

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 24 octobre 2012 à 14 h 30

Groupe de Travail - Séance du 17 octobre 2012 - 15 h

« Réflexions actualisées sur les dispositifs de solidarité en matière de retraite »

Document N°7

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

Financement des dispositifs de solidarité au régime général

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Financement des dispositifs de solidarité au régime général

Différents mécanismes de solidarité (hors réversion) existent au sein du régime général – prise en charge de certaines périodes d'inactivité ou de chômage, droits familiaux, minimum contributif – dont les modalités, le mode de financement et, dans la mesure du possible, le coût ont été détaillés dans le document n° 14 de la séance du Conseil du 25 mai 2011¹ et sont présentés en synthèse dans le document n° 4 du présent dossier.

La présente note vise à fournir **une vue globale du financement de ces mécanismes de solidarité, à la fois en termes institutionnels et par type de recettes, pour le régime général**². Elle actualise le document n° 15 de la séance de mai 2011³ en retenant les montants *définitifs* de l'année 2011. Elle tient compte de la législation récente en matière de modalités de financement, en particulier la prise en charge partielle du minimum contributif par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV).

La démarche consiste, dans un premier temps, à regrouper les différents dispositifs par organisme financeur, ce qui fournit une vue consolidée des montants versés par chaque financeur au régime général ; dans un second temps, à utiliser la structure des recettes de chaque organisme financeur pour fournir une estimation de la structure globale par type de recettes du financement des mécanismes de solidarité au régime général.

1. En termes institutionnels, près des trois quarts du financement des dispositifs de solidarité au régime général viennent d'organismes extérieurs, principalement le FSV et la CNAF

Le tableau 1 ci-après fournit une vue d'ensemble des masses financières associées aux dispositifs de solidarité existant au régime général ainsi que de leur financement. L'exercice réalisé est en partie de nature conventionnelle : comme on ne dispose pas toujours d'évaluations financières du coût réel de chacun des dispositifs pour le régime général, les montants correspondent soit à des prises en charge par des organismes tiers (FSV et CNAF notamment) mentionnées dans le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) d'octobre 2012, soit à des estimations statistiques.

De fait, s'agissant des montants financiers présentés dans le tableau 1, il peut s'agir :

- de montants associés à des **prises en charge de prestations**, le montant indiqué correspond alors bien aux prestations supplémentaires versées à ce titre ; c'est le cas de la majoration de pension pour trois enfants et plus ;
- de montants associés à des **prises en charge de cotisations**, lorsque le montant des prestations supplémentaires versées par la CNAV du fait du dispositif n'est pas directement

¹ Accessible à : <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1541.pdf>.

² On se limite ici aux éléments de redistribution « explicites », présentés dans le document n° 4 du dossier, à l'exception des dispositifs de départ anticipé (handicap) ou d'obtention du taux plein sans condition de durée d'assurance (inaptitude, pénibilité). Le minimum vieillesse est également en dehors du champ.

³ Accessible à : <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1542.pdf>.

disponible⁴, mais que ces prestations sont accordées en contrepartie de cotisations versées par un organisme tiers – cas de l'AVPF financée par la CNAF – ou liées à des périodes de cotisations non perçues – cas des périodes assimilées (PA) en cas de chômage ou de maladie, par exemple, compensées sur une base forfaitaire par le FSV.

Le montant des cotisations prises en charge ne correspond généralement pas au coût réel du dispositif pour la CNAV, qui dépend de l'impact des droits ainsi accordés sur le montant de la retraite versée *in fine* au bénéficiaire. Par exemple, le coût effectif d'un trimestre de période assimilée accordé à un individu peut être nul s'il n'entre pas dans le calcul de la pension, parce que la durée d'assurance validée par ailleurs atteint déjà la durée maximale retenue par le régime⁵. À l'inverse, le coût peut être plus élevé que les cotisations reçues par la CNAV si ce trimestre s'avère *in fine* « très utile » à l'assuré, par exemple s'il lui permet de remplir plus tôt les conditions du taux plein et de bénéficier du minimum contributif.

- de **montants des prestations supplémentaires estimés par simulation**. Lorsque ces montants ne sont pas connus de façon immédiate, ils sont évalués en simulant par simplicité l'absence du dispositif, en posant des hypothèses sur les comportements des assurés. C'est le cas de la majoration de durée d'assurance pour enfant (MDA) et du minimum contributif⁶. S'agissant de la MDA, les dernières évaluations du coût du dispositif pour la CNAV, ont été réalisées dans le cadre du 6^e rapport du Conseil, en 2008, *Retraites : droits familiaux et conjugués*. À comportement de départ à la retraite inchangé pour ses bénéficiaires, ce coût a été estimé à 4,9 Mds€ en 2006, soit 5,3 Mds€ en 2011 en ne tenant compte que de l'inflation. S'agissant du minimum contributif, l'estimation du coût réalisée dans le cadre de la certification des comptes du régime général est de 5,4 Mds€ en 2009, ce qui correspond à 5,6 Mds€ en 2011.

