

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 29 mars 2017 à 9 h 30

« Architecture du système de retraite et liens financiers entre régimes »

Document N° 15

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

Les missions et évolutions du Fonds de solidarité vieillesse

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Les missions et évolutions du Fonds de solidarité vieillesse

Créé à l'origine pour assurer le financement d'un nombre limité de dispositifs de solidarité, le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) a connu une évolution profonde et répétée de ses missions, qui n'a pas été sans conséquence sur son architecture et ses recettes.

Cette tendance s'est plus particulièrement accélérée au cours des dernières années, notamment suite à la réforme de 2010 et aux lois de financement de la sécurité sociale pour 2016 et 2017. Les changements ont été motivés tantôt par des impératifs juridiques (arrêt de Ruyter), tantôt par des objectifs de clarification, qui ont pu conduire à des modifications successives contradictoires (exemple de la prise en charge du minimum contributif).

Si les dernières lois financières conduisent néanmoins à clarifier davantage les missions du FSV, la question de son périmètre d'intervention demeure d'actualité.

1. Les missions du FSV

1.1. Les missions à la création

Lorsqu'il a été créé par la loi du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale, le FSV avait à sa charge le financement de cinq dispositifs de solidarité vieillesse pour les régimes de retraite de base.

Une part du financement renvoyait à la prise en charge de prestations :

- le minimum vieillesse pour tous les régimes en assurant le service ;
- les majorations de pension pour parents de trois enfants et plus et pour conjoint à charge pour la CNAV, le RSI et la MSA salariés.

La compensation du FSV aux régimes au titre de la prise en charge de ces prestations est réalisée au centime d'euros près sur la base d'acomptes et de régularisations sur la base des factures transmises par les régimes.

Une autre part du financement permettait la prise en charge de cotisations au titre de périodes de chômage ou de service national, sur la base d'un calcul forfaitaire théorique (CNAV et MSA salariés).

À titre exceptionnel, le FSV devait également, à l'origine, assurer le remboursement du capital et des intérêts des dettes du régime général envers la Caisse des dépôts et consignations au 31 décembre 1993 prises en charge par l'État dans la limite de 110 milliards de francs. Cette mission temporaire était par ailleurs isolée à travers une section dédiée.

1.2. Les évolutions de ses missions

Le périmètre des attributions du FSV s'est agrandi depuis le début des années 2000.

À compter de 2001, le FSV s'est vu également confier la prise en charge de périodes de chômage à l'ARRCO et l'AGIRC : points accordés aux demandeurs d'emploi dans le cadre

de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de l'allocation équivalent retraite (AER) ou des préretraites financées par l'État. Une année N, cette compensation est réalisée sur la base du coût réel des cotisations au titre de l'année N-2.

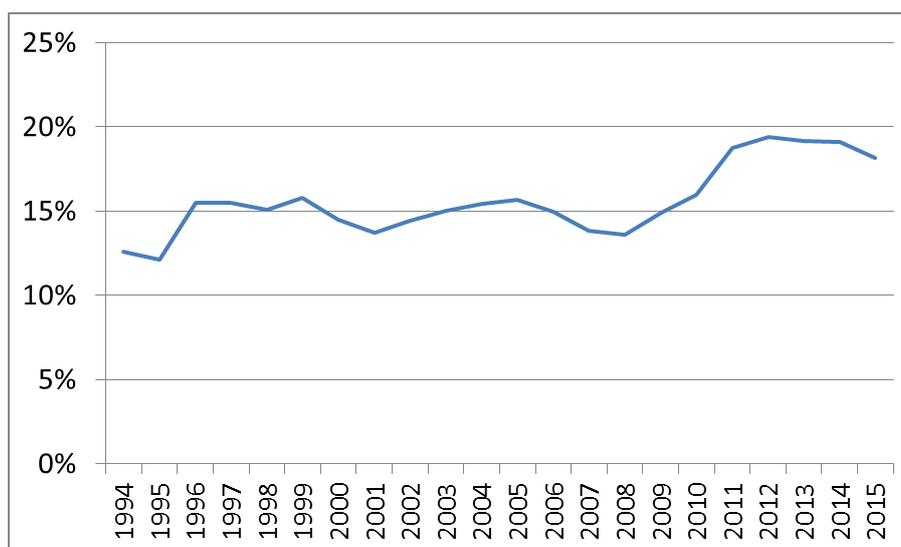
À compter du 1^{er} juillet 2010, s'est ajoutée la validation gratuite de trimestres au titre du service civique, des arrêts maladie, de la maternité, des AT-MP et de l'invalidité (CNAV, MSA, RSI).

