

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 26 novembre 2013 à 14h30
« Les structures de financement des régimes de retraite »

Document N°11

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

**Le financement des dispositifs de solidarité en termes de droits à retraite
des salariés du secteur privé**

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Le financement des dispositifs de solidarité en termes de droits à retraite des salariés du secteur privé

Les salariés du secteur privé sont pour la plupart affiliés, pour la retraite de base, au régime général, géré par la CNAV, et pour la retraite complémentaire, à l'ARRCO, ainsi qu'à l'AGIRC pour les cadres. Différents dispositifs de solidarité sont prévus par ces régimes : prise en charge de certaines périodes d'inactivité ou de chômage, droits familiaux, minima de pension. Leurs modalités, leur mode de financement et, dans la mesure du possible, leur coût ont été détaillés, pour la CNAV, dans les documents n° 7 et 14 de la séance du Conseil du 25 mai 2011¹.

La présente note vise à fournir **une vue globale du financement des dispositifs explicites de solidarité, à la fois en termes institutionnels et par type de recettes**, aussi bien pour la CNAV, comme cela a été fait lors de séances antérieures², que pour les régimes ARRCO-AGIRC et pour l'ensemble de ces régimes (CNAV, ARRCO et AGIRC).

Les dispositifs de solidarité considérés ici sont les minima de pension, les validations de droit à retraite au titre de périodes d'inactivité involontaire et les droits familiaux. En particulier, sont hors du champ d'étude, le minimum vieillesse – qui est un minimum social et non une prestation de retraite –, les dispositifs de départ anticipé à taux plein au titre du handicap ou de la pénibilité, les possibilités de surcotisation ou de cotisations volontaires à tarif préférentiel, ainsi que la réversion.

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 aux régimes de retraite examinés ; dans un second temps, à utiliser la structure des ressources de chaque organisme financeur pour fournir une estimation de la structure globale du financement des dispositifs de solidarité par type de recettes.

À la différence des exercices réalisés précédemment, qui mesuraient le coût des dispositifs en fonction, soit des cotisations afférentes, soit des prestations versées, selon le type de transferts auxquels ils donnaient lieu entre organismes, **le présent exercice évalue le coût des dispositifs du point de vue du régime de retraite, c'est-à-dire au montant des prestations supplémentaires versées**. Pour ce faire, il s'appuie notamment sur les éléments de chiffrage de la DREES à partir de l'Échantillon interrégimes de retraités de 2008, présentés dans le document n° 10 de ce dossier.

Il convient de rappeler que le décalage temporel entre le moment où sont versées les cotisations – ou équivalents – pour valider des droits et le moment où ces droits se traduisent en supplément de prestations implique des montants financiers différents selon que l'évaluation est réalisée sur la base des seuls coûts en termes de prestations ou selon une approche incluant des prises en charge de cotisations. L'écart est d'autant plus important que les évolutions quant à la prise en charge du risque couvert ou l'occurrence du risque lui-même ont été importantes dans les décennies précédant le versement des prestations correspondantes. C'est notamment le cas pour les droits familiaux, en raison notamment des

¹ Accessibles à : <http://www.cor-retraites.fr/article389.html>.

² Document n° 7 de la séance d'octobre 2012 (<http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1857.pdf>) et document n° 15 de la séance de mai 2011 (<http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1542.pdf>).

évolutions législatives intervenues dans les années 1970, et de la validation des périodes de chômage, en raison de l'augmentation de la fréquence et de la durée des épisodes de chômage.

Le coût d'un dispositif en termes de prestations peut être difficile à chiffrer dès lors que le dispositif ne consiste pas en un supplément de pension, forfaitaire ou proportionnel, comme c'est le cas de la majoration de pension pour trois enfants et plus, mais qu'il consiste en un supplément de droits à retraite – majoration de durée, par exemple –, valorisés à la liquidation, et dépend alors, de façon non linéaire, des autres droits acquis par les assurés. Ainsi, le coût effectif d'un trimestre de période assimilée 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 régime ou, à l'inverse, le coût peut être élevé, voire supérieur aux cotisations reçues par la régime à ce titre, si ce trimestre s'avère *in fine* « très utile », parce que, par exemple, il permet de remplir plus tôt les conditions du taux plein et de bénéficier du minimum contributif. En outre, de manière conventionnelle, les évaluations sont réalisées à l'âge de départ à la retraite inchangé, alors même que tout supplément de pension, direct ou indirect *via* un supplément de droits, est susceptible de modifier la date du départ à la retraite.

En tout état de cause, comme pour les exercices précédents, **les résultats quantitatifs doivent être considérés avec précaution eu égard aux conventions retenues pour les évaluations.**

L'exercice porte sur l'**année 2011**, ce qui permet de mettre en perspective les résultats avec ceux obtenus lors des derniers exercices réalisés, qui portaient sur la même année, sans pour autant pouvoir les comparer du fait des conventions comptables en partie distinctes.

1. Le financement des dispositifs de solidarité à la CNAV

1.1. Approche institutionnelle : contribution des organismes extérieurs au financement des dispositifs de solidarité de la CNAV

À chaque dispositif explicite de solidarité de la CNAV peuvent être associés un financeur et la masse financière versée, laquelle correspond à une prise en charge de cotisations ou de prestations lorsque le financement est extérieur à la CNAV. Par convention, lorsque le dispositif reste à la charge de la CNAV, cette masse financière correspond au coût effectif du dispositif en termes de prestations (voir tableau ci-après).

