

Les non-titulaires de la Fonction publique affiliés à l'Ircantec : une population diversifiée

Florence Emons et Philippe Micallef

Les personnels non-titulaires des administrations, des établissements publics de l'État et des collectivités territoriales et hospitalières cotisent à l'Ircantec au titre de la retraite complémentaire. Les affiliations au sein de ce régime couvrent une grande diversité de situations d'emploi, qui vont d'emplois permanents à durée indéterminée à des emplois saisonniers, des remplacements ou des vacations. Ces emplois peuvent correspondre à des situations de début de carrière mais aussi à des emplois ponctuels récurrents ou bien à une carrière complète. Ainsi, la population de l'Ircantec présente des caractéristiques atypiques qui peuvent trouver leur explication dans la nature temporaire ou pérenne des emplois. L'hétérogénéité de cette population se retrouve également en termes d'âge ou d'assiette de cotisation, montrant des spécificités au sein de chaque famille de la Fonction publique.

L'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques¹ (Ircantec) affine les contractuels des trois familles de la Fonction publique (État, territoriale et hospitalière). Cette population cotise pour la retraite de base à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) et pour la retraite complémentaire à l'Ircantec. Cette institution de retraite couvre également les élus locaux, les fonctionnaires titulaires à temps non complet des collectivités locales², ainsi que les non-titulaires employés par un organisme public ou parapublic dont la nature juridique ne relève pas du champ de la Fonction publique³ (Établissements publics à caractère industriel et commercial, secteurs de l'audiovisuel ou de l'énergie, etc.). L'étude présentée ici porte uniquement sur la population des contractuels des trois familles de la Fonction publique ayant cotisé à l'Ircantec en 2011, soit globalement 82 % de la population totale des affiliés de l'Ircantec.

¹ Pour plus de détails sur l'Ircantec, se reporter au n°3 de Questions Retraite & Solidarité (Faleh et Treilhou, 2013), notamment à l'encadré 1, page 3 et à l'annuaire statistique 2012 de l'Ircantec.

² Les fonctionnaires titulaires des collectivités locales sont affiliés à la CNRACL. S'ils ont une activité réduite, en dessous de 28 heures par semaine, ils sont affiliés à la CNAV et à l'Ircantec.

³ La loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites du 20 janvier 2014 clarifie le champ d'application du régime, en précisant notamment que l'Ircantec affine les agents contractuels de droit public.

Le recours aux contractuels dans la Fonction publique s'inscrit par dérogation au principe d'occupation des emplois civils permanents par des fonctionnaires (défini par l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983). Pour chaque famille, il est régi par des dispositions législatives particulières (DGAFP, 2013 p. 186). Il relève d'un ensemble divers de contrats de travail publics : contrat à durée indéterminée, contrat à durée déterminée allant de plusieurs mois à quelques années, contrat saisonnier à durée déterminée pouvant aller jusqu'à quelques mois, vacations... Aussi la population des contractuels revêt-elle une grande hétérogénéité tant au regard de ses caractéristiques démographiques que des durées de présence dans le régime et des rémunérations sur lesquelles reposent les cotisations. Une caractérisation par une durée de cotisation dans le régime continue d'au moins un an ou discontinue est proposée afin de mieux comprendre les spécificités de cette population.

2,3 millions de non-titulaires dans la Fonction publique

Les informations présentes dans les déclarations automatisées de données sociales (DADS, cf. encadré 1) permettent d'alimenter annuellement le compte individuel retraite de chaque affilié.

Encadré 1

La DADS comme source déclarative unique

La déclaration automatisée de données sociales (DADS) est une déclaration annuelle obligatoire pour tous les employeurs. Elle permet notamment aux organismes de protection sociale de calculer les droits de chaque salarié.

L'Ircantec est un régime de retraite complémentaire en points : les cotisations du salarié et celles de son employeur lui permettent d'acquérir des points de retraite. Ces points sont enregistrés chaque année dans un compte individuel et serviront de base au calcul du montant de sa retraite. La fiabilité des droits repose notamment sur le rapprochement entre les cotisations calculées à partir de la rémunération déclarée par l'employeur dans la DADS et les montants des versements

Sur cette base, l'Ircantec comptait au total 2,8 millions de cotisants en 2011, déclarés par 66 000 employeurs. Cet effectif intègre tous les individus ayant cotisé au cours de l'année, quelle que soit leur durée de présence.

Le décompte des non-titulaires de la Fonction publique est réalisé en écartant des affiliés de l'Ircantec les élus des collectivités territoriales (187 000), les titulaires à temps non complet des collectivités locales (86 000) et les non-titulaires employés par un établissement ou un organisme public ou parapublic dont la nature juridique ne relève pas du champ de la Fonction publique (202 000).

Finalement, 2,3 millions de non-titulaires dans la Fonction publique sont comptabilisés en 2011. Parmi les cotisants sur l'année, 1,6 million sont présents au 31 décembre 2011, soit globalement 70 % d'entre eux (voir tableau 1 et encadré 2).

En 2011, les cotisants à l'Ircantec⁴ sont 45 % dans la Fonction publique territoriale (FPT), 33 % dans la Fonction publique d'État (FPE) et 22 % dans la Fonction publique hospitalière (FPH). Cette répartition est relativement stable depuis 2009. Elle diffère sensiblement de celle des effectifs des fonctionnaires qui sont 48 % dans la FPE, 33 % dans la FPT et 19 % dans la FPH.

effectués par ce même employeur. Toutefois, certaines informations fournies par la DADS, mais qui ne sont pas directement utiles à l'Ircantec pour le calcul des droits à retraite, ne font pas l'objet d'une vérification auprès de l'employeur. La durée exacte de la période travaillée, la nature du contrat de travail (CDD, CDI, emploi aidé...) ou la quotité de temps de travail entrent par exemple dans cette catégorie, si bien que la qualité de ces informations n'est pas totalement satisfaisante à ce stade. Environ 12 % des périodes déclarées ne sont pas associées à une information sur la nature du contrat de travail ou sur la caractéristique du contrat (temps plein, temps partiel...). On constate également que certaines vacations ou emplois ponctuels sont déclarés à tort sur une année complète.

