

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 25 mai 2011 à 9 h 30
« Les redistributions au sein du système de retraite »

Document N°15

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

Financement des dispositifs de redistribution au régime général

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Financement des dispositifs de redistribution au régime général

Différents mécanismes de solidarité existent au sein du régime général : droits familiaux, prise en charge de certaines périodes d'inactivité ou de chômage, minimum contributif... Le document n°15 du dossier présente l'ensemble de ces dispositifs en précisant, pour chacun, ses modalités et, dans la mesure du possible, son coût et son mode de financement.

L'objet de cette note est de fournir une vue globale du financement de ces mécanismes de solidarité, à la fois en termes institutionnels et par type de recettes. Le champ retenu ici est celui du régime général¹. Les données présentées sont relatives à l'année 2011 afin de prendre en compte la législation la plus récente, certaines modalités de financement ayant été modifiées à compter de 2011 (prise en charge partielle du minimum contributif par le FSV, par exemple).

Dans un premier temps, les différents dispositifs sont regroupés par organisme financeur, ce qui fournit une vue consolidée des montants versés par chaque financeur au régime général. Dans un second temps, la structure des recettes de chaque organisme financeur est rappelée et est utilisée pour fournir une estimation de la structure globale par type de recettes du financement des mécanismes de solidarité au régime général.

1. Environ 75% du financement des dispositifs de solidarité au régime général vient d'organismes extérieurs, principalement le FSV et la CNAF

A partir de l'inventaire des dispositifs de solidarité du document n°15, il est possible, en s'appuyant notamment sur les données disponibles dans le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) de septembre 2010 et dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2011, de fournir une vue d'ensemble du financement des dispositifs de solidarité existant au régime général. C'est ce qui est présenté dans le **tableau 1** ci-après. Si on ne dispose pas d'estimations financières pour chacun des dispositifs, les montants associés aux principaux dispositifs sont néanmoins connus.

Il convient de souligner que la nature des montants financiers présentés dans le tableau diffère selon les dispositifs. Ainsi, pour les majorations de pension pour trois enfants et plus, le montant indiqué correspond bien aux prestations supplémentaires versées à ce titre. En revanche, pour certains dispositifs, le coût en termes de prestations pour la CNAV n'est pas connu de façon immédiate : c'est le cas de la MDA, de l'AVPF ou du minimum contributif, notamment : pour estimer leur coût effectif, il est nécessaire de réaliser des simulations sans ces dispositifs en faisant des hypothèses sur les comportements des assurés en leur absence. C'est notamment la raison pour laquelle pour ces dispositifs, le financement se fait par la prise en charge de cotisations, et non par la prise en charge de prestations². Dans le cas de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), le montant retenu est donc égal aux cotisations versées par la CNAF au titre de l'AVPF, et non au montant des prestations supplémentaires versées par la CNAV du fait de l'AVPF (qui n'est pas directement

¹ On se limite ici, comme dans le reste du dossier, aux éléments de redistribution « explicites », détaillés dans le document n°14. Les mécanismes d'obtention du taux plein pour inaptitude ou les dispositifs « carrières longues » et « pénibilité » ne sont donc pas inclus. Le minimum vieillesse est également en dehors du champ.

² Il est en outre cohérent dans un système contributif que les financements extérieurs prennent la forme d'une prise en charge de cotisations.

disponible). Il en va de même pour les périodes assimilées prises en charge par le FSV. Ces montants de cotisations prises en charge ne sont pas nécessairement égaux au coût effectif 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. Ainsi, le coût effectif d'un droit (AVPF ou période assimilée) accordé à un individu peut être nul, par exemple si la période assimilée n'a pas d'impact sur le niveau de pension versé (cf. document 10 du dossier). A l'inverse, le coût peut être plus élevé que les cotisations reçues par la CNAV si ce droit s'avère *in fine* « très utile » aux assurés. Dans le cas enfin où le coût du dispositif n'est pas directement connu et où il n'y a pas de prise en charge de cotisations, notamment pour la majoration de durée d'assurance (MDA) pour enfants, le montant indiqué correspond au coût estimé sur la base de simulations « sans MDA ».

Tableau 1 : Financement des éléments de solidarité par financeur (régime général)

Dispositifs (PA = périodes assimilées)	Financeur et montants 2011 (CCSS de sept. 2010 sauf indications contraires)	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, via 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 13,2 Mds€ (46%)
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 (0,04 Md €)	
Minimum contributif 5,4 Mds en 2009	FSV (3 Mds € - PLFSS 2011)	
MDA	CNAV (environ 2,4 Mds€)	
PA congés de conversion, prisonniers, déportés, etc...	CNAV 4,9 Mds€ (en 2006)	CNAV 7,3 Mds€ + (?) (25%)
Périodes reconnues équivalentes	CNAV (?)	
PA volontariat associatif	Etat (0,0019)	Etat (?)
Stagiaires de la formation professionnelle	Etat (?)	
Sportifs de haut niveau	Etat (?)	
PA pré-retraites amiante CAATA	FCAATA (?)	(?)
TOTAL	28,6 Mds €	28,6 Mds €

* 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).

