**

Simulation A – Désindexation des pensions en 2026 57
Simulation B – Désindexation des pensions entre 2026 et 2030 58
Simulation G – Désindexation des pensions entre 2026 et 2029 pour les pensions au-dessus de la médiane 59

5. VARIANTES DE SENSIBILITÉ SUR RECETTES ET DÉPENSES **60**

Simulation C – Hausse des recettes de cotisations de 1 % 60
Simulation D – Baisse des recettes de cotisations de 1 % 61
Simulation E – Hausse cumulative des dépenses de pensions de 1 % chaque année 61
Simulation F – Baisse cumulative des dépenses de pensions de 1 % chaque année 62

ANNEXES **63**

Annexe 1 : Mesures « conclave » 63
Annexe 2 : Variantes d'effectifs 68
Annexe 3 : Variante de modification des conditions de départ des fonctionnaires 73
Annexe 4 : Variantes de désindexation des pensions 79
Annexe 5 : Variantes de sensibilité sur recettes et dépenses 82

Annexe XII

1. Préambule

La simulation utilisée comme référence dans ces travaux se base sur les dernières hypothèses du Conseil d'orientation des retraites pour son rapport 2025. Les principaux paramètres affectant la CNRACL sont :

- Le sentier de cotisants : hypothèses à court terme généralement fixées par la Direction du Budget, évolution à long terme comme la population active et période de convergence entre les deux.
- Les hypothèses démographiques : natalité et mortalité, basées sur les hypothèses de l'Insee (inchangées par rapport aux projections long terme réalisées dans le cadre du rapport de 2024).
- Les hypothèses économiques :
    - Revalorisation des pensions : dernières hypothèses de la Direction de la Sécurité sociale (juin 2025) notamment les dernières hypothèses d'inflation, qui déterminent la revalorisation des pensions ;
    - Productivité : le scénario retenu ici est une croissance du SMPT réel de 0,7% par an.

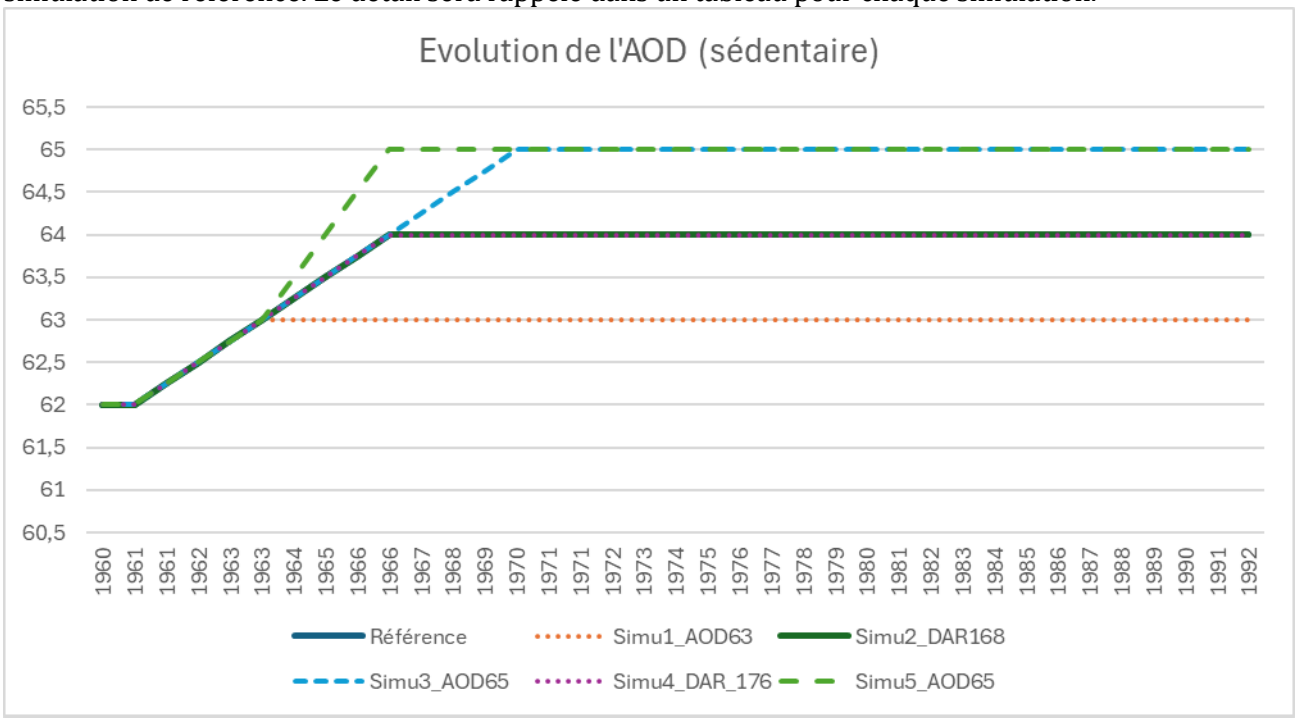
Par ailleurs, les projections à long terme de la CNRACL sont faites à partir du modèle de microsimulation Canopée, qui postule que les départs se font tous à taux plein (lors de l'atteinte de la durée d'assurance requise ou à l'âge d'annulation de la décote). Par conséquent, les résultats présentés *infra* doivent être analysés avec prudence, puisque tous les départs ne se font pas en pratique au taux plein.

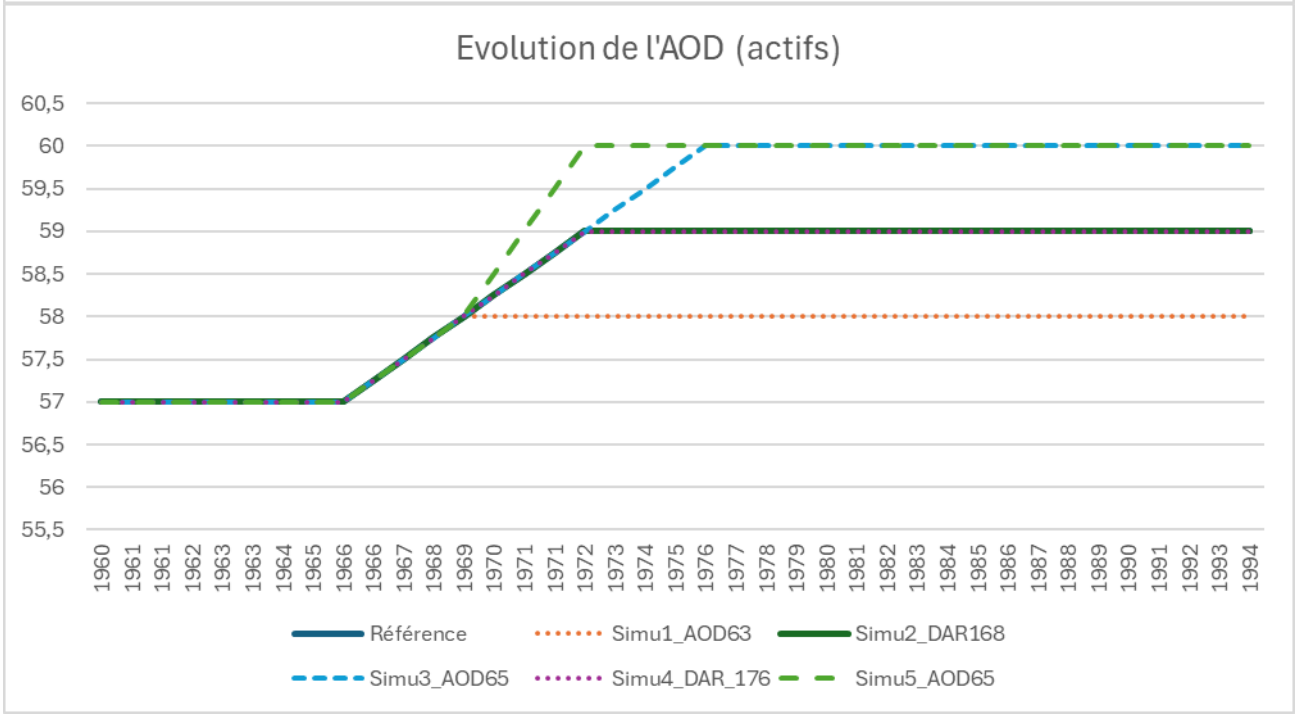
Enfin, afin de respecter les hypothèses macro-économiques, les effectifs de cotisants sont systématiquement recalés – hors simulations reposant précisément sur des hypothèses alternatives d'évolutions des effectifs – par rapport au sentier de cotisants du COR après recalcul des dates de départ des agents. De même, la valeur du point, calculée comme output du modèle dans la situation de référence compte tenu des hypothèses d'évolution du SMPT et du GVT naturel, est conservée d'une simulation à l'autre (même si les simulations peuvent modifier le GVT), sauf dans les simulations spécifiques portant sur le rythme d'évolution de la masse salariale). Cette hypothèse d'invariance de la valeur du point d'une simulation à l'autre n'a que peu d'effets sur les résultats et a le mérite de garder une cohérence sur ce paramètre entre les scénarios.

Annexe XII

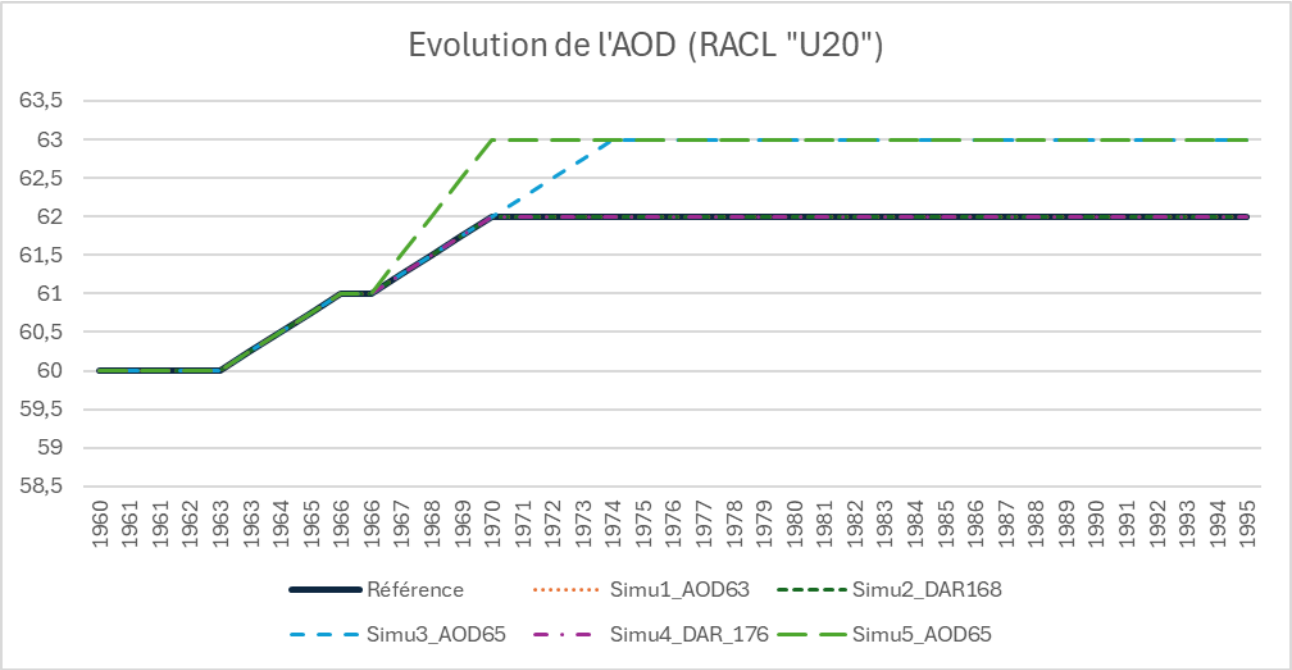
1. Mesures « conclave »

Les 5 simulations présentées dans cette partie reprennent les hypothèses des mesures conclave, touchant l'âge d'ouverture des droits (AOD), à la baisse (simulation 1) ou à la hausse (simulations 3 et 5 avec une montée en charge plus ou moins rapide) ou la durée d'assurance requise pour le taux plein (DAR) à la baisse (simulation 2) ou à la hausse (simulation 4).
Les graphiques ci-dessous rappellent les évolutions des principaux paramètres par rapport à la simulation de référence. Le détail sera rappelé dans un tableau pour chaque simulation.

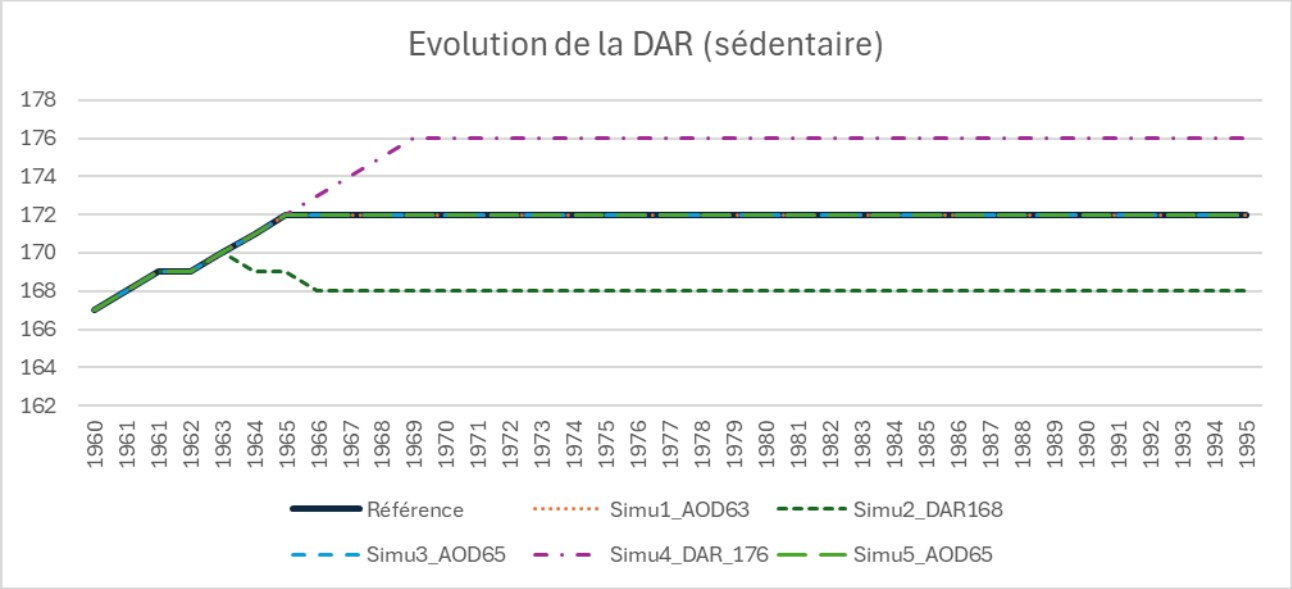




Annexe XII



NB : RACL « U20 » représente les départs pour carrière longue nécessitant d'avoir acquis 5 trimestres avant la fin de l'année de ses 20 ans, et dont l'AOD, de 60 ans pour les générations avant réforme 2023, est porté progressivement à 62 ans dans la simulation de référence.



1.1. Simulation 1 – Passage de l'AOD à 63 ans

1.1.1. Hypothèses retenues

Tableau 1 : paramètres retenus dans la simulation 1

Génération fin	Génération	Age d'ouverture des droits						Durée d'assurance requise	
		Sédentaire		Actifs		Carrière longue			
		Référence	Simu 1	Référence	Simu 1	Référence	Simu 1	Référence	Simu 1
31/12/1960	1960	62	62	57	57	60	60	167	167
31/08/1961	1961	62	62	57	57	60	60	168	168
31/12/1961	1961	62,25	62,25	57	57	60	60	169	169
31/12/1962	1962	62,5	62,5	57	57	60	60	169	169
31/08/1963	1963	62,75	62,75	57	57	60	60	170	170
31/12/1963	1963	62,75	62,75	57	57	60,25	60,25	170	170
31/12/1964	1964	63	63	57	57	60,5	60,5	171	171
31/12/1965	1965	63,25	63	57	57	60,75	60,75	172	172
31/08/1966	1966	63,5	63	57	57	61	61	172	172
31/12/1966	1966	63,5	63	57,25	57,25	61	61	172	172
31/12/1967	1967	63,75	63	57,5	57,5	61,25	61,25	172	172
31/12/1968	1968	64	63	57,75	57,75	61,5	61,5	172	172
31/12/1969	1969	64	63	58	58	61,75	61,75	172	172
31/12/1970	1970	64	63	58,25	58	62	62	172	172
31/08/1971	1971	64	63	58,5	58	62	62	172	172
31/12/1971	1971	64	63	58,5	58	62	62	172	172
31/12/1972	1972	64	63	58,75	58	62	62	172	172
31/12/1973	1973	64	63	59	58	62	62	172	172
31/12/1974	1974	64	63	59	58	62	62	172	172
31/12/1975	1975 et suivantes	64	63	59	58	62	62	172	172

L'âge d'annulation de la décote n'est pas modifié dans cette simulation.

1.1.2. Effet sur les cotisations

Pas d'effet avant 2028, première année où l'âge de départ est modifié par rapport à la législation actuelle.

Sur cette première simulation qui avance l'âge d'ouverture des droits à 63 ans (contre 64 ans dans la législation actuelle), le montant des cotisations perçues diminue très légèrement, de l'ordre de 0,1 % à l'horizon 2045. La trajectoire de l'effectif cotisant étant calée sur les trajectoires fournies par le COR, cet écart provient uniquement de l'évolution de l'indice majoré (IM) moyen. Celui-ci baisse légèrement, en raison de départs plus nombreux (anticipés par rapport à la référence) des affiliés en fin de carrière, qui ont un IM plus élevé. Ils sont remplacés par des nouveaux affiliés dont les IM sont plus faibles, ce qui tend à diminuer l'IM moyen des cotisants.

1.1.3. Effet sur les prestations de droit direct vieillesse

Pas d'effet avant 2028, première année où l'âge de départ est modifié par rapport à la législation actuelle.

La limitation du report de l'âge d'ouverture des droits à 63 ans au lieu de 64 ans entraine une augmentation des prestations de droit direct vieillesse, de 0,5 % à l'horizon 2032 par rapport au scénario de référence. Cette hausse à court terme s'explique principalement par des départs qui interviennent plus tôt et qui augmentent par conséquent les masses de pensions versées. A moyen terme, la hausse observée tend à diminuer, la majorité des départs intervenant consécutivement à l'atteinte de la durée d'assurance requise, elle-même postérieure à l'atteinte de l'AOD, sous l'effet notamment de la fin de la montée en charge de l'augmentation de la durée d'assurance requise. De plus, l'avancée du départ par rapport à la législation actuelle entraine, pour certains individus, une baisse de l'IM à la liquidation et donc une baisse du montant de la pension versée. Cet effet joue, quant à lui, à la baisse sur les masses de pensions vieillesse versées en projection.

1.1.4. Effet sur les prestations de droit direct invalidité

Pas d'effet avant 2028, première année où l'âge de départ est modifié par rapport à la législation actuelle.

Le départ pouvant intervenir plus tôt que dans la législation actuelle, on observe moins de départs pour invalidité et donc des masses de pension liées à l'invalidité plus faibles. La baisse atteint 1,4 % à l'horizon 2045.

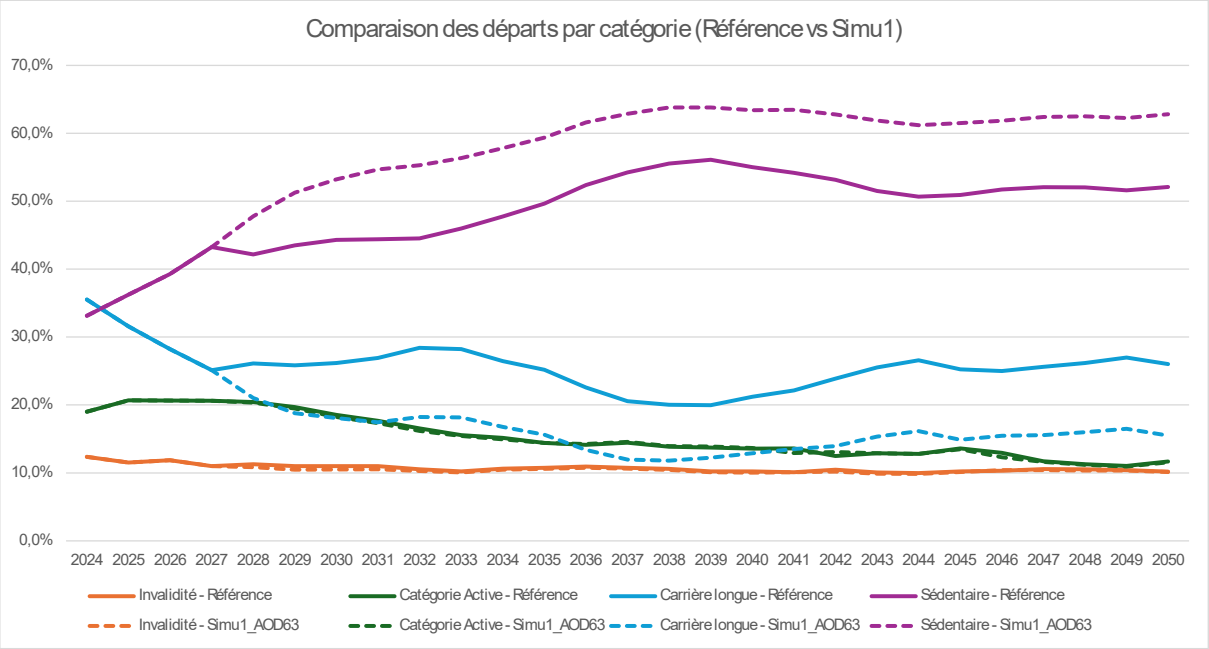
1.1.5. Effets sur les prestations de droit dérivé

La modification de législation n'a que très peu d'effet sur la masse de prestation des droits dérivés. Les nouvelles attributions de réversion ne sont en effet pas impactées par le décalage de l'âge d'ouverture des droits. Néanmoins, les départs intervenant plus tôt, l'IM à la liquidation moyen des auteurs du droit est légèrement plus faible que dans la législation actuelle. Le montant versé dans le cadre de la réversion sera donc également plus faible.
L'écart avec le scénario de référence est de 0,05 % à l'horizon 2045.

1.1.6. Effets sur le solde de gestion technique

L'augmentation des prestations et la légère diminution des cotisations versées dans cette variante entrainent une légère dégradation du solde technique à partir de 2028. Le solde de gestion technique atteint -10,3 Md€ à l'horizon 2045 (contre -10,2 Md€ dans le scénario de référence).

1.1.7. Transferts entre dispositifs de départ



Le retour à un AOD de 63 ans s'accompagnerait de moins de départs en retraite anticipée pour carrière longue, au profit de départs « classiques » en sédentaire.

1.2. Simulation 2 – Passage de la DAR à 168 trimestres

1.2.1. Hypothèses retenues

Tableau 2 : paramètres retenus dans la simulation 2

Génération fin	Génération	Age d'ouverture des droits						Durée d'assurance requise	
		Sédentaire		Actifs		Carrière longue			
		Référence	Simu 2	Référence	Simu 2	Référence	Simu 2	Référence	Simu 2
31/12/1960	1960	62	62	57	57	60	60	167	167
31/08/1961	1961	62	62	57	57	60	60	168	168
31/12/1961	1961	62,25	62,25	57	57	60	60	169	169
31/12/1962	1962	62,5	62,5	57	57	60	60	169	169
31/08/1963	1963	62,75	62,75	57	57	60	60	170	170
31/12/1963	1963	62,75	62,75	57	57	60,25	60,25	170	170
31/12/1964	1964	63	63	57	57	60,5	60,5	171	169
31/12/1965	1965	63,25	63,25	57	57	60,75	60,75	172	169
31/08/1966	1966	63,5	63,5	57	57	61	61	172	168
31/12/1966	1966	63,5	63,5	57,25	57,25	61	61	172	168
31/12/1967	1967	63,75	63,75	57,5	57,5	61,25	61,25	172	168
31/12/1968	1968	64	64	57,75	57,75	61,5	61,5	172	168
31/12/1969	1969	64	64	58	58	61,75	61,75	172	168
31/12/1970	1970	64	64	58,25	58,25	62	62	172	168
31/08/1971	1971	64	64	58,5	58,5	62	62	172	168
31/12/1971	1971	64	64	58,5	58,5	62	62	172	168
31/12/1972	1972	64	64	58,75	58,75	62	62	172	168
31/12/1973	1973	64	64	59	59	62	62	172	168
31/12/1974	1974	64	64	59	59	62	62	172	168
31/12/1975	1975 et suivantes	64	64	59	59	62	62	172	168

L'âge d'annulation de la décote n'est pas modifié dans cette simulation.

1.2.2. Effet sur les cotisations

Pour cette simulation, l'effet est observé dès le début de la projection.

La diminution de la durée d'assurance requise entraine une anticipation des départs par rapport à la législation actuelle. La trajectoire de l'effectif cotisant restant calée sur les cibles du COR, cela ne modifie pas l'effectif cotisant en projection. Cependant, la hausse des départs d'agents ayant des IM relativement plus élevés que les nouveaux cotisants qui les remplacent contribue à diminuer l'IM moyen de la population cotisante.

Ainsi, les masses de cotisations versées diminuent de l'ordre de 0,3 % à l'horizon 2045 par rapport au scénario de référence.

1.2.3. Effet sur les prestations de droit direct vieillesse

Le passage de la durée d'assurance à 168 trimestres entraine une augmentation des masses de prestations versées pour les droits directs vieillesse, de l'ordre de 2,3 % à l'horizon 2045 par rapport au scénario de référence.
Cette augmentation s'explique principalement par l'augmentation du nombre de départs en retraite à court terme (jusqu'à 2030).
Le montant moyen de la pension des pensionnés de droit direct diminue très légèrement à court terme : si les agents partent toujours avec leur taux plein, l'anticipation des départs a un effet à la baisse sur l'IM pris en compte dans le calcul de la pension. L'effet de cette simulation sur la pension moyenne des droits directs est toutefois quasiment nul à l'horizon 2045.

1.2.4. Effet sur les prestations de droit direct invalidité

Le passage de la durée d'assurance à 168 trimestres entraine une baisse des masses de prestations versées pour les droits directs invalidité.
Dans cette simulation, les cotisants ont la possibilité de partir plus tôt à la retraite par rapport à la législation actuelle. Ils ont donc un risque moins élevé de passer en invalidité.
La baisse des masses de pensions versées au titre de l'invalidité est progressive et atteint 3,9 % à l'horizon 2045.

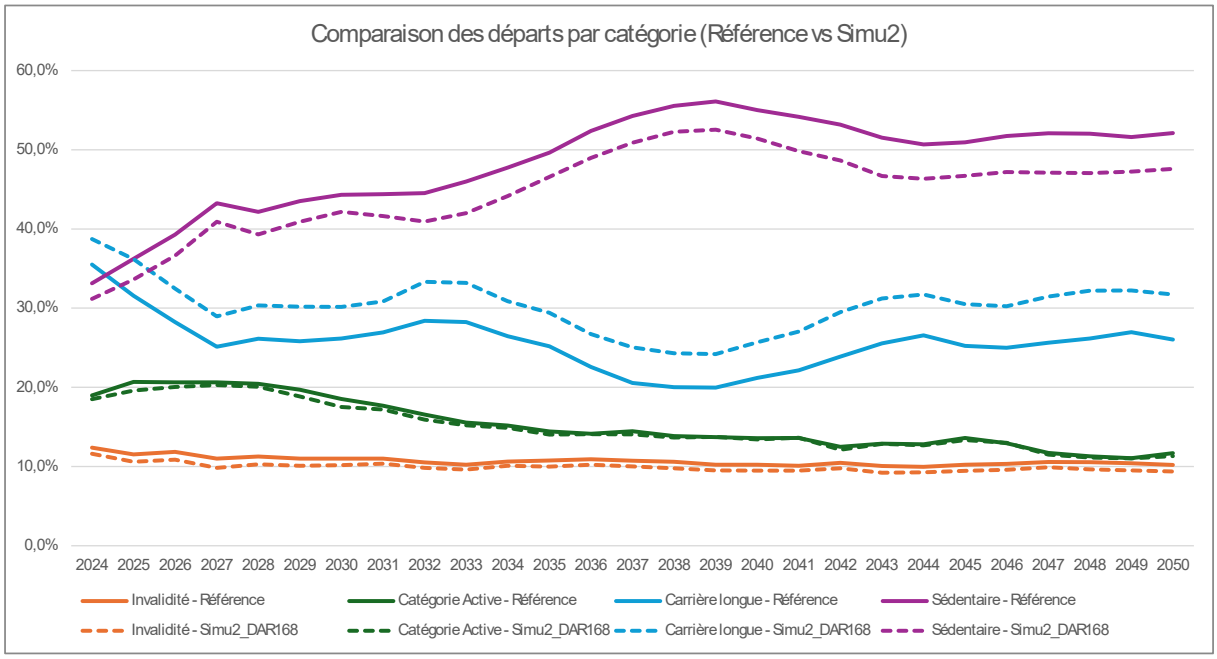
1.2.5. Effets sur les prestations de droit dérivé

Pour cette simulation, l'augmentation de l'effectif des pensionnés de droit direct en projection a plus d'effet que la diminution de la pension moyenne sur les masses de prestations versées aux bénéficiaires de réversion. Même si l'écart reste faible avec le scénario de référence pour ce montant de prestation, il atteint +0,1 % à l'horizon 2045.

1.2.6. Effets sur le solde de gestion technique

Dans cette simulation, les charges de prestations augmentent alors que les masses de cotisations diminuent légèrement. Ainsi, le solde de gestion technique se retrouve dégradé dès le début de la projection et atteint -11,2 Md€ à l'horizon 2045 (contre -10,2 Md€ dans le scénario de référence).

1.2.7. Transferts entre dispositifs de départ



Le retour à une DAR de 168 trimestres s'accompagnerait d'un recours plus élevé au dispositif de départ anticipé pour carrière longue. En effet, la condition de durée est très prégnante notamment pour les générations les plus récentes puisque la durée exigée ne permet que peu les interruptions de carrière et nécessite un début d'activité précoce.

1.3. Simulation 3 – Passage de l'AOD à 65 ans

1.3.1. Hypothèses retenues

Tableau 3 : paramètres retenus dans la simulation 3

Génération fin	Génération	Age d'ouverture des droits						Durée d'assurance requise	
		Sédentaire		Actifs		Carrière longue			
		Référence	Simu 3	Référence	Simu 3	Référence	Simu 3	Référence	Simu 3
31/12/1960	1960	62	62	57	57	60	60	167	167
31/08/1961	1961	62	62	57	57	60	60	168	168
31/12/1961	1961	62,25	62,25	57	57	60	60	169	169
31/12/1962	1962	62,5	62,5	57	57	60	60	169	169
31/08/1963	1963	62,75	62,75	57	57	60	60	170	170
31/12/1963	1963	62,75	62,75	57	57	60,25	60,25	170	170
31/12/1964	1964	63	63	57	57	60,5	60,5	171	171
31/12/1965	1965	63,25	63,25	57	57	60,75	60,75	172	172
31/08/1966	1966	63,5	63,5	57	57	61	61	172	172
31/12/1966	1966	63,5	63,5	57,25	57,25	61	61	172	172
31/12/1967	1967	63,75	63,75	57,5	57,5	61,25	61,25	172	172
31/12/1968	1968	64	64	57,75	57,75	61,5	61,5	172	172
31/12/1969	1969	64	64,25	58	58	61,75	61,75	172	172
31/12/1970	1970	64	64,5	58,25	58,25	62	62	172	172
31/08/1971	1971	64	64,75	58,5	58,5	62	62,25	172	172
31/12/1971	1971	64	64,75	58,5	58,5	62	62,25	172	172
31/12/1972	1972	64	65	58,75	58,75	62	62,5	172	172
31/12/1973	1973	64	65	59	59	62	62,75	172	172
31/12/1974	1974	64	65	59	59,25	62	63	172	172
31/12/1975	1975	64	65	59	59,5	62	63	172	172
31/12/1976	1976	64	65	59	59,75	62	63	172	172
31/12/1977	1977 et suivantes	64	65	59	60	62	63	172	172

L'âge d'annulation de la décote n'est pas modifié dans cette simulation.
Pour rappel, l'hypothèse de comportement des départs dans le modèle Canopée est l'atteinte du taux plein, que ce soit par la durée ou par l'âge. Dans cette simulation, sans doute plus que dans les autres, cette hypothèse est plus fragile, dans la mesure où repousser davantage l'âge d'ouverture des droits pourrait pousser un nombre croissant d'agents à partir en retraite avec une décote.

1.3.2. Effet sur les cotisations

Dans cette simulation, l'augmentation de l'âge légal, porté à 64 ans par la réforme 2023 dès la génération 1968, continue à raison d'un trimestre par génération jusqu'à atteindre 65 ans pour les générations 1972 et ultérieures. De ce fait, il n'y a pas d'évolutions notables des masses de cotisations avant 2033. A partir de cette année-là, en revanche, les masses de cotisations sont plus élevées dans la simulation qu'avec la législation actuelle. En effet, les agents qui doivent différer leur départ pour atteindre le nouvel AOD ont des IM plus élevés que ceux qui les auraient

remplacés dans la simulation de référence (l'effectif cotisant restant calé donc constant). Cela engendre des recettes supplémentaires de 0,3 % en 2045 pour le régime, qui restent toutefois relativement limitées.

1.3.3. Effet sur les prestations de droit direct vieillesse

Le report des départs entraîne une diminution des masses de prestations de droit direct vieillesse versées. Les agents qui dans le scénario de référence atteignaient le taux plein dès l'AOD et qui ne basculent pas dans le dispositif d'invalidité (ou dans d'autres dispositifs de départ anticipé) doivent reporter leur départ, ce qui diminue le nombre de pensions à verser. A plus long terme, cet effet pourrait s'atténuer en raison de droits supplémentaires acquis par les nouveaux pensionnés, qui pourraient augmenter leur pension. En 2045, l'économie pour le régime sur ces droits directs vieillesse s'établirait à 1,2 % par rapport à la simulation de référence.

1.3.4. Effet sur les prestations de droit direct invalidité

Les économies réalisées sur les prestations de droit direct vieillesse seraient atténuées par la hausse des prestations invalidité. En effet, parmi les agents qui devraient reporter leur départ pour atteindre le taux plein avec les nouveaux paramètres, certains basculeraient dans le dispositif de départ pour invalidité. En 2045, les masses de prestations de droit direct invalidité seraient ainsi supérieures de 2,8 % par rapport au scénario de référence. Les volumes sont toutefois bien moindres que les masses de droit direct vieillesse. Ainsi, pour l'ensemble des droits directs, l'économie atteindrait 0,8 % en 2045.

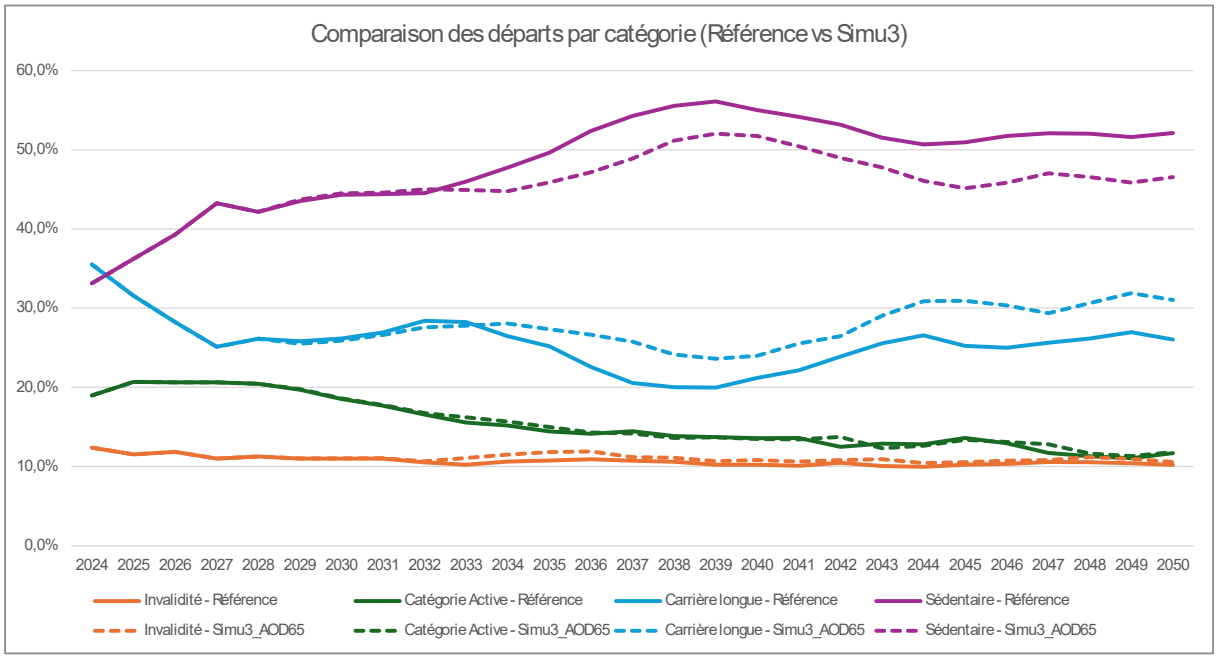
1.3.5. Effets sur les prestations de droit dérivé

Enfin, l'impact sur les droits dérivés serait très limité, avec une très légère hausse de 0,06 % en 2045.

1.3.6. Effets sur le solde de gestion technique

Dans cette simulation, les charges de prestations diminuent alors que les masses de cotisations augmentent légèrement. Ainsi, le solde de gestion technique s'améliore par rapport au scénario de référence et atteint -9,6 Md€ à l'horizon 2045 (contre -10,2 Md€ dans le scénario de référence).

1.3.7. Transferts entre dispositifs de départ



Le report de l'AOD à 65 ans entraînerait un surcroît de départs en carrière longue de la part d'agents disposant des trimestres requis avant 20 ou 21 ans et atteignant entre 64 et 65 ans la durée d'assurance requise pour un départ anticipé.

1.4. Simulation 4 – Passage de la DAR à 176 trimestres

1.4.1. Hypothèses retenues

Dans cette simulation, on estime les effets d'une poursuite de la hausse de la durée d'assurance requise (DAR). Au lieu de s'arrêter à 172 trimestres à partir de la génération 1965, 4 trimestres supplémentaires seraient exigés dès la génération 1969, avec une montée en charge rapide d'un trimestre par génération.

Tableau 4 : paramètres retenus dans la simulation 4

Génération fin	Génération	Age d'ouverture des droits						Durée d'assurance requise	
		Sédentaire		Actifs		Carrière longue			
		Référence	Simu 4	Référence	Simu 4	Référence	Simu 4	Référence	Simu 4
31/12/1960	1960	62	62	57	57	60	60	167	167
31/08/1961	1961	62	62	57	57	60	60	168	168
31/12/1961	1961	62,25	62,25	57	57	60	60	169	169
31/12/1962	1962	62,5	62,5	57	57	60	60	169	169
31/08/1963	1963	62,75	62,75	57	57	60	60	170	170
31/12/1963	1963	62,75	62,75	57	57	60,25	60,25	170	170
31/12/1964	1964	63	63	57	57	60,5	60,5	171	171
31/12/1965	1965	63,25	63,25	57	57	60,75	60,75	172	172
31/08/1966	1966	63,5	63,5	57	57	61	61	172	173
31/12/1966	1966	63,5	63,5	57,25	57,25	61	61	172	173
31/12/1967	1967	63,75	63,75	57,5	57,5	61,25	61,25	172	174
31/12/1968	1968	64	64	57,75	57,75	61,5	61,5	172	175
31/12/1969	1969	64	64	58	58	61,75	61,75	172	176
31/12/1970	1970	64	64	58,25	58,25	62	62	172	176
31/08/1971	1971	64	64	58,5	58,5	62	62	172	176
31/12/1971	1971	64	64	58,5	58,5	62	62	172	176
31/12/1972	1972	64	64	58,75	58,75	62	62	172	176
31/12/1973	1973	64	64	59	59	62	62	172	176
31/12/1974	1974	64	64	59	59	62	62	172	176
31/12/1975	1975 et suivantes	64	64	59	59	62	62	172	176

L'âge d'annulation de la décote n'est pas modifié dans cette simulation.

1.4.2. Effet sur les cotisations

Les effectifs de cotisants restent constants, puisque toujours calés sur le sentier de cotisants du COR. Avec cette hausse de la durée d'assurance requise, certains agents différeraient leur départ de telle sorte à atteindre le taux plein. Par conséquent, comme dans la simulation précédente augmentant l'AOD, l'effet sur les cotisations serait lié à l'IM plus élevé des cotisants différant leur départ par rapport à celui des cotisants qui les auraient remplacés à la suite de leur départ dans la simulation de référence. L'effet resterait limité en 2045, avec une hausse de l'ordre de 0,4 %, mais serait légèrement supérieur à celui constaté avec la hausse de l'AOD de la simulation 3.

1.4.3. Effet sur les prestations de droit direct vieillesse

L'augmentation de la durée requise pour les agents des générations 1966 et ultérieures entraîne le report des départs des agents n'atteignant plus le taux plein. Comme dans la simulation 3, les effectifs de pensionnés seraient donc moindres par rapport à la simulation de référence. En revanche la pension moyenne évolue sensiblement à la hausse du fait de la prolongation des carrières (induisant des départs avec un IM plus élevé). En 2045, l'économie pour le régime sur ces droits directs vieillesse s'établirait à 2,4 % par rapport à la simulation de référence.

1.4.4. Effet sur les prestations de droit direct invalidité

Cette simulation entraînant les reports d'une partie des départs, les mêmes constats que ceux de la simulation 3 s'appliquent ici. Ainsi, les masses de prestations de droit direct invalidité augmenteraient dans la mesure où les agents seraient soumis plus longuement au risque d'invalidité. L'augmentation des masses de prestations de droit direct invalidité par rapport au scénario de référence atteindrait 4,3 % en 2045. Globalement, les masses de droit direct (vieillesse + invalidité) seraient en baisse de 1,9 % en 2045.

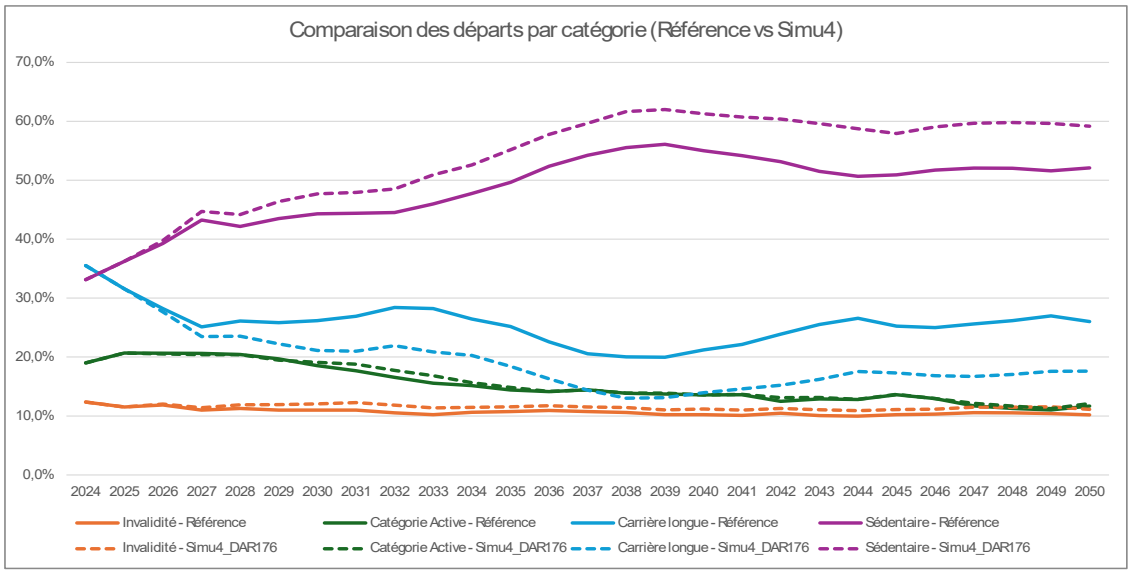
1.4.5. Effets sur les prestations de droit dérivé

Comme pour les simulations précédentes, les effets sur les prestations de droit dérivé seraient assez faibles, avec une baisse de 0,04 % en 2045.

1.4.6. Effets sur le solde de gestion technique

Dans cette simulation, les charges de prestations diminuent alors que les masses de cotisations augmentent. Ainsi, le solde de gestion technique s'améliore par rapport au scénario de référence et atteint -9,1 Md€ à l'horizon 2045 (contre -10,2 Md€ dans le scénario de référence).

1.4.7. Transferts entre dispositifs de départ



La hausse de la DAR portant cette dernière à 176 trimestres se traduirait par une baisse sensible des départs anticipés au titre de la carrière longue. On noterait une petite compensation sur les départs en invalidité et même, à moyen terme, sur les départs en catégorie active mais ce sont principalement les départs en sédentaire qui absorberaient cette baisse du recours au dispositif de carrière longue.

1.5. Simulation 5 – Passage de l'AOD à 65 ans, avec montée en charge plus rapide

1.5.1. Hypothèses retenues

Cette simulation porterait, comme la simulation 3, l'AOD à 65 ans. La montée en charge serait toutefois différente, puisque l'augmentation de l'AOD par rapport à la législation actuelle interviendrait dès la génération 1965 et sur un rythme plus élevé à raison de deux trimestres par génération. Ainsi, dès la génération 1968, l'AOD serait porté à 65 ans.

Tableau 5 : paramètres retenus dans la simulation 5

Génération fin	Génération	Age d'ouverture des droits						Durée d'assurance requise	
		Sédentaire		Actifs		Carrière longue			
		Référence	Simu 5	Référence	Simu 5	Référence	Simu 5	Référence	Simu 5
31/12/1960	1960	62	62	57	57	60	60	167	167
31/08/1961	1961	62	62	57	57	60	60	168	168
31/12/1961	1961	62,25	62,25	57	57	60	60	169	169
31/12/1962	1962	62,5	62,5	57	57	60	60	169	169
31/08/1963	1963	62,75	62,75	57	57	60	60	170	170
31/12/1963	1963	62,75	62,75	57	57	60,25	60,25	170	170
31/12/1964	1964	63	63	57	57	60,5	60,5	171	171
31/12/1965	1965	63,25	63,5	57	57	60,75	60,75	172	172
31/08/1966	1966	63,5	64	57	57	61	61	172	172
31/12/1966	1966	63,5	64	57,25	57,25	61	61	172	172
31/12/1967	1967	63,75	64,5	57,5	57,5	61,25	61,5	172	172
31/12/1968	1968	64	65	57,75	57,75	61,5	62	172	172
31/12/1969	1969	64	65	58	58	61,75	62,5	172	172
31/12/1970	1970	64	65	58,25	58,5	62	63	172	172
31/08/1971	1971	64	65	58,5	59	62	63	172	172
31/12/1971	1971	64	65	58,5	59	62	63	172	172
31/12/1972	1972	64	65	58,75	59,5	62	63	172	172
31/12/1973	1973	64	65	59	60	62	63	172	172
31/12/1974	1974	64	65	59	60	62	63	172	172
31/12/1975	1975 et suivantes	64	65	59	60	62	63	172	172

L'âge d'annulation de la décote n'est pas modifié dans cette simulation.

1.5.2. Effet sur les cotisations

La montée en charge plus précoce et plus rapide que la simulation 3 entraînerait des hausses de cotisations dès 2028. Toutefois, le gain de cotisations pour le régime resterait de 0,3 % en 2045.

1.5.3. Effet sur les prestations de droit direct vieillesse

Le report des départs entraîne une diminution des masses de prestations de droit direct vieillesse versées. Les agents qui n'atteignent pas leur taux plein avant le nouvel AOD et qui ne basculent pas dans le dispositif d'invalidité (ou dans d'autres dispositifs de départ anticipé) doivent reporter

leur départ, ce qui diminue le nombre de pensions à verser. A plus long terme, cet effet pourrait s'atténuer en raison de droits supplémentaires acquis par les nouveaux pensionnés, qui pourraient augmenter leur pension. En 2045, l'économie pour le régime sur ces droits directs vieillesse s'établirait à 1,1 % par rapport à la simulation de référence.

1.5.4. Effet sur les prestations de droit direct invalidité

Les économies sur les droits directs vieillesse seraient atténués par la hausse des prestations d'invalidité, avec une hausse plus importante que celle de la simulation 3, atteignant +3,8 % en 2045. Ainsi, pour l'ensemble des droits directs, l'économie atteindrait 0,7 % en 2045.