⁴ Si un individu est déclaré sur plusieurs périodes dans l'année, il n'est comptabilisé qu'une seule fois et s'il est déclaré sur plusieurs périodes dans des familles différentes de Fonction publique, la dernière affiliation est retenue.

Tableau 1

Répartition des non-titulaires de la Fonction publique affiliés à l'Ircantec en 2011 selon la famille de la Fonction publique (effectifs en milliers)

		Cotisants 2011	En % du total	Présents au 31/12/2011
Fonction publique d'État	Ministères	461,3	19,8%	345,0
	EPA (a)	311,6	13,4%	249,0
	Total	772,9	33,2%	594,0
Fonction publique territoriale	Communes	608,7	26,2%	363,9
	Départements	99,2	4,3%	71,8
	Régions	19,4	0,8%	11,0
	EPA (a)	318,2	13,7%	208,4
	Total	1 045,5	45,0%	655,1
Fonction publique hospitalière	Hôpitaux	443,9	19,1%	326,4
	<i>dont médecins hospitaliers (b)</i>	83,3	3,6%	n.d.
	Etab. pour pers. âgées	48,9	2,1%	29,8
	Autres étab. médico-sociaux	13,7	0,6%	10,4
	Total	506,5	21,8%	366,6
Total trois Fonctions publiques		2 324,9		1 615,7

Source : données construites par les auteurs à partir des bases annuelles de l'Ircantec.

Note : (a) Établissement public à caractère administratif, (b) les internes sont exclus de la catégorie « médecins hospitaliers ».

Encadré 2

Un effectif différent de celui calculé par la Direction générale de l'administration et de la Fonction publique

La Direction générale de l'administration et de la Fonction publique (DGAFP, 2013 dossier 1 p. 181) comptabilise 1,2 million de non-titulaires de la Fonction publique entrant dans le champ de l'Ircantec au 31 décembre 2011, dont 901 500 agents non-titulaires, 172 100 dans les autres catégories ou statuts (107 900 médecins et personnels médicaux, 53 800 assistants maternels, 10 400 apprentis) et 134 500 bénéficiaires de contrats aidés*.

Sur le même périmètre, l'Ircantec dénombre 1,6 million d'affiliés en 2011 encore présents au 31 décembre. L'écart entre les deux mesures s'explique notamment par :

- le mode de comptabilisation des effectifs par la DGAFP

qui n'intègre que les emplois principaux, excluant les emplois secondaires (un second emploi concerne un emploi exercé par un titulaire inférieur à un mi-temps, par exemple des vacations) ;

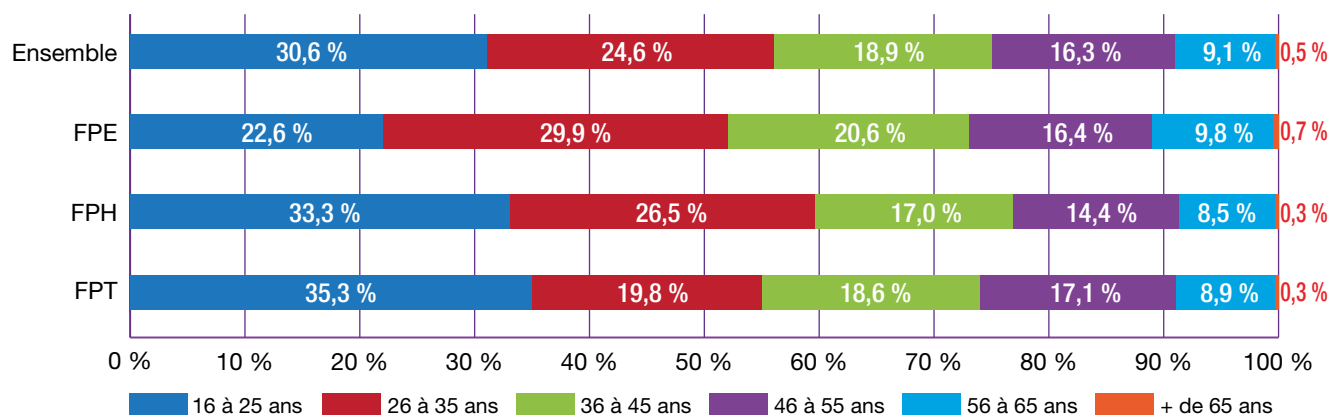
- des sources de données différentes dans la mesure où la DGAFP s'appuie sur les données de SIASP-INSEE** alors que les données servant à la comptabilisation des affiliés de l'Ircantec sont issues des DADS ;
- le fait que la DGAFP n'a pas la possibilité de distinguer les non-titulaires au sein du personnel militaire (318 300 militaires au total en 2011) et les comptabilise donc avec les personnels titulaires.

* Pour plus de détails sur les bénéficiaires de contrats aidés dans la Fonction publique, se reporter à l'encadré 5 – vue 1.1 du rapport de la DGAFP (2013, page 75).

** SIASP désigne le système d'information sur les agents des services publics, produit par l'INSEE. Pour plus de détails, voir l'encadré 2 - dossier 1 du rapport de la DGAFP (2013, page 192).

Graphique 1

Répartition des cotisants par tranche d'âge



Périmètre : ensemble des cotisants Ircantec en 2011 dans le périmètre Fonction publique.

Source : données construites par les auteurs à partir des bases annuelles de l'Ircantec.

Note : l'âge utilisé dans les calculs est l'âge atteint au cours de l'année 2011.

Une population cotisante relativement jeune

En 2011, l'âge moyen des cotisants à l'Ircantec dans le périmètre de la Fonction publique est de 35 ans et 6 mois. Pour comparaison, il est de 44 ans pour le personnel titulaire. Dans la Fonction publique d'État, les non-titulaires sont un peu plus âgés (36 ans et 11 mois) que dans les collectivités territoriales (35 ans) et hospitalières (34 ans et 8 mois).

Plus de la moitié des cotisants à l'Ircantec en 2011 est âgée de moins de 36 ans et près d'un tiers est âgé de moins de 26 ans (voir graphique 1). Par famille de Fonction publique, les moins de 36 ans sont près de 60 % dans la FPH et 55 % dans la FPT. Cela traduit la part importante d'individus qui cotisent à l'Ircantec en début de carrière dans ces deux familles. Dans la FPE, si la part des moins de 36 ans est de 53 %, en revanche celle des moins de 26 ans n'est que de 23 % et les emplois de non-titulaires concernent davantage tous les âges.

