

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 26 novembre 2013 à 14h30
« Les structures de financement des régimes de retraite »

Document N°4
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Comparaison des structures de financement des régimes de retraite

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Comparaison des structures de financement des régimes de retraite

Les principes de répartition et de contributivité, qui fondent le système de retraite français, ont pour corollaire le financement des régimes de retraite principalement par les cotisations prélevées sur les revenus d'activité. D'autres ressources, émanant de l'État ou d'organismes divers (CNAF, FCAATA...), viennent cependant s'ajouter aux cotisations sociales. Ces ressources peuvent se justifier au regard de charges spécifiques que ces régimes ont à supporter, en raison des missions qui leur sont assignées (prise en charge des périodes d'éducation des enfants, par exemple), de risques particuliers auxquels leurs assurés pourraient être exposés pour acquérir des droits à retraite (chômage, par exemple), ou encore de déséquilibres démographiques. En tout état de cause, les différences de structure de financement ne permettent pas une comparaison directe des taux de cotisation des régimes de retraite.

A partir de la **structure de financement et de dépenses** des principaux régimes de retraite de base et complémentaires, qui est décrite dans un premier temps, cette note présente, dans une seconde partie, une évaluation de **taux de cotisation harmonisés, comparables** entre régimes, corrigés des différences d'assiette et de périmètre de dépenses¹.

La note s'intéresse aux régimes de retraite les plus importants en termes d'effectifs de cotisants et de retraités², classés ici selon le statut professionnel de leurs affiliés :

- les salariés du secteur privé et non-titulaires de la fonction publique (CNAV³, MSA salariés et régimes complémentaires IRCANTEC, ARRCO et AGIRC) ;
- les salariés fonctionnaires du secteur public : agents titulaires de la fonction publique de l'État (régime de la FPE et RAFP) et de la fonction publique territoriale et hospitalière (CNRACL et RAFP) ;
- parmi les assurés des régimes spéciaux, autres que la fonction publique, ceux du régime de la SNCF (CPRPSNCF), du régime des industries électriques et gazières (CNIEG), du régime des mines (CANSSM), et des autres principaux régimes spéciaux (FSPOEIE, CPRCEN, ENIM, CRPRATP, Banque de France) pris dans leur ensemble ;
- les non-salariés, en distinguant les professionnels libéraux (CNAVPL et régimes complémentaires des dix sections professionnelles), les artisans, commerçants et industriels (RSI et régime complémentaire RCI), et les non-salariés agricoles (MSA non-salariés et régime complémentaire associé).

¹ Des exercices similaires, adoptant des approches légèrement différentes, ont été présentés lors de séances du COR antérieures, dans le document n° 3 de la séance du 10 juin 2009 (<http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1179.pdf>) et un document de la séance du 21 mars 2001 (<http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-102.pdf>).

² En prenant comme référence les effectifs considérés pour entrer dans le champ de la compensation (cotisants « actifs » + retraités de droit direct de 65 ans et plus).

³ CNAV : Caisse nationale d'assurance vieillesse, MSA : Mutualité sociale agricole, IRCANTEC : régime de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État, ARRCO : régime complémentaire des salariés du secteur privé, AGIRC : régime complémentaire des cadres du secteur privé, FPE : fonction publique de l'État, RAFP : Régime additionnel de la fonction publique, CNRACL : Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, CPRPSNCF : Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF, CNIEG : Caisse nationale des industries électriques et gazières, CANSSM : Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines, FSPOEIE : Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État, CPRCEN : Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires, ENIM : Établissement national des invalides de la Marine, CRPRATP : Caisse de retraites du personnel de la RATP, CNBF : Caisse nationale des barreaux français, CNAVPL : Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales, RSI : Régime social des indépendants, RCI : régime complémentaire des indépendants.

Ce sont au final les trente-trois principaux régimes de retraite français, de base et complémentaires, ayant participé à l'exercice de projection du COR de 2012, qui sont ici considérés⁴.

L'exercice est réalisé sur l'**année 2011** afin de disposer de données comptables stabilisées.

Il ressort que les régimes de retraite présentent des structures de financement relativement diverses : les régimes de la fonction publique et des professions libérales ainsi que les régimes complémentaires sont alimentés quasi exclusivement par les cotisations (avec toutefois le statut particulier des cotisations sociales d'équilibre versées par les employeurs des fonctionnaires de l'Etat) ; les régimes des salariés et de non-salariés du secteur privé bénéficient, dans des proportions qui peuvent être importantes, de transferts en provenance d'organismes tiers ; enfin, les principaux régimes spéciaux sont équilibrés par des subventions, de l'État notamment.

Les taux de cotisation légaux et conventionnels auxquels sont assujettis les principaux groupes professionnels, calculés sur des assiettes de rémunérations qui peuvent différer d'un régime à l'autre, apparaissent plus dispersés que ceux qui ressortiraient d'un calcul sur l'ensemble des rémunérations des assurés concernés. Ces taux reflètent par ailleurs des différences quant à la contribution des cotisations sociales dans les ressources des régimes, aux modalités d'équilibrage des régimes, et aux rapports démographiques entre les effectifs de cotisants et de retraités. Ces paramètres contrôlés, les taux de prélèvement d'équilibre⁵ sur les rémunérations globales superbrutes des différents groupes professionnels se concentreraient au final sur un éventail allant de 11 % (professionnels libéraux) à 27 % (fonctionnaires territoriaux et hospitaliers), le taux applicable au régime général (17 %) occupant une position intermédiaire.

Il subsisterait ainsi des écarts de taux de prélèvement relativement importants entre régimes de retraite, mais ces écarts seraient au final beaucoup plus faibles que les écarts apparents entre taux de cotisation légaux et conventionnels.

1. La structure de financement des principaux régimes de retraite

En 2011, le système de retraite a consacré 98 % de ses **dépenses** (près de 275 milliards d'euros) aux prestations sociales, quasi exclusivement des prestations de retraite, une part résiduelle étant consacrée à des prestations extralégales d'action sociale. Les 2 % restants (5 milliards d'euros) correspondent, pour l'essentiel, à des charges de fonctionnement et des charges financières, liées à l'existence de réserves ou au remboursement d'intérêts d'emprunts.

⁴ Par rapport à l'exercice de projection du COR de 2012, trois différences sont à noter : - le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) n'est ici pris en compte que pour les transferts qu'il opère vers les régimes et non à travers ses ressources ; - les masses financières relatives au « minimum vieillesse » – minimum social, et non pension de retraite, servi par les caisses de retraite – sont intégrées ; - les montants des charges et produits exceptionnels et financiers, et des dotations et reprises sur provisions sont ceux retenus pour la Commission des comptes de la Sécurité sociale d'octobre 2012.

⁵ C'est-à-dire permettant d'équilibrer l'ensemble composé des régimes d'un groupe professionnel donné.

Plus des trois quarts des **ressources** proviennent de cotisations sociales (217 milliards d'euros) – dont la cotisation de l'État employeur au régime de la FPE (35 Md €). S'y ajoutent, pour près de 10 % des ressources (25 milliards d'euros), des impôts et taxes affectés (ITAF) et des prises en charge de l'État ; les ITAF alimentent plus spécifiquement des régimes de base du secteur privé (CNAV, MSA et RSI, *voir ci-après*)⁶, alors que les prises en charge de l'État sont majoritairement des cotisations ou subventions d'équilibre en direction de certains régimes spéciaux (SNCF, Mines...). Enfin, 10 % des ressources sont des transferts en provenance d'organismes tiers, comme le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), l'assurance chômage (UNEDIC) ou la branche famille de la Sécurité sociale (CNAF), lesquels financent des droits à retraite attribués au titre de la solidarité⁷.

Les transferts qui s'opèrent entre les régimes de retraite, qui peuvent peser sur les charges et/ou abonder les ressources des régimes, se font à somme nulle pour le système de retraite ; de ce fait, ils n'apparaissent pas dans les dépenses et ressources consolidées de l'ensemble du système de retraite présentés ci-dessus, mais apparaissent bien dans les comptes de chaque régime de retraite pris isolément. Ils regroupent des opérations de natures diverses : en particulier, les transferts de compensation démographique⁸, les transferts de charge d'un régime à un autre (décentralisation⁹, validation des services auxiliaires, des périodes de service, de stage¹⁰...), voire dans le cadre d'un adossement¹¹, ou encore la prise en charge du déficit d'un régime par un autre dans le cadre d'une intégration financière (CNAV pour la MSA salariés notamment¹²).

Dans l'équilibre comptable des régimes, un solde négatif entre les ressources et les dépenses est ici considéré comme une ressource, dans le sens où il doit nécessairement être financé, soit par le recours à l'emprunt – créance vis-à-vis d'un tiers –, soit par l'utilisation de réserves. Cette convention est en outre nécessaire si l'on veut pouvoir comparer des régimes qui sont par nature équilibrés avec des régimes qui ne le sont pas.

⁶ La contribution tarifaire d'acheminement (CTA), versée à la CNIEG, est qualifiée d' « imposition de toute nature » et assimilable à un impôt affecté. Elle est donc incluse parmi les ITAF.

⁷ Voir le document n° 11 du présent dossier.

⁸ Voir le document n° 5 du présent dossier.

⁹ Dans le cadre de la décentralisation, le dispositif de neutralisation financière du coût des personnels de l'État intégrés dans la fonction publique territoriale, instauré en 2010, implique un versement de cotisations par la CNRACL au régime de la FPE – certains agents décentralisés ayant fait le choix de conserver leur rattachement à la FPE – et un versement de prestations et de compensation démographique du régime de la FPE à la CNRACL pour les pensions que cette dernière verse à des agents ayant effectué une partie de leur carrière à la FPE. En 2011, la CNRACL était débitrice nette de ces transferts de 283 millions d'euros (M €).

