

Le dossier en bref

Préparé par le secrétariat général du Conseil, sous la direction du président du COR

Pourquoi ce sujet ?

Le système de retraite français, qui est le fruit de l'histoire sociale et de choix catégoriels, se caractérise par une multiplicité de régimes obligatoires – de base et complémentaires. Après un examen du système dans sa globalité – architecture, gouvernance et financement – notamment au regard des autres pays, le présent dossier examine les nombreux liens financiers entre régimes, qui sont une contrepartie au choix d'un système éclaté. Certains transferts visent à compenser notamment les disparités démographiques entre régimes de base (les transferts de compensation, en deuxième partie), d'autres 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'adossement (troisième partie). Enfin, les transferts liés au Fonds de solidarité vieillesse (FSV), qui sont nombreux et ont beaucoup évolué, sont analysés en dernière partie.

I. Quelle est l'architecture globale du système de retraite ?

- **Comment est structuré et gouverné le système de retraite français ?** Ce système est composé de multiples régimes obligatoires, gérés par des organismes de sécurité sociale, des institutions de retraite complémentaire ou par l'État ([documents n° 2 et 2bis](#)).
- **Comment est-il financé ?** Les cotisations représentent la principale ressource du système de retraite mais son financement est de plus en plus fiscalisé (12 % d'impôts et taxes affectés en 2016). Outre les impôts finançant la solidarité *via* le FSV et ceux compensant le déclin démographique de certains régimes, d'autres ont de plus en plus été affectés aux régimes de retraite pour compenser les allègements de cotisations sociales ([document n° 3](#)).
- **Et comment se compare-t-il aux systèmes étrangers ?** La France se classe, avec l'Allemagne ou l'Espagne par exemple, 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 ([document n° 4](#)).

II. Quels sont les enjeux et questions autour des transferts de compensation ?

- **Quels sont les objectifs de la compensation et les montants financiers en jeu ? Quels régimes contribuent/reçoivent ?** La compensation vise notamment à neutraliser entre les régimes l'impact financier des écarts démographiques. Elle a conduit à redistribuer au total 7,8 Md€ en 2015, des régimes favorisés démographiquement (CNAV pour 4,9 Md€, CNRACL pour 1,4 Md€, CNAVPL pour 0,6 Md€) vers les moins favorisés (3,3 Md€ pour les exploitants agricoles, 2,3 Md€ pour les salariés agricoles, 1,8 Md€ pour le RSI) ([document n° 5](#)).
- **Quelles sont les pistes d'évolution ?** Le mécanisme de compensation repose sur la comparaison des situations démographiques des régimes. Cette comparaison pose la question des indicateurs pour mesurer ces situations ([document n° 6](#)). Le COR a par ailleurs consacré son dixième rapport à l'analyse de la compensation, en en présentant les justifications et des pistes d'amélioration (prise en compte des durées d'affiliation, etc.) dont les simulations ont mis en lumière la forte sensibilité des transferts aux choix retenus ([document n° 7](#)).

- **En quoi la liquidation unique dans les régimes alignés (LURA) va-t-elle changer les transferts de compensation ?** La LURA augmente les montants moyens versés par les régimes (représentant des carrières plus complètes) et diminue le nombre de pensions versées, ce qui affecte les paramètres de calcul de la compensation. Si, en 2015, tous les assurés avaient été soumis à la LURA, certains régimes auraient contribué davantage (notamment la CNRACL), d'autres reçu plus (surtout la MSA exploitants) et le régime de la Fonction publique d'État (FPE) aurait basculé du statut de régime contributeur à celui de bénéficiaire ([document n° 8](#)).

III. Quels sont les autres liens financiers entre régimes ?

- **Quels régimes sont intégrés financièrement à la CNAV ?** La CAVIMAC (besoin de financement de 130 M€ en 2015), le régime des salariés agricoles (excédent de 589 M€ en 2015) et le RSI (besoin de financement de 1,1 Md€ en 2015) sont intégrés financièrement à la CNAV. En prenant à sa charge le solde financier de ces régimes, la CNAV a vu son financement évoluer, avec notamment l'affectation de C3S suite à l'intégration du RSI ([document n° 9](#)).
- **Quelles sont les conséquences financières des changements de frontière entre régimes ?** Des populations d'affiliés peuvent basculer d'un régime à l'autre et impliquer des transferts entre régimes. C'est le cas des transferts de décentralisation qui ont augmenté le nombre d'affiliés à la CNRACL et diminué celui de la FPE ([documents n° 10 et 11](#)). C'est aussi le cas de l'application de l'article 51 de la loi du 20 janvier 2014, qui précise que le critère d'affiliation à l'AGIRC et à l'ARRCO ou à l'IRCANTEC est désormais la nature juridique du contrat de travail, selon que ce contrat est de droit privé ou de droit public ([document n° 12](#)).
- **Quels sont les liens financiers induits par les intégrations et adossements ?** Des régimes de petite taille (Compagnie général des eaux, Caisse d'épargne, CCIP, etc.) ont été successivement intégrés à la CNAV et, en 2005, la CNIEG a été adossée à la CNAV, à l'ARRCO et à l'AGIRC. Dans les deux cas, des droits d'entrée liés au principe de neutralité financière pour les régimes d'accueil sont prévus. D'autres flux financiers ont lieu entre le régime adossé et les régimes d'accueil, qui reconstituent les flux de cotisations et de pensions comme si les assurés du régime adossé relevaient des régimes d'accueil ([document n° 13 et 14](#)).

IV – Quels sont liens financiers entre les régimes et le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) ?

- **Comment ont évolué les missions du FSV ?** À sa création en 1993, le FSV finançait un nombre limité de dispositifs de solidarité mais son périmètre d'intervention s'est progressivement agrandi : périodes de chômage dans les régimes complémentaires, maladie, maternité, invalidité, AT-MPT, puis périodes de stages et formation professionnelle. La réforme de 2010 a en outre élargi son champ au-delà de la stricte solidarité nationale en lui confiant une partie du financement du minimum contributif ([documents n° 15 et 16](#)).
- **Et maintenant, où en est le FSV ?** La nécessité de se conformer à la décision de la CJUE relative à l'affectation de prélèvement sur les revenus du capital a conduit à isoler (LFSS 2016) puis retirer progressivement (LFSS 2017) le minimum contributif du champ d'intervention du FSV, ce qui a conduit recentrer davantage le FSV sur le cœur des dispositifs de solidarité. Cette clarification se retrouve dans ses ressources, assises sur les revenus du capital. Reste entre autres la question de son périmètre d'intervention en termes de régimes affectataires ([document n° 15](#)).
- **Les prises en charge de cotisation au titre du chômage sont-elles correctement calibrées ?** Le FSV compense les périodes de chômage à la CNAV sous forme de prise en charges de cotisations. Comparé aux dépenses supplémentaires futures que représenteront les périodes assimilées chômage lorsque les assurés partiront à la retraite, ce transfert immédiat apparaît approprié pour un taux d'actualisation égal à l'inflation majorée de 0,15 point ([document n° 17](#)).