

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 22 mars 2018 à 9h30

« Contributivité, redistributions et solidarité : une mise à plat »

|                       |
|-----------------------|
| <b>Document N° 11</b> |
|-----------------------|

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

**Le financement des dispositifs de solidarité  
des salariés du secteur privé**

*Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites*



## **Le financement des dispositifs de solidarité des salariés du secteur privé**

Le système de retraite français comprend un grand nombre de dispositifs de solidarité, notamment dans les régimes de base et complémentaires des salariés du secteur privé et contractuels de la fonction publique (CNAV et MSA-salariés pour les régimes de base, AGIRC-ARRCO et IRCANTEC pour les régimes complémentaires). Ces dispositifs accordent, sans lien direct avec les cotisations versées, des droits à retraite sous différentes formes (majorations de montant de pension, trimestres ou points attribués, etc.).

Ces droits sont accordés dans diverses circonstances, en particulier au titre des enfants (allocation vieillesse des parents au foyer – AVPF – à la CNAV, majorations de durée d'assurance – MDA – à la CNAV et à la MSA salariés et majorations de montant de pension pour les parents de trois enfants et plus ou pour enfant(s) à charge dans les régimes de base et complémentaires), en raison de la faiblesse des salaires (minimum contributif dans les régimes de base) ou en contrepartie des périodes de chômage, maladie, maternité, invalidité, etc. (périodes assimilées ou points dits « gratuits »).

Les dispositifs de solidarité considérés ici sont les minima de pension<sup>1</sup>, 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<sup>2</sup>, les possibilités de surcotisation ou de cotisations volontaires à tarif préférentiel, ainsi que la réversion.

Ces dispositifs de solidarité jouent un rôle important dans le système de retraite français : en 2016, parmi les 174,3 milliards d'euros (Md€) de pensions de droit direct versées par les régimes de retraite des salariés du secteur privé et contractuels de la fonction publique, près d'un cinquième serait attribuable aux dispositifs de solidarité. Leur poids est plus important dans les régimes de base, où il est estimé à plus d'un quart des droits directs, que dans les régimes complémentaires, où il est estimé à un peu plus de 11 %.

Le financement des dispositifs de solidarité peut être externe, les régimes recevant des transferts en provenance d'autres organismes en contrepartie des droits attribués. Ces financements sont principalement assurés par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), la CNAF et l'UNEDIC. Dans les autres cas, l'absence d'une ressource spécialement affectée aux dispositifs signifie que ces derniers sont financés par les ressources générales des régimes, au même titre que les prestations versées au titre des contributions passées.

La présente note vise à fournir une vue globale du coût en 2016 des dispositifs de solidarité et de leur financement, à la fois en termes institutionnels et par type de recettes, pour la CNAV et la MSA-salariés (régimes de base) et pour les régimes AGIRC-ARRCO et IRCANTEC (régimes complémentaires). Elle montre la diversité et l'imbrication des sources de financement, rendant les transferts peu lisibles. L'interprétation du lien entre le « financeur »

---

<sup>1</sup> Les minima de pension ne sont pas traités dans les autres documents de la séance.

<sup>2</sup> Les départs anticipés pour carrière longue ne sont pas intégrés aux dispositifs de solidarité, en considérant qu'ils relèvent plutôt de la logique contributive (en bénéficient ceux qui ont longtemps contribué au système de retraite).

et l'utilisation des fonds alloués semble davantage respecter une logique d'empilement des allocations corrigées au gré des LFSS que celle d'une logique fonctionnelle.

La démarche consiste dans un premier temps à clarifier le financement, reçu ou pris en charge par les régimes eux-mêmes, des prestations versées selon les différents dispositifs : droits familiaux, validation de droits pour les périodes hors de l'emploi, possibilités de départ au taux plein avant 67 ans sans avoir la durée requise et minimum contributif.

Dans un second temps, la structure des ressources de chaque organisme financeur est utilisée pour fournir une estimation de la structure globale du financement des dispositifs de solidarité par type de recettes.