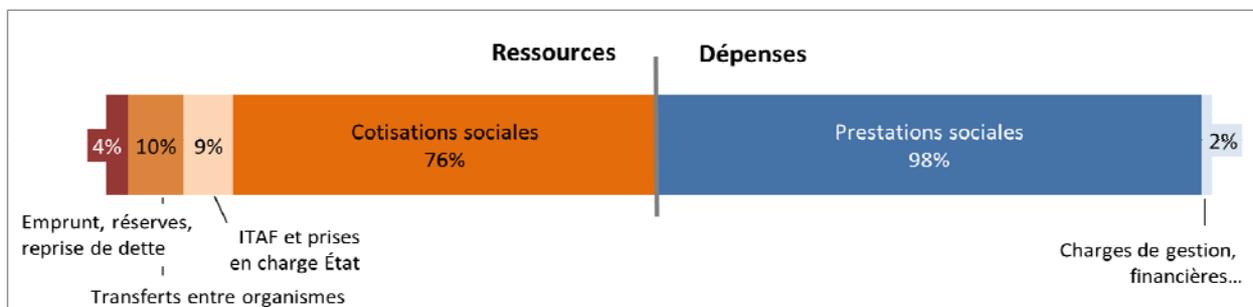
¹⁰ Par exemple, la validation des services auxiliaires par les régimes spéciaux implique un reversement de cotisations par la CNAV à ces régimes (361 M € en 2011), la validation de périodes de service – dont le service militaire – par la CNAV implique que celle-ci reçoit en retour des cotisations des régimes spéciaux (366 M € en 2011).

¹¹ Cotisations versées par la CNIEG à la CNAV, l'ARRCO et l'AGIRC, soule annuelle des IEG à la CNAV, équivalents de prestations versées par la CNAV, l'ARRCO et l'AGIRC à la CNIEG.

¹² Le régime des cultes (CAVIMAC) et le régime des chemins de fer secondaires (FSAVCF), intégrés financièrement – au moins partiellement – à la CNAV, ne sont pas considérés dans cette note en raison de leur faible effectif.

En 2011, le besoin de financement cumulé des régimes de retraite¹³, hors le FSV, s'élevait à 11 milliards d'euros, soit 4 % de l'ensemble des ressources du système (y compris celles finançant ce déficit). Les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC, qui présentaient à eux deux un déficit de 3,3 milliards d'euros, l'ont couvert en puisant dans leurs réserves ; la CNAV, qui représente plus de la moitié du besoin de financement du système, a bénéficié d'un transfert de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES)¹⁴.

Structure de financement et de dépenses du système de retraite, en 2011



Source : calculs SGCOR.

Notes :

Le système de retraite s'entend ici comme l'ensemble des régimes de retraite mentionnés en introduction, hors le régime additionnel de la fonction publique (RAFP), hors le Fonds de solidarité vieillesse.

Les cotisations sociales incluent la cotisation au régime de la FPE des employeurs de fonctionnaires d'État, dont l'État ; le poste « ITAF et prises en charge État » comprend les subventions d'équilibre de l'État en direction de certains régimes spéciaux ; les « transferts entre organismes » correspondent aux transferts en provenance du FSV ou des autres branches de la protection sociale.

¹³ Ce besoin de financement est à distinguer de l'écart entre la somme des produits et la somme des charges de l'ensemble des régimes, plus élevé (près de 16 Md€ en 2011), car les régimes qui présentent un déficit ne le couvrent pas par les excédents d'autres régimes, mais en recourant à d'autres ressources (réserves et emprunt notamment).

¹⁴ En application de l'article 9 de la LFSS pour 2011. Les déficits cumulés des exercices 2009 et 2010 avaient fait l'objet d'une reprise de dette par la CADES (art. 9 LFSS 2010). Voir le document n° 9 du présent dossier.

- Certains régimes assurent leur financement de façon quasi autonome ; les cotisations sociales qu'ils reçoivent représentent au moins 90 % de leurs ressources.

C'est le cas de la **CNRACL** (fonctionnaires territoriaux et hospitaliers) et de la **CNAVPL** (professions libérales). Ces deux régimes, qui présentent un rapport démographique relativement favorable (respectivement, 2,4 et 3,2 cotisants par retraité de droit direct, contre 1,7 pour l'ensemble du système de retraite), sont également les seuls à s'acquitter d'un transfert de compensation vers les autres régimes de retraite qui représente une part substantielle de leurs dépenses : 10 % pour la CNRACL, 35 % pour la CNAVPL.

Le **régime de la Fonction publique de l'État**, géré par le Service des retraites de l'État (SRE) et qui fait l'objet d'une comptabilité spécifique au sein du budget général de l'État¹⁵, se rattache à cette catégorie puisque ses ressources sont constituées à 98 % de cotisations sociales. En particulier, l'État verse trois quarts des cotisations sociales (35 milliards d'euros) en s'acquittant, en tant qu'employeur, d'un taux de cotisation d'équilibre de 65,39 % (en 2011) pour les fonctionnaires civils et de 114,14 % pour les militaires¹⁶. Les cotisations des autres employeurs de fonctionnaires d'État (établissements publics, collectivités locales et établissements publics locaux ou de santé, associations, entreprises du secteur privé¹⁷ employant des fonctionnaires en détachement, etc.) représentent au total 14 % des cotisations sociales ; leurs taux sont alignés depuis 2009 sur le taux « civils » à la charge de l'État.

- Pour d'autres régimes, comme la CNAV, le RSI et la CNIEG, les cotisations sociales représentent moins des deux tiers des ressources tout en restant la principale ressource.

La **CNAV** (salariés du commerce et de l'industrie, et agents non-titulaires de la Fonction publique) et le **RSI** (artisans et commerçants) reçoivent, en plus des cotisations, des apports de l'État ou d'organismes tiers (FSV, CNAF...) au titre de la prise en charge de certains droits¹⁸.

- Les ITAF et les cotisations prises en charge par l'État – essentiellement au titre des allègements de charges sur les bas salaires et les heures supplémentaires – représentent le dixième des ressources de la CNAV et près du quart de celles du RSI, lequel bénéficie de la Contribution sociale de solidarité des sociétés (CSSS), à hauteur de 1,7 milliard en 2011, afin d'équilibrer ses comptes.
- Les prises en charge de cotisations, par le FSV au titre du chômage, de la maladie et de la maternité essentiellement, ou par la CNAF au titre de l'AVPF, représentent 14 % des ressources de la CNAV. Elles sont en revanche négligeables (moins de 1 %) pour le RSI.
- Les prises en charge de prestations, par le FSV au titre des majorations de pension pour trois enfants et plus, du minimum contributif¹⁹ et du minimum vieillesse, représentent 8 % des ressources de la CNAV, et de l'ordre de 5 % de celles du RSI.

¹⁵ Prenant la forme d'un compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » ; voir le document n° 3 du présent dossier.

¹⁶ Les taux légaux et conventionnels en vigueur dans chaque régime en 2011 sont rappelés en annexe 1.

¹⁷ À l'exception de La Poste et Orange (ex-France Télécom) qui bénéficient d'un taux dit « d'équité concurrentielle », dont le mode de calcul est spécifique.

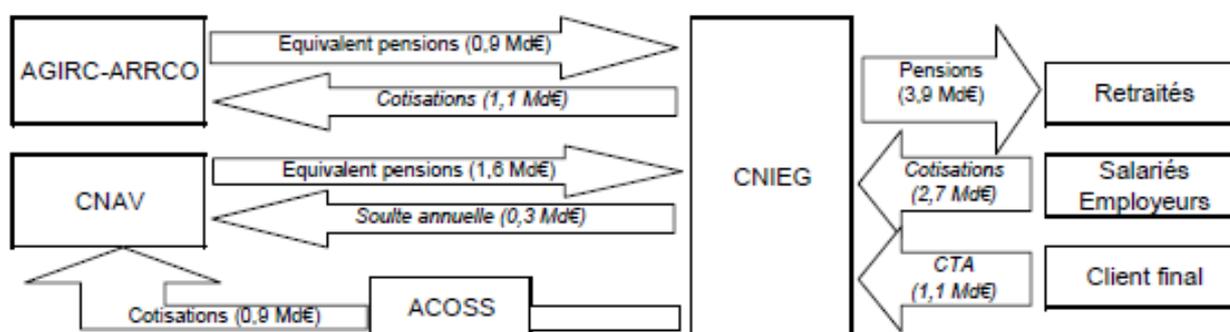
¹⁸ Le fait que ces apports ne trouvent pas d'équivalents dans d'autres régimes, tels que ceux de la fonction publique, est succinctement abordé dans la section 2.1 du présent document.

¹⁹ Cette prise en charge se fait sur une base forfaitaire : en 2011, 3 milliards d'euros pour la CNAV et, respectivement, 400 et 100 millions d'euros pour la MSA salariés et le RSI.

Enfin, compte tenu de son rapport démographique relativement dégradé, le RSI est bénéficiaire de la compensation démographique entre régimes ; elle représente 17 % de ses ressources. La CNAV est à l'inverse contributrice pour un montant représentant 4 % de ses dépenses en 2011.

La **CNIEG** (industries électriques et gazières) présente un financement spécifique du fait de son adossement au régime général. En effet, chaque année depuis 2005, la CNIEG verse une part des cotisations acquittées par les agents des IEG et leurs employeurs (2,0 Md € en 2011) à la CNAV et aux régimes complémentaires ARRCO et AGIRC, ainsi qu'une contribution de maintien des droits, ou « soulte », à la CNAV (0,3 Md € en 2011)²⁰. En contrepartie, elle reçoit de ces régimes l'équivalent des prestations qu'ils verseraient dans le cadre du droit commun (2,5 Md € en 2011). Les droits spécifiques accordés aux agents des IEG restent du seul ressort de la CNIEG. Ils sont partiellement financés par le produit de la contribution tarifaire d'acheminement (CTA)²¹, prélevée auprès des consommateurs, laquelle finance également la soulte.

Flux financiers 2011 entre les différents acteurs de l'adossment



Source : Rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale, octobre 2012, page 287.

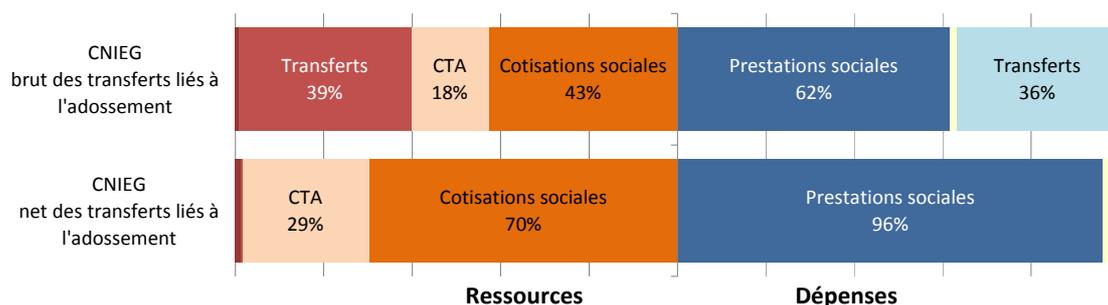
Les cotisations sociales représentent 43 % des ressources de la CNIEG. Elles comprennent les cotisations versées par les assurés des IEG et leurs employeurs (dont une cotisation d'équilibre). Près des trois quarts de ces cotisations sont reversés aux régimes CNAV, ARRCO et AGIRC dans le cadre de l'adossment. Près d'un cinquième des ressources sont par ailleurs apportées par la CTA, assimilée à un ITAF.

