

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° 1

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

Note de présentation générale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Architecture du système de retraite et liens financiers entre régimes

Le système de retraite français se caractérise par une multiplicité de régimes. Fruit de l'histoire sociale et de choix catégoriels, le morcellement du système de retraite a accompagné l'extension du champ de la couverture vieillesse et s'est réalisé dans un double mouvement : d'une part, multiplication des régimes de base, d'autre part, le développement de régimes complémentaires obligatoires¹.

La première partie du présent dossier rappelle cette architecture du système de retraite français, en précisant en particulier les modalités de gouvernance, les circuits de financement et les spécificités ou similitudes en comparaison internationale.

Les trois autres parties du dossier s'intéressent aux transferts financiers internes au système de retraite, qui sont une contrepartie au choix d'un système éclaté en différents régimes de retraite : d'abord les transferts de compensation en regard notamment des disparités démographiques entre régimes de base (deuxième partie), ensuite les autres transferts entre régime qui relèvent de considérations comptables (intégrations financières), de changements de populations affectant les frontières entre régimes, voire d'intégration d'un régime à un autre ou d'adossment (troisième partie), enfin les transferts avec le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), qui finance une partie de la solidarité portée par le système de retraite (quatrième partie).

1. L'architecture du système de retraite

Le système de retraite français se caractérise par une multiplicité de régimes structurés en fonction de critères d'appartenance socioprofessionnelle. Ces régimes de base et complémentaires, obligatoires et en répartition (à de rares exceptions près), sont gérés par des organismes de sécurité sociale, par des institutions de retraite complémentaire ou encore par l'État dans le cas du régime de la fonction publique de l'État (voir les **documents n° 2 et n° 2bis**).

Au-delà des transferts entre régimes qui affectent le financement de chacun d'entre eux, la structure globale des ressources a elle aussi fortement évolué, notamment dans le sens d'une fiscalisation plus forte (voir le **document n° 3**).

En 2016, environ 12 % des recettes du système de retraite est d'origine fiscale. Outre leur apport important à certains régimes démographiquement défavorisés – tels que les régimes agricoles – ainsi qu'au FSV – la solidarité portée par ce fond étant financée par la voie fiscale – les impôts et taxes affectées (ITAF) ont vu leur part fortement augmenter sous l'effet de la compensation des allègements de cotisations sociales. Ainsi, si la part des ITAF dans les ressources du régime général était marginale avant 2006, elle s'élève à 12 % en 2016.

Les transferts budgétaires de l'État – subventions d'équilibre aux régimes spéciaux et certaines prises en charge de cotisation – constituent une autre ressource du système de retraite (environ 2 %). Cette part a été plus importante dans le passé, notamment lorsque la

¹ Voir le chapitre 1 du douzième rapport du COR de janvier 2013 : « Retraites : un état des lieux du système français ».

voie budgétaire avait été privilégiée pour compenser aux régimes de retraite les allègements de cotisations (période avant 2006), parfois par la création d'un fonds dédié (le FOREC, de 2000 à 2003).

En comparaison internationale, la France, avec l'Allemagne ou l'Espagne par exemple, se classe donc parmi les pays « multi-régimes publics », alors que le Canada, les Etats-Unis ou le Royaume-Uni disposent d'un seul régime de retraite public, complété cependant par de nombreux régimes professionnels (voir le **document n° 4**). Ainsi, la complexité d'un système de retraite doit s'apprécier au niveau global et pas uniquement au niveau du seul système public obligatoire.

Le fait qu'un pays soit « multi-régimes publics » ou « mono-régime public » ne dit rien de la structure globale des ressources du système de retraite : parmi les pays « mono-régime public », la part des cotisations sociales est par exemple inférieure à 60 % au Canada et de l'ordre de 85 % aux États-Unis ; parmi les pays « multi-régimes publics », elle est de 70 % en Allemagne et avoisine 80 % en France.

2. Les transferts de compensation

Les transferts de compensation entre régimes de base, dans le cadre de la compensation généralisée en matière de retraite, représentent pour certains régimes une part essentielle de leurs ressources. À l'inverse, pour d'autres régimes qui contribuent à la compensation, les transferts de compensation sont une dépense, qui dans certains cas représente une masse financière importante par rapport aux prestations versées et n'est pas sans conséquence sur les modalités de financement des régimes concernés.