Sur un financement total estimé pour les éléments de solidarité du régime général d'environ 28,6 Mds€, la CNAF finance ainsi à hauteur de 8,1 Mds€ (soit 28% du total estimé), le FSV à hauteur de 13,2 Mds€ (46% du total estimé) et la CNAV à hauteur d'au moins 7,3 Mds€ (25% du total estimé). 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 environ 75% du financement des dispositifs de solidarité au régime général.

2. 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 réparti les grandes masses financières liées aux éléments de solidarité au régime général entre les principaux financeurs, il peut être intéressant de chercher à remonter aux recettes qui financent ces organismes, afin de fournir une vue globale de la nature des prélèvements qui financent les éléments de solidarité.

Pour cela, on rappelle d'abord la structure de financement des principaux financeurs, que sont le FSV, la CNAF et la CNAV.

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 70%) complétée (à hauteur de 30%) par d'autres impôts et taxes affectés (ITAF) : taxe sur les salaires, CSSS, forfait social, prélèvement social de 2%, et contributions sur les avantages de retraite et préretraite.

La CNAF est financée par des cotisations (à hauteur de 65%), de la CSG (18%) et d'autres impôts et taxes affectés (17%). 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 préciput assurance vie, ainsi que de façon plus marginale de contribution sociale sur les bénéfiques et de TVA sur les boissons alcoolisées.

Enfin, la CNAV est financée 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 de 2% capital et, de façon plus marginale, de contributions sur les avantages de retraite et pré-retraite et de taxes sur le tabac.

Il n'est bien sûr pas possible de dire quelle part des recettes de chaque organisme financerait plutôt telle ou telle dépense³. L'hypothèse conventionnelle retenue ici pour répartir les recettes est donc que chaque recette finance tous les types de dépenses. Ainsi, on considère que si le FSV finance 50% des dépenses de solidarité de la CNAV, l'ensemble des recettes du FSV contribue à ce financement dans les mêmes proportions. Sous cette hypothèse, la structure des recettes finançant les dispositifs de solidarité est 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.

Il en résulte la répartition suivante (**tableau 2**) : sous cette hypothèse, les cotisations sociales financent 40% des dépenses de solidarité, la CSG en finance 37% et les autres ITAF 23%.

³ Historiquement, certains ITAF ont été affectés à la sécurité sociale pour compenser des exonérations de cotisations (Fillon ou TEPA). Ce qui importe ici est la structure du financement des différentes caisses telle qu'elle existe aujourd'hui.

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

CNAF (28 %)	Cotisations (65%)		Cotisations 40%
	CSG (18%)		CSG 37%
	Autres ITAF* (17%)		
FSV (46 %)	CSG 70%		
	Autres ITAF 30%		
CNAV (25 %)	Cotisations 85 %		Autres ITAF 23%
	Autres ITAF * 15%		

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

On pourrait également mettre à part les cotisations et considérer que seuls les autres types de recettes de la CNAF et de la CNAV financent la solidarité. Pour la CNAV, les impôts et taxes affectés s'élèvent à 10,2 Mds€, ce qui permet de couvrir les éléments de solidarité financés par la CNAV, estimés à 7,3 Mds€. De même, pour la CNAF, la CSG et les autres ITAF s'élèvent à 17,3 Mds€ en 2011 (dont 9,2 Mds€ de CSG ce qui fait plus que couvrir le montant estimé des éléments de solidarité « retraite » pris en charge par la CNAF. Dans cette optique, on peut donc considérer que le financement des dispositifs de solidarité au régime général est entièrement assuré par la CSG et un ensemble d'autres ITAF variées. Sous cette hypothèse alternative, la répartition du financement par type de recettes serait la suivante (**tableau 3**) : 47% pour la CSG et 53% pour un ensemble d'autres ITAF variées.

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

CNAF 8,1 Mds€	CSG 4,3 Mds€		CSG 47% (13,6 Mds€)
	Autres ITAF 3,8 Mds €		
FSV 13,2 Mds€	CSG 9,2 Mds€		Autres ITAF 53% (15,1 Mds€)
	Autres ITAF 4,0 Mds€		
CNAV 7,3 Mds€	Autres ITAF 7,3 Mds€		