En 2011, le solde des transferts entre la CNIEG et les régimes CNAV, ARRCO et AGIRC, était légèrement créditeur pour la CNIEG (3 % de ses ressources). Hors les transferts liés à l'adossment, ses ressources provenaient alors à 70 % des cotisations sociales et pour près de 30 % à la CTA.

²⁰ La reprise partielle des droits passés pour l'ARRCO et l'AGIRC a fait l'objet d'un versement en 2005 et 2006. La revoyure de 2010 s'est traduite par une majoration des droits repris par ces régimes.

²¹ Cette contribution, prélevée auprès des consommateurs sur les prestations de transport et de distribution de gaz naturel et d'électricité régulées par l'État, finance, d'une part, les droits spécifiques – excédant les prestations des régimes de droit commun – acquis avant l'adossment (2005) sur les activités régulées par l'État et, d'autre part, la soulte annuelle reversée à la CNAV et les charges financières liées au décalage de trésorerie de la seule CTA.

Structure de financement et de dépenses de la CNIEG en 2011 selon la comptabilisation des transferts liés à l'adossement en termes bruts ou nets



Source : calculs SGCOR..

- Enfin, pour les autres régimes de base ou intégrés examinés, les cotisations sociales constituent une part minoritaire des ressources. Il s'agit des régimes agricoles, du régime des Mines (CANSSM) et du régime de la SNCF.

Les **régimes agricoles**, en raison de leur rapport démographique dégradé (de l'ordre de 0,3 cotisant par retraité de droit direct), sont bénéficiaires de la compensation démographique qui représente, respectivement pour la MSA salariés et la MSA non-salariés, 43 % et 36 % de leurs ressources. Ces régimes bénéficient en outre d'ITAF et de prises en charge de cotisations par l'État, qui participent à un dixième des ressources de la MSA salariés et à un peu plus du quart de celles de la MSA non-salariés. Les versements du FSV, au titre des dispositifs de solidarité – validation des périodes de chômage et de maladie et minimum contributif pour les salariés, et minimum vieillesse – représentent 16 % des ressources de la MSA salariés, 5 % de celles de la MSA non-salariés. Si le déficit du régime des salariés agricoles est repris par la CNAV en vertu de son intégration financière au régime général (18 millions d'euros en 2011), celui du régime des non-salariés agricoles (1,2 milliard d'euros en 2011) a dû être financé par un emprunt qui a représenté 13 % de ses ressources en 2011.

Le régime de la **SNCF** et celui des **Mines** ont comme principale source de financement – de l'ordre de deux tiers de leurs ressources –, une subvention de l'État qui vise à équilibrer leurs comptes. La compensation démographique dont bénéficie le régime de la SNCF ne participe que pour une part marginale à son financement. En revanche, le régime des Mines, en extinction (un cotisant pour 34 retraités), bénéficie d'un transfert de compensation qui assure le quart de ses ressources ; les cotisations sociales ne représentent plus que 2 % de ses ressources.

1.2 La structure de financement des principaux régimes de retraite complémentaire

Les régimes de retraite complémentaire sont financés principalement par des cotisations et le versement des pensions constitue l'essentiel de leurs dépenses.

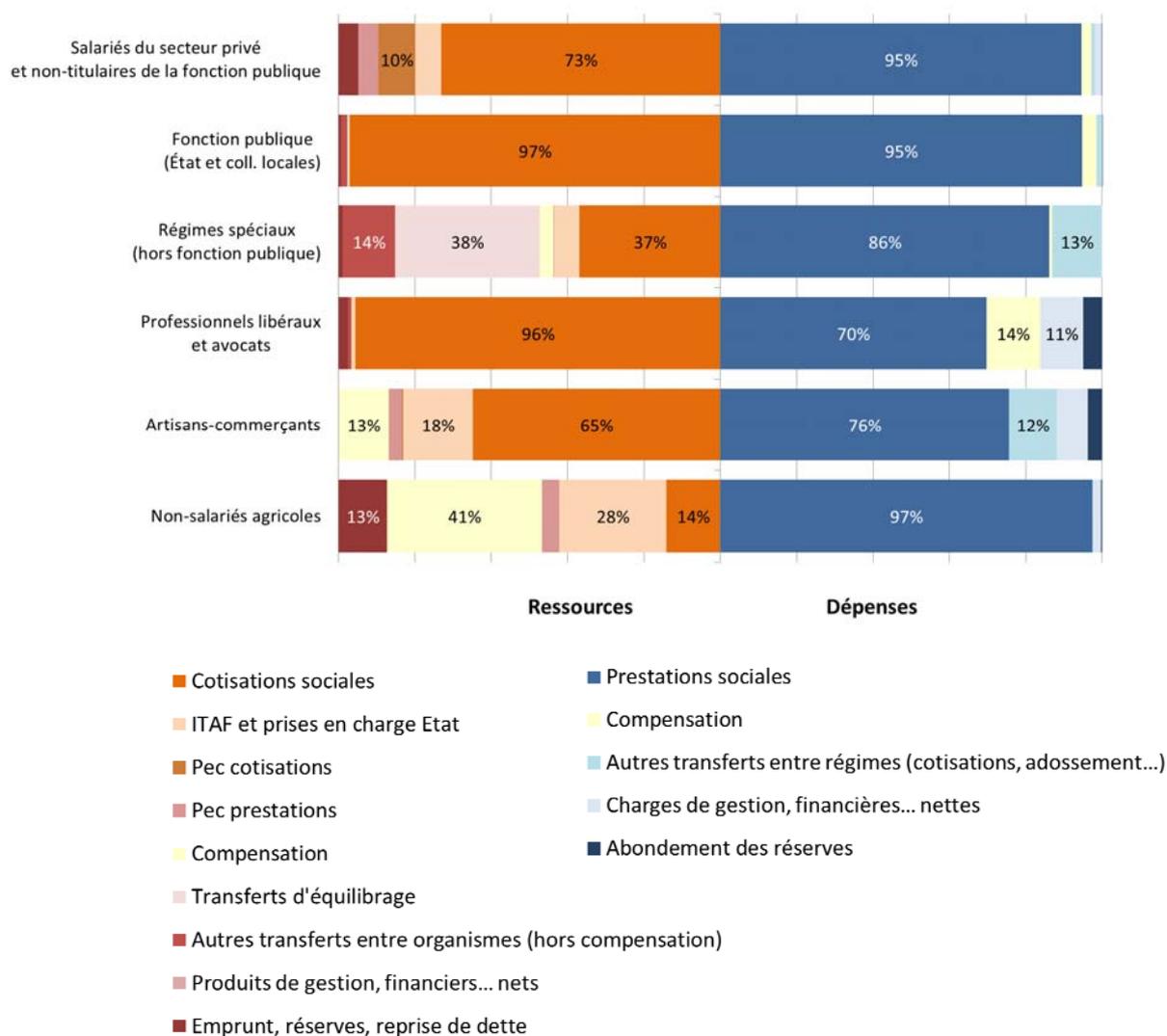
S'agissant des ressources, l'ARRCO et l'AGIRC bénéficient toutefois de transferts de l'UNEDIC et du FSV au titre de la validation de droits lors des périodes de chômage (2,8 milliards d'euros en 2011). Le **régime complémentaire des non-salariés agricoles** bénéficie, quant à lui, d'ITAF (droits de consommation des tabacs) représentant près de 40 % de ses ressources.

Les principaux régimes de retraite complémentaire fonctionnent en répartition, tout en ayant la possibilité de se constituer des réserves en plaçant leurs excédents sur les marchés financiers pour faire face à des besoins de financement futurs²². L'existence de réserves implique cependant des charges de gestion et des charges financières. Celles-ci ont eu tendance à augmenter avec le déclenchement de la crise financière de 2008. Pour les régimes complémentaires des professions libérales, pris dans leur ensemble, et le régime complémentaire des artisans et commerçants, ces charges représentaient, en 2011, de l'ordre de 15 % des dépenses. Ces régimes, ainsi que l'IRCANTEC, présentaient alors un excédent (respectivement 0,2 Md € pour le régime complémentaire des indépendants et l'IRCANTEC, 0,4 Md € pour les régimes complémentaires des professions libérales), leur permettant d'augmenter leurs réserves. L'ARRCO et l'AGIRC affichaient en revanche en 2011 un déficit de respectivement 1,6 et 1,7 milliard d'euros, les conduisant à l'inverse à puiser dans leurs réserves.

²² Voir le document n° 6 du présent dossier.

Pour les assurés du secteur privé, la part des cotisations dans les ressources ainsi que la part des charges et produits financiers dans, respectivement, les dépenses et les ressources sont accrues par rapport à la part au sein des seuls régimes de base, du fait des régimes complémentaires.

Structure de financement et de dépenses des ensembles de régimes de retraite par groupe professionnel, en 2011



Source : SGCOR.

Pec : prises en charge par des organismes tiers.

Fonction publique hors RAFP. Régimes spéciaux, hors fonction publique : CRPSNCF, CNIEG, CANSSM, FSPOEIE, CPRCEN, ENIM, RATP, Banque de France.

Seules les valeurs atteignant au moins 10 % sont indiquées, les autres sont disponibles dans les tableaux en annexe 2.

Notons que les régimes d'un même groupe professionnel ne sont pas intégrés financièrement – hormis la MSA salariés à la CNAV –, de sorte que les déficits et excédents éventuels de ces régimes ne se compensent pas. Un même ensemble de régimes peut donc présenter à la fois des excédents et des déficits, lesquels ont nécessité un financement par l'emprunt, éventuellement *via* la CADES, ou par l'utilisation de réserves propres. C'est le cas du régime des professions libérales et du régime des avocats : la CNAVPL et la CNBF (base et complémentaire) présentent un déficit cumulé d'un peu plus de 100 millions d'euros, alors que les régimes complémentaires des professionnels libéraux présentent un excédent de plus de 200 millions d'euros.