2.1. Les masses financières transférées en 2015

La loi n° 74-1094 du 24 décembre 1974 a instauré un mécanisme de compensation généralisée à l'ensemble des régimes de retraite de base. L'objectif est de « *remédier aux inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités contributives entre les différents régimes* ».

La loi du 24 décembre 1974 dispose en outre que « *tant que les capacités contributives de l'ensemble des non-salariés ne pourront être définies dans les mêmes conditions que celles des salariés, la compensation entre l'ensemble des régimes de salariés et les régimes de non-salariés aura uniquement pour objet de remédier aux déséquilibres démographiques* ».

Cela a conduit, en 1974 et jusqu'à aujourd'hui, à un mécanisme à deux étages : le premier organise une compensation entre régimes de salariés exclusivement ; le second comprend une compensation calculée entre les salariés (dont tous les régimes sont consolidés en un seul bloc) et les régimes de non-salariés pris chacun individuellement (voir le **document n° 5**).

Dans un système de retraite par répartition composé de plusieurs régimes, la compensation vise à neutraliser entre les régimes l'impact financier des écarts de démographie et de capacité contributive, en opérant des transferts des régimes les plus favorisés (en termes de ratios masse salariale/retraités pour le premier étage ou cotisants/retraités pour le second étage) vers les moins favorisés.

Ces transferts n'ont pas vocation à neutraliser des différences de règles ou de générosité et se fondent sur des règles de calcul minimales communes à l'ensemble des régimes de base. Celles-ci sont déterminées à partir d'un régime fictif qui repose sur une pension de référence (la plus faible parmi les pensions moyennes des régimes considérés) et un taux (premier étage) ou une cotisation d'équilibre (second étage). Par construction, la compensation est une redistribution entre régimes de base ; elle est donc à somme nulle.

En 2015, dernière année pour laquelle les transferts sont définitifs, la compensation a représenté des masses financières importantes : 7,8 Md€. Le premier étage – interne aux régimes de salariés – a induit 2,8 Md€ de transferts, et le second – concernant en plus les régimes de base de non-salariés – environ 5,1 Md€.

Les principaux régimes contributeurs sont les régimes dont la structure démographique est la plus favorable en 2015 : la CNAV (4,9 Md€), la CNRACL (1,4 Md€) et dans une moindre mesure la CNAVPL (0,6 Md€) et le régime des fonctionnaires de l'État (0,6 Md€).

Symétriquement, la compensation représente une ressource importante pour certains régimes en déclin démographique. Elle a permis de couvrir près de 40 % des dépenses des régimes de retraite agricole (3,3 Md€ pour les exploitants, et 2,3 Md€ pour les salariés). Dans une moindre mesure, elle concourt également au financement des régimes de retraite du RSI (1,8 Md€, en considérant à la fois les artisans et les commerçants).

2.2. Les questions que pose la compensation, et les réponses apportées par le COR dans son 10^e rapport

a) Comparer les situations démographiques des régimes

Définir les modalités de calcul d'un rapport démographique n'est pas aussi simple qu'il n'y peut paraître, surtout lorsqu'on cherche à comparer ce rapport d'un régime de retraite à l'autre, comme on le fait dans le cadre de la compensation démographique vieillesse.

Le **document n° 6**, réalisé par la DREES, examine de façon détaillée différents indicateurs qui peuvent être retenus. Il n'a pas pour objet d'interroger les modalités du mécanisme de compensation démographique vieillesse entre les régimes de retraite de base, ce qui nécessiterait d'autres investigations (voir b), et sa visée est principalement méthodologique et descriptive.

Cette étude analyse les disparités de situation démographique entre régimes, mesurées par le ratio cotisants/retraités. Elle montre que les diagnostics en termes de régimes favorisés ou défavorisés varient selon les modifications qu'on apporte à ce ratio.