Pour comparaison, en 2011, les moins de 30 ans représentent 43 % des non-titulaires de la Fonction publique contre seulement 9 % de l'effectif des titulaires (DGAFP, 2013).

Une ancienneté moyenne faible dans le régime

Pour un individu, l'ancienneté dans le régime peut être évaluée de deux manières : la première consiste à agréger toutes les périodes cotisées dans le régime, de la date de début de la première période cotisée à la date de fin de la dernière période

cotisée. La seconde méthode repose sur la somme des années pendant lesquelles l'individu a cotisé dans le régime, en comptant systématiquement une année même si l'affiliation n'a été que de quelques mois. Par exemple, un individu cotisant dans le cadre d'une vacation de 10 jours par an pendant 10 ans aurait une ancienneté dans le régime évaluée à un peu plus de 3 mois avec la première méthode, alors qu'avec la seconde, son ancienneté serait de 10 ans.

La première méthode comptabilise la période de cotisation au jour près, sans prise en compte de son étalement sur la carrière. Sa limite est de reposer sur les dates de cotisation indiquées dans les DADS qui sont parfois abusivement calées sur la période du 1^{er} janvier au 31 décembre (cf. encadré 1). La seconde méthode rend compte du nombre d'années de présence dans le régime, indépendamment de la durée cotisée sur chacune de ces années. Dans la suite de l'étude, l'ancienneté dans le régime se référera à la seconde méthode alors que la durée de cotisation renverra à la première.

Sur la base de l'ancienneté dans le régime, un individu présent en 2011 aura été affilié en moyenne 6,3 ans à l'Ircantec. Toutefois, cette moyenne cache une répartition très asymétrique (voir graphiques 2) : plus de la moitié des cotisants ont une ancienneté inférieure à 4 ans avec, dans l'ensemble, des niveaux sensiblement proches entre les trois familles de Fonction publique : dans la FPT, la moitié des individus a une ancienneté maximale de 3 ans, contre 4 ans dans la FPE et la FPH.

La faiblesse du nombre d'années d'affiliation à l'Ircantec est assez logique puisque 31 % des non-titulaires ont moins de 26 ans.

Une ancienneté qui augmente davantage avec l'âge dans la FPH

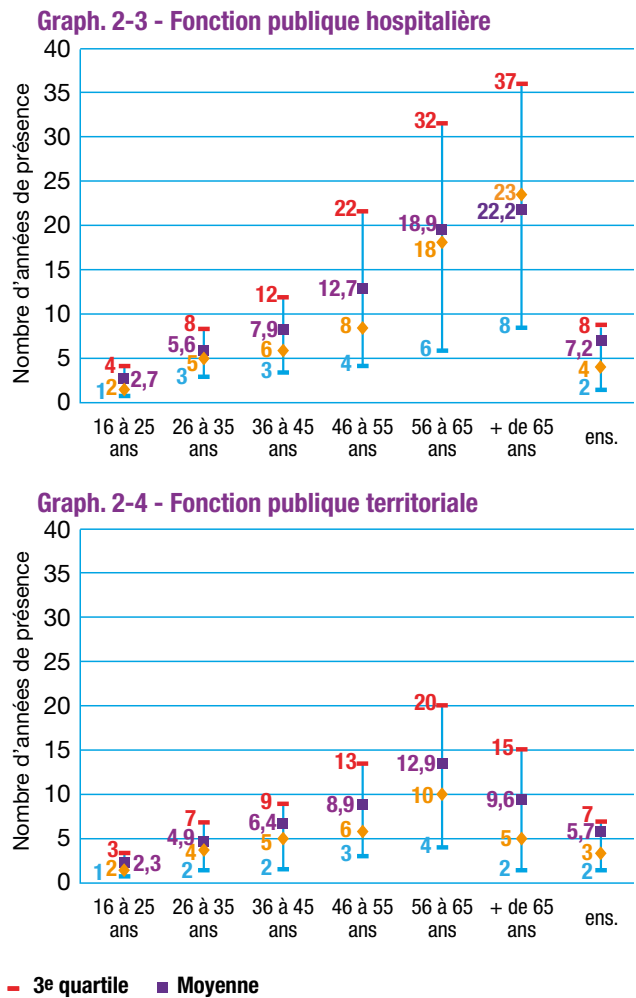
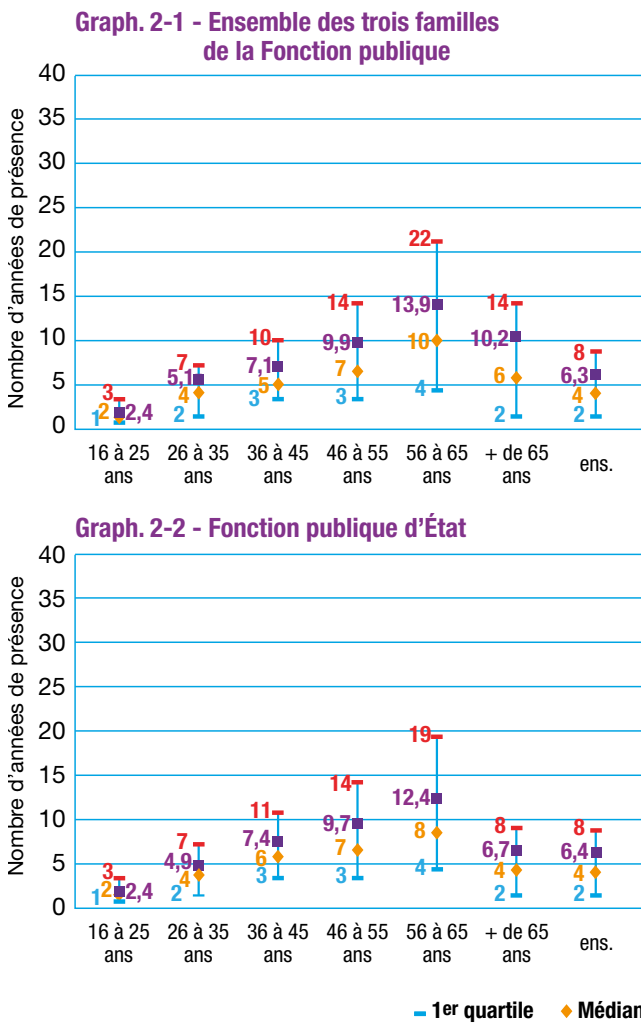
La Fonction publique hospitalière, relativement aux deux autres familles de la Fonction publique, se caractérise à la fois par une plus forte proportion de personnels non-titulaires de moins de 36 ans et une ancienneté moyenne plus élevée (7,2 ans). L'ancienneté dans le régime par tranche d'âge montre également que celle-ci tend à augmenter

