

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 31 mai 2017 à 9 h 30
« Convergence public/privé en matière de retraite »

Document n° 4

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

La comparaison des efforts contributifs entre les régimes

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

La comparaison des efforts contributifs entre les régimes

Si l'on considère les seuls taux de cotisation faciaux, les efforts contributifs entre d'un côté les salariés du secteur privé – CNAV, MSA salariés pour les régimes de base et AGIRC, ARRCO, IRCANTEC pour les régimes complémentaires – et de l'autre les fonctionnaires – affiliés aux régimes intégrés de la fonction publique d'État (FPE) et de la CNRACL et bénéficiant, de façon marginale, du régime additionnel de la fonction publique (RAFP) – apparaissent très différents.

En effet, pour l'année 2015, le taux de cotisation facial (salarial et patronal) sous le plafond de la Sécurité sociale pour un non cadre du secteur privé s'élevait à 25,2 % – 17,45 % à la CNAV et 7,75 % à l'ARRCO – contre 83,82 % pour un fonctionnaire d'État civil – 9,54 % pour la part salariale et 74,28 % pour l'État employeur.

Toutefois, de nombreuses limites et différences de structure rendent peu pertinente une telle comparaison. La présente note vise à expliciter ces différences et à proposer des indicateurs davantage comparables en neutralisant successivement chacune de ces différences pour l'année 2015.

1. Les différences d'assiette

S'agissant des ressources, les assiettes de cotisation sont très différentes et particulièrement plus étroites dans les régimes de la fonction publique.

Dans ces derniers (RAFP excepté), les cotisations sont assises sur les rémunérations hors primes, lesquelles représentent plus d'un cinquième de la rémunération d'un fonctionnaire d'État civil, territorial ou hospitalier.

Au régime général, les cotisations sont assises sur une assiette plus large correspondant à la quasi-totalité des rémunérations. En sont exclus l'intéressement, la participation, une partie des indemnités de rupture conventionnelle, l'abondement de l'employeur aux plans d'épargne salariale et le financement de certains éléments de retraite supplémentaire – ces éléments de rémunération étant assujettis en revanche au forfait social – ou certaines autres indemnités versées lors de rupture du contrat de travail.

Une première étape permettant de tenir compte de ces différences peut être réalisée en rapportant les cotisations à une même assiette – en l'occurrence les rémunérations superbrutes, qui correspond à la totalité des revenus bruts augmentés des charges sociales patronales (B).

Cette première étape diminue fortement le taux de cotisation ainsi calculé des fonctionnaires et, dans une moindre mesure, celui des salariés du secteur privé. Elle réduit ainsi nettement les écarts de taux de cotisation.

Ainsi, l'écart entre les salariés du secteur privé et les fonctionnaires d'État civils passe de 46 points (23,5 % pour les premiers contre 69,4 % pour les seconds) à 21 points (15,9 % contre 36,6 %).

Indicateurs de comparaison des efforts contributifs

Indicateur	Salariés du secteur privé	Fonctionnaires d'État civils	Fonctionnaires d'État militaires	Fonctionnaires territoriaux et hospitaliers
Taux de cotisation apparent¹ (A)	23,5 %	69,4 %	108,1 %	35,7 %
Taux de cotisation normalisé à assiette comparable (B)	15,9 %	36,6 %	41,8 %	22,5 %

Source : calculs SG-COR.

2. Les différences de structure de financement

Les écarts qui subsistent reflètent pour partie des différences de structure de ressources.

En effet, les cotisations n'assurent que 62 % du financement des dépenses du régime général, le reste étant d'origine fiscale (12 %), provenant du FSV au titre de dispositifs de solidarité (18 %) ou d'autres organismes, essentiellement la branche famille (5 %). En revanche, les régimes de fonctionnaires sont quasi intégralement financés par les cotisations, le régime de la FPE étant de surcroît automatiquement équilibré par la cotisation employeur (déterminée dans le cadre du CAS Pensions).

Pour également tenir compte de ces différences, il peut être calculé un deuxième indicateur, correspondant au taux de prélèvement d'équilibre qui rapporte la masse des dépenses de retraite (et non plus des cotisations) à la masse des rémunérations superbrutes (C).

Indicateurs de comparaison des efforts contributifs

Indicateur	Salariés du secteur privé	Fonctionnaires d'État civils	Fonctionnaires d'État militaires	Fonctionnaires territoriaux et hospitaliers
Taux de cotisation apparent (A)	23,5 %	69,4 %	108,1 %	35,7 %
Taux de cotisation normalisé à assiette comparable (B)	15,9 %	36,6 %	41,8 %	22,5 %
Taux de prélèvement d'équilibre (C)	22,6 %	35,9 %	39,7 %	19,2 %

Source : calculs SG-COR.