- Une première modification consiste à exclure les retraites anticipées propres à chaque régime. En effet, pour certains régimes, le nombre de retraités est plus élevé et donc le ratio plus dégradé en raison de règles spécifiques d'ouverture des droits à retraite : cette exclusion permet alors de rendre les régimes davantage comparables et de ne retenir que les écarts qui ont vocation à être compensés.
- Une deuxième modification consiste à pondérer les retraités par leur durée de carrière dans le régime. En effet, pour certains régimes « de passage », un assuré est brièvement affilié et la charge qu'il représente pour le régime, une fois retraité, est en réalité plus faible. Cette pondération permet ainsi de mieux considérer la charge réelle

- des retraités.
- Une troisième modification consiste à pondérer les cotisants par leur durée de cotisation dans l'année. En effet, pour certains régimes, les affiliés ne cotisent qu'une partie de l'année ou sur des assiettes très faibles, et couvrent donc moins les charges du régime. Cette correction permet ainsi de mieux prendre en compte les apports des cotisants.

Pour le régime des clercs de notaire (CRPCEN), celui de la RATP et la CNAV, les diverses corrections conduisent à faire passer d'une situation en apparence moins favorable à une situation légèrement meilleure que celle de l'ensemble tous régimes. Pour le RSI, la fonction publique d'État et le régime des industries électriques et gazières (CNIEG), les corrections réduisent l'écart à l'ensemble tous régimes. Seule la situation de la MSA non-salariés reste très défavorable quelle que soit la correction retenue, ainsi que, dans une moindre mesure, celle de la MSA salariés et du régime de la SNCF. À l'inverse, la situation déjà favorable de la CNRACL et des régimes de professions libérales l'apparaît encore davantage en tenant compte des diverses corrections appliquées.

Remarquons que les diverses corrections effectuées visent surtout à mieux prendre en compte les durées mais ne permettent pas de tenir compte des écarts de revenus d'activité entre les cotisants et les retraités au sein de chaque régime.

b) La compensation : un sujet examiné en détail dans le 10^e rapport du COR

Si les principes qui gouvernent la compensation sont généralement reconnus et acceptés, les mécanismes de cette compensation sont souvent regardés comme excessivement complexes. La légitimité de la compensation n'a par ailleurs pas toujours été perçue par les régimes contributeurs sur lesquels sa charge est très concentrée. Le Parlement, *via* la loi du 9 novembre 2010, a ainsi demandé au COR de réfléchir à la rénovation des mécanismes de compensation. Ce fut l'objet du dixième rapport du COR adopté en octobre 2011 (« Retraites : la rénovation des mécanismes de compensation »). Les enseignements de ce rapport restent d'actualité puisque les modalités de calcul des transferts de compensation n'ont pas évolué depuis. Le **document n° 7** en reprend la conclusion.

Le Conseil a tout d'abord souligné la justification du dispositif pour pallier aux conséquences financières pour certains régimes d'évolutions structurelles telles que le déclin d'un secteur d'activité et les difficultés que poserait sa suppression. Il s'est néanmoins interrogé sur sa généralisation à l'ensemble des secteurs d'activité.

S'agissant ensuite des paramètres de calcul et du champ de la compensation, si le Conseil était assez partagé sur la pertinence d'une organisation en deux étages, il s'est interrogé sur le choix de retenir deux prestations de référence différentes.

Plusieurs pistes d'évolution avaient été envisagées, reposant toutes sur un calcul en un seul étage. Faisant le constat que retenir la pension moyenne la plus faible revenait *de facto* à retenir les régimes avec les plus courtes durées d'affiliation et non les régimes aux règles les moins favorables pour les assurés, le Conseil proposait de considérer d'autres ratios prenant en compte les durées d'affiliation afin de comparer les situations démographiques des régimes et de retenir des règles de compensation sur une base effectivement minimale. Les nombreuses simulations illustraient la grande sensibilité du montant des transferts aux hypothèses retenues.

2.3. Une illustration de la sensibilité du mécanisme de compensation aux paramètres : l'effet de la liquidation unique dans les régimes alignés

Les effets de la liquidation unique dans les régimes alignés (LURA) sur les dépenses totales de pensions et les niveaux de pension individuels ont été analysés à l'occasion de la séance plénière du 1^{er} mars 2017 du COR. En outre, la LURA emporte des effets sur les transferts de compensation, qui sont analysés dans le **document n° 8**.