plus fortement dans la FPH (graphique 2.3) que dans les deux autres familles (graphiques 2.2 et 2.4). En effet, l'ancienneté médiane y passe de 2 ans pour les moins de 26 ans à 18 ans pour les 56-65 ans, alors qu'elle ne passe que de 2 ans à 8 ans dans la FPE et de 2 ans à 10 ans dans la FPT. Cette progression plus forte dans la FPH est vraisemblablement due à la présence des praticiens hospitaliers qui font l'ensemble de leur carrière dans le régime.

Avec une période d'affiliation moyenne de 6 ans, l'Ircantec apparaît comme un régime dans lequel les affiliés n'effectuent qu'une partie de leur carrière, le plus souvent en début de vie active. Cependant,

Graphiques 2

Ancienneté dans le régime par tranche d'âge et par famille de Fonction publique

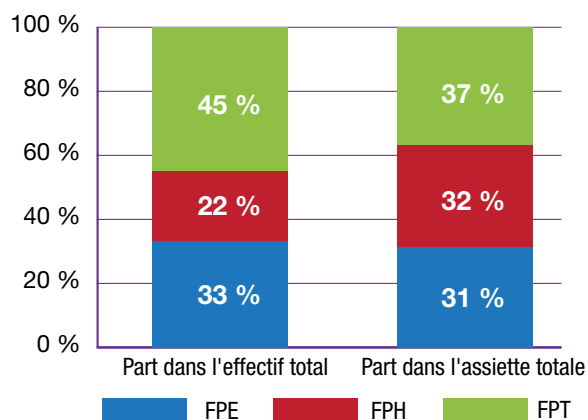


Périmètre : ensemble des cotisants Ircantec en 2011 dans le périmètre Fonction publique.

Source : données construites par les auteurs à partir des bases annuelles de l'Ircantec.

Lecture : la moitié des non-titulaires âgés de 16 à 25 ans ont au maximum 2 ans d'ancienneté et les trois quarts au maximum 3 ans d'ancienneté.

Graphique 3 *Répartition des effectifs et des assiettes de cotisation déclarés*



Périmètre : ensemble des cotisants Ircantec en 2011 dans le périmètre de la Fonction publique.

Source : données construites par les auteurs à partir des bases annuelles de l'Ircantec.

pour une partie d'entre eux, ce régime est le régime principal où ils acquièrent une grande partie de leurs droits à la retraite, en complément de ceux acquis au régime de base. Les droits acquis à l'Ircantec⁵ seront d'autant plus importants que la période d'affiliation sera longue et que le niveau de rémunération sera élevé, et donc, l'assiette de cotisation plus importante.

La FPT représente 45 % des effectifs et 37 % de la masse salariale

L'assiette de cotisation à l'Ircantec correspond à l'ensemble des revenus bruts de l'année, perçus en tant que non-titulaire de la Fonction publique, sur lesquels sont assises les cotisations au régime. Les assiettes de cotisation déclarées en 2011, assimilables à la masse salariale, ont été regroupées et analysées par famille de Fonction publique, sans tenir compte des quotités de temps de travail. Leur répartition par famille est sensiblement différente de celle basée sur les effectifs (voir graphique 3). Ainsi, le poids de la FPH passe de 22 % des effectifs cotisants à 32 % de la masse salariale, celui de la FPE reste stable alors que celui de la FPT baisse de 45 % à 37 %.

Ce constat d'une répartition différente en effectif et en assiette de cotisation par famille de Fonction publique pose la question des différences de masses salariales versées aux non-titulaires de la Fonction publique selon les familles. Deux facteurs peuvent expliquer ces écarts : des périodes de cotisation plus ou moins importantes sur l'année 2011 et des écarts dans les niveaux de rémunération moyenne.

Des rémunérations moyennes plus faibles dans la Fonction publique territoriale...

Pour apprécier le niveau moyen des rémunérations, les assiettes sont redressées du nombre de mois de présence dans l'année afin de les comparer à des niveaux de rémunération annuelle. Cependant, ce redressement ne prend pas en compte le fait que l'activité soit à temps partiel ou à temps non complet⁶, voire une vacation. Globalement, il apparaît que sur l'ensemble des contractuels de la Fonction publique affiliés à l'Ircantec en 2011, près des deux tiers des cotisants ont une rémunération annuelle inférieure au SMIC (voir graphique 4), correspondant, en taux horaire, à une rémunération au moins équivalente au SMIC. Moins d'un affilié sur trois a un niveau de rémunération compris entre le SMIC et le plafond de sécurité sociale (PSS) et 5,7 % un niveau supérieur au PSS, dont 1,4 % supérieur à deux fois le PSS.

Cette part importante de faibles rémunérations peut trouver trois explications. D'abord, certains individus peuvent effectivement cotiser toute l'année mais pour des durées travaillées faibles, notamment dans le cas de vacations pour des emplois secondaires. Leur rémunération annualisée demeure relativement faible du fait d'une durée d'activité inférieure à du temps plein. Le calcul d'une rémunération horaire donnerait une vision différente qui n'a pas été pour le moment effectuée faute d'information disponible sur la quotité de temps travaillée.

Ensuite, le calcul de la rémunération annualisée s'appuie sur le nombre de mois de présence, sans tenir compte du nombre de jours réellement travaillés

⁵ À l'Ircantec, les droits sont acquis sous forme de points de retraite alimentant le compte individuel de chaque affilié. Le montant de la retraite annuelle est égal au nombre total de points acquis multiplié par la valeur de service du point.