Les exercices similaires réalisés jusqu'alors mêlaient des coûts évalués de façon hétérogène, à partir des cotisations et à partir des prestations. Lors de l'exercice mené pour la séance du COR d'octobre 2012, la somme des masses en jeu en 2011 avait été évaluée à près de 30 milliards d'euros.

A partir des dernières estimations de la DREES (document n° 10 de ce dossier), le coût global du minimum contributif et de la de la majoration de durée d'assurance pour enfant (MDA) serait un peu inférieur pour la CNAV à ce qui avait été estimé pour la séance d'octobre 2012³.

³ Les estimations utilisées pour la séance du COR d'octobre 2012 se fondaient sur des données de 2009 pour le minimum contributif et 2006 pour la MDA en ne tenant compte que de l'inflation ; elles conduisaient à des suppléments de prestations en 2011 de 5,4 Md € pour le minimum contributif et de 5,3 Md € pour la MDA. A partir des évaluations réalisées par la DREES sur l'année 2008, en tenant compte de l'augmentation générale des pensions de droit propre et de l'inflation entre 2008 et 2011, les suppléments de prestations relatifs au minimum contributif peuvent être estimés à 6,1 Md € et ceux liés à la MDA, à 3,8 Md €

Eu égard aux précautions de calcul à avoir quant à l'évaluation des coûts en termes de prestations, **le coût effectif des dispositifs pour la CNAV**, en termes de prestations, se rapprocherait de 24 milliards d'euros⁴, soit 28 % du total des prestations de droit propre versées.

En 2011, la CNAV a versé 86 milliards d'euros (Md €) de prestations de droit propre. Les transferts financiers dont elle a bénéficié au titre des éléments de solidarité qu'elle accorde s'établissent à plus de 21 Md€, dont 8,1 Md€ (soit 27 % du coût total des dispositifs de solidarité estimé du point de vue du financeur) en provenance de la CNAF⁵ et 13,3 Md€ (45 %) du Fonds de solidarité vieillesse (FSV). Le coût de la fraction du minimum contributif restant à la charge de la CNAV, de la MDA, de l'octroi du taux plein au titre de l'incapacité et des diverses validations de trimestres ne faisant pas l'objet d'un financement externe est estimé à 8,1 Md€ (28 %). D'autres financeurs, tels que l'État ou le FCAATA interviennent de façon beaucoup plus marginale. En conséquence, plus des trois quarts du financement des dispositifs de solidarité accordés par la CNAV proviennent d'organismes extérieurs, principalement le FSV et la CNAF.

Or, s'agissant de l'AVPF par exemple, la CNAF verse 4,4 Md € de cotisations alors que, dans le même temps, la CNAV verse de l'ordre de 3,0 Md € de prestations (en partie à des retraités n'ayant bénéficié que partiellement du dispositif, mis en place en 1972). Ce surcroît de ressources dont bénéficie la CNAV de la part de la CNAF contribue de fait au financement d'autres dépenses de la CNAV, qui seraient *a priori* à sa charge. À supposer que ce surcroît de ressources finance uniquement les dispositifs de solidarité et non le versant contributif des pensions, la contribution de la CNAF au financement des dispositifs de solidarité de la CNAV augmente en termes relatifs alors que celle de la CNAV diminue.

Au final, sur au moins 24 milliards d'euros de suppléments de pension générés par les dispositifs de solidarité à la CNAV en 2011, le FSV aurait contribué au financement pour plus de la moitié, la CNAF pour un tiers ; la part résiduelle pour la CNAV s'établissant à un peu plus de 10 %.

⁴ Les dépenses supplémentaires liées à l'octroi du taux plein au titre de l'incapacité sont comptabilisées ici, ce qui n'était pas le cas dans les exercices précédents.

⁵ Pour les périodes d'AVPF concernant la charge d'une personne handicapée, la CNAF est remboursée par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

Financement des dispositifs de solidarité de la CNAV par financeur

Dispositif	Financeur	Coût du point de vue du financeur (prise en charge de cotisations ou de prestations) en 2011			Coût du point de vue de la CNAV en termes de supplément de prestations en 2011		
		Type de pec*	Coût par dispositif	Coût consolidé	Coût par dispositif	Coût consolidé	
AVPF	CNAF	<i>cotis</i>	4,4 Md€	8,1 Md€ (27%)	3,0 Md€ ^(a)	6,6 Md€ (28%)	
Majorations de pension	CNAF via FSV	<i>prest</i>	3,7 Md€		3,7 Md€		
PA maladie, maternité, invalidité, AT-MP	FSV	<i>cotis</i>	1,2 Md€	13,3 Md€ (45%)	0,7 Md€	9,2 Md€ (38%)	
PA « chômage »** (indemnisé et non indemnisé)	FSV	<i>cotis</i>	9,0 Md€		5,4 Md€		
PA service national ou actif, volontariat civil, anciens combattants Afrique du Nord	FSV	<i>cotis</i>	0,02 Md€		~ 0 Md€		
Minimum contributif	FSV	<i>prest (forfaitaire)</i>	3,0 Md€		3,0 Md€		
	CNAV de facto	<i>prest</i>	~ 3,1 Md€	~ 3,1 Md€			
MDA	CNAV de facto	<i>prest</i>	3,8 Md€	8,1 Md€	3,8 Md€	8,1 Md€	
Autres PA (congés de conversion, prisonniers... périodes équivalentes)	CNAV de facto	<i>cotis</i>	(?)	(28%)	(?)	(34%)	
Taux plein au titre de l'inaptitude	CNAV de facto	<i>prest</i>	1,3 Md€		1,3 Md€		
Volontariat associatif, formation prof., sportifs...	État	<i>cotis</i>	(?)	(?)	(?)	(?)	
PA préretraites amiante	FCAATA	<i>cotis</i>	0,01 Md€	0,006 Md€	0,002 Md€	0,002 Md€	
TOTAL			29,5 Md€ + (?)		23,9 Md€ + (?)		
				Apports financiers en 2011	CNAF	8,1 Md€	< 34%
					FSV	13,3 Md€	< 56%
					CNAV	Reste à charge > 2,6 Md€	> 11%
					Etat	(?)	
					FCAATA	0,006 Md€	0%

* pec : prise en charge. cotis : cotisations, prest : prestations.