La LURA modifie tout d'abord les niveaux de pensions des régimes – les trois régimes alignés versant des pensions plus élevées car correspondant à des carrières pleines et non plus des fractions de carrière. Elle diminue également le nombre de pensionnés – en supprimant *de facto* la notion de polypensionné entre ces régimes. En modifiant ces paramètres, qui sont au cœur de la compensation, la LURA va affecter les transferts entre régimes – ce qui est une illustration des imperfections actuelles des règles de la compensation qui devraient être neutres à ce type de mesure.

Les effets de la LURA se diffuseront toutefois progressivement au fur et à mesure que les retraités liquideront après le 1^{er} juillet 2017, date de mise en place de la LURA. L'effet plein s'appréciera à l'horizon d'une trentaine d'années, lorsque tous les assurés des régimes alignés à la retraite auront été concernés par la LURA. À un horizon aussi lointain, il est délicat d'établir des prévisions de compensation et d'isoler l'effet de la LURA. Une autre approche, théorique, est donc privilégiée dans le **document n° 8** pour estimer l'effet de la LURA. Les transferts de compensation sont recalculés en 2015 si tous les retraités présents avaient liquidé selon les règles de la LURA², puis comparés aux transferts effectifs (hors LURA).

Les principaux constats sont les suivants.

Le volume global des transferts de compensation en 2015 serait peu modifié avec les effets pleins de la LURA (près de 8 Md€). Ces transferts se répartiraient toutefois très différemment entre étages et, surtout, entre régimes.

Du point de vue des règles de calcul, rappelons que la LURA ne concerne que la CNAV, le RSI et la MSA salariés, qui sont intégrés financièrement.

Pour ces trois régimes, les impacts de la LURA au regard de la compensation sont différents – au bénéfice financier du régime général mais au détriment des deux autres régimes alignés. Les effets pour ces trois régimes ne se neutralisent pas et, *in fine*, l'ensemble – au sens de l'intégration financière – aurait contribué davantage à la compensation, à hauteur de 2 Md€.

Bien qu'ils ne soient pas concernés par la LURA du point de vue des règles de liquidation, l'ensemble des autres régimes auraient également été touchés au regard de la compensation en 2015.

La CNRACL, qui est l'un des principaux contributeurs – pour l'essentiel au titre du premier étage – aurait vu son versement au titre de la compensation être plus important encore (de 1,3 Md€) sous l'effet de la LURA. Cette contribution plus élevée de la CNRACL aurait été au bénéfice de la quasi-totalité des autres régimes, au premier rang desquels les régimes des

² Ces calculs sont réalisés à partir des effets de la LURA sur les effectifs et niveaux de pensions, simulés à l'aide du modèle Trajectoire de la DREES.

exploitants agricoles, de la fonction publique de l'État (FPE) et des Mines. En outre, les transferts de compensation sont sensibles non seulement en termes de montants mais aussi pour définir les régimes contributeurs et les régimes bénéficiaires. Ainsi, si le régime de la FPE était contributeur en 2015, la mise en place de la LURA aurait conduit à le rendre bénéficiaire.

Pour l'État plus globalement (régime de la FPE + régimes équilibrés par l'État), la LURA aurait eu un impact positif d'environ 1,8 Md€.

3. Les autres liens financiers entre régimes

La troisième partie du dossier se propose de présenter les liens financiers, autres que les transferts de compensation, qui régissent les relations entre les régimes de retraite. S'ils sont, là-encore, neutres pour l'ensemble du système de retraite, ces transferts modifient le solde de chacun des régimes.

D'un point de vue plus conceptuel, ces liens peuvent être de diverses natures. Si les intégrations financières (voir 3.1.) renvoient à des considérations comptables, d'autres s'expliquent par des changements de populations affectant les frontières entre régimes (voir 3.2). Troisième catégorie de liens, ceux associés aux adossements ou aux intégrations des assurés à un ou plusieurs régimes d'accueil renvoient à la notion de neutralité financière à leur égard (voir 3.3).