### **1. Le financement des prestations versées au titre de la solidarité dans les régimes de base et les régimes complémentaires : approche institutionnelle**

Le coût en termes de prestations est relativement simple à chiffrer si le dispositif consiste en un supplément de pension, forfaitaire ou proportionnel, comme c'est le cas de la majoration de pension pour trois enfants et plus par exemple.

Il est beaucoup plus difficile à évaluer quand il consiste en un supplément de droits à retraite valorisés au moment de la liquidation et non du fait générateur, ce qui est notamment le cas des majorations de durée d'assurance ou des trimestres assimilés pour les périodes hors de l'emploi dans les régimes en annuités<sup>3</sup>. Contrairement aux régimes en points ou en comptes notionnels, où les droits apportent nécessairement un supplément de pension et dont la contrepartie, sous forme de montant de cotisation, est en théorie identifiable (voir le **document n° 12**), le coût effectif d'un trimestre validé au titre de la solidarité est plus ou moins élevé selon son « utilité ». Ainsi, le coût effectif d'un tel trimestre 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. À l'inverse, ce coût peut être élevé, voire supérieur aux cotisations reçues par la régime à ce titre, si ce trimestre s'avère *in fine* « très utile », en permettant, par exemple, de remplir plus tôt les conditions du taux plein, voire de bénéficier du minimum contributif à ce titre (voir les **documents n° 9 et 10**).

L'évaluation de ces montants versés au titre des dispositifs de solidarité a été effectuée à partir des données de l'EIR<sup>4</sup> 2012 de la DREES. Cette source permet de décomposer les différents éléments de la pension de retraite versée par les régimes ainsi que les principaux paramètres intervenant dans le calcul des pensions<sup>5</sup>. Cette décomposition est ensuite appliquée sur les montants de pension de 2016. De manière conventionnelle, les évaluations sont réalisées à 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 les résultats quantitatifs doivent donc être considérés avec précaution eu égard aux conventions retenues pour les évaluations.

---

<sup>3</sup> Ces dispositifs ont également des effets induits dans les régimes complémentaires qui lient leurs conditions de départ à taux plein à celles des régimes de base.

<sup>4</sup> Échantillon inter régimes de retraités.

<sup>5</sup> Échantillon inter régimes de retraités (voir DREES, [Dossier Solidarité Santé n° 72](#), janvier 2016).

Dans le cas d'un financement extérieur, le financement consiste :

- soit à une prise en charge de prestations (compensation des dépenses supplémentaires au moment où elles sont versées) : c'est notamment le cas de la prise en charge par la CNAF des majorations de pension dans les régimes de base ou de celle d'une partie du minimum contributif par le FSV ;
- soit à une prise en charge de cotisations (versement au régime de l'équivalent d'une cotisation au moment du fait générateur) : dans ce cas, les organismes financeurs (CNAF pour l'AVPF, FSV et UNEDIC pour le chômage) se « substituent » à l'employeur pour verser des cotisations aux régimes de retraite<sup>6</sup>.

Le financement des dispositifs de solidarité en 2016 est supérieur au montant des prestations correspondantes à ces dispositifs versées aux retraités cette même année. Ce surcroît provient du financement de certains dispositifs par la prise en charge des cotisations. Or, il existe un décalage temporel logique entre le versement de ces cotisations et le moment où elles donneront lieu à prestations. L'écart est d'autant plus important que les évolutions du dispositif et/ou de son occurrence ont été importantes dans les décennies précédant le versement des prestations correspondantes. C'est notamment le cas de la validation des périodes de chômage : les transferts en provenance du FSV 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<sup>7</sup>.

Il en est de même pour les droits familiaux, en raison de la montée en charge de l'AVPF mise en place en 1972 : en 2016, la CNAF a ainsi versé l'équivalent de 5,1 Md€ de cotisations alors que, dans le même temps, les pensions versées à ce titre par la CNAV se sont élevées à 2 Md€ une partie des retraités n'ayant bénéficié que partiellement du dispositif.