La réforme des retraites de 2010 a aussi modifié le périmètre de prise en charge du FSV :

- le fonds assure désormais le financement de la dérogation d'âge pour la retraite au taux plein à 65 ans au lieu de 67 ans pour les parents de trois enfants ou d'un enfant handicapé nés entre le 1^{er} juillet 1951 et le 31 décembre 1955 ;
- à compter du 1^{er} janvier 2011, le FSV se voit transférer une partie du financement du minimum contributif jusqu'alors assurée par la CNAV, la MSA et le RSI (en contrepartie de recettes nouvelles, voir partie 3). Jusqu'en 2015, la prise en charge était forfaitaire (3,5 Md€¹ en 2011 puis 3,9 Md€ de 2012 à 2015). En 2016, elle est fixée à 50 % des dépenses (soit 400 M€ de moins qu'en 2015).

De ce fait, la part des transferts du FSV dans les ressources de la CNAV a crû fortement en 2011, passant d'un peu plus de 15 % à un peu moins de 20 %.

Part des recettes de la CNAV provenant du FSV



Source : rapports de la Commission des Comptes de la Sécurité sociale.

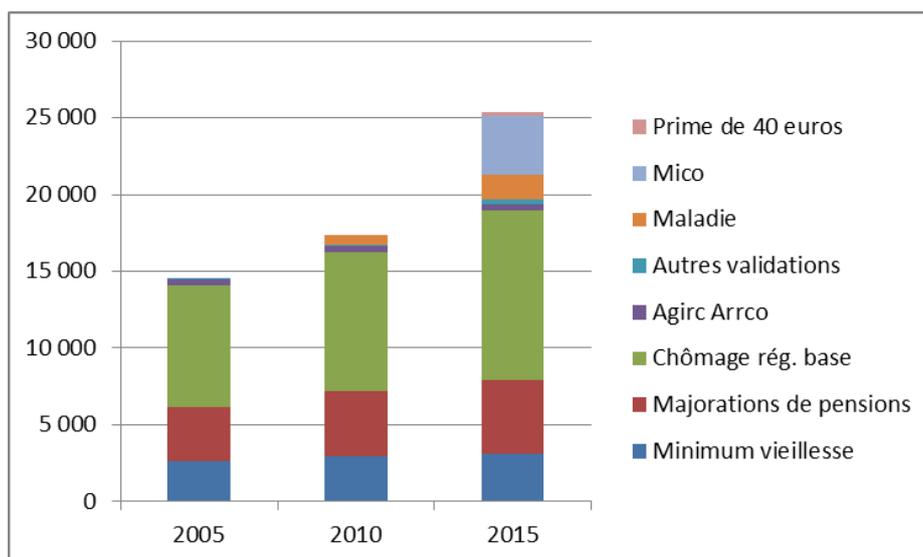
À compter de 2015, le FSV s'est également vu confier la prise en charge des périodes de stage de la formation professionnelle, et le complément de cotisations pour contrat d'apprentissage (CNAV, MSA).

Enfin, le FSV a en outre financé pour 2015 le versement exceptionnel de 40 € aux retraités modestes attribué en 2014.

Le graphique suivant présente la répartition des dépenses techniques du FSV pour trois années : 2005, 2010 et 2015.

¹ 3 Md€ à la CNAV, 400 M€ à la MSA et 100 M€ au RSI.

Évolution des dépenses techniques du FSV en 2005, 2010 et 2015 (en M€)



Source : rapports d'activité du FSV.

2. Les évolutions de l'architecture du FSV

2.1. En 2011, le FSV a été scindé en deux sections

Une section II a été créée dans le cadre de la réforme des retraites de 2010 pour mettre en réserve des recettes affectées au financement du maintien à 65 ans du départ à la retraite pour les parents de trois enfants ou d'un enfant handicapé nés entre le 1^{er} juillet 1951 et le 31 décembre 1955.

Cette disposition prend effet à compter du 1^{er} juillet 2016, date de départ à 65 ans des premiers assurés concernés.