** PA = périodes assimilées.

Dans la catégorie PA « chômage » sont ici inclus les PA accordées au titre de l'allocation de retour à l'emploi (ARE), l'ex-allocation d'insertion (AI), l'allocation temporaire d'attente (ATA), l'allocation de solidarité spécifique (ASS), le congé de reclassement, la convention de reclassement personnalisé (CRP), les chômeurs en formation (AREF), les préretraites État (AS-FNE) et CATS, l'allocation équivalent retraite (AER).

Sources :

sauf mention contraire précisée ci-après, pour les prises en charge de cotisations, les valeurs sont issues du rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale d'octobre 2012, pour leur correspondance en termes de prestations, l'évaluation est réalisée à partir des estimations de la DREES (document n° 10 du présent dossier), le coût du dispositif étant évalué à âge de départ en retraite inchangé – il correspond à la somme des suppléments de pension liés au coefficient de proratisation et au taux de liquidation.

(a) estimation à partir des évaluations réalisées dans le cadre du 6^e rapport du COR chiffrant, en valeur de 2011, à 1,26 Md € le surcroît de pensions attribué au titre de l'AVPF aux retraités en 2004 et, en projection, une progression à 5,2 Md € en 2020 et 11,4 Md € en 2040.

1.2. Approche par type de recettes

À l'instar des régimes de retraite⁶, les organismes qui concourent au financement des dispositifs de solidarité en matière de retraite sont alimentés par des recettes diverses : cotisations, CSG ou autres impôts et taxes affectés (ITAF). La structure de leurs ressources, rapportée au financement des dispositifs en matière de retraite, permet d'évaluer la nature des recettes participant *in fine* à ce financement.

- **Structure des ressources des organismes contributeurs**

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*⁷, de taxe sur les organismes complémentaires et de préciput assurance vie⁸, 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 ITAF⁹. 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, et de façon plus marginale de contributions sur les avantages de retraite et préretraite et de taxes sur le tabac.

Ces trois organismes, déficitaires en 2011, ont bénéficié du concours financier de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (**CADES**)¹⁰ pour combler leur besoin de financement, sous forme d'une reprise de dette. Leurs déficits sont ainsi financés par l'emprunt contracté par la CADES sur les marchés financiers (au passif de la Caisse) et des réserves du Fonds de réserve des retraites (FRR) dont elle a bénéficié, ainsi que par divers produits, parmi lesquels, principalement, le produit des contributions sociales – 0,48 point de CSG et la CRDS –, une fraction des réserves du Fonds de réserve des retraites (FRR), et 1,3 point du prélèvement social sur les revenus du capital. Compte tenu de la nature spécifique des transferts ainsi opérés, ceux-ci seront considérés ici globalement, comme une recette « finale » à part entière, qualifiée de « reprise de dette », sans chercher à en identifier l'origine. De façon liée, la CADES ne sera pas identifiée comme un financeur.

⁶ Voir le document n° 2 du présent dossier.

⁷ Taxe sur les réserves de capitalisation des entreprises d'assurance.

⁸ Prélèvement de la CSG sur les contrats d'assurance vie multi-supports.

⁹ Les ITAF alloués à la CNAV financent essentiellement des allègements et exonérations de cotisations. Les cotisations prises en charge par l'État, qui ont un objectif similaire, leur sont ici incluses et non assimilées à des cotisations à part entière. Cette convention diffère donc de celle retenue dans les exercices réalisés précédemment (séances d'octobre 2012 et mai 2011), mais elle est cohérente avec celle adoptée dans le document n° 4 du présent dossier. Pour la CNAV, ces cotisations prises en charge par l'État représentent 8 % de la masse totale des ITAF qu'elle reçoit et représenteraient moins de 2 % si elles étaient incluses à la masse des cotisations.

¹⁰ Voir le document n° 9 du présent dossier.

- **Conventions d'affectation des recettes**

La structure de financement des dispositifs de solidarité de la CNAV par type de recettes peut être déterminée à partir de la structure des ressources de chaque organisme contributeur, moyennant des **hypothèses conventionnelles** relatives au fléchage de certaines de ces recettes vers les dispositifs de solidarité.

Deux cas polaires peuvent être envisagés :

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

Sous cette hypothèse, la structure des ressources finançant les dispositifs de solidarité est obtenue en pondérant la structure des ressources de chaque organisme par le poids de cet organisme dans le total des dépenses au titre des dispositifs de solidarité de la CNAV. Ainsi, par exemple, si le FSV finance 56 % de ces dépenses à la CNAV, chacune des recettes du FSV y contribue dans la même proportion. Ce cas se décline en deux variantes selon que l'on considère le financement du déficit comme une ressource, au même titre que les cotisations ou les ITAF.

Selon la convention retenue, les résultats peuvent être sensiblement différents. En effet, le FSV est le principal contributeur aux dispositifs de solidarité accordés par la CNAV en assurant 56 % de leur coût total pour le régime en 2011. Or la dette du FSV représente un cinquième de ses ressources, ce qui, ajouté à la dette de la CNAF et à celle de la CNAV à hauteur de leur contribution respective, représente au total 13 % du financement des dispositifs de solidarité. Dans ce cas, les cotisations financeraient 30 % des dispositifs de solidarité de la CNAV, les ITAF (dont la CSG) en finançant 57 %.