⁶ Un emploi à temps non complet correspond à un emploi dont la durée de service hebdomadaire est inférieure à 35h et supérieure à 17h30. Un emploi à temps non complet peut être occupé à temps partiel. Un agent effectuant un temps partiel de 80 % sur un emploi à temps non complet d'une durée de 25h de service a ainsi une durée de travail hebdomadaire de 20h.

au cours des mois déclarés⁷. Cette façon d'arrondir au mois une période travaillée éventuellement inférieure au mois tend également à réduire la rémunération annualisée.

Enfin, certains individus peuvent faire l'objet d'une déclaration de durée d'activité par leur employeur faisant état d'une période de cotisation du 1^{er} janvier au 31 décembre alors qu'ils ne sont en réalité présents qu'une partie de l'année. La rémunération considérée comme annuelle sera de fait limitée dans la mesure où elle ne concerne réellement que quelques mois.

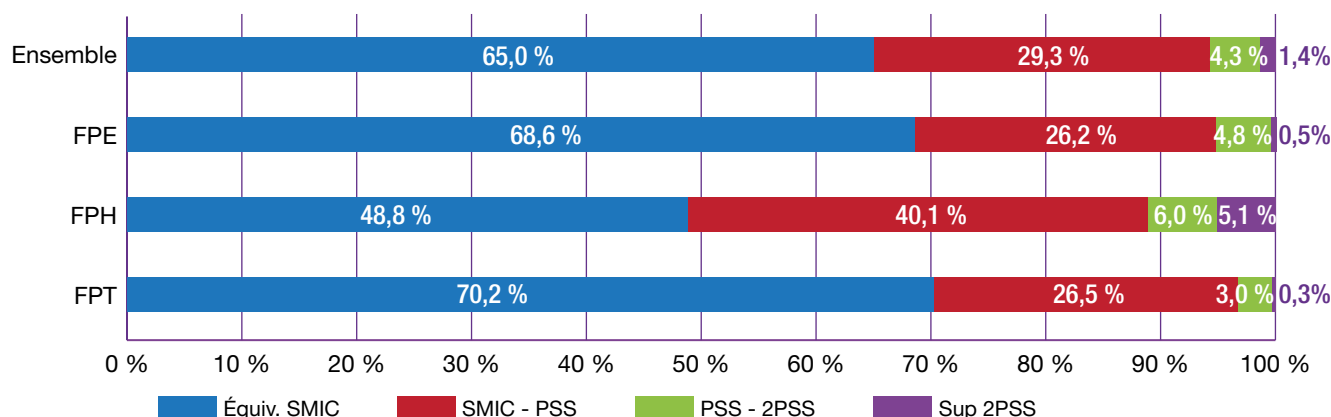
Ces facteurs contribuent à avoir des rémunérations annualisées faibles alors même qu'en taux horaire, le constat serait sans doute différent. Les rémunérations annualisées inférieures au SMIC correspondent de fait à des rémunérations horaires au moins équivalentes au SMIC, voire supérieures. Nous parlerons par la suite de rémunération annualisée équivalente au SMIC dans ce cas.

Les rémunérations sont relativement les plus faibles dans la FPT, avec 70 % d'affiliés à l'Ircantec ayant une rémunération annualisée équivalente au SMIC en 2011. En revanche, cette part est sensiblement plus faible dans la FPH : elle concerne moins de la moitié des cotisants. Inversement 11 % des cotisants de la FPH ont une rémunération supérieure au PSS, probablement liée à la présence, entre autres, des praticiens hospitaliers, contre 3 % dans la FPT et 5 % dans la FPE.

La déformation de la répartition de la masse salariale relativement à la répartition des effectifs entre les trois Fonctions publiques (voir graphique 3) s'explique donc par une rémunération moyenne annualisée plus élevée à la FPH, de 20 370 euros pour l'année 2011, contre 12 850 euros dans la FPT et 13 510 euros dans la FPE. L'autre facteur explicatif de cette déformation est le positionnement de la période de cotisation au cours de l'année, point qui sera étudié plus loin.

Graphique 4

Répartition des cotisants par tranche de rémunération annuelle et famille de Fonction publique



Périmètre : ensemble des cotisants Ircantec en 2011 dans le périmètre de la Fonction publique.

Source : données construites par les auteurs à partir des bases annuelles de l'Ircantec.

Lecture : 70,2 % des non-titulaires de la Fonction publique territoriale cotisant à l'Ircantec en 2011 ont une rémunération annualisée équivalente au SMIC. 26,5 % ont une rémunération comprise entre le SMIC et le plafond de la sécurité sociale (PSS). 3,0 % ont une rémunération comprise entre le PSS et deux fois le PSS. 0,3 % ont une rémunération supérieure à deux fois le PSS.

Note : fin 2011, le SMIC s'élève à 16 726 euros et le plafond de la sécurité sociale à 35 352 euros. Les 4 tranches de revenu servant à l'assiette de cotisation sont donc : moins de 16 726 euros, entre 16 726 et 35 352 euros, entre 35 352 et 70 704 euros et plus de 70 704 euros.

⁷ Par exemple, un individu déclaré du 17 janvier au 15 avril 2011 est considéré comme présent 4 mois ; s'il a perçu un revenu brut de 10 000 euros sur cette période, la rémunération annualisée sera de 30 000 euros (soit 10 000 x 12 / 4). Cette méthode peut être discutée puisqu'elle tend à surévaluer la durée travaillée par rapport à une mesure précise du nombre de jours réellement payés (3 mois dans l'exemple), ou à sous-évaluer le revenu annualisé (40 000 euros dans l'exemple).

... et des périodes de cotisation sur l'année 2011 plus limitées dans la FPT

À présent, l'analyse se focalise sur la durée effective de cotisation au cours de l'année 2011. Deux situations sont possibles : celle dans laquelle les non-titulaires sont présents toute l'année et celle dans laquelle ils ne sont présents que partiellement. Même s'il convient de rester prudent du fait du caractère parfois erroné des dates d'activité indiquées dans les DADS, il apparaît que la moitié des affiliés à l'Ircantec cotisent une année en continu.