La masse financière associée aux éléments de solidarité (hors réversion) du régime général est ainsi estimée à au moins 29,3 Mds€, financée par la CNAF à hauteur de 8,1 Mds€ (soit 28 % du total estimé), le FSV à hauteur de 13,3 Mds€ (45 %) et la CNAV à hauteur d'au moins 7,9 Mds€ (27 %). D'autres financeurs, à savoir l'Etat, le FCAATA et la CNSA interviennent de façon beaucoup plus marginale. Les financeurs externes à la CNAV représentent ainsi de l'ordre des trois quarts du financement des dispositifs de solidarité au régime général.

⁴ Pour ces dispositifs, c'est notamment la raison pour laquelle le financement se fait par la prise en charge de cotisations et non par la prise en charge de prestations. En outre, on peut s'attendre à ce que dans un système contributif les financements extérieurs prennent la forme d'une prise en charge de cotisations.

⁵ Voir le document n° 5 du dossier.

⁶ Le montant des masses financières allouées au minimum contributif peut être aisément identifié (5 Mds€ en 2009), mais il ne correspond pas au coût réel du dispositif pour la CNAV, car l'octroi du minimum peut intervenir de façon notable sur les comportements de départ à la retraite : en particulier, l'incitation à différer l'âge de la retraite pour prétendre au taux plein agit à la baisse sur ce montant, car les pensions sont servies un moins grand nombre d'années, mais elle agit à la hausse, car les pensions calculées avant minimum sont plus élevées.

**Tableau 1 : Financement des dispositifs de solidarité du régime général
par financeur**

Dispositifs	Financeur et montants 2011**	Synthèse
AVPF enfants, handicapés, congé soutien familial	CNAF (+ CNSA) Prise en charge de cotisations : 4,4 Mds€	CNAF 8,1 Mds€ 28 %
Majorations de pension	CNAF <i>via</i> FSV Prise en charge de prestations : 3,7 Mds€	
PA maladie, maternité, invalidité, AT-MP	FSV Prise en charge de cotisations : 1,2 Md€	FSV 13,3 Mds€ 45 %
PA « chômage »* (indemnisé et non indemnisé)	FSV Prise en charge de cotisations : 9,0 Mds€	
PA service national ou actif, volontariat civil, anciens combattants Afrique du Nord	FSV (~0)	
Minimum contributif	FSV montant forfaitaire : 3 Mds€	CNAV 7,9 Mds€+ (?) 27 %
	CNAV estimation : 2,6 Mds€	
MDA	CNAV estimation : 5,3 Mds€	
PA congés de conversion, prisonniers, déportés, etc.	CNAV (?)	
Périodes reconnues équivalentes	CNAV (?)	Etat (?)
PA volontariat associatif	Etat (?)	
Stagiaires de la formation professionnelle	Etat (?)	
Sportifs de haut niveau	Etat (?)	
PA préretraites amiante CAATA	FCAATA (~0)	
TOTAL	29,3 Mds€	29,3 Mds€

* PA = « périodes assimilées ».

Sont inclus dans cette catégorie PA « chômage » (au sens large) les dispositifs suivants : allocation de retour à l'emploi (ARE), ex-allocation d'insertion (AI), allocation temporaire d'attente (ATA), allocation de solidarité spécifique (ASS), congé de reclassement, convention de reclassement personnalisé (CRP), chômeurs en formation (AREF), préretraites Etat (AS-FNE), CATS, allocation équivalent retraite (AER).

** Source : Rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale d'octobre 2012 pour les montants non estimés.

2. Par type de recettes, en fonction des hypothèses retenues, au moins 60 % des éléments de solidarité au régime général sont financés *in fine* par la CSG et divers autres impôts et taxes affectés

Après avoir identifié la contribution des principaux organismes (FSV, CNAF et CNAV) au financement des éléments de solidarité du régime général, il est intéressant de déterminer la nature des sources de financement (cotisations, CSG ou autres ITAF) à partir de la structure de financement de chacun de ces organismes.

Le FSV est financé pour l'essentiel (hors transfert de la CNAF) par de la CSG sur les revenus d'activité et de remplacement (à hauteur de 69 %) complétée (à hauteur de 31 %) par d'autres impôts et taxes affectés (ITAF) : taxe sur les salaires, CSSS, forfait social, prélèvement social de 2 % sur les revenus du capital, licences UMTS, et contributions sur les avantages de retraite et préretraite.