**Structure du financement des dispositifs de solidarité de la CNAV
par type de recettes, y compris le financement du déficit**

CNAF	Cotisations	5,1 Md€	63%
8,1 Md€	CSG	1,4 Md€	17%
34%	Autres ITAF	1,2 Md€	15%
	Reprise de dette	0,4 Md€	5%
FSV	CSG	7,3 Md€	55%
13,3 Md€	Autres ITAF	3,3 Md€	25%
56%	Reprise de dette	2,6 Md€	20%
CNAV	Cotisations	2,0 Md€	79%
2,6 Md€	Autres ITAF	0,4 Md€	14%
11%	Reprise de dette	0,2 Md€	7%

Cotisations	7,1 Md€	30%
CSG	8,7 Md€	36%
Autres ITAF	4,9 Md€	21%
Reprise de dette	3,2 Md€	13%

Source : calculs SGCOR. Montants 2011.

Dans l'hypothèse où la reprise de dette serait exclue des ressources affectées au financement des dispositifs de solidarité, les cotisations représenteraient 31 % des ressources finançant ces dispositifs à la CNAV, plus des deux tiers étant financé par les ITAF (44 % par la CSG).

Structure du financement des dispositifs de solidarité de la CNAV par type de recettes

CNAF 8,1 Md€ 34%	Cotisations CSG Autres ITAF	5,3 Md€ 1,5 Md€ 1,3 Md€	66% 18% 16%	Cotisations 7,5 Md€ 31%
FSV 13,3 Md€ 56%	CSG Autres ITAF	9,1 Md€ 4,2 Md€	69% 31%	CSG 10,6 Md€ 44%
CNAV 2,6 Md€ 11%	Cotisations Autres ITAF	2,2 Md€ 0,4 Md€	85% 15%	Autres ITAF 5,9 Md€ 24%

Source : calculs SGCOR. Montants 2011.

• Cas 2 : seules les recettes fiscales financent la solidarité

Si on suit la logique selon laquelle les cotisations financent prioritairement le pan contributif des prestations – pensions de retraite pour la CNAV, allocations familiales pour la CNAF –, le financement des dispositifs de solidarité de la CNAV serait assuré pour plus de la moitié par la CSG, pour 38 % par d'autres ITAF et la part résiduelle (6 %) par des cotisations.

Pour la CNAF, la CSG et les autres ITAF s'élèvent à 17,9 Md€, ce qui fait plus que couvrir le montant estimé des éléments de solidarité retraite pris en charge par la CNAF, qui s'élève à 8,1 Md€. Pour la CNAV, 10 des 11 Md€ d'impôts et taxes affectés – et de cotisations prises en charge par l'État – financent des allègements et exonérations de cotisations ou compensent les heures supplémentaires. En considérant que ces 10 Mds€ d'ITAF financent en priorité le pan contributif des prestations, le coût des dispositifs de solidarité restant à la charge de la CNAV, estimé à 2,6 Md€, devrait alors être financé par les cotisations pour 1,5 Md€, le reste (1,1 Md€) l'étant par les ITAF ne finançant pas les allègements et exonérations de cotisation.

Structure du financement des dispositifs de solidarité de la CNAV par type de recettes, priorité donnée aux recettes fiscales

CNAF 8,1 Md€ 34%	CSG Autres ITAF	4,3 Md€ 3,8 Md€	53% 47%	Cotisations 1,5 Md€ 6%
FSV 13,3 Md€ 56%	CSG Autres ITAF	9,1 Md€ 4,2 Md€	69% 31%	CSG 13,4 Md€ 56%
CNAV 2,6 Md€ 11%	Cotisations Autres ITAF	1,5 Md€ 1,1 Md€	58% 42%	Autres ITAF 9,0 Md€ 38%

Source : calculs SGCOR. Montants 2011.

Selon les hypothèses retenues – financement exclusif par des recettes fiscales ou financement par des recettes fiscales et les cotisations, voire la reprise de dette –, il apparaît que plus de la moitié des éléments de solidarité explicites accordés par la CNAV¹¹ sont financés *in fine* par la CSG et divers autres impôts et taxes affectés.

¹¹ Hors les dispositifs indiqués en introduction.

2. Le financement des dispositifs de solidarité des régimes complémentaires ARRCO-AGIRC

Une approche similaire à celle menée pour la CNAV peut être réalisée pour les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC.

Si on exclut les possibilités de départ anticipé au taux plein et les pensions de réversion, ces régimes prévoient essentiellement deux types de dispositifs de solidarité : les majorations de pension pour enfants et l'octroi de points en cas d'interruption d'activité, pour cause, entre autres, de chômage, de préretraite, de formation, ou pour raison de santé – maladie, maternité, invalidité notamment. La garantie minimale de points (GMP) prévue par l'AGIRC ne peut être assimilée à un dispositif de solidarité, dans la mesure où elle revient à appliquer une assiette minimale de cotisations : les points validés le sont donc toujours avec une contrepartie en termes de cotisation.

Les majorations de pension sont intégralement à la charge des régimes ARRCO et AGIRC ; elles ne font pas l'objet de compensation par le FSV comme c'est le cas pour la CNAV.