### ***1.1 Le financement des droits familiaux***

Dans les régimes de bases, des droits sont accordés au titre de la naissance et de l'éducation des enfants (majoration de durée d'assurance –MDA-, assurance vieillesse des parents au foyer –AVPF- majoration de montant de pension pour trois enfants ou plus). Les régimes complémentaires, versent, quant à eux, des majorations de pensions pour trois enfants et plus ou pour enfants à charge. En outre, les conditions de liquidation dans les régimes complémentaires sont alignées sur celles des régimes de base<sup>8</sup>. La prise en compte des trimestres validés au titre de la MDA ou de l'AVPF, qui permettent d'atteindre la durée requise pour le taux plein avant l'âge d'annulation de la décote, engendrent également des dépenses supplémentaires pour les régimes complémentaires sans contrepartie de cotisation.

En 2016, sur les presque 33,6 Md€ de pensions de droit direct liées aux dispositifs de solidarité, pratiquement 13 Md€ étaient liés aux droits familiaux de retraite selon les estimations réalisées par le COR pour les régimes des salariés du secteur privé et des contractuels de la fonction publique : 5,7 Md€ ont été accordés au titre des majorations de

---

<sup>6</sup> À noter qu'avant 1996, les points attribués au titre du chômage dans les régimes AGIRC et ARRCO faisaient l'objet d'un remboursement sur la base d'une prise en charge de prestations et non de cotisations.

<sup>7</sup> Voir le **document n° 16** de la séance du 29 mars 2017.

<sup>8</sup> Même si le taux plein est à 67 ans à l'AGIRC-ARRCO, les assurés ayant liquidé leur pension dans les régimes de base liquident dans les mêmes conditions leur pension complémentaire. 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, à l'AGIRC-ARRCO, est assuré par une cotisation spécifique versée à l'AGFF (Association pour la gestion du fonds de financement).

pension aux parents de trois enfants et plus, 4,5 Md€ au titre de la majoration de durée d'assurance et 2 Md€ à celui de l'AVPF.

Dans les régimes de base CNAV et MSA salariés, les majorations de pension pour les parents de trois enfants ou plus et l'AVPF sont financés par la CNAF alors que les MDA restent à leur charge. Ces dispositifs ne donnent lieu à aucun financement spécifique dans les régimes complémentaires.

La CNAF a ainsi versé 9,3 Md€ aux régimes de base des salariés du privé pour les majorations de pension et l'AVPF alors que, dans le même temps, ces régimes versaient l'équivalent de 6,2 Md€ de prestations pour ces dispositifs. Cet excédent de ressources provient de l'AVPF, dont la prise en charge consiste en un versement d'équivalent de cotisations de la CNAF à la CNAV (pour 5,1 Md€) alors que ce dispositif, mis en place en 1972 n'a que partiellement bénéficié aux retraités ; son coût en termes de prestations est évalué à 2,0 Md€.

### Coût en termes de prestations des droits familiaux et apports financiers en millions d'euros (2016)

| Dispositif                                   | Financier                  | Régimes de base | Régimes compl. | Ensemble des régimes |
|--|----------------------------|-----------------|----------------|----------------------|
| <b>COÛT EN TERMES DE PRESTATIONS VERSÉES</b> |                            |                 |                |                      |
| Majorations de pensions pour enfant          | CNAF                       | 4 228           |                | 5 651                |
|  | AGIRC-ARRCO + IRCANTEC     |                 | 1 423          |                      |
| MDA <sup>(1)</sup>                           | CNAV + SA                  | 4 263           |                | 4 545                |
|  | AGIRC-ARRCO + IRCANTEC     |                 | 282            |                      |
| AVPF <sup>(2)</sup>                          | CNAF                       | 2 030           |                | 2 704                |
|  | AGIRC-ARRCO + IRCANTEC     |                 | 674            |                      |
| <b>Total</b>                                 |                            | <b>10 521</b>   | <b>2 379</b>   | <b>12 900</b>        |
| <b>APPORTS FINANCIERS</b>                    |                            |                 |                |                      |
| Majorations de pension                       | CNAF                       | 4 228           |                | 4 228                |
| AVPF*  | CNAF                       | 5 068           |                | 5 068                |
| MDA  | CNAV + SA (reste à charge) | 1 225           |                | 1 225                |
| Majorations de pension, MDA et AVPF          | AGIRC-ARRCO + IRCANTEC     |                 | 2 379          | 2 379                |
| <b>Total</b>                                 |                            | <b>10 521</b>   | <b>2 379</b>   | <b>12 900</b>        |

<sup>(1)</sup> MDA = majorations de durée d'assurance.