2.2. À partir de 2016, le FSV est scindé en trois sections

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a remis en cause la faculté de soumettre à des prélèvements affectés à des régimes de sécurité sociale les revenus du capital perçus par des personnes rattachées à un régime de sécurité sociale d'un autre État-membre de l'Union européenne (arrêt de Ruyter).

Afin de mettre en conformité les comptes du FSV avec cette jurisprudence communautaire, la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2016 a créé deux nouvelles sections étanches dans les comptes. Les prélèvements sociaux sur les revenus du capital sont affectés au financement de prestations non contributives (prise en charge de cotisations chômage ou maladie et de prestations au titre du minimum vieillesse), regroupées dans une section I du FSV. D'autres ressources (fraction de taxe sur les salaires et contributions sur avantages de retraite et préretraite) sont affectées à la prise en charge du minimum contributif et des majorations pour conjoint à charge, dans une section II.

Outre le changement d'architecture (l'ancienne section II devient notamment la nouvelle section III), ce changement a induit des réaffectations de recettes entre le FSV et les régimes (voir partie 3).

2.3. La LFSS 2017 : l'avenir de la section II et la fin de la section III

a) L'avenir de la section II

La LFSS pour 2017 emporte de profondes modifications relatives à la section II.

D'ici 2020, elle prévoit un retour progressif à la situation avant 2010 en matière de minimum contributif, c'est-à-dire une prise en charge par les régimes eux-mêmes (CNAV, MSA salariés et RSI), et, dès 2017, le FSV ne prend par ailleurs plus en charge l'autre dépense constituant la section II que constituent les majorations pour conjoint à charge. Dans le même temps, plus aucune recette n'abondera la section II à compter de 2017.

De 2017 à 2020, la section II affichera donc un déficit de plus en plus faible, correspondant à la fraction de plus en plus faible de minimum contributif encore à la charge du FSV, et ce jusqu'à l'équilibre de cette section en 2020.