En faisant l'hypothèse que le biais déclaratif est le même dans les trois fonctions publiques, les périodes d'affiliation ainsi calculées sont en moyenne plus faibles au sein de la FPT, avec 8 mois, contre 9 mois dans la FPH et la FPE.

Toutefois, la seule prise en compte des durées déclarées de cotisation sur l'année 2011 n'offre qu'une vision partielle de la dynamique d'emploi des non-titulaires sur plus longue période. En effet, les emplois de non-titulaires s'inscrivent sur un continuum entre des emplois saisonniers de courte durée non renouvelés et des emplois permanents de longue durée. Les situations de renouvellement de contrats saisonniers sont également courantes, avec pour certaines d'entre elles un aboutissement à des contrats plus pérennes en début de carrière. Les contrats peuvent donc être à cheval ou se répéter sur plusieurs années. Parmi la moitié des cotisants de l'année 2011 qui ne sont pas affiliés sur l'ensemble de l'année, certains sont présents en début d'année mais pas en fin d'année (14 % des cas), d'autres sont présents en fin d'année mais absents en début d'année ou avec des interruptions au cours de l'année (23 % des cas), d'autres enfin sont entrants et sortants au cours de l'année (16 % des cas).

Sur 3 années, des contrats plus longs en moyenne dans la FPE et la FPH

La durée de présence des cotisants 2011 est donc examinée sur trois exercices successifs en tenant compte des déclarations de 2010 et de 2012, afin de

distinguer les situations d'activité continue de plus ou moins 12 mois, sur une fenêtre de trois années. Ainsi, pour les cotisants présents au début de l'année ou à la fin de l'année 2011, la durée de présence calculée sur trois exercices (2010 à 2012) est examinée en distinguant deux modalités (cf. encadré 3) : présent 12 mois et plus de manière continue (appelés par la suite les cotisants supra-annuels) et présent moins de 12 mois en continu (les cotisants infra-annuels). Ainsi, dans l'ensemble, seulement 12 % des cotisants ne sont présents qu'en 2011 (voir graphique 5), contre 88 % d'entre eux qui sont présents également en 2010 ou en 2012. Plus de la moitié (51 %) des cotisants sont même présents sur les trois années.

Parmi les contractuels de la fonction publique, 65 % de l'ensemble des cotisants 2011 sont des cotisants « supra-annuels » car présents sur une durée continue d'au moins 12 mois. Parmi eux, 68 % sont présents sur les trois années.

Encadré 3

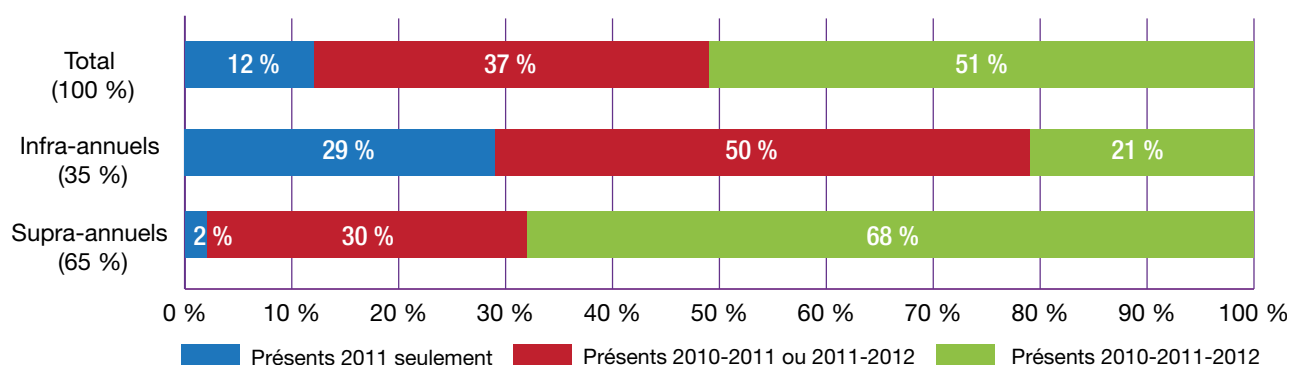
Détermination de la durée de présence

La durée est évaluée par différence entre la date de début et la date de fin de période, en juxtaposant les périodes de cotisation continues appartenant aux exercices ou contrats successifs. Par exemple, un cotisant déclaré sur la période du 1^{er} janvier au 30 juin 2011, s'il a également été déclaré en 2010, avec une date de début fixée au 1^{er} juillet 2010 et une date de fin au 31 décembre 2010, sera alors caractérisé par un indicateur de présence prenant la valeur « présent 12 mois et plus » ; sinon l'indicateur de présence sera « moins de 12 mois ».

Ainsi, dans l'exemple, quelle que soit la durée déclarée en 2010, si la date de fin de déclaration en 2010 avait été antérieure au 31 décembre, la non continuité de la période de travail aurait conduit à classer l'individu comme « présent moins de 12 mois », alors même que la période totale déclarée aurait pu être supérieure à 12 mois entre 2010 et 2011. La mesure de durée de cotisation proposée ici cherche à caractériser la population des non-titulaires de la Fonction publique entre les personnes qui ont une activité plutôt pérenne, celles qui ont une activité saisonnière de courte durée répétée ou non d'année en année et celles qui ont une activité saisonnière répétée aboutissant à des durées totales d'affiliation à l'Ircantec plus longues.

Graphique 5

Répartition des cotisants par durée de présence continue



Périmètre : ensemble des cotisants Ircantec en 2011 dans le périmètre de la Fonction publique.

Source : données construites par les auteurs à partir des bases annuelles de l'Ircantec.

Lecture : infra-annuels désigne les durées continues de cotisation de moins de 12 mois et supra-annuels désigne les durées continues de cotisation d'au moins 12 mois sur la période 2010-2012 pour les cotisants de 2011. Ainsi, 21 % des cotisants infra-annuels sont présents de façon répétée en 2010, 2011 et 2012, 50 % de façon répétée uniquement en 2010 et 2011 ou uniquement en 2011 et 2012 et 29 % seulement en 2011.