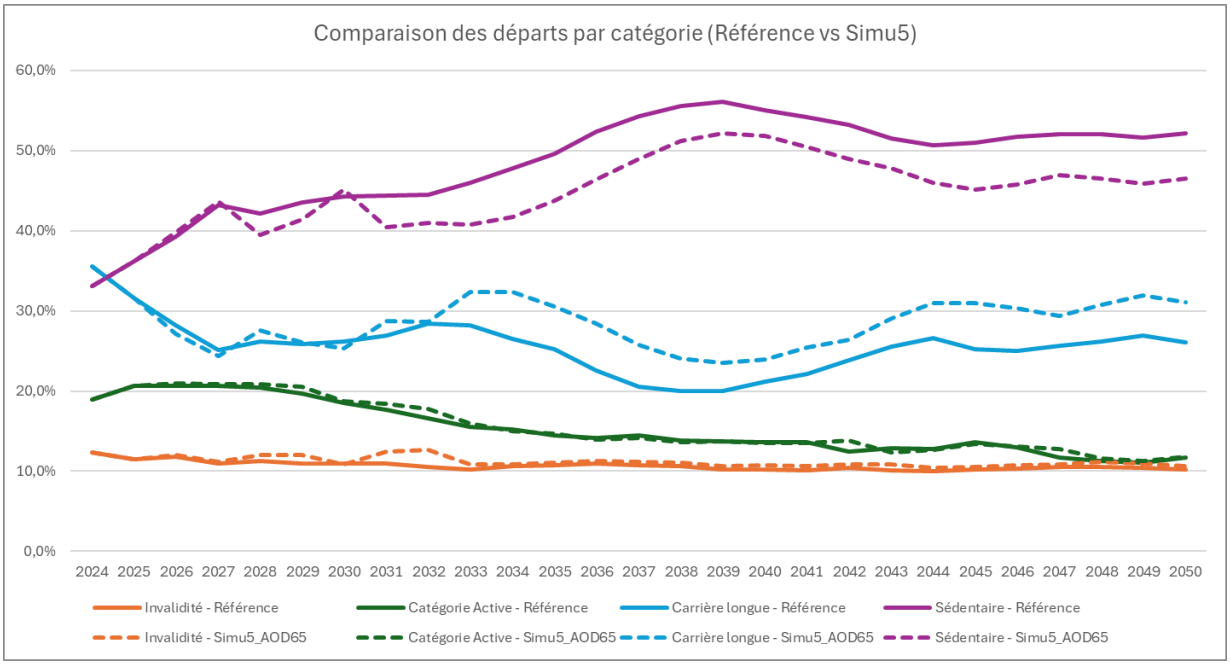
1.5.5. Effets sur les prestations de droit dérivé

Comme pour les simulations précédentes, les effets sur les prestations de droit dérivé seraient assez faibles, avec une hausse de 0,09 % en 2045.

1.5.6. Effets sur le solde de gestion technique

Dans cette simulation, les charges de prestations diminuent alors que les masses de cotisations augmentent. Ainsi, le solde de gestion technique s'améliore par rapport au scénario de référence et atteint -9,7 Md€ à l'horizon 2045 (contre -10,2 Md€ dans le scénario de référence).

1.5.7. Transferts entre dispositifs de départ

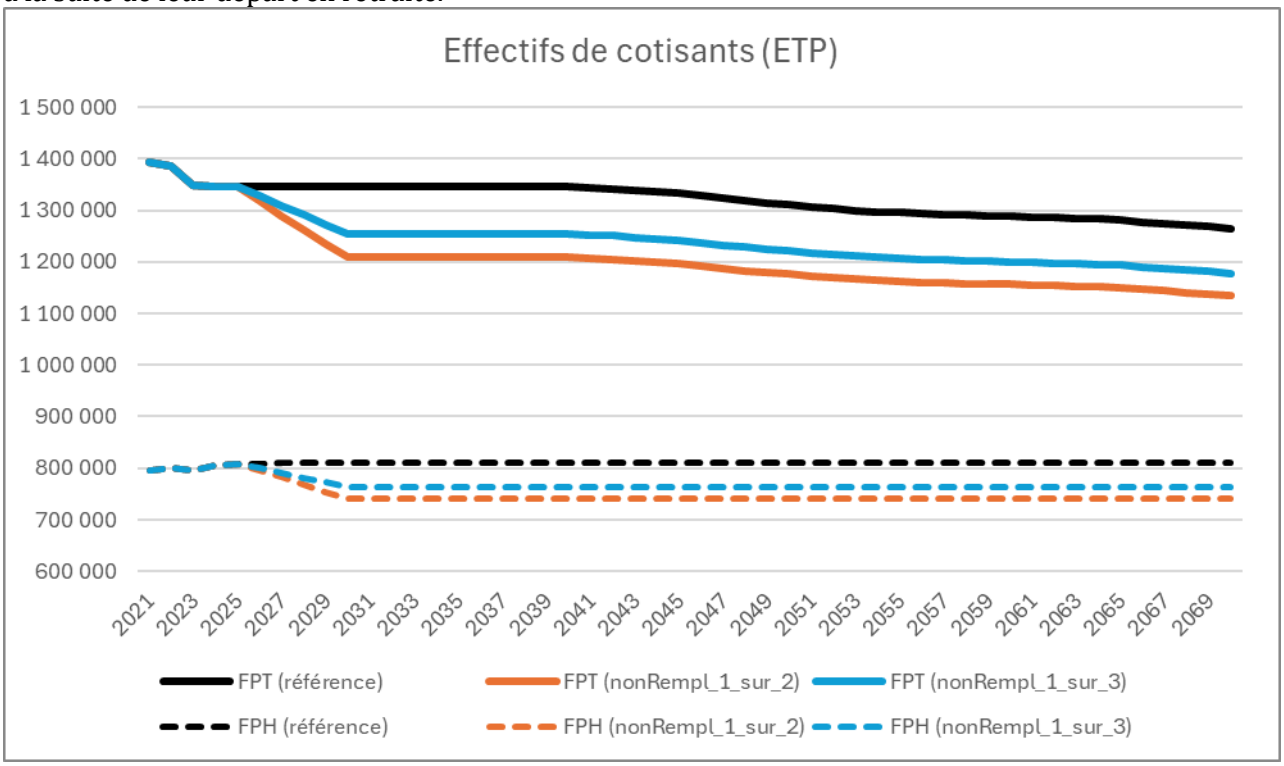


L'allongement du report de l'AOD à 65 ans entraînerait un surcroît de départs en carrière longue de la part d'agents disposant des trimestres requis avant 20 ou 21 ans et atteignant être 64 et 65 ans la durée d'assurance requise pour un départ anticipé.

2. Variantes d'effectifs

1.6. Non-remplacement d'une partie des départs (simulations 6 et 7)

Ces deux simulations s'écartent d'une des hypothèses de la simulation de référence. Les effectifs de cotisants ne sont en effet plus calés sur le sentier de cotisants du COR mais sont recalculés par différence entre ce sentier de référence et les effectifs de fonctionnaires qui ne sont pas remplacés à la suite de leur départ en retraite.



1.6.1. Simulation 6 – Non-remplacement d'un fonctionnaire sur 2

1.6.2. Hypothèses retenues

Les paramètres du régime (AOD, AAD, DAR, …) sont identiques à ceux du scénario de référence.

1.6.3. Effet sur les cotisations

Le non-remplacement d'un fonctionnaire sur 2 entraine une diminution de l'effectif cotisant par rapport au scénario de référence. La baisse s'effectue progressivement pendant la montée en charge du dispositif (cinq ans) pour atteindre 9,6 % d'effectif en moins à l'horizon 2030.

Dans le même temps, l'indice majoré (IM) moyen des cotisants augmente légèrement : étant donnée la structure de rémunération des fonctionnaires, les nouveaux cotisants, qui commencent leur carrière à la Fonction publique, ont un IM plus faible que le stock de cotisants. La diminution des embauches a donc mécaniquement un impact haussier sur l'IM moyen des cotisants.

La hausse de l'IM moyen n'atténue qu'à la marge l'impact de la baisse du nombre de cotisants, de sorte qu'à l'horizon 2045, la baisse des cotisations s'élève à 9,2 % par rapport au scénario de référence.

1.6.4. Effet sur les prestations de droit direct vieillesse et invalidité

Le montant de prestations de droit direct vieillesse et invalidité diminue par rapport au scénario de référence pour atteindre -0,7 % à l'horizon 2045.
La baisse observée est la combinaison de 2 effets :

- Une baisse progressive de l'effectif de pensionnés de droit direct qui atteint 1,6 % à l'horizon 2045 et qui s'explique par la baisse de l'effectif cotisant ;
- Une augmentation de la pension moyenne des droits directs de 0,9 % à l'horizon 2045. Cela s'explique par des effets de composition : avec le non-remplacement d'une partie des pensionnés sous l'effet de la mesure, les nouveaux affiliés sont moins nombreux. Parmi ces nouveaux affiliés qui ne sont plus présents dans la simulation, certains seraient partis en invalidité (situation la plus fréquente pour les effets à court terme) avec en moyenne des durées et des IM plus faibles que l'ensemble des nouveaux pensionnés. Ceci joue donc à la hausse à court terme sur la pension moyenne des nouveaux pensionnés. A un peu plus long terme, les cotisants « manquants » qui seraient partis en retraite (hors invalidité) auraient également présenté des durées et des IM plus faibles du fait d'une affiliation relativement tardive. Ce n'est donc qu'à long terme (bien au-delà de 2045) qu'on retrouverait des profils de nouveaux pensionnés similaires à ceux de la simulation de référence.

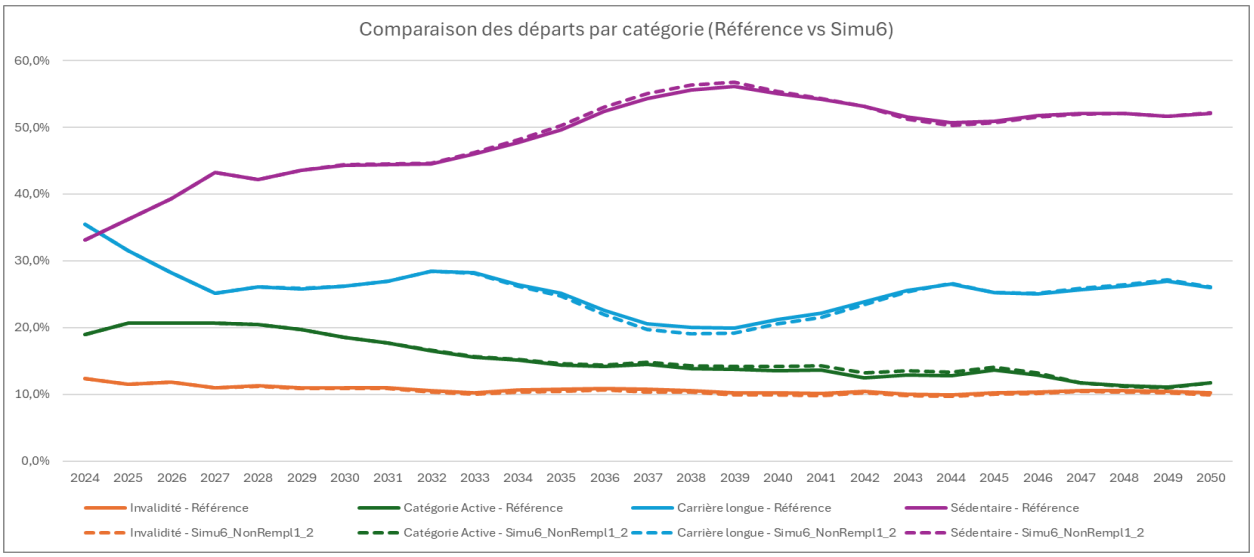
1.6.5. Effets sur les prestations de droit dérivé

Le montant des masses de prestations de droit dérivé diminue également par rapport au scénario de référence (-0,24 % à l'horizon 2045), mais moins fortement que celui des droits directs, l'effet étant décalé dans le temps.

1.6.6. Effets sur le solde de gestion technique

La baisse plus importante des cotisations due au non-remplacement d'un fonctionnaire sur 2 par rapport à celle observée sur le montant des prestations entraine une dégradation du solde technique à l'horizon 2045. Celui-ci atteint -14,2 Md€ à l'horizon 2045.

1.6.7. Transferts entre dispositifs de départ



Le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux ne modifie quasiment pas la répartition des départs par catégorie.

1.6.8. Simulation 7 – Non-remplacement d'un fonctionnaire sur 3

Pour la simulation 7, les effets sont similaires à ceux de la simulation 6 mais atténués.

1.6.9. Hypothèses retenues

Les paramètres du régime (AOD, AAD, DAR, …) sont identiques à ceux du scénario de référence.

1.6.10. Effet sur les cotisations

Le non-remplacement d'un fonctionnaire sur trois entraine une diminution de l'effectif cotisant par rapport au scénario de référence. La baisse s'effectue progressivement pendant la montée en charge du dispositif (cinq ans) pour atteindre 6,4 % d'effectif en moins à l'horizon 2030.

Dans le même temps, comme dans la simulation présentée *supra*, l'indice majoré (IM) moyen augmente légèrement, s'expliquant par un moindre renouvellement des cotisants avec un IM élevé par des cotisants avec un IM plus faible.

Ces deux effets entrainent une baisse des cotisations par rapport au scénario de référence. A l'horizon 2045, l'évolution est de -6,1 % par rapport au scénario de référence.

1.6.11. Effet sur les prestations de droit direct vieillesse et invalidité

Les masses de prestations de droit direct vieillesse et invalidité diminuent par rapport au scénario de référence pour atteindre -0,5 % à l'horizon 2045.
Cette baisse est la combinaison de 2 effets :

- Une baisse progressive de l'effectif de pensionnés de droit direct qui atteint 1,1 % à l'horizon 2045 et qui s'explique par la baisse de l'effectif cotisant ;
- Une augmentation de la pension moyenne des droits directs de 0,6 % à l'horizon 2045 (mêmes explications que pour la simulation 6 présentée *supra*).

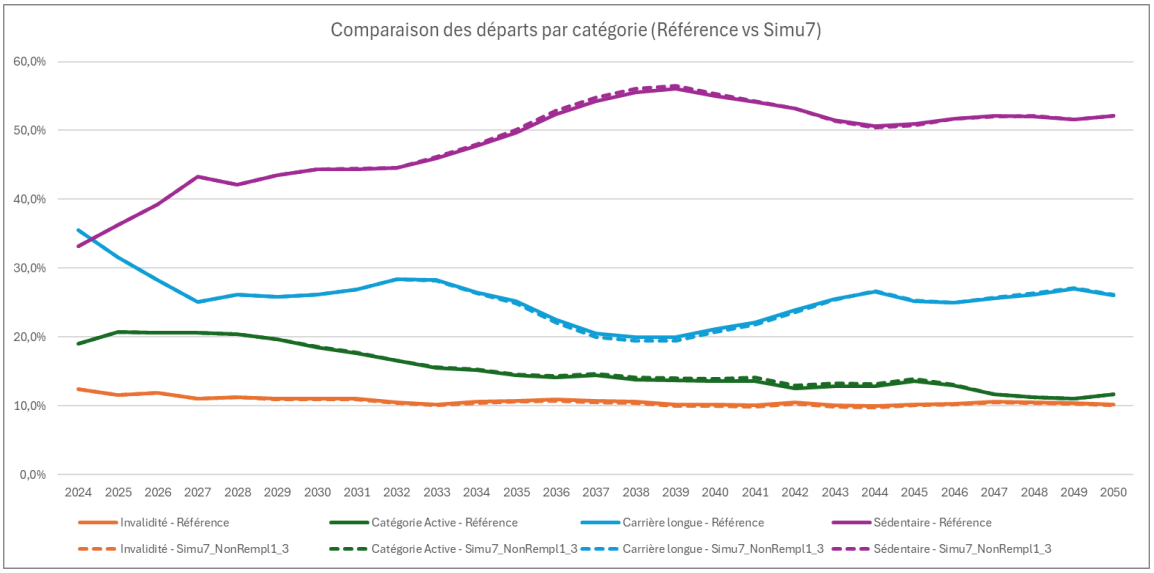
1.6.12. Effets sur les prestations de droit dérivé

Les masses de prestations de droit dérivé diminuent également à l'horizon 2045 par rapport au scénario de référence (-0,16 % à l'horizon 2045), mais moins fortement que celles des droits directs, l'effet étant décalé dans le temps.

1.6.13. Effets sur le solde de gestion technique

La baisse plus importante des cotisations due au non-remplacement d'un fonctionnaire sur 2 par rapport à celle observée sur le montant des prestations entraine une dégradation du solde technique à l'horizon 2045. Cette dégradation est cependant moins importante que celle observée dans la simulation 6. Le solde technique atteint -12,9 Md€ à l'horizon 2045.

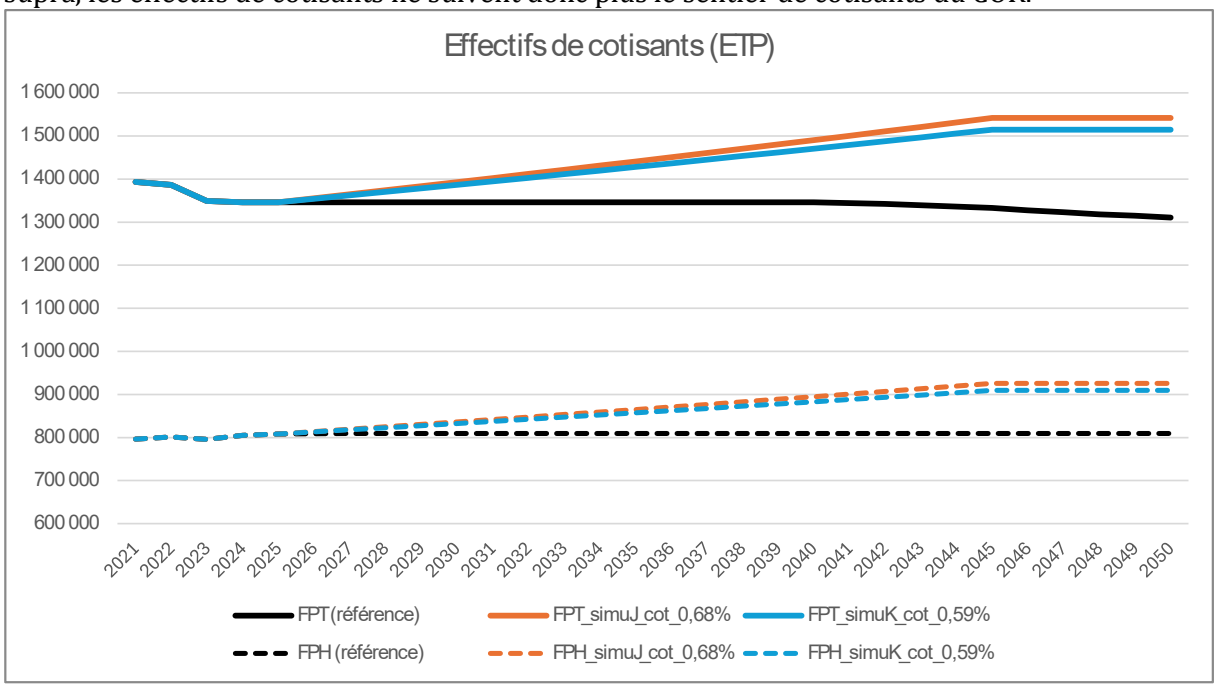
1.6.14. Transferts entre dispositifs de départ



Le non-remplacement d'un fonctionnaire sur trois ne modifie quasiment pas la répartition des départs par catégorie.

1.7. Hausse des effectifs de cotisants (simulations J et K)

Dans les deux simulations suivantes (J et K), les effectifs de cotisants progressent de manière continue et linéaire à partir de 2026 jusqu'en 2045. Comme dans les deux simulations présentées supra, les effectifs de cotisants ne suivent donc plus le sentier de cotisants du COR.



1.7.1.

1.7.2.

1.7.3. Simulation J – Croissance de l'effectif cotisant de 0,68 % / an entre 2026 et 2045

1.7.4. Hypothèses retenues

Les paramètres du régime (AOD, AAD, DAR, …) sont identiques à ceux du scénario de référence. L'effectif cotisant augmente de 0,68 % par an sur la période 2026-2045.

1.7.5. Effet sur les cotisations

Le montant des cotisations est plus élevé sur l'ensemble de la période par rapport au scénario de référence. L'écart avec le scénario de référence s'accroit au fil des années pour atteindre 13,5 % à l'horizon 2045. L'augmentation des cotisations est portée par la croissance plus dynamique de l'effectif des cotisants (+ 15 % à l'horizon 2045) légèrement atténuée par une diminution de l'IM moyen par rapport au scénario de référence (- 1,6 % à l'horizon 2045). Cette baisse de l'IM moyen est liée à l'ajout de nouveaux cotisants qui intègrent la fonction publique (versant territorial ou hospitalier) et dont les rémunérations, et donc *in fine* les cotisations, sont plus basses que celles de la moyenne des cotisants, qui ont déjà pu avancer dans les grades et échelons et sont positionnés sur des grilles de rémunérations plus élevées.

1.7.6. Effet sur les prestations de droit direct vieillesse et invalidité

L'effet sur les prestations de droit direct n'apparait qu'à moyen-long terme, quand les cotisants supplémentaires viendront liquider leurs droits.
Ainsi, à l'horizon 2045, les prestations de droit direct augmentent de 0,3 % par rapport au scénario de référence. Cette augmentation du montant des prestations s'observe aussi bien sur les prestations vieillesse que sur les prestations invalidité.

1.7.7. Effets sur les prestations de droit dérivé

Comme pour les prestations de droit direct, les prestations de droit dérivé augmentent avec la croissance plus dynamique des cotisants, mais l'effet ne se voit qu'à long terme. Ainsi, à l'horizon 2045, les prestations de droit dérivé augmentent de 0,1 % par rapport au scénario de référence.

1.7.8. Effets sur le solde de gestion technique

La forte augmentation des cotisations et le faible effet sur les prestations à court-moyen terme entrainent une nette amélioration du solde technique. Celui-ci s'élève à -3,9 Md€ à l'horizon 2045 (contre -10,2 Md€ dans le scénario de référence).

1.7.9. Simulation K – Croissance de l'effectif cotisant de 0,59 % / an entre 2026 et 2045

Les effets observés ici sont semblables à ceux observés dans la simulation J.

1.7.10. Hypothèses retenues

Les paramètres du régime (AOD, AAD, DAR, …) sont identiques à ceux du scénario de référence. L'effectif cotisant augmente de 0,59 % par an sur la période 2026-2045.

1.7.11. Effet sur les cotisations

Le montant des cotisations est plus élevé sur l'ensemble de la période par rapport au scénario de référence. L'écart avec le scénario de référence s'accroit au fil des années pour atteindre 11,7 % à l'horizon 2045. L'augmentation des cotisations est portée par la croissance plus dynamique de l'effectif des cotisants (+ 13 % à l'horizon 2045) légèrement atténuée par une diminution de l'IM moyen par rapport au scénario de référence (- 1,2 % à l'horizon 2045).

1.7.12. Effet sur les prestations de droit direct vieillesse et invalidité

L'effet sur les prestations de droit direct n'apparait qu'à moyen-long terme, quand les cotisants supplémentaires viendront liquider leurs droits.
Ainsi, à l'horizon 2045, les prestations de droit direct augmentent de 0,3 % par rapport au scénario de référence. L'augmentation du montant des prestations s'observe aussi bien sur les prestations vieillesse que sur les prestations invalidité.

1.7.13. Effets sur les prestations de droit dérivé

Comme pour les prestations de droit direct, les prestations de droit dérivé augmentent avec la croissance plus dynamique des cotisants, mais l'effet ne se voit qu'à long terme. Ainsi, à l'horizon 2045, les prestations de droit dérivé augmentent de 0,1 % par rapport au scénario de référence.

1.7.14. Effets sur le solde de gestion technique

La forte augmentation des cotisations et le faible effet sur les prestations à court-moyen terme entrainent une nette amélioration du solde technique. Celui-ci s'élève à -4,8 Md€ à l'horizon 2045 (contre -10,2 Md€ dans le scénario de référence).

3. **Variante de modification des conditions de départ des fonctionnaires**

1.8. Simulation 8 – Suppression de la possibilité de départ en catégorie active à partir de 2026

1.8.1. Hypothèses retenues

Cette simulation fait l'hypothèse – forte – que les départs en catégorie active ne seraient plus possibles dès 2026, y compris pour les agents ayant déjà atteint la durée requise (17 ans) pour l'ouverture de leur droit à un départ anticipé à ce titre. Par ailleurs, le caractère soudain de cette mise en place fait également l'hypothèse, non moins forte, que les agents ayant atteint l'AOD spécifique à la catégorie active (57 ans) et ayant déjà atteint la durée requise pour ouvrir leur droit n'anticiperaient pas leur départ avant la suppression du dispositif. Enfin, cette simulation ne fait pas d'hypothèse d'ouverture en contrepartie aux fonctionnaires du dispositif de pénibilité en vigueur pour les salariés du privé.

1.8.2. Effet sur les cotisations

La suppression des départs en catégorie active dès 2026 entraine, à court terme, une augmentation des cotisations (+0,5 % à l'horizon 2031). La hausse des cotisations ralentit ensuite pour atteindre 0,1 % en 2045. L'évolution des cotisations s'explique principalement par l'évolution de l'IM moyen observé en projection (le sentier de l'effectif cotisant étant calé sur le sentier retenu par le COR) : à court terme la suppression des départs en catégorie active entraîne le maintien quelques années supplémentaires dans la base de cotisation de fonctionnaires ayant un IM élevé.

1.8.3. Effet sur les prestations de droit direct vieillesse et invalidité

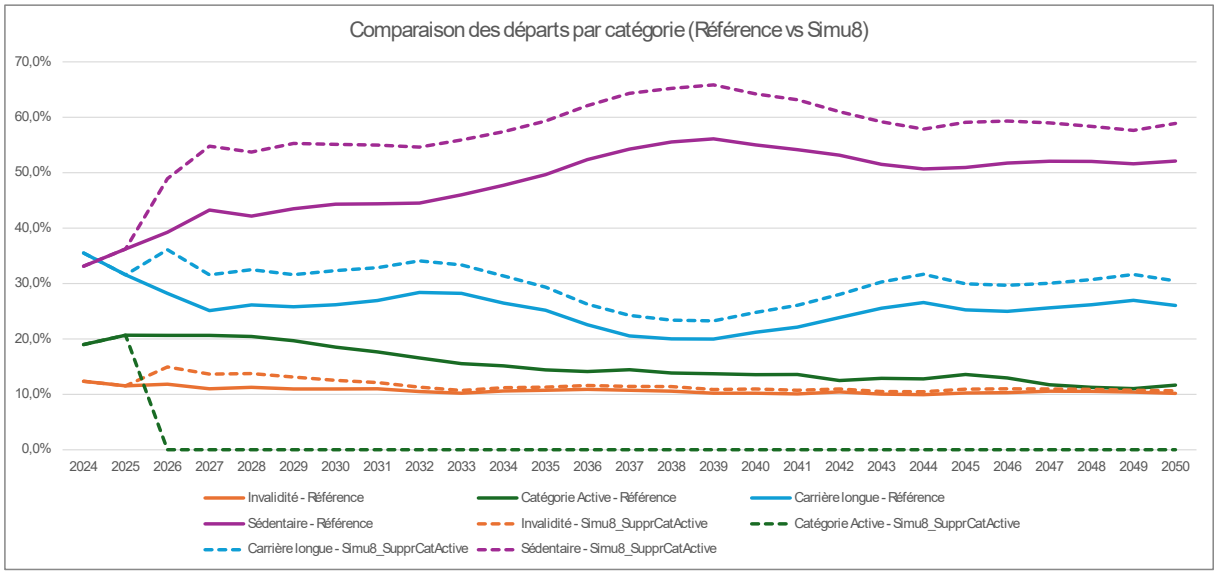
La suppression des départs en catégorie active dès 2026 entraine, à court terme, une baisse des masses de prestations des droits directs vieillesse, les départs en catégorie active étant reportés sur les années suivantes. La baisse atteint 3,0 % à l'horizon 2030.
A compter de 2030, les départs des affiliés ayant reporté leur départ (excepté ceux partant désormais en invalidité) à des niveaux de pension supérieurs à celui du scénario de référence (IM à liquidation supérieur et durée de cotisation plus élevée dus à une carrière plus longue) tendent à atténuer la baisse des masses de prestations observée en début de projection. Ainsi, en 2045, l'écart sur les masses de prestations de droits directs vieillesse par rapport au scénario de référence s'élève à -1,4 %.
La suppression des départs en catégorie active entraine une augmentation des masses de prestation d'invalidité par rapport au scénario de référence, une partie des agents partant au titre de la catégorie active dans la simulation de référence partant désormais en invalidité. Ainsi, à l'horizon 2045, les masses de prestations des invalides augmentent de 7,8 % par rapport au scénario de référence.
Globalement, les masses de pensions de droits directs diminuent de 0,5 % à l'horizon 2045 par rapport au scénario de référence.

1.8.4. Effets sur les prestations de droit dérivé

L'effet sur les masses de prestation des droits dérivés est relativement faible. L'augmentation de l'IM moyen à la liquidation augmente la pension versée aux bénéficiaires de droit dérivé au moment du décès.

Les masses de prestations de droits dérivés augmenteraient donc de 0,2 % à l'horizon 2045 par rapport au scénario de référence.

1.8.5. Transferts entre dispositifs de départ



Avec une mise en place soudaine dès le 1er janvier 2026, les départs en catégorie active ne seraient plus possibles dans la simulation. Le report de ces départs vers les autres catégories ne serait toutefois ni uniformément réparti, ni dirigé de manière exclusive vers un autre dispositif. A court terme, on noterait ainsi une hausse des départs en invalidité, qui s'amenuiserait avec le temps. Les départs pour carrière longue absorberaient une bonne part des ex-départs en catégorie active, et ce, de manière assez constante dans le temps. Enfin, les départs en sédentaires progresseraient un peu plus fortement, mais ne seraient donc pas la « cible » exclusive des départs en catégorie active de la simulation de référence.
Ces transferts, et en particulier ceux aboutissant à un départ en invalidité ou vers un départ anticipé pour carrière longue, réduiraient nécessairement la portée de la mesure, notamment en termes financiers.

1.8.6. Effets sur le solde de gestion technique

La hausse des cotisations et la baisse des masses de prestations permettent l'amélioration du solde technique à l'horizon 2045. Ainsi, le solde technique atteint -9,9 Md€ à l'horizon 2045.

4. Variantes de désindexation des pensions

Nota bene : dans les régimes en points, la désindexation des pensions se fait au niveau de la valeur de service. Cette dernière est donc diminuée « définitivement » et cela concerne également les nouveaux pensionnés post période de désindexation. A la CNRACL, la désindexation a un effet bien plus limité : en effet, la désindexation n'a d'effet que sur la revalorisation des pensions déjà liquidées. Elle n'affecte donc pas le montant des pensions liquidées à l'issue de la période de désindexation.

1.9. Simulation A – Désindexation des pensions en 2026

1.9.1. Hypothèses retenues

Cette première simulation présente les résultats liés à une désindexation des pensions par rapport à l'inflation minorant la revalorisation d'un point de pourcentage. Dans les faits, étant donné la revalorisation estimée à 0,9 % pour les pensions vieillesse (au 1er janvier) et à 0,8 % pour les pensions d'invalidité (au 1er avril), la désindexation est limitée à un gel sur 2026 afin de ne pas avoir de revalorisation négative. Le reliquat n'est pas reporté sur l'année suivante.
Les paramètres du régime (AOD, AAD, DAR, …) sont identiques à ceux du scénario de référence. Enfin, les dates de départ des agents étant inchangées entre la référence et la simulation, il n'y a pas ici de transferts entre dispositifs de départ.

1.9.2. Effet sur les cotisations

Cette simulation n'entraine pas de modifications sur les masses de cotisations versées.

1.9.3. Effet sur les prestations de droit direct vieillesse et invalidité

La désindexation de la revalorisation des pensions sur 2026 entraine une baisse immédiate des masses de pension des droits directs vieillesse et invalidité. Cette baisse atteint 0,9 % en 2026 pour le risque vieillesse et 0,8 % pour le risque invalidité.
Par la suite, les nouveaux retraités n'ayant pas subi la désindexation remplacent progressivement les retraités dans le stock. L'effet de la désindexation diminue donc progressivement et la baisse des masses de pension des droits directs (vieillesse et invalidité) n'atteint plus que 0,5 % en 2045 par rapport au scénario de référence.

1.9.4. Effets sur les prestations de droit dérivé

L'effet sur les masses de prestations de droits dérivés est le même que pour les droits directs. La baisse à l'horizon 2045 reste cependant plus forte (0,7 %). En effet, les nouveaux bénéficiaires de droits dérivés à cet horizon ont leur pension calculée sur des pensions de droit propre ayant également subi la désindexation : le droit générateur étant plus bas, la pension de réversion l'est également.

1.9.5. Effets sur le solde de gestion technique

La baisse des masses de prestations améliore légèrement le solde technique sur l'ensemble de la projection. Celui-ci atteint -9,9 Md€ à l'horizon 2045.

1.10. Simulation B – Désindexation des pensions entre 2026 et 2030

1.10.1. Hypothèses retenues

Comme pour la simulation supra, on reprend une désindexation d'un point de pourcentage, mais cette dernière s'applique chaque année pendant 5 ans, soit de 2026 à 2030. Là encore, la revalorisation est nulle en 2026 (pas de revalorisation négative, ni de reliquat reporté sur les années suivantes).
Les paramètres du régime (AOD, AAD, DAR, …) sont identiques à ceux du scénario de référence. Enfin, les dates de départ des agents étant inchangées entre la référence et la simulation, il n'y a pas ici de transferts entre dispositifs de départ.

1.10.2. Effet sur les cotisations

Pas d'évolution par rapport à la simulation de référence.

1.10.3. Effet sur les prestations de droit direct vieillesse et invalidité

La désindexation des pensions sur la période 2026-2030 entraine une baisse immédiate des masses de pension. Comme dans la simulation précédente, cette baisse atteint 0,9 % en 2026 pour le risque vieillesse et 0,8 % pour le risque invalidité. L'application de la désindexation pendant 5 ans aboutit à une baisse atteignant 4,4 % en 2030 (pensions vieillesse et invalidité confondues). L'effet s'atténue par la suite, pour les mêmes raisons que la simulation précédente, avec l'arrivée de nouveaux pensionnés n'ayant pas subi de désindexation. La baisse sur les masses de pensions atteint toutefois 2,6 % en 2045 contre 0,5 % pour une désindexation appliquée pendant une seule année.

1.10.4. Effets sur les prestations de droit dérivé

De manière similaire à la simulation précédente, l'effet sur les masses de prestations de droit dérivé est proportionnellement plus élevé, avec une baisse des masses atteignant 4,1 % en 2045. L'effet est amplifié du fait de pensionnés dont le droit dérivé est sous-indexé dans un premier temps puis des nouveaux bénéficiaires dont le droit à pension est calculé sur un montant moins élevé.

1.10.5. Effets sur le solde de gestion technique

La baisse des masses de prestations améliore légèrement le solde technique sur l'ensemble de la projection. Celui-ci atteint -8,7 Md€ à l'horizon 2045.

1.11. Simulation G – Désindexation des pensions entre 2026 et 2029 pour les pensions au-dessus de la médiane

1.11.1. Hypothèses retenues

Les résultats de cette simulation seront à prendre avec beaucoup de précaution. Du fait de la présence de polypensionnés dont les montants de retraite dans les autres régimes ne sont pas connus, le choix de la médiane apparaît particulièrement structurant et source de biais. De ce fait, les pensionnés avec des faibles durées à la CNRACL (et donc une pension CNRACL inférieure à la médiane des pensions versées par ce régime) mais une pension importante par ailleurs bénéficient dans ce scénario de l'indexation sur les prix, alors que des monopensionnés à la CNRACL (avec un montant de pension supérieur à la médiane des pensions versées par ce régime, mais inférieur à la médiane tous régimes confondus) voient leur pension désindexée.
La médiane est par ailleurs calculée uniquement sur le champ des droits directs, et la désindexation partielle n'est également appliquée qu'aux droits directs. L'impact sur les droits dérivés serait de toute façon assez négligeable, compte-tenu du montant moyen faible des pensions de droit dérivé (calculées sur la base de 50 % de la pension de droit direct du pensionné décédé).
Comme pour les deux simulations de désindexation présentées *supra*, les paramètres du régime (AOD, AAD, DAR, …) sont identiques à ceux du scénario de référence. De même, les dates de départ des agents sont inchangées par rapport à la simulation de référence : il n'y a donc pas ici de transferts entre dispositifs de départ.

1.11.2. Effet sur les cotisations

Pas d'évolution par rapport à la simulation de référence.

1.11.3. Effet sur les prestations de droit direct vieillesse et invalidité

La désindexation des pensions au-dessus de la médiane sur la période 2026-2030 entraine une baisse immédiate des masses de pension vieillesse et invalidité qui atteindrait un maximum de 2,3 % en 2029, avant de se réduire quasi linéairement d'année en année à mesure que la part des personnes ayant liquidé leurs droits à partir de 2030 (n'ayant donc pas été concernées par la désindexation) dans le total des pensionnés de droit direct augmente. A l'horizon 2045, les masses de pension de droit direct diminuent de 1,0 % par rapport au scénario de référence. L'effet est davantage marqué sur les pensions vieillesse que sur les pensions d'invalidité, le montant moyen des pensions d'invalidité étant bien inférieur à celui des pensions vieillesse.

1.11.4. Effets sur les prestations de droit dérivé

Ces effets n'ont pas été simulés mais seraient a priori très réduits, puisqu'ils ne concerneraient que des réversataires dont le conjoint bénéficiait d'une pension supérieure à 2 fois la médiane.

1.11.5. Effets sur le solde de gestion technique

La baisse des masses de prestations améliore légèrement le solde technique sur l'ensemble de la projection. Celui-ci atteint -9,7 Md€ à l'horizon 2045.

5. Variantes de sensibilité sur recettes et dépenses

1.12. Simulation C – Hausse des recettes de cotisations de 1 %

1.12.1. Hypothèses retenues

Pour effectuer cette simulation, une hypothèse simplificatrice a été prise : la hausse des recettes de cotisations se fait en augmentant la masse salariale indiciaire des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers. Concrètement, la valeur du point de la fonction publique augmente en niveau de 1 % sur la période 2026-2045 (par rapport à la simulation de référence).
Comme dans les simulations de désindexation, les paramètres du régime (AOD, AAD, DAR, …) sont identiques à ceux du scénario de référence, et les dates de départ des agents restent inchangées, il n'y a donc pas ici de transferts entre dispositifs de départ.

1.12.2. Effet sur les cotisations

Par construction, l'effet sur les cotisations est de +1 % en niveau chaque année à compter de 2026.

1.12.3. Effet sur les prestations de droit direct vieillesse et invalidité

Avec l'évolution de la valeur du point de la fonction publique, les masses de prestations versées seraient progressivement plus élevées dans la simulation que dans le scénario de référence. Toutefois, cette montée en charge serait relativement lente, puisque les nouveaux pensionnés ayant bénéficié de cette hausse sont peu nombreux, rapporté à l'ensemble des pensionnés, à court terme. En 2045, les masses de prestations versées dans la simulation seraient supérieures à celles versées dans le scénario de référence de 0,5 %.

1.12.4. Effets sur les prestations de droit dérivé

L'effet sur les masses de pension des droits dérivés est le même que pour les droits directs avec une baisse des masses de pension. Cependant, la montée en charge est encore plus lente que pour les pensionnés de droits directs. En 2045, les masses de pensions versées aux droits dérivés seraient supérieur de 0,2 % par rapport à celles du scénario de référence.

1.12.5. Effets sur le solde de gestion technique

A l'horizon 2045, les gains sur les cotisations étant plus important que l'augmentation des masses de prestations, le solde de gestion technique s'améliore pour atteindre -10,0 Md€.

1.13. Simulation D – Baisse des recettes de cotisations de 1 %

1.13.1. Hypothèses retenues

Cette simulation reprend la même hypothèse principale que la simulation C, avec une valeur du point de la fonction publique en niveau plus basse de 1 % chaque année à compter de 2026.

1.13.2. Effet sur les cotisations

Par construction, l'effet sur les cotisations est de -1 % chaque année à compter de 2026.

1.13.3. Effet sur les prestations de droit direct vieillesse et invalidité

Avec la diminution de la valeur du point de la fonction publique, les masses de prestations versées seraient progressivement moins élevées dans la simulation que dans le scénario de référence. Comme dans la simulation C, cette montée en charge serait progressive. En 2045, les masses de prestations versées dans la simulation seraient inférieures à celles versées dans le scénario de référence de 0,5 %.

1.13.4. Effets sur les prestations de droit dérivé

L'effet observé ici est symétrique à celui observé dans la simulation C. Ainsi, les masses de prestations des droits dérivés seraient inférieures de 0,2 % à celles du scénario de référence.

1.13.5. Effets sur le solde de gestion technique

Contrairement à la simulation C, la simulation D entrainerait une dégradation du solde technique, la baisse observée sur les ressources étant plus élevée que celle observée sur les charges. Le solde technique atteindrait -10,4 Md€ à l'horizon 2045.

1.14. Simulation E – Hausse cumulative des dépenses de pensions de 1 % chaque année

1.14.1. Hypothèses retenues

Pour effectuer cette simulation, une hypothèse simplificatrice a été prise : la hausse des dépenses se fait en augmentant la revalorisation des pensions de 1 % chaque année. Ainsi, la hausse porte sur les pensions déjà liquidées mais n'embarque pas d'effet sur les pensions des nouveaux retraités. De ce fait, sa mise en œuvre est semblable à ce qui a été fait (mais ici à la hausse) dans les simulations de désindexation des pensions A et B présentées à la partie précédente, mais la hausse est appliquée chaque année jusqu'à l'horizon de projection de 2045.
Les paramètres du régime (AOD, AAD, DAR, …) sont identiques à ceux du scénario de référence. De même, les dates de départ des agents sont inchangées par rapport à la simulation de référence : il n'y a donc pas ici de transferts entre dispositifs de départ.

1.14.2. Effet sur les cotisations

Cette simulation n'entraine pas de modifications sur les masses de cotisations versées.

1.14.3. Effet sur les prestations de droit direct vieillesse et invalidité

Par construction, cette simulation entraine une augmentation de 1 % sur 2026 des masses de prestation de droit direct par rapport au scénario de référence. Cette hausse se cumule ensuite sur la période de projection pour atteindre 16 % à l'horizon 2045. L'écart avec le scénario de référence est atténué par l'entrée dans le stock de nouveaux de pensionnés de droits directs n'ayant pas bénéficié de la meilleure revalorisation des pensions en début de projection.

1.14.4. Effets sur les prestations de droit dérivé

Comme pour les masses de prestation de droit direct, les masses de prestation de droit dérivé augmentent progressivement sur la période de projection. Elles seraient supérieures de 20,1 % à l'horizon 2045 par rapport au scénario de référence.

1.14.5. Effets sur le solde de gestion technique

La stabilité des ressources combinée à une augmentation des charges dégrade le solde technique dans cette simulation. Le solde technique s'élèverait à -19,3 Md€ en 2045.

1.15. Simulation F – Baisse cumulative des dépenses de pensions de 1 % chaque année

1.15.1. Hypothèses retenues

Cette simulation reprend la même hypothèse simplificatrice que la simulation E. Comme pour les simulations A et B, un gel des pensions en 2026 est appliqué au lieu de la revalorisation négative issue du calcul lié à la désindexation d'un point.

1.15.2. Effet sur les cotisations

Comme pour la simulation E, il n'y a pas d'effet sur les masses de cotisation versées.

1.15.3. Effet sur les prestations de droit direct vieillesse et invalidité

Symétriquement à la simulation E, cette simulation baisse les masses de prestation de droit direct. En 2045, les masses de prestations seraient inférieures de 12,7 % au scénario de référence.

1.15.4. Effets sur les prestations de droit dérivé

De même que pour les masses de prestation de droit direct, les masses de prestation de droit dérivé diminuent par rapport au scénario de référence. Elles sont inférieures de 16,5 % à l'horizon 2045.

1.15.5. Effets sur le solde de gestion technique

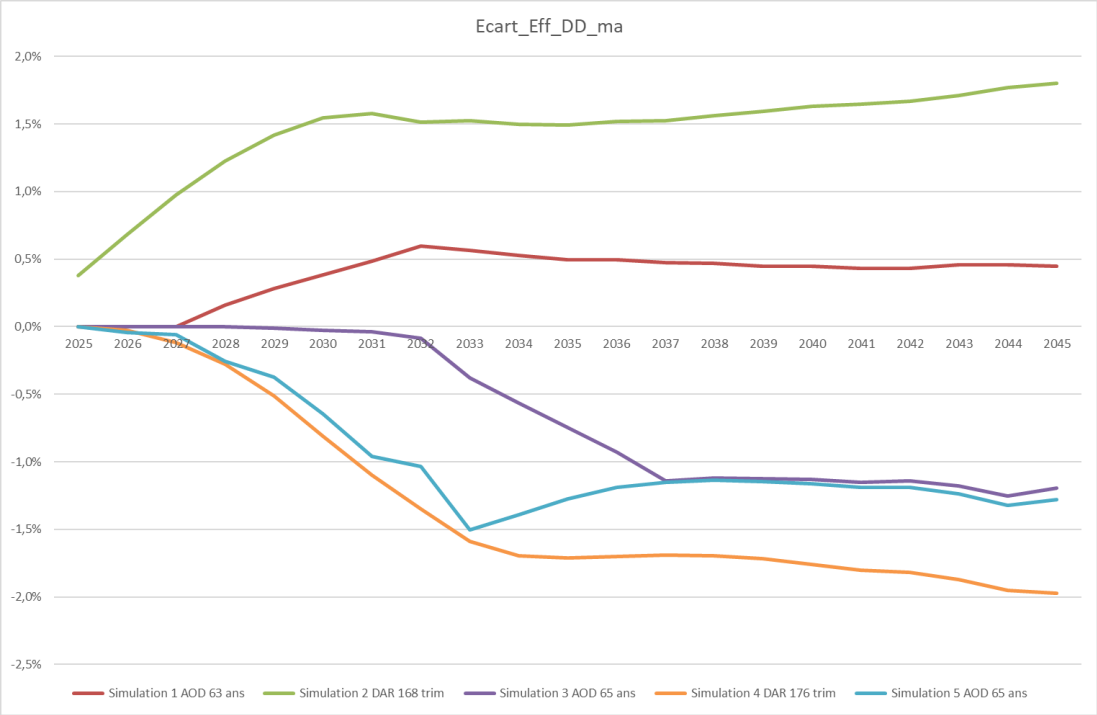
Dans cette simulation, le solde technique s'améliore par rapport au scénario de référence. Il atteint 3,0 Md€ en 2045.

2. Annexes

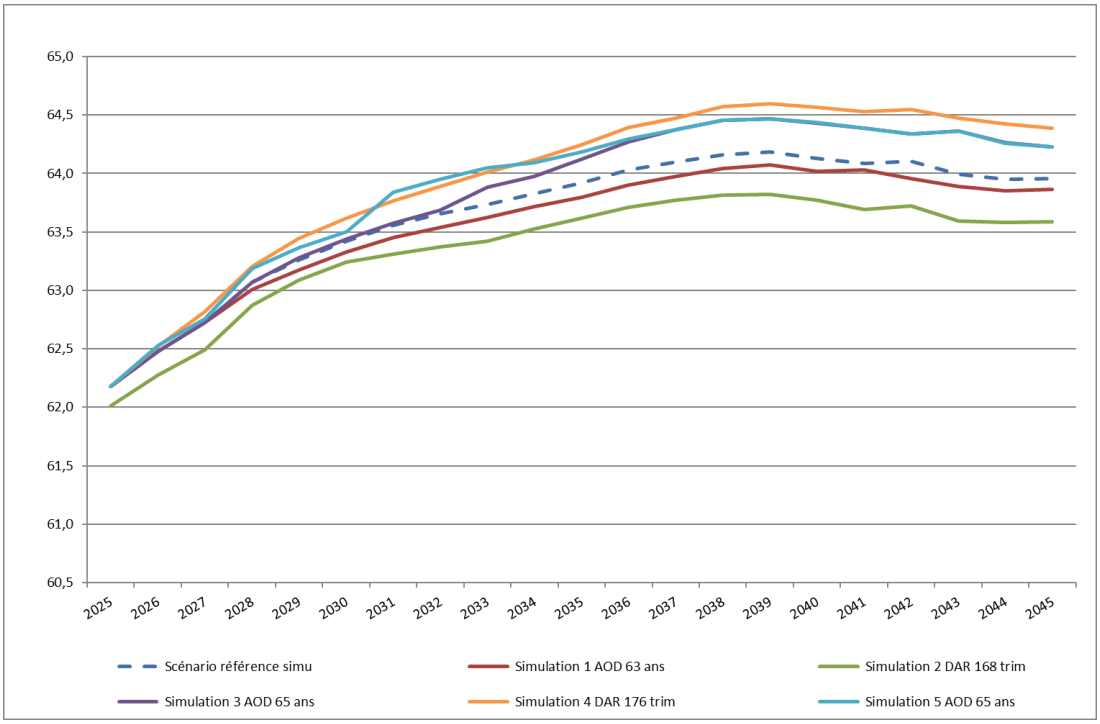
2.1. Annexe 1 : Mesures « conclave »

Les graphiques présentant des écarts correspondent à l'écart entre la simulation mentionnée et le scénario de référence.

