

Vendredi 21 juin 2013

Parmi les enjeux importants de la future réforme des retraites, la question du financement apparaît décisive. Or, si les grands principes en la matière sont relativement bien connus (chacun « cotise pour sa retraite »), l'architecture d'ensemble l'est moins. D'une grande complexité, celle-ci fait apparaître des mécanismes de transfert conséquents entre les régimes. Le présent flash vise à clarifier ce point.

1. Le financement par les cotisations : une forte hétérogénéité selon les régimes

Le financement des régimes de retraite est historiquement assis sur des cotisations sociales, à la fois patronales et salariales. Toutefois, une étude attentive des différents régimes fait apparaître des situations hétérogènes. Au **régime général** (CNAV, 18 millions de cotisants et 13 millions de retraités), les cotisations sociales représentent 63 % du financement et prennent la forme d'une cotisation plafonnée (6,75 % de part salariale, 8,4 % de part patronale) et d'une cotisation déplafonnée (0,1 % de part salariale, 1,6 % de part patronale)¹ sur les **salaires bruts**. Pour les régimes complémentaires du secteur privé (AGIRC-ARRCO), le poids des cotisations est plus important (environ 80 %) et un barème à tranches s'applique en fonction du statut du salarié. Contrairement aux cotisations des régimes complémentaires et aux cotisations salariales, les cotisations vieillesse patronales ont été relativement stables depuis la création de la cotisation déplafonnée en 1991. Une autre façon d'appréhender la structure du financement est de considérer le taux d'adéquation des cotisations avec les prestations du régime : en 2011, ce taux était d'environ 89 % à la CNAV².

Concernant le régime de la **fonction publique de l'Etat** (FPE, 2 millions de cotisants et 2 millions de retraités), la réforme de 2010 a procédé au relèvement du taux des cotisations salariales afin de l'aligner sur celui du secteur privé : le taux passera ainsi de 7,85 % en 2010 à 10,55 % en 2020³ (soit + 0,27 point par an, hors financement « carrières longues »). L'assiette sur laquelle porte ce taux est le **traitement indiciaire hors primes**. Dans ce régime, le taux d'adéquation des cotisations avec les prestations est faible (25,5 %) en raison des modalités spécifiques retenues par l'Etat pour équilibrer son régime (voir point suivant). Le régime des **fonctionnaires territoriaux et hospitaliers** (CNRACL, 2,2 millions de cotisants, 860 000 retraités) est lui aussi concerné par le relèvement des cotisations salariales décidé par la réforme de 2010 mais affiche, contrairement au régime de la fonction publique d'Etat, un taux d'adéquation supérieur à 100 % compte tenu d'un ratio de dépendance démographique (cotisants / retraités) particulièrement favorable. C'est également le cas du régime de retraite des professionnels libéraux (CNAVPL). A l'inverse, les régimes agricoles (saliariés et exploitants), ainsi que les **régimes spéciaux** (SNCF, RATP, Mines...) présentent des taux d'adéquation pour la plupart inférieurs à 50 %. Il faut rappeler que, conformément à la réforme de 2010, le taux de cotisation salariale à la SNCF sera relevé à compter de 2016 (et jusqu'en 2026) dans des conditions identiques à celles de la fonction publique. S'agissant de la RATP, le taux de cotisation est déjà plus élevé (12 %) qu'au régime général en raison d'une assiette plus réduite.

2. L'importance des autres ressources : compensation, recettes fiscales, subventions

S'il demeure majoritaire pour un certain nombre de régimes, à commencer par le régime général, le financement par les cotisations ne suffit pas à lui seul à garantir une adéquation satisfaisante des ressources par rapport aux prestations servies. De ce fait, trois grandes familles de mécanismes existent et méritent d'être détaillées (voir également schéma simplifié en annexe).

¹ Le Gouvernement a décidé de relever progressivement ces taux pour financer l'élargissement de la mesure « carrières longues » : ils passeront à 6,9 % et 8,55 % respectivement en 2016.

² Ce taux d'adéquation correspond aux cotisations sociales au sens large et inclut les recettes compensant les exonérations de cotisations sociales et les cotisations prises en charge par d'autres régimes (FSV, CNAF), qui peuvent également être considérées comme des transferts.