¹ Les taux apparents sont différents des taux faciaux cités en introduction. Pour les fonctionnaires d'État, le total apparent (69,4%) est plus faible que le total facial salarié + patronal (83,82 %) car il comprend également le taux applicable au titre du régime additionnel (10 % sur les primes dans la limite de 20 % du traitement indiciaire). De même, pour les régimes de salariés du secteur privé, le taux apparent (23,5%) est légèrement plus faible que le taux facial (25,2%) compte tenu des allègements et de la part au-dessus du plafond.

Cette étape augmente très fortement l'indicateur pour les régimes de salariés du secteur privé, et ce pour deux raisons. D'une part, le financement de ces régimes est en partie assuré par d'autres ressources que des cotisations – impôts et taxes affectées au régime général, transferts au régime général et dans les régimes complémentaires. D'autre part, leurs dépenses – ici retenues comme numérateur de l'indicateur – excédaient leurs recettes en 2015 (ces régimes étaient en déficit) et *a fortiori* leurs seules cotisations, augmentant *de facto* l'indicateur.

En revanche, cette étape modifie très peu l'indicateur pour les fonctionnaires d'État, car le régime de la FPE est de fait équilibré et la quasi-totalité de ses recettes provient de cotisations.

Elle le modifie très légèrement pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers. En effet, si elle était en léger excédent en 2015, la CNRACL disposait, de façon marginale, de ressources autres que des cotisations (transferts d'autres régimes).

3. Les différences de situation démographique

À ce stade de l'analyse, la comparaison des efforts contributifs reste biaisée compte tenu des disparités de situation démographique.

Afin de neutraliser ces différences, il peut être calculé un troisième indicateur, le taux de prélèvement d'équilibre corrigé de la situation démographique. Pour chaque régime, il s'agit de corriger l'indicateur précédent de l'écart entre sa situation démographique et celle de l'ensemble du système de retraite.

Deux approches peuvent alors être envisagées, qui conduisent à apprécier différemment les situations démographiques des régimes.

La première approche consiste à retenir un ratio démographique défini comme le rapport entre les effectifs de retraités de droit direct et le nombre de cotisants (D). Dans ce cas, les différences dues aux conditions d'ouverture des droits sont neutralisées. Cela revient à considérer que les départs anticipés à la retraite – notamment les catégories actives de la fonction publique (policiers par exemple) – n'ont pas vocation à être financés par les régimes auxquels sont affiliés les bénéficiaires de ces départs anticipés, mais par la collectivité au titre de la solidarité nationale. Avec cet indicateur, l'écart entre salariés du secteur privé et fonctionnaires d'État civils se réduit encore, s'élevant à 4 points (18,9 % contre 22,9 %).

A contrario, une seconde approche consiste à considérer que les déséquilibres démographiques renvoyant aux disparités d'âge d'ouverture des droits ne doivent pas être neutralisés, au motif qu'ils doivent être financés par les régimes concernés. Le ratio démographique est dans ce cas apprécié en rapportant uniquement les effectifs de retraités de droit direct de plus de 65 ans² aux effectifs de cotisants (E) – il s'agit dans ce cas d'un « ratio démographique corrigé ». L'écart entre salariés du secteur privé et fonctionnaires d'État civils

² Les effectifs de bénéficiaires de droit dérivé sont également comptabilisés, pondérés par 0,5. En effet, les disparités d'effectifs de réversataires induisent également des déséquilibres démographiques entre régimes, par exemple entre les régimes les plus féminisés et ceux moins féminisés.

se réduit également mais dans une moindre mesure, l'écart s'élevant alors à un peu moins de 7 points (19,3 % contre 26,2 %).

La différence entre ces deux concepts est loin d'être négligeable, notamment à la CNRACL dont une part importante des départs à la retraite intervient avant 65 ans notamment au titre des catégories actives :

- sapeurs-pompiers, agents de police municipale, agents des réseaux souterrains des égouts, etc. à la fonction publique territoriale ;
- surveillants des services médicaux, sages-femmes, infirmier restés en catégorie B, masseurs kinésithérapeutes, infirmier(e)s puéricultrices, manipulateurs radio, aides-soignants, agents des services hospitaliers, etc. à la fonction publique hospitalière.

Indicateurs de comparaison des efforts contributifs

Indicateur	Salariés du secteur privé	Fonctionnaires d'État civils	Fonctionnaires d'État militaires	Fonctionnaires territoriaux et hospitaliers
Taux de cotisation apparent (A)	23,5 %	69,4 %	108,1 %	35,7 %
Taux de cotisation normalisé à assiette comparable (B)	15,9 %	36,6 %	41,8 %	22,5 %
Taux de prélèvement d'équilibre (C)	22,6 %	35,9 %	39,7 %	19,2 %
Taux de prélèvement d'équilibre corrigé du ratio démographique (D)	18,9 %	22,9 %	17,7 %	25,1 %
Taux de prélèvement d'équilibre corrigé du ratio démographique corrigé (E)	19,3 %	26,2 %	26,4 %	33,6 %

Source : calculs SG-COR.