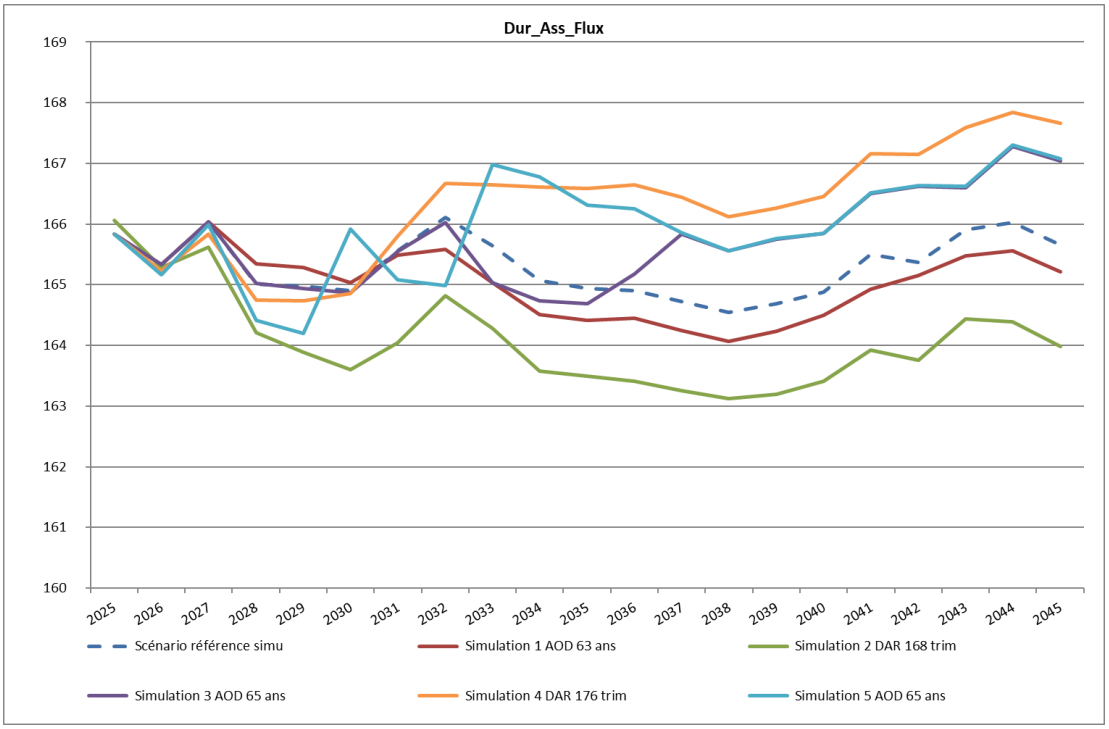
2.1.1. Ecarts sur les effectifs de droits directs en moyenne annuelle



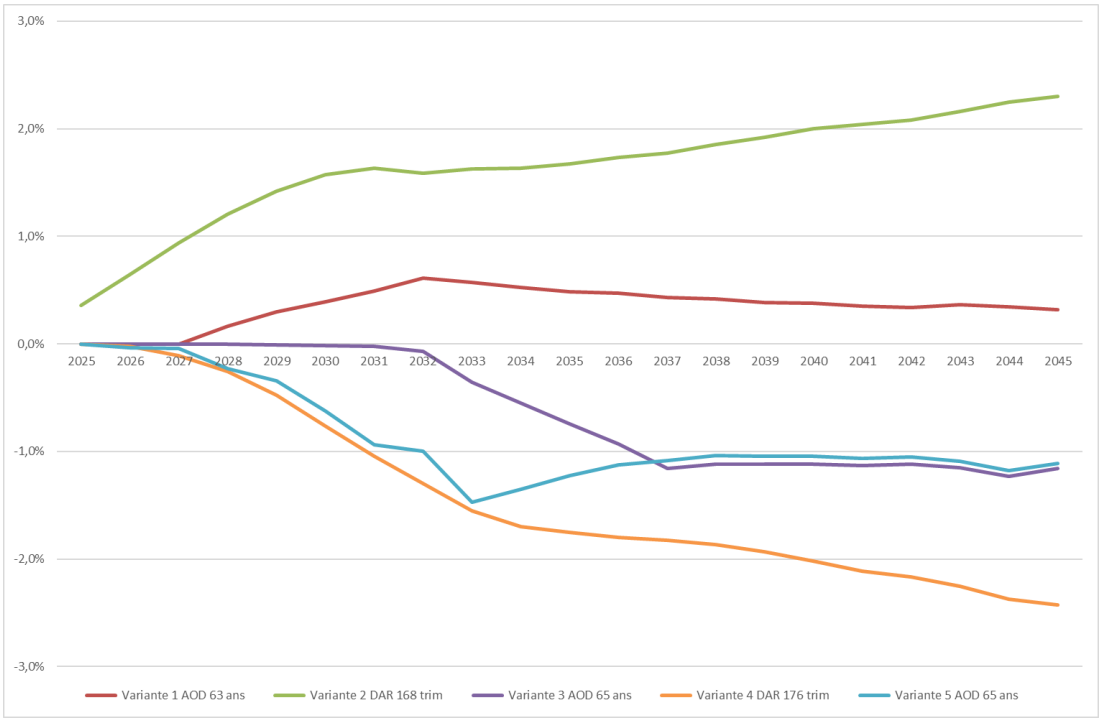
2.1.2. Age moyen de départ à la retraite du flux de départs



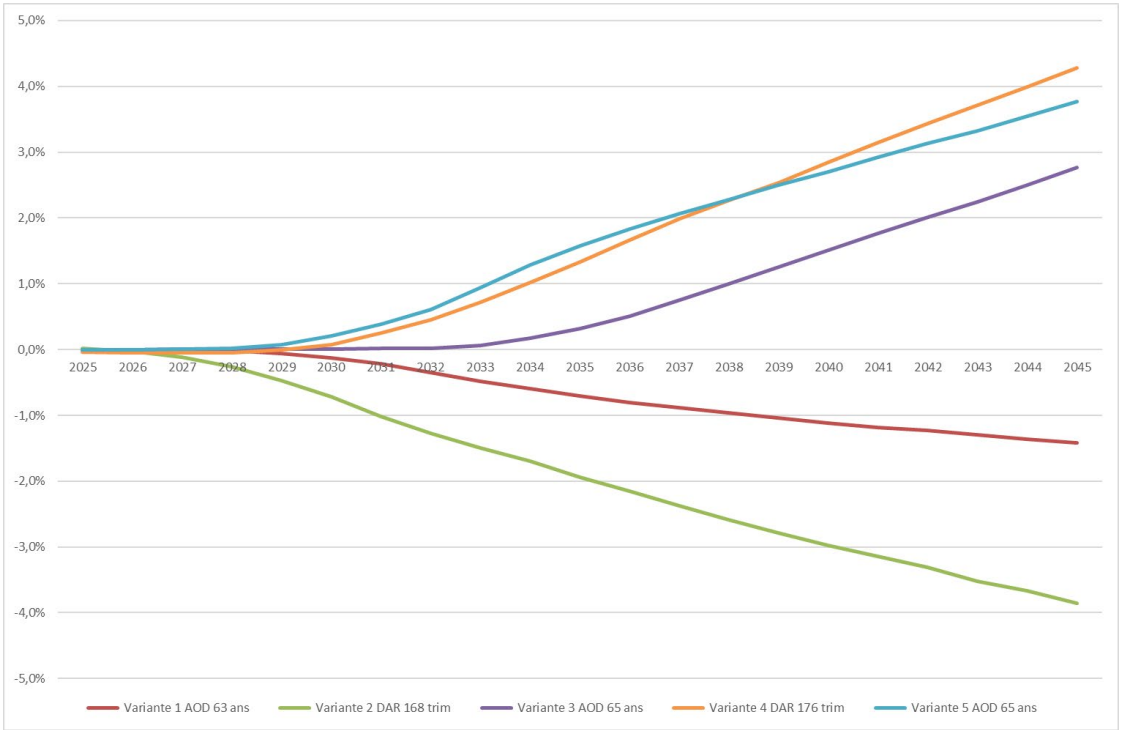
2.1.3. Durée d'assurance moyenne du flux de départs



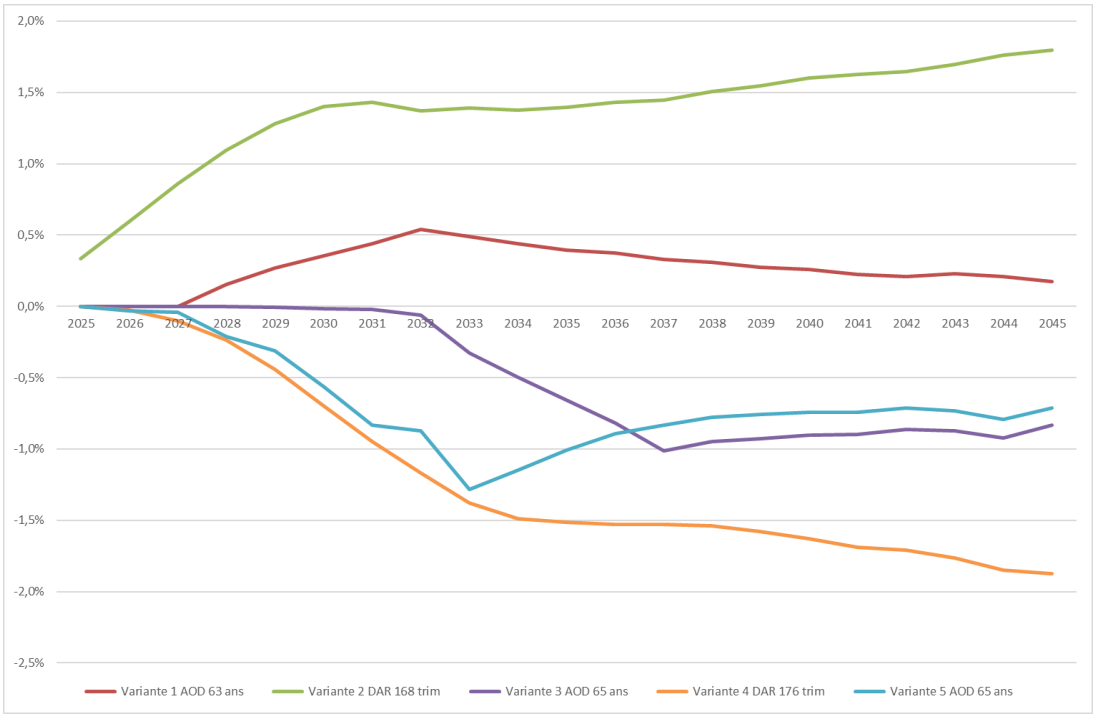
2.1.4. Ecart sur les dépenses de pension des droits directs – partie vieillesse



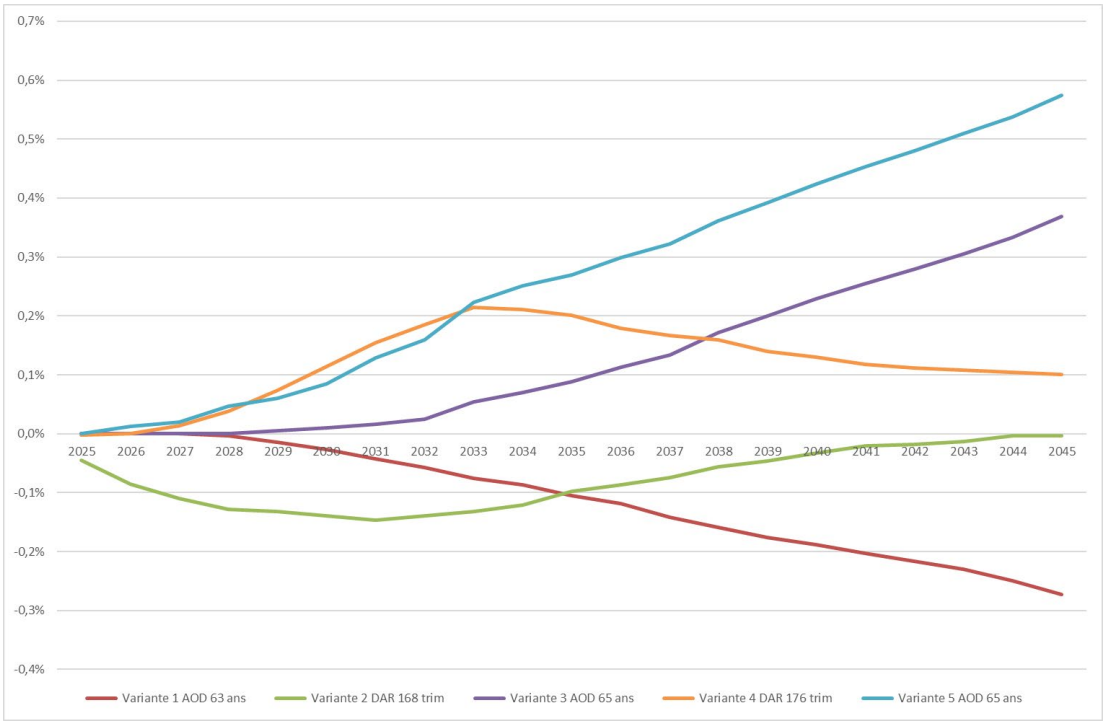
2.1.5. Ecart sur les dépenses de pension des droits directs – partie Invalidité



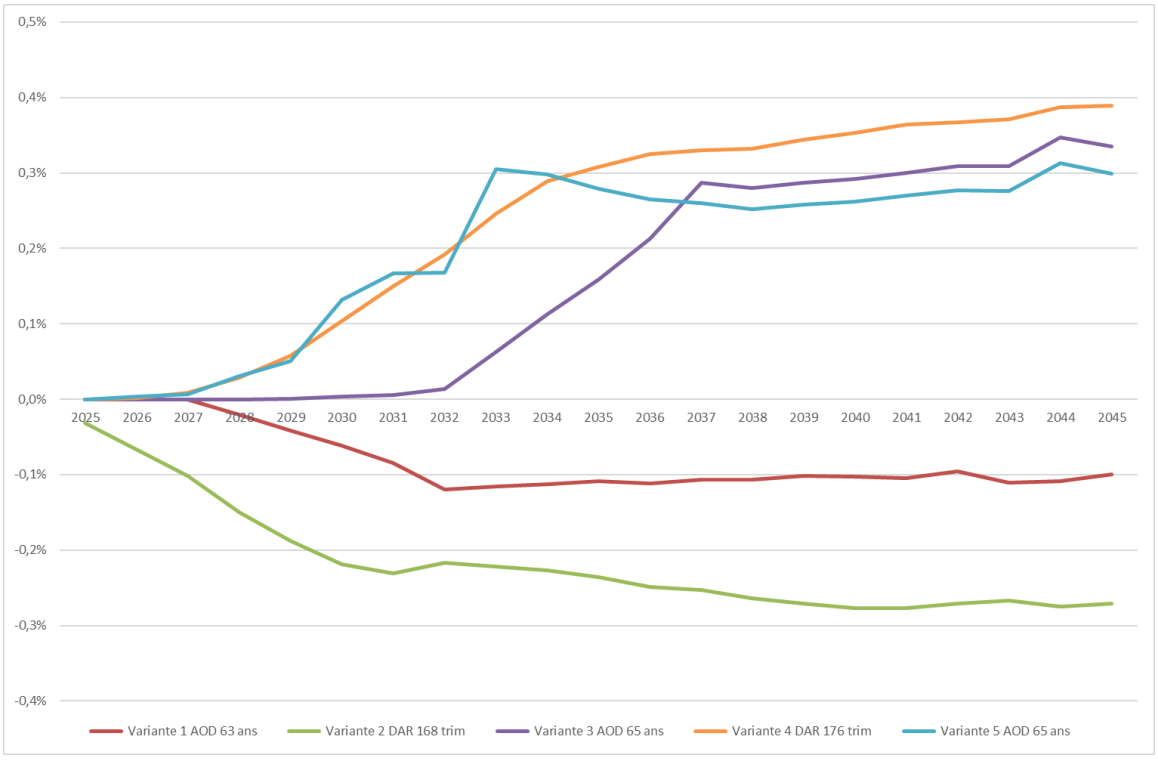
2.1.6. Ecart sur les dépenses de pension des droits directs – Total



2.1.7. Ecart sur le montant moyen de la pension du stock de droits directs



2.1.8. Ecart sur le montant des cotisations



2.2. Annexe 2 : Variantes d'effectifs

Les graphiques présentant des écarts correspondent à l'écart entre la simulation mentionnée et le scénario de référence.

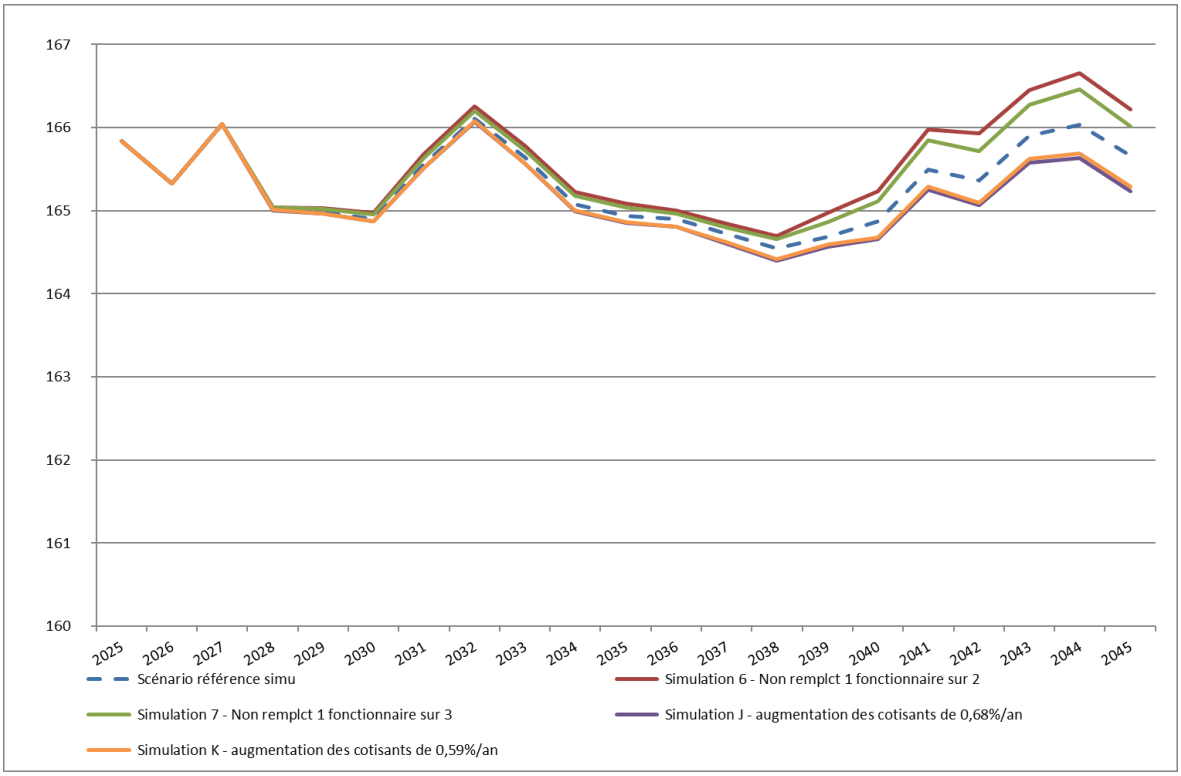
2.2.1. Ecarts sur les effectifs de pensionnés de droits direct en moyenne annuelle



2.2.2. Age moyen de départ à la retraite du flux de départs

Les simulations sur les variantes d'effectif n'ont pas de réels impacts sur l'âge de départ à la retraite du flux. Nous ne présenterons donc pas ce graphique en annexe.

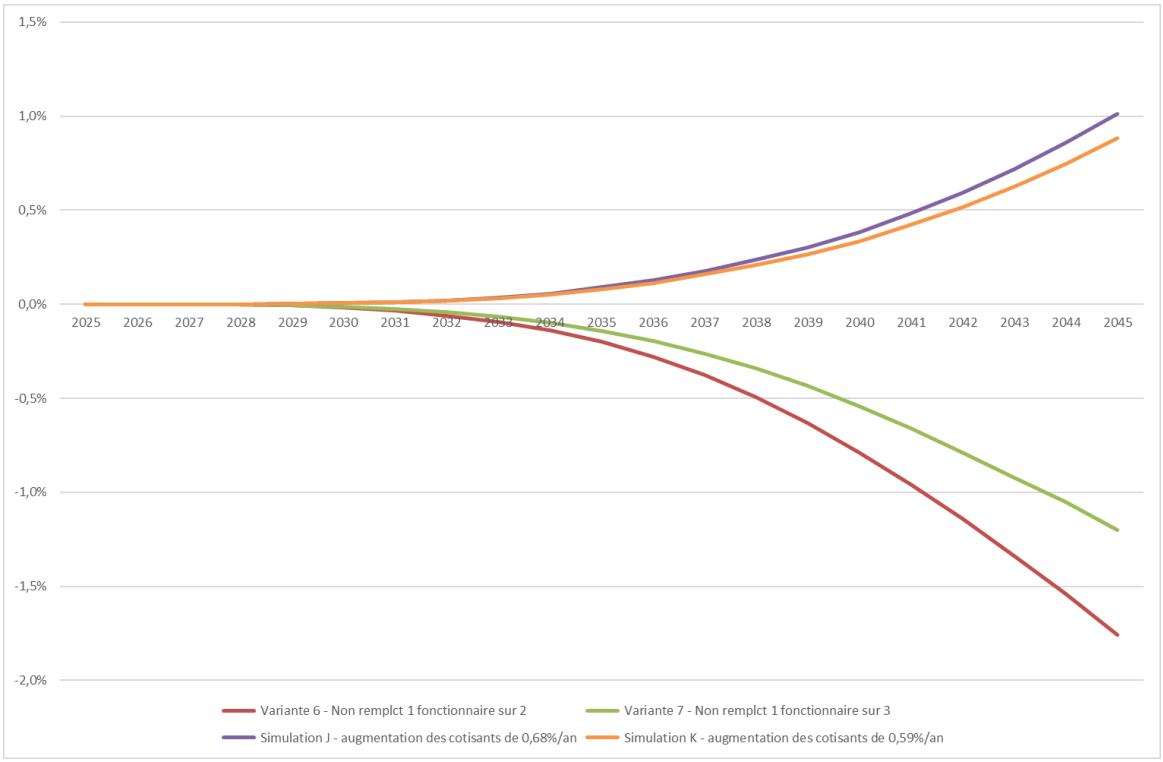
2.2.3. Durée d'assurance moyenne du flux de départs



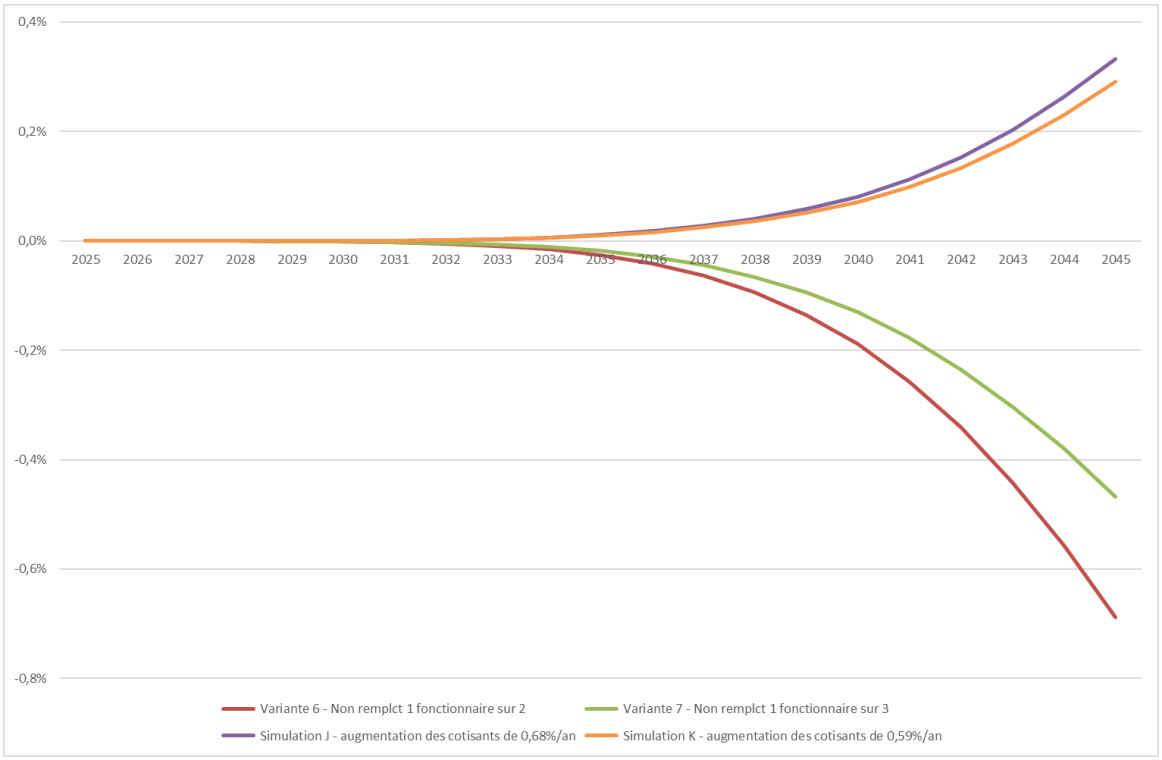
2.2.4. Ecart sur les dépenses de pension des droits directs – partie vieillesse



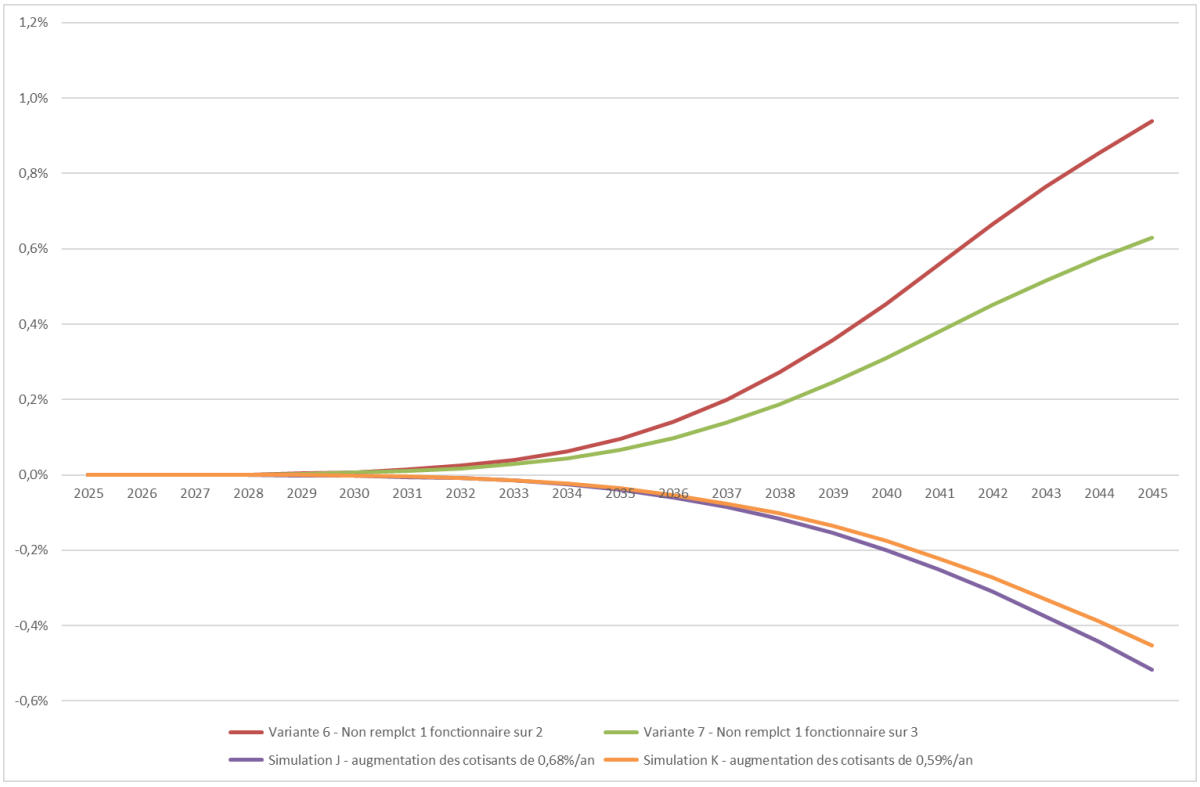
2.2.5. Ecart sur les dépenses de pension des droits directs – partie Invalidité



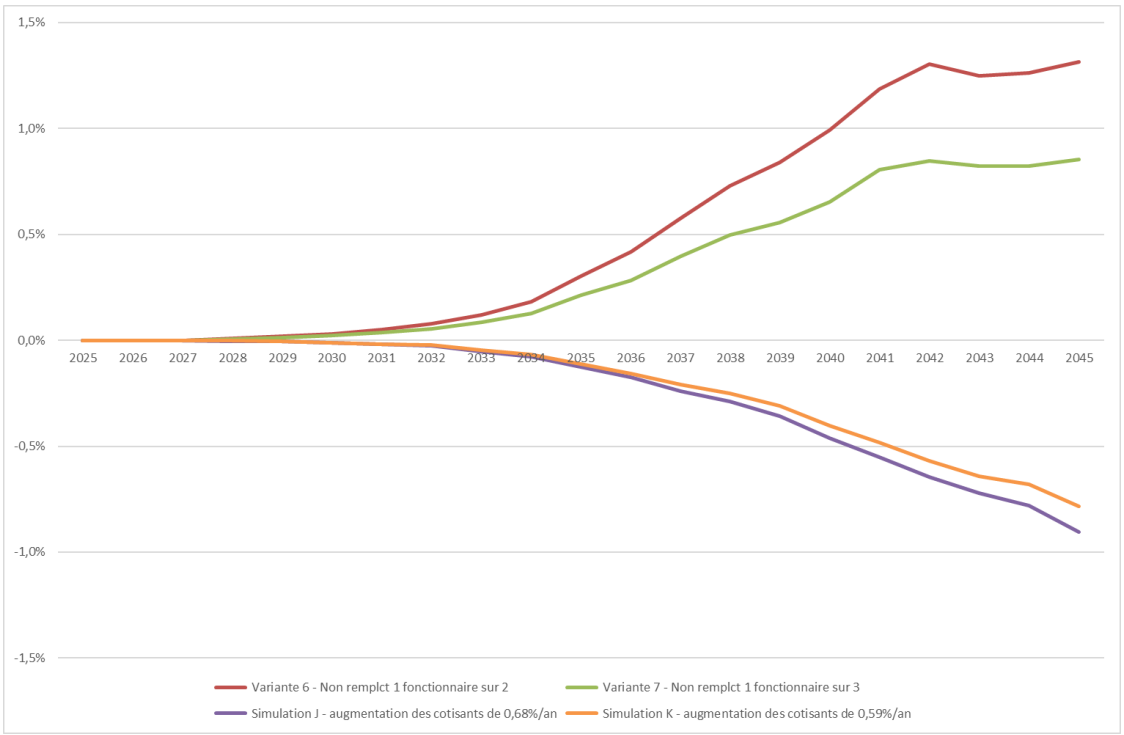
2.2.6. Ecart sur les dépenses de pension des droits directs – Total



2.2.7. Ecart sur le montant moyen de la pension du stock de droits directs

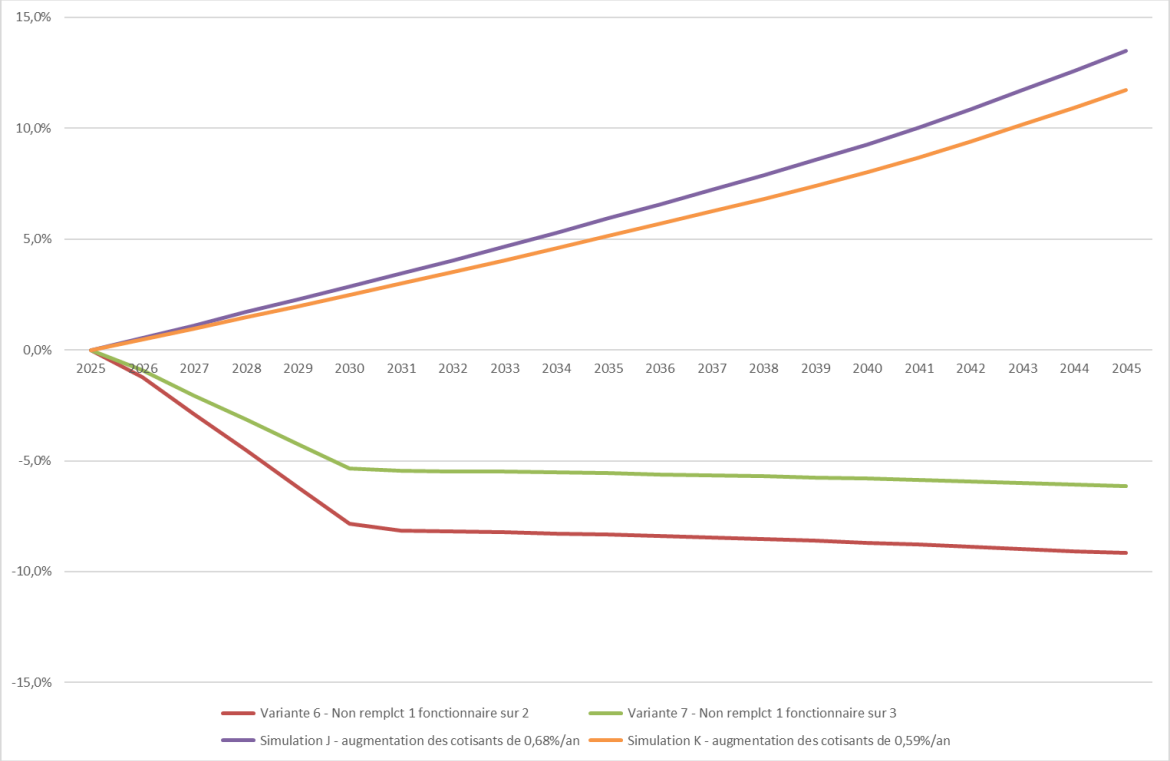


2.2.8. Ecart sur l'IM moyen à la liquidation



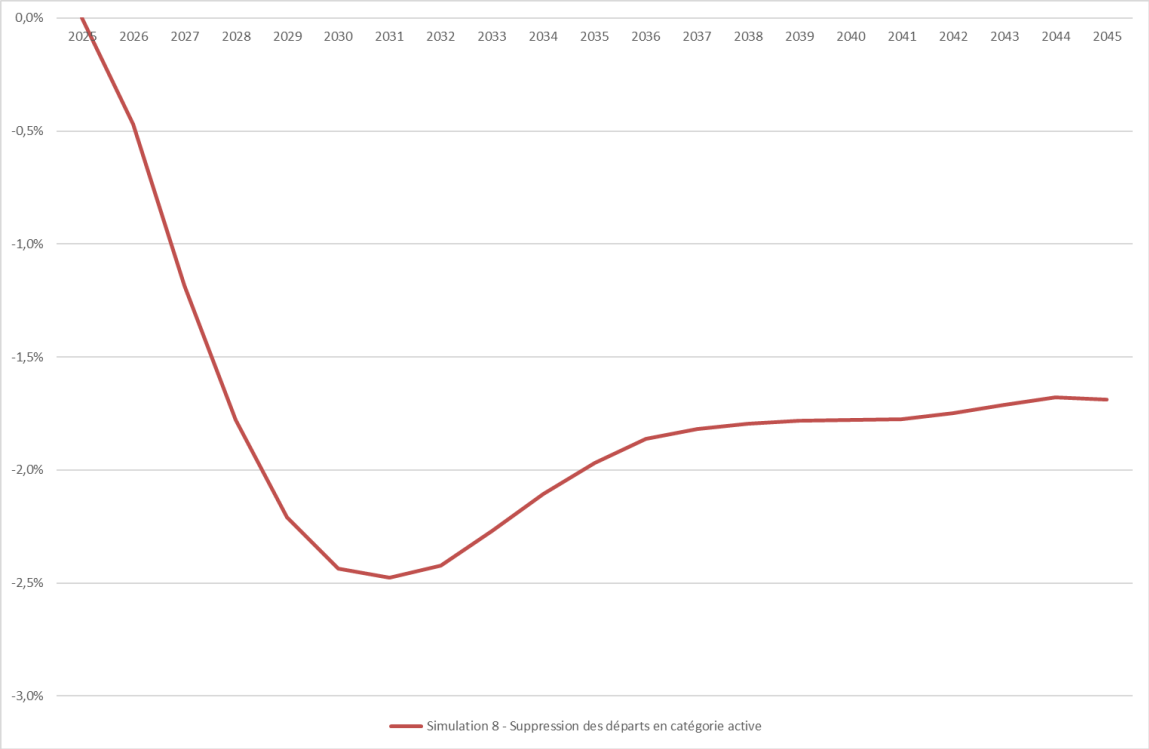
Annexe XII

2.2.9. Ecart sur le montant des cotisations



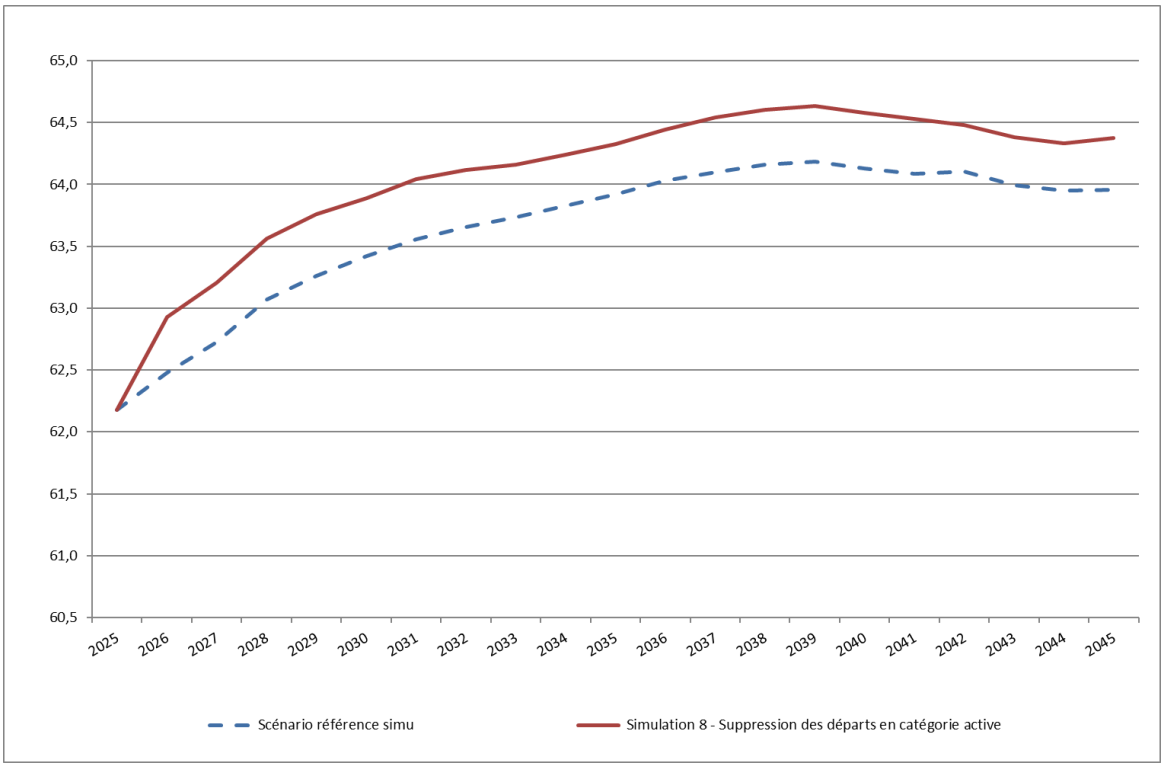
2.3. Annexe 3 : Variante de modification des conditions de départ des fonctionnaires

2.3.1. Ecarts sur les effectifs de pensionnés de droits direct en moyenne annuelle

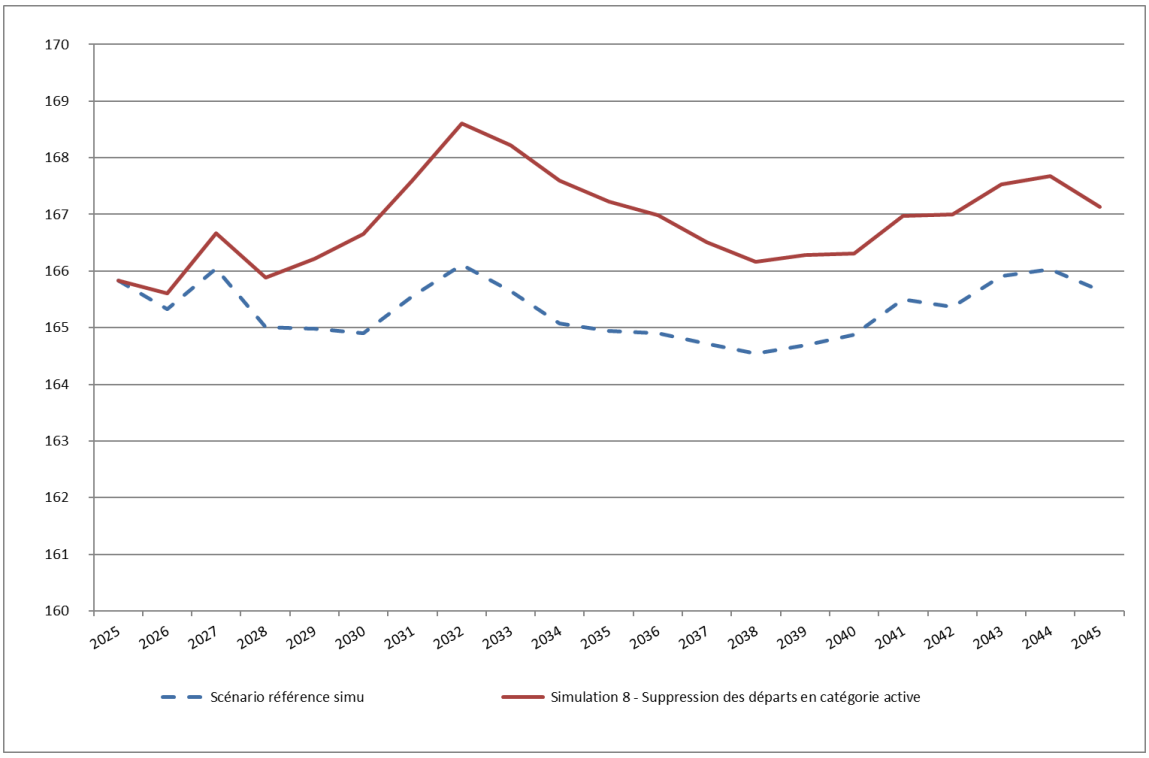


2.3.2.