3.1. Les intégrations financières

Ces liens peuvent tout d'abord renvoyer à des intégrations financières, lorsque l'un des régimes est amené à équilibrer financièrement d'autres régimes. Il s'agit de relations d'ordre comptable, qui ne renvoient à aucun changement d'affiliation d'assurés.

Le **document n° 9** présente ainsi les évolutions des intégrations financières à la CNAV, ce régime ayant été amené à prendre en charge le solde financier de la Caisse d'Assurance Vieillesse Invalidité et Maladie des Cultes (CAVIMAC, pour -130 M€ en 2015), du régime des salariés agricoles (+ 589 M€ en 2015) et du RSI (-1,1 Md€ en 2015).

Ces intégrations financières n'ont pas été sans conséquences sur les structures de financement des régimes. L'intégration financière du RSI à la CNAV s'est ainsi accompagnée d'une affectation de C3S à cette dernière, jusqu'alors consacrée à l'équilibrage financier du RSI.

3.2. Les liens financiers issus de transferts de population

Les transferts de populations d'un régime à l'autre peuvent aussi conduire à des transferts financiers.

Ils peuvent trouver leur origine dans des politiques publiques : c'est le cas des transferts de décentralisation issus de la loi du 13 août 2004. Ces transferts, analysés dans les **documents n° 10 et 11**, ont impliqué le mouvement de quelque 85 000 affiliés de l'État à la CNRACL.

Les pensions de ces personnes seront *in fine* versées par la CNRACL pour la totalité de la

carrière, alors que les cotisations ont été en partie versées à l'État pour la première partie de carrière. Une neutralisation financière a été établie (voir le **document n° 10**), visant à considérer une situation dans laquelle l'assuré serait resté fonctionnaire de l'État (l'État reçoit des masses financières équivalant aux cotisations et verse des masses financières équivalant aux pensions) :

- la CNRACL reverse à l'État le supplément de cotisations apporté par l'intégration de nouveaux cotisants ;
- l'État rembourse à la CNRACL les pensions des nouveaux cotisants intégrés.

À court terme, le supplément de cotisations reversé par la CNRACL excède le remboursement de pensions de la part de l'État, le groupe des agents décentralisés étant constitué pour l'essentiel de cotisants. La CNRACL a donc jusqu'ici versé à l'État le solde entre ces deux grandeurs (environ 315 M€ en 2015³).

En revanche, après 2022, la CNRACL devrait avoir une créance sur l'État avec la diminution du nombre de cotisants et l'augmentation du nombre de retraités.

L'afflux de cette population représente pour la CNRACL des engagements financiers que le **document n° 11** évalue plus précisément. La méthode consiste, à législation inchangée, à évaluer la valeur actualisée des pensions qui seront versées aux retraités et aux actifs présents à la date d'évaluation. Les pensions futures des actifs sont prises en compte *au prorata* des années de service effectuées à la date d'évaluation sur le nombre d'années de service au moment du départ à la retraite.

Au 31 décembre 2016, pour un taux d'actualisation de - 0,49 %⁴, les engagements relatifs au groupe fermé des agents décentralisés s'élèvent à 14,8 Md€, dont 8,5 Md€ au titre des cotisants – qui généreront des droits – et 6,3 Md€ des retraités de droits direct et dérivé – pour lesquels des pensions sont déjà versées. Pour des taux d'actualisation plus élevées, les engagements seraient sensiblement plus faibles (12 Md€ pour un taux de 1,5%).

De manière alternative, on peut également considérer les besoins de financement actualisés induits par ce groupe fermé. Ils s'élèveraient à près de 28 Md€ pour le même taux d'actualisation de - 0,49% (et 16,9 Md€ pour un taux de 1,5%).

De tels transferts de populations peuvent également concerner les régimes complémentaires. Le **document n° 12** décrit précisément les effets de l'article 51 de la loi du 20 janvier 2014 sur les frontières d'affiliation entre l'AGIRC et l'ARRCO et l'IRCANTEC. La définition des règles d'affiliations, qui ne concernent que les nouveaux contrats, devrait générer à compter de 2017 des flux financiers entre ces régimes, en compensation des variations de population couverte qu'elle engendre.