Selon les familles de Fonction publique, des différences apparaissent. Ainsi, seulement 59 % des cotisants 2011 de la FPT ont une durée de cotisation d'au moins 12 mois consécutifs contre 70 % dans la FPH et 72 % dans la FPE. Dans la FPE, cela se traduit par le recours à des contractuels sur des qualifications spécifiques, par exemple dans l'enseignement, à des techniciens qualifiés, mais aussi à des vacataires, ou à des emplois aidés (CAE⁸, assistants d'éducation). Dans la FPH, les cotisants supra-annuels sont principalement des praticiens hospitaliers, des internes, ainsi que des aides-soignants et des infirmiers recrutés en début de carrière sur des contrats à durée déterminée, ou des agents des services hospitaliers.

Parmi les 35 % des cotisants 2011 dits « infra-annuels », 71 % sont en réalité présents, en sus de 2011, soit l'année qui précède ou l'année qui suit 2011, soit sur la période d'observation 2010-2011-2012, signalant des récurrences d'emplois saisonniers plus fréquents dans la Fonction publique territoriale et dans la Fonction publique hospitalière. En effet, parmi les contrats de durée infra-annuelle, 71 % sont également présents en 2010 ou en 2012 dans la FPT et 76 % dans la FPH contre 67 % dans la FPE.

Il s'agit notamment de recours dans les collectivités locales aux non-titulaires pour des emplois dans la filière technique d'agent et d'adjoint technique, ou pour des emplois dans la filière d'animation, d'animateur ou d'adjoint d'animation de centres de loisirs communaux.

63 % des cotisants présents moins de 12 mois ont moins de 30 ans

En termes de profils, les affiliés de l'Ircantec qualifiés d'infra-annuels se caractérisent par leur jeune âge, leur faible ancienneté dans le régime ainsi que leur rémunération limitée, par rapport aux affiliés présents au moins 12 mois (les « supra-annuels »).

Avec un âge moyen de 30,4 ans en 2011, les cotisants infra-annuels sont plus jeunes de 5,2 ans que la population totale des non-titulaires (35,6 ans en moyenne). A contrario, les cotisants supra-annuels sont en moyenne âgés de 38,3 ans (voir graphique 6).

La classe d'âge des 30 ans et moins représente près de deux tiers (63 %) des cotisants infra-annuels 2011 alors qu'ils sont seulement 36 % des cotisants supra-annuels.

⁸ Le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) est un contrat de travail à durée déterminée, destiné à faciliter l'insertion professionnelle des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières d'accès à l'emploi.

À l'inverse, un cinquième des cotisants présents 12 mois et plus présente un âge supérieur à 50 ans, alors que moins de 10 % des cotisants infra-annuels sont âgés de plus de 50 ans, ce qui apparaît bien dans le graphique 6.

Les cotisants infra-annuels de 16 à 25 ans, soit la moitié de cette population, sont notamment sur des emplois d'auxiliaires ou de vacataires dans la FPE, d'aides-soignants ou d'agents des services dans la FPH, et d'agents et adjoints techniques, d'animateurs ou de saisonniers dans la FPT.

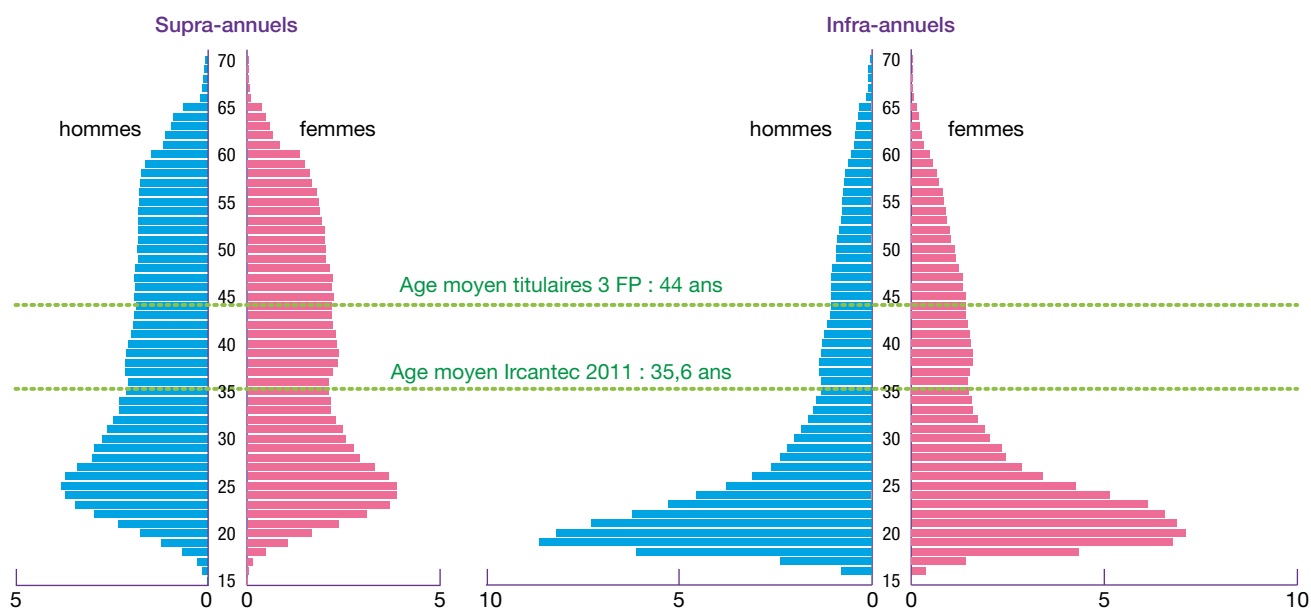
En termes d'ancienneté dans le régime⁹, celle-ci est de 8 ans en moyenne pour les cotisants supra-annuels, contre 3 ans pour les cotisants infra-annuels. Plus de la moitié des cotisants infra-annuels ont une ancienneté inférieure à 2 ans et les trois quarts une ancienneté inférieure à 4 ans. Parallèlement,

les cotisants supra-annuels ont, pour près de la moitié d'entre eux, une ancienneté supérieure à 5 ans et, pour un quart, une ancienneté supérieure à 10 ans. Ce résultat traduit le fait qu'une partie de la population cotise sur des périodes longues à l'Ircantec, voire sur la carrière entière, comme les praticiens hospitaliers.