2.3.3. Age moyen de départ à la retraite du flux de départs

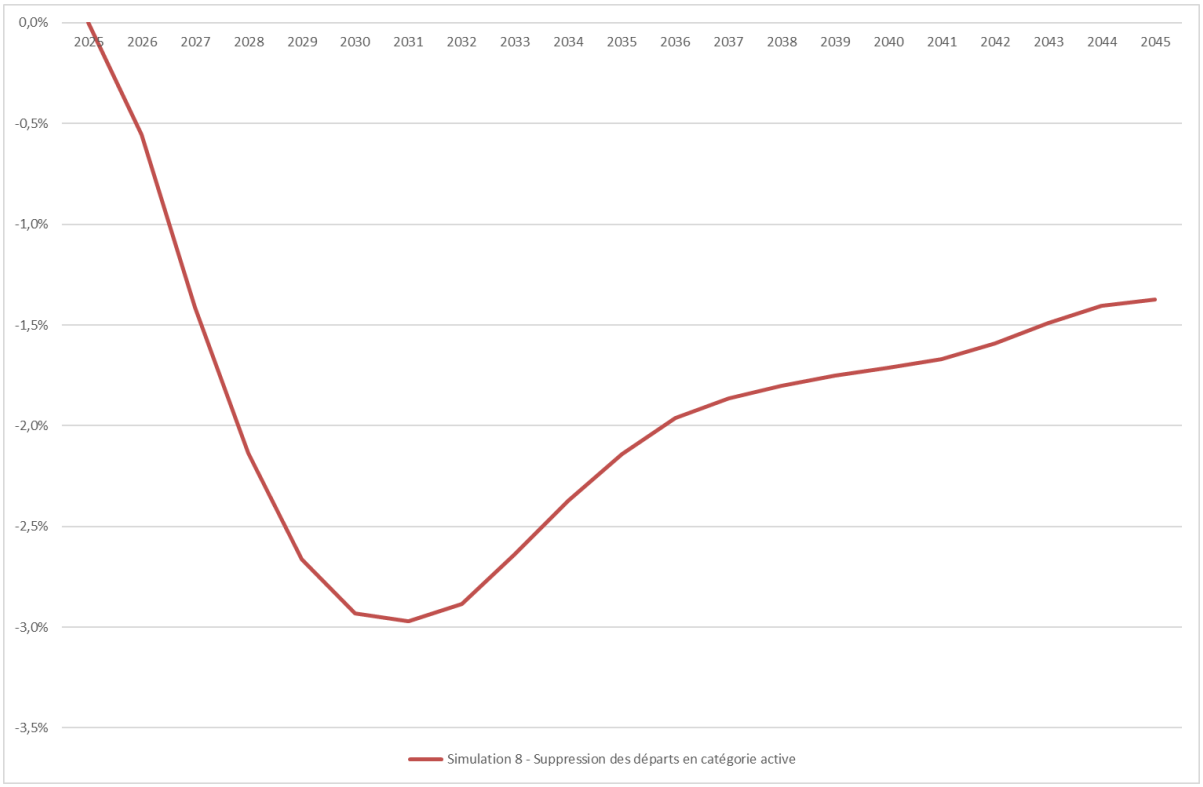


2.3.4. Durée d'assurance moyenne du flux de départs

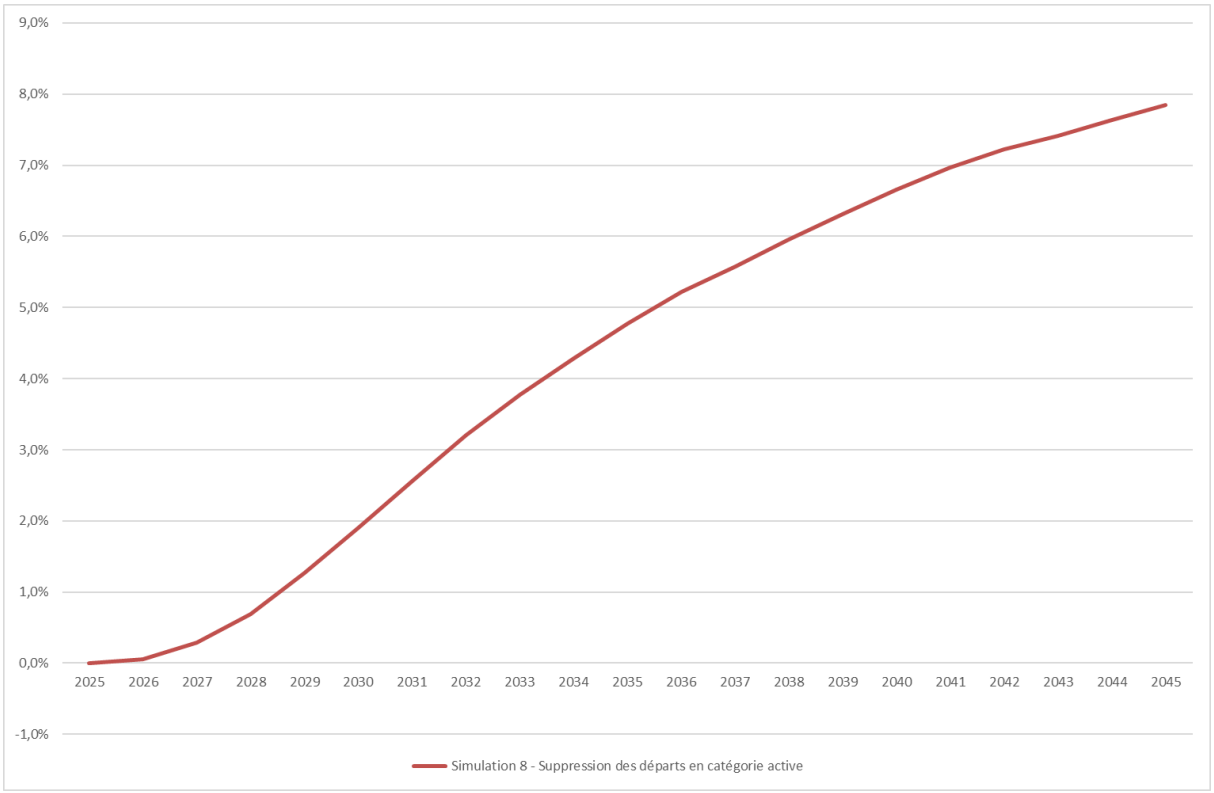


Annexe XII

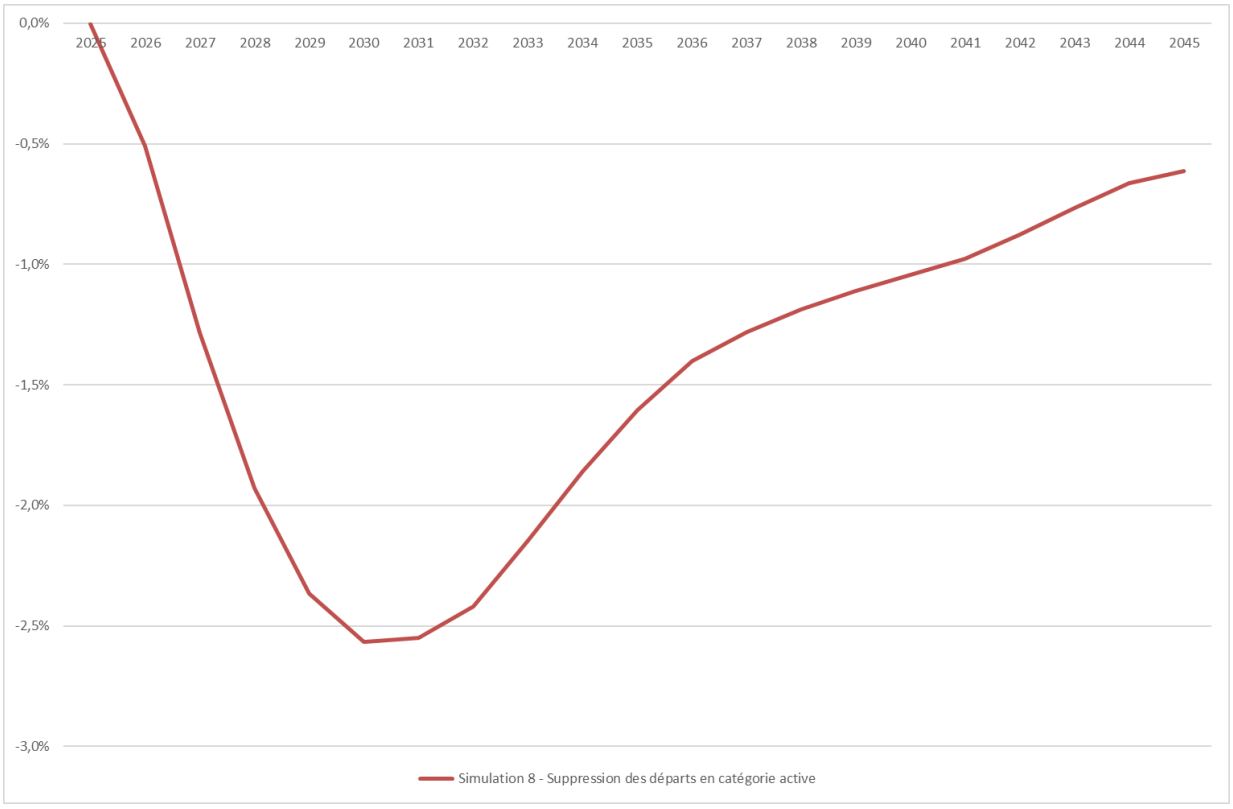
2.3.5. Ecart sur les dépenses de pension des droits directs – partie vieillesse



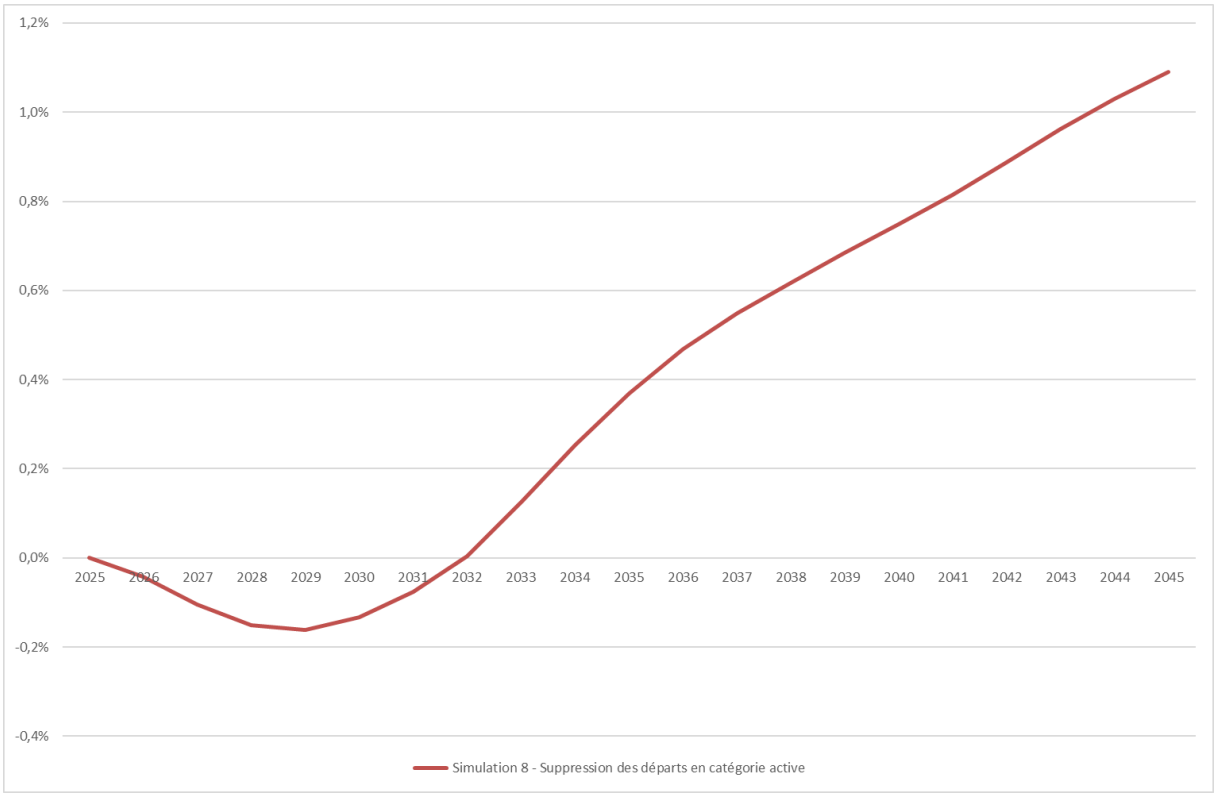
2.3.6. Ecart sur les dépenses de pension des droits directs – partie Invalidité



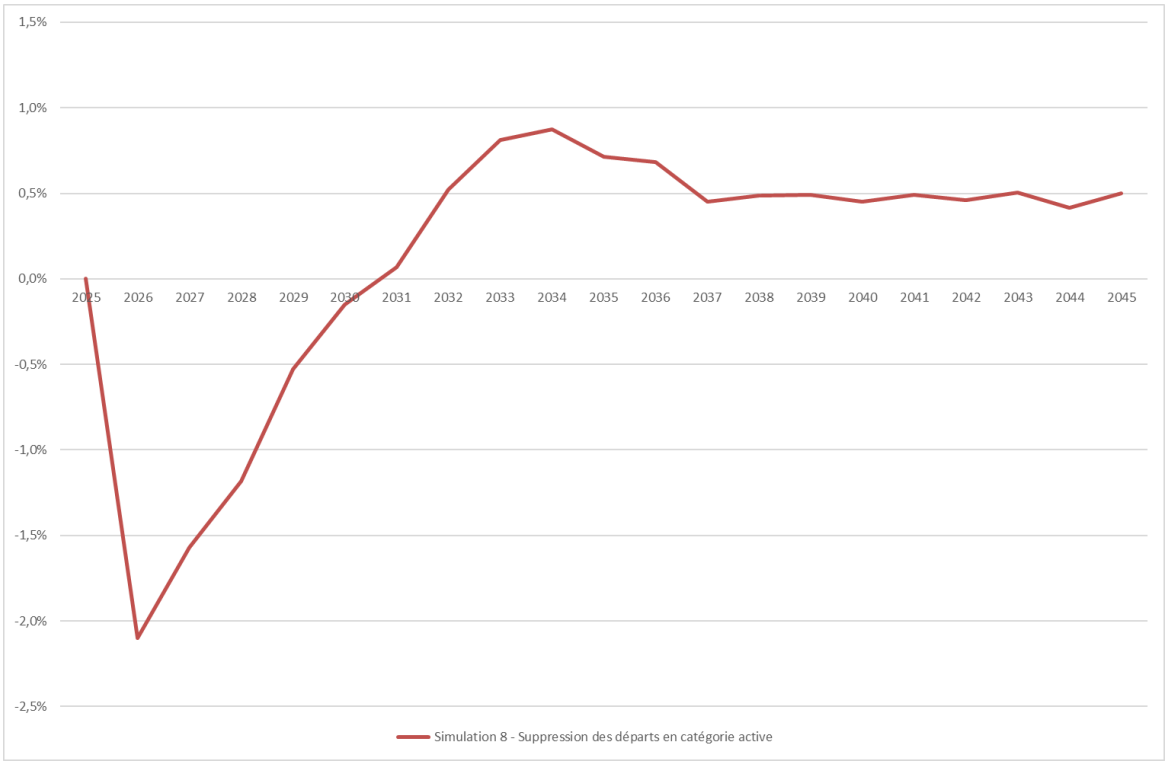
2.3.7. Ecart sur les dépenses de pension des droits directs – Total



2.3.8. Ecart sur le montant moyen de la pension du stock de droits directs



2.3.9. Ecart sur l'IM moyen à la liquidation



Annexe XII

2.3.10. Ecart sur le montant des cotisations



2.4. Annexe 4 : Variantes de désindexation des pensions

2.4.1. Ecarts sur les effectifs de pensionnés de droits direct en moyenne annuelle

Ces simulations ne modifient pas les effectifs de pensionnés de droits direct en moyenne annuelle.

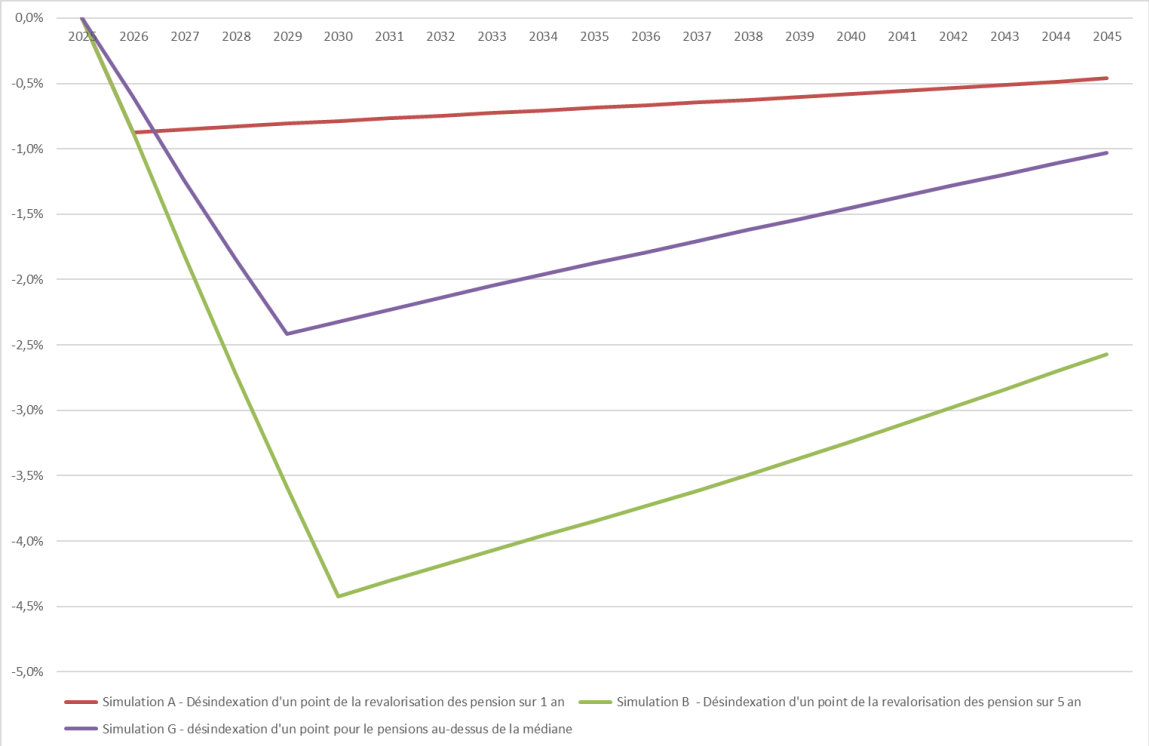
2.4.2. Age moyen de départ à la retraite du flux de départs

Ces simulations ne modifient l'âge moyen de départ à la retraite.

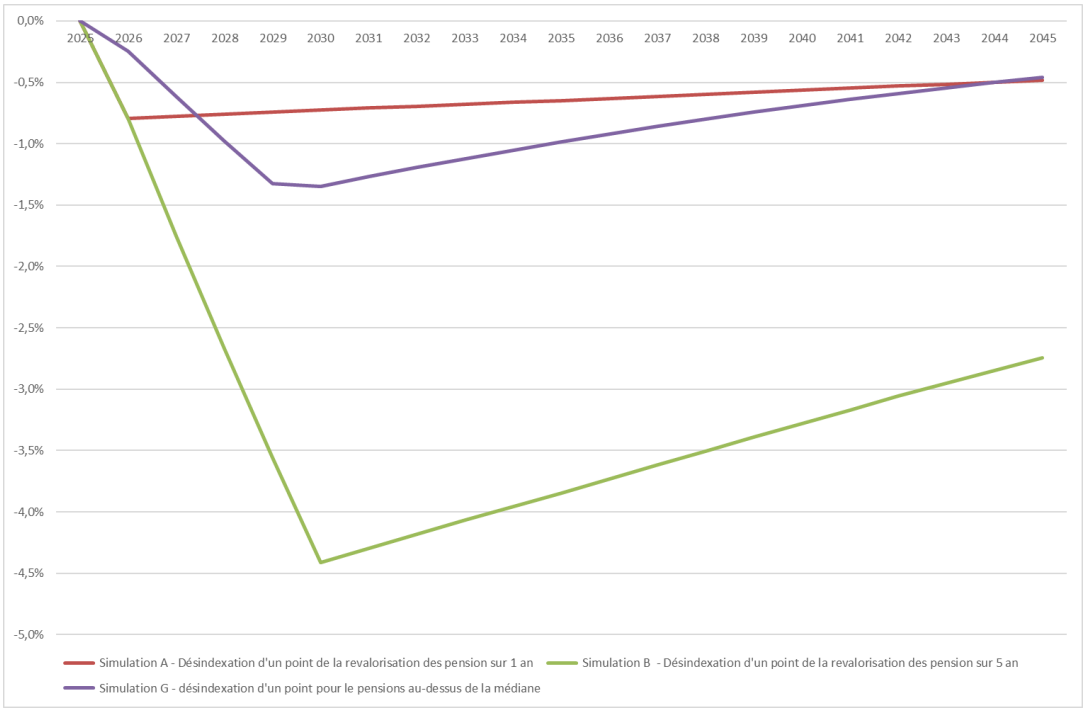
2.4.3. Durée d'assurance moyenne du flux de départs

Ces simulations ne modifient pas la durée d'assurance moyenne du flux.

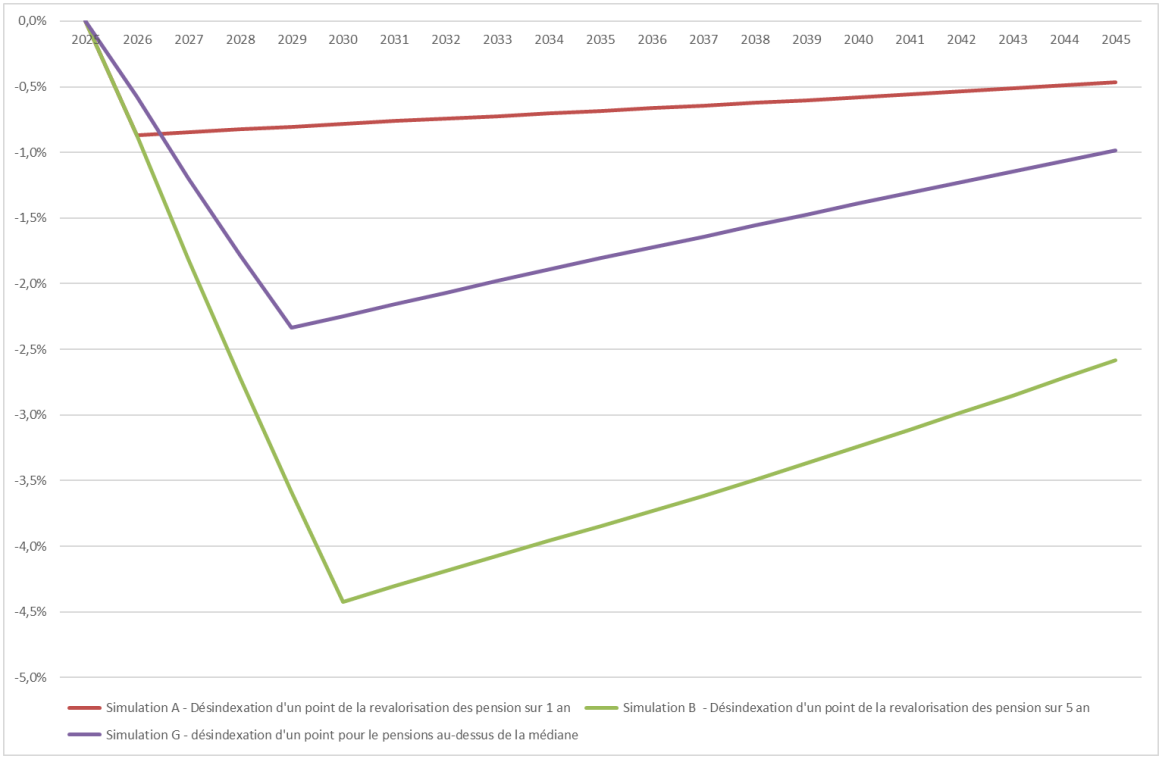
2.4.4. Ecart sur les dépenses de pension des droits directs – partie vieillesse



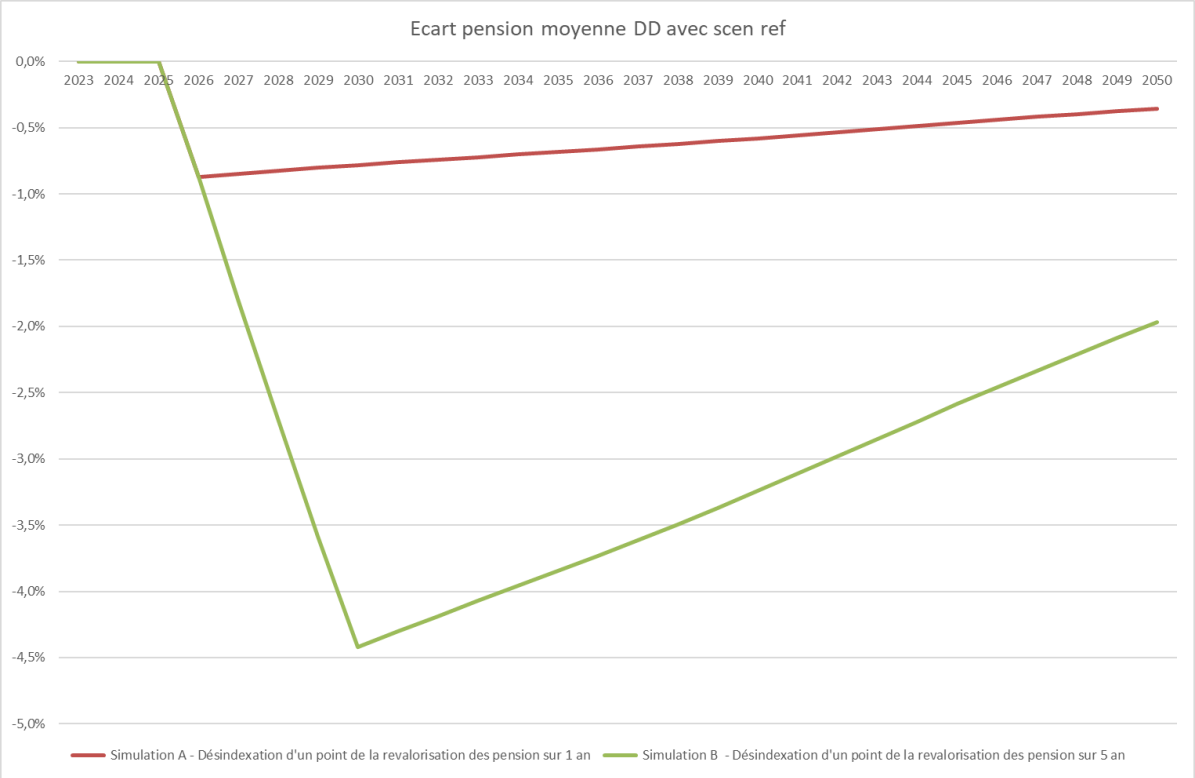
2.4.5. Ecart sur les dépenses de pension des droits directs – partie Invalidité



2.4.6. Ecart sur les dépenses de pension des droits directs – Total



2.4.7. Ecart sur le montant moyen de la pension du stock de droits directs



2.4.8. Ecart sur l'IM moyen à la liquidation

Ces simulations n'ont pas d'effet sur l'IM à la liquidation.

2.4.9. Ecart sur le montant des cotisations

Ces simulations n'ont pas d'effet sur les masses de cotisations.

2.5. Annexe 5 : Variantes de sensibilité sur recettes et dépenses

2.5.1. Ecarts sur les effectifs de pensionnés de droits direct en moyenne annuelle

Ces simulations ne modifient pas les effectifs de pensionnés de droits direct en moyenne annuelle.

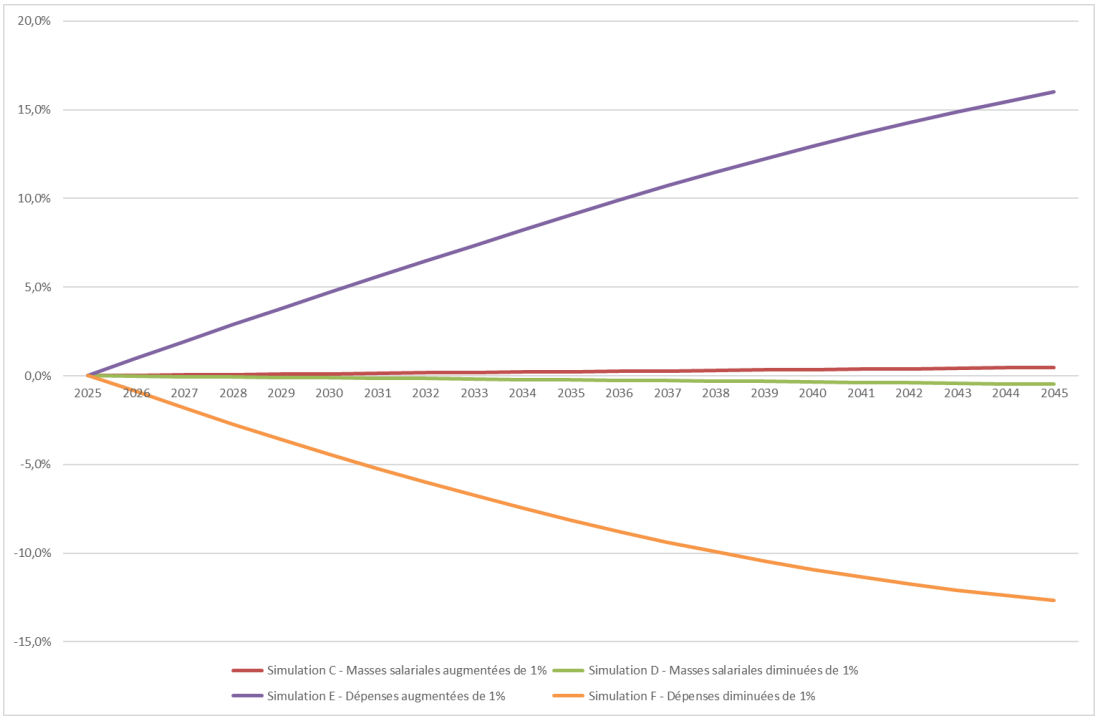
2.5.2. Age moyen de départ à la retraite du flux de départs

Ces simulations ne modifient l'âge moyen de départ à la retraite.

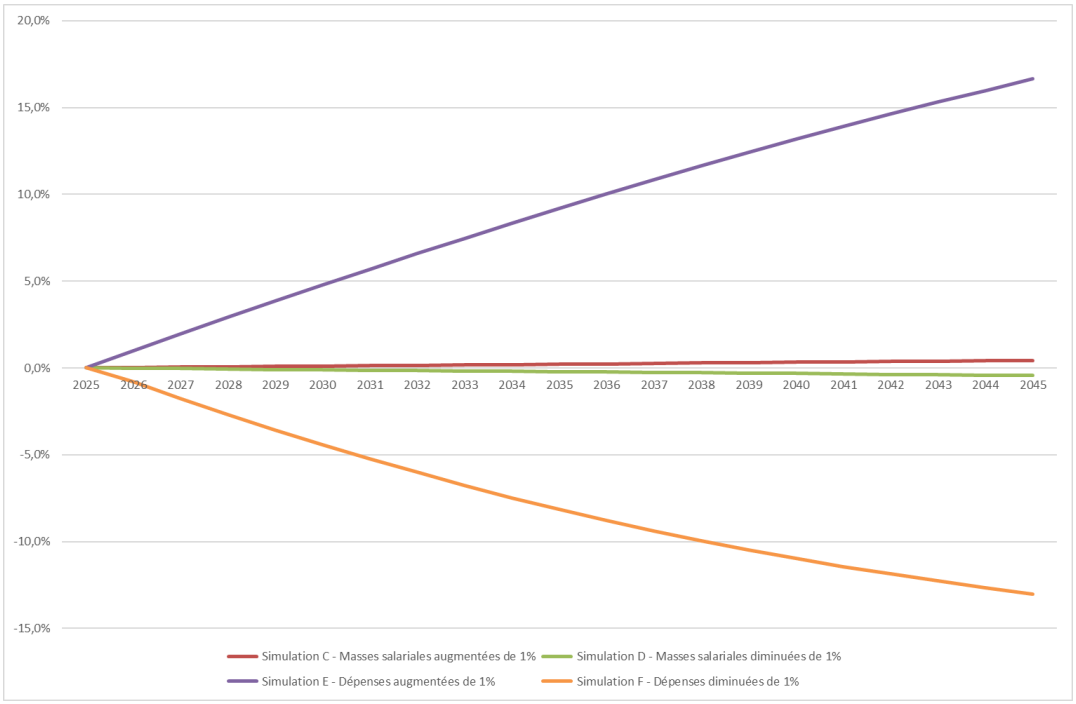
2.5.3. Durée d'assurance moyenne du flux de départs

Ces simulations ne modifient pas la durée d'assurance moyenne du flux.

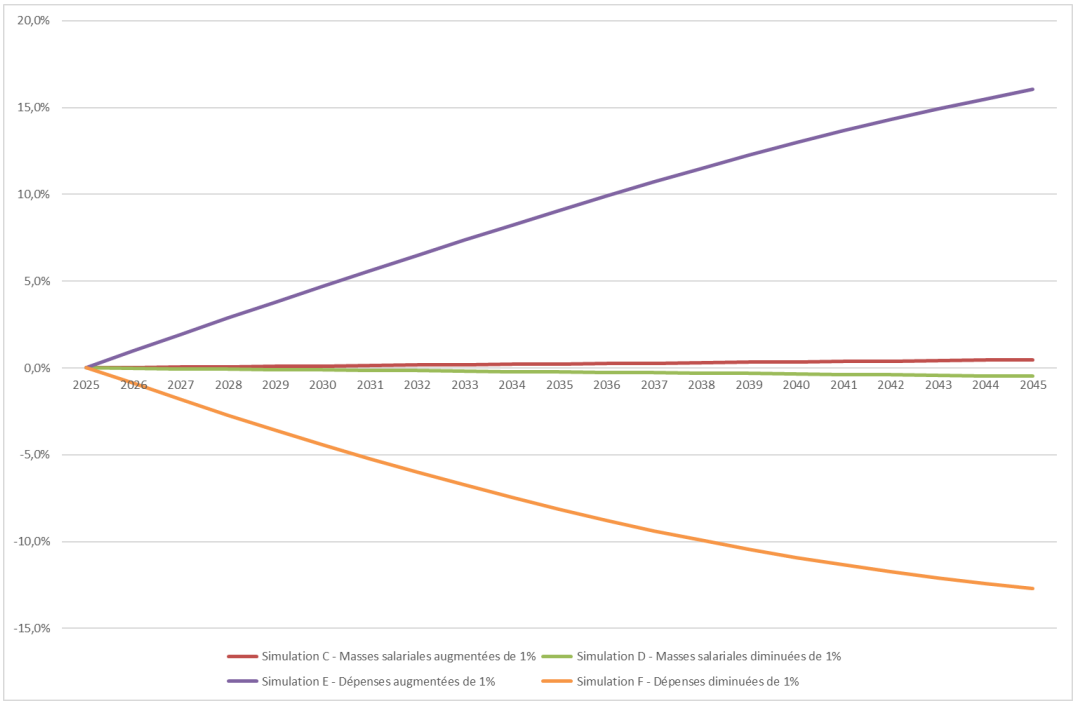
2.5.4. Ecart sur les dépenses de pension des droits directs – partie vieillesse



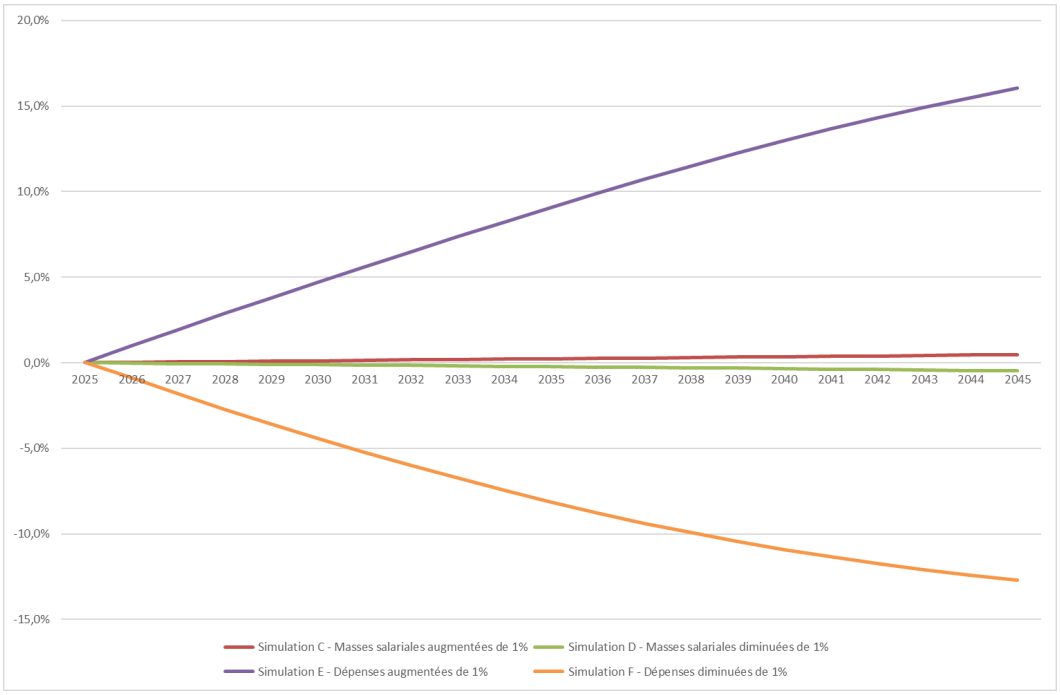
2.5.5. Ecart sur les dépenses de pension des droits directs – partie Invalidité



2.5.6. Ecart sur les dépenses de pension des droits directs – Total



2.5.7. Ecart sur le montant moyen de la pension du stock de droits directs



2.5.8. Ecart sur l'IM moyen à la liquidation

Ces simulations ne modifient pas l'IM moyen à la liquidation car elles impactent les valeurs du point ou le niveau de la revalorisation des pensions.

2.5.9. Ecart sur le montant des cotisations



ANNEXE XIII

Recouvrement et contrôle des créances sociales sur les employeurs territoriaux et hospitaliers

SOMMAIRE

1. LA REPRISE DE LA DETTE DE LA CNRACL A ÉTÉ ASSURÉE DANS LE CADRE DE SOUTIENS PLUS GLOBAUX AUX ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN PARTICULIER CONCERNANT LE SECTEUR HOSPITALIER ET JUSTIFIE DE METTRE UN TERME AUX IMPAYÉS ENTRE SECTEURS PUBLICS 1

1.1. La reprise de la dette de la CNRACL à la suite de la pandémie de Covid 19, s'est accompagnée de mesures de soutiens aux établissements de santé et aux collectivités territoriales 1

1.2. Le rapport de 2024 soulignant la nécessité de prendre en compte les impayés de cotisations et d'y apporter des solutions afin de soulager la CNRACL 2

2. LE RECOUVREMENT DES CRÉANCES SOCIALES ET FISCALES DES EMPLOYEURS HOSPITALIERS ET TERRITORIAUX A DONNÉ LIEU À DES ACTIONS SPÉCIFIQUES MAIS QUI RESTENT PARTIELLES 3

2.1. Les employeurs hospitaliers et territoriaux relèvent d'opérations de recouvrement menées par une pluralité d'acteurs publics 3

2.2. Les conditions dans lesquelles ce recouvrement intervient sont dérogatoires par rapport au droit commun 4

2.3. Des difficultés importantes rencontrées en matière de recouvrement 5

2.4. Un cadre général paradoxal, du fait de la circularité des financements 6

2.5. Une attention forte du conseil d'administration de la CNRACL 7

2.6. Un projet d'unification des activités de gestion financière, du recouvrement et du contrôle finalement ajourné 7

3. UNE ATTENTION PARTICULIÈRE ET RENOUVELÉE DOIT ÊTRE APPORTÉE AUX SITUATIONS D'IMPAYÉS QUI VONT À L'ENCONTRE DES INTÉRÊTS FINANCIERS ET DE GESTION DE LA SPHÈRE PUBLIQUE 8

3.1. Une situation d'impayés qui s'est fortement dégradée pour la CNRACL et portée par les situations débitrices des établissements publics sanitaires et médico sociaux 8

3.1.1. Un constat assuré par la mission dès la phase de cadrage sur le champ CNRACL 8

3.1.2. Une dégradation forte de la situation financière des établissements publics de santé qui a été confirmée par les services statistiques 9

3.2. Des situations d'impayés confortés du côté de l'ERAFP mais, contrairement à la CNRACL, des restes à recouvrer relevant largement du secteur des collectivités territoriales et non de celui de la santé 9

3.3. Les données de contrôle et de recouvrement du réseau des Urssaf permettent de disposer d'un regard complémentaire et de cerner un mouvement de hausse très fort des impayés côté de l'Urssaf caisse nationale 11

3.3.1. Un taux de restes à recouvrer relativement plus bas pour les employeurs territoriaux et hospitaliers que sur le secteur privé qui cache des disparités sectorielles très fortes 12

3.3.2. Des montants restant à recouvrer en croissance constante, du fait des employeurs hospitaliers, depuis 2019 13

3.3.3. L'analyse des montants redressés à la suite de contrôle souligne, a contrario, une meilleure maîtrise de la réglementation par les employeurs hospitaliers que par les employeurs territoriaux 14

3.4. Une absence de coopération ou de dialogue entre entités responsables qui apparait hautement contreproductive 16

3.4.1. La mission n'a pas eu connaissance de démarche cohérente et structurée de coopération entre régimes 16

3.4.2. En l'absence de coopération, des possibilités d'optimisation sont ouvertes aux créanciers publics en l'état actuel du droit et des pratiques 17

3.4.3. Des cas particuliers démontrent le chemin à privilégier ou celui qui serait à écarter 17

3.5. La hausse des taux de cotisations est nécessaire au financement du régime, elle risque d'avoir des effets importants sur les niveaux d'impayés 18

1. La reprise de la dette de la CNRACL a été assurée dans le cadre de soutiens plus globaux aux administrations publiques en particulier concernant le secteur hospitalier et justifie de mettre un terme aux impayés entre secteurs publics

1.1. La reprise de la dette de la CNRACL à la suite de la pandémie de Covid 19, s'est accompagnée de mesures de soutiens aux établissements de santé et aux collectivités territoriales

La dernière opération de reprise de dette intervenue en 2020[1] **a été effectuée pour des raisons d'ordre conjoncturel : la crise sanitaire de la Covid 19** a conduit à une crise sociale, économique et financière. Les administrations de sécurité sociale ont dû faire face à des dépenses soutenues, alors que leurs recettes s'effondraient. Le nouveau transfert a conduit à repousser la date de fin des missions de la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) de 2024 à 2033. Les montants repris sont de 136 Mds€. Ils correspondent à 31 Mds€ au titre des déficits passés ; 13 Mds€ pour la reprise d'un tiers de la dette des hôpitaux publics ; 92 Mds€ au titre des déficits sociaux prévisionnels 2020-2023 liés à la crise ainsi qu'aux investissements dans les établissements publics de santé (« Ségur de la santé »).

La reprise des dettes concernant la CNRACL peut apparaître relativement modeste en ce qu'elle ne représente que moins d'1% de la dette sociale transférée à compter de 2020. Les déficits transférés ne concernent en outre que les déficits passés et pas directement les déficits à venir, comme cela est prévu pour les autres branches et entités relevant du régime général. Avant la LFSS pour 2026, la dette de la branche retraite du régime général (caisse nationale d'assurance vieillesse - CNAV) a été reprise à hauteur de 2,7 Mds€ ; la dette du fonds de solidarité vieillesse (FSV) a été reprise à hauteur de 13,4 Mds€. Au total, le risque vieillesse au sens strict (CNAV et CNRACL) correspond à 2,9% et au sens élargi (intégrant le FSV) à 12,8% des montants repris par la Cades.

Mais, dans une autre approche, le secteur des collectivités territoriales et des établissements sanitaires publics a bénéficié de cette reprise de dette à trois égards : la reprise de la dette de la CNRACL à hauteur de 1,3 Md€ au titre des déficits passés, **la reprise de la dette des hôpitaux, les soutiens apportés au secteur hospitalier.** Ce précédent est lié directement à la spécificité de la crise liée à la Covid 19 et peut s'expliquer à ce titre[2]. Toutefois, s'agissant d'un régime de retraite en répartition, le principe applicable est celui de l'équilibre entre les recettes et les dépenses, la dette accroissant le transfert inter générationnel, déjà à l'œuvre.

[1] Voir Loi organique n°2020-991 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie.

[2] Voir, sur ces questions, les travaux de la Cour des comptes et du Haut conseil au financement de la protection sociale (HCFIPS). Par exemple, HCFIPS (avec le HCAAM et le HCFEA), *Pour un redressement durable de la Sécurité sociale*, juillet 2025.

Ces soutiens directs doivent aussi être rapprochés des soutiens apportés de manière indirecte dans le cadre des débats intervenus sur les lois financières (lois de finances et lois de financement). Les collectivités territoriales ont donné lieu à des réflexions spécifiques[3]. Par ailleurs, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie a augmenté de manière significative depuis 2021. L'ampleur de la prise en compte des impacts, en recettes et en dépenses, de la crise économique et sociale, issue de la pandémie, pour chaque secteur de dépenses, continue à donner lieu à des débats qui ne relèvent pas du champ de la présente mission. Il est cependant incontestable que les employeurs hospitaliers et territoriaux ont été envisagés de manière spécifique du fait de leur exposition aux difficultés résultant de la crise de la Covid 19.

1.2. Le rapport de 2024 soulignant la nécessité de prendre en compte les impayés de cotisations et d'y apporter des solutions afin de soulager la CNRACL

Les travaux précédents[4] des inspections générales avaient mis en avant la nécessité de « *soulager la CNRACL du poids des impayés* » (encadré 1).

Encadré 1 : Les travaux de 2024 et la nécessité de « *soulager la CNRACL du poids des impayés* » (paragraphe 242 du rapport)

« Au 31 décembre 2023, 86 employeurs défaillants sont recensés par la caisse des dépôts et consignations, pour des créances qui s'élèvent à 400 M€. Les deux tiers de ces impayés sont concentrés sur une dizaine d'employeurs (neuf hôpitaux et une commune).
Ces employeurs font l'objet d'un suivi précis, en particulier les 15 plus importants, (quatorze hôpitaux et une commune), qui cumulent 80 % des créances non recouvrées.
Des démarches contentieuses sont en cours. La loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public dispose en son II que « Lorsqu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée a condamné une collectivité locale ou un établissement public au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même, cette somme doit être mandatée ou ordonnancée dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de justice. A défaut de mandatement ou d'ordonnancement dans ce délai, le représentant de l'Etat dans le département ou l'autorité de tutelle procède au mandatement d'office. *» Cette disposition engage la responsabilité personnelle des ordonnateurs (Article L. 131-14 du code des juridictions financières).*
La suite du texte dispose que l'incapacité de l'établissement public ou de la collectivité locale à procéder au paiement, ne saurait s'opposer à l'exécution des décisions de justice. En effet, « en cas d'insuffisance de crédits, le représentant de l'Etat dans le département ou l'autorité de tutelle adresse à la collectivité ou à l'établissement une mise en demeure de créer les ressources nécessaires ; si l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement n'a pas dégagé ou créé ces ressources, le représentant de l'Etat dans le département ou l'autorité de tutelle y pourvoit et procède, s'il y a lieu, au mandatement d'office. »
En dernier ressort, la responsabilité de pourvoir au dégagement ou à la création de la ressource nécessaire au paiement échoit au préfet pour les collectivités locales et au directeur général de l'Agence régionale de santé pour les établissements hospitaliers. »

Source : Mission IGA / IGAS / IGF de 2024.

[3] Voir, par exemple, Fabien Genet, sénateur, *Impact de l'épidémie de Covid-19 sur les finances communales*, Question écrite n°21194, 15ème législature ; Éliane Assassi, sénatrice et plusieurs de ses collègues, *Proposition de loi n°495 visant à soutenir les collectivités territoriales suite à la crise du covid-19*, Sénat session ordinaire de 2019-2020, enregistré à la Présidence du Sénat le 9 juin 2020.

[4] Yannick Le Guillou, Vincent Ruol, Laurent Trupin et Bastien Sayen, *Situation financière de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales - Bilan et perspectives*, mai et octobre 2024, IGA / IGAS / IGF, 23107R / 2023-104R / 2023-M-104-02.

2. Le recouvrement des créances sociales et fiscales des employeurs hospitaliers et territoriaux a donné lieu à des actions spécifiques mais qui restent partielles

2.1. Les employeurs hospitaliers et territoriaux relèvent d'opérations de recouvrement menées par une pluralité d'acteurs publics

Les établissements publics sanitaires ou médico sociaux et les collectivités territoriales peuvent être redevables, de manière spécifique ou dans le cadre de droit commun, d'impositions de toutes natures. Elles les acquittent dans ce cadre auprès des entités compétentes soit les services de la direction générale des finances publiques (DGFIP) ou de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI).

En ce qui concerne les prélèvements sociaux ou assis sur salaires, ces entités sont amenées à déclarer et verser les montants dus :

- aux unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (**Urssaf**) en ce qui concerne la contribution sociale généralisée, la contribution au remboursement de la dette sociale, la contribution de solidarité autonomie, les prélèvements annexes et les cotisations au titre de la maladie ou de la famille le cas échéant ;
- **aux caisses de retraite de base**, les cotisations, salariales et patronales, dues à ce citre donc soit au service des retraites de l'Etat (**SRE**), soit à la **CNRACL**, soit aux Urssaf intervenant pour le compte de la **CNAV** ;
- **le cas échéant, aux caisses de retraite complémentaire** que sont l'**Agirc-Arrco**[5] et l'Institution de retraite complémentaire des agents non-titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (**IRCANTEC**) ;
- aux acteurs additionnels que sont, d'une part, l'établissement gérant le régime additionnel de la fonction publique (Établissement de Retraite Additionnelle de la Fonction Publique - **ERAFP**) et les **organismes complémentaires** pouvant intervenir en tout ou partie à la place de l'employeur ou de manière complémentaire à celui-ci (au titre des couvertures « santé » ou « prévoyance »).

Du fait de la pluralité des statuts socio-professionnels des agents qu'ils emploient[6], les employeurs territoriaux et hospitaliers sont donc confrontés à des interlocuteurs différents selon la nature de la créance qu'ils doivent acquitter. Les organismes complémentaires peuvent cependant intervenir dans un cadre unifié. La diversité apparente des régimes de la fonction publique doit être tempérée en ce que la CNRACL, l'IRCANTEC et l'ERAFP sont pour les fonctions de recouvrement et de gestion des droits largement mis en œuvre par la direction des politiques sociales de la caisse des dépôts et consignations (CDC). **Si les entités de recouvrement sont différentes, les procédures et démarches de recouvrement qu'elles peuvent mobiliser afin de veiller au respect des obligations sociales sont largement similaires.**

---

[5] Soit, respectivement, l'association générale des institutions de retraite des cadres (Agirc) créée le 14 mars 1947 et, pour les non-cadres, l'association des régimes de retraite complémentaire (Arrco), créée le 8 décembre 1961.

[6] Voir annexes 4 - *Analyse de l'évolution des rémunérations et des effectifs employés dans les entités relevant des fonctions publiques hospitalières et territoriales au travers des déclarations sociales* ; 5 - *Analyse des évolutions à caractère systémique de la CNRACL et des autres évolutions pouvant avoir des effets sur l'architecture du système de retraites* ; 10 - *Les évolutions de la population affiliée et des recettes de la CNRACL et les impacts des hausses de taux sur les stratégies d'emploi*.

2.2. Les conditions dans lesquelles ce recouvrement intervient sont dérogatoires par rapport au droit commun

Le recouvrement, amiable et forcé, s'articule autour de deux procédures de droit commun prévues par les textes pour les personnes morales ou physiques redevables de cotisations et de contributions sociales :

- **le recouvrement amiable repose sur l'émission d'une mise en demeure** de payer de l'organisme débiteur vers le redevable[7] ;
- le **recouvrement forcé prend effet avec la demande en paiement** par l'organisme débiteur vers le redevable[8].

La réalisation de ces actes successivement permet de mettre en échec le risque de prescription des créances sociales en principal et en accessoire, le cadre commun précisant que ces dettes sont prescrites « *par trois ans à compter de la fin de l'année civile au titre de laquelle elles sont dues* »[9]. L'employeur est chargé non seulement d'acquitter les cotisations et contributions sociales dont il est redevable en tant qu'employeur mais aussi de précompter les cotisations et contributions à la charge du salarié ou de l'agent[10]. En ce que l'intervention de l'employeur est ici différente, le fait de ne pas procéder à ce précompte et de ne pas verser les cotisations et contributions à la charge du salarié constitue, en cas de récidive, un délit *« puni d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 3 750 euros ou de l'une de ces deux peines seulement.* »[11]

En ce qui concerne les personnes physiques ou les personnes morales de droit privé, les organismes de recouvrement compétents et, au premier chef, les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (**Urssaf**), **ont la capacité d'émettre une contrainte**[12] **qui a « *tous les effets d'un jugement et confère notamment le bénéfice de l'hypothèque judiciaire* »**. Sur la base de la contrainte, l'organisme peut ainsi obtenir par tous moyens le paiement de sa créance.

Une telle procédure n'est en revanche pas mobilisable pour les personnes et collectivités de droit public, du fait du principe d'insaisissabilité des biens publics. L'article L. 2311-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPP) pose ainsi que « *Les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1*[13] *sont insaisissables.* »

---

[7] Voir article L. 244-2 du code de la sécurité sociale.

[8] Voir article L244-8-1 du code de la sécurité sociale.

[9] Voir article L. 244-3 du code de la sécurité sociale.

[10] Voir article L. 243-1 du code de la sécurité sociale.

[11] Voir article L. 244-6 du code de la sécurité sociale.

[12] Voir article L. 244-9 du code de la sécurité sociale.

[13] Cet article L 1 du code général de la propriété des personnes publiques dispose « *Le présent code s'applique aux biens et aux droits, à caractère mobilier ou immobilier, appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales et à leurs groupements, ainsi qu'aux établissements publics.* » Les collectivités territoriales et leurs groupements tout comme les établissements publics de santé et leurs groupements entrent donc bien dans le champ d'application de ce principe d'insaisissabilité qui avait à l'origine une base jurisprudentielle et a ensuite été reconnu au niveau législatif.

Par ailleurs, là où les dettes fiscales et sociales d'une personne physique ou morale **de droit privé**[14] **peuvent être examinées conjointement par les créanciers publics fiscaux et sociaux au sein de la commission des chefs de services financiers (CCSF)**[15]**, cette instance n'est pas compétente pour les personnes morales de droit public.** Ces dernières ne peuvent donc saisir conjointement à ce titre les administrations fiscales et douanières et les organismes de recouvrement social.