En effet, antérieurement à la loi du 20 janvier 2014, les règles d'affiliation aux régimes de retraites complémentaires obligatoires pour les salariés avaient soulevé des difficultés d'interprétation juridique conduisant à appliquer, selon les cas, deux critères alternatifs : la nature juridique de l'employeur à titre majoritaire d'une part, la nature juridique du contrat de travail à titre plus limité d'autre part. Il en résultait une hétérogénéité des situations au regard

³ En considérant également l'effet sur les transferts de compensation, voir le document n°8.

⁴ Ce taux d'actualisation correspond au taux spot au 31/12/2016 de l'OATÉi 2032 pour les dispositifs dont la durée est supérieure à 10 ans.

des critères d'affiliation. L'article 51 de la loi du 20 janvier 2014 clarifie la situation en précisant que le critère pertinent pour l'affiliation est la nature juridique du contrat de travail, selon que ce contrat est de droit privé ou de droit public. Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2017, la loi dispose que les contractuels de droit public sont affiliés à l'IRCANTEC et ceux de droit privé à l'AGIRC-ARRCO – à l'exception des « contrats aidés », qui sont affiliés en fonction de la nature juridique de leur l'employeur.

3.3. Les régimes intégrés et adossés

Les processus d'intégration ou d'adossement présentent certaines similitudes.

L'intégration d'un régime à un autre (le régime d'accueil) signifie l'affiliation des assurés du régime intégré au régime d'accueil et, de ce fait, la disparition du régime intégré, avec la création éventuelle d'un régime spécifique versant des prestations supplémentaires.

Dans le cas d'un adossement, le régime adossé est maintenu et les assurés restent affiliés à ce régime, mais des transferts financiers ont lieu entre le régime adossé et le régime d'accueil, qui reconstituent les flux de cotisations et de pensions comme si les assurés du régime adossé relevaient du régime d'accueil. Plus précisément, l'adossement conduit à faire prendre en charge par le régime d'accueil la partie des prestations du régime adossé équivalente aux prestations servies par le régime d'accueil ; le régime d'accueil verse au régime adossé des pensions calculées selon sa propre réglementation. En contrepartie le régime adossé reverse au régime d'accueil des cotisations équivalentes à celles qui seraient perçues si les assurés du régime adossé relevaient du régime d'accueil.

Les motivations reposent sur des principes financiers et assurantiels : en particulier, le régime adossé s'exonère d'une majeure partie des engagements retraite qu'il aurait dû provisionner et le régime intégré fournit une base mutualisée plus large à ses assurés.

Ces processus ont pour point commun de notamment générer des flux financiers du régime intégré ou adossé vers le régime d'accueil, dans le but de respecter le principe de neutralité financière les concernant.

Le **document n° 13** présente les grands principes de l'intégration⁵ et de l'adossement. Le **document n° 14** présente en détail l'adossement de la CNIEG, réalisé en 2005 auprès de la CNAV, de l'ARRCO et de l'AGIRC – le seul adossement réalisé à ce jour dans le système de retraites français.

4. Les liens financiers avec le Fonds de solidarité vieillesse (FSV)

Pour compléter le panorama des transferts financiers internes au système de retraite (au sens large), on s'intéresse ici aux transferts avec le FSV, qui finance une partie de la solidarité portée par le système de retraite.

4.1. Les missions du FSV : vers une clarification

Le FSV a été créé en 1993 pour assurer le financement d'un nombre limité de dispositifs de

⁵ À ne pas confondre avec les intégrations financières décrites dans le **document n° 9**.

solidarité. Depuis, les missions de ce fonds ont beaucoup évolué (voir le **document n° 15**). À partir du début des années 2000, le périmètre du FSV s'est progressivement agrandi au fur et à mesure que se développaient de nouvelles prises en charge au titre de la solidarité : périodes de chômage à l'ARRCO et à l'AGIRC (2001), validation de trimestres au titre des arrêts maladie, maternité, AT-MP et invalidité (2010), puis de stages et formation professionnelle ainsi que le versement exceptionnel aux retraités aux revenus modestes (2014). En lui confiant une part du financement du minimum contributif, la réforme de 2010 a de surcroît élargi son champ d'intervention à des prestations ne relevant plus de la solidarité *stricto sensu* (voir le **document n° 16**).