Les points accordés en cas d'interruption d'activité sont financés de façon diverse selon leur nature :

- les points accordés pour raison de santé ou au titre de l'aide familiale (congé parental, soutien familial...) sont pris en charge en propre par les régimes ;
- les points accordés au titre du chômage indemnisé sont partiellement financés sur une base contributive¹² : l'UNEDIC se substitue à l'employeur en assurant le versement des cotisations employeurs, qui correspondent à 60 % du coût des points inscrits – pourcentage d'appel compris, dont, pour l'AGIRC, ceux inscrits au titre de la GMP –, auxquelles s'ajoute une contribution salariale, qui consiste en un prélèvement de 3 % du salaire journalier de référence sur les allocations chômage ; les régimes gardent en revanche à leur charge le financement de la possibilité de partir à la retraite avant 65/67 ans sans minoration, puisqu'aucune cotisation à l'AGFF n'est alors prélevée ;
- les points accordés aux demandeurs d'emploi dans le cadre de l'Allocation de solidarité spécifique (ASS) ou de l'Allocation équivalent retraite (AER), aux personnes en préretraite financée par l'Etat (préretraite amiante, AS-FNE), ou encore aux anciens combattants d'Afrique du Nord, font l'objet d'une prise en charge par le FSV¹³.

Enfin, l'ARRCO et l'AGIRC n'appliquent pas les minorations de pension prévues pour les départs avant l'âge de 65/67 ans dès lors que la pension dans le régime de base est liquidée au taux plein. Ce dispositif articulant les conditions de départ à la retraite des régimes de base et complémentaires dans le secteur privé ne peut être considéré comme un dispositif de solidarité, car son financement est assuré par une cotisation spécifique¹⁴ versée à l'AGFF (Association pour la gestion du fonds de financement). En revanche, la reconnaissance de l'inaptitude par la CNAV et les trimestres validés au titre de la solidarité, tels que la MDA,

¹² À cet égard, la qualification usuelle de « points gratuits » peut être jugée impropre.

¹³ Cette prise en charge correspond au coût réel des cotisations de l'année N-2.

¹⁴ En tranche 1 (revenus jusqu'au plafond de la Sécurité sociale) : 0,8 % à la charge du salarié, 1,2 % à la charge de son employeur ; en tranche 2/B (entre 1 et 3 plafonds à l'ARRCO, entre 1 et 4 plafonds à l'AGIRC) : respectivement, 0,9 % et 1,3 %.

l'AVPF ou les périodes assimilées (PA), qui permettent d'atteindre la durée requise pour le taux plein avant l'âge d'annulation de la décote, engendrent des dépenses supplémentaires pour les régimes ARRCO et AGIRC (via l'AGFF, qui prend en charge ces prestations) sans contrepartie de cotisation.

En 2011, le montant versé par l'UNEDIC pour la prise en charge des cotisations chômage s'élève à 2,5 Md€ Il excède le montant des prestations supplémentaires versées par l'ARRCO et l'AGIRC au titre du chômage indemnisé, évalué par la DREES à moins de 100 M€ mais vraisemblablement sous-estimé en raison de données manquantes¹⁵. Si on suppose que cet excédent sert à financer prioritairement les prestations supplémentaires versées par ces régimes au titre de la solidarité, le reste à charge pour l'ARRCO et l'AGIRC n'est donc plus que de 1,8 Md€

Il apparaît alors que le coût des dispositifs de solidarité accordés par l'ARRCO et l'AGIRC, évalué en termes de prestations, est financé pour plus de la moitié par l'UNEDIC et pour une faible part par le FSV (moins de 6 %). Le reste à charge pour les régimes, qui concerne essentiellement les majorations de pension et l'octroi du taux plein avant 65/67 ans, représente de l'ordre de 40 % du coût total.

¹⁵ Voir le document n° 10 du présent dossier.

Financement des dispositifs de solidarité de l'ARRCO-AGIRC par financeur

Dispositif	Financeur	Coût du point de vue du financeur (prise en charge de cotisations ou de prestations) en 2011			Coût du point de vue de l'ARRCO-AGIRC en termes de supplément de prestations en 2011		
		Type de pec*	Coût par dispositif	Coût consolidé	Coût par dispositif	Coût consolidé	
Majorations de pension	ARRCO-AGIRC	prest	1,6 Md€	> 5,1 Md€ (65%)	1,6 Md€	> 4,5 Md€ (98%)	
Points maladie, maternité, invalidité, AT-MP	ARRCO-AGIRC	cotis	0,6 Md€		> 0,03 Md€ (a)		
Points congé parental, solidarité et soutien familiaux, ...	ARRCO-AGIRC	cotis	(?)				
Taux plein pour inaptitude	ARRCO-AGIRC	prest	1,7 Md€		1,7 Md€		
Taux plein dû à la MDA, aux PA et à l'AVPF	ARRCO-AGIRC	prest	1,2 Md€		1,2 Md€ + (?)		
Points chômage indemnisé	UNEDIC**	cotis	2,5 Md€	2,5 Md€ (32%)	< 0,1 Md€(b)	< 0,1 Md€ (2%)	
Points chômage ASS, AER	FSV	cotis	0,3 Md€	0,3 Md€ (4%)	< 0,01 Md€	< 0,01 Md€ (0,2%)	
Points combattants Afrique du Nord, détention provisoire	FSV	cotis					
Points préretraites amiante, FNE	FSV	cotis					
TOTAL			7,9 Md€ + (?)		4,6 Md€ + (?)		
Apports financiers en 2011					UNEDIC	2,5 Md€	< 54%
					FSV	0,3 Md€	< 6%
					ARRCO-AGIRC	Reste à charge > 1,8 Md€	> 40%

* pec : prise en charge. cotis : cotisations, prest : prestations.