Le cadre de recouvrement est donc ici dérogatoire à trois égards, aux plans juridique, procédural et s'agissant des instances compétentes :

- les modalités de droit commun de recouvrement par la contrainte ne peuvent être mobilisées pour les personnes morales de droit public que sont les collectivités territoriales et les établissements publics sanitaires et médico sociaux ;
- partant, le recouvrement est en pratique différent, tant dans les systèmes d'information des organismes qui sont largement issus d'une volonté de recouvrer les créances auprès des personnes privées que dans les procédures ; là où souvent les « parcours » de recouvrement sont automatisés et gérés par le système d'information, ils doivent être - pour les personnes publiques- gérés « à la main » et dans le cadre de procédures spécifiques de recouvrement requérant par exemple, s'agissant du recouvrement forcé, l'intervention d'un juge là où la contrainte signifiée aux personnes de droit privé a tous les effets d'un jugement ;
- quand bien même un employeur territorial ou hospitalier rencontrerait des difficultés à s'acquitter de ses obligations sociales ou fiscales, il ne peut saisir, comme le peuvent les cotisants de droit privé, la CCSF ; cette instance ne peut avoir à connaître des dossiers de cotisants publics.

Pour les cotisants du secteur public, le cadre est donc tout à fait singulier. D'autant plus que la pluralité des acteurs de recouvrement social est combinée à des interventions variables de ceux -ci. Ainsi, seules les Urssaf disposent de corps de contrôle sur pièces et sur place (contrôles et inspecteurs agrées et assermentés dont les constats font foi jusqu'à preuve du contraire) : les autres entités de recouvrement sont donc amenées à opérer des contrôles différents. Elles ne sont pas en mesure de tirer les conséquences des constats opérés par les Urssaf. Cela concerne au premier chef la direction des politiques sociales de la CDC qui est l'opérateur des régimes de la CNRACL, de l'Ircantec et de l'Erafp.

2.3. Des difficultés importantes rencontrées en matière de recouvrement

Le fait que les personnes publiques relèvent d'un cadre spécifique de recouvrement et de contrôle n'est pas forcément en tant que tel objet de débat ou d'analyses : les personnes publiques exercent des missions et sont dans des fonctions différentes que celles assurées par des personnes de droit privé[16].

---

[14] Voir service-pubic.fr « *La commission départementale des chefs des services financiers (CCSF) peut être saisie par une entreprise (société ou entreprise individuelle) qui exerce une activité commerciale, artisanale, libérale ou agricole.* »

[15] Voir en particulier l'article D. 626-14 du code de commerce, le décret n°2007-686 du 4 mai 2007 instituant dans chaque département une commission des chefs des services financiers et des représentants des organismes de sécurité sociale et de l'assurance chômage (CCSF), le Bofip (n°BOI-REC-PREA-20-10-20 modalités et mesures préalables à l'action en recouvrement - Suspension des poursuites – Plans de règlement accordés par la CCSF).

[16] On peut cependant souligner que les personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public, telles que les caisses de sécurité sociale ou l'Agirc-Arrco ne relèvent pas directement du champ des normes applicables aux personnes publiques et peuvent donc faire l'objet de procédures de recouvrement ou de contrôle dans les conditions de droit commun. Cela n'est pas le cas des autres intervenants que sont le SRE ou la CDC par exemple.

De plus, il existe une sorte de présomption de probité à leur endroit en ce que **le cadre normatif estime que les personnes publiques sont le plus souvent plus enclines à spontanément respecter leurs obligations. Si ces principes ont leur cohérence propre, ils posent difficulté dans des cadres spécifiques de défaillance** de la personne publique concernée. Ainsi, **les opérations de recouvrement et de contrôle sont par nature plus complexes :**

- elles sont **spécifiques et dédiées**, relevant souvent non de traitements informatiques mais d'interventions directes et manuelles ; donc plus lourdes en gestion ;
- **le cadre de recouvrement est** tout à fait **dérogatoire** et *sui generis*, il contraint les organismes pour obtenir l'exécution forcée de la créance à disposer d'un jugement ce qui entraîne n forcément des délais et des incertitudes temporelles et procédurales ;
- **les relations avec les personnes publiques sont, par nature, plus délicates** que celles avec des personnes privées ;
- **les actions de recouvrement engagées le sont avant tout afin d'écarter le risque de prescription** ; les interventions, notamment dans le cas où les difficultés financières conduisent le cotisant public à ne pas reverser les cotisations salariales précomptées[17] sont plus complexes et lentes auprès des personnes publiques qu'auprès des personnes privées ;
- **les délais résultant des modes de constat et d'exécution** de la créance auprès des personnes publiques **conduisent à des majorations de retard et des pénalités potentiellement importantes**, du fait des délais propres aux actions devant être conduites vis-à-vis des personnes publiques ;
- **il n'existe pas de cadre formalisé d'échange** ; si des échanges peuvent intervenir ente les Urssaf et les directions régionales ou départementales des finances publiques (DRFiP-DDFiP), ils sont largement dépendants de la volonté des acteurs locaux et ne revêtent pas de caractère contraignant comme les CCSF ; il n'existe pas de lieu organisé de traitement des difficultés financières des collectivités territoriales ou de leurs groupements ou des établissements publics sanitaires et médico sociaux associant l'ensemble des acteurs concernés (**Urssaf, DDFiP et préfecture ou** agence régionale de santé – **ARS** par exemple).

2.4. Un cadre général paradoxal, du fait de la circularité des financements

La mission présente par ailleurs[18] **le caractère circulaire des financements publics aux régimes d'assurance retraite et invalidité des agents publics** : tout besoin de financement, lié à une insuffisance de recettes, à un surcroît de dépenses ou encore à l'endettement a vocation, à terme, à se concrétiser par des prélèvements supportés par les ménages et les entreprises.

[17] Le fait de ne pas reverser les montants précomptés entraîne l'application des peines prévues pour les contraventions de cinquième classe, en vertu des dispositions de l'article R. 244-3 du code de la sécurité sociale, soit une amende de 1 500 euros. En cas de récidive dans le délai de trois ans, le code de la sécurité sociale prévoit, en son article L. 244-6, une peine de deux ans d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende. Voir également Conseil constitutionnel, Commentaire de la décision n° 2011-161 QPC du 9 septembre 2011, *Mme Catherine F., épouse L.* (sanction de la rétention de précompte des cotisations sociales agricoles).

[18] Voir annexe 4 - *Analyse de l'évolution des rémunérations et des effectifs employés dans les entités relevant des fonctions publiques hospitalières et territoriales au travers des déclarations sociales.*

L'existence d'impayés constitue donc une atteinte au principe de redistribution consubstantiel au système soit que les charges d'un exercice déterminé sont financées par cette personne publique sur la base des ressources prélevées sur les ménages ou les entreprises. Les impayés éventuels ont, dans tous les cas, vocation à terme à être financés par des prélèvements obligatoires.

2.5. Une attention forte du conseil d'administration de la CNRACL

La direction des politiques sociales de **la CDC intervient sur la base des demandes d'action arrêtées par le conseil d'administration dans le cadre de délibérations spécifiques.**

Ainsi, selon les services de la CDC : « *Depuis 2023, 9 contentieux ont été engagés par le service juridique sur décision du conseil d'administration (critères cumulatifs : dette de plus de 5 M€ ; de plus de 5 ans ; aucune perspective de recouvrement amiable). Une seule affaire a été jugée à date. En dépit de sa condamnation, le CH d'Ajaccio ne régularise pas sa situation. Au contraire, sa dette vis-à-vis du régime poursuit sa croissance.* »[19]

Le conseil d'administration est donc plus que sensibilisé aux impayés. Il les suit de manière régulière, décide des poursuites à diligenter le cas échéant et constate les difficultés rencontrées en matière de recouvrement.

2.6. Un projet d'unification des activités de gestion financière, du recouvrement et du contrôle finalement ajourné

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2020[20] **avait prévu**, dans le cadre de la rationalisation de l'organisation des gestions financières, du recouvrement et du contrôle des organismes sociaux **le transfert au réseau Urssaf des opérations de recouvrement et de contrôle des cotisations et contributions** assurées par l'Agirc-Arrco, la CNRACL, le fonds pour l'emploi hospitalier (FEH), l'IRCANTEC, la Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (CRPCEN), et la Caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes (CAVIMAC).

Par conséquent, **étaient concernés plusieurs régimes** (CNRACL, ERAFP, FEH IRCANTEC) **pour lesquels** c'est la direction des politiques sociales de **la CDC** qui **intervient actuellement** en matière de recouvrement des montants dus. Cette volonté de transférer les fonctions de recouvrement et de contrôle a entraîné de fortes réactions des partenaires sociaux gérant l'Agirc-Arrco[21]. Un premier report du transfert au 1er janvier 2024 a été arrêté par le législateur[22]. **Finalement, le transfert a été abandonné : l'annonce de cette annulation a été faite en janvier 2023.**

---

[19] Note du 1er juillet 2025 transmise à la mission qui pose également la question des champs de responsabilité du conseil d'administration et de l'opérateur en matière de recouvrement de créances.

[20] Voir l'article 18 de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020 et le décret n° 2021-1532 du 26 novembre 2021 relatif aux modalités de transfert du recouvrement des cotisations destinées au financement du régime de retraite complémentaire obligatoire mentionné à l'article L. 921-4 du code de la sécurité sociale qui avait prévu une entrée en vigueur de cette réforme à compter du 1er janvier 2023.

[21] Voir, par exemple, Valérie Forgeront, Retraite complémentaire : le gouvernement abandonne le transfert du recouvrement des cotisations. Une victoire pour FO, Les articles de L'InFO militante, samedi 14 janvier 2023, https://www.force-ouvriere.fr/.

[22] Voir l'article 7 de la loi n°2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023.

Si les raisons pour lesquelles le transfert du recouvrement de l'Agirc – Arrco vers les Urssaf sont largement documentées, celles justifiant l'annulation du transfert des opérations de recouvrement de la direction des politiques sociales **de la CDC vers les Urssaf n'ont pu être précisées à la mission**. Il convient de rappeler que, d'ores et déjà, une large part de la gestion financière est confiée à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale qui procède, pour le compte de la CNRACL et dans les limites arrêtées par la loi de financement de la sécurité sociale chaque année, aux opérations d'emprunt de nature à répondre à ses besoins.

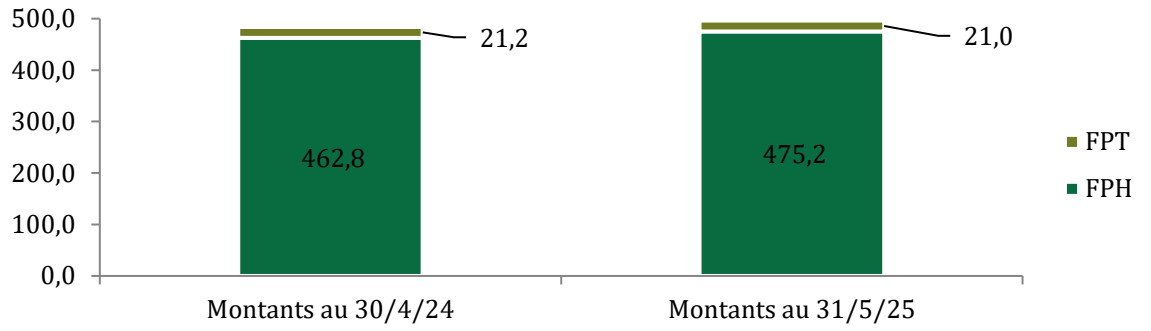
3. Une attention particulière et renouvelée doit être apportée aux situations d'impayés qui vont à l'encontre des intérêts financiers et de gestion de la sphère publique

3.1. Une situation d'impayés qui s'est fortement dégradée pour la CNRACL et portée par les situations débitrices des établissements publics sanitaires et médico sociaux

3.1.1. Un constat assuré par la mission dès la phase de cadrage sur le champ CNRACL

Les données arrêtées à mai 2025[23] faisaient état, **malgré les mesures de soutien intervenues à la suite de la pandémie de Covid 19, d'un niveau** qui demeure **important d'impayés avec une hausse sur le champ CNRACL** de + 2,5 % des montants sur une année mais cette hausse des montants d'impayés est exclusivement portée par les établissements publics sanitaires et médico sociaux (graphique 1).

Graphique 1 : Montants des impayés à la CNRACL – stock apprécié à fin mai 2025 - par secteur

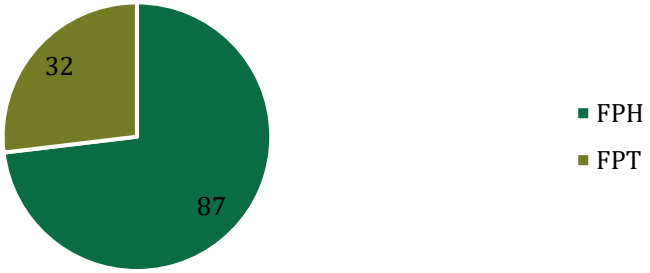


Source : CDC, travaux mission. FPT pour les entités cotisantes relevant de la fonction publique territoriale et FPH pour les entités cotisantes relevant de la fonction publique hospitalière.

Ces impayés sont très concentrés sur un nombre relativement réduit de débiteurs. Ils sont très largement portés, en nombre, par les établissements publics sanitaires et médico-sociaux qui représentent 73% des débiteurs (graphique 2).

[23] Voir annexe 2, *Note de cadrage de la mission*.

Graphique 2 : Nombre de collectivités présentant une dette vis-à-vis de la CNRACL – stock apprécié à fin mai 2025 - par secteur



Source : CDC, travaux mission. FPT pour les entités cotisantes relevant de la fonction publique territoriale et FPH pour les entités cotisantes relevant de la fonction publique hospitalière.

3.1.2. Une dégradation forte de la situation financière des établissements publics de santé qui a été confirmée par les services statistiques

Les travaux de la mission montrent que les déséquilibres constatés en 2020 demeurent. Ils ne peuvent plus être justifiés par un contexte de crise comme celui de la Covid 19.

Ainsi, selon la Drees, la dette hospitalière est croissante[24]. Les impayés de cotisations et de contributions sociales sont de plus en plus importants et largement le fait des établissements de santé, non seulement auprès de la CNRACL mais aussi auprès des autres créanciers sociaux, ce qui justifierait une approche renouvelée et renforcée.

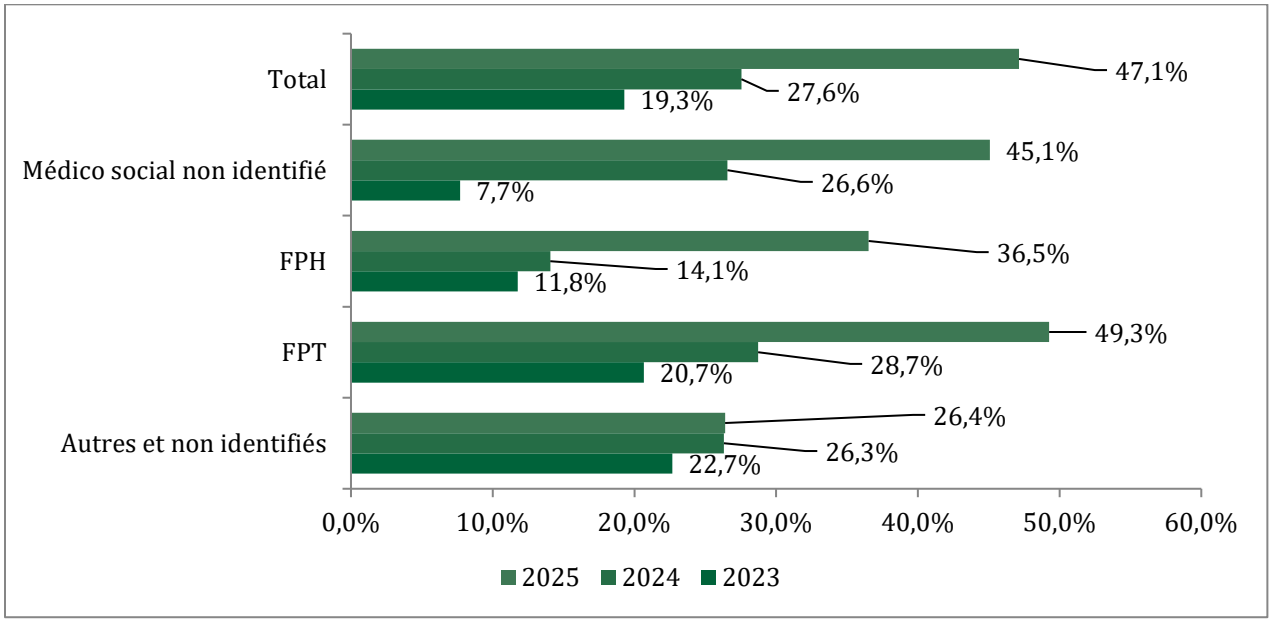
3.2. Des situations d'impayés confortés du côté de l'ERAFP mais, contrairement à la CNRACL, des restes à recouvrer relevant largement du secteur des collectivités territoriales et non de celui de la santé

La mission a demandé à l'ERAFP de solliciter des services de son opérateur, la direction des politiques sociales **de la CDC, des états nominatifs indiquant les situations de restes à recouvrer (le cotisant doit des fonds au régime) et de trop versé (le régime doit des fonds au cotisant qui a trop versé). La mission a par ailleurs croisé ces listes** (voir *infra* 3.2) **avec celles des débiteurs constatés du côté de la CNRACL**. A partir de ces listes, sur la base des dénominations des entités, la mission les a classées en quatre catégories : une catégorie relevant du champ des collectivités territoriales (identifié *via* le sigle « FPT » pour fonction publique territoriale) ; une catégorie relevant du champ des établissements publics sanitaires et médico sociaux (identifiée *via* le sigle « FPH » pour fonction publique hospitalière) ; une catégorie « médicosocial non identifiés » en ce que les établissements peuvent alternativement relever du champ des collectivités territoriaux ou des établissements publics de santé ; enfin une catégorie regroupant l'ensemble des cotisants « non identifiés » qui peuvent donc relever de la fonction publique d'Etat ou des autres secteurs sans qu'il ait été possible de traiter cette catégorie.

[24] Alexandre Cazenave-Lacroutz, Noémie Courtejoie, Clémentine De Champs, Hamid Khaoua (DREES), *La dégradation des comptes financiers des hôpitaux publics se poursuit en 2024 - Premiers résultats sur les établissements de santé en 2024*, Études et résultats, DREES, n°1344 , juillet 2025 (mis à jour en janvier 2026).

Entre 2023 et 2025, les situations de cotisants devant de l'argent à l'ERAFP sont minoritaires mais cette proportion croit très fortement en trois ans : les débiteurs représentent ainsi moins d'une situation sur cinq en 2023 et près d'une sur deux en 2025 (graphique 3).

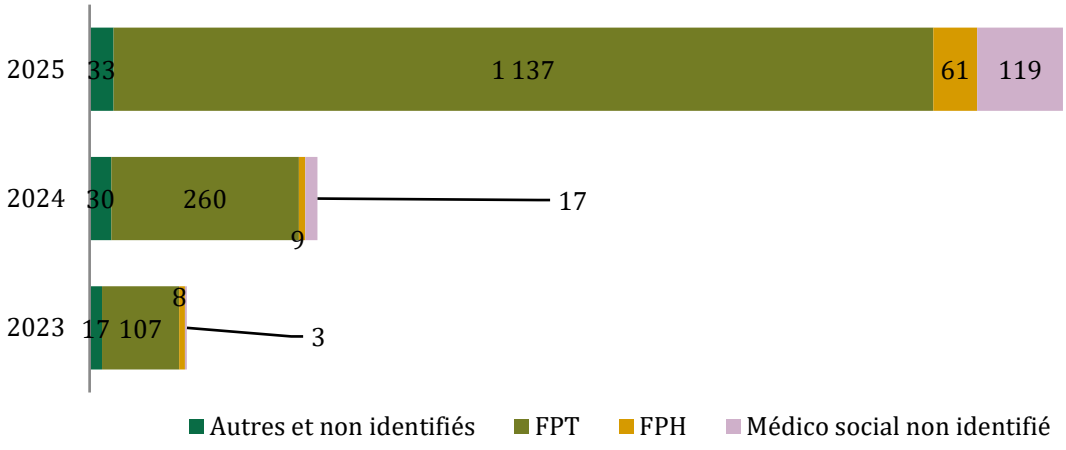
Graphique 3 : Cotisants à l'Erafp devant de l'argent au régime sur l'ensemble des cotisants débiteurs ou créditeurs vis-à-vis du régime - par secteur – en %



Source : CDC, travaux mission. FPT pour les entités cotisantes relevant de la fonction publique territoriale et FPH pour les entités cotisantes relevant de la fonction publique hospitalière.

Le nombre de cotisants devant des fonds au régime augmente très fortement entre 2023 et 2025. Alors que, pour la CNRACL ce sont les débiteurs du secteur de la fonction publique hospitalière qui sont largement prédominants, la structures est notoirement différente pour l'ERAFP puisque ce sont très majoritairement les entités identifiées comme relevant des collectivités territoriales qui sont en situation débitrice vis-à-vis du régime additionnel (graphique 4).

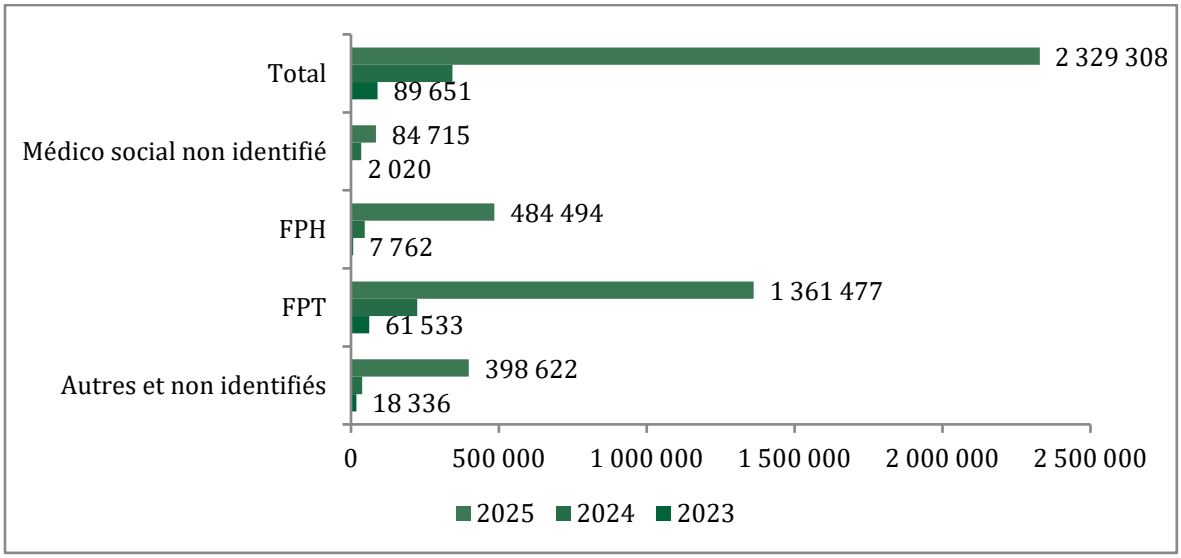
Graphique 4 : Cotisants présentant un débit auprès de l'Erafp – par année - par secteur – en nombre



Source : CDC, travaux mission. FPT pour les entités cotisantes relevant de la fonction publique territoriale et FPH pour les entités cotisantes relevant de la fonction publique hospitalière.

Si les montants dus au régime sont relativement limités, force est de constater, là encore, deux tendances marquantes : la très forte hausse des dettes ente 2023 et 2025 et, tout au long de la période, le poids tout à fait prédominant des collectivités territoriales dans les montants dus au régime (graphique 5).

Graphique 5 : Montants restant à recouvrer par l'Erafp auprès des cotisants - par secteur – en €



Source : CDC, travaux mission. FPT pour les entités cotisantes relevant de la fonction publique territoriale et FPH pour les entités cotisantes relevant de la fonction publique hospitalière.

3.3. Les données de contrôle et de recouvrement du réseau des Urssaf permettent de disposer d'un regard complémentaire et de cerner un mouvement de hausse très fort des impayés côté de l'Urssaf caisse nationale

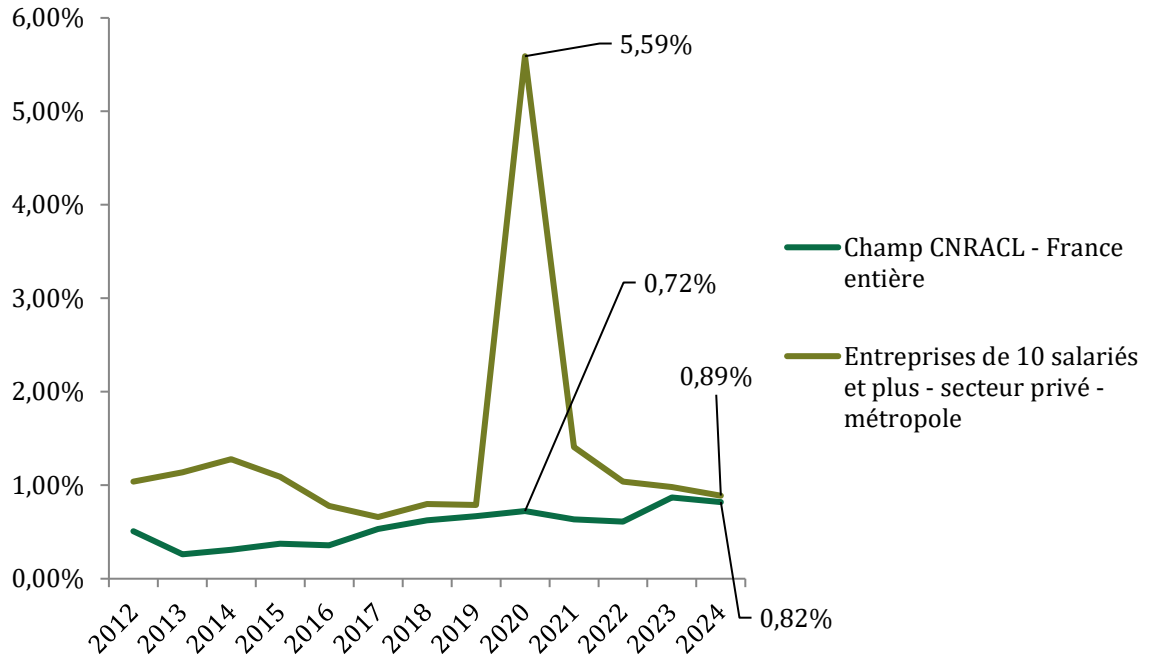
L'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss ou Urssaf – caisse nationale) occupe une **place particulière** en ce que le réseau Urssaf recouvre **auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers des prélèvements à caractère largement non contributifs** en ce qu'ils ne génèrent pas directement des droits mais financent un ensemble de dépenses comme le souligne les clefs d'affectation de la contribution sociale généralisée sur les revenus d'activité, la contribution au remboursement de la dette sociale sur les mêmes revenus ou encore les cotisations maladie ou famille.

Si le versement des montants précomptés sur les rémunérations des agents et dus par les employeurs est une obligation d'ordre public et revêt un caractère contraignant pour les structures d'emploi, le fait de ne pas acquitter ces prélèvements, s'il place le contrevenant en situation de défaut et d'impayés, n'a pas pour conséquence d'empêcher l'ouverture de droits à prestations sociales.

3.3.1. Un taux de restes à recouvrer relativement plus bas pour les employeurs territoriaux et hospitaliers que sur le secteur privé qui cache des disparités sectorielles très fortes

Le taux de restes à recouvrer, apprécié ici comme le rapport à fin décembre de chaque année de l'ensemble des montants dus aux Urssaf et des montants effectivement acquittés **a des déterminants différents selon le secteur d'analyse. Il est relativement indifférent à la situation conjoncturelle pour les employeurs territoriaux et hospitaliers** relevant du champ de la CNRACL. **Du côté des entreprises du secteur privé de 10 salariés et plus, il évolue fortement selon la conjoncture** et connaît un pic au plus fort de la pandémie de Covid 19 (graphique 6). **En 2024, le taux de restes à recouvrer du secteur privé** (0,89% des montants dus restes à recouvrer à fin décembre) **se rapproche ainsi de celui constaté sur le champ des employeurs cotisant à la CNRACL** (0,82%).

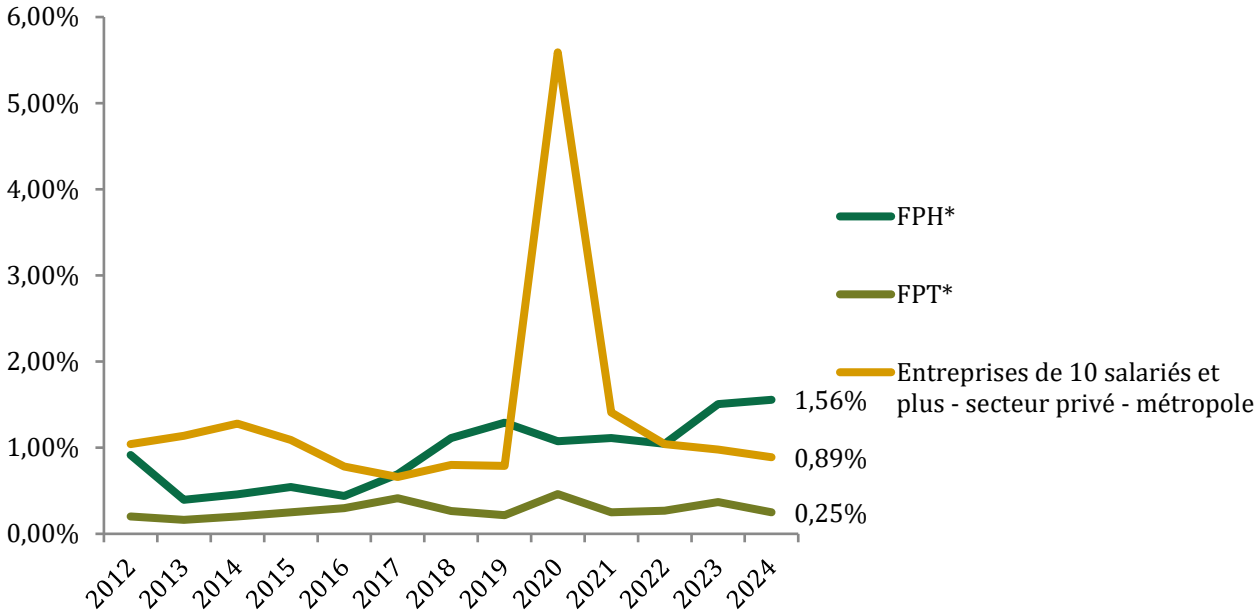
Graphique 6 : Taux de restes à recouvrer à fin décembre de chaque année – entre 2012 et 2024 – en % des montants dus – champ CNRACL et secteur privé



Source : Acoss, travaux mission. Champ France métropolitaine pour le secteur privé et France entière pour les employeurs territoriaux et hospitaliers.

Mais **cette approche doit être largement tempérée par une analyse par secteur d'activité**. Si on distingue les employeurs territoriaux des **employeurs hospitaliers** : ces derniers **présentent des taux de restes à recouvrer supérieurs à ceux du secteur privé entre 2017 et 2024 hormis pendant la période de crise sanitaire**. Il est près de deux fois supérieur à celui du secteur privé en décembre 2024 (1,56 et 0,89%). **Le taux de restes à recouvrer sur les employeurs territoriaux est, pour sa part, relativement stable** (graphique 7).

Graphique 7 : Taux de restes à recouvrer à fin décembre de chaque année – entre 2012 et 2024 – en % des montants dus – employeurs territoriaux, employeurs hospitaliers et secteur privé

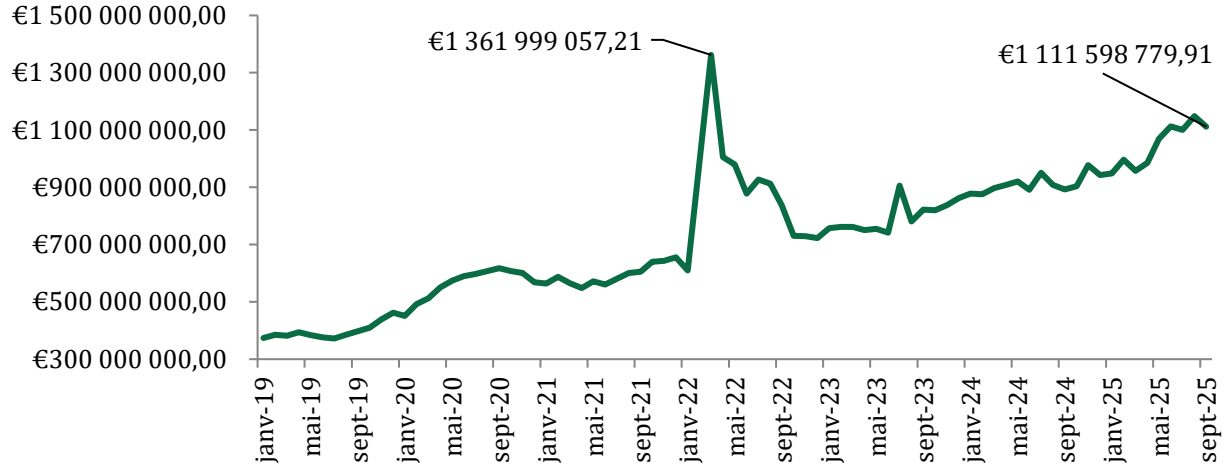


Source : Acoss, travaux mission. Champ France métropolitaine pour le secteur privé et France entière pour les employeurs territoriaux et hospitaliers.

3.3.2. Des montants restant à recouvrer en croissance constante, du fait des employeurs hospitaliers, depuis 2019

Les montants restant à recouvrer par les Urssaf ont connu un pic en mars 2022 mais la tendance est à la hausse constante des montants dus, reflet de difficultés croissantes des employeurs du secteur (graphique 8). Ainsi ces entités du secteur public ne contribuent au financement des missions de service public dans les conditions pouvant être attendues d'employeurs publics et en deçà (voir *supra*) des employeurs privés : **les montants dus sont supérieurs à 1Md€.**

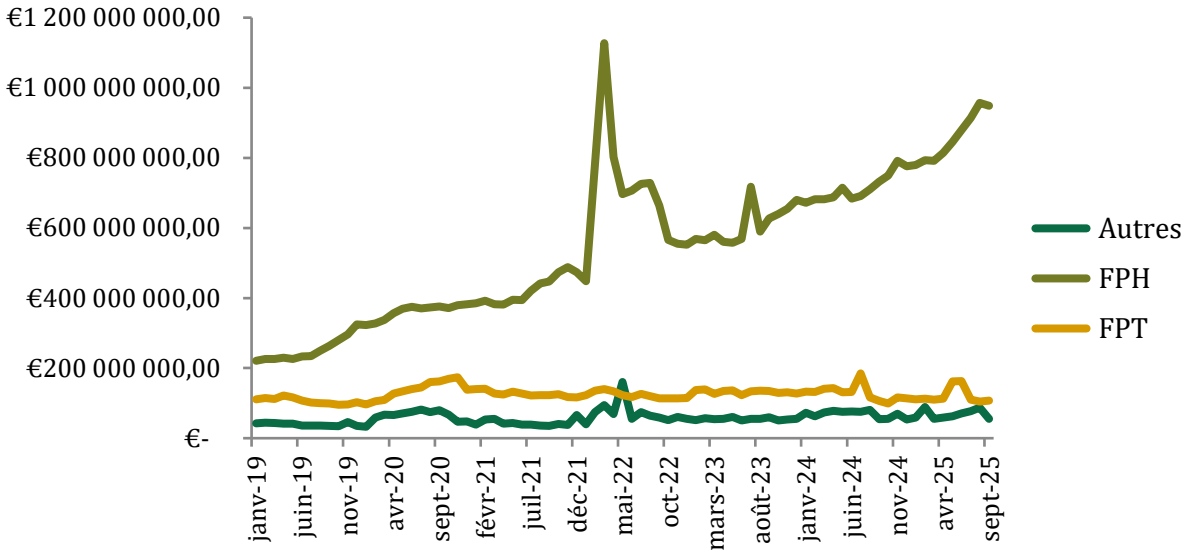
Graphique 8 : Restes à recouvrer à la fin de chaque mois - décembre de chaque année – entre 2019 et 2025 – en € – employeurs territoriaux et employeurs hospitaliers



Source : Acoss, travaux mission. Champ France entière pour les employeurs territoriaux et hospitaliers.

Mais **cette approche globalisante dissimule des très fortes disparités sectorielles puisque cette dynamique est avant tout le fait des employeurs hospitaliers** qui rassemblent la très grande majorité des montants restant à recouvrer et qui présentent une dynamique constante d'impayés (graphique 9).

Graphique 9 : Restes à recouvrer à la fin de chaque mois - décembre de chaque année – entre 2019 et 2025 – en € – employeurs territoriaux et employeurs hospitaliers



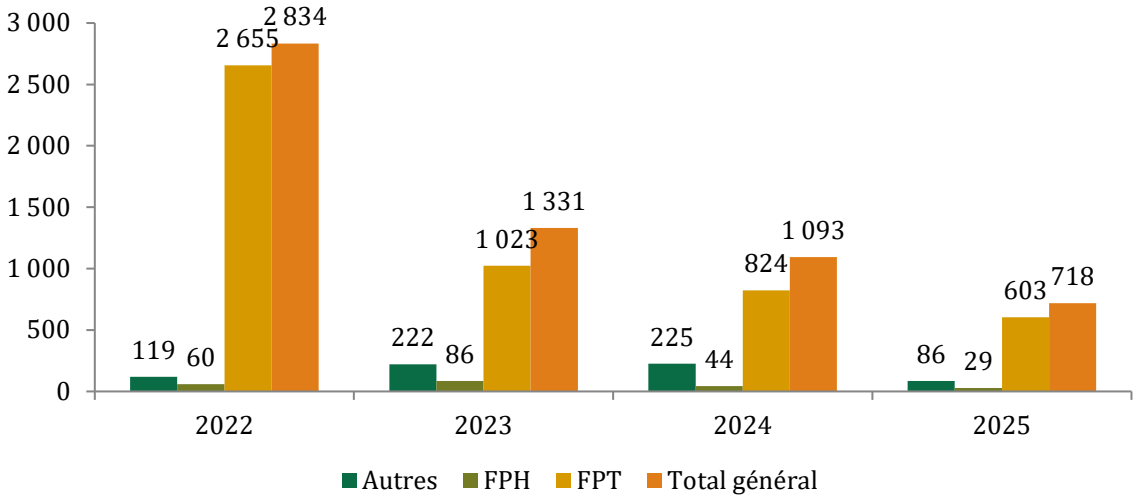
Source : Acoss, travaux mission. Champ France entière pour les employeurs territoriaux et hospitaliers. La catégorie autres rassemble les cotisants du champ CNRACL mais n'ayant pu directement être rattachés à la fonction publique territoriale (FPT) ou hospitalière (FPH).

3.3.3. L'analyse des montants redressés à la suite de contrôle souligne, *a contrario*, une meilleure maîtrise de la réglementation par les employeurs hospitaliers que par les employeurs territoriaux

Toutes actions de contrôle confondues[25]**, le nombre d'actions diminue sur le champ des employeurs territoriaux et hospitaliers entre 2022 et 2025**. Cela reflète le fait que les actions de contrôle portent classiquement sur trois années et que, plus la date d'observation se rapproche de la date du présent rapport, plus le nombre de procès-verbaux et procédures n'ayant pas été clôturés augmente. Les actions en nombre sont, sans surprise, plus souvent menées sur les employeurs territoriaux du fait de leur très grand nombre (graphique 10).

[25] Soit la somme des contrôles classiques sur place ou sur pièces, des actions de lutte contre le travail illégal et autres actions préventives (ces dernières sont en nombre très limités sur le champ).

Graphique 10 : Actions de contrôle des Urssaf sur les employeurs territoriaux et hospitaliers – en nombre - entre 2022 et 2025



Source : Acoss, travaux mission. Champ France entière pour les employeurs territoriaux et hospitaliers. La catégorie autres rassemble les cotisants du champ CNRACL mais n'ayant pu directement être rattachés à la fonction publique territoriale (FPT) ou hospitalière (FPH).

Les redressements en montants, concernent plus fortement les employeurs territoriaux (tableau 1).

Tableau 1 : Redressements à la suite d'actions de contrôle par les Urssaf sur les employeurs relevant du champ de la CNRACL – entre 2022 et 2025 – en €

	2022	2023	2024	2025
Autres	*3 049 403*	*3 570 803*	*3 764 349*	*398 874*
FPH	*2 550 529*	*7 751 798*	*8 210 030*	*494 599*
FPT	*19 870 404*	*14 739 461*	*9 713 685*	*8 616 395*
Total général	**25 470 336**	**26 062 063**	**21 688 064**	**9 509 869**

Source : Acoss, travaux mission. Champ France entière pour les employeurs territoriaux et hospitaliers. La catégorie autres rassemble les cotisants du champ CNRACL mais n'ayant pu directement être rattachés à la fonction publique territoriale (FPT) ou hospitalière (FPH).

Le constat d'une moindre maitrise de la réglementation sociale par les employeurs territoriaux est conforté par l'analyse des **montants restitués aux employeurs** à la suite de contrôles soit le fait que les employeurs ont trop versé aux Urssaf (tableau 2).

Tableau 2 : Restitutions à la suite d'actions de contrôle par les Urssaf sur les employeurs relevant du champ de la CNRACL – entre 2022 et 2025 – en €

	2022	2023	2024	2025
Autres	*453 516*	*1 009 369*	*1 266 040*	*100 220*
FPH	*456 478*	*796 947*	*1 357 816*	*29 271*
FPT	*9 873 931*	*3 275 906*	*1 460 042*	*4 463 910*
Total général	**10 783 926**	**5 082 222**	**4 083 898**	**4 593 402**

Source : Acoss, travaux mission. Champ France entière pour les employeurs territoriaux et hospitaliers. La catégorie autres rassemble les cotisants du champ CNRACL mais n'ayant pu directement être rattachés à la fonction publique territoriale (FPT) ou hospitalière (FPH).

Ainsi, **les employeurs territoriaux se trompent tant à leur profit qu'à leur détriment** là où les erreurs des employeurs hospitaliers sont le plus souvent le reflet d'erreurs au détriment de l'Urssaf (tableau 3).

Tableau 3 : Rapport entre les restitutions et les redressements à la suite d'actions de contrôle par les Urssaf sur les employeurs relevant du champ de la CNRACL – entre 2022 et 2025 – en %

	2022	2023	2024	2025
Autres	*14,87%*	*28,27%*	*33,63%*	*25,13%*
FPH	*17,90%*	*10,28%*	*16,54%*	*5,92%*
FPT	*49,69%*	*22,23%*	*15,03%*	*51,81%*
Total général	**42,34%**	**19,50%**	**18,83%**	**48,30%**

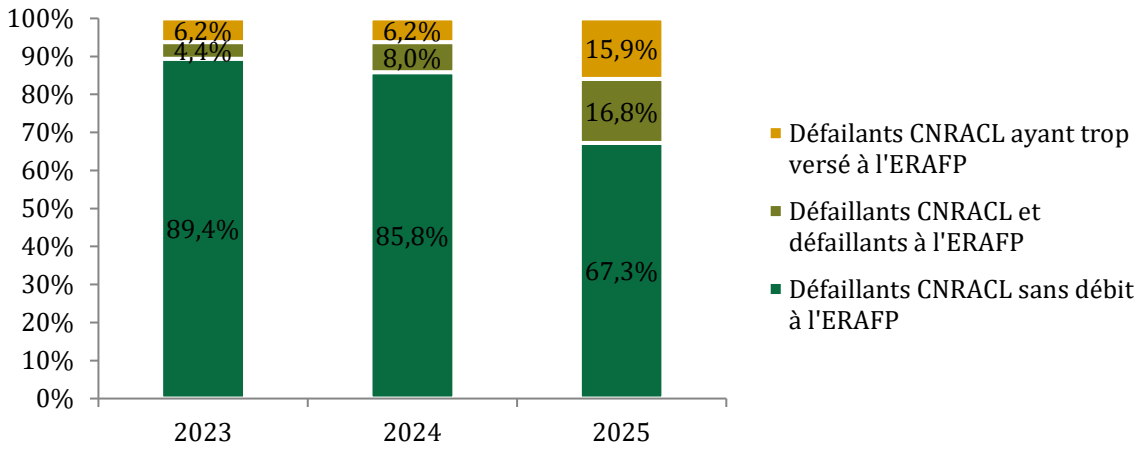
Source : Acoss, travaux mission. Champ France entière pour les employeurs territoriaux et hospitaliers. La catégorie autres rassemble les cotisants du champ CNRACL mais n'ayant pu directement être rattachés à la fonction publique territoriale (FPT) ou hospitalière (FPH).

3.4. Une absence de coopération ou de dialogue entre entités responsables qui apparait hautement contreproductive

3.4.1. La mission n'a pas eu connaissance de démarche cohérente et structurée de coopération entre régimes

La mission a analysé la liste des cotisants présentant des impayés auprès de la CNRACL arrêtée à mai 2025. Nombres des débiteurs auprès de la CNRACL présentent un impayé remontant à plusieurs années. La mission a demandé aux services de l'ERAFP de produire la situation de ces cotisants pour les exercices 2023, 2024 et 2025. Il apparaît clairement que **le niveau de défaillance est bien moindre à l'ERAFP qu'il ne l'est à la CNRACL** (graphique 11).

Graphique 11 : Actions de contrôle des Urssaf sur les employeurs territoriaux et hospitaliers – en nombre - entre 2022 et 2025



Source : Acoss, travaux mission. Champ France entière pour les employeurs territoriaux et hospitaliers. La catégorie autres rassemble les cotisants du champ CNRACL mais n'ayant pu directement être rattachés à la fonction publique territoriale (FPT) ou hospitalière (FPH).

Ainsi, au bénéfice des différents constats opérés pour chaque type de données, **un même cotisant relevant des secteurs territoriaux et hospitaliers, confronté à des difficultés de financement semble ainsi apporter les priorités suivantes : le paiement des montants dus à l'ERAFP, puis ceux dus à la CNRACL et enfin ceux dus aux Urssaf.**

Or, il n'y a pas de concrétisation d'une stratégie coordonnée de recouvrement assurée au sein de la CDC quand elle intervient au titre des différents régimes, aspect qui pourra retenir l'attention dans le cadre de la négociation des futures conventions d'objectifs et de gestion[26].. Il n'y a **pas davantage de coopération structurée entre la CDC et les Urssaf**. Cette absence de coopération se fait au détriment des finances sociales. Tous les fonds dus par les hôpitaux ont vocation, à terme, à être financés par l'assurance maladie. On constate ici **un des paradoxes de la circularité des financements**. Certains employeurs ne payent pas les cotisations et la CSG finançant la branche maladie alors même que certains de ces employeurs (les hôpitaux et les établissements publics médico sociaux) sont financés par l'assurance maladie. La situation conduit à une limite évidente : des organismes financés par l'assurance maladie vont devoir *in fine* verser des pénalités et des majorations de retard du fait de ne pas avoir acquitté les prélèvements sociaux dus à la branche maladie.

3.4.2. En l'absence de coopération, des possibilités d'optimisation sont ouvertes aux créanciers publics en l'état actuel du droit et des pratiques

L'opération envisagée de transfert du recouvrement aurait eu trois avantages potentiels :

- assurer un **pilotage unique du recouvrement des créances sociales** dues par les employeurs territoriaux et hospitaliers et une action cohérente avec l'intervention de l'Acoss en ce qui concerne les emprunts de trésorerie au profit du régime de retraite de ces mêmes employeurs ;
- garantir **un potentiel meilleur pilotage du recouvrement des créances fiscales et douanières** d'une part **et sociales**, d'autre part ;
- **assurer que les redressements et restitutions effectués suite à contrôle le soient pour l'ensemble des prélèvements sociaux** et non pour les seuls prélèvements recouvrés par les Urssaf.

La mission n'a pas connaissance des mesures que la CDC, les pouvoirs publics et les Urssaf entendent mettre en œuvre dans le contexte nouveau pour atteindre des résultats de même nature. La négociation à venir de la convention d'objectifs et de gestion de la CNRACL pourrait être l'occasion de réexaminer ce champ que la mission considère comme un axe d'amélioration devant impérativement accompagner toute reprise de dette et toute trajectoire de retour à l'équilibre de la CNRACL.

En effet, à ce stade, **en l'état actuel du droit, des procédures et des pratiques, certains employeurs ont la possibilité de ne pas régler les cotisations précomptées et de s'installer durablement dans des situations d'impayés en priorisant les régimes et entités qu'ils entendent financer** et ceux auprès desquels ils entendent ne pas honorer leurs obligations. Des instructions données par le Premier ministre[27] visaient à prôner de meilleures pratiques, elles n'ont pu avoir tous les effets escomptés à la date d'observation des situations par la mission.