<sup>(2)</sup> AVPF = allocation vieillesse des parents au foyer.

<sup>(3)</sup> Inclut le taux plein accordé dans les régimes complémentaires par le biais des périodes assimilées validées dans les régimes de base.

\* Prise en charge de cotisations pour l'AVPF.

Lecture : en 2016, les droits familiaux ont représenté un supplément de pension de l'ordre de 10 521 millions d'euros pour les régimes de base. Parmi ces droits, les majorations de pension pour enfants et la validation de trimestres au titre de l'AVPF bénéficient d'une prise en charge de la CNAF, qui a ainsi versé 9 296 millions d'euros aux régimes de base alors que le coût de ces dispositifs est évalué à 4 228 + 2 030 millions d'euros. Le reste à charge des régimes de base est donc évalué à 1 225 millions d'euros alors que le coût des prestations dues aux MDA (pris en charge en propre) est évalué à 4 263 millions d'euros.

Champ : régimes des salariés du secteur privé et contractuels de la fonction publique.

Sources : commission des comptes de la Sécurité sociale 2017 et calculs COR à partir de Drees, EIR2012.

Ce surcroît de ressources affectées aux majorations de pension et à l'AVPF dont bénéficient la CNAV et la MSA salariés contribue alors de fait au financement de leurs autres dépenses, qui sont *a priori* à leur charge. En supposant conventionnellement que ce surcroît est exclusivement affectées aux autres droits familiaux (en l'occurrence les MDA) et non au versant contributif des pensions, la CNAF aurait alors contribué pour un peu plus des trois quarts au financement des droits familiaux pour l'ensemble des régimes des salariés du secteur privé et des contractuels de la fonction publique, les régimes de base à hauteur de 10 % (reste à charge) et les régimes complémentaires pour environ 15 %.

## ***1.2 Le financement des autres dispositifs de solidarité***

Les dispositifs de solidarité autres que les droits familiaux sont principalement de trois ordres. En premier lieu, certaines périodes d'inactivité sont assimilées à des périodes de cotisation en cas notamment de maladie et d'accident du travail, d'invalidité, de chômage ou de service national et donnent lieu à attribution de trimestres, sans qu'un salaire soit reporté au compte de l'assuré<sup>9</sup> dans les régimes de base. Ces périodes donnent également lieu à attribution de points dans les régimes complémentaires. En second lieu, les personnes reconnues inaptes ou encore en cas d'exposition à l'amiante peuvent faire valoir leurs droits à taux plein à l'âge légal sans condition de durée d'assurance (régimes de base et régimes complémentaires). Enfin, la CNAV et la MSA salariés prévoient de relever les pensions liquidées à taux plein à un montant minimal dit « minimum contributif », fonction de la durée d'assurance validée dans le régime. Aucun dispositif similaire n'existe dans les régimes complémentaires<sup>10</sup>.

Les dispositifs de solidarité autres que les droits familiaux ont représenté en 2016 un coût de 20,6 Md€ pour les régimes des salariés du secteur privé et contractuels de la fonction publique, dont 10,6 Md€ dus aux droits attribués au titre des périodes hors de l'emploi, 8,1 Md€ au titre du minimum contributif et 1,7 Md€ à l'octroi du taux plein pour inaptitude.

Dans les régimes de base, les périodes assimilées hors de l'emploi sont financés par le FSV, créé en 1993 pour assurer le financement d'un nombre limité de dispositifs de solidarité. Depuis, ses missions ont beaucoup évolué<sup>11</sup>. À partir du début des années 2000, son périmètre 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 donnant lieu à versement d'une allocation de solidarité à l'AGIRC-ARRCO (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*<sup>12</sup>.