** inclut la participation de 3 % du salaire journalier de référence prélevée sur les allocations chômage.

Sources :

sauf mention contraire précisée ci-après, pour les prises en charge de cotisations, les valeurs sont issues du rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale d'octobre 2012, pour leur correspondance en termes de prestations, l'évaluation est réalisée à partir des estimations de la DREES (document n° 10 du dossier).

(a) Estimation à partir de la proportion des points accordés pour raison de santé par l'ARRCO, telle qu'elle ressort de l'exploitation de l'EIC (Aubert et Croguennec, 2009¹⁶). L'hypothèse sous-jacente est une identité des coûts unitaires des points accordés pour raison de santé (maladie, maternité, invalidité) et des points accordés pour cause de chômage, préretraite ou formation.

(b) Coût vraisemblablement sous-estimé, du fait d'informations manquantes sur les points gratuits dans les données de l'échantillon interrégimes de retraités, utilisées par la DREES pour ses estimations (voir document n° 10 du dossier) et sur lesquelles se fonde le présent calcul.

L'ARRCO et l'AGIRC sont financés quasi exclusivement par les cotisations et le besoin de financement qu'ils ont présenté en 2011 (6 % de leurs ressources) a principalement été couvert par les réserves qu'ils avaient constituées. L'UNEDIC a également comme seule

¹⁶ Aubert P. et Croguennec Y. (2009), « Les trimestres acquis pour la retraite au titre des périodes assimilées et de l'assurance vieillesse des parents au foyer dans le régime général et les régimes alignés », DREES, Document de travail, Série statistiques n° 132 ; repris dans le document n°9 de la séance du COR du 25 mai 2011 : <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1532.pdf>

ressource les contributions des salariés et des employeurs¹⁷ et son besoin de financement en 2011 a été couvert par emprunt (4 % de ses ressources).

De fait, les dispositifs de solidarité accordés par l'ARRCO et l'AGIRC s'avèrent être financés à au moins 90 % par les cotisations vieillesse et chômage, quelle que soit la convention d'affectation des recettes retenue.

Structure du financement des dispositifs de solidarité de l'ARRCO-AGIRC par type de recettes, y compris le financement du déficit

UNEDIC 2,5 Md€ 54%	Cotisations	2,4 Md€	96%	Cotisations 4,1 Md€ 88%
	Emprunt	0,1 Md€	4%	
FSV 0,3 Md€ 6%	CSG et autres ITAF	0,1 Md€	80%	CSG et autres ITAF 0,2 Md€ 6%
	Reprise de dette	0,1 Md€	20%	
ARRCO-AGIRC 1,8 Md€ 40%	Cotisations	1,7 Md€	94%	Financement du déficit 0,3 Md€ 6%
	ITAF	0,01 Md€	0,3%	
	Utilisation des réserves	0,1 Md€	6%	

Source : calculs SGCOR. Montants 2011.

Structure du financement des dispositifs de solidarité de l'ARRCO-AGIRC par type de recettes

UNEDIC 2,5 Md€ 54%	Cotisations	2,5 Md€	100%	Cotisations 4,3 Md€ 93%
FSV 0,3 Md€ 6%	CSG et autres ITAF	0,3 Md€	100%	
ARRCO-AGIRC 1,8 Md€ 40%	Cotisations	1,8 Md€	99,7%	CSG et autres ITAF 0,3 Md€ 7%
	ITAF	0,01 Md€	0,3%	

Source : calculs SGCOR. Montants 2011.

Structure du financement des dispositifs de solidarité de l'ARRCO-AGIRC par type de recettes, priorité donnée aux recettes fiscales

UNEDIC 2,5 Md€ 54%	Cotisations	2,5 Md€	100%	Cotisations 4,2 Md€ 90%
FSV 0,3 Md€ 6%	CSG et autres ITAF	0,3 Md€	100%	
ARRCO-AGIRC 1,8 Md€ 40%	Cotisations	1,7 Md€	91%	CSG et autres ITAF 0,5 Md€ 10%
	ITAF	0,2 Md€	9%	

Source : calculs SGCOR. Montants 2011.

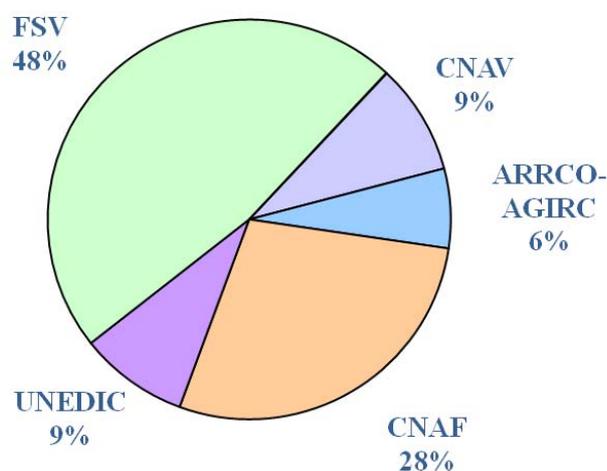
¹⁷ L'UNEDIC reçoit également la contribution de solidarité acquittée par les salariés – et de façon facultative par leur employeur – qui bénéficient de la garantie de l'emploi (agents de la fonction publique, de la Sécurité sociale...).

3. Le financement des dispositifs de solidarité des régimes de base et complémentaires des salariés du secteur privé, CNAV, ARRCO et AGIRC

- *Approche institutionnelle*

En 2011, sur un total de plus de 28,6 milliards d'euros (Md €), seulement 15 % du coût des dispositifs de solidarité accordés aux retraités du secteur privé, évalué en termes de prestations, reste à la charge des régimes eux-mêmes (9 % par la CNAV, 6 % par l'ARRCO-AGIRC¹⁸). Le FSV participe pour près de la moitié au financement de ces prestations supplémentaires, la CNAF pour 28 % et l'UNEDIC pour 9 %.

