

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 21 septembre 2023 à 10h00
« Auditions de M. D. Blanchet, M. F. Bayrou et M. J.P. Beaufret »

Document N° 9
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

La comparaison d'effort contributif entre régimes

Extraits du rapport annuel du COR, juin 2023

La comparaison d'effort contributif entre régimes

Ce document reprend la partie 4.2 du chapitre 2 de la partie 2 et l'annexe 4 du rapport annuel du COR de juin 2023.

Les salariés du secteur privé, les agents publics et les travailleurs indépendants sont assujettis à des taux de cotisation significativement différents. Pour l'année 2021, le taux de cotisation légal (salarial et employeur) sous le plafond de la Sécurité sociale pour un salarié non cadre du secteur privé s'élevait à 27,77 %, à 85,38 % pour le traitement indiciaire d'un fonctionnaire d'État civil ou à 19,9 % pour un professionnel libéral ayant des revenus inférieurs au plafond de la Sécurité sociale.

Ces différences apparentes dans le niveau de contribution selon les régimes signifient-elles que certains régimes offrent des prestations supérieures aux autres ? Que la charge du financement des retraites n'est pas équitablement répartie entre les affiliés des différents régimes ?

Les taux légaux de cotisation ne s'appliquent pas à la même assiette de rémunération. Ces cotisations ne concernent pas les mêmes périmètres de prestations (par exemple les prestations invalidité sont incluses dans les prestations retraites pour les fonctionnaires). Ces régimes connaissent des situations démographiques plus ou moins favorables, différences de situation que la compensation démographique ne corrige qu'imparfaitement. Les dépenses de solidarité sont assurées pour certains régimes par des financements externes alors que d'autres régimes ne bénéficient pas de tels transferts.

Pour rendre comparables les efforts contributifs, il convient donc de corriger les différences de taux qui résultent de ces écarts et d'estimer quel serait le taux de cotisation qui permettrait de financer dans leur intégralité les prestations servies par les régimes¹.

Après ces différentes corrections, alors que les taux légaux affichés sont bien supérieurs pour les fonctionnaires de l'État à ceux des salariés du privé, les taux de prélèvement dans le public et le privé apparaissent équivalents. Un écart plus substantiel subsiste entre salariés et indépendants.

¹ Voir la méthodologie et le détail des calculs en annexe 4.

Tableau Erreur ! Il n'y a pas de texte répondant à ce style dans ce document..1 - Taux de cotisation légaux et taux de prélèvement d'équilibre en 2021

Population affiliée	Taux légaux de cotisation (salarié et employeur)	Taux de prélèvement d'équilibre corrigé du ratio démographique
	1	2
Salariés du secteur privé et artisans/commerçants	27,77% / 24,75%	23,7%
Fonctionnaires de l'État civils / RAFP	85,38% / 10%	22,6%
Fonctionnaires de l'État militaires / RAFP	137,17% / 10%	16,5%
Fonctionnaires territoriaux et hospitaliers	41,75% / 10%	22,3%
Professionnels libéraux (hors avocats)	19,9%	14,1%
Non-salariés agricoles	18,9%	16,6%

Lecture : en 2021, le taux de prélèvement d'équilibre des régimes de salariés du secteur privé et des artisans et commerçants, avec prise en compte du ratio démographique pour les 65 ans et plus, est estimé à 22,2 %.

Note : le taux d'équilibre corrigé du ratio démographique est présenté ici en considérant que les catégories actives relèvent de la solidarité nationale.

Sources : législation, données des régimes et calculs SG-COR.

Méthode (annexe 4) : Calcul des taux normalisés d'effort contributif

Dans la première approche, la première étape de normalisation consiste à calculer un taux de cotisation apparent qui rapporte les cotisations versées (part salariale et part employeur) aux assiettes légales de cotisations (voir colonne 1 du tableau en fin d'annexe).

a) Les différences d'assiettes de cotisation et de périmètre de prestations entre les régimes limitent la pertinence de la comparaison des taux légaux de cotisation

Les taux légaux de cotisation ne s'appliquent pas à la même assiette de rémunération et ces cotisations ne concernent pas les mêmes périmètres de prestations. Le tableau 2.2 résume ces différences.

Tableau A4.1 - Récapitulatif des principales différences d'assiette de cotisations et de périmètre de prestations financées par les cotisations

	Salariés du privé	Fonctionnaires	Non-salariés
Assiette légale de cotisations	Salaire brut (hors participation et intéressement)	- Traitement indiciaire brut	Revenu net (hors charges professionnelles et hors cotisations) de n-1 pour les PL
	Allègements de cotisations patronales jusqu'à 1,6 SMIC compensés par l'État	- Primes (dans la limite de 20 % du traitement) pour le RAFP	Moyenne des revenus nets de n-1/n-2/n-3 pour les exploitants agricoles
Majoration pour enfants et conjoint à charge	Prise en charge par la CNAF (enfants) et le FSV (conjoint à charge)	Pas de prise en charge par un tiers payeur	Prise en charge par le FSV
Validation de périodes de chômage	Prise en charge par l'État et l'UNEDIC	-	-
Invalidité	Prise en charge par l'assurance invalidité avant 62 ans	Pas de prise en charge par un tiers payeur	Prise en charge par l'assurance invalidité avant 62 ans

De surcroît, le taux de cotisation de l'État employeur est de nature spécifique, car, par construction, il équilibre le régime de la fonction publique de l'État, ce qui n'est pas le cas pour les autres régimes. Enfin, les régimes connaissent des situations démographiques plus ou moins favorables, différences de situation que la compensation démographique ne corrige qu'imparfaitement.