Ces évolutions se sont retrouvées dans l'architecture du fonds (avec la création puis la suppression de sections dédiées), ainsi que dans son financement. Néanmoins, suite à l'arrêt de Ruyter la Cour de justice de l'Union européenne, les évolutions récentes ont conduit à

---

<sup>9</sup> Depuis la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, la validation d'un trimestre au titre de l'accouchement donne lieu à un report au compte de l'assurée des indemnités journalières maternité à hauteur de 125 %.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Voir le [document n° 15](#) de la séance du 29 mars 2017.

<sup>12</sup> Voir le [document n° 16](#) de la séance du 29 mars 2017.

clarifier la situation du FSV et à le recentrer davantage sur le cœur des dispositifs de solidarité<sup>13</sup>.

La LFSS pour 2016 a 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.

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. Ainsi, le FSV n'intervient que de manière résiduelle dans le financement des périodes de chômage dans les régimes complémentaires où les points accordés au titre du chômage indemnisé sont financés par l'UNEDIC sur une base contributive<sup>14</sup>. Seuls les points accordés aux demandeurs d'emploi dans le cadre de l'Allocation de solidarité spécifique (ASS) et/ou d'une Allocation spécifique en attendant la retraite<sup>15</sup> font l'objet d'une prise en charge par le FSV. Les points accordés pour raison de santé ou au titre de l'aide familiale<sup>16</sup> (congé parental, soutien familial, etc.) sont uniquement pris en charge en propre par les régimes. Il en est de même de l'impact induit par le bénéfice anticipé du taux plein qui peut être lié à la validation de ces périodes.

Les transferts financiers dont ces régimes bénéficient au titre des éléments de solidarité se sont établis à près de 20,4 Md€, dont 16,9 Md€ en provenance du FSV et 3,4 Md€ en provenance de l'UNEDIC. D'autres financeurs, tels la branche « accidents du travail et maladies professionnelles » ou le fonds pénibilité (disparu en 2017) interviennent de façon beaucoup plus marginale.

Le financement des dispositifs liés à la validation de droits pour les périodes hors de l'emploi est supérieur en 2016 au montant de prestations correspondantes versées. Cet écart provient essentiellement du chômage du fait du décalage temporel existant entre les cotisations reçues par les régimes au titre du chômage actuel et les pensions versées à ce titre pour les périodes antérieures caractérisées par des taux de chômage plus faibles<sup>17</sup>.

En considérant que les régimes affectent ce surcroît de ressources au financement des autres dispositifs de solidarité (hors droits familiaux), le FSV financerait alors pratiquement 82 %

---

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> L'UNEDIC se substitue à l'employeur en assurant le versement des cotisations employeurs (hors AGFF pour les salariés du privé), qui correspondent à 60 % du coût des points inscrits, auxquelles s'ajoute une contribution salariale, qui consiste en un prélèvement de 3 % du salaire journalier de référence sur les allocations chômage. À cet égard, la qualification usuelle de « points gratuits » peut être jugée impropre. Pour en savoir plus, voir « [Le financement des droits à retraite complémentaire au titre du chômage indemnisé en 2015](#) », Agirc-Arrco, Les cahiers Études et Statistiques, n° 3, octobre 2017.

<sup>15</sup> Allocation équivalent retraite (AER), Allocation transitoire de solidarité (ATS) ou prime transitoire de solidarité (PTS).

<sup>16</sup> À l'IRCANTEC uniquement.

<sup>17</sup> Voir le [document n° 16](#) de la séance du 29 mars 2017.



des dispositifs de solidarité liés aux aléas de carrière et faibles rémunérations, l'UNEDIC un peu plus de 16 %, les régimes de base 5 % (reste à charge). La contribution nette des régimes complémentaires serait, quant à elle, négative.