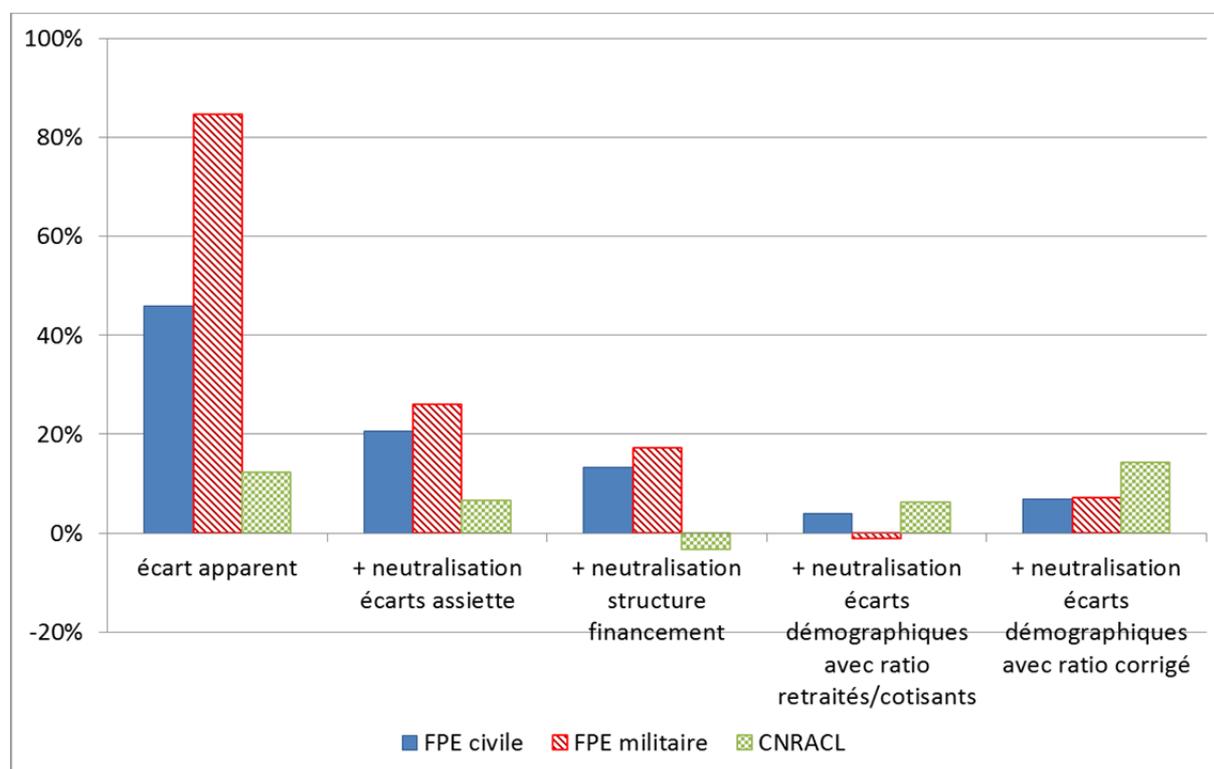
4. Conclusion

Le graphique suivant synthétise l'évolution des écarts des efforts contributifs des trois régimes de la fonction publique – FPE civile, FPE militaire et CNRACL – avec les régimes de salariés du secteur privé selon l'indicateur retenu :

- les écarts de taux apparent,
- puis en neutralisant les différences d'assiette,
- puis en neutralisant en plus les différences de structure de financement,
- enfin en neutralisant aussi les différences de situation démographique – en considérant le ratio démographique dans les deux approches possibles.

S'ils sont importants en termes apparents, les écarts sont beaucoup moins forts lorsqu'on les corrige des différents biais identifiés précédemment (assiettes, structure de financement et situation démographique).

Écarts des taux d'effort contributif des régimes de la fonction publique avec ceux du secteur privé selon l'indicateur retenu



Source : calculs SG-COR.

Les écarts qui subsistent peuvent être en partie imputables aux différences de règle entre les régimes.

Mais ils peuvent également renvoyer à des différences d'évolution des revenus d'activité entre les secteurs. En effet, le taux de prélèvement d'équilibre s'applique aux revenus d'activité courants pour financer des droits à retraite acquis sur la base de revenus d'activité passés. Toutes choses égales par ailleurs, si l'on considère deux secteurs différents, le taux de

prélèvement d'équilibre sera plus faible dans le secteur dont les revenus d'activité sont plus dynamiques.

Enfin, en retenant une rémunération superbrute comme assiette de contribution, la comparaison peut être affectée par des différences de taux de cotisation patronale – qu'il s'agisse de retraite ou d'autres risques – entre secteurs. Ainsi, le financement de l'assurance chômage par des cotisations dans le secteur privé tend à majorer la rémunération superbrute des salariés de ce secteur et donc à minorer l'effort contributif comparativement à la fonction publique. En revanche, la contribution d'équilibre employeur de l'État tend à majorer celle des fonctionnaires et donc à minorer l'effort contributif relativement au secteur privé.