Pour rendre comparables les efforts contributifs, il convient donc de corriger dans toute la mesure du possible, les différences de taux qui résultent des écarts d'assiette, de périmètres de prestations et de situations démographiques en les rapportant à des mesures communes.

À cet effet, il est possible d'estimer quel serait le taux de cotisation qui permettrait de financer dans leur intégralité les prestations servies par les régimes.

Pour ce faire, les prestations sont ainsi rapportées à la masse des rémunérations super brutes (et non plus à l'assiette légale), correspondant à la totalité des revenus bruts (y compris primes pour les fonctionnaires et épargne salariale pour les salariés du privé) augmentés de l'ensemble des cotisations employeur.

De plus, en tenant compte du fait que les régimes font face à des situations démographiques très différentes, le taux de prélèvement d'équilibre est calculé en rapportant la masse des prestations corrigée des écarts de situation démographique entre eux (pour les retraités de 65 ans et plus) à la masse normalisée des rémunérations.

La deuxième étape de normalisation (voir la colonne 2 du tableau ci-dessous) calcule, pour chacun des régimes considérés, un taux de cotisation normalisé reposant sur :

- une assiette de cotisation comparable, en retenant l'assiette la plus large possible : la masse salariale pour les régimes des salariés du privé (y compris les éléments de rémunération tels que l'intéressement et la participation), la masse des traitements et primes pour les régimes des fonctionnaires et la masse des revenus pour les régimes des non-salariés. Le calcul est effectué sur les rémunérations super brutes (incluant les cotisations à la charge des employeurs) ;
- un périmètre comparable de cotisations financées par les régimes. Certaines prestations et cotisations sont financées par un tiers-payeur. Ainsi, les dispositifs de solidarité sont financés par la Cnaf (majorations de pension pour trois enfants et plus), le FSV et l'Unédic (périodes de chômage) dans les régimes de salariés du privé et artisans et commerçants, et directement par les régimes de fonctionnaires. Les allègements de cotisation sur les bas salaires font également l'objet d'une compensation par l'État. La normalisation consiste à ajouter les prises en charge de cotisation et de prestations par les organismes tiers à la masse des cotisations.

Les taux de cotisation normalisés ainsi calculés réduisent les écarts apparents entre les différents groupes d'assurés. En exceptant le régime des militaires, ces taux se répartissent sur un éventail plus réduit, allant de 10,9 % (professionnels libéraux) à 38,4 % (fonctionnaires de l'État civils), soit un écart de 27 points (contre 60 points pour le taux apparent).

Dans la deuxième approche, la première étape consiste à calculer le taux de cotisation permettant de financer intégralement les prestations servies par les régimes. Les prestations sont ainsi rapportées à la masse des rémunérations super brutes telle que calculée ci-dessus (voir la colonne 3 du tableau ci-dessous). La deuxième étape neutralise les différences de situation démographique entre les régimes, par le calcul d'un taux de prélèvement d'équilibre corrigé du ratio démographique (voir colonne 4 du tableau ci-dessous) qui pondère le taux de prélèvement d'équilibre par les écarts de situation démographique entre régimes². Ces écarts sont théoriquement corrigés par la compensation démographique. Mais cette correction s'effectue sur une base minimale, elle ne compense pas la totalité des effets des disparités démographiques entre régimes.

² Ces écarts sont mesurés par le rapport du ratio démographique du régime au ratio démographique de l'ensemble du système de retraite.

Cette approche considère que les départs anticipés à la retraite – notamment pour les catégories actives de la fonction publique – 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. De la même manière, elle considère que les différences de structure par genre des populations des régimes, qui ont une incidence sur les effectifs de réversion, doivent être prises en charge par la collectivité. Dès lors, toutes les différences liées aux conditions d’ouverture des droits sont neutralisées, y compris celles liées aux départs anticipés à la retraite.

Une normalisation alternative consiste à considérer que les déséquilibres démographiques renvoyant aux disparités d’âge d’ouverture des droits ou de structure par genre ne doivent pas être neutralisés, au motif qu’ils doivent être financés par les régimes concernés. Dans ce cas, la neutralisation des écarts démographique est effectuée en ne prenant en compte que les effectifs retraités de droit direct de plus de 65 ans (ainsi que les effectifs de bénéficiaires de réversion, pondérés par 0,5). Les taux de prélèvement d’équilibre corrigés du ratio démographique corrigé figurent en colonne 5 du tableau ci-dessous. Les écarts entre les deux méthodes de normalisation (entre les colonnes 4 et 5) ne sont pas négligeables, notamment pour 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, égoutiers, sages-femmes, infirmiers restés en catégorie B, aides-soignants, etc.).

En définitive, le choix des indicateurs de normalisation reste conventionnel, qu’il s’agisse de retenir les rémunérations super brutes plutôt que les rémunérations nettes, ou d’imputer à l’ensemble des régimes les départs anticipés des catégories d’agents publics relevant des fonctions régaliennes de l’État.