### Coût en termes de pension des droits familiaux pour l'ensemble des et apports financiers, en millions d'euros (2016)

| Dispositif   | Financeur                               | Régimes de base | Régimes compl. | Ensemble des régimes |
|--|---|-----------------|----------------|----------------------|
| <b>COÛT EN TERMES DE PRESTATIONS VERSÉES</b>   |   |                 |                |                      |
| Droits attribués au titre des périodes de chômage <sup>(3)</sup>   | FSV                                     | 8 184           | 2 531          | 10 715               |
|  | UNEDIC                                  |                 |                |                      |
| Droits attribués au titre des autres périodes hors de l'emploi <sup>(3)</sup>  | AGIRC-ARRCO + IRCANTEC                  |                 |                |                      |
|  | FSV                                     |                 |                |                      |
| Taux plein inaptitude  | AGIRC-ARRCO + IRCANTEC                  | 1 377           | 361            | 1 738                |
|  | CNAV + SA                               |                 |                |                      |
| Départs anticipés, pénibilité, etc.  | Autres fonds                            | 31              | 24             | 55                   |
|  | AGIRC-ARRCO + IRCANTEC                  |                 |                |                      |
| Minimum contributif  | FSV                                     | 8 174           |                | 8 174                |
|  | CNAV + SA                               |                 |                |                      |
| <b>Total</b>   |   | <b>17 765</b>   | <b>2 917</b>   | <b>20 682</b>        |
| <b>APPORTS FINANCIERS</b>  |   |                 |                |                      |
| PA hors de l'emploi*, points chômage*, minimum contributif   | FSV                                     | 16 541          | 337            | 16 878               |
| Départs anticipés, pénibilité, etc.*   | Autres fonds                            | 142             |                | 142                  |
| Points chômage indemnisé   | UNEDIC                                  |                 | 3 376          | 3 376                |
| Taux plein inaptitude, minimum contributif   | CNAV + SA (reste à charge)              | 1 082           |                | 1 082                |
| Points pour les périodes hors de l'emploi (hors chômage), effet induit des PA sur le taux plein, taux plein anticipé | AGIRC-ARRCO + IRCANTEC (reste à charge) |                 | 796            | 796                  |
| <b>Total</b>   |   | <b>17 765</b>   | <b>2 917</b>   | <b>20 682</b>        |

<sup>(1)</sup> MDA = majorations de durée d'assurance

<sup>(2)</sup> AVPF = allocation vieillesse parents au foyer

<sup>(3)</sup> Inclut le taux plein accordé dans les régimes complémentaires par le biais des périodes assimilées validées dans les régimes de base.

\* Prise en charge de cotisations.

Lecture : en 2016, les dispositifs de solidarité (hors droits familiaux) ont représenté un supplément de pension de l'ordre de 17 765 millions d'euros pour les régimes de base. Parmi ces droits, la validation de périodes hors de l'emploi et une partie forfaitaire du minimum contributif bénéficient d'une prise en charge du FSV de l'ordre de 16 541 M€ alors que leur coût en termes de prestation est évalué à 8 184 M€. Le reste à charge des régimes de base est alors estimé à 1 082 M€ pour les mesures de départs au titre de l'inaptitude et du minimum contributif alors que leur coût en termes de prestations est estimé à 9 551 M€ pour ces régimes.

Champ : régimes des salariés du secteur privé et contractuels de la fonction publique.

Sources : commission des comptes de la Sécurité sociale 2017 et calculs COR à partir de Drees, EIR2012.

### 1.3 Le financement de l'ensemble des dispositifs de solidarité

Au total, en 2016, sur un total de 33,6 Md € de pensions versées au titre de la solidarité, seulement 15 % du coût des dispositifs de solidarité accordés aux retraités du secteur privé,

évalué en termes de prestations, resterait à la charge des régimes eux-mêmes (7 % pour les régimes de base, moins de 5 % pour les régimes complémentaires). Le FSV participerait pour la moitié au financement de ces prestations supplémentaires, la CNAF pour 28 % et l'UNEDIC pour 10 %.