Financement des dispositifs de solidarité pour l'ensemble CNAV-ARRCO-AGIRC, par financeur



Source : calculs SGCOR. Montants 2011.

Sur ces quelques 29 Md€ de prestations, plus de 12 Md€ sont liés aux **droits familiaux de retraite** : selon les estimations réalisées ici, 5,3 Md€ sont liés aux majorations de pension accordées aux parents de trois enfants et plus, 4 Md€ à la majoration de durée d'assurance (MDA) et au moins 3 Md€ à l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), les coûts induits sur les régimes complémentaires restant à isoler du milliard d'euros de prestations supplémentaires générées par la non-application des minorations par ces régimes suite à la validation de trimestres (périodes assimilées ou AVPF) par la CNAV qui permettent l'octroi du taux plein.

La CNAF verse 8,1 Md€ à la CNAV pour l'AVPF et les majorations de pensions pour trois enfants et plus et contribue de fait pour les deux tiers au financement des droits familiaux pour l'ensemble des régimes des salariés du secteur privé, le reste à charge pour la CNAV représente près d'un cinquième de ce coût. L'ARRCO et l'AGIRC participent pour au moins

¹⁸ Comme signalé précédemment, la proportion pour l'ARRCO-AGIRC est toutefois vraisemblablement sous-estimée, du fait d'informations manquantes sur les points gratuits dans les données de l'échantillon interrégimes de retraités, utilisées par la DREES pour ses estimations (voir document n° 10) et sur lesquelles se fonde le présent calcul.

15 % aux dépenses induites par les droits familiaux, majoritairement pour les majorations de pensions qu'ils servent, mais également, de façon indirecte, en n'appliquant pas de minoration aux personnes dont les trimestres de MDA et/ou d'AVPF accordés par la CNAV permettent de valider la durée requise avant 65/67 ans.

**Coût des droits familiaux pour l'ensemble CNAV-ARRCO-AGIRC,
par financeur**

Dispositif	Financeur	Coût en termes de supplément de prestations	
Majorations de pension	CNAV <i>via</i> FSV	3,7 Md€	
	ARRCO-AGIRC	1,6 Md€	
MDA	CNAV	3,8 Md€	
	ARRCO-AGIRC	0,2 Md€	
AVPF	CNAV	3,0 Md€	
	ARRCO-AGIRC	?	
TOTAL		> 12,2 Md€	
Apports financiers	CNAV	8,1 Md€	< 66%
	CNAV (reste à charge)	2,3 Md€	< 19%
	ARRCO-AGIRC	> 1,8 Md€	> 15%

Source : calculs SGCOR. Montants 2011.

Les montants financiers que reçoivent les régimes de retraite au titre de la solidarité, en provenance du FSV, de la CNAV et de l'UNEDIC, qui correspondent pour certaines à des prises en charge de cotisations, excèdent le montant des prestations correspondantes versées aux retraités en 2011. Si on suppose que ces transferts financiers sont affectés par les régimes en priorité au financement des prestations supplémentaires liées aux dispositifs de solidarité, alors le reste à charge pour la CNAV s'élève à 2,3 Md€ et celui de l'ARRCO et de l'AGIRC à 1,8 Md€

Les **dispositifs de solidarité autres que les droits familiaux** représentent un coût de plus de 16 Md€, financé à plus de 80 % par le FSV. Le coût résiduel concerne essentiellement le minimum contributif, qui reste à la charge de la CNAV pour un montant évalué à 3,1 Md€ en 2011, mais qui est quasiment couvert par les versements du FSV qu'elle reçoit pour la prise en charge de cotisations – au titre du chômage notamment – et qui excèdent le coût actuel correspondant en termes de prestations.

De même, pour les régimes complémentaires, l'octroi du taux plein avant 65/67 ans, lié à la validation de périodes assimilées ou de la reconnaissance de l'inaptitude par la CNAV, dont le coût est évalué à 2,7 Md€ s'avère intégralement couvert par les versements effectués par l'UNEDIC au titre de la validation des périodes de chômage – ce dernier résultat étant toutefois fragile en raison de la sous-estimation du coût effectif des périodes de chômage, comme indiqué précédemment.

**Coût des dispositifs de solidarité autres que les droits familiaux
pour l'ensemble CNAV-ARRCO-AGIRC, par financeur**

Dispositif	Financeur	Coût en termes de supplément de prestations	
Minimum contributif	FSV	3,0 Md€	
	CNAV	3,1 Md€	
Périodes de maladie, maternité, invalidité, AT-MP	FSV	0,7 Md€	
	ARRCO-AGIRC	> 6,4 Md€ ^(a)	
Points congé parental, solidarité et soutien familiaux, ...	ARRCO-AGIRC		
Points combattants Afrique du Nord, détention provisoire	FSV		
	CNAV		
Périodes de chômage (indemnisé, solidarité et non indemnisé)	ARRCO-AGIRC		
	FSV		
Taux plein pour inaptitude	UNEDIC**	< 0,1 Md€	
	CNAV	1,3 Md€	
Préretraites amiante, FNE	ARRCO-AGIRC	1,7 Md €	
	FSV	< 0,01 Md€	
TOTAL	FCAATA	< 0,01 Md€	
		> 16,4 Md€	
Apports financiers	FSV	13,6 Md€	83%
	CNAV (reste à charge)	0,2 Md€	2%
	ARRCO-AGIRC (reste à charge)	0 Md€	0%
	UNEDIC	2,5 Md€	15%
	FCAATA	0,01 Md€	0%

Source : calculs SGCOR. Montants 2011.