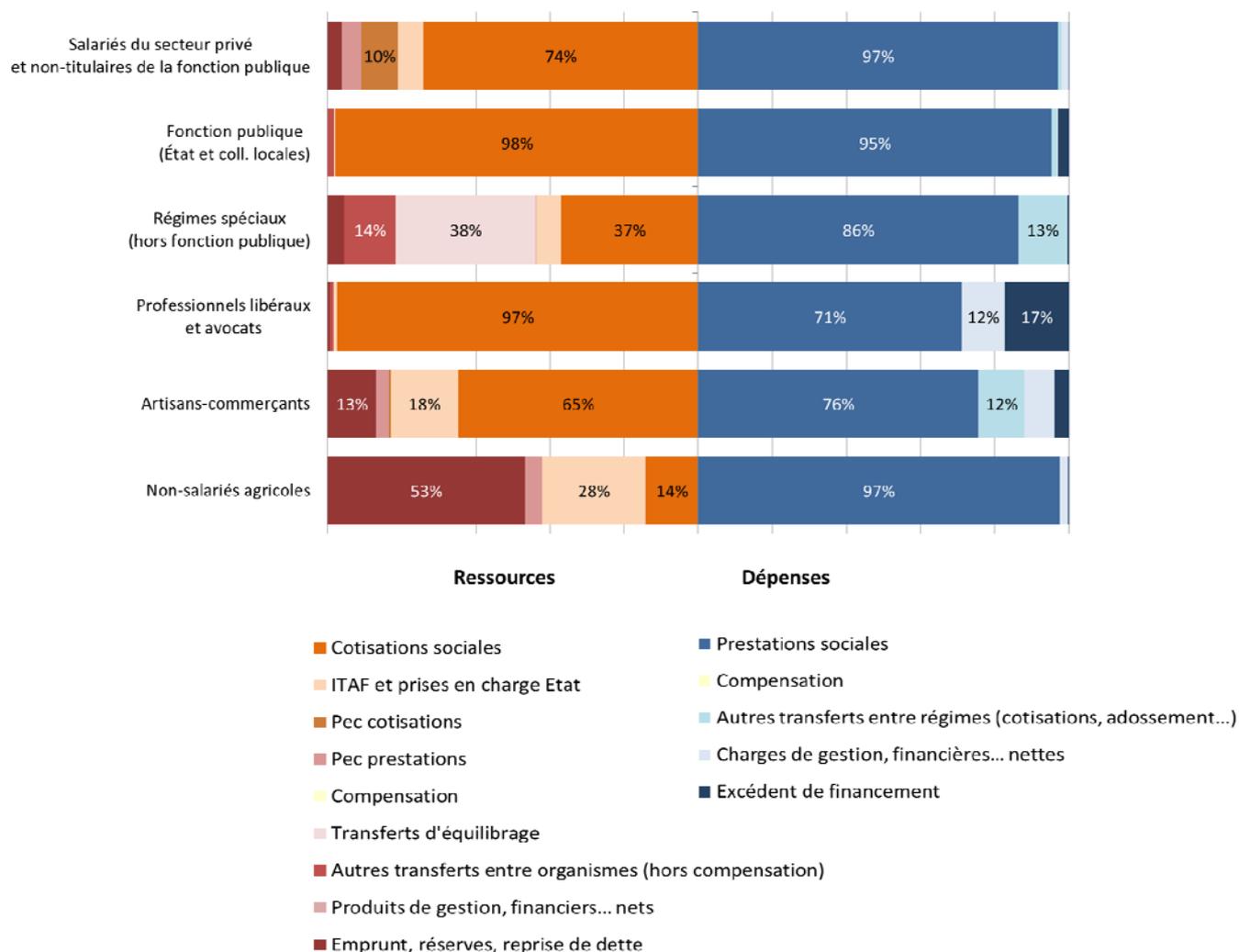
Ces ensembles de régimes concernent des populations dont le rapport entre les effectifs de retraités et de cotisants peut être très variable²⁴. Aussi la comparaison de leurs structures de financement et de dépenses peut-elle être biaisée par le poids de la compensation démographique dans les comptes des régimes de base, qui vise à y corriger les différences entre ces rapports démographiques. Si la compensation est bien calibrée²⁵ – elle neutralise alors totalement ces différences –, la retirer des ressources et des charges permet de comparer plus directement les structures de financement et de dépenses des ensembles de régimes, sous l'hypothèse que les populations qui y sont affiliées présenteraient un même rapport démographique²⁶.

²⁴ Moins de 0,5 cotisant par retraité de droit direct pour les non-salariés agricoles, un peu plus de un pour les salariés du secteur privé, et les artisans et commerçants, proche de 1,5 dans la fonction publique, de 3 pour les professions libérales.

²⁵ La propriété de « bon calibrage » dépend des modalités techniques de calcul de la compensation. En pratique, le fait que cette dernière est, effectivement, bien calibrée pourrait être remis en question, comme le souligne notamment le 10^e rapport du COR, en notant que certaines des modalités actuelles ne paraissent pas se justifier par les objectifs de la compensation (voir le document n° 5 du présent dossier).

²⁶ Ce point sera de nouveau abordé en fin de la partie 2.2.

Structure de financement et de dépenses des ensembles de régimes de retraite par groupe professionnel, en 2011, *hors compensation démographique*



Source : SGCOR.

Pec : prises en charge par des organismes tiers.

Fonction publique hors RAFP. Régimes spéciaux, hors fonction publique : CRPSNCF, CNIEG, CANSSM, FSPOEIE, CPRCEN, ENIM, RATP, Banque de France.

Seules les valeurs atteignant au moins 10 % sont indiquées, les autres sont disponibles dans les tableaux en annexe 2.

2. Estimation de taux de cotisation comparables pour les principaux régimes

Les différences des régimes de retraite en termes de structure des ressources et des dépenses limitent la pertinence d'une comparaison des taux de cotisation légaux ou conventionnels, lesquels s'appliquent en outre à des assiettes de cotisation différentes (2.1).

Pour pouvoir comparer les régimes selon des concepts homogènes, il faut, *a minima*, rapporter les cotisations à des assiettes standardisées. Pour aller plus loin, un moyen de comparer les régimes consiste à retenir un même périmètre de dépenses et à estimer des taux de prélèvement d'équilibre – c'est-à-dire les taux de cotisation qui permettraient de financer l'intégralité des dépenses en l'absence d'autres ressources – sur la base d'assiettes similaires (2.2).

L'indicateur synthétique calculé ici est, pour les principaux groupes professionnels, un taux de prélèvement sur la masse des revenus d'activité « superbruts », qui permet de couvrir un périmètre de dépenses homogène entre les ensembles de régimes auxquels ces populations sont affiliées. Les écarts qui subsistent entre régimes avec cet indicateur résultent principalement des différences de règles d'attribution et de valorisation des droits à retraite et des disparités des populations assurées, en termes démographiques et de parcours professionnel.

2.1 Les différences limitant la comparaison des taux de cotisation légaux et conventionnels

- **L'assiette de cotisation vieillesse**

Selon le régime, les taux de cotisation ne s'appliquent pas à la même assiette.

Pour les salariés du secteur privé et les non-titulaires de la fonction publique, l'assiette de cotisation est le salaire brut ; en sont exclues les rémunérations non salariales, telles que l'intéressement et la participation par exemple²⁷.

Pour les salariés du secteur public, l'assiette de cotisation est le traitement indiciaire brut hors primes, les primes étant retenues dans la limite de 20 % du traitement indiciaire pour les cotisations au régime additionnel²⁸.

Pour les non-salariés, l'assiette de cotisation est, en règle générale, le revenu fiscal net, donc après déduction des charges professionnelles et de l'ensemble des cotisations sociales (hors la CSG non déductible et la CRDS). Certains non-salariés peuvent cependant se voir appliquer

²⁷ Peuvent être assimilés à des éléments de rémunération, tous ceux soumis au forfait social : l'intéressement, la participation, l'abondement de l'employeur aux plans d'épargne entreprise (PEE) et aux plans d'épargne pour la retraite collectifs (PERCO), les cotisations aux régimes professionnels de retraite supplémentaire et la prime de partage des profits.

²⁸ Font notamment partie de l'assiette de cotisation au RAFP : le supplément familial ; l'indemnité de résidence ; les primes et indemnités diverses perçues en raison des fonctions exercées ; les heures supplémentaires effectuées en raison de la qualification acquise ; les avantages en nature, qu'il s'agisse ou non de la contrepartie d'une contrainte dans l'exercice des fonctions, pour leur valeur fiscale déclarée ; l'intéressement, lorsqu'il existe ; les indemnités de jury de concours ; l'indemnité de garantie individuelle du pouvoir d'achat GIPA (cette indemnité présente la particularité de ne pas être soumise au plafond des 20 %).

des assiettes minimales de cotisation en cas de revenus faibles, ou des assiettes forfaitaires les premières années d'activité²⁹. Sauf cas particulier, les cotisations prélevées l'année N portent sur les revenus de l'année précédente N-1 pour les artisans et commerçants, l'année N-2 pour les professionnels libéraux, la moyenne sur les trois années précédentes (N-1, N-2, N-3) pour les non-salariés agricoles.

- **Les modalités spécifiques d'équilibrage et de prise en charge de certaines prestations**

Selon les régimes, les charges à financer et les apports financiers extérieurs diffèrent. En particulier, alors que certains régimes peuvent être financièrement déséquilibrés – et recourent à des apports extérieurs en cas de déficit, ou constituent des réserves en cas d'excédent³⁰ –, d'autres régimes bénéficient de façon explicite de mécanismes d'équilibrage. Outre ces transferts qui affectent les ressources des régimes, d'autres postes comptables rendent compte de différences de périmètres de ressources et de dépenses entre les régimes : la surcompensation (jusqu'en 2011), qui, selon les cas, peut être une dépense ou une ressource, ou encore les contributions réalisées, essentiellement, par des organismes de protection sociale, en contrepartie de l'octroi de droits à retraite, qui mettent en jeu à la fois des dépenses et des ressources.

- *Les mécanismes d'équilibrage*³¹

Les régimes spéciaux, dont le régime de la fonction publique d'État, bénéficient tous de mécanismes d'équilibrage, qui peuvent prendre la forme d'une contribution de l'employeur (régime de la fonction publique d'État, CNIÉG) ou d'une subvention publique (régime des Mines, de la SNCF, de la RATP, des ouvriers d'État, des Marins, etc.).