³ Le taux cible correspond à la somme des cotisations salariales pour les régimes de base et complémentaire du privé dans la mesure où le régime des fonctionnaires est « intégré » (pas de distinction entre base et complémentaire).

En premier lieu, la **compensation généralisée vieillesse** vise, depuis sa création en 1974, à tenir compte des différences importantes qui existent entre les ratios démographiques de chacun des régimes et, de fait, de leurs capacités contributives. Reposant sur le principe de la solidarité financière entre les régimes, ce mécanisme « à somme nulle » bénéficie aux régimes des exploitants et des salariés agricoles (MSA), ainsi qu'au régime des mines. Inversement, les principaux contributeurs sont la CNAV, la CNRACL et la CNAVPL. En 2011, le transfert net de compensation de la CNAV a représenté plus de la moitié des charges de compensation supportées par les différents régimes.

En second lieu, des **recettes fiscales** diverses sont affectées aux régimes (prélèvement sur les revenus du capital, droits de consommation sur les alcools...), qui bénéficient en outre de **prises en charge de prestations** dans certains cas : ainsi, le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) créé en 1993 pour assurer le financement des avantages vieillesse dits « non contributifs » (minimum vieillesse, périodes validées gratuitement au titre du chômage...), a pris en charge près de 9Md€ de prestations auprès de la CNAV en 2011. Ce deuxième type de ressources bénéficie principalement au régime général et aux régimes disposant d'une affectation spécifique (exploitants agricoles, industries électriques et gazières notamment).

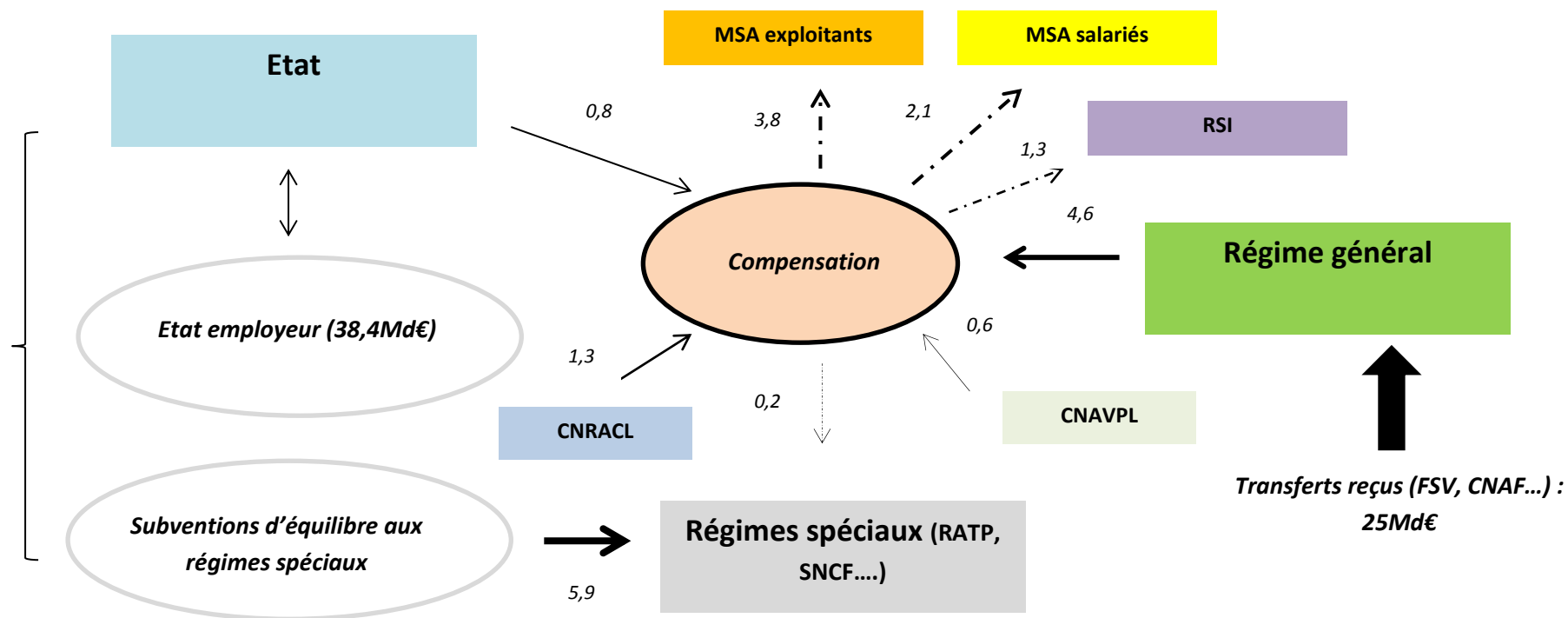
En troisième lieu, des **mécanismes d'équilibre** sont à l'œuvre pour le régime des fonctionnaires d'Etat et les régimes spéciaux. Pour la fonction publique d'Etat, le régime est équilibré par le biais de cotisations dites « fictives » : à cet égard, le taux de cotisation employeur de l'Etat (74,28 % pour les fonctionnaires civils en 2013) est d'une nature distincte de celle du taux de cotisation d'un employeur privé car il s'agit d'une **subvention d'équilibre**. En effet, aux termes de l'article 21-II de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le compte d'affectation spéciale « Pensions » est obligatoirement à l'équilibre. En 2011, sa contribution en tant qu'employeur s'est élevée à **38,4Md€**. Outre le financement de son propre régime de retraites, le rapport Moreau rappelle que « l'Etat a une obligation juridique d'équilibre sur certains régimes spéciaux (RATP-SNCF-SEITA) et une responsabilité de solidarité pour d'autres régimes très déséquilibrés (marins, mines) ». D'après les documents budgétaires, les subventions d'équilibre versées par l'Etat aux régimes spéciaux s'élevaient à près de 6Md€ en 2011. Au total, les dépenses de retraite de l'Etat ont donc représenté près de 60 % des crédits budgétaires à destination de la protection sociale, **soit près de 12 % des dépenses totales du budget général en 2011**. Le tableau suivant synthétise ces informations en présentant pour quelques régimes l'impact de chaque famille de mécanismes sur la valeur du taux d'adéquation :