Ces évolutions se sont retrouvées dans l'architecture du fonds (avec la création puis la suppression de sections dédiées), ainsi que dans son financement. Si la CSG a toujours constitué une de ses ressources majeures, la structure de ses recettes a été marquée par sa diversité et une forte instabilité au gré des affectations d'impôts et taxes entre régimes : taxes comportementales, taxes sur les personnes morales, forfait social, etc.

Néanmoins, les évolutions récentes (lois de financement de la sécurité sociale – LFSS – pour 2016 et 2017) ont conduit à clarifier la situation du FSV et à le recentrer davantage sur le cœur des dispositifs de solidarité. Ces lois ont permis de prendre en compte les décisions de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) relatives à l'arrêt de Ruyter. Par cet arrêt, la Cour avait 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.

Afin de préserver les recettes sociales issues de ces prélèvements, la LFSS pour 2016 a alors créé deux nouvelles sections étanches dans les comptes en vue d'isoler :

- des prestations non contributives (prise en charge de cotisations chômage ou maladie et de prestations au titre du minimum vieillesse), financées par les prélèvements sociaux sur les revenus du capital ;
- la prise en charge du minimum contributif et des majorations pour conjoint à charge, financées par d'autres ressources (fraction de taxe sur les salaires et contributions sur avantages de retraite et préretraite).

La LFSS pour 2017 a poursuivi cette démarche en programmant la réaffectation progressive du minimum contributif aux régimes eux-mêmes (CNAV, RSI et MSA salariés). *De facto*, le FSV se recentre donc sur des prestations de solidarité (voir les **documents n° 15 et 16**), et son financement est assis quasi exclusivement sur une même assiette, en l'occurrence les revenus du capital.

4.2. Une part importante des dépenses du FSV : la prise en charge des cotisations au titre des périodes de chômage

Le FSV finance certains dispositifs de solidarité de deux façons possibles :

- *via* des prises en charge de prestations : le fonds compense aux régimes des dépenses supplémentaires au moment où elles sont versées ;
- *via* des prises en charge de cotisations : le fonds compense aux régimes les droits au moment où ils sont acquis en cours d'activité.

Parmi ce deuxième type de transferts, les prises en charge de cotisations pour le chômage représentaient environ 11 Md€ en 2015, soit plus de la moitié des dépenses du FSV (le contributeur). Ce transfert représente également une part importante des ressources de la CNAV (le bénéficiaire), près de 9 %. Il est plus précisément étudié dans le **document n° 17**, réalisé par la CNAV, qui évalue l'effet des périodes assimilées au titre du chômage sur les masses de pensions versées par la CNAV et le compare aux prises en charge de cotisations reçues en provenance du FSV.

S'agissant de prises en charges de cotisations, comparer, pour une année donnée, ces transferts du FSV à l'effet des périodes assimilées sur les pensions des retraités cette même année est peu pertinent. Les transferts dépendent du nombre de chômeurs l'année considérée, alors que l'effet des périodes assimilées chômage dépend des périodes passées de chômage des retraités, caractérisées par des taux de chômage plus faibles. Ceci explique que l'effet des périodes assimilées, estimé en 2015 à 4,3 Md€, soit nettement plus faible que le transfert effectif du FSV (11 Md€).

Compte tenu du décalage temporel, le **document n° 17** retient une approche longitudinale, plus appropriée, dans laquelle on compare le coût des périodes assimilées pour une génération (en l'occurrence la génération née en 1980) au transfert reçu du FSV au titre de cette génération (ce qui implique de ventiler les transferts du FSV entre générations).

Comme toujours s'agissant de grandeurs monétaires à agréger et comparer dans le temps, la détermination du taux d'actualisation est cruciale. Selon la série d'actualisation retenue, le transfert reçu par la CNAV par le FSV peut apparaître :

- sous-calibré, si les flux sont considérés en termes réels, *ie* actualisés uniquement selon l'inflation ;
- ou bien sur-calibré, pour une série d'actualisation plus dynamique (par exemple sur le salaire moyen par tête).

Le taux d'actualisation implicite pour lequel le transfert est calibré est légèrement supérieur à l'inflation (de 0,15 point).