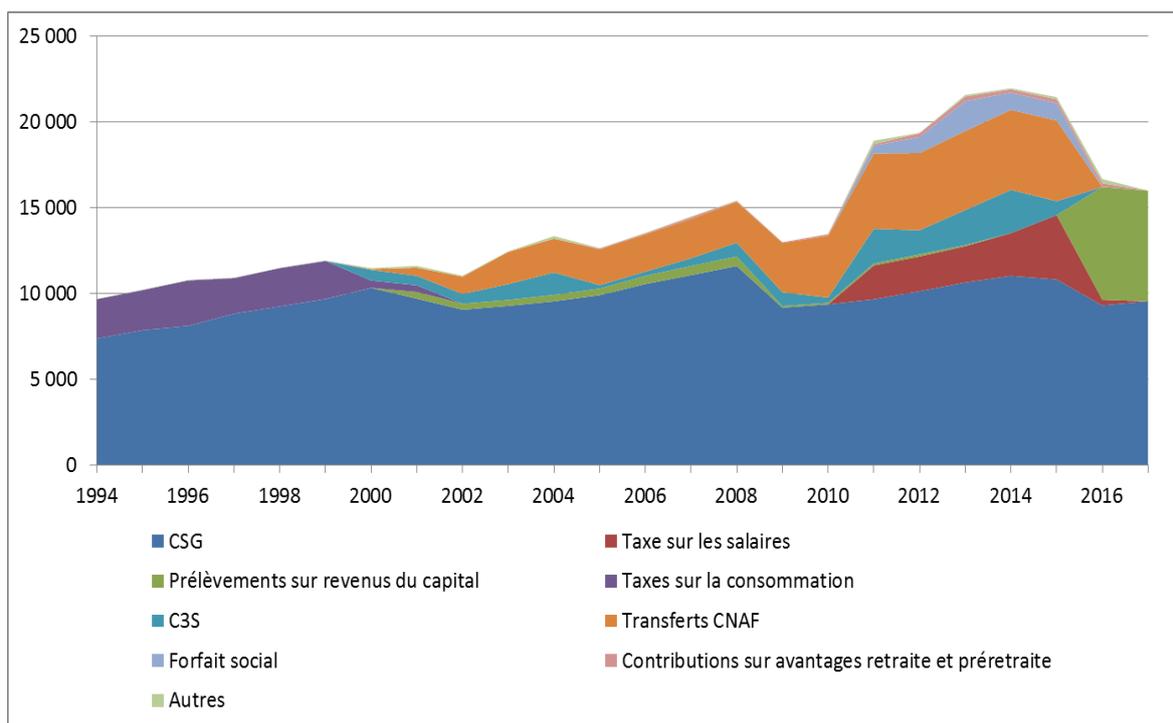
b) La fin de la section III

La section III disposait fin 2016 d'une réserve de 0,9 Md€ visant à financer le maintien à 65 ans du départ à la retraite pour les parents de trois enfants ou d'un enfant handicapé nés entre le 1^{er} juillet 1951 et le 31 décembre 1955. Cette réserve, excessive par rapport aux dépenses à venir, a été transférée au régime général (branche maladie), et la section III supprimée.

3. Les recettes

Le FSV est financé de manière quasi exclusive – et même exclusive à partir de 2016 – d'impôts et taxes affectées. Comme le montre le graphique suivant, la répartition des recettes du FSV a toutefois régulièrement variée depuis sa création.

Évolution des recettes du FSV depuis sa création (en M€)



Source : rapports de la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS)

3.1. Les impôts et taxes affectées : évolutions depuis 1994

Les recettes affectées au FSV ont beaucoup évolué depuis 1994, au fur et à mesure que des charges supplémentaires lui ont été confiées ou retirées.

Depuis sa création, le FSV reçoit une partie du produit de la CSG. Outre cette taxe à l'assiette très large (revenus d'activité, de remplacement, du capital et jeux), d'autres, à l'assiette plus ciblée, ont alternativement été affectées certaines années.

a) Taxes sur la consommation

Taxes comportementales : jusqu'en 1999, environ 15 % des recettes de FSV provenaient de taxe sur les alcools et boissons non alcoolisées. À partir de 2000, ces taxes sont affectées à la CNAM. Le FSV reçoit, en compensation, une part du rendement de C3S (voir taxes sur les personnes morales).

Taxe de prévoyance : à partir de 1996, le FSV reçoit une part du rendement de la taxe de prévoyance. Dès 2002, année du transfert de cette taxe au FOREC, le FSV n'en a plus été affectataire.

b) Taxes sur les personnes morales

Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) : la part affectée au FSV à compter de 2000 a fortement augmenté en 2011 pour financer le transfert d'une part du minimum

contributif. En revanche, elle diminue en 2015 avec la baisse du rendement de C3S induite par le pacte de responsabilité. À compter de 2016, le FSV n'est plus affectataire de C3S.

Taxe sur les salaires : à partir de 2011, une part de taxe sur les salaires est affectée pour financer le minimum contributif. Cette part a en outre fortement augmenté en 2015, en compensation notamment de la moindre affectation de C3S. En revanche, en 2016, l'affectation est résiduelle. Dès 2017, la section II ne reçoit plus aucune recette (voir partie 2) et le FSV n'est plus affectataire de taxe sur les salaires.

c) Taxes sur les revenus d'activité

Forfait social : de 2011 à 2015, le FSV est affectataire d'une partie du forfait social. Dès 2016, son rendement est intégralement affecté au régime général (dans le cadre de l'intégration financière du RSI).

d) Taxes sur les revenus de remplacement

Contributions sur avantage de retraite et préretraite : de 2005 à 2016, elles représentent environ 1 % des produits du FSV. En 2016, elles ont contribué au financement de la section II, comme la taxe sur les salaires. Dès 2017, la section II ne recevant plus aucune recette, le FSV n'est plus affectataire de ces contributions (qui financent la CNAV).

e) Taxes sur les revenus du capital

Il s'agit de deux types de prélèvement (prélèvement social et prélèvement de solidarité), chacun sur deux assiettes (le patrimoine d'un côté et les placements de l'autre), soit *in fine* quatre ressources.

Dès 2001, le FSV a bénéficié d'une part du prélèvement social sur le patrimoine (représentant environ 4 % des ITAF du FSV jusqu'en 2008 et 1 % en 2009).

En 2010, cette part a été complétée par une part du prélèvement social sur les placements, mais ce total ne constituait qu'une part mineure des ITAF du fonds (1 % jusqu'en 2013). En 2014 et 2015, ces prélèvements n'ont pas été affectés au FSV.