3.4.3. Des cas particuliers démontrent le chemin à privilégier ou celui qui serait à écarter

Outre les constats ci-dessus, les situations d'installation durables dans des situations d'impayés sont connues de la CNRACL, de la CDC et des pouvoirs publics :

[26] Par exemple, le fait que certains cotisants puissent prioriser les versements à l'ERAFP doit retenir l'attention et faire l'objet d'analyses plus poussées.

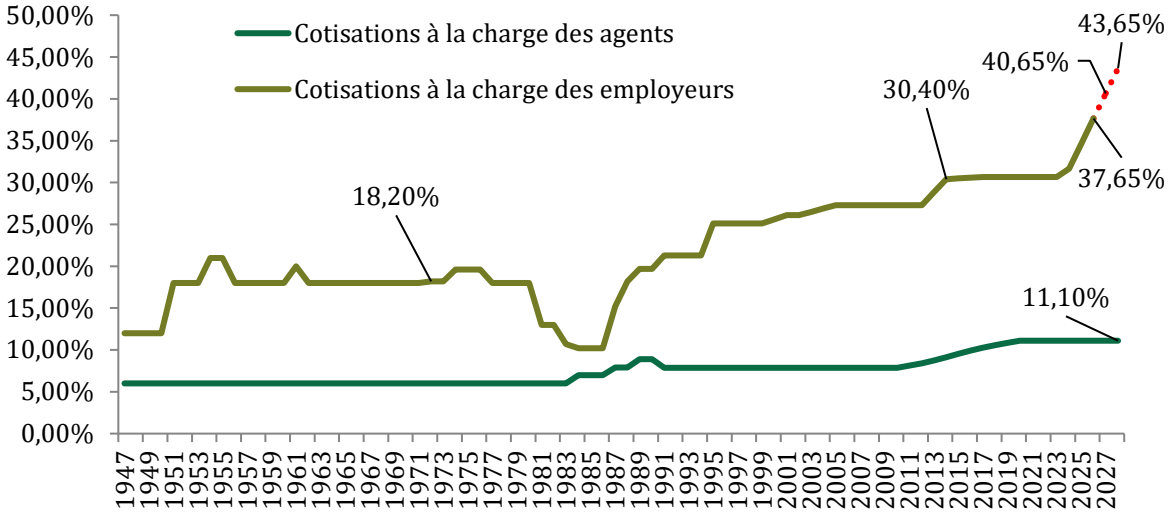
[27] Voir la circulaire du Premier ministre sur la gestion budgétaire du 23 avril 2025.

- à l'instar du centre hospitalier d'Ajaccio, malgré des jugements et actions répétés, **certains employeurs peuvent durablement faire défaut et se mettre dans une situation répétée d'infraction**, situation qui n'est ni jugulée ni écartée par les acteurs publics compétents, au niveau central ou déconcentré, tant du côté des services dits dépensiers que financiers ;
- *a contrario*, l'analyse des services de la direction des politiques sociales de la CDC souligne que **des actions coordonnées, à l'instar de celles menées auprès des collectivités territoriales ultramarines** dans le cadre des contrats de redressement outremer (COROM) **ont eu des effets parfois très significatifs**.

3.5. La hausse des taux de cotisations est nécessaire au financement du régime, elle risque d'avoir des effets importants sur les niveaux d'impayés

Les impayés et défaillances de paiement doivent d'autant plus faire l'objet d'une attention renouvelée que **la trajectoire de hausse des taux** dans un contexte de difficultés croissantes rencontrées par certains employeurs **risque d'avoir des effets puissants** (graphique 12).

Graphique 12 : Taux de cotisations des agents et employeurs affilés à la CNRACL – entre 1947 et 2028 – en % du traitement indiciaire



Source : CNRACL, travaux mission. Dans le cas d'une hausse de taux en cours d'année, la valeur la plus forte au titre de cette année a été retenue. Les hausse de taux de fin de période sont celles prévues par les textes[28].

* *

*

[28] Voir Décret n°2025-86 du 30 janvier 2025 relatif au taux de cotisations vieillesse des employeurs des agents affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales.

En conclusion, la mission appelle fortement l'attention de la CNRACL, de la CDC, des autres organismes de recouvrement et des pouvoirs publics **sur la nécessité**, dans la continuité des précédents travaux des inspections générales **de mettre un terme à des situations d'impayés qui sont hautement préjudiciables et sources de pertes financières et de procédures inutiles.**

Plusieurs orientations pourraient être considérées, de manière alternative ou cumulative :

- **une évolution des procédures et prérogatives** pouvant être mobilisées et une mise en cause renforcée de la responsabilité des gestionnaires publics concernés ;
- **une coordination renforcée des actions** de recouvrement entre créanciers publics des sphère fiscale et sociale, par exemple en élargissant la compétence des CCSF ou en créant des entités *ad hoc* associant par exemple tant les entités publiques de recouvrement que les services des préfectures et des ARS ;
- **la mise en œuvre systématique**, auprès des collectivités et établissements défaillants, **de plans de redressement reposant sur l'acquittement des obligations courantes et l'apurement des passifs** ; le cas échéant, en mobilisant des fonds dédiés pour permette ces nécessaires apurements.

Quelles que soient les orientations retenues, le changement semble, là encore, hautement souhaitable. Il est **une des conditions à la fois de principe et pratique pour permettre à la CNRACL de rejoindre la trajectoire d'équilibre** financier qu'en tant que régime de retraite par répartition, elle ne devrait être amenée à ne jamais quitter.

ANNEXE XIV

Présentations assurées lors des réunions avec les commanditaires : réunion de lancement, réunion intermédiaire, réunion de restitution finale

Nota bene :

Les données présentées ci-après dans les premières réunions tout comme les constats revêtaient un caractère provisoire – seul le contenu du rapport final et des autres annexes engage la mission

Présentations assurées lors des réunions de lancement en juillet 2025

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

IGA

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

igas
Inspection Générale des Affaires Sociales

Mission complémentaire sur le système de retraite des agents des collectivités locales et des établissements hospitaliers

ELÉMENTS POUR LES RÉUNIONS DE LANCEMENT AVEC LES INSTANCES INTERNES AUX INSPECTIONS ET LE CABINET DU PREMIER MINISTRE

21 JUILLET 2025

Rappel - diagnostic posé par la première mission (1)

Un déséquilibre financier majeur

SOLDE TECHNIQUE (millions €)	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Rapport COR 2022	**- 1 388**	**- 2 219**	**- 4 004**	**- 5 391**	**- 6 620**	**- 7 586**	**- 8 572**	**- 9 561**	**- 10 580**
Impact révision cotisations	89	99	99	99	97	6	- 73	- 173	- 224
Impact révision prestations	3	- 169	- 751	- 1 211	- 1 625	- 2 230	- 2 291	- 2 354	- 2 415
dont hypothèses de revalorisation	-	*- 50*	*- 448*	*- 671*	*- 810*	*- 857*	*- 889*	*- 920*	*- 953*
dont effectifs de pensionnés (refonte modèle prévision)	-	*- 129*	*- 300*	*- 518*	*- 777*	*- 1 054*	*- 1 051*	*- 1 050*	*- 1 049*
Rapport COR 2023 - Avant réforme	**- 1 296**	**- 2 290**	**- 4 657**	**- 6 503**	**- 8 149**	**- 9 810**	**- 10 936**	**- 12 087**	**- 13 218**
Impact réforme prestations	-	61	179	304	434	433	555	623	660
Rapport COR 2023 - Après réforme	**- 1 296**	**- 2 229**	**- 4 478**	**- 6 200**	**- 7 714**	**- 9 377**	**- 10 381**	**- 11 465**	**- 12 559**
Impact hausse taux cotisation 1pt	-	-	576	580	582	584	590	598	610
Rapport COR 2023 - Après réforme et hausse cotis. 1pt	**- 1 296**	**- 2 229**	**- 3 902**	**- 5 620**	**- 7 132**	**- 8 793**	**- 9 791**	**- 10 867**	**- 11 949**

Des causes multiples et documentées par la mission précédente

- ✓ **Une dégradation du rapport démographique** accélérée par les caractéristiques de la population pensionnée
- ✓ Un **financement exclusivement par cotisation**, y compris pour les avantages non contributifs et dispositifs de solidarité pouvant relever d'autres politiques que la seule assurance vieillesse
- ✓ **Une compensation démographique aux effets puissants** (forte sollicitation de la CNRACL et paramètres ne prenant pas en compte toujours ses spécificités)
- ✓ **Un risque d'effet boule de neige** dette/intérêts/déficit
- ✓ **La nécessaire prise en compte des spécificités du régime CNRACL** : très féminisé, carrières longues et catégories actives, retraites à maturité et durées longues de versement des pensions

Analyse complémentaire - un choix initial courageux pour la FPH / FPT par rapport à la FPE :

- ✓ **Identifier les engagements de retraite** par des financements et des dépenses clairement isolés… **sans marge de manœuvre** du fait de l'alignement des législations FEP/ FPH/FPT
- ✓ **Mais une préférence pour une gestion de court terme** qui a eu des effets négatifs (pas de réserves, pas de hausse de cotisations)…
- ✓ D'autant plus que **cette question est interne aux APU** en ce que le financement relève de choix de PO et de la sphère financière publique responsable

Rappel - propositions de la première mission (2)

Les 11 propositions de la mission précédente

1	Renforcer la gouvernance par la mise à disposition d'une ressource permanente et la nomination de personnalités qualifiées au conseil d'administration
2	Affilier à la CNRACL l'ensemble des fonctionnaires, y compris ceux nommés sur des emplois à temps non complets
3	Aligner, par un décret en Conseil d'Etat, le calcul de la majoration pour enfants à la CNRACL sur celui du régime général
4	Instaurer, en LFSS, un remboursement à la CNRACL de la majoration pour enfants par la CNAF
5	Instaurer, en LFSS, un financement par le FSV des validations de périodes de congés maladie non cotisées dans leur entièreté.
6	Faire financer par le FSV la part des pensions d'invalidité et de retraite résultant de la garantie d'une pension minimale
7	Individualiser les cotisations par risque (vieillesse/invalidité)
8	Conduire sous l'égide du Conseil d'orientation des retraites un travail de refonte de la compensation démographique
9	Faire reprendre la dette de la CNRACL par la CADES
10	générer une ressource additionnelle pour la CNRACL à travers une contribution assise sur la masse salariale contractuelle
11	Définir en concertation avec les employeurs une trajectoire de hausse du taux

Rappel – modalités d'équilibrage proposées par la précédente mission (3)

En M€	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cotisations	25 438,8	25 588,8	25 697,6	25 800,6	26 322,3	26 856,5	27 399,2
Autres	675,7	649,9	699,8	749,8	776,1	808,6	841,5
Total recettes	**26 114,5**	**26 238,7**	**26 397,4**	**26 550,4**	**27 098,4**	**27 665,2**	**28 240,7**
Prestations vieillesse	26 112,8	27 858,6	29 482,2	31 176,2	32 279,1	33 453,0	34 656,7
Prestations invalidité	2 136,4	2 244,6	2 338,3	2 429,5	2 377,6	2 473,8	2 576,3
Fonds d'action sociale	134,5	134,5	134,5	134,5	139,9	145,7	151,6
Charges d'intérêts	306,0	433,0	550,0	655,0	898,1	1 147,1	1 474,8
Autres	1 194,6	1 022,2	854,7	826,0	559,1	538,5	519,0
Total dépenses	**29 884,4**	**31 692,9**	**33 359,7**	**35 221,2**	**36 253,8**	**37 758,1**	**39 378,4**
Solde prévisionnel	**- 3 769,9**	**- 5 454,2**	**- 6 962,3**	**- 8 670,7**	**- 9 155,4**	**- 10 092,9**	**- 11 137,7**
Déficit cumulé initial	**- 8 632,2**	**- 14 086,4**	**- 21 048,7**	**- 29 719,5**	**- 38 874,9**	**- 48 967,7**	**- 60 105,4**
Taux employeur d'équilibre hors mesures	**39,12%**	**41,85%**	**44,40%**	**47,26%**	**47,78%**	**49,00%**	**50,34%**
Révision compensation démographique	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Remboursement majoration pour enfants	-	1 000,5	1 061,6	1 125,9	1 168,5	1 211,9	1 255,4
Affiliation des agents à temps non complet	-	290,0	283,3	276,7	270,2	263,9	257,8
Allègement des charges de la dette	-	-	181,2	435,7	685,8	939,8	1 263,2
Financement FSV périodes à demi-traitement	-	228,5	234,2	239,9	245,6	251,3	257,0
Financement FSV du minimum invalidité	-	50,0	52,1	54,1	53,0	55,1	57,4
Contribution sur la masse salariale contractuelle		230,0	231,0	231,9	236,6	241,4	246,3
Solde après mesures	**- 3 769,9**	**- 3 655,2**	**- 4 919,0**	**- 6 306,6**	**- 6 495,7**	**- 7 129,4**	**- 7 800,6**
Déficit cumulé après mesures	**- 8 632,2**	**- 8 517,5**	**- 9 781,3**	**- 11 168,9**	**- 11 358,0**	**- 11 991,7**	**- 12 662,9**
Taux employeur d'équilibre après mesures	**39,12%**	**38,84%**	**41,00%**	**43,34%**	**43,46%**	**44,29%**	**45,13%**
Points de cotisations employeur supplémentaires assurant l'équilibre du régime (base 2024 : 31, 65%)	**7,47**	**7,19**	**9,35**	**11,69**	**11,81**	**12,64**	**13,48**

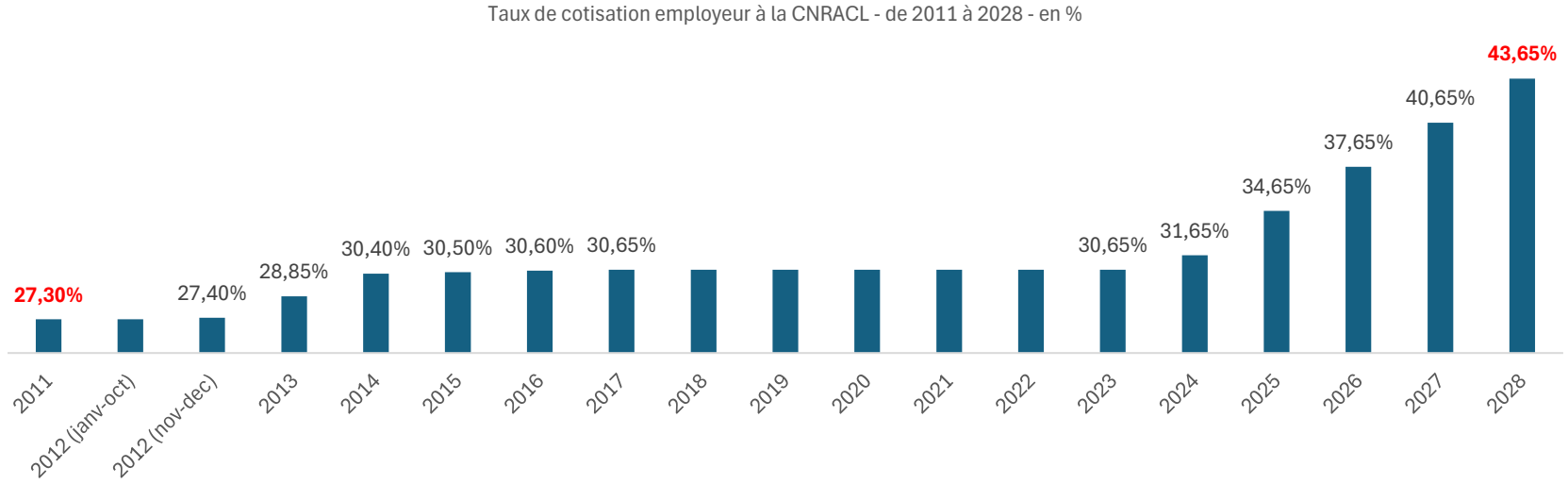
Situation de la CNRACL et contexte de la mission (1)

Le choix: la seule hausse brutale des taux peu acceptée et un équilibre financier qui n'est pas assuré

- **Les pouvoirs publics n'ont à ce stade retenu que la seule la hausse des cotisations patronales a été retenue comme mesure de redressement**

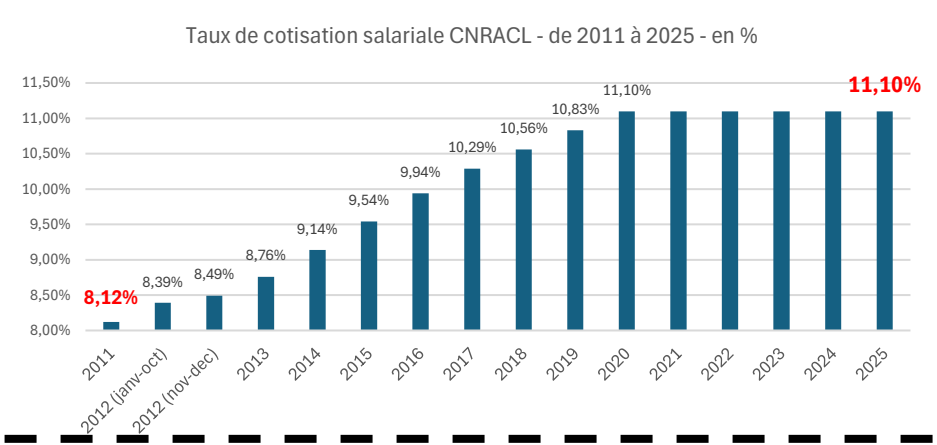
✓ Après la hausse d'un point déjà intervenue en 2024, le taux de contribution employeur de la CNRACL augmente progressivement à compter du 1er janvier 2025 de trois points par an sur quatre années pour atteindre **43,65 % en 2028, contre 31,65 % en 2024** (*Décret n°2025-86 du 30 janvier 2025).*

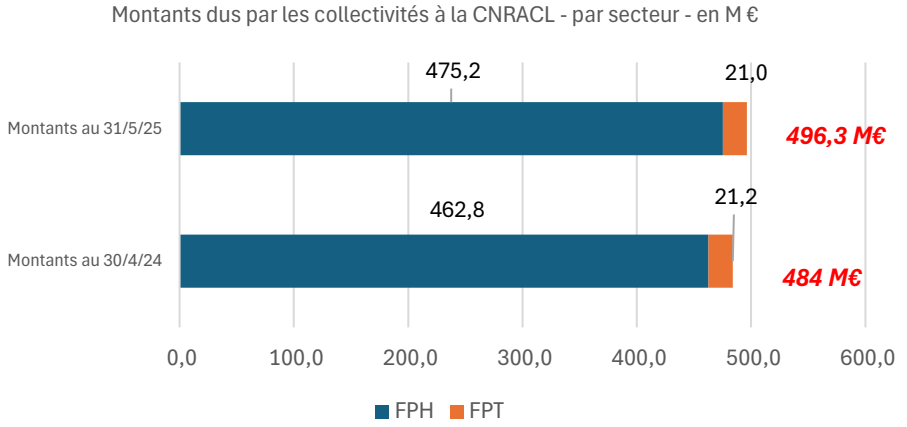
✓ *Le précédent rapport indiquait que le seul recours aux cotisations employeurs justifiait un taux de 45,13% en 2030*

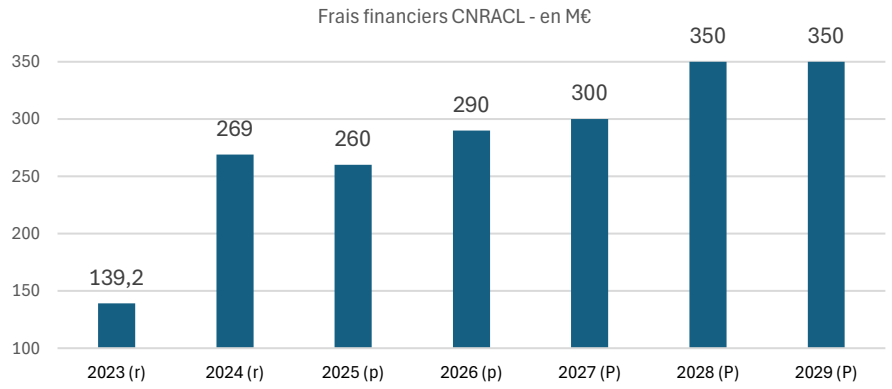


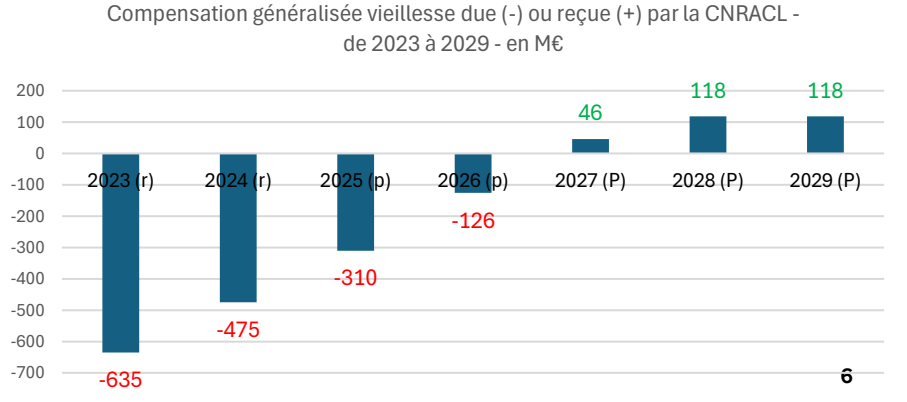
Situation de la CNRACL et contexte de la mission (2)

Eclairages complémentaires









Situation de la CNRACL et contexte de la mission (3)

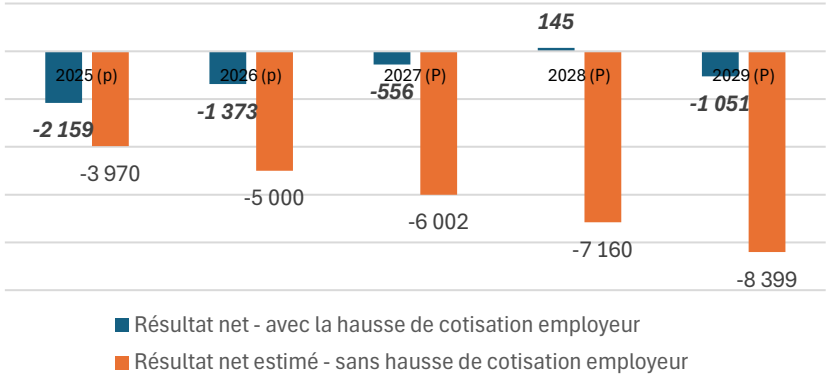
Le choix: la seule hausse brutale des taux peu acceptée et un équilibre financier qui n'est pas assuré

- **Cette hausse n'a qu'un impact limité, la situation financière reste fortement dégradée**

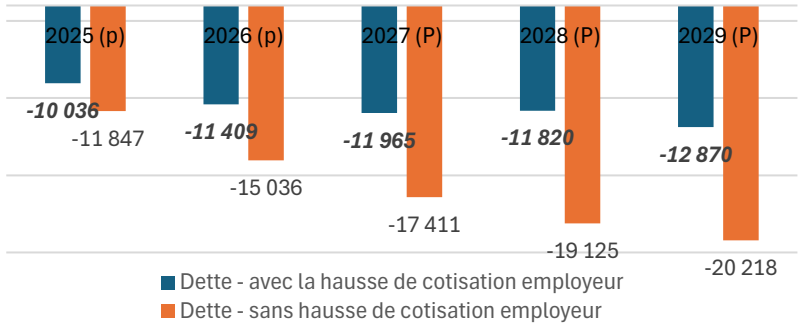
✓ L'année 2024 est à nouveau marquée par l'enregistrement d'un **résultat déficitaire : 3,0 Md€ ; les capitaux propres, négatifs depuis 2020, s'élèvent à - 7,9 Md€**

✓ **Une dette de 9,0 Md€** fin 2024, vis-à-vis de l'Urssaf Caisse nationale pour faire face aux besoins de trésorerie.

Résultat net de la CNRACL - réalisé prévu et estimé hors mesures cotisation - de 2025 à 2029 - en M€



Dette de la CNRACL - prévue et estimée hors mesures cotisation - de 2025 à 2029 - en M€



- **Dans ce contexte, les employeurs territoriaux et hospitaliers ont, en marge du conclave, demandé une mission complémentaire**

✓ Le sentiment de la part des employeurs d'un **besoin de poursuivre les investigations** pour aller au-delà de l'augmentation de taux

✓ **Une LM rédigée essentiellement à leur demande** par le cab Pm sans enthousiasme de la part des autres cabinets concernés

Un contexte traduit dans la lettre de mission

Une mission complémentaire sur quatre points

- **4 rubriques sont identifiées par la lettre de mission**

1. *Elaboration d'une **cartographie des flux financiers** entre les employeurs locaux et hospitaliers et les différents régimes de retraite publics et privés*

2. *Identification de **nouvelles mesures** pour rétablir la situation financière de la CNRACL (frais de gestion et adossement)*

3. ***Faisabilité et pertinence de certaines des mesures détaillées dans le précédent rapport** (refonte solidarité, refonte compensation, reprise de dette)*

4. ***Etude de l'impact sur la CNRACL de certains leviers** étudiés par les inspections et la Cour des comptes (mesures d'âge et indexation)*

➔ Chacune de ces rubriques posent des questions d'axes de travail, de périmètre, d'ambitions qui ne sont pas encore clarifiées. Toutefois l'idée de travaux systémiques est écartée. Une approche opérationnelle de mise en œuvre des propositions et de documentation des mesures à fort impact est privilégiée.

Les axes de travail

La cartographie des flux financiers

- **Un besoin avéré de pédagogie sur la nature des recettes et des dépenses au titre de l'emploi par des collectivités publiques, territoriales ou hospitalières**

✓ Côté recettes, apprécier les flux (cotisations, contribution d'équilibre et compensation en particulier)

✓ Côté dépenses, apprécier dans quelle mesure les employeurs cotisent aux différents régimes sociaux

✓ Se concentrer sur les différentes modalités de compensation des déficits démographiques non pour proposer une réformer d'ensemble mais pour étudier les impacts des reformes possibles (deux références – Cour des comptes et IPP)

⇒ ***En cours d'analyse de faisabilité – exploitation des DSN, de l'échantillon inter régimes et des cas types ou de l'analyse des situations de pluri / poly pensionnés ; pas de cartographie exhaustive; base par les travaux du COR***

Les axes de travail

Les nouvelles mesures pour rétablir la situation financière de la CNRACL

- **Une nécessité de faire le clair sur l'existant et donner des outils de pilotage financier**

✓ Impacts éventuels et constatés de la hausse des taux sur la structure de l'emploi public

✓ Identification du reste à financer pour un équilibre CNRACL et donc une situation neutre pour les ASSO et toutes APU à horizon 2030 et au-delà

- **Des axes complémentaires à apprécier pour déterminer les effets d'un changement de système sans aller dans des chiffrages détaillés**

✓ Distinguer et documenter les démarches d'alignement, d'intégration ou d'adossement, leurs effets et leurs variantes et les éléments de décision

✓ Tempérer l'impact des efforts de gestion qui doivent être appréciés par une autre mission

⇒ ***En cours d'analyse de faisabilité – exploitation des DSN, identification des éléments influant l'emploi public (offre et demande) par des voies quantitatives et/ou qualitatives, situation recalée à horizon 2030 et 2045 en tenant compte des hypothèses Cor et de leur publicité plus ou moins forte***

Les axes de travail

Les propositions du précédent rapport : refonte solidarité, refonte compensation, reprise de dette

- **Un besoin de replacer ces propositions dans un contexte plus large car la précédente mission devait trouver des solutions du point de vue de la CNRACL…**

- **La seconde mission doit contribuer à trouver des solutions combinant les effets sur le système des retraites et prévoir d'éventuelles évolutions pouvant affecter la CNRACL nécessité de faire le clair sur l'existant et donner des outils de pilotage financier**

⇒ ***En cours d'analyse – trier les réformes paramétriques et systémiques, documenter les choix sans les préempter sur un futur système idéal de retraites…***

Les axes de travail

Les propositions du précédent rapport

n°	Recommandation	Utilité / apport mission?	Dimension systémique ou paramétrique?
1	Renforcer la gouvernance par la mise à disposition d'une ressource permanente et la nomination de personnalités qualifiées au conseil d'administration permettant d'assurer un meilleur pilotage de la CNRACL et une meilleure communication institutionnelle.	Moyen	Paramétrique
2	Affilier à la CNRACL l'ensemble des fonctionnaires, y compris ceux nommés sur des emplois à temps non complets.	Très faible	Systémique
3	Aligner, par un décret en Conseil d'Etat, le calcul de la majoration pour enfants à la CNRACL sur celui du régime général en supprimant la majoration supplémentaire de cinq points pour chaque enfant au- delà du troisième. Pour préserver l'égalité des droits entre les fonctionnaires, faire de même pour la fonction publique d'Etat par un article en loi de financement de la sécurité sociale modifiant l'article L 18 du Code des pensions civiles et militaires	Très faible	Systémique
4	Instaurer, en loi de financement de la sécurité sociale, un remboursement à la CNRACL de la majoration pour enfants par la Caisse nationale des allocations familiales.	Très faible	Systémique
5	Instaurer, en loi de financement de la sécurité sociale, un financement par le FSV des validations de périodes de congés maladie non cotisées dans leur entièreté.	Très faible	Systémique
6	Faire financer par le Fonds de solidarité vieillesse la part des pensions d'invalidité et de retraite résultant de la garantie d'une pension minimale équivalente à la moitié du dernier traitement brut perçu pour les pensionnés dont le taux d'invalidité est au moins égal à 60 %.	Très faible	Systémique
7	Individualiser les cotisations par risque (vieillesse/invalidité) sans pour autant scinder les deux risques et, à terme, ajuster le taux des cotisations employeurs invalidité sur la dynamique des dépenses, tout en maintenant le taux de cotisation vieillesse.	Fort	Paramétrique
8	Conduire sous l'égide du Conseil d'orientation des retraites un travail de refonte de la compensation démographique devant en premier lieu simuler l'effet redistributif d'une suppression ou d'un abaissement de l'âge minimum de 65 ans ainsi que d'une pondération des effectifs par les durées validées.	Fort	Systémique
9	Faire reprendre la dette de la CNRACL par la CADES, ou par l'Etat, en amont de la constitution d'un déficit auto-entretenu.	Fort	Systémique
10	En lien avec l'augmentation des taux employeurs pour les fonctionnaires, générer une ressource additionnelle pour la CNRACL à travers une contribution assise sur la masse salariale contractuelle afin de rendre le plus neutre possible l'arbitrage par l'employeur entre emploi contractuel et emploi fonctionnaire.	Fort	Paramétrique
11	Définir en concertation avec les employeurs une trajectoire de hausse du taux de leur contribution, déduction faite des mesures proposées et retenues.	Sans objet	Paramétrique

Les axes de travail

L'étude d'autres leviers

- **Ce point renvoie indirectement aux efforts de pédagogie et de travail d'appropriation attendus de la mission du côté des décideurs publics, des employeurs publics et des organisations représentant les agents…**
- **Il s'agit d'analyser l'impact éventuel de mesures qui ne pourraient être retenues que dans un cadre plus global pour faire le lien entre décisions CNRACL et décisions sur le système de retraite dans son ensemble…**

✓ Mesures d'âge

✓ Indexation

✓ Autres (modes de calcul pension par exemple)

⇒ ***En cours d'analyse – capacité à chiffrer ces évolutions, voir selon capacités DREES et CDC***

La logique de travail de la mission

Des principes pour essayer d'avoir une valeur ajoutée sur un sujet déjà étudié

- Veiller à respecter le cadre soit l'atteinte puis le maintien d'un équilibre financier à compter de 2030 et au-delà
- Distinguer les approches de court, moyen et long termes
- Renforcer l'appropriation, la pédagogie et le sens commun sur les enjeux pour les décideurs, les employeurs et les représentants des agents
- Donner des outils rénovés de mesure et de pilotage et de référence pour piloter et documenter les choix de court, moyen et long termes

Les entretiens déjà réalisés ou en cours et le calendrier

Cabinets

- ✓ Cabinet du Premier ministre
- ✓ Cabinet de la ministre chargée des comptes publics
- ✓ Cabinets de la ministre du Travail, de la Santé, des Solidarités et des Familles

Administrations et opérateurs

- ✓ Direction de la sécurité sociale
- ✓ Direction du budget
- ✓ CDC
- ✓ COR

Représentants des employeurs

- ✓ Coordination des employeurs territoriaux
- ✓ FHF

➔ Calendrier : Objectif de remise du rapport automne 2025 – décalage possible – pas de besoin pour les lois financières de l'automne

Présentations assurées lors des réunions de restitution intermédiaire, novembre 2025

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

Inspection Générale des Affaires Sociales

Mission complémentaire sur le système de retraite des agents des collectivités locales et des établissements hospitaliers

POINT D'ÉTAPE – RÉUNION DU 13 NOVEMBRE 2025

Version transmise - 10/11/2025 - ne pas diffuser

Points abordés

- *De la mission 1 à la mission 2…*
- *Cadre des travaux et point d'avancement…*
- *Une contrainte impossible d'équilibre toutes APU…*
- *La hausse brutale des cotisations employeurs reste insuffisante…*
- *Un régime spécifique en recettes et en dépenses…*
- *Les simulations révèlent des déficits constants et une forte dette…*
- *Aucune simulation ne permet l'équilibre, la simulation du seul recours au taux employeurs montre l'ampleur de l'effort nécessaire…*
- *Une dette insoutenable pour la CNRACL et la sphère sociale…*
- *Une extension du champ d'affiliation ou de l'assiette aux effets de système évidents…*
- *Les impacts de la compensation et de ses évolutions éventuelles…*
- *L'enquête administrée auprès des employeurs…*
- *Les concertations et consultations…*
- *Les approches systémiques : des impacts pluriels et très forts…*

Version transmise - 10/11/2025 - ne pas diffuser

De la mission 1 à la mission 2

❖ Les constats de la première mission ont confirmé **l'impasse financière rencontrée par la CNRACL**

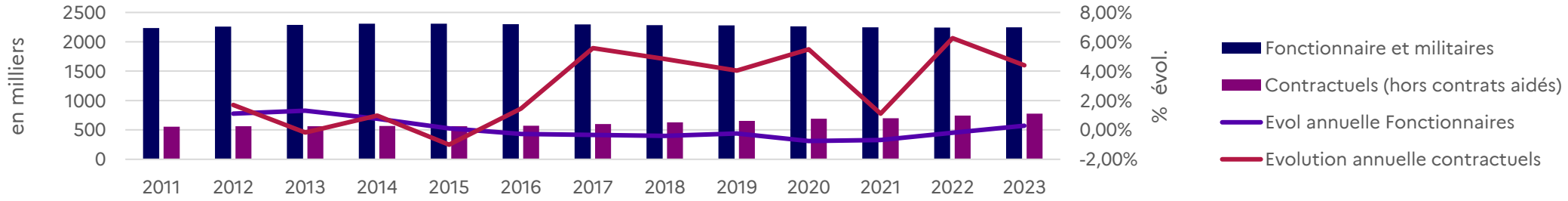
SOLDE TECHNIQUE (millions €)	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Rapport COR 2022	**- 1 388**	**- 2 219**	**- 4 004**	**- 5 391**	**- 6 620**	**- 7 586**	**- 8 572**	**- 9 561**	**- 10 580**
Impact révision cotisations	89	99	99	99	97	6	- 73	- 173	- 224
Impact révision prestations	3	- 169	- 751	- 1 211	- 1 625	- 2 230	- 2 291	- 2 354	- 2 415
dont hypothèses de revalorisation	-	*- 50*	*- 448*	*- 671*	*- 810*	*- 857*	*- 889*	*- 920*	*- 953*
dont effectifs de pensionnés (refonte modèle prévision)	-	*- 129*	*- 300*	*- 518*	*- 777*	*- 1 054*	*- 1 051*	*- 1 050*	*- 1 049*
Rapport COR 2023 - Avant réforme	**- 1 296**	**- 2 290**	**- 4 657**	**- 6 503**	**- 8 149**	**- 9 810**	**- 10 936**	**- 12 087**	**- 13 218**
Impact réforme prestations	-	61	179	304	434	433	555	623	660
Rapport COR 2023 - Après réforme	**- 1 296**	**- 2 229**	**- 4 478**	**- 6 200**	**- 7 714**	**- 9 377**	**- 10 381**	**- 11 465**	**- 12 559**
Impact hausse taux cotisation 1pt	-	-	576	580	582	584	590	598	610
Rapport COR 2023 - Après réforme et hausse cotis. 1pt	**- 1 296**	**- 2 229**	**- 3 902**	**- 5 620**	**- 7 132**	**- 8 793**	**- 9 791**	**- 10 867**	**- 11 949**

Source : IGA – IGAS – IGF, 2024

- ✓ Un déficit > 10 Mds€ à l'horizon 2030 malgré la hausse de taux d'1 point
- ✓ Un déficit cumulé qui ne cesse de croitre et une dette qui se creuse
- ✓ Des charges d'intérêts qui dépassent le Md à l'horizon 2030 et qui alourdissent le solde technique déjà largement déficitaire

❖ Les **principales raisons** de cette situation

1. **La dégradation du ratio démographique** : en 2024, il y avait 2 151 694 cotisants et 1 611 994 pensionnés en moyenne, soit un rapport démographique brut de 1,33 cotisant pour 1 retraité
2. **Les caractéristiques propres du régime** : forte féminisation (espérance de vie à la retraite supérieure), importance des dispositifs de solidarité (cat actives, dispositif carrière longue)
3. **Les effets de la compensation démographique et de la surcompensation** : un mécanisme défavorable à la CNRACL (non-prise en compte des polypensionnés et des retraités de moins de 65 ans) et très critiqué ; estimation des flux financiers sortants de l'ordre de 80 à 100 Mds € depuis 1974
4. **L'attrition de la base cotisante** : croissance des effectifs contractuels dans le stock d'agents publics FPT et FPH



Source : IGA – IGAS – IGF, 2024

Version transmise - 10/11/2025 - ne pas diffuser

De la mission 1 à la mission 2

❖ 11 propositions opérationnelles permettant de dégager de nouvelles ressources et de clarifier les flux financiers, ***une seule retenue au final***

1. *Renforcer la gouvernance par la mise à disposition d'une ressource permanente et la nomination de personnalités qualifiées au conseil d'administration*
2. *Affilier à la CNRACL l'ensemble des fonctionnaires, y compris ceux nommés sur des emplois à temps non complets*
3. *Aligner, par un décret en Conseil d'Etat, le calcul de la majoration pour enfants à la CNRACL sur celui du régime général*
4. *Instaurer, en LFSS, un remboursement à la CNRACL de la majoration pour enfants par la CNAF*
5. *Instaurer, en LFSS, un financement par le FSV des validations de périodes de congés maladie non cotisées dans leur entièreté.*
6. *Faire financer par le FSV la part des pensions d'invalidité et de retraite résultant de la garantie d'une pension minimale*
7. *Individualiser les cotisations par risque (vieillesse/invalidité)*
8. *Conduire sous l'égide du Conseil d'orientation des retraites un travail de refonte de la compensation démographique*
9. *Faire reprendre la dette de la CNRACL par la CADES*
10. *générer une ressource additionnelle pour la CNRACL à travers une contribution assise sur la masse salariale contractuelle*
11. ***Définir en concertation avec les employeurs une trajectoire de hausse du taux***

✓ Après la **hausse** d'un point déjà intervenue en 2024, le taux de contribution employeur de la CNRACL augmente progressivement à compter du 1er janvier 2025 **de trois points par an sur quatre ans pour atteindre 43,65 % en 2028, contre 31,65 % en 2024**
(Décret n°2025-86 du 30 janvier 2025).

Source : IGA – IGAS – IGF, 2024

❖ **Les employeurs** -territoriaux et hospitaliers- **ont**, en marge du conclave, **demandé une mission complémentaire**

1. Elaboration d'une cartographie des **flux financiers** entre les employeurs locaux et hospitaliers et les différents régimes de retraite publics et privés
2. Identification de **nouvelles mesures** pour rétablir la situation financière de la CNRACL (frais de gestion et adossement)
3. **Faisabilité et pertinence de certaines des mesures détaillées dans le précédent rapport** (refonte solidarité, refonte compensation, reprise de dette)
4. **Etude de l'impact sur la CNRACL de certains leviers** étudiés par les inspections et la Cour des comptes (mesures d'âge et indexation)

Version transmise - 10/11/2025 - ne pas diffuser

Cadre des travaux - point d'avancement

❖ Les cadres des missions 1 et 2 sont différents

- Commande première mission : **solutions diverses d'équilibrage de court / moyen terme (2030) du point de vue de la seule CNRACL**, **sans** demande de trouver des **solutions neutres au niveau des administrations publiques ou de leurs sous secteurs** (APUL, APUC, ASSO) et autorisant donc **des solutions paramétriques ou systémiques, avec des impacts financiers et politiques potentiellement pluriels**
- Commande seconde mission: reprise des travaux précédents dans un cadre nouveau **(i) des projections à plus long terme (2045)** et **(ii) identifier les effets des mesures sur l'ensemble du système** de retraites en identifiant les impacts politiques, juridiques et financiers potentiels de certaines solutions… et **(iii) dans le cadre d'une contrainte** fixée par le cabinet du PM **de neutralité des opérations toutes APU et avec une CNRACL équilibrée à compter de 2030** donc ayant un effet neutre sur les soldes publics (globaux et par sous secteurs)

❖ En ce début de mois de novembre, les travaux et la restitution proposée ci-après demeurent totalement transitoires, en cours et sous toutes réserves, ils n'engagent pas la mission qui :

- a conduit **l'ensemble des entretiens** et concertations prévus
- n'a **pas achevé les travaux de simulation et de chiffrage** (en cours – simulation symétrique de la hausse des cotisations et des cotisants par rapport aux hypothèses déjà chiffrées de baisse)
- n'a **pas davantage pu vérifier la validité des données transmises qui sont ici reprises de manière brute** et sans pouvoir déjà mesurer le **poids**, souvent extrêmement important, **de conventions de simulation / projections**

❖ Les travaux demeurent en cours - outre les **vérifications / validations de chiffres /** traitement des données- notamment sur les **charges financières**, les **cotisants débiteurs** et l'analyse **des effets de transformation des structures de rémunération** au sein des entités relevant de la FPT et de la FPH (évolution des rémunérations, contractuels / titulaires / titulaires à temps incomplet, intérim) **et de l'évolution de la structure de leur activité** (internalisation / externalisation / sous-traitance, *etc.*) ainsi que **les scénarios de séparation des risques invalidité / vieillesse et de clarifications éventuelles de modes de gestion**

Version transmise - 10/11/2025 - ne pas diffuser

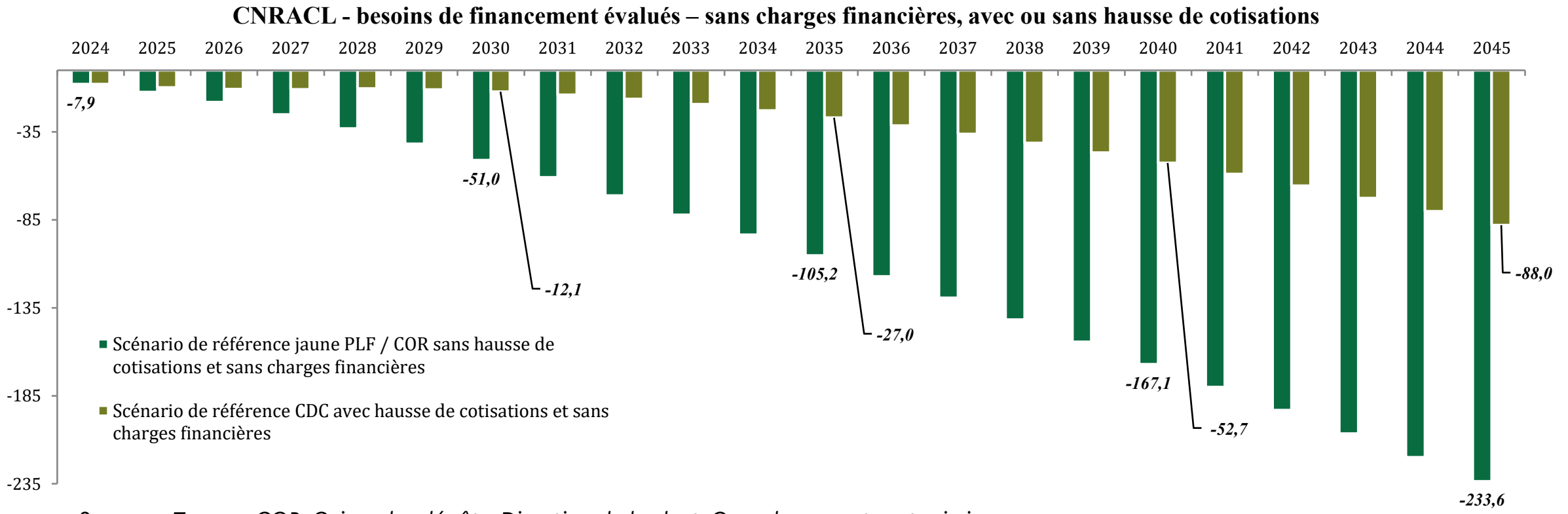
Une contrainte impossible d'équilibre toutes APU

- La **contrainte fixée de neutralité des opérations toutes APU** et avec une CNRACL équilibrée à compter de 2030 donc ayant un effet neutre sur les soldes publics (globaux et par sous secteurs) :
  - conduit à effacer les effets de mesures à rendement proposées par le précédent rapport dans leur seule perspective de réponse au besoin de financement
  - est **impossible à remplir du fait (i) de la situation financière de la CNRACL et (ii) de ses modalités de financement qui sont toujours supportées par des personnes publiques**
- **Aucune mesure n'est neutre pour les APU** : la dépense devra de toutes façons être couverte, la défaillance n'est pas envisageable. **La question porte sur :**
  - **les entités supportant ces charges** (Etat, collectivités, établissements de santé ou assurance maladie),
  - **l'ampleur des dépenses et recettes** compte tenu de réformes possibles
  - **et le type de prélèvements obligatoires / ressources publiques (y.c. la dette) mobilisés**
- **Le raisonnement sur la CNRACL est indétachable des effets opposés d'objectifs pluriels des pouvoirs publics :**
  - A moyen/long terme, la modération salariale ou la maîtrise de l'emploi public ont des effets financiers négatifs sur la CNRACL et positifs sur les APUL et APUC, le dynamisme des rémunérations et de l'emploi ont des effets positifs sur la CNRACL et négatifs sur les APUL et APUC
  - **cette circularité des effets et des financements a conduit à tarder à intervenir et rend difficile l'identification des responsabilités et efforts devant être supportés par chaque secteur des finances publiques, mais cet effort existera en recettes et en dépenses et ne peut être neutre toutes APU**

Version transmise - 10/11/2025 - ne pas diffuser

Une contrainte impossible d'équilibre toutes APU

- *Hors charges financières*, **la hausse des cotisations décidée pour la période 2025-2028 crée un rendement à horizon 2045 de l'ordre de 140 Mds€** (donc, toutes choses égales par ailleurs, un effort à due proportion des collectivités et de l'assurance maladie ou des établissements de santé) mais **le besoin de financement cumulé demeure extrêmement important** à cet horizon tel que présenté par le COR et le jaune joint au PLF 2026



Sources : Travaux COR, Caisse des dépôts, Direction du budget, Cour des comptes et mission

Version transmise - 10/11/2025 - ne pas diffuser

La hausse brutale des cotisations employeurs reste insuffisante

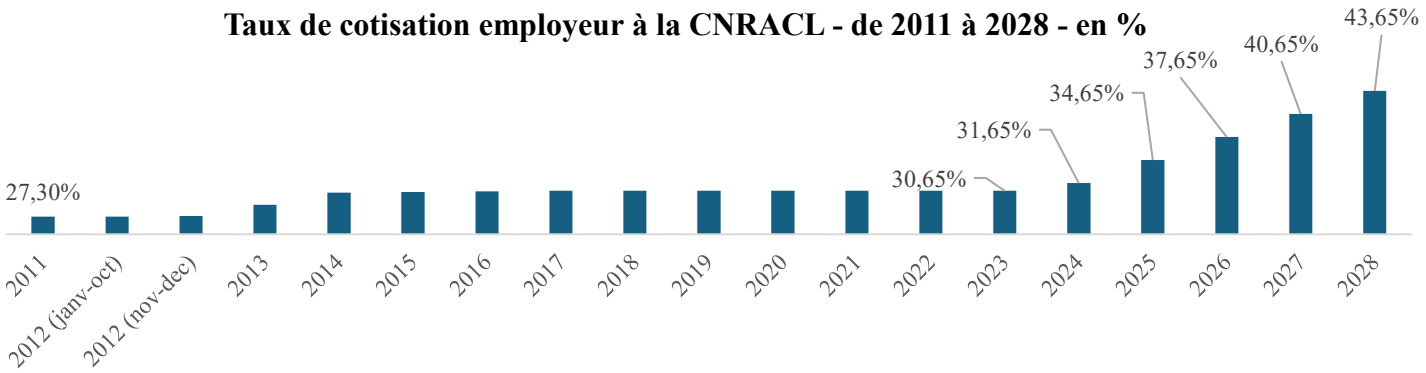
❖ Evolution des taux de cotisation employeur: **un impact à +140 Mds€ à horizon 2045 mais un besoin de financement qui demeure proche de 100 Mds€**

❖ **Des conséquences fortes sur le coût du travail et l'équilibre titulaires/contractuels**

✓ Aujourd'hui, pour recruter un agent dans une collectivité territoriale au salaire brut de 2 500 €, la dépense employeur s'élève à 3 533 € pour un titulaire (dont 658 € de CNRACL) contre 3 535 € pour un contractuel. Le poids des charges est légèrement plus important pour le contractuel (41 %) que pour le titulaire (40 %).