Ainsi, l'hétérogénéité de la population de l'Ircantec réside dans la diversité des parcours de ses cotisants sur un continuum de durée d'affiliation allant des cotisants « temporaires » de très courte durée aux cotisants « pérennes » qui font l'essentiel de leur carrière dans le régime. En lien avec les missions des différentes Fonctions publiques, la FPT semble davantage avoir recours à des emplois saisonniers de façon récurrente alors que la FPH et la FPE tendraient à davantage pérenniser une partie plus importante de leur personnel non-titulaire.

Graphique 6

Pyramide des âges des cotisants 2011 à l'Ircantec



Périmètre : ensemble des cotisants Ircantec en 2011 dans le périmètre Fonction publique.

Source : données construites par les auteurs à partir des bases annuelles de l'Ircantec.

Note : dans le but de comparer les structures de population, les effectifs présentés dans le graphique sont en base 100 pour chaque segment (hommes infra-annuels, hommes supra-annuels, femmes infra-annuels, femmes supra-annuels), c'est-à-dire que, pour chaque segment, le nombre d'individus d'une classe d'âge est rapporté au nombre d'individus total du segment.

Lecture : pour 100 hommes cotisants infra-annuels en 2011, 8 sont âgés de 20 ans. Alors que, pour 100 hommes cotisants supra-annuels en 2011, seulement 2 sont âgés de 20 ans.

⁹ L'ancienneté dans le régime est mesurée par le nombre d'années de passage dans le régime quelle que soit la durée cotisée de chaque année.

Des cotisations très concentrées du fait de durées d'affiliation limitées

Pour conclure l'analyse des affiliés de l'Ircantec, la concentration des rémunérations, et donc des cotisations des non-titulaires de la Fonction publique, est examinée. La moitié des affiliés de l'Ircantec de l'année 2011 n'a pas cotisé sur l'ensemble de l'année. De plus, certaines activités effectuées par ces non-titulaires concernent des emplois portant sur des durées inférieures à la durée légale d'activité, soit des activités dites à « temps non complet », soit dans le cadre de vacances.

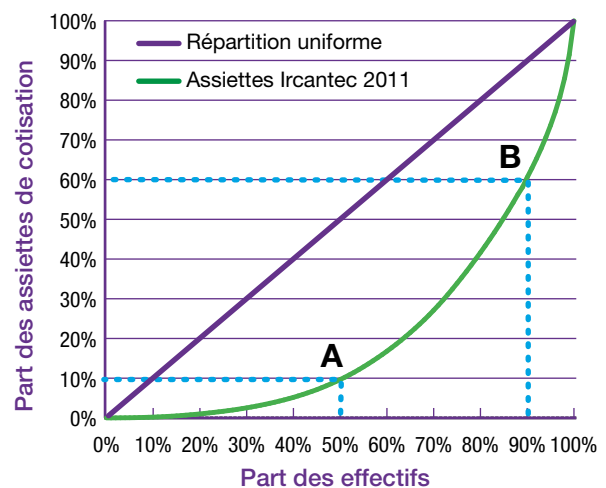
La conséquence est une concentration des cotisations sur une population limitée d'affiliés. La répartition des assiettes de cotisation cumulées en fonction des effectifs présentée dans le graphique 7 fait apparaître cette concentration des contributions les plus élevées sur très peu d'individus. Ainsi 10 % des individus représentent à eux seuls 40 % de la masse salariale (point B du graphique 7). Inversement, la moitié de la population correspond uniquement à 10 % de l'assiette de cotisation totale (point A).

Les non-titulaires de la Fonction publique qui concentrent l'essentiel des cotisations à l'Ircantec sont le plus souvent employés de manière « pérenne » en contrats à durée indéterminée ou en contrats de longue période dans les trois familles de la Fonction publique. Ainsi, il peut s'agir d'emplois non pourvus par des corps de fonctionnaires ou des emplois de catégorie hiérarchique A justifiés par la nature de fonctions spécifiques, notamment dans la FPE (enseignants, ingénieurs) ou dans la FPT (cadres techniques, ingénieurs), ou de praticiens hospitaliers dans la FPH. On retrouve également des emplois de non-titulaires de catégorie hiérarchique B, comme les techniciens qualifiés dans la FPE ou des assistants sociaux et familiaux dans la FPT.

Ces affiliés totalisent, pour la plupart, des durées de présence élevées dans le régime dans la mesure où ils relèvent de l'Ircantec pour une partie plus importante de leur carrière.

Il conviendra, dans un travail ultérieur, d'étudier de manière plus approfondie les caractéristiques de cette population qui, si elle est peu nombreuse en termes d'effectifs d'affiliés à l'Ircantec, est composée de personnes qui effectuent une part significative de leur carrière dans le régime et dont le poids dans la masse des cotisations et dans celui des pensions versées est élevé, par opposition aux individus qui ont des passages en début de carrière.

Graphique 7 Concentration des assiettes de cotisation 2011 à l'Ircantec



Périmètre : ensemble des cotisants Ircantec en 2011 dans le périmètre de la Fonction publique.

Source : données construites par les auteurs à partir des bases annuelles de l'Ircantec.

Lecture : le point A correspond à l'assiette médiane des cotisations, c'est-à-dire celle détenue par 50 % de l'effectif et le point B donne le dernier décile de l'assiette des cotisations au régime, c'est-à-dire l'assiette des cotisations des 10 % de revenus les plus élevés.

Bibliographie

DGAFP (2013), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, La documentation française, Ministère de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique, 462 pages.

Faleh A. et Treilhou P. (2013), Les réserves en répartition et leur allocation stratégique : le cas de l'Ircantec, *Questions Retraite & Solidarité - Les études*, numéro 3, avril 2013, 8 pages.

Ircantec (2013), *Annuaire statistique 2012*, Caisse des Dépôts, 24 pages
https://www.cdc.retraites.fr/portail/spip.spip?page=article&id_article=3114.

www.cdc.retraites.fr

Consultez les publications ou abonnez-vous à leur diffusion sur le site : www.cdc.retraites.fr
à la rubrique Études & publications