En revanche, dès 2016, la mise en conformité avec la CJUE a conduit à affecter ces prélèvements à la section I du FSV (prestations non contributives) :

- environ trois-quarts du rendement des prélèvements sociaux sur le patrimoine et les placements ;
- l'intégralité du rendement des prélèvements de solidarité sur le patrimoine et les placements.

En 2016, ils représentent près de 40 % des ITAF finançant le FSV.

3.2. Les impôts et taxes affectées en 2016

À compter de 2016, le FSV ne reçoit plus de CSG sur les revenus d'activité, les revenus de remplacement et les jeux. Seule la CSG assise sur les revenus du capital est mobilisée (dans sa quasi intégralité, 7,6 points sur 8,2 points) pour financer le FSV.

Plus généralement, le FSV – et plus spécifiquement sa section I – se voit désormais affecter essentiellement des prélèvements sur les revenus du capital dans le contexte de la jurisprudence De Ruyter et de l’extinction de la prise en charge du minimum contributif.

De 2000 à 2010, la CSG représentait 90 % des ITAF du FSV. Avec l’apport de nouvelles recettes suite à la réforme de 2010 et l’affectation de la seule CSG sur les revenus du capital, cette part diminue à 60 % environ.

Le reste est constitué pour l’essentiel des prélèvements sociaux et de solidarité sur le capital.

3.3. Les transferts externes

La prise en charge par le FSV des majorations de pensions pour 3 enfants et plus a progressivement été compensée par des transferts provenant de la CNAF. Il s’agit d’ailleurs des seuls transferts dont bénéficiait le FSV.

La LFSS pour 2001 a en effet complété les recettes du FSV en affectant une part de la prise en charge de cette dépense à la CNAF, à hauteur de 15 %. Cette part a progressivement augmenté : 30 % en 2002, 60 % à partir de 2003, 70 % en 2009, 85 % en 2010 et enfin 100 % en 2011. Dès 2011, la CNAF prend intégralement en charge ce coût et le FSV sert d’intermédiaire.

À partir de 2016, le FSV n’intervient plus dans ce circuit de financement, la CNAF verse les transferts directement aux régimes, comme pour l’AVPF. Le FSV ne bénéficie plus d’aucun transfert externe.

4. La situation actuelle du FSV au regard de ses missions

Les dernières lois financières ont conduit à une certaine clarification des missions du FSV.

Dans son état des lieux actualisé du financement de la protection sociale en janvier 2017, le Haut conseil au financement de la protection sociale (HCFiPS) a ainsi souligné que « *le désengagement progressif du FSV du financement du minimum contributif va dans le sens d’une certaine clarification de ses interventions* ».

En effet, contrairement à l’allocation de solidarité aux personnes âgées, le minimum contributif est un dispositif de solidarité interne aux régimes d’assurance vieillesse qui procure aux assurés un avantage en lien avec leur pension de retraite contributive. Cette prestation ne relève donc pas *stricto sensu* de la solidarité nationale.

« *Ce désengagement permet de recentrer l’intervention du fonds sur les dépenses de retraite que l’on peut estimer relever plus strictement de la solidarité nationale, ce qui est de nature à sécuriser davantage, au regard de la jurisprudence communautaire, l’assujettissement aux prélèvements sociaux des revenus du capital des ressortissants d’un régime d’un autre État-membre de l’Union.* » poursuit le HCFiPS.

Cette clarification des missions s'est par ailleurs accompagnée d'une mise en cohérence des recettes et plus spécifiquement de leur assiette économique, en l'occurrence les revenus du capital.

Toutefois, si la restriction au seul champ des dépenses relevant de la solidarité est accrue, la question du périmètre des régimes affectataires n'en demeure pas moins. Ce point est également mis en avant par le HCFiPS : « *La question du périmètre d'intervention du FSV – limitée au régime général et aux régimes alignés – n'a pas non plus été réinterrogée depuis la création du fonds : cette question avait été mise entre parenthèses dans l'attente d'une réforme éventuelle des régimes de la fonction publique et des autres régimes spéciaux. De même, le fonds prend en charge les cotisations aux régimes de retraite de base de l'ensemble des chômeurs indemnisés, qu'ils le soient par l'assurance chômage ou par l'État via le fonds de solidarité, alors que le financement de leurs points de retraite complémentaire incombe soit à l'Unédic (pour les chômeurs relevant du régime d'assurance chômage), soit au FSV (pour ceux relevant du régime de solidarité).* »