Taux d'adéquation	CNAV	FPE	CNRACL	SNCF	MSA expl.	Mines
<i>des cotisations</i>	88,7%	25,5%	108,8%	36,8%	11,4%	2,0%
<i>après compensation</i>	84,8%	25,3%	97,9%	37,9%	54,4%	25,9%
<i>après recettes fiscales</i>	94,5%	26,3%	97,7%	37,9%	87,0%	27,2%
<i>après équilibrage</i>	94,3%	100,0%	97,7%	100,0%	87,0%	95,2%
<i>Solde (en Md€)</i>	- 6,0	-	- 0,4	-	- 1,2	- 0,1

Source : Afep à partir du programme de qualité et d'efficacité « Retraites » annexé au PLFSS pour 2013.

Le financement des régimes de retraite ne peut être envisagé en dehors du cadre institutionnel existant, complexe, et des perspectives démographiques. Dans le cadre de la réforme à venir, il conviendrait d'étudier les moyens de renforcer le caractère contributif des régimes techniquement équilibrés, ce qui permettrait de réduire les subventions par ailleurs, et de clarifier les circuits de financement. Toutefois, il faut rappeler le mouvement de convergence largement entamé par les trois dernières réformes des retraites (2003, 2008, 2010), qui réduit les marges de manœuvre à court terme. Les multiples interactions du système avec les autres acteurs de la protection sociale invitent à considérer son financement dans un cadre global de finances publiques : le redressement des comptes des régimes de retraite doit se traduire par une amélioration équivalente des comptes publics, en évitant les transferts de charges explicites (via des acteurs en dehors du système de retraite) ou implicites (via l'endettement).

Annexe : schéma simplifié des relations financières entre régimes de retraite (hors régimes complémentaires, chiffres 2011)



Note de lecture : l'Etat est contributeur net au régime de compensation à hauteur de 0,8Md€ en 2011. Par ailleurs, il assure l'équilibre de son régime de retraite via des cotisations « fictives » et verse des subventions d'équilibre aux régimes spéciaux (5,9Md€).

Source : Afep à partir du rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale d'octobre 2012 et du jaune budgétaire « Bilan des relations financières entre l'Etat et la protection sociale » annexé au PLF pour 2013.