** inclut la participation de 3 % du salaire journalier de référence prélevée sur les allocations chômage.

(a) inclut le coût pour la CNAV de l'octroi du taux plein lié aux trimestres AVPF, que l'on ne peut facilement isoler des 3 Md€ du coût total du dispositif pour la CNAV.

- **Approche par type de recettes**

Comme vu précédemment (1.2), la structure de financement des dispositifs de solidarité par type de recettes peut être appréciée sous plusieurs hypothèses relatives au fléchage sur certaines dépenses.

Compte tenu des ressources de chaque organisme contributeur aux régimes CNAV, ARRCO et AGIRC, et si l'on considère que chaque ressource finance tous les types de dépenses, il ressort que les dispositifs de solidarité accordés aux retraités du secteur privé en 2011 sont financés pour moitié par les ITAF – la CSG pour 31 %, d'autres ITAF pour 18 % – et pour près de 40 % par les cotisations versées à ces régimes de retraite, à la CNAF ou à l'UNEDIC. Les sources de financement de la dette (utilisation des réserves, recours à l'emprunt...) y participent pour un peu plus d'un dixième.

**Structure du financement des dispositifs de solidarité
de l'ensemble CNAV-ARRCO-AGIRC
par type de recettes, y compris le financement du déficit**

FSV 13,6 Md€ 47%	CSG Autres ITAF Reprise de dette	7,5 Md€ 3,4 Md€ 2,7 Md€	55% 25% 20%	Cotisations 11,2 Md€ 39%	
CNAF 8,1 Md€ 28%	Cotisations CSG Autres ITAF Reprise de dette	5,1 Md€ 1,4 Md€ 1,2 Md€ 0,4 Md€	63% 17% 15% 5%		CSG 8,9 Md€ 31%
CNAV 2,6 Md€ 9%	Cotisations Autres ITAF Reprise de dette	2,0 Md€ 0,4 Md€ 0,2 Md€	79% 14% 7%		Autres ITAF 5,0 Md€ 18%
ARRCO-AGIRC 1,8 Md€ 6%	Cotisations Autres ITAF Utilisation des réserves	1,7 Md€ 0,01 Md€ 0,1 Md€	94% 0,3% 6%		Financement du déficit 3,5 Md€ 12%
UNEDIC 2,5 Md€ 9%	Cotisations	2,4 Md€	96%		
	Emprunt	0,1 Md€	4%		

Source : calculs SGCOR. Montants 2011.

Si on considère que les sources de financement des déficits ne participent pas au financement des dispositifs de solidarité, les cotisations et les ITAF y contribuent dans des proportions qui restent proches : 41 % pour les cotisations, 38 % pour la CSG et 21 % pour les autres ITAF.

**Structure du financement des dispositifs de solidarité
de l'ensemble CNAV-ARRCO-AGIRC
par type de recettes**

FSV 13,6 Md€ 47%	CSG ITAF	9,3 Md€ 4,3 Md€	69% 31%	Cotisations 11,8 Md€ 41%	
CNAF 8,1 Md€ 28%	Cotisations CSG Autres ITAF	5,3 Md€ 1,5 Md€ 1,3 Md€	66% 18% 16%		CSG 10,8 Md€ 38%
CNAV 2,6 Md€ 9%	Cotisations Autres ITAF	4,7 Md€ 0,8 Md€	85% 15%		Autres ITAF 6,0 Md€ 21%
ARRCO-AGIRC 1,8 Md€ 6%	Cotisations Autres ITAF	1,8 Md€ 0,01 Md€	99,7% 0,3%		
UNEDIC 2,5 Md€ 9%	Cotisations	2,5 Md€	100%		

Source : calculs SGCOR. Montants 2011.

Enfin, si l'on estime que les cotisations financent les dispositifs de solidarité en dernier ressort, la priorité étant donnée aux recettes fiscales, la CSG et les autres ITAF – hormis ceux explicitement fléchés à la CNAV vers la compensation des heures supplémentaires, les allègements et exonérations de charges –, les recettes fiscales participent à ce financement pour plus de 80 %, la CSG pour 38 %, les autres ITAF pour 21 %. Les cotisations ne contribuent plus que pour un cinquième au financement des dispositifs de solidarité, à hauteur de 5,7 Md€, en provenance de l'ARRCO et l'AGIRC, et de l'UNEDIC, pour lesquels les ITAF ne couvrent pas le coût des dispositifs à leur charge.

**Structure du financement des dispositifs de solidarité
de l'ensemble CNAV-ARRCO-AGIRC
par type de recettes, priorité donnée aux recettes fiscales**

FSV 13,6 Md€ 47%	CSG Autres ITAF	9,3 Md€ 4,3 Md€	69% 31%
CNAF 8,1 Md€ 28%	CSG Autres ITAF	4,3 Md€ 3,8 Md€	53% 47%
CNAV 2,6 Md€ 9%	Cotisations Autres ITAF	1,7 Md€ 0,2 Md€	91% 9%
ARRCO-AGIRC 1,8 Md€ 6%	Cotisations Autres ITAF	1,7 Md€ 0,2 Md€	91% 9%
UNEDIC 2,5 Md€ 9%	Cotisations	2,5 Md€	100%

Cotisations 5,7 Md€ 20 %
CSG 13,6 Md€ 48%
Autres ITAF 9,3 Md€ 33%

Source : calculs SGCOR. Montants 2011.