✓ Au 1er janvier 2028, date de la dernière augmentation CNRACL prévue à ce jour, ce sera +148 € de plus par mois que les employeurs devront dépenser pour recruter un titulaire à la place d'un contractuel à rémunération brute équivalente (Source Adelyce)

Taux de cotisation employeur à la CNRACL - de 2011 à 2028 - en %



Source : Textes règlementaires, travaux mission

Simulation de la différence de coût chargé entre fonctionnaires et contractuels da la FPT à horizon 2028

Différence annuelle chargée du salaire titulaire / contractuel					
Année	2024	2025	2026	2027	2028
IM 367 + RI 150	973,27	1 840,46	2 490,86	3 141,26	3 791,66
IM 374 + RI 200	2 680,79	3 564,53	4 227,33	4 890,14	5 552,94
IM 409 + RI 350	-1 585,10	-618,66	106,17	831,00	1 555,83
IM 415 + RI 600	-849,78	130,84	866,30	1 601,77	2 337,23
IM 485 + RI 450	212,44	1 358,47	2 217,98	3 077,50	3 937,02
IM 735 + RI 800	-227,28	1 509,47	2 812,04	4 114,61	5 417,18

Source : ADRHGCT

Version transmise - 10/11/2025 - ne pas diffuser

Un régime spécifique en recettes et en dépenses

❖ **Les ressources CNRACL : exclusivement des cotisations** alors qu'elles représentent moins de 60% des ressources des régimes de base vieillesse

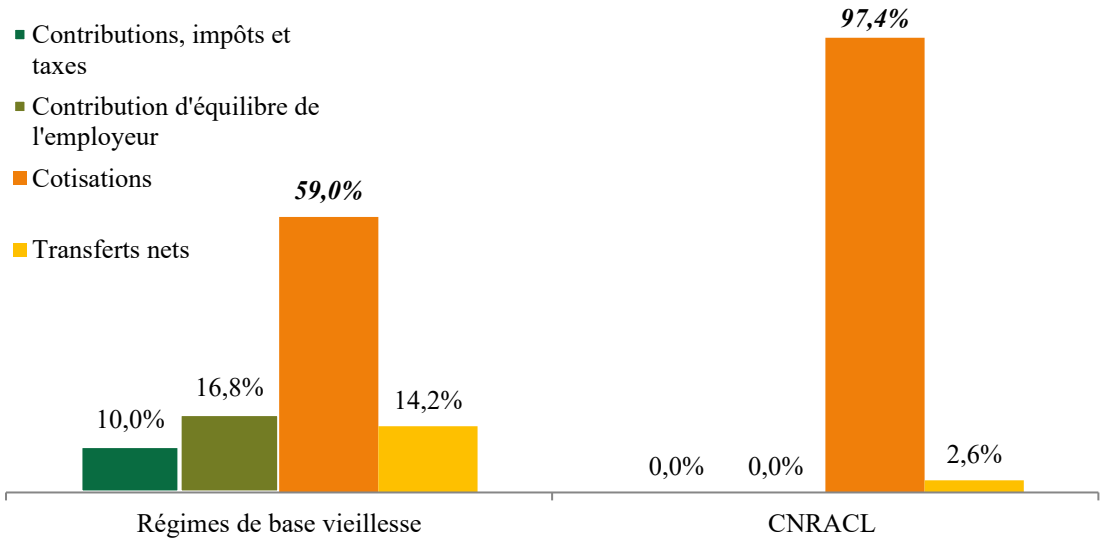
❖ **La croissance des effectifs retraités comparée à la faible progression de la base cotisante**

Plusieurs facteurs expliquent cette trajectoire :

- ✓ En 2011, les départs des agents souhaitant bénéficier du dispositif permettant le départ anticipé des parents de trois enfants ayant 15 années de service avant son extinction
- ✓ En 2008, un pic de départ en raison de l'élargissement du dispositif carrière longue pour les agents ayant 56 et 57 ans
- ✓ Depuis 2005, le départ des générations issues du baby-boom

❖ **Les caractéristiques propres du régime**

- ✓ La sur-représentation des **femmes** parmi les actifs et les retraités de la CNRACL



Source : DSS – CCSS et travaux mission

Effectifs des retraités de droit direct d'un régime de base en 2022, selon le régime principal		
Régime à titre principal	Femmes	Hommes
Régime général	55%	45%
MSA salariés	40%	58%
Fonctionnaires CNRACL	***69%***	***31%***
MSA non-salariés	55%	45%
Professions libérales	39%	67%

Source : DREES, EIRR

Version transmise - 10/11/2025 - ne pas diffuser

Les simulations révèlent des déficits constants et une forte dette

- **La simulation « de référence », élaborée par la Caisse des dépôts sur la base du scénario central du COR, selon les hypothèses arrêtées par les pouvoirs publics (**stabilité des effectifs** et rémunérations de fonctionnaires, notamment), fait apparaître **un déséquilibre très prononcé et croissant**
- **L'équilibre n'est pas atteint dans le cadre d'un scénario** de « poursuite de l'attrition de la base cotisante » (soit une **diminution du nombre de fonctionnaires titulaires cotisants CNRACL** au même rythme que celui constaté entre 2013 et 2023)
- **Un scénario de « compression des effectifs »** en début de période (non-remplacement d'un départ sur 2 entre 2026 et 2030) **ne permet pas l'équilibre du régime**
- Le scénario de **recul de l'AOD à 65 ans** à partir de la génération 1972, sans diminution des flux de recrutements de fonctionnaires titulaires cotisants ne permet pas davantage d'atteindre l'équilibre
- **Le scénario du COR** consistant à reculer l'**âge effectif moyen** de l'ensemble des régimes de retraite **à 66,5 ans,** il **permet d'équilibrer le système** de retraite **mais la CNRACL demeure en déséquilibre très prononcé**

⚠ ***Toutes les simulations sont en euros courants et intègrent les charges financières***

	Mds€	2025	2030	2035	2040	2045
Simulation référence	*Résultat*	*-2,2*	-1,7	-4,9	-7,4	**-10,4**
	Dette	*-10,1*	-14,6	-32,9	-64,8	**-110**
Poursuite baisse cotisants	*Résultat*	*-2,2*	-2,1	-5,7	-8,8	**-12,2**
	Dette	*-10,1*	-15,7	-37	-74,7	**-129**
Compression des effectifs	*Résultat*	*-2,2*	-4,6	-8,6	-12	**-15,9**
	Dette	*-10,1*	-22,4	-57,4	-111	**-182**
Recul AOD à 65 ans	*Résultat*	*-2,2*	-1,1	-3,9	-5,8	**-8,3**
	Dette	*-10,1*	-14,3	-28,4	-53,5	**-89,8**
Age moyen 66,5 ans - COR	*Résultat*	*-2,2*	-0,1	-3,6	-6,3	**-8,8**
	Dette	*-10,1*	-5,9	-16,6	-42,8	**-81**

Source : Simulations CDC, travaux mission

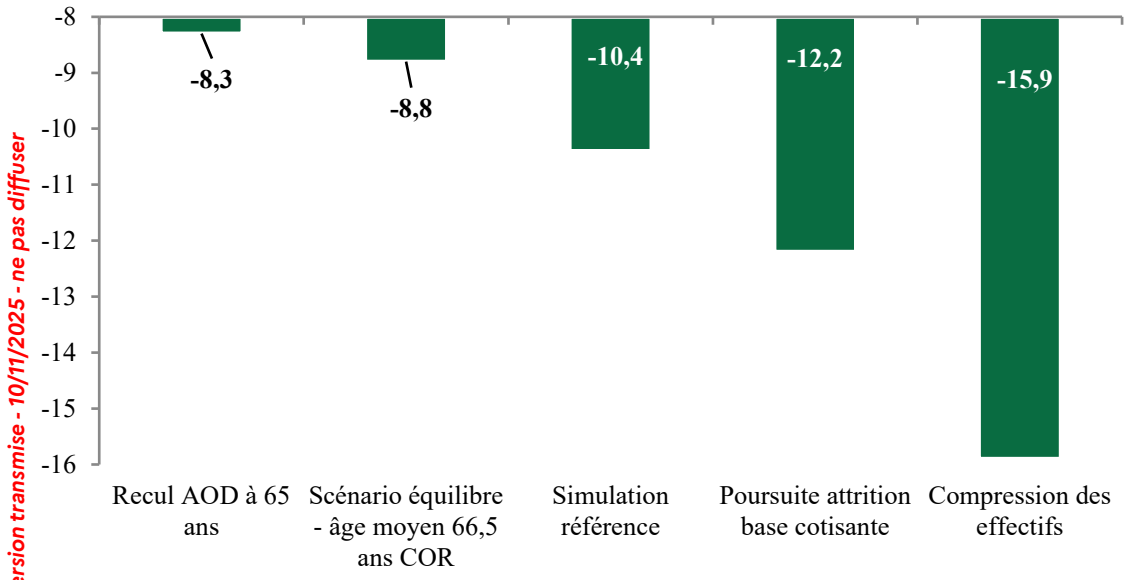
Version transmise - 10/11/2025 - ne pas diffuser

Les simulations révèlent des déficits constants et une forte dette

Toutes les simulations sont en euros courants et intègrent les charges financières

- **Le résultat** annuel, toujours déficitaire **en 2045,** varie **dans un rapport** presque **de un** (recul AOD à 64 ans) **à deux** (compression des effectifs)

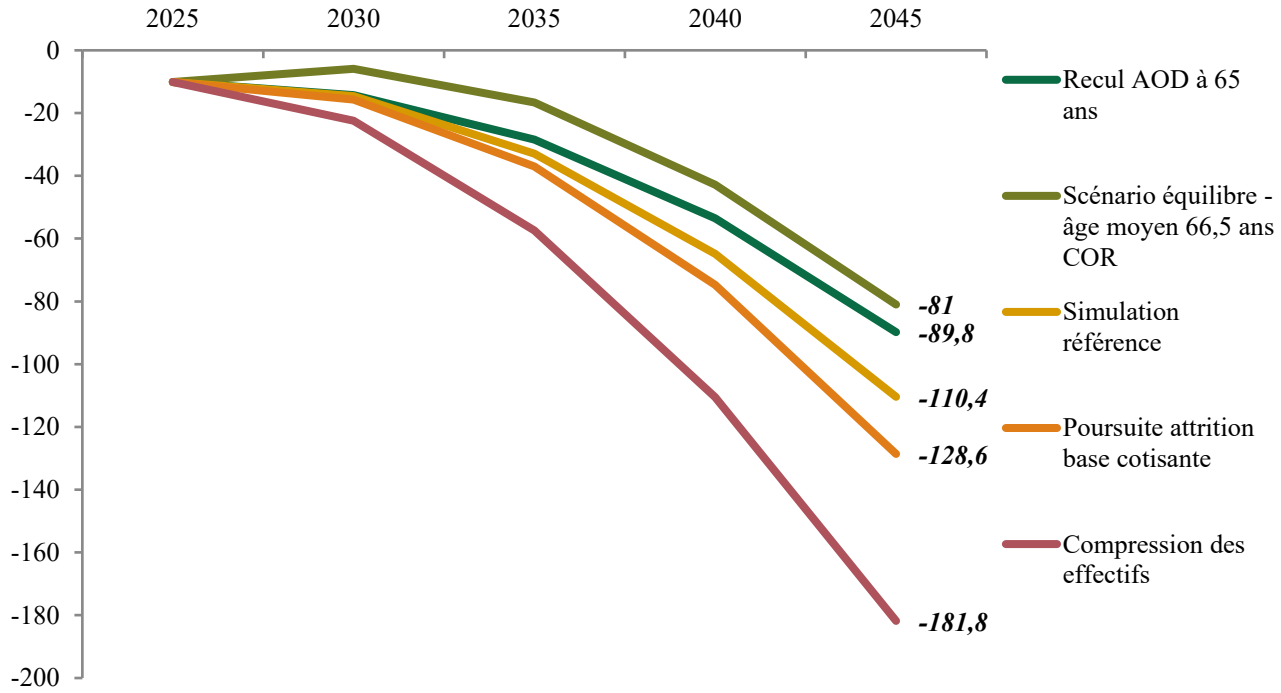
Résultat en 2045 en Mds € - selon les scénarios simulés



Source : Simulations CDC, travaux mission

- **L'endettement,** intégrant les charges financières, se situe, **à l'horizon 2045, entre 81Mds€** (scénario équilibre 66,5 ans du COR) **et 181,8Mds€** (compression des effectifs)

Dette entre 2025 et 2045 en Mds € selon les scénarios simulés



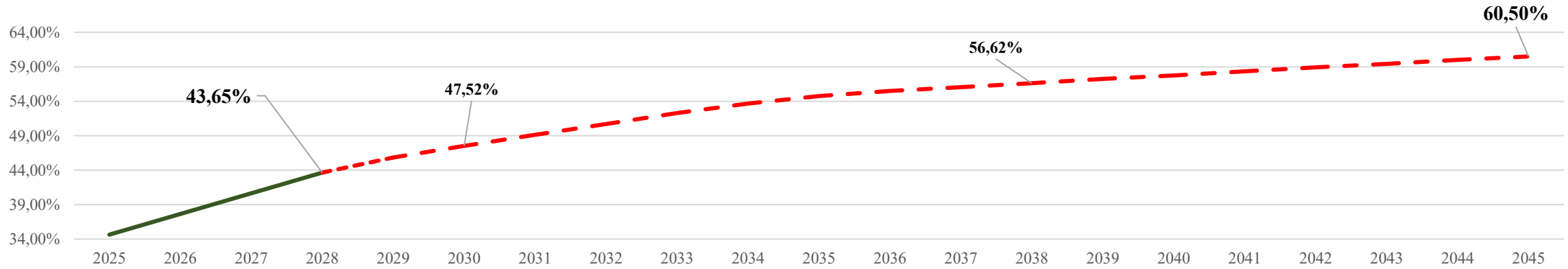
Source : Simulations CDC, travaux mission

Version transmise - 10/11/2025 - ne pas diffuser

Aucune simulation ne permet l'équilibre, la simulation du seul recours au taux employeurs montre l'ampleur de l'effort nécessaire

- **La contrainte financière est extrêmement forte**: si (i) on acte la hausse des taux sur 2025-2028 (ii) on transfère le déficit cumulé à la CADES à compter de fin 2028 et (iii) qu'ensuite les charges de la CNRACL sont équilibrées *via* les seules cotisations employeurs alors il faut les porter de 34,65 % en 2025 à plus de 60% à horizon 2045

Equilibrage de la CNRACL à compter de 2028 avec une reprise de cette en 2028 et en ne jouant que sur les taux de cotisations employeur ensuite



Source : Simulations CDC, travaux mission

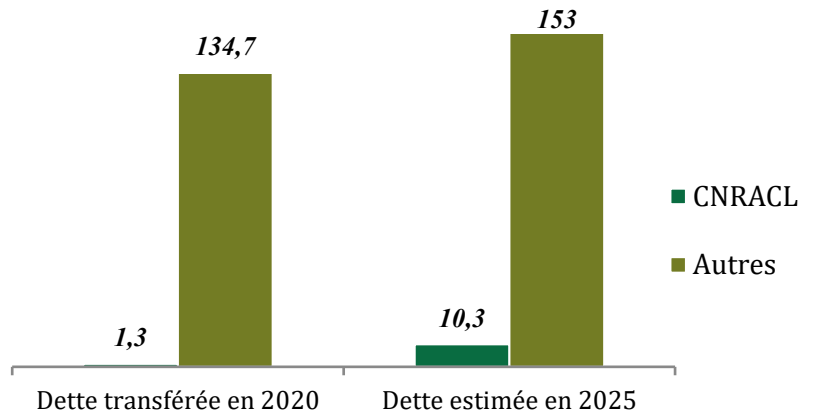
⇒ **Ni le scénario de référence,** avec une hypothèse de stabilité des effectifs et des rémunérations (hypothèse Budget pour le COR), **ni les scénarios plus favorables** comportant des modifications des paramètres extérieurs à la CNRACL **ne permettent d'assurer la soutenabilité financière du régime**

Version transmise - 10/11/2025 - ne pas diffuser

Une dette insoutenable pour la CNRACL et la sphère sociale

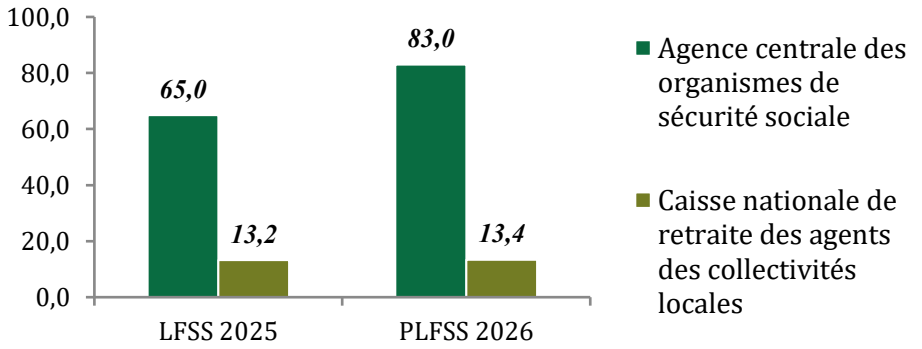
- **La reprise de dette par la CADES en 2020 comprenait un « volet CNRACL »**; le précédent existe, mais **l'ampleur d'une éventuelle reprise de dette de la CNRACL serait sans équivalent** et cette reprise devrait logiquement être assortie d'un **plan garantissant la viabilité financière du régime et l'acquittement effectif des cotisations** par tous les redevables, **dimensions nécessaires et non suffisantes** qui n'ont pas été réunies en et depuis 2020
- Le **poids de la CNRACL** dans les opérations de financement de court et moyen termes incombant à l'Acoss **fait peser un risque systémique aux finances sociales et aux finances publiques**, sans considération des retournements possibles des marchés ce qui justifie de trouver une solution pour la CNRACL et/ou pour l'ensemble de la sécurité sociale – *besoin d'apprécier les options possibles*

Dette sociale – composante CNRACL en Mds€



Sources : LO 2020 et RALFSS Cour des comptes 2025

Plafonds trésorerie Acoss et CNRACL – en Mds€



Sources : LFSS 2025 et PLFSS 2026

Version transmise - 10/11/2025 - ne pas diffuser

Une extension du champ d'affiliation ou de l'assiette aux effets de système évidents

- Les travaux en cours doivent permettre d'**identifier le poids des différentes assiettes / la structure de rémunération CNRACL**
  - Assiette dérogatoire ou RG, avec ou sans les primes et accessoires
  - Poids des contractuels, des titulaires hors CNRACL et des titulaires champ CNRACL
  - Recours à l'intérim
- La mobilisation en cours des **données DSN** et des **informations comptables** devrait permettre d'envisager les évolutions des structures de rémunération et d'activité des collectivités et du champ des établissements publics de santé, approche rétrospective délicate, possibilité/ opportunité de développer des indicateurs en routine
- **Les hypothèses d'une extension du champ d'affiliation à la CNRACL ou d'évolution de l'assiette seront analysées à plat** pour apprécier, le cas échéant, les impacts pour la CNRACL et pour les autres régimes (régime général - hors RCO)
- Mais **ces mesures d'apparences techniques auraient, *de facto*, des effets de système** en bouleversant les équilibres - politiques et financiers (bascules d'assiettes ou de cotisants de régimes à d'autres) - non seulement de la CNRACL mais aussi du RG, de l'AA, de l'ERAFP et de l'Ircantec

Version transmise - 10/11/2025 - ne pas diffuser

Les impacts de la compensation et de ses évolutions éventuelles

- Les **travaux sont en cours**, notamment pour mieux objectiver le poids de la compensation dans les équilibres de la CNRACL et le poids de la CNRACL dans les compensations
- **De 1975 à 2025, la CNRACL a été un gros contributeur au système de « compensation démographique »**
  - Il s'agit de résorber les déséquilibres démographiques et les disparités de capacité contributive entre régimes de base obligatoires
  - 70,4 Mds € courants prélevés sur la CNRACL entre 1975 et 2022 (soit environ 100 Mds € constant)
  - La CNRACL est le second plus gros contributeur (15,8 % du total prélevé) derrière le régime général (81,2 %) , mais c'est le premier rapporté au nombre de cotisants : à titre d'exemple en 2023 chaque cotisant à la CNRACL a versé l'équivalent de 393 euros dans le cadre de la compensation, contre 195 euros pour un cotisant au régime général
  - Les règles de calcul sont pour certaines défavorables à la CNRACL, telle la prise en compte des retraités de plus de 65 ans uniquement ou l'absence de proratisation des sommes perçues par les « poly-pensionnés »
- De plus, **de 1985 à 2011, la CNRACL a été le principal contributeur du système « de surcompensation »**
  - Elle a le même objectif que la compensation démographique, mais se passe uniquement entre régimes spéciaux, supposés plus comparables ; la CNRACL a contribué à hauteur de 28,6 Md € courants sur la période
- **Ces prélèvements, aux finalités mal expliquées, ont généré un sentiment de spoliation** de la part des cotisants et de leurs représentants au conseil d'administration

Version transmise - 10/11/2025 - ne pas diffuser

Les impacts de la compensation et de ses évolutions éventuelles

❖ La compensation démographique est remise en cause

- À la suite d'un rapport de la Cour des comptes, à partir de la LFSS 2025, **la commission de compensation**, qui avait pour objet de contrôler les paramètres de calcul, **est supprimée**
- La Cour a posé les **bases d'une modification importante des règles** de calcul, sans qu'il soit possible de dire quels régimes seront bénéficiaires
- **L'idée de supprimer la compensation a également été avancée**. Ce choix serait préjudiciable à la CNRACL qui, selon les prévisions de la Cour des comptes, deviendrait bénéficiaire du système à partir de 2027

❖ Sous réserve des travaux en cours, la mission a acquis la conviction **que l'impact de modifications des règles de calcul dans un sens favorable à la CNRACL serait faible**

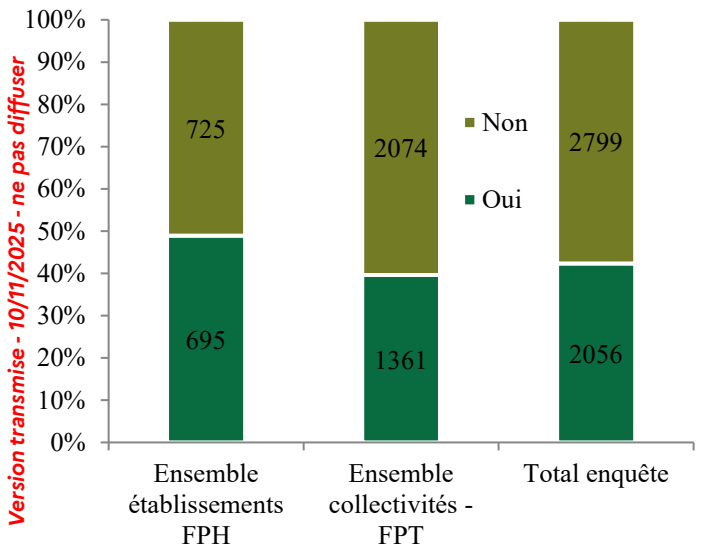
- Ainsi, la prise en compte des retraités de 60 à 65 ans n'allégerait que de quelques millions les prélèvements historiquement réalisés

Version transmise - 10/11/2025 - ne pas diffuser

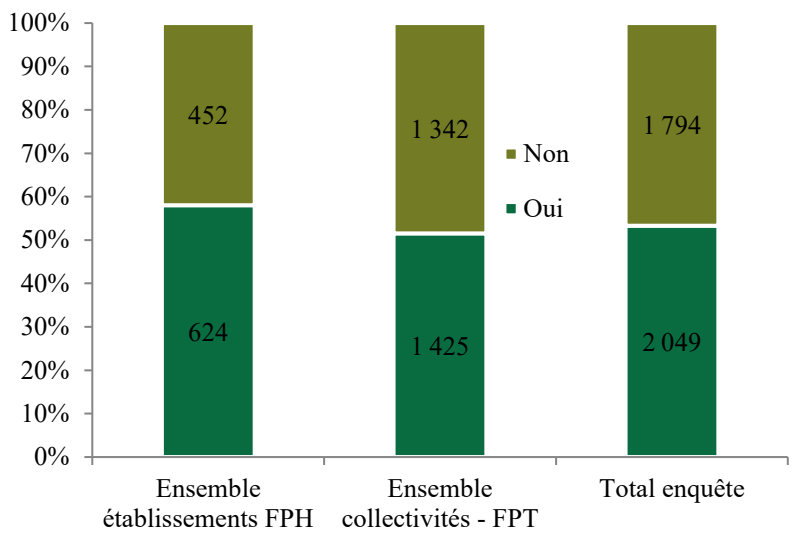
L'enquête administrée auprès des employeurs

- Une enquête élaborée et administrée avec les employeurs territoriaux et hospitaliers : plus de 7 100 réponses, en cours d'exploitation
- **Une approche contrastée de la nature réelle des changements à l'œuvre mais une crainte évidente de leurs effets sur les politiques RH et d'emploi menées**

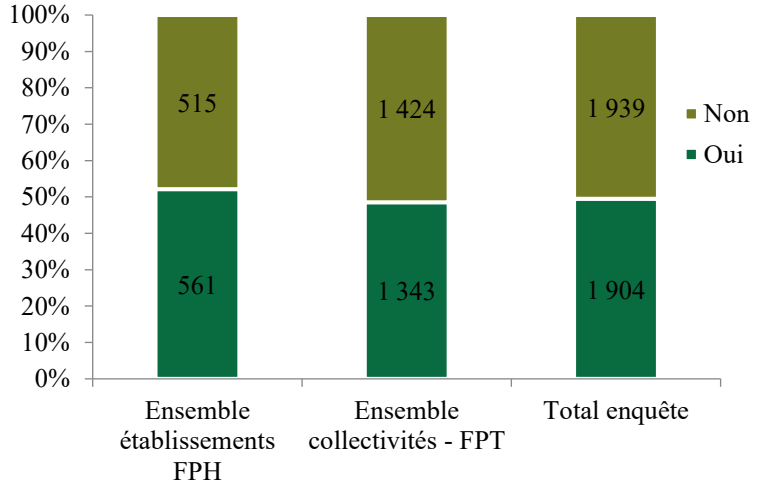
Mesure impact décret



Révision doctrine titularisation *post* décret



Hausse recours contractuels *post* décret



Source : Enquête mission, octobre 2025

Version transmise - 10/11/2025 - ne pas diffuser

Les concertations et consultations

❖ **Outre les employeurs** avec lesquels elle a échangé régulièrement**, la mission a**

- **Rencontré** les caisses en lien avec la CNRACL, le COR, la CDC, la Cour des comptes, **les administrations compétentes et cabinets des ministres concernés**
- Un **pilotage par le cabinet du PM** les associant a été arrêté lors du lancement de la mission, un besoin fort de coordination des actions en cours

❖ La mission a

- Rencontré tous les **représentants des organisations siégeant au sein du CA de la CNRACL**
- Proposé des **auditions à l'ensemble des organisations représentées au niveau national – toutes ont donné suite à l'exception de Sud et de la CPME**

❖ Il en ressort **une prise en compte plus ou moins forte des enjeux**

- Un **rejet global d'évolution des règles** notamment concernant les **pensions** avec le souhait d'un ancrage public fort… tout en soulignant **la nécessité de prendre en compte l'existant et sans fermer la porte par principe à toute évolution d'ordre systémique** qui pourrait donc être envisagée mais prendrait du temps
- **Un accord global et majoritaire sur (i) la séparation des risques invalidité / retraite et (ii) la neutralisation du signal prix lié à la retraite des agents CNRACL et non CNRACL**

❖ **Un sentiment dominant : le cadre actuel de gouvernance est imparfait** (COR, CNRACL, CSFP)

- **La difficulté a trait aux limites du CA de la CNRACL** (composition, rôle non décisionnaire du CA sur les paramètres…) **mais aussi en ce que le cadre général ne permet pas de conduire les débats nécessaires** sur les retraites publiques *via* un diagnostic partagé et un échange sur les mesures à envisager / à prendre
- **La concertation dans le cadre du « conclave / DPP » a renforcé ce sentiment** en ce qu'elle n'a porté ni sur les non-non ni sur les retraites publiques sur les paramètres

Version transmise - 10/11/2025 - ne pas diffuser

Les approches systémiques : des impacts pluriels et très forts

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté Égalité Fraternité

IGA — IGF Inspection Générale des Finances — Igas Inspection Générale des Affaires Sociales

Mesure	Alignement	Intégration	Adossement	Hausse des effectifs cotisant	Hausse de l'assiette cotisée	Autres évolutions
Description	Le régime est aligné sur les règles régissant un autre régime, en recettes ou en dépenses. L'alignement peut être partiel ou intégral.	Le régime est intégré dans un autre, il disparaît. Outre un alignement intégral, il n'y a plus d'identification financière de ses recettes et dépenses qui sont absorbées par le régime d'accueil	Le régime demeure. Mais il applique les règles du régime auquel on l'adosse, de manière apparente ou non. Il existe encore mais toute une partie de son activité est en fait celle du régime auquel on l'adosse.	Elle peut être décidée par et pour elle- même. Ella des effets positifs sur els régimes en bénéficiant et dépressifs sur les régimes subissant une baisse de leurs effectifs	Elle peut être une conséquence des opérations de système à gauche. Elle peut être conçue par elle- même (assujettissement des primes par ex.)	Evolution de gestion, séparation des populations couvertes (FPH / FPT), séparation des risques invalidité / vieillesse et distinction base / complémentaire, etc.
Impacts	Financier: faible en tant que tel mais dépendant du régime sur lequel on aligne Institutionnel: maintien de la caisse Politique: acceptabilité à évaluer au regard des changements induits	Financier: très fort pour le régime intégré et le régime d'intégration – justifie une soulte Institutionnel: Fin du régime et de la caisse Politique: acceptabilité faible car disparition de l'existant	Financier: très fort pour le régime adossé et le régime d'adossement – justifie une soulte Institutionnel: Maintien apparent du régime et de la caisse Politique: acceptabilité relative car maintien de l'existant	Financier: très fort pour le régime perdant et pour le régime gagnant Institutionnel: Impact démographie des régimes et compensations / transfets, effets sur la représentation politique des agents Politique: acceptabilité variable	Financier: très fort pour le régime et pour ses assujettis / affiliés Institutionnel: Impact en cas de double cotisation Politique: acceptabilité faible à variable	Financier: à apprécier selon le scénario Institutionnel: à apprécier selon le scénario Politique: à apprécier selon le scénario

? ***CNRACL et (i) pensions civiles et militaires de l'Etat et (ii) CNAV / Agirc – Arrco et (iii) Ircantec et Erafp***

Version transmise - 10/11/2025 - ne pas diffuser

Les approches systémiques : des impacts pluriels et très forts

8 grandes options envisagées – travail en cours – analyse théorique et littéraire – pas d'évaluation financière chiffée des impacts

Scénario 1 - Alignement public intégral entre le régime CNRACL et celui des FPE :

- La CNRACL est maintenue, des règles identiques sont appliquées aux régimes CNRACL et FPE civils et militaires
- **Impacts en dépenses** (catégories actives), **et en recettes** (taux de cotisation identiques, donc taux de cotisation à fixer pour FPE)
- **Pas une solution immédiate aux problématiques de financement CNRACL**

Scénario 2 - Alignement du régime CNRACL sur les régimes des salariés du privé (CNAV / Agirc-Arrco) :

- La CNRACL est maintenue, mais désormais elle applique les règles du secteur privé en base et en complémentaire
- **L'opportunité de maintien du régime se pose** (financement, action sociale),
- **Impacts forts en recettes** (assiettes et taux) **et en dépenses** (mode de calcul de la pension)
- **Pas une solution immédiate aux problématiques de financement CNRACL**

Scénario 3 - Intégration de la CNRACL aux régimes de l'Etat (SRE) :

- La CNRACL est absorbée en gestion et au plan financier par le service des retraites de l'Etat
- Les pouvoirs publics seront interrogés sur la **création d'une caisse autonome** en gestion et financièrement pour les agents publics,
- **Impact financier moins apparent** / moins immédiat sur les recettes et les dépenses (sous réserve de liens avec le scénario 1)
- **Besoin d'évaluer l'impact financier de l'intégration et de le compenser donc un coût très fort** (**soultes** variant selon reprise en stock ou en flux)

Scénario 4 - Adossement du régime de la CNRACL aux régimes de l'Etat (SRE) - intégration SRE / CNRACL avec maintien de la caisse CNRACL

- Maintien apparent du régime et de la caisse mais ***effets identiques au scénario 3*** d'intégration – moindres effets politiques en affichage mais impacts financiers et de gestion majeurs

Version transmise - 10/11/2025 - ne pas diffuser

Les approches systémiques : des impacts pluriels et très forts

Scénario 5 - Intégration de la CNRACL aux régimes des salariés du privé (CNAV / Agirc-Arrco) :

- La CNRACL disparaît en tant que régime et en tant que caisse (fin de l'autonomie, de l'action sociale, éventuellement une structure ad hoc sur le modèle retenu pour les travailleurs indépendants)
- Impacts en recettes et en dépenses très prononcés donc effet d'affichage très importants (gains uniquement pour les coûts qui seraient les mêmes dans le secteur de la santé entre structures publiques et privées)
- Coûts très forts (soultes variant selon reprise en stock ou en flux des droits et rythme d'extinction du régime / de la caisse)

Scénario 6 - Adossement de la CNRACL aux régimes des salariés du privé (CNAV / Agirc-Arrco) - intégration CNAV / Agirc Arrco / CNRACL avec maintien de la caisse CNRACL

- Maintien apparent du régime et de la caisse mais ***effets identiques au scénario 5 d'intégration*** – moindres effets politiques en affichage mais impacts financiers et de gestion majeurs

Scénario 7- Affiliation intégrale de tous les agents des collectivités territoriales et des établissements publics de santé à la CNRACL

- Approche *a priori* envisageable en flux, impact fort sur les RDC du secteur privé / Ircantec, impacts financiers et politiques lourds du fait du déplacement des populations cotisants / usagers

Scénario 8 – Extension de l'assiette soumise à cotisations de la CNRACL (intégration des primes)

Logique de désalignement vis-à-vis de la FPE, impacts financiers et politiques importants du fait du changement de principes, impact ERAFP

A noter : les huit options peuvent donner lieu à des variantes et seront analysées aussi de manière combinée afin de souligner l'étendue du champ des possibles, comme attendu des acteurs et des commanditaires

Autres pistes : approches différenciées FPH et FPT, évolution des modes de gestion, séparation des risques invalidité / vieillesse ou des niveaux de base et complémentaire – en cours d'analyse

Version transmise - 10/11/2025 - ne pas diffuser

Les approches systémiques : des impacts pluriels et très forts

❖ Des questions directement liées

1. **Aux travaux en cours d'objectivation du coût réel de l'emploi public et de sa composante retraites** (évolutions du Jaune CAS pensions, travaux CAE/IPP)
2. **Aux choix de système(s) : maintien** de l'existant, système **unique**, **rapprochement(s) public / privé**, sphère des retraites publiques plus intégrée et conditions à réunir (**apport de l'identification « en caisse »** sur le modèle CNRACL à préserver)

	Impacts			
	institutionnels	***financiers***	***politiques***	***juridiques***
***Alignement public intégral entre le régime CNRACL et celui des FPE** (SRE) [Sc. n°1]*	+	+++	+	+
***Alignement du régime CNRACL sur les régimes des salariés du privé** (CNAV / Agirc-Arrco) [Sc. n°2]*	++	+++	++++	+++
***Intégration de la CNRACL aux régimes de l'Etat** [Sc. n°3]*	+++	++	++	+
***Adossement du régime de la CNRACL aux régimes de l'Etat** [Sc. n°4]*	++	++	++	+
***Intégration de la CNRACL aux régimes des salariés du privé** [Sc. n°5]*	++++	++++	+++++	+++
***Adossement du régime de la CNRACL aux régimes des salariés du privé** [Sc. n°6]*	++	++++	+++++	+++
***Affiliation intégrale de tous les agents** des collectivités territoriales et des établissements publics de santé **à la CNRACL** [Sc. n°7]*	++	+++	+++	++
***Extension de l'assiette soumise à cotisations de la CNRACL** (intégration des primes) [Sc. n°8]*	++	+++	+++	++

Source : Travaux mission

Version transmise - 10/11/2025 - ne pas diffuser

Présentations assurées lors des réunions de restitution finale, février 2026

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

Inspection Générale des Affaires Sociales

Mission complémentaire sur le système de retraite des agents des collectivités locales et des établissements hospitaliers

Perspectives à l'horizon 2045

RESTITUTION FINALE DES TRAVAUX DE LA MISSION
AUX COMMANDITAIRES, AU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA CNRACL ET
AUX REPRÉSENTANTS DES AGENTS, SALARIÉS, EMPLOYEURS ET TRAVAILLEURS
INDÉPENDANTS AUX NIVEAUX DE LA CNRACL ET NATIONAL

Document de travail / de synthèse : *ce support reprend les travaux du rapport et des annexes qui seuls font foi, le lecteur se rapportera à ces écrits concernant les sources et méthodes retenues.*
Note bene : *version finale avec précisions ponctuelles et corrections de coquilles le 27 avril 2026*

Contenu et cadre de la mission

- Place la CNRACL dans le contexte plus large de l'avenir des systèmes de retraite

  - ✓ Nécessité de **mesurer les impacts** de **la hausse des taux de cotisation employeurs**, **échanges avec les parties prenantes, projections entre 2025 et 2045 et analyse / recherche des impacts des mesures toutes APU** et pour chaque secteur (APU, APUL, ASSO)

- **L'approfondissement des travaux précédents**

  - ✓ **10 annexes techniques** proposant des approches rénovées ; **1 enquête** auprès de plus de 7 000 employeurs
  - ✓ **Des concertations** avec les partes prenantes
  - ✓ 1 rapport de synthèse ; **10 propositions clefs**

Chaque annexe technique présente un éclairage et peut constituer un « rapport », *le rapport est de synthèse mais le rapport et les annexes sont un ensemble à appréhender globalement -soit plus de 500 pages- destiné à documenter les décisions à prendre, les concertations à mener et les travaux complémentaires à diligenter*

N°	Annexe
1	Lettre de mission
2	Note de cadrage
3	Liste des personnes rencontrées
4	Analyse de l'évolution des rémunérations et des effectifs employés dans les entités relevant des fonctions publiques hospitalières et territoriales au travers des déclarations sociales
5	Analyse des évolutions à caractère systémique de la CNRACL et des autres évolutions pouvant avoir des effets sur l'architecture du système de retraites
6	Analyse du recours à l'intérim dans les entités relevant des fonctions publiques hospitalières et territoriales
7	Enquête auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers sur les impacts de la hausse des taux de cotisation à la CNRACL
8	La couverture du risque invalidité et l'opportunité de la séparer de celle du risque vieillesse au sein de la CNRACL
9	La compensation et la surcompensation entre les régimes de retraite et leurs impacts pour la CNRACL
10	Les évolutions de la population affiliée et des recettes de la CNRACL et les impacts des hausses de taux sur les stratégies d'emploi
11	Présentations comptables actuelles et envisageables de la situation de la CNRACL – enjeux et problématiques
12	Simulations financières à l'horizon 2045
13	Recouvrement et contrôle des créances sociales sur les employeurs territoriaux et hospitaliers
14	Supports de présentation

Les points approfondis par la mission par rapport au rapport de 2024

Propositions des inspections générales – précédente mission de 2024 -nature des propositions, suites données et piste approfondie ou non dans le présent rapport

n°	Proposition	Dimension	Suites
1	Renforcer la gouvernance par la mise à disposition d'une ressource permanente et la nomination de personnalités qualifiées au conseil d'administration permettant d'assurer un meilleur pilotage de la CNRACL et une meilleure communication institutionnelle.	Paramétrique	*Néant*
2	Affilier à la CNRACL l'ensemble des fonctionnaires, y compris ceux nommés sur des emplois à temps non complets.	Systémique	*Néant*
3	Aligner, par un décret en Conseil d'Etat, le calcul de la majoration pour enfants à la CNRACL sur celui du régime général en supprimant la majoration supplémentaire de cinq points pour chaque enfant au- delà du troisième. Pour préserver l'égalité des droits entre les fonctionnaires, faire de même pour la fonction publique d'Etat par un article en loi de financement de la sécurité sociale modifiant l'article L 18 du Code des pensions civiles et militaires	Systémique	*Néant*
4	Instaurer, en loi de financement de la sécurité sociale, un remboursement à la CNRACL de la majoration pour enfants par la Caisse nationale des allocations familiales.	Systémique	*Néant*
5	Instaurer, en loi de financement de la sécurité sociale, un financement par le FSV des validations de périodes de congés maladie non cotisées dans leur entièreté.	Systémique	*Néant*
6	Faire financer par le Fonds de solidarité vieillesse la part des pensions d'invalidité et de retraite résultant de la garantie d'une pension minimale équivalente à la moitié du dernier traitement brut perçu pour les pensionnés dont le taux d'invalidité est au moins égal à 60 %.	Systémique	*Néant*
7	Individualiser les cotisations par risque (vieillesse/invalidité) sans pour autant scinder les deux risques et, à terme, ajuster le taux des cotisations employeurs invalidité sur la dynamique des dépenses, tout en maintenant le taux de cotisation vieillesse.	Paramétrique	*Néant*
8	Conduire sous l'égide du Conseil d'orientation des retraites un travail de refonte de la compensation démographique devant en premier lieu simuler l'effet redistributif d'une suppression ou d'un abaissement de l'âge minimum de 65 ans ainsi que d'une pondération des effectifs par les durées validées.	Systémique	*Néant*
9	Faire reprendre la dette de la CNRACL par la CADES, ou par l'Etat, en amont de la constitution d'un déficit auto-entretenu.	Systémique	*Néant*
10	En lien avec l'augmentation des taux employeurs pour les fonctionnaires, générer une ressource additionnelle pour la CNRACL à travers une contribution assise sur la masse salariale contractuelle afin de rendre le plus neutre possible l'arbitrage par l'employeur entre emploi contractuel et emploi fonctionnaire.	Paramétrique	*Néant*
11	Définir en concertation avec les employeurs une trajectoire de hausse du taux de leur contribution, déduction faite des mesures proposées et retenues.	Paramétrique	*Mise en œuvre*

Source : Mission.

Diagnostic

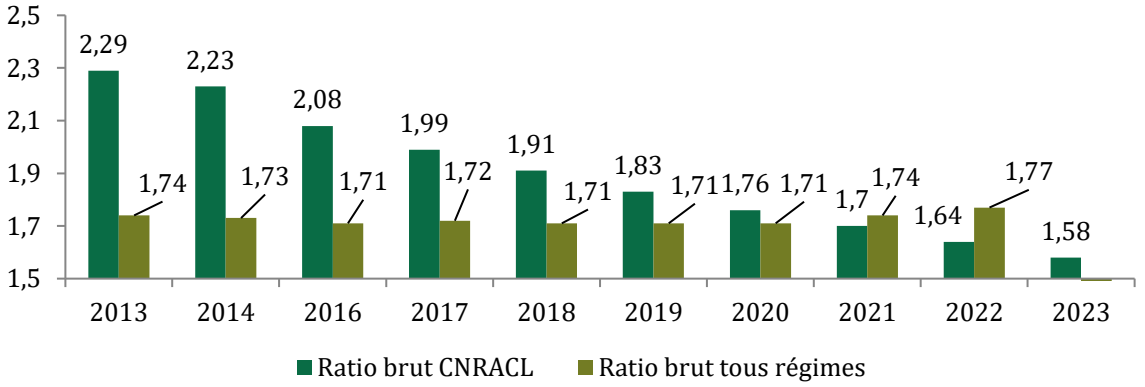
Le régime d'assurance vieillesse des agents titulaires des fonctions publiques hospitalière et territoriale est confronté à des dynamiques défavorables

Les particularités du régime de retraite de la CNRACL

❖ Un régime spécifique

- ✓ Un **fort retournement du rapport cotisants / pensionnés**
- ✓ Un régime très **féminisé**,
- ✓ Une forte proportion de **droits directs**, servis relativement longtemps et avec une **forte part de départs anticipés** pour carrières longues (un moindre impact des catégories actives)
- ✓ **En 2041, le premier régime public**, devant celui des pensions civiles et militaires

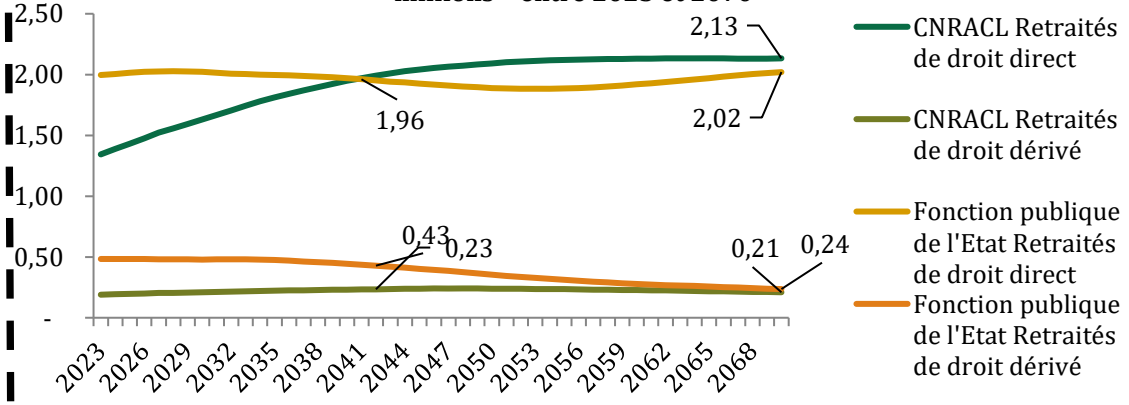
Ratio démographique brut – CNRACL et ensemble des régimes de retraites de base et complémentaires – entre 2023 et 2023



Données clefs d'effectifs, de niveaux de pensions et de dépenses de prestations des principaux régimes de retraite en 2023

	Effectifs de retraités*		Montant mensuel moyen de la pension brute de droit direct, hors majoration pour 3 enfants ou plus*		Dépenses de prestations** * en M€
	En milliers	*Pensionnés de droits directs (en %)*	*Ensemble en €*	*Écart entre la pension des femmes et celle des hommes (en %)*	
*Retraités résidant en France ou à l'étranger**	18 082	95%	1 563**	-35%	nd
Régime général	15 297	95%	734	-28%	149 832
Agirc-Arrco	13 701	92%	527	-53%	92 414
FPE civils	1 849	89%	2 223	-14%	59 546
FPE militaires	511	74%	*nd*	*nd*	
Ircantec	2 278	91%	140	-38%	3 972
CNRACL	1 505	90%	1 400	-9%	25 644

Effectifs de pensionnés des régimes de la CNRACL et de la fonction publique d'Etat – en millions – entre 2023 et 2070



Source : DREES, CDC, COR, Jaune « CAS pensions » du PLF 2026, travaux mission.