La CNAF est financée par des cotisations (à hauteur de 66 %), de la CSG (18 %) et d'autres impôts et taxes affectés (16 %). Ces autres ITAF sont formés de taxe sur les salaires, de droits de consommation des tabacs, d'exit tax, de taxe sur les organismes complémentaires et de précipt assurance vie, ainsi que de façon plus marginale de TVA sur les boissons alcoolisées et de contribution sociale sur les bénéfiques.

Enfin, la CNAV est financée en propre à hauteur de 85 % par des cotisations et de 15 % par des ITAF. Ces ITAF sont composés pour l'essentiel de taxe sur les salaires et de TVA sur les boissons alcoolisées, dans une moindre mesure de contribution sociale sur les bénéfiques et du prélèvement social de 2 % sur les revenus du capital, de façon plus marginale, de contributions sur les avantages de retraite et préretraite et de taxes sur le tabac. Pour simplifier, on ne tient pas compte ici du déficit de la CNAV (de l'ordre de 5 % des ressources du régime) et, en conséquence, de la façon dont la dette est financée. Pour la suite du raisonnement, cela conduit à supposer que les dispositifs de solidarité ne sont pas financés par endettement.

Si on veut déterminer, à partir de la structure de financement de chaque organisme, la structure de financement par type de recettes, **deux hypothèses conventionnelles** sont retenues ici : la première suppose que chaque recette finance tous les types de dépenses ; la seconde suppose que seules les recettes fiscales financent la solidarité.

- *Hypothèse 1 : chaque recette finance tous les types de dépenses*

Sous cette hypothèse, on considère par exemple que si le FSV finance 45 % des dépenses de solidarité de la CNAV, l'ensemble des recettes du FSV contribue à ce financement dans les mêmes proportions. La structure des recettes finançant les dispositifs de solidarité est ainsi obtenue en pondérant la structure des recettes de chaque organisme par le poids de cet organisme dans le total des dépenses de solidarité de la CNAV.

Sous cette hypothèse, les cotisations sociales financent 41 % des dépenses de solidarité, la CSG 36 % et les autres ITAF 23 %.

**Tableau 2 : Structure du financement des dispositifs de solidarité
par type de recettes**

CNAF 8,1 Mds€ 28 %	Cotisations : 5,3 Mds€ 66 %	Cotisations 12,0 Mds€ 41 %
	CSG : 1,5 Md€ 18 %	
	Autres ITAF* : 1,3 Md€ 16 %	
FSV 13,3 Mds€ 45 %	CSG : 9,1 Mds€ 69 %	CSG 10,6 Mds€ 36 %
	Autres ITAF : 4,2 Mds€ 31 %	
CNAV 7,9 Mds€ 27 %	Cotisations : 6,7 Mds€ 85 %	Autres ITAF 6,7 Mds€ 23 %
	Autres ITAF* : 1,2 Md€ 15 %	

* y compris cotisations prises en charge par l'Etat.

- *Hypothèse 2 : seules les recettes fiscales financent la solidarité*

Pour la CNAV, les impôts et taxes affectés s'élèvent à 11,4 Mds€ en 2011, ce qui permet de couvrir le coût des éléments de solidarité financés par la CNAV estimés à 7,9 Mds€. De même pour la CNAF, la CSG et les autres ITAF s'élèvent à 17,6 Mds€ (dont 9,3 Mds€ de CSG), ce qui fait plus que couvrir le montant estimé des éléments de solidarité « retraite » pris en charge par la CNAF (8,1 Mds€). Le financement des dispositifs de solidarité au régime général peut donc être supposé entièrement assuré par la CSG et un ensemble d'autres ITAF variés.

Sous cette hypothèse alternative, la répartition du financement par type de recettes serait alors de 46 % pour la CSG et 54 % pour un ensemble d'autres ITAF.

**Tableau 3 : Structure du financement des dispositifs de solidarité
par type de recettes, hors cotisations sociales**

CNAF 8,1 Mds€ 28 %	CSG : 4,3 Mds€ 53 %	CSG 13,4 Mds€ 46 %
	Autres ITAF : 3,8 Mds€ 47 %	
FSV 13,3 Mds€ 45 %	CSG : 9,1 Mds€ 69 %	Autres ITAF 15,9 Mds€ 54 %
	Autres ITAF : 4,2 Mds€ 31 %	
CNAV 7,9 Mds€ 27 %	Autres ITAF : 7,9 Mds€ 100 %	