En règle générale, les régimes de retraite du secteur privé ne sont pas dotés de dispositifs visant explicitement à assurer leur équilibre. Cependant, dans les faits, les régimes de base bénéficient de ressources réduisant, voire annulant, l'ampleur de leur déficit. Les régimes agricoles ont ainsi bénéficié d'un ajustement des clés de répartition de certains impôts et taxes affectés qui leur sont alloués (droits alcools, droits tabacs, etc.) en prévision de l'accroissement de leurs déficits. Le régime de base des artisans et commerçants (RSI) bénéficie quant à lui du produit de la Contribution sociale de solidarité des sociétés (CSSS) à hauteur de son déficit et se trouve de fait équilibré.

La gestion des déficits résiduels de ces régimes peut donner lieu à des transferts d'organismes tiers. Hormis le régime des non-salariés agricoles, aucun des régimes de base n'a la possibilité de contracter un emprunt pour d'autre raison que la couverture de ses besoins de trésorerie. En revanche, le régime général peut bénéficier du concours de la CADES et, de façon liée, du Fonds de réserve des retraites (FRR)³². Le régime de base des salariés agricoles est lui financièrement intégré à la CNAV, de sorte que son déficit technique – différence entre les prestations et les cotisations – est pris en charge par cette dernière le cas échéant.

²⁹ Les régimes complémentaires des professions libérales font exception sur plusieurs points, car la majorité d'entre eux retient des assiettes forfaitaires, différenciées ou non selon les revenus en classes de cotisation, et certains régimes (caisse des agents généraux d'assurance, notaires) retiennent le chiffre d'affaires et non le revenu net.

³⁰ Ces transferts peuvent être intermédiés et, qu'ils concernent un déficit ou un excédent, ils impliquent généralement des transferts inter-temporels (emprunt, abondement ou utilisation de réserves) ; voir le document n° 6 du présent dossier.

³¹ Voir également le document n° 2 du présent dossier.

³² Voir le document n° 8 du présent dossier.

Parmi les régimes de base des groupes professionnels considérés dans cette seconde partie, seuls celui de la fonction publique territoriale et hospitalière (CNRACL), et celui des professions libérales (CNAVPL) ne bénéficient pas de tels mécanismes d'équilibrage.

Les régimes complémentaires, qui ont la possibilité de détenir des actifs sur les marchés financiers, gèrent leur déséquilibre en abondant ou puisant dans leurs réserves.

- *La surcompensation ou « compensation spécifique »*

Jusqu'en 2011, les régimes spéciaux, dont ceux de la fonction publique d'État et la CNRACL, ont été soumis à la surcompensation. Celle-ci venait s'ajouter à la compensation généralisée, applicable à tous les régimes de salariés et de non-salariés³³.

En 2011, la surcompensation se traduisait par un transfert de 83 millions d'euros en faveur de la fonction publique d'État, mais par une charge de 350 millions d'euros pour la CNRACL au profit d'autres régimes spéciaux.

- *Les droits à retraite faisant intervenir un tiers payeur*

Les principaux régimes du secteur privé bénéficient de financements externes, de la part de l'État en compensation des allègements et exonérations de cotisations (sur les bas salaires, les heures supplémentaires, les autoentrepreneurs) et d'organismes divers pour les droits à retraite accordés au titre de la solidarité³⁴ : le minimum contributif, les majorations de pensions pour trois enfants ou plus, et la validation de trimestres au titre du chômage et de la maladie des régimes de base font l'objet de prises en charge par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV)³⁵, les cotisations afférentes à l'assurance vieillesse des parents au foyer sont prises en charge par la CNAF, les points accordés au titre du chômage par les régimes ARRCO, AGIRC et IRCANTEC sont partiellement financés par l'UNEDIC.

Les régimes de la fonction publique – FPE et CNRACL – ne bénéficient pas de tels versements, alors même qu'ils peuvent avoir des dispositifs similaires (minimum garanti, majorations de pension, validation des congés maladie...). Les seuls versements du FSV en direction de ces régimes concernent l'allocation de solidarité aux personnes âgées – minimum vieillesse – dont ils assurent le versement pour leurs retraités qui en sont allocataires.

Enfin, le régime de base des professionnels libéraux – CNAVPL –, qui ne prévoit ni de majorations de pension pour enfants, ni de minimum de pension, ne bénéficie *de facto* pas de compensation financière à ce titre.

³³ Dont le nombre de cotisants et de retraités de droit direct âgés de 65 ans et plus est supérieur à 20 000, ce qui est le cas de tous les régimes considérés dans ce document. Sur la compensation, voir le document n° 5 du présent dossier.

³⁴ Voir les documents n° 10 et n° 11 du présent dossier.

³⁵ La prise en charge peut correspondre au montant des prestations concernées et, dans ce cas, être partielle (une fraction forfaitaire pour le minimum contributif) ou intégrale (pour les majorations de pensions), soit au montant des cotisations afférentes aux droits accordés, sur la base d'une valorisation au SMIC et d'une estimation des effectifs (validation des périodes de chômage, de maladie-maternité-invalidité-AT/MP).

2.2 Estimation de taux de cotisation comparables : conventions et indicateurs

La construction des taux de cotisation homogénéisés, comparables entre les différents régimes ou ensembles de régimes³⁶, requiert, dans la mesure du possible, de retenir des assiettes de cotisation et un périmètre des dépenses semblables entre les régimes.

Pour ce faire, s'agissant des **assiettes de cotisation**, le parti est pris ici de retenir les assiettes les plus larges :

- la masse salariale pour les régimes des salariés du privé, à laquelle on ajoute les principaux éléments de rémunération soumis au forfait social : l'intéressement, la participation et l'abondement de l'employeur pour les versements effectués sur les PEE et PERCO ;
- la masse des traitements et des primes pour les régimes de fonctionnaires ;
- la masse des revenus professionnels pour les régimes de non-salariés.

Seront considérées les **rémunérations « superbrutes »**, c'est-à-dire les revenus bruts augmentés des charges sociales employeurs le cas échéant ; cela permet de comparer tous les régimes de retraite sur une même base correspondant au coût pour l'employeur, qui prend en compte la totalité des prélèvements – parts salarié et employeur – participant au financement des retraites et à la couverture des autres risques sociaux (maladie, AT-MP, chômage le cas échéant). Compte tenu des différences de taux de cotisation à la charge des employeurs, en particulier du taux de cotisation élevé à la charge des employeurs de fonctionnaires de l'Etat, les écarts entre régimes de retraite de taux de cotisation rapportés à cette assiette large sont *de facto* plus faibles³⁷.

Quoi qu'il en soit, l'estimation des rémunérations présente un certain nombre de difficultés qui conduisent à considérer les résultats avec beaucoup de prudence³⁸. En outre, par facilité de calcul, les charges des employeurs relatives aux autres risques que le risque vieillesse sont estimées sur l'assiette déplafonnée, en particulier les versements aux URSSAF (chômage, notamment), lesquels portent, en réalité, sur une assiette limitée à quatre plafonds de la Sécurité sociale. Pour les professionnels libéraux sont retenues les données fiscales, par cohérence avec les données utilisées pour les revenus.

• Taux de cotisation retraite normalisés à assiettes de cotisation comparables

Dans le secteur privé, hormis les professions libérales, les taux de cotisation apparents des salariés et des non-salariés apparaissent relativement proches, un peu supérieurs à 20 % sur les rémunérations brutes déplafonnées. Le taux apparent pour les professionnels libéraux est plus faible, autour de 10 %.

Les régimes de la fonction publique présentent des taux de cotisation plus élevés, du fait de taux de cotisation employeurs supérieurs à ceux des salariés du secteur privé, de plus de 10

³⁶ Les ensembles de régimes considérés sont les suivants : « Salariés du secteur privé » : CNAV + MSA + IRCANTEC ARRCO AGIRC (cet ensemble inclut donc également les non-titulaires de la Fonction publique) ; « Fonctionnaires d'État » : régime de la FPE + RAFP ; « Fonctionnaires territoriaux et hospitaliers » : CNRACL + RAFP ; « Professionnels libéraux » : CNAVPL + dix régimes complémentaires ; « Artisans-Commerçants » : RSI + régime complémentaire des indépendants ; « Non-salariés agricoles » : MSA non-salariés + régime complémentaire obligatoire.

³⁷ Voir l'annexe 4 pour les résultats d'un calcul alternatif sur la base des rémunérations nettes.

³⁸ Voir l'annexe 3 pour une présentation des données utilisées et de la méthode d'estimation.

points pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers (27,30 %, hors régime additionnel, contre 15,60 % ; voir annexe 1) et de près de 50 points pour la fonction publique d'État (civils et militaires), le taux étant alors fixé de sorte que le régime soit équilibré.

Taux de cotisation retraite apparents

2011 en millions d'euros	Salariés du secteur privé*	Fonction- naires d'État	Fonct. territoriaux hospitaliers	Profession -nels libéraux	Artisans- Commerç- ants	Non- salariés agricoles
Cotisations salariales et employeurs [a]	121 371	47 557	16 430	4 438	6 247	1 316
Assiette légale élargie [b] (masse des rémunérations brutes déplafonnées)	532 600	69 800	53 900	43 200	29 000	6 500
Taux de cotisation apparent [a] / [b]	22,8%	68,1%	30,5%	10,3%	21,5%	20,3%

Source : calculs SGCOR.

* y compris non-titulaires de la fonction publique.

Note : Les assiettes et masse de rémunérations sont estimées ; la méthode est détaillée en annexe 3. Dans la fonction publique, l'assiette légale élargie correspond au traitement brut plus les primes, plafonnées à 20 % du traitement brut. Sauf mention contraire, les cotisations et assiettes de cotisations sont relatives au risque vieillesse.

Les taux de cotisation normalisés, qui rapportent les cotisations acquittées à la masse des rémunérations superbrutes globales, c'est-à-dire y compris les éléments accessoires de rémunération (participation, intéressement, etc.) dans le secteur privé, et les primes déplafonnées dans la fonction publique, réduisent les écarts apparents entre les différents groupes d'assurés. Ces taux se répartissent sur un éventail plus réduit, allant de 8 % (professionnels libéraux) à 35 % (fonctionnaires d'État), soit un écart de 27 points, et un écart de 20 points entre les salariés du secteur privé et les fonctionnaires d'État.

Taux de cotisation retraite normalisés, à assiettes de cotisation comparables

2011 en millions d'euros	Salariés du secteur privé*	Fonction- naires d'État	Fonct. territoriaux hospitaliers	Profession -nels libéraux	Artisans- Commerç- ants	Non- salariés agricoles
Cotisations salariales et employeurs [a]	121 371	47 557	16 430	4 438	6 247	1 316
Masse des rémunérations globales superbrutes [b]	782 300	135 600	77 800	54 400	41 200	8 300
Taux de cotisation normalisé [a] / [b]	15,5%	35,1%	21,1%	8,2%	15,2%	15,9%

Source : calculs SGCOR.