Un cadre de pilotage et de décision largement perfectible

❖ Le pilotage et le suivi du régime sont imparfaits :

- ✓ **En interne**, (i) le Conseil d'administration n'est pas encore le lieu de débats et de diagnostics utiles, du fait de faibles analyses et débats techniques et de l'absence de pouvoir de décision ; (ii) un gestionnaire (CDC) compétent mais peu sollicité et peu pro-actif ; (iii) une remontée -interne et externe- d'informations insuffisante dans (a) son ampleur et (b) sa nature (mobilisation nécessaire d'autres données)
- ✓ **Du côté des pouvoirs publics** (i) aucune administration centrale ne réalise un suivi complet et rapproché du régime, celui-ci est l'objet d'analyses différentes et cloisonnées (DSS, DB, DGAFP, DGCL, DGOS), (ii) le COR ne permet pas de débattre des retraites publiques et d'interroger des conventions de projections très lourdes (a) les paramètres arrêtés par la DB – soit la stabilité des effectifs à long terme et l'absence d'évolution de structure des rémunérations - sont repris systématiquement comme des données exogènes, par le gestionnaire comme le COR, et jamais débattus, (b) la CNRACL ne prend pas en compte la compensation démographique au-delà de 2029, contrairement au COR, (c) les charges financières ne sont pas intégrées par le COR
- ✓ **Le pilotage du régime justifie** (i) une analyse renouvelée des effets des politiques d'emploi, de rémunération et de GRH sur les retraites et inversement ; (ii) des approches alternatives aux hypothèses conventionnelles de projection d'effectifs et de masse salariale de la FPH et de la FPT et (iii) l'intégration (a) de la compensation démographique, (b) des charges financières et (c) de l'érosion monétaire *via* le passage des euros courants aux euros constants

⇒ ***Ces approches ont des effets puissants car (i) la perception de l'équilibre du régime est modifiée et (ii) les données issues des déclarations sociales sont très différentes des données budgétaires et d'effectifs issues du Siasp utilisées en routine***

⇒ **Or, la volonté de retour pérenne à l'équilibre financier du régime des retraites des agents titulaires des fonctions publiques territoriale et hospitalière justifie des actions sur le pilotage, les charges et les produits du régime**

Un déséquilibre constant, quelle que soit la convention retenue

- **La sensibilité du résultat ou de la dette** au fait de prendre en compte ou non (i) la compensation démographique (dans travaux COR, pas dans travaux du gestionnaire) (ii) les charges financières (pas dans travaux COR) et (iii) les euros courants ou constants est très forte (ni dans travaux COR, ni dans travaux du gestionnaire)…
- **Mais**, quelle que soit la convention retenue, **une situation durable de déficits**

Scénario de référence produit par la CDC puis corrigé par la mission en intégrant la compensation démographique du COR– entre 2025 et 2045 – en Mds € courants ou constants 2025

		2025	2030	2035	2040	2045
Scénario référence CDC – euros courants	*Résultat annuel*	-2,2	-1,7	-4,9	-7,4	**-10,4**
	Dette cumulée	10,1	14,6	32,9	64,8	**110,4**
Scénario réf. CDC avec compensation démographique COR – euros courants	*Résultat annuel*	-2,2	-1,3	-3,7	-5,4	**-7,8**
	Dette cumulée	10,1	14,2	27,8	51,4	**85,3**
Scénario réf. CDC avec compensation démographique COR – euros constants	*Résultat annuel*	-2,2	-1,2	-3,1	-4,2	**-5,5**
	Dette cumulée	10,1	13,1	23,5	39,9	**60,7**

Source : CDC, travaux mission. Le scénario CDC intègre les charges financières.

⇒ **La mission propose de retenir comme scénario de référence celui élaboré par le gestionnaire et corrigé donc intégrant (a) les charges financières, (b) la compensation démographique et (c) le passage en euros constants**

Des choix difficiles du fait de la circularité des financements et de volontés potentiellement opposées

- **Les politiques GRH d'emploi et de rémunération** ont des effets puissants sur les **équilibres du régime de retraite**
- **Tout** besoin de **financement** conduit, à terme, à mettre à contribution les **ménages ou** les **entreprises**
- Dans tous les cas de figure, aucune mesure n'est neutre pour les administrations publiques…

Effets des hausses et baisses des effectifs et des rémunérations pour la CNRACL, les employeurs et les finances publiques

Entité / secteur	Mesure	Impact financier de la mesure sur l'entité / le secteur
CNRACL	*Hausse des effectifs et/ou des rémunérations*	*Amélioration des cotisations puis, à terme, hausse des dépenses*
	Baisse ou maîtrise des effectifs et/ou des rémunérations	*Détérioration des cotisations puis, à terme, maîtrise ou baisse des dépenses*
Employeurs	*Hausse des effectifs et/ou des rémunérations*	*Hausse des dépenses de personnel*
	Baisse ou maîtrise des effectifs et/ou des rémunérations	*Baisse ou maîtrise des dépenses de personnel*
Finances publiques	*Hausse des effectifs et/ou des rémunérations*	*Amélioration CNRACL, déterioration employeur – MAIS sens et impact variant selon la compensation des surcoûts employeurs*
	Baisse ou maîtrise des effectifs et/ou des rémunérations	*Détérioration CNRACL, amélioration employeur - MAIS sens et impact variant selon qui supporte la détérioration CNRACL*

Source : Mission.

Aucun des scénarios projetés par la mission ne permet l'équilibre et le régime reste très fragile

- En partant des leviers possibles pour réformer le système de retraite dans son ensemble ou la seule CNRACL, **la mission a projeté** -en intégrant les charges financières, la compensation démographique et en euros constants- **les grandes réformes possibles**
- Dans tous les cas de figure, **aucune réforme des retraites ne permet d'équilibre la CNRACL, l'exposition à des chocs externes est forte : la problématique financière demeure…**

Résultats annuels de la CNRACL selon les hypothèses simulées – en 2025, 2030, 2035, 2040 et 2045 – en Mds € constants 2025

Scénario	2025	2030	2035	2040	2045
Référence avec compensation démographique et charges financières – euros constants	**-2,2**	**-1,2**	**-3,1**	**-4,2**	**-5,5**
Gel de l'AOD à 63 ans	*-2,1*	*-1,2*	*-3,2*	*-4,2*	*-5,5*
Passage de l'AOD à 65 ans sans ajustement à la baisse des embauches	*-2,2*	*-1,1*	*-2,6*	*-3,3*	*-4,5*
Passage de l'AOD à 65 ans avec ajustement à la baisse des embauches	*-2,1*	*-1,1*	*-2,7*	*-3,6*	*-4,9*
Age d'équilibre COR du système de retraite à 66, 5 ans en 2045	*-2,2*	*0,6*	*-1,6*	*-2*	*-2,1*
Non remplacement d'un départ à la retraite sur deux entre 2026 et 2030	*-2,2*	*-3,8*	*-6,2*	*-7,8*	*-9,4*
Baisse annuelle des effectifs employés à hauteur de -0.18% par an (tendance emplois titulaires 2013-2023)	*-2,2*	*-1,5*	*-3,8*	*-5,3*	*-6,8*
Hausse annuelle des effectifs employés à hauteur de +0,59% par an (tendance tous emplois 2013-2023)	*-2,1*	*-0,2*	*-1,2*	*-1*	*-0,7*
Hausse conventionnelle de 100 points de base des taux d'intérêts retenus dans l'hypothèse e référence CDC	*-2,2*	*-1,2*	*-3,4*	*-4,6*	*-5,6*

Dette en cumul de la CNRACL -– entre 2025 et 2045 – en Mds € constants 2025

Scénario	2025	2030	2035	2040	2045
Référence avec compensation démographique et charges financières – euros constants	**-10,1**	**-13,1**	**-23,5**	**-39,9**	**-60,7**
Gel de l'AOD à 63 ans	*-10,1*	*-12,8*	*-23,7*	*-40,2*	***-61,0***
Passage de l'AOD à 65 ans sans ajustement à la baisse des embauches	*-10,1*	*-12,5*	*-21,5*	*-34*	***-50,5***
Passage de l'AOD à 65 ans avec ajustement à la baisse des embauches	*-10,1*	*-12,5*	*-21,8*	*-35,6*	***-53,6***
Age d'équilibre COR du système de retraite à 66, 5 ans en 2045	*-10,1*	*-3,3*	*-6,5*	*-15,3*	***-23,8***
Non remplacement d'un départ à la retraite sur deux entre 2026 et 2030	*-10,1*	*-20,2*	*-44,3*	*-75,3*	***-111,5***
Baisse annuelle des effectifs employés à hauteur de -0.18% par an (tendance emplois titulaires 2013-2023)	*-10,1*	*-14*	*-27*	*-47,5*	***-73,6***
Hausse annuelle des effectifs employés à hauteur de +0,59% par an (tendance tous emplois 2013-2023)	*-10,1*	*-10,2*	*-13,5*	*-17,8*	***-20,5***
Hausse conventionnelle de 100 points de base des taux d'intérêts retenus dans l'hypothèse e référence CDC	*-10,1*	*-13,1*	*-24,4*	*-42,3*	***-63,2***

Source : CDC, COR, travaux mission. Les scénarios intègrent les charges financières, la compensation et le passage aux euros constants.

La hausse des cotisations améliore la situation financière, doit être suivie mais ne résout pas les difficultés structurelles

- **Trop tôt pour documenter tous les effets de la hausse des taux** de cotisation ; compte tenu de son ampleur, elle **doit être suivie dans un cadre renforcé** pour apprécier ces effets sur l'emploi, les structures de rémunération (donc sur les recettes de la CNRACL) et garantir l'effectivité du rendement de la mesure

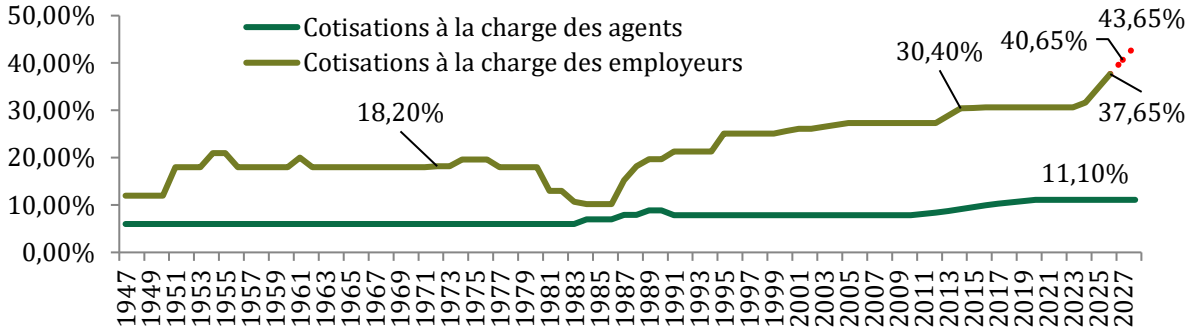
- **Deux alternatives illustrent les tensions** à l'œuvre

  - ✓ **Si une reprise de dette intervenait en 2028**, que le rendement attendu de la hausse de taux était constaté **et que le régime soit équilibré uniquement par les cotisations patronales**, l'effort demeurerait de **7 à 8 points de nouvelle hausse**

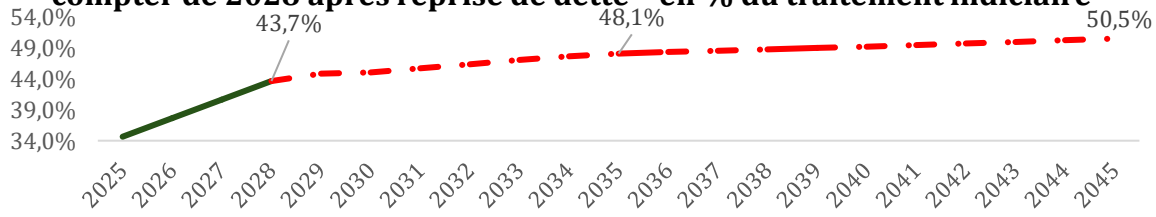
  - ✓ **L'âge de départ d'équilibre serait, pour la CNRACL proche de 68 ans à terme**

⇒ **La hausse de cotisations ne peut être remise en cause**, les rendements sont fragiles mais nécessaires. **La hausse des cotisations doit donc être complétée par d'autre mesures**

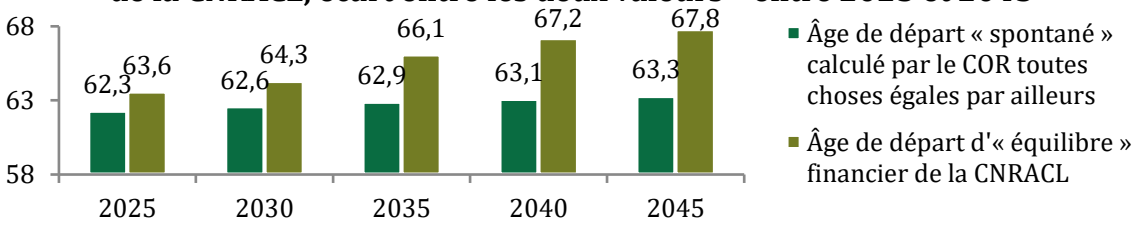
Taux de cotisations des agents et employeurs affilés à la CNRACL – entre 1947 et 2028 – en % du traitement indiciaire



Equilibre de la CNRACL uniquement par les cotisations patronales à compter de 2028 après reprise de dette – en % du traitement indiciaire



Age de départ spontané et âge de départ permettant d'équilibrer les comptes de la CNRACL, écart entre les deux valeurs – entre 2025 et 2045



Source : CDC, COR, travaux mission. Les scénarios intègrent les charges financières, la compensation et le passage aux euros constants.

Des déséquilibres envisageables à court et moyen termes pour la CNRACL

❖ **A court terme** (horizon 2028), **le déficit** de la CNRACL **reste élevé mais** à un niveau relativement **stable**

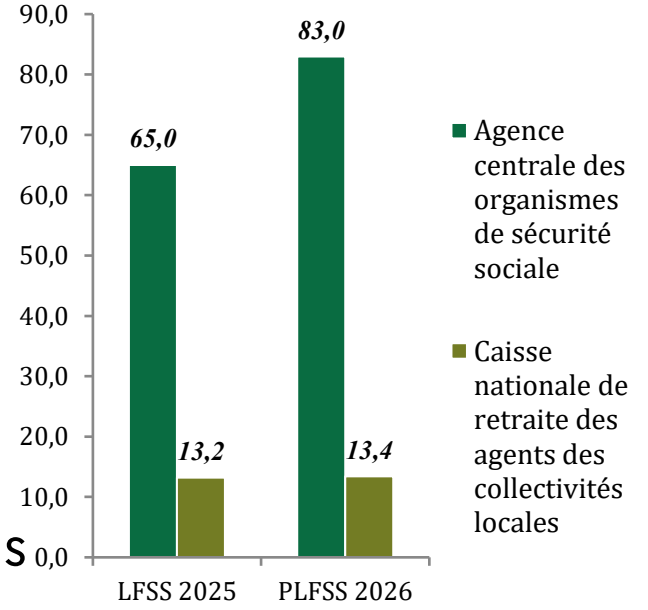
- ✓ La **compensation démographique** devient positive…
- ✓ La **hausse de taux** génère, toutes choses égales par ailleurs, des ressources importantes…
- ✓ Les **autres mesures** avancées par les inspections générales en 2024 **pourraient être activées** (compensation, dépenses de solidarité, *etc.*)…

❖ **Mais ces projections reposent sur des hypothèses fortes :**

- ✓ La **compensation démographique** est maintenue et inchangée…
- ✓ La **hausse de taux** n'est pas remise en cause…
- ✓ Le **rapport entre l'emploi titulaire et l'emploi contractuel** (en effectifs et en rémunérations) **reste identique** et **les recettes** de la CNRACL **ne sont pas affectées**…

⇒ Dans tous les cas, **des difficultés de financement** apparaissent plus ou moins rapidement, elles font peser un **risque fort** à la CNRACL, aux finances sociales et aux finances publiques

Plafonds trésorerie Acoss et CNRACL



Source : LFSS 2026, travaux mission.

Propositions

Un cadre rénové de pilotage est nécessaire pour permettre a la CNRACL de remplir ses missions

Une nécessité, créer un cadre rénové de pilotage et de gouvernance des retraites publiques

❖ *Créer les conditions d'un débat nécessaire sur les retraites publiques*

Proposition n° 1 : Renforcer le pilotage du régime au niveau national en prévoyant, tous les deux ans, un rapport du COR sur les retraites publiques et en consacrant, chaque année, une séance du conseil commun de la fonction publique aux retraites publiques.

❖ *Garantir une approche intégrée et complète des impacts des décisions publiques en matière de gestion des ressources humaines*

Proposition n° 2 : Tirer les conséquences de la circularité du financement des retraites publiques et rendre obligatoire, dans les fiches d'impact des mesures législatives ou réglementaires des dispositions qui concernent la fonction publique, l'évaluation de leurs conséquences pour les régimes publics de retraite.

Un impératif, affirmer la responsabilité des partenaires sociaux et renforcer le cadre de pilotage propre à la CNRACL

- *Créer les conditions pour que le conseil d'administration documente un débat public nécessaire*

Proposition n° 3 : Renforcer le pilotage du régime par le conseil d'administration de la CNRACL, en le rendant destinataire d'indicateurs de pilotage plus fins et en lui confiant la responsabilité de proposer, chaque année, les mesures à adopter, au titre des risques vieillesse et invalidité, en recettes et en dépenses, et rendre publics les travaux du conseil d'administration.

- *Adopter une présentation alternative de la situation financière et comptable de la CNRACL et des retraites publiques et séparer les gestions des risques vieillesse et invalidité*

Proposition n° 4 : Construire, à l'aide des travaux analysés par la mission, dans un souci de sincérité et de transparence, une présentation comptable et financière, permettant de mieux identifier les ressources et les charges du régime et séparer les gestions des risques vieillesse et invalidité.

Un impératif, affirmer la responsabilité des partenaires sociaux et renforcer le cadre de pilotage propre à la CNRACL

- *La trajectoire financière correspondant au scénario de référence n'est clairement pas soutenable*

- *Faire évoluer la prise en charge des dépenses de solidarité en prenant en compte la situation de la CNRACL*

Proposition n° 5 : En ce qui concerne la prise en charge des dépenses dites de solidarité et de la compensation démographique, sous réserve des travaux d'ensemble en cours, faire évoluer les ressources du régime dans le cadre proposé par la première mission.

Un impératif, affirmer la responsabilité des partenaires sociaux et renforcer le cadre de pilotage propre à la CNRACL

- *Maintenir et suivre les impacts de la hausse des taux de cotisations employeurs*

Proposition n° 6 : Maintenir l'augmentation de taux prévue par le décret n°2025-86 du 30 janvier 2025, suivre ses effets et l'assortir d'une contribution portant sur l'emploi des contractuels, afin de neutraliser les écarts de coûts, au titre du risque vieillesse, entre les titulaires et les non-titulaires.

- *Créer les conditions pour une incontournable reprise de dette et envisager des alternatives en matière de gestion financière, de recouvrement et de contrôle*

Proposition n° 7 : Créer et préparer les conditions d'un transfert de la dette de la CNRACL et revoir les stratégies de gestion financière du régime et de recouvrement et de contrôle des employeurs territoriaux et hospitaliers.

Des évolutions plus globales à caractère systémique apparaissent *a priori* incontournables, elles doivent être préparées dès à présent

❖ Des choix déterminants à faire pour la CNRACL mais qui concernent l'ensemble des autres régimes :

✓ Les défis constitués par la CNRACL concernent de fait l'ensemble du système de retraite. Aucune évolution n'est neutre pour les acteurs privés ou publics.

✓ La neutralité pour les administrations publiques ne peut en aucun cas être assurée

❖ Deux organisations sont envisageables autour d'un pôle public ou d'un pôle privé

Pôle « public »

- ✓ Recettes et dépenses dans le cadre actuel (i) les cotisations sont prélevées sur une assiette limitée au traitement indiciaire ; (ii) cette base de calcul est aussi celle de la pension, appréciée au titre des derniers mois d'activité ; (iii) la reconnaissance de la pénibilité de certaines activités est assurée *via* les catégories actives et super actives qui permettent des départs anticipés à la retraite
- ✓ Caisse dédiée et cotisations libératoires
- ✓ Les administrations publiques équilibrent en dernier ressort les dépenses de pensions .

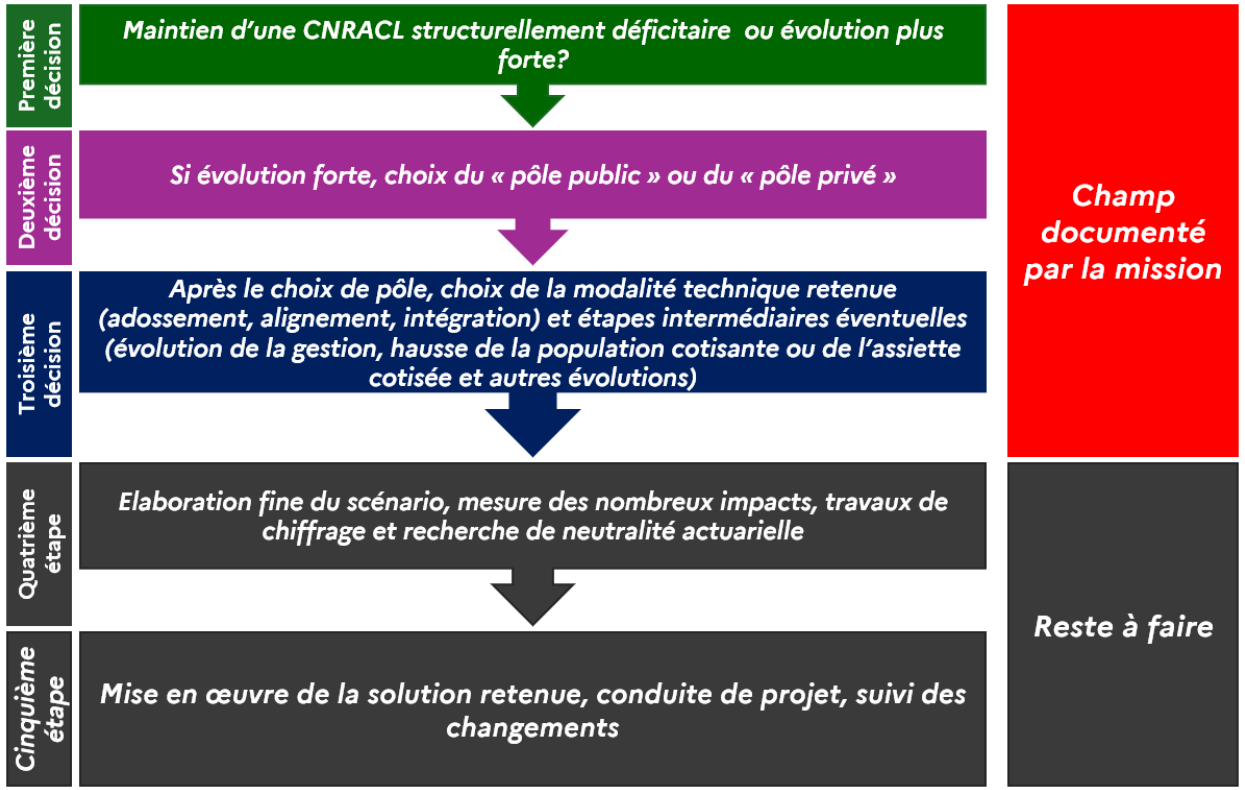
Pôle « privé »

- ✓ Rapprocher la CNRACL des régimes de droit commun du secteur privé (CNAV et Agirc-Arrco) ➔ Désaligner la CNRACL par rapport au régime des pensions civiles et militaires
- ✓ Recettes et dépenses sur la base des salariés du privé
- ✓ Poserait rapidement la question de l'évolution, à plus ou moins long terme, du régime des pensions civiles et militaires de l'Etat.

Un impératif, affirmer la responsabilité des partenaires sociaux et renforcer le cadre de pilotage propre à la CNRACL

❖ Choisir une architecture du système de retraite de nature à prendre en compte la situation de la CNRACL

Proposition n° 8 : Considérer que le statu quo ne pourrait être que temporaire, fragile et incertain ; par conséquent, mener les concertations nécessaires sur la base des travaux de la mission, pour permettre le choix d'un changement systémique, en rattachant la CNRACL à un pôle « public » ou à un pôle « privé » de retraite.



Source : Travaux mission.

Des évolutions plus globales à caractère systémique apparaissent *a priori* incontournables, elles doivent être préparées dès à présent

- Travailler, évaluer et préparer les solutions techniques nécessaires dans le cadre incontournable d'une coopération renforcée entre acteurs administratifs et en veillant à la stricte neutralité actuarielle et financière des évolutions retenues pour chaque et tous les régimes vieillesse

Proposition n° 9 : Mettre en place la structure administrative adaptée, pour mener les indispensables travaux complémentaires d'évaluation des impacts institutionnels, financiers et juridiques du choix opéré et décider des modalités techniques (alignement, intégration, adossement) de mise en œuvre de ce choix.

	Impacts			
	institutionnels	***financiers***	***politiques***	***juridiques***
Scénario alignement public intégral	+	+++	+	+
Scénario alignement CNRACL sur les RDC des salariés du privé	++	+++	++++	+++
Scénario intégration CNRACL au SRE	+++	++	++	+
Scénario adossement CNRACL au SRE	++	++	++	+
Scénario intégration CNRACL aux RDC du privé	++++	++++	+++++	+++
Scénario adossement CNRACL aux RDC du privé	++	++++	+++++	+++
Scénario affiliation intégrale CNRACL	++	+++	+++	++
Scénario évolution assiette soumise à cotisation CNRACL	++	+++	+++	++

Source : Travaux mission. **Nota bene:** le rapport ne se prononce pas de manière précise sur les variantes envisageables « en stock », en « flux » ou avec une éventuelle « clause d'antériorité ou du grand père », aspect qui devrait être arrêté avec les autres options techniques.

Un impératif, affirmer la responsabilité des partenaires sociaux et renforcer le cadre de pilotage propre à la CNRACL

❖ *Une démarche de conduite du changement, structurée et claire pour les acteurs, doit être adoptée par les pouvoirs publics*

Proposition n° 10 : En s'appuyant sur les travaux de la mission, définir une stratégie de changement des textes et de concertation à court, moyen et long termes.

⇒***Un changement nécessaire, difficile mais possible et à préparer dans la durée en commençant dès maintenant les travaux préparatoires et concertations incontournables***

Annexe – plan du rapport

1. LE REGIME D'ASSURANCE VIEILLESSE DES AGENTS TITULAIRES DES FONCTIONS PUBLIQUES HOSPITALIERE ET TERRITORIALE EST CONFRONTE A DES DYNAMIQUES DEFAVORABLES

- **Les particularités du régime de retraite de la CNRACL** *(i) Un régime complet et financé presqu'exclusivement par des cotisations (ii) Un poids avéré dans le système de retraite, un poids croissant dans les retraites publiques*
- **Un cadre de pilotage et de décision perfectible** *(i) La connaissance, le pilotage et le débat sur la situation de la CNRACL apparaissent largement perfectibles (ii) Un financement « circulaire » qui rend difficile la prise de décision entre acteurs publics, une indécision qui a toujours un impact sur les ménages et les entreprises (iii) Des dynamiques financières et démographiques défavorables*
- **La volonté de retour pérenne à l'équilibre financier du régime des retraites des agents titulaires des fonctions publiques territoriale et hospitalière justifie des actions sur le pilotage, les charges et les produits du régime** *(i) Seule la hausse des taux a été retenue à la suite des travaux de la première mission (ii) Le poids de la CNRACL et l'ampleur des efforts nécessaires pour renouer avec l'équilibre justifient une approche plus systémique de sa situation et de ses impacts pour le régime, la sphère publique et le système de retraite (iii) Les fragilités institutionnelles, financières et statistiques sont évidentes, elles justifient une attention rénovée*

Source : Travaux mission.

Annexe – plan du rapport

2. UN CADRE RENOVE DE PILOTAGE EST NECESSAIRE POUR PERMETTRE A LA CNRACL DE REMPLIR SES MISSIONS

- **Créer un cadre rénové de pilotage et de gouvernance des retraites publiques** *(i) Créer les conditions d'un débat nécessaire (ii) Garantir une approche intégrée et complète des impacts des décisions publiques en matière de gestion des ressources humaines*
- **Affirmer la responsabilité des partenaires sociaux et renforcer le cadre de pilotage propre à la CNRACL** *(i) Créer les conditions pour que le conseil d'administration documente un débat public nécessaire (ii) Adopter une présentation alternative de la situation financière et comptable de la CNRACL et des retraites publiques et séparer les gestions des risques vieillesse et invalidité*
- **Prendre, dès que possible, toutes les mesures pour accroître les recettes du régime est nécessaire mais non suffisant** *(i) Prendre acte que la trajectoire financière n'est pas soutenable (ii) Faire évoluer la prise en charge des dépenses de solidarité, en prenant en compte la situation de la CNRACL (iii) Maintenir la hausse des taux de cotisations employeurs et en suivre les impacts (iv) Créer les conditions pour une incontournable reprise de dette et envisager des alternatives en matière de gestion financière, de recouvrement et de contrôle*
- **Envisager des évolutions systémiques** *(i) Choisir une architecture du système de retraite de nature à prendre en compte la situation de la CNRACL (ii) Travailler, évaluer et préparer les solutions techniques nécessaires dans le cadre incontournable d'une coopération renforcée entre acteurs administratifs*
- **Une démarche de conduite du changement, structurée et claire pour les acteurs, doit être adoptée par les pouvoirs publics**

Source : Travaux mission.

Annexe - 10 propositions

N°	Proposition	Echéance	Responsables
1	Renforcer le pilotage du régime au niveau national en prévoyant, tous les deux ans, un rapport du COR sur les retraites publiques et en consacrant, chaque année, une séance du conseil commun de la fonction publique aux retraites publiques.	Dès le 2ème trimestre 2026	DSS, DB, DGAFP, DGCL, COR
2	Tirer les conséquences de la circularité du financement des retraites publiques et rendre obligatoire, dans les fiches d'impact des mesures législatives ou réglementaires des dispositions qui concernent la fonction publique, l'évaluation de leurs conséquences pour les régimes publics de retraite.	Dès le 2ème trimestre 2026	Premier ministre et ministères concernés (DGAFP, DGCL, DGOS, DB, DSS), SGG et Conseil d'Etat
3	Renforcer le pilotage du conseil d'administration de la CNRACL en le rendant destinataire d'indicateurs de pilotage plus fins et en lui confiant la responsabilité de proposer, chaque année, les mesures à adopter, au titre des risques vieillesse et invalidité, en recettes et en dépenses, et rendre publics les travaux du conseil d'administration.	Dès 2026 et au plus tard au 1er trimestre 2027	DSS (évolution des textes), DB, CA et services de la CNRACL, Acoss
4	Construire, à l'aide des travaux analysés par la mission, dans un souci de sincérité et de transparence, une présentation comptable et financière permettant de mieux identifier les ressources et les charges du régime et séparer les gestions des risques vieillesse et invalidité.	PLF/PLFSS 2027 puis lois financières ultérieures	Premier ministre et ministères concernés DB, DSS, CDC
5	En ce qui concerne la prise en charge des dépenses dites de solidarité et de la compensation démographique, sous réserve des travaux d'ensemble en cours, faire évoluer les ressources du régime dans le cadre proposé par la première mission.	PLF/PLFSS 2027 puis lois financières ultérieures	Premier ministre et ministères concernés DB, DSS, CDC
6	Maintenir l'augmentation de taux prévue par le décret n°2025-86 du 30 janvier 2025, suivre ses effets et l'assortir d'une contribution portant sur l'emploi des contractuels, afin de neutraliser les écarts de coûts au titre du risque vieillesse, entre les titulaires et les non-titulaires.	PLF/PLFSS 2027	Premier ministre et ministères concernés DGCL, DB, DSS
7	Créer et préparer les conditions d'un transfert de la dette de la CNRACL et revoir les stratégies de gestion financière du régime et de recouvrement et de contrôle des employeurs territoriaux et hospitaliers.	A partir de 2026 et au plus tard en 2028	Premier ministre et ministères concernés, DB, DSS, Acoss, CADES, Caisse des dépôts
8	Considérer que le statu quo ne pourrait être que temporaire, fragile et incertain ; par conséquent, mener les concertations nécessaires sur la base des travaux de la mission, pour permettre le choix d'un changement systémique, en rattachant la CNRACL à un pôle « public » de retraite ou à un pôle « privé ».	Travaux préparatoires et concertations lancés dès 2026, pour mise en œuvre au plus tard en PLF/PLFSS 2028	Premier ministre et ministères concernés Partenaires sociaux, CA CNRACL, COR
9	Mettre en place la structure administrative adaptée pour mener les indispensables travaux complémentaires d'évaluation des impacts institutionnels, financiers et juridiques du choix opéré et décider des modalités techniques (alignement, intégration, adossement) de mise en œuvre de ce choix.	Travaux préparatoires et concertations lancés dès 2026, pour mise en œuvre en 2028	DB, DSS, DGCL, DGAFP, COR Premier ministre et ministères concernés Partenaires sociaux, CA CNRACL
10	En s'appuyant sur les travaux de la mission, définir une stratégie de changement des textes et de concertation à court, moyen et long termes.	2ème trimestre 2026	DB, DSS, DGAFP, DGOS, DGCL

Source : Travaux mission.

Focus - contribution portant sur l'emploi des contractuels, afin de neutraliser les écarts de coûts

ANNEXES 4 ET 5

- **L'objectif n'est pas comportemental**, il ne s'agit pas d'orienter vers le recrutement de contractuels ou de titulaires univoquement *via* un signal prix – aspect unanimement rejeté par les parties lors des travaux, **les déterminants de l'emploi de titulaires ou de non titulaires devant être d'une autre nature que la prise en compte du seul coût…** mais ce **signal prix est**, toutes choses égales par ailleurs, **à l'œuvre au détriment des titulaires** ayant une durée hebdomadaire supérieur à 28 heures **du fait de la hausse en cours et programmée de 13 points** des cotisations employeurs… il est donc nécessaire de **neutraliser cet effet** qui va renchérir le coût des titulaires, cette volonté de neutralisation recueille l'accord de la plupart des parties prenantes… plusieurs dispositifs pourraient donc être soumis à la concertation au regard de leurs avantages et de leurs inconvénients…
  - ✓ application, pour chaque emploi d'un coefficient de minoration ou de majoration du coût pour le rendre équivalent, quel que soit le type d'emploi, au coût acquitté au titre de l'emploi d'un agent affilié à la CNRACL ; la mise en place de cette gestion au fil de l'eau et salarié par salarié semble assez difficile à mettre en œuvre ;
  - ✓ analyse de l'évolution du comportement d'embauche d'un employeur d'une période par rapport à une autre afin de neutraliser les éventuels mouvements et dynamiques d'arbitrages défavorables à la CNRACL entre emplois assujettis ou non à ses cotisations ; l'analyse de ce comportement pourrait être assurée sur des échéances trimestrielles, semestrielles ou annuelles qui permettraient mieux que la périodicité mensuelle de cerner les dynamiques à l'œuvre ;
  - ✓ application d'une année sur l'autre de coefficients fixes de majoration des emplois non assujettis aux cotisations CNRACL afin de remplir l'objectif de neutralisation recherché ;
  - ✓ quel que soit le cadre retenu, le dispositif devrait prendre en compte l'impossibilité, dans certains territoires, de recruter d'une certaine manière (cas des zones enclavées, de l'outremer, etc.) ; c'est aussi cet aspect qui devrait guider *in fine*, la nature du dispositif éventuellement retenu

Source : Travaux mission.

Focus - déclarations sociales

ANNEXE 4

- La mission a mobilisé les **données disponibles dans les déclarations sociales** (DADS et surtout DSN) qui permettent une appréciation fine de l'emploi et des rémunérations notamment en les rapportant à la durée travaillée et en permettant de distinguer les traitements et les primes de manière précise ; ainsi, **l'annexe IV**
  - ✓ propose une **analyse de la circularité des financements** assurés par la sphère publique aux retraites des agents titulaires des sphères sanitaire et territoriale
  - ✓ assure une **exploitation**, inédite à la connaissance de la mission et des acteurs, des déclarations sociales sur les deux secteurs d'emploi, en utilisant, pour la première fois, les possibilités offertes par la **déclaration sociale nominative**
  - ✓ **propose**, assortis de réserves importantes, de **premiers ordres de grandeur sur des évolutions** pouvant intervenir, à partir des dernières données connues (extension de la **population affiliée** ou de l'**assiette cotisée** à la CNRACL)
  - ✓ met en avant le **potentiel offert par l'exploitation des données sociales** pour assurer un **suivi rénové** de la situation non seulement de la CNRACL mais aussi de l'emploi public sur ces secteurs clefs.
- **Quelques constats stylisés**
  - ✓ **entre 2012 et 2024, une croissance des recettes portée par les employeurs hospitaliers**, des données globales qui ne permettent **pas** de documenter **un éventuel mouvement de baisse, en valeur ou en volume, des agents titulaires** cotisant a la CNRACL au profit d'autres agents cotisant au régime général
  - ✓ l'analyse des données détaillées disponibles **pour les années 2022 a 2024** permet d'apprécier **des dynamiques complémentaires et une tendance à la stagnation des agents titulaires et à un essor des contractuels**
  - ✓ les **données disponibles en DSN** permettent de disposer d'un **« portrait »** des agents employés et rémunérations versées par les différentes entités, point de repère en vue d'un suivi à développer à l'avenir
  - ✓ les travaux permettent d'**identifier les rémunérations qui pourraient être soumises a prélèvement au titre de la CNRACL**
  - ✓ les **modalités de neutralisation ou de renchérissement du coût des emplois** ou des rémunérations ne donnant pas lieu a cotisation a la CNRACL peut **prendre plusieurs formes**

Source : Travaux mission.

Focus - enquêtes employeurs

ANNEXE 7

- En s'appuyant sur les employeurs territoriaux et hospitaliers, la mission a administré **une enquête sur les impacts estimés ou avérés de la hausse des taux de cotisations sociales sur les politiques d'emplois, de rémunération** et la gestion des ressources humaines **dans la FPH et la FPT…** Cette enquête a connu **un succès important avec plus de 7 000 répondants** mais avec des réponses souvent partielles… L'enquête révèle un **degré incertain de maitrise des impacts des évolutions à l'œuvre mais des anticipations a l'œuvre en ce qui concerne le recours aux contractuels et l'externalisation de tout ou partie des missions et fonctions**, dans des degrés et approches différents entre les employeurs territoriaux et hospitaliers
  - ✓ (i) Le **décret** est très **majoritairement connu** tant du côté des collectivités que de celui des employeurs hospitaliers (ii) Bien qu'ils aient connaissance de la trajectoire de hausse des cotisations, **68% des employeurs hospitaliers et territoriaux n'ont pu en évaluer l'impact** (iii) **Seuls 23% des employeurs déclarent pouvoir effectivement chiffrer cet impact** à la date de l'enquête
  - ✓ (i) Les employeurs considèrent que **la hausse des taux va avoir un impact fort sur le recours aux agents titulaires, va encourager le recours aux contractuels et peut conduire à externaliser des missions ou des fonctions** (ii) Globalement **40%** des employeurs indiquent que la hausse des taux va avoir pour **effet un moindre recours aux agents titulaires** mais cette part est plus élevée du côté des départements et des établissements publics médicosociaux (iii) **52% des employeurs hospitaliers estiment que la hausse des taux va encourager l'emploi de contractuel, contre 48% des employeurs territoriaux** (iv) **Une majorité** des employeurs territoriaux et hospitaliers estiment que la hausse des taux aura un **impact prononcé sur leur politique de titularisation** (v) **53%** des employeurs estiment que la hausse du coût lié à l'emploi des titulaires va les **inciter à recourir davantage à des prestataires extérieurs** (vi) **Si la majorité des employeurs répondants déclarent envisager d'externaliser une partie de leurs missions et fonctions de service public, ce résultat est avant tout le reflet des choix des collectivités**
  - ✓ Par ailleurs (i) Tous les employeurs estiment en revanche que la hausse des coûts liés à l'emploi des agents titulaires sera **sans effet sur l'ampleur du recours à l'intérim** (ii) Parmi les **établissements de santé, nombres ne sont pas en mesure d'estimer la pertinence de la compensation** dont ils ont fait l'objet, seule une **majorité de CHU estiment avoir reçu cette juste compensation** de la hausse des taux de cotisations à la CNRACL

Source : Travaux mission.

Focus - invalidité

ANNEXE 8

- **Les problématiques d'incapacité professionnelle, d'invalidité et de handicap sont parmi les plus complexes** en matière de protection sociale, aspect que la mission développe dans cette annexe avant de souligner les démarches à l'œuvre pour les agents publics

- Compte tenu des travaux en cours sur la prise en charge de l'incapacité professionnelle dans les fonctions publiques et des tensions propres aux retraites publiques, **la mission maintient la nécessité de séparer, au sein de la CNRACL, sans préjudice des autres évolutions, le risque invalidité du risque retraite** afin de garantir leur pilotage adapté par des ensembles de recettes et de dépenses cohérents et relevant des mêmes déterminants…

- A partir des travaux réalisés sur les assiettes de cotisations, elle constate qu'**une cotisation de 4%** sur l'assiette CNRACL (hors primes) permettrait de financer les dépenses d'invalidité, symétriquement les cotisations retraites seraient diminuées à due proportion

- **La séparation des risques est donc possible, souhaitable et nécessaire**

Source : Travaux mission.

Focus - compensation

ANNEXE 9

- Les travaux de la mission mettent en avant les **effets très prononcés de la compensation et, surtout, de la surcompensation… tout en écartant tout raisonnement mécaniste** en ce que (i) ces financements ne permettraient pas de combler les besoins de financement actuels du régime et (ii) il est douteux que les éventuels excédents aient été intégralement préservés

- **Certains paramètres de calcul défavorisent la CNRACL, d'autres la favorisent**… ile st douteux qu'une réforme de la compensation intervienne dans le seul objectif d'équilibrer les comptes de la CNRACL…

- Bien au contraire, **les scénarios d'évolution pourraient aller à l'encontre des intérêts du régime**… pour toutes ces raisons, la mission renvoie aux travaux d'ensemble et soulignent qu'**ils doivent nécessairement intégrer** -par exemple concernant la phase de transition d'un système à un autre ou dans le cadre d'un nouveau système de compensation ou de prise en charge des dépenses non contributives- **la situation financière passée et à venir du régime**

Source : Travaux mission.

Focus - impacts de la hausse des taux sur l'emploi

ANNEXE 10

❖ **Les fonctions publiques territoriales et hospitalières sont marquées par la croissance de l'emploi contractuel sur les dernières années**

✓ Entre 2011 et 2022, les effectifs contractuels ont, en nombre, augmenté de 26,1% dans la FPT et 39, 2% dans la FPH.

✓ Les freins juridiques à l'emploi contractuel sont très largement levés (Loi n° 2019-828)

➔ La question de la hausse des taux CNRACL sur l'arbitrage entre titulaires et contractuels dans les stratégies d'emploi se pose

❖ **Conséquence de l'augmentation du taux CNRACL, le coût chargé pour un employeur du recrutement d'un titulaire sera supérieur à celui d'un contractuel**

✓ Dès 2026, les effets de la hausse des taux se retrouvent :

Analyse toutes catégories➔

<u>En 2025</u> : pour recruter un agent au salaire brut de 2 500 €, la dépense employeur s'élève à 3 533 € pour un titulaire (dont 658 € de CNRACL) contre 3 535 € pour un contractuel.
<u>En 2026</u>,la dépense employeur atteindra 3 583 € pour un titulaire (dont 708 € de CNRACL) contre 3 535 € pour un contractuel, soit +48 € par mois.
<u>En 2028</u>, ce sera +148 € de plus par mois que les employeurs devront dépenser pour recruter un titulaire à la place d'un contractuel à rémunération brute équivalente.

✓ Analyse de cas types :

Surcoût annuel des titulaires pour l'ensemble ➔ des situations individuelles

Année	2024	2025	2026	2027	2028
IM 367 + RI 150	973,27 €	1 840,46 €	2 490,86 €	3 141,26 €	3 791,66 €
IM 374 + RI 350	151,07 €	1 034,81 €	1 697,61 €	2 360,42 €	3 023,22 €
IM 409 + RI 200	944,62 €	1 911,06 €	2 635,89 €	3 360,72 €	4 085,55 €
IM 415 + RI 600	-849,78 €	130,84 €	866,30 €	1 601,77 €	2 337,23 €
IM 485 + RI 450	212,44 €	1 358,47 €	2 217,98 €	3 077,50 €	3 937,02 €
IM 735 + RI 800	-227,28 €	1 509,47 €	2 812,04 €	4 114,61 €	5 417,18 €

<u>Source</u> : Travaux mission.

Focus - présentations comptables

ANNEXE 11

- Le jaune consacré au CAS pensions, joint au **PLF 2026, a avancé des méthodes renouvelées de présentation de la situation financière des retraites publiques**

- **L'annexe 11 présente les deux méthodes envisageables et leurs effets**
  - ✓ **Une méthode utilisée par le Haut commissariat au plan et qui prend pour référence les taux de cotisations appliqués à l'ensemble des rémunérations du secteur privé**, la différence de rendement étant considérée comme financée par des ressources autres que des cotisations
  - ✓ **Une méthode, déployée par l'Institut des politiques publiques, qui consiste à calculer le taux de cotisation nécessaire pour financer toutes les dépenses en dehors des dépenses** spécifiques ou considérées comme relevant **de** la **solidarité** et non d'une approche contributive

- **La mission a appliqué ces méthodes à la situation de la CNRACL. Elle constate que**
  - ✓ **aucune des méthodes n'est pleinement satisfaisante** en termes de facilité, de clarté, de transparence et de sincérité
  - ✓ il n'y a **pas de « déficit caché » mais bien une difficulté à apprécier** correctement les différentes dimensions **de la situation financière des retraites publiques**
  - ✓ **les approches doivent être combinées et le cadre de présentation financière rénové**
  - ✓ ces évolutions étant concomitante avec la **nécessité**, si un pôle « public » était retenu, de créer une **caisse autonome financée par des cotisations revêtant un caractère libératoire**

Source : Travaux mission.

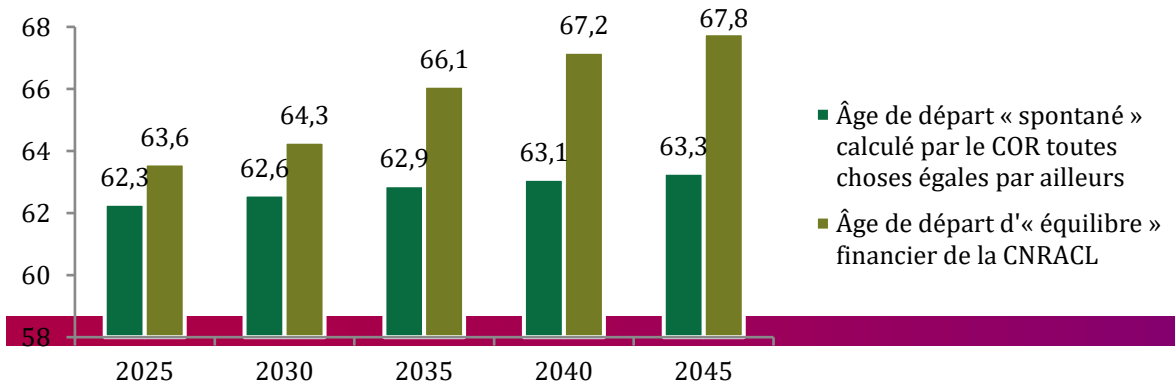
Focus - simulations

ANNEXE 12

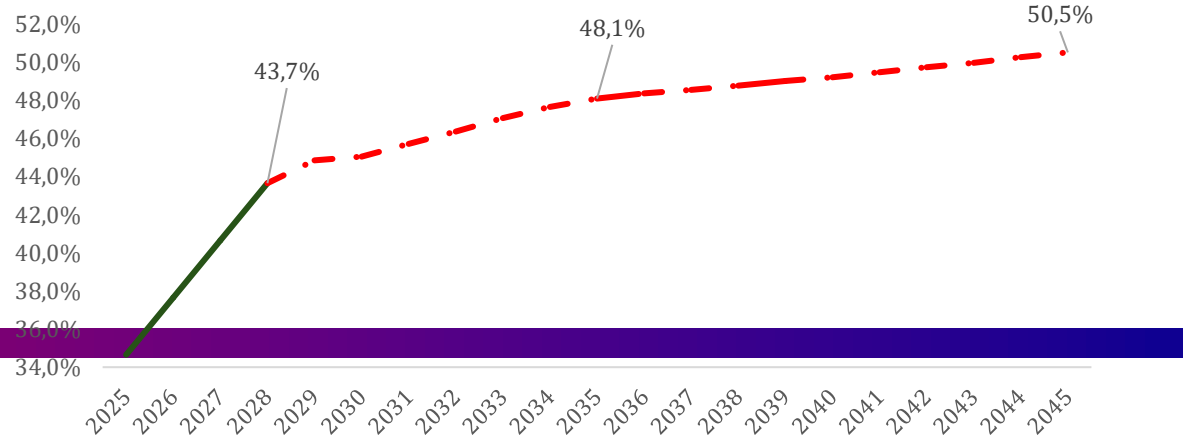
- La mission a fait le choix de **ne pas retenir les conventions** appliquées ; ainsi elle a
  - ✓ limité les **projections** à la période **2025-2045** qui est apparue la plus solde et pertinente
  - ✓ entendu **intégrer** dans les travaux **les** effets des **charges financières**, de **la compensation démographique et** le passage **en euros constants**
  - ✓ Simulé des **hypothèses alternatives, à la hausse et à la baisse, à** la convention tendant à retenir **la stabilité des effectifs et des rémunérations**

- **Outre les travaux présentés ci-dessus, elle a aussi calculé pour atteindre l'équilibre financier du régime**
  - ✓ **un âge d'équilibre de la CNRACL** soit le fait que l'équilibre du régime ne serait atteint que par l'âge de départ moyen des pensionnés
  - ✓ **Une hausse de taux de cotisations patronale** nécessaire pour atteindre l' équilibre en intégrant une reprise de la dette en 2028

Age de départ spontané et âge de départ permettant d'équilibrer les comptes de la CNRACL, écart entre les deux valeurs – entre 2025 et 2045



Equilibrage de la CNRACL à compter de 2028, après reprise de dette par la seule hausse taux de cotisations employeur - scénario de référence produit par la CDC puis corrigé par la mission– entre 2025 et 2045 – en %



Source : CDC, COR, travaux mission.