* y compris non-titulaires de la fonction publique.

Note : Les rémunérations sont estimées ; la méthode est détaillée en annexe 3. Sauf mention contraire, les cotisations et assiettes de cotisations sont relatives au risque vieillesse. Les cotisations « tous risques » sont incluses dans la masse des rémunérations superbrutes.

Ces écarts reflètent cependant, au moins pour partie, des structures de dépenses et de financement différentes (voir partie 1). En particulier, certains régimes bénéficient d'apports financiers d'organismes tiers, de l'État ou de taxes affectées (régimes de base du secteur

privé), alors que d'autres se financent de façon autonome (régimes des professions libérales, régime des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers) ; certains régimes sont équilibrés (fonction publique d'État), alors que d'autres sont déficitaires (régimes des salariés du secteur privé, des non-salariés agricoles...).

- **Taux de prélèvement d'équilibre corrigé des écarts de champ des dépenses**

Le calcul d'un taux de prélèvement reposant sur la masse des rémunérations globales et qui assurerait la couverture de l'ensemble des dépenses, sans autre type de ressources, peut permettre de mieux rendre compte des différences entre les régimes en se départissant de celles imputables aux sources de financement.

Pour raisonner sur un champ de dépenses homogène entre les ensembles de régimes considérés, est retirée la compensation – et la surcompensation pour les régimes de la fonction publique – ainsi que les frais d'action sociale et de gestion au sens large (diverses charges techniques correspondant notamment à des pertes sur créances irrécouvrables, dotations et reprises sur provisions, charges de gestion courante, charges financières et exceptionnelles). Le raisonnement « hors coûts de gestion » se justifie d'autant plus que les ensembles de régimes comparés sont de taille et d'architecture différentes (deux à trois niveaux, selon que l'on considère des ensembles [régime intégré et additionnel] ou [régime de base et un ou deux régimes complémentaires]). Au final, les dépenses considérées correspondent aux prestations de retraite et, pour une part marginale, à des transferts nets débiteurs envers d'autres régimes de retraite (versement de cotisations, par exemple) ou l'État.

Le taux de prélèvement sur les rémunérations globales qui permettrait de couvrir les dépenses de retraite et autres dépenses techniques, hors la compensation généralisée, la surcompensation (régimes spéciaux) et les frais de gestion et d'action sociale (régimes du privé), est sensiblement différent selon l'ensemble de régimes considérés : le taux de prélèvement des professions libérales reste le plus faible, proche de 6 % ; celui des salariés du secteur privé, des artisans et commerçants, et des fonctionnaires des collectivités locales est de l'ordre de 20 % ; le taux de prélèvement pour les fonctionnaires d'État proche de 35 %. Pour les non-salariés agricoles, dont les régimes sont alimentés, dans les faits, à 86 % par des ressources autres que les cotisations sociales (voir section 1.3), le taux de prélèvement qui assurerait l'équilibre dépasserait les 100 %.

Taux de prélèvement d'équilibre corrigé des écarts de champ des dépenses

2011 en millions d'euros	Salariés du secteur privé **	Fonction- naires d'État	Fonct. territoriaux hospitaliers	Profession- nels libéraux	Artisans- Commerç- ants	Non- salariés agricoles
Masse des rémunérations globales superbrutes [a]	782 300	135 600	77 800	54 400	41 200	8 300
Dépenses techniques [b]	173 737	47 218	14 871	3 262	8 389	8 518
Prestations de retraite	173 589	46 640	14 537	3 262	8 380	8 513
<i>% dans les dépenses techniques</i>	<i>100%</i>	<i>99%</i>	<i>98%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>
Autres dépenses techniques <u>nettes</u> (hors compensation)	148	578	334	0	9	5
Taux de prélèvement d'équilibre corrigé des écarts de champ des dépenses [b] / [a]	22,2%	34,8%	19,1%	6,0%	20,4%	102,6%

Source : calculs SGCOR.

* y compris non-titulaires de la fonction publique.

Les rémunérations superbrutes incluent les cotisations « tous risques ».

• Taux de prélèvement d'équilibre corrigé des écarts de champ des dépenses et de rapport démographique

Les écarts entre les taux de cotisation des différents régimes résultent pour partie des différences de structure démographique des populations assurées. La compensation démographique, qui vise à corriger les différences entre les rapports d'effectifs de cotisants et de retraités³⁹ des régimes, peut s'avérer insuffisante et, en tout état de cause elle ne tient pas compte de toutes les différences dans la composition des populations assurées, qui peuvent également intervenir et se combiner aux disparités liées aux droits accordés. Par exemple, les différences de taux de présence féminine entre les régimes peuvent accentuer les disparités résultant des différences de mode de calcul des pensions de réversion⁴⁰ et se traduire par des différences entre les régimes quant à la part des pensions de réversion dans les prestations servies.

À défaut de pouvoir facilement isoler ces effets de composition, la seule prise en compte des écarts de rapports démographiques, qui rapportent les effectifs de cotisants aux effectifs de retraités de droit direct, doit permettre de contrôler les principales différences d'ordre démographique. Sachant que le rapport démographique de l'ensemble du système de retraite vaut 1,7 cotisant par retraité de droit direct en 2011, cela conduit à calculer un taux de prélèvement sur la rémunération globale moyenne de 1,7 cotisant qui permette de faire face à la dépense moyenne générée par un retraité. En pratique, il suffit donc de multiplier le taux de cotisation d'équilibre corrigé des écarts de champ des dépenses (voir le tableau précédent) par le rapport démographique du régime puis de diviser par 1,7.

La prise en compte des disparités démographiques en termes de rapport cotisants / retraités conduit à un resserrement de l'indicateur taux de prélèvement, car les régimes dont le rapport

³⁹ Voir le document n° 5 du présent dossier.

⁴⁰ Voir le sixième rapport du Conseil, *Retraites : droits familiaux et conjugaux* (décembre 2008).

démographique est relativement dégradé – c'est-à-dire inférieur à celui de l'ensemble du système de retraite –, ont un taux de prélèvement d'équilibre revu à la baisse, alors que ceux dont la démographie est plus favorable ont un taux révisé à la hausse.

Les cas des professions libérales et des non-salariés agricoles est à cet égard illustratif : l'ensemble composé des régimes de base et complémentaire des non-salariés agricoles, qui présente un rapport démographique de l'ordre de 0,3 cotisant par retraité, affiche un taux de prélèvement d'équilibre corrigé des écarts de champ des dépenses et de rapport démographique proche de 20 %, alors que sans prendre en compte la situation démographique, le taux est de l'ordre de 100 % ; l'ensemble des régimes des professionnels libéraux, lesquels comptent plus de trois cotisants par retraité, affichent un taux de prélèvement corrigé des dépenses et de la démographie d'environ 11 %, alors que le taux non corrigé de la démographie était près de deux fois moindre.

Dans l'ensemble, l'éventail des taux de prélèvement ainsi corrigés s'étend de 11 % (professionnels libéraux) à 27 % (fonction publique territoriale et hospitalière), plus précisément :

- les non-salariés présentent des taux globalement plus faibles que les salariés, 11 % et 13 % pour les artisans-commerçants et les professionnels libéraux, 19 % pour les non-salariés agricoles ;
- les agents de la fonction publique affichent des taux relativement proches, 24 % pour la fonction publique d'État, 27 % pour la fonction publique territoriale et hospitalière ;
- le régime général présente un taux intermédiaire, de l'ordre de 18 %.

Compte tenu des difficultés d'évaluation signalées précédemment, ces valeurs doivent cependant n'être considérées que comme des ordres de grandeur⁴¹.

⁴¹ Le choix d'une assiette large (la rémunération superbrute), justifiée par la nécessité de disposer d'une assiette équivalente d'un régime à l'autre, contribue à la réduction des écarts de taux de prélèvement entre les régimes de retraite, puisqu'un calcul sur la base d'une assiette moins large (la masse des rémunérations nettes de l'ensemble des cotisations prélevées sur les rémunérations versées par les employeurs), conduirait à élargir l'éventail des taux de prélèvement : de 14 % (professionnels libéraux) à un peu plus de 40 % pour la fonction publique, le régime général occupant une position intermédiaire, avec un taux proche de 29 %. Voir l'annexe 4.

Taux de prélèvement d'équilibre corrigé des écarts de champ des dépenses et de rapport démographique

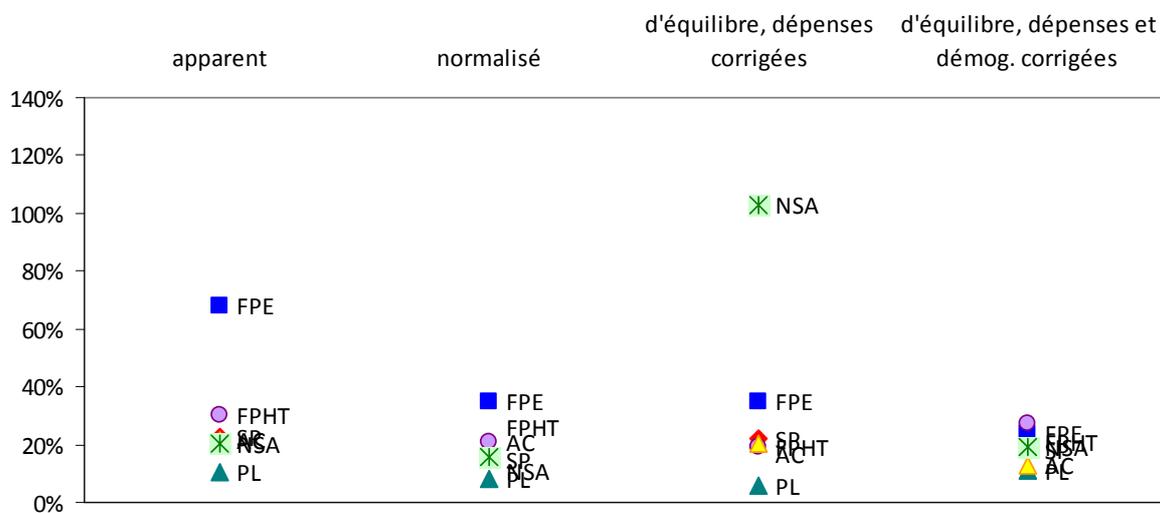
2011 en millions d'euros	Salariés du secteur privé *	Fonction- naires d'État	Fonct. territoriaux hospitaliers	Profession- -nels libéraux	Artisans- Commerç- ants	Non- salariés agricoles
Rapport démographique (cotisants / retraités de droit direct)	1,36	1,17	2,41	3,21	1,07	0,32
Cotisants (en millions)	17,3	2,1	2,2	0,7	1,6	0,5
Retraités de droit direct (en millions)	12,7	1,8	0,9	0,2	1,5	1,6
Taux de prélèvement d'équilibre corrigé des écarts de champ des dépenses et de rapport démographique**	17,8%	23,9%	27,1%	11,3%	12,8%	19,4%

Source : calculs SGCOR.

* y compris non-titulaires de la fonction publique.

** Référence : rapport démographique tous régimes soit 1,7. Pour les salariés du secteur privé, hors doubles comptes CNAV-MSA salariés, estimés à 80 % des cotisants de la MSA salariés (DREES, modèle Ancêtre 2011) et 29 % des retraités (EIC 2009).

Comparaison des indicateurs de taux de cotisation et de prélèvement selon les différents concepts retenus



SP : salariés du secteur privé et non-titulaires de la fonction publique, FPE : fonctionnaires d'État, FPHT : fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, PL : professionnels libéraux, AC : artisans et commerçants, NSA : non-salariés agricoles.

Source : calculs SGCOR.

Annexe 1 : Taux de cotisation légaux et conventionnels, en 2011

En 2011		Salarié	Employeur
Salariés du secteur privé et non-titulaires de la fonction publique			
<i>assiette : salaire brut</i>			
CNAV et MSA salariés	jusqu'au PASS	6,75%	9,90%
	au-dessus du plafond	0,10%	1,60%
ARRCO + AGFF ⁽¹⁾	jusqu'au PASS	3% + 0,8%	4,5% + 1,2%
	du PASS jusqu'à 4 PASS	8% + 0,9%	12% + 1,3%
AGIRC + CET ⁽²⁾	du PASS jusqu'à 8 PASS	6,16% + 0,13%	10,08% + 0,22%
IRCANTEC	jusqu'au PASS	2,28%	3,41%
	du PASS jusqu'à 8 PASS	6,00%	11,60%
Agents de la fonction publique			
<i>assiette : traitement brut (hors primes)</i>			
Fonction publique de l'État	civils (hors ATI ⁽³⁾)	8,12%	65,39 %
	militaires	8,12%	114,14%
CNRACL		8,12%	27,30%
<i>assiette : primes dans la limite de 20 % du traitement brut</i>			
Régime additionnel de la fonction publique (RAFP)		5,00%	5,00%
Non-salariés			
<i>assiette : revenu soumis à l'impôt sur le revenu, net des charges professionnelles et cotisations sociales</i>			
MSA non-salariés - base	jusqu'au PASS		14,37%
	au-dessus du PASS		1,64%
- complémentaire			3,00%
RSI - base	jusqu'au PASS		16,65%
Artisans - complémentaire*	jusqu'à 35 138 €		7,20%
	du plafond spécifique à 4 PASS		7,60%
Commerçants - complémentaire	jusqu'à 3 PASS		6,50%
CNAVPL - base	jusqu'à 85 % PASS		8,60%
	au-dessus du PASS		1,60%
Prof. libérales - complémentaires		taux et assiettes variables	
CNBF ⁽⁴⁾ – base	jusqu'à 266 840 €	forfait (1430 € au-delà de 5 années d'exercice) + 2,1 % des revenus + droits de plaidoirie (et contributions équivalentes) 13€	
	- complémentaire	jusqu'à 39 000 €	3,06%
	de 39 000 € à 156 000 €		8,77% à 15,5% selon les classes

PASS : plafond de la sécurité sociale ; en 2011 : 35 352 €.

* La fusion des régimes complémentaires des artisans et des commerçants le 1^{er} janvier 2013 s'est accompagnée d'une uniformisation des taux et assiettes de cotisation : 7 % jusqu'au PASS et 8 % entre le PASS et 4 PASS.

(1) La cotisation AGFF (Association pour la gestion du fonds de financement AGIRC et ARRCO) sert à financer les pensions des personnes parties en retraite avec le taux plein avant 65/67 ans. Elle ne génère pas de droits sous la forme de points supplémentaires.

(2) La Contribution exceptionnelle et temporaire (CET) est une cotisation de solidarité pour le régime AGIRC, non génératrice de droits. Elle a pour objet de compenser la suppression progressive des systèmes de cotisations forfaitaires et de garanties souscrits avant le 1^{er} janvier 1997 auprès du régime de retraite des cadres.

(3) ATI : Allocation temporaire d'invalidité.

(4) Une minorité de salariés est affiliée à la CNBF.

En 2011	Salarié	Employeur
Autres régimes spéciaux *		
<i>assiette du régime spécial</i>		
SNCF	7,85%	33,72%
IEG	12,13%	24,57%
CANSSM (Mines)	7,85%	7,75% (plafonné) et 1,60% (déplafonné)
FSPOEIE (Ouvriers d'État)	8,12%	33,0%
CPRCEN (Clercs et employés de notaires)	8,79%	20,81%
ENIM (Marins)	10,85%	1,6% à 19,3% selon l'activité et le navire
RATP	12,00%	18,03%
Banque de France	7,85%	taux de cotisation implicite d'équilibre ~ 60 %

PASS : plafond de la sécurité sociale ; en 2011 : 35 352 €.

* Les régimes sont classés par importance démographique décroissante en prenant comme référence les effectifs considérés pour entrer dans le champ de la compensation (cotisants « actifs » + retraités de droit direct de 65 ans et plus).

Annexe 2 : Structure de financement des principaux régimes

Structure de financement des principaux régimes de retraite de base, en 2011

	CNAV*	MSA salariés	FPE	CNRACL	SNCF	CNIEG	Mines	CNAVPL	RSI	MSA non-salariés
Prestations sociales	93%	97%	98%	87%	100%	62%	98%	60%	92%	98%
Compensation	4%		2%	10%		2%		35%		
Autres transferts entre régimes (cotisations, adossement...)	1%	0%	1%	3%	0%	36%	0%	0%		0%
Charges de gestion, financières... nettes	2%	3%		1%	0%	1%	2%	6%	8%	2%
TOTAL DEPENSES	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Cotisations sociales	61%	37%	98%	94%	36%	43%	2%	93%	54%	11%
ITAF et prises en charge État	11%	12%		1%	0%	18%	0%	3%	24%	27%
Compensation		36%	0%		1%		24%		17%	43%
Prise en charge de cotisations	14%	3%							1%	
Prise en charge de prestations	8%	12%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	4%	5%
Transferts d'équilibrage			1%		62%		68%			
Autres transferts entre organismes (hors compensation)	1%	0%	1%	3%		39%			0%	0%
Produits de gestion, financiers... nets			0%							
Emprunt, réserves, reprise de dette	6%			2%		1%	5%	4%		13%
TOTAL RECETTES	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : calculs COR.

* y compris le déficit du régime des salariés agricoles (18,4 millions d'euros en 2011), intégré financièrement à la CNAV.

Structure de financement des principaux régimes de retraite complémentaire, en 2011

	ARRCO	AGIRC	IRCANTEC	CNAVPL complémentaires	RCI (RSI complémentaire)	MSA non-salariés complémentaire
Prestations sociales	96%	99%	85%	78%	66%	90%
Compensation						
Autres transferts entre régimes (cotisations, adossement...)	2%		4%			
Charges de gestion, financières...nettes	2%	1%	2%	14%	15%	5%
Abondement des réserves			8%	8%	19%	5%
TOTAL DEPENSES	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Cotisations sociales	91%	86%	97%	100%	100%	61%
ITAF et prises en charge État	0%					39%
Compensation						
Prise en charge de cotisations	5%	2%	3%			
Prise en charge de prestations						
Transferts d'équilibrage						
Autres transferts entre organismes (hors compensation)	0%	4%				
Produits de gestion, financiers... nets						
Emprunt, réserves, reprise de dette	3%	7%				
TOTAL RECETTES	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : calculs COR.

Structure de financement des ensembles de régimes de retraite par groupe professionnel, en 2011

	Salariés du secteur privé	Fonction publique (État et coll. locales)	Régimes spéciaux (hors fonction publique)	Professionnels libéraux	Artisans-commerçants	Non-salariés agricoles
Prestations sociales	95%	95%	86%	70%	79%	97%
Compensation	3%	4%	1%	14%		
Autres transferts entre régimes (cotisations, adossement...)	1%	1%	13%		13%	
Charges de gestion, financières...nettes	2%			11%	8%	2%
Abondement des réserves				5%		
TOTAL DEPENSES	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Cotisations sociales	72%	97%	37%	96%	65%	14%
ITAF et prises en charge État	7%	0%	7%	1%	18%	28%
Compensation	1%	0%	4%		13%	41%
Prise en charge de cotisations	10%				0%	
Prise en charge de prestations	5%	0%	0%	0%	3%	5%
Transferts d'équilibrage		0%	38%			
Autres transferts entre organismes (hors compensation)	1%	2%	14%	1%	0%	0%
Produits de gestion, financiers... nets		0%				
Emprunt, réserves, reprise de dette	5%	1%	1%	3%		13%
TOTAL RECETTES	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : calculs COR.

Annexe 3 : Estimation des rémunérations par grands groupes professionnels

Salariés du secteur privé

La masse des rémunérations brutes des **salariés du secteur privé** est déterminée comme étant la somme des assiettes de cotisations déplafonnées de la CNAV et de la MSA salariés, communiquées par ces régimes.

La masse des rémunérations globales superbrutes correspond à la somme des rémunérations globales brutes, qui incluent les éléments de rémunération soumis au forfait social, et de l'ensemble des cotisations sociales à la charge des employeurs. La masse des rémunérations globales brutes est estimée en appliquant un taux de 3,4 % aux assiettes de cotisations déplafonnées.

En effet, l'apport de la participation, de l'intéressement et de l'abondement employeur aux PEE et PERCO peut être estimé, en 2011 (*Dares Analyses* n° 68), à 4 % de la masse salariale des entreprises du secteur marchand non agricole d'au moins dix salariés (85 % de la masse salariale – *Acosse Stat* n° 152). L'hypothèse est faite ici que ces éléments représentent une part négligeable des rémunérations des salariés du secteur agricole et des micro-entreprises. Ils sont donc supposés augmenter la masse salariale de 3,4 % ($4 \% \times 85 \%$).

L'abondement des employeurs sur les PERCO, dont les sommes sont théoriquement bloquées jusqu'au départ à la retraite, est retenu comme supplément de rémunération, ce qui peut poser question, même si des déblocages anticipés sont possibles⁴². Ces versements ne représentent toutefois qu'au plus 5 % des compléments de rémunération ici considérés.

Fonctionnaires

La masse des rémunérations superbrutes des **fonctionnaires assurés du régime de la FPE** est calculée comme la somme de l'assiette de cotisation au régime de la FPE (traitement brut) et une estimation de la masse des primes, non limitées à l'assiette de cotisation au RAFP, à laquelle s'ajoutent les cotisations sociales employeurs.

Les primes versées aux fonctionnaires d'État et dont l'employeur est l'État sont retracées dans le Rapport annuel sur l'état de la Fonction publique annexé au Projet de loi de finance. Ce n'est pas le cas des fonctionnaires d'État employés par d'autres personnes morales que l'État, telles que France Telecom ou La Poste, ou détachés dans les établissements publics. Pour ces fonctionnaires qui relèvent également du régime de la FPE, il est supposé ici qu'ils bénéficient, en moyenne, du même taux de prime que les personnels de l'État, hors ceux non rattachés au Ministère de la Défense (militaires et civils), soit 30 % du traitement brut. Ce taux est appliqué aux assiettes de cotisation au régime de la FPE, telles qu'elles ressortent des contributions des différents employeurs indiquées dans le Rapport annuel de performances sur l'exécution budgétaire pour 2011.

S'agissant des **fonctionnaires assurés à la CNRACL**, la masse des rémunérations et la masse des primes qui lui est incluse ont été communiquées par le régime.

⁴² En cas d'expiration des droits à l'assurance chômage ; de surendettement ; de décès du participant ou de son conjoint ou pacsé ; d'invalidité du participant, de son conjoint ou pacsé, ou d'un enfant ; de dégâts suite à une catastrophe naturelle).

Non-salariés

Pour les **non-salariés agricoles** et les **artisans et commerçants**, l'assiette légale de cotisation dé plafonnée a été communiquée par les régimes. Les revenus bruts sont déterminés à partir des assiettes soumises à la CSG⁴³ (8 % sur l'ensemble des revenus professionnels y compris charges sociales).

Pour les **professionnels libéraux**, l'assiette dé plafonnée correspond au bénéfice indiqué dans les données fiscales des professionnels libéraux en 2010 (DGCIS – Observatoire de l'activité libérale⁴⁴). Les revenus bruts correspondent à l'assiette dé plafonnée à laquelle on rajoute les cotisations sociales personnelles acquittées par les professionnels libéraux.

⁴³ Pour le RSI : *Comptes annuels 2011 : Rapport des commissaires aux comptes sur les comptes annuels*, p. 86.
Pour la MSA non-salariés, donnée communiquée par le régime.

⁴⁴ DGCIS (2012), « Observatoire de l'activité libérale : guide méthodologique, édition 2012 », page 12 ;
disponible à : http://www.dgcis.gouv.fr/files/files/directions_services/cnopl/observatoire/etudes/observatoire-de-l-activite-liberale-guide-methodologique.pdf.

Annexe 4 : Estimation des taux sur la base de rémunérations nettes (et non superbrutes)

Le calcul des taux de cotisation normalisés par rapport à une assiette large, la rémunération superbrute, qui intègre l'ensemble des cotisations prélevées sur les rémunérations versées par les employeurs, conduit mécaniquement à limiter les écarts de taux entre régimes. Une façon d'illustrer l'impact de cette assiette sur les écarts de taux consiste à réaliser un calcul alternatif sur la base des rémunérations nettes. Les taux ainsi calculés ne peuvent toutefois pas être qualifiés de « normalisés », puisqu'ils sont relatifs à une assiette dont la signification varie d'un régime à l'autre.

- S'agissant des **taux de cotisation retraite**, retenir les rémunérations nettes, et non superbrutes, se traduit par des écarts globalement plus importants entre les groupes professionnels considérés.

Par exemple, le calcul d'un taux de cotisation sur la base des rémunérations superbrutes conduit à un écart de 20 points entre les salariés du secteur privé (15,5 %) et les fonctionnaires d'État (35,1 %), alors que le calcul sur les rémunérations nettes se traduit par un écart près de deux fois plus important (38 points) : le taux de cotisation des salariés du secteur privé étant évalué à 25,0 %, celui des fonctionnaires d'État à 63,2 %.

Taux de cotisation rapportés aux rémunérations superbrutes et nettes

2011 en millions d'euros	Salariés du secteur privé*	Fonction- naires d'État	Fonct. territoriaux hospitaliers	Profession -nels libéraux	Artisans- Commerç- ants	Non- salariés agricoles
<i>Sur la base des rémunérations globales superbrutes</i>						
Masse des rémunérations globales superbrutes	782 300	135 600	77 800	54 400	41 200	8 300
Taux de cotisation normalisé sur rémunérations superbrutes	15,5%	35,1%	21,1%	8,2%	15,2%	15,9%
<i>Ecart de taux (en point de %) par rapport aux salariés du secteur privé</i>		<i>20 pts</i>	<i>6 pts</i>	<i>-7 pts</i>	<i>0 pt</i>	<i>0 pt</i>
<i>Sur la base des rémunérations globales nettes</i>						
Masse des rémunérations globales nettes	484 000	75 200	52 000	43 200	29 000	6 500
Taux de cotisation sur rémunérations nettes	25,0%	63,2%	31,6%	10,3%	21,5%	20,3%
<i>Ecart de taux (en point de %) par rapport aux salariés du secteur privé</i>		<i>38 pts</i>	<i>7 pts</i>	<i>-15 pts</i>	<i>-3 pts</i>	<i>-5 pts</i>

Source : calculs SGCOR.

* y compris non-titulaires de la fonction publique.

Note : Les rémunérations sont estimées ; la méthode est détaillée en annexe 3.

- S'agissant des **taux de prélèvement d'équilibre corrigés des écarts de champ des dépenses et de rapport démographique**, l'éventail entre les groupes professionnels s'élargirait également par le fait de retenir une assiette de rémunérations nettes.

Alors que sur la base de rémunérations superbrutes, cet éventail s'étend de 11,3 % (professionnels libéraux) à 23,9 % (fonctionnaires d'Etat), soit près de 13 points d'écart (6 points entre fonctionnaires d'Etat et salariés du secteur privé), sur la base de rémunérations nettes, les taux vont de 14,2 % pour les professionnels libéraux à un peu plus de 40 % pour la fonction publique, soit 29 points d'écart (14 points entre fonctionnaires d'Etat et salariés du secteur privé). Le régime général garde une position intermédiaire, avec un taux de prélèvement proche de 29 %.

Taux de prélèvement d'équilibre corrigé des écarts de champ des dépenses et de rapport démographique

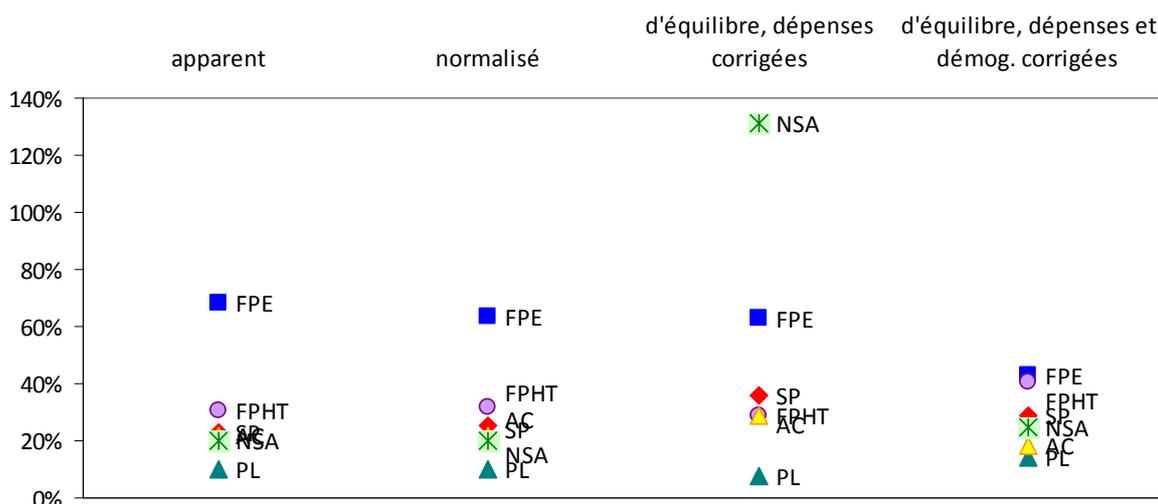
2011 en millions d'euros	Salariés du secteur privé *	Fonction- naires d'État	Fonct. territoriaux hospitaliers	Profession- nels libéraux	Artisans- Commerç- ants	Non- salariés agricoles
Taux de prélèvement d'équilibre corrigé des écarts de champ des dépenses et de rapport démographique**						
sur la base des rémunérations superbrutes	17,8%	23,9%	27,1%	11,3%	12,8%	19,4%
Ecart de taux (en point de %) par rapport aux salariés du secteur privé		6 pts	9 pts	-7 pts	-5 pts	2 pts
sur la base des rémunérations nettes	28,7%	43,0%	40,5%	14,2%	18,2%	24,8%
Ecart de taux (en point de %) par rapport aux salariés du secteur privé		14 pts	12 pts	-15 pts	-11 pts	-4 pts

Source : calculs SGCOR.

* y compris non-titulaires de la fonction publique.

** Référence : rapport démographique tous régimes soit 1,7. Pour les salariés du secteur privé, hors doubles comptes CNAV-MSA salariés, estimés à 80 % des cotisants de la MSA salariés (DREES, modèle Ancêtre 2011) et 29 % des retraités (EIC 2009).

Comparaison des indicateurs de taux de cotisation et de prélèvement selon les différents concepts retenus – sur la base des rémunérations nettes



SP : salariés du secteur privé et non-titulaires de la fonction publique, FPE : fonctionnaires d'Etat, FPHT : fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, PL : professionnels libéraux, AC : artisans et commerçants, NSA : non-salariés agricoles.

Source : calculs SGCOR.

Les taux de cotisation et les taux de prélèvement d'équilibre sont calculés sur la base des rémunérations nettes.