### Apports financiers liés aux dispositifs de solidarité en 2016, par financeur

| Financeur                               | Coût en termes de supplément de pension |               |                         |               |                      |               |
|---|---|---------------|-------------------------|---------------|----------------------|---------------|
|   | Régimes de base                         |               | Régimes complémentaires |               | Ensemble des régimes |               |
|   | M€                                      | %             | M€                      | %             | M€                   | %             |
| FSV                                     | 16 541                                  | 58,5%         | 337                     | 6,4%          | 16 878               | 50,3%         |
| CNAF                                    | 9 296                                   | 32,9%         |                         | 0,0%          | 9 296                | 27,7%         |
| UNEDIC                                  |   |               | 3 376                   | 63,7%         | 3 376                | 10,1%         |
| Autres fonds                            | 142                                     | 0,5%          |                         |               | 142                  | 0,4%          |
| CNAV + SA (reste à charge)              | 2 307                                   | 8,2%          |                         |               | 2 307                | 6,9%          |
| AGIRC-ARRCO + IRCANTEC (reste à charge) |   |               | 1 583                   | 29,9%         | 1 583                | 4,7%          |
| <b>Ensemble</b>                         | <b>28 285</b>                           | <b>100,0%</b> | <b>5 296</b>            | <b>100,0%</b> | <b>33 581</b>        | <b>100,0%</b> |

Champ : régimes des salariés du privé et contractuels de la fonction publique

Sources : commission des comptes de la Sécurité sociale 2017 et calculs COR à partir de Drees, EIR2012.

## 2. Le financement des prestations versées au titre de la solidarité dans les régimes de base et les régimes complémentaires : approche par type de recettes

À l'instar des régimes de retraite, 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). En cas de déficit, les régimes ou organismes financeurs peuvent également avoir recours à l'emprunt (cas de l'UNEDIC en 2016) ou utiliser leurs réserves (cas de l'AGIRC-ARRCO).

La structure des ressources des régimes et des organismes financeurs, rapportée au financement des dispositifs en matière de retraite, permet d'évaluer la nature des recettes participant *in fine* à ce financement, moyennant des hypothèses conventionnelles relatives à l'affectation de certaines de ces recettes vers les dispositifs de solidarité.

Deux cas polaires peuvent être envisagés<sup>18</sup>. Dans le premier cas, chaque recette finance tous les types de dépenses ; la structure du financement dépenses au titre de la solidarité correspond dans ce cas à la structure du financement global des régimes. Dans le second cas, il est considéré que les cotisations sont affectées à la part contributive des pensions ; les dépenses effectuées au titre de la solidarité sont alors prioritairement financées par les recettes fiscales quand celles-ci existent. Seule cette approche est retenue ici.

Dans ce cas, les recettes fiscales (CSG et autres ITAF) participent au financement des dispositifs de solidarité pour 85 %. Les cotisations y contribuent à hauteur de 14 % du fait des régimes complémentaires, ces régimes et l'UNEDIC étant quasi exclusivement financés par des cotisations.

<sup>18</sup> Voir le [document n° 11](#) de la séance du 26 novembre 2013.

**Structure du financement des dispositifs de solidarité, y compris financement du déficit  
(en 2016)**

| Financier                                 | Type de recettes   | Régimes de base | Régimes complémentaires | Ensemble des régimes |        |
|---|--------------------|-----------------|-------------------------|----------------------|--------|
|   |                    | M€              | M€                      | M€                   | %      |
| <b>CNAV + SA</b> 2 307 M€                 | Autres ITAF        | 2 307           |                         | 2 307                | 100,0% |
| <b>AGIRC-ARRCO + IRCANTEC</b><br>1 583 M€ | Cotisations        |                 | 1 501                   | 1 501                | 94,8%  |
|   | Autres ITAF        |                 | 53                      | 53                   | 3,3%   |
|   | Réserves           |                 | 30                      | 30                   | 1,9%   |
| <b>FSV</b><br>16 878 M€                   | CSG                | 9 337           | 190                     | 9 527                | 56,4%  |
|   | Autres ITAF        | 7 204           | 147                     | 7 351                | 43,6%  |
| <b>CNAF</b><br>9 296 M€                   | CSG                | 5 325           |                         | 5 325                | 57,3%  |
|   | Autres ITAF        | 3 971           |                         | 3 971                | 42,7%  |
| <b>UNEDIC</b><br>3 376 M€                 | Cotisations        |                 | 3 014                   | 3 014                | 89,3%  |
|   | Emprunt            |                 | 361                     | 361                  | 10,7%  |
| <b>Autres fonds</b> (142 M€)              | Cotisations        | 142             |                         | 142                  | 100,0% |
| <b>Ensemble</b><br>33 581 M€              | Cotisations        | 142             | 4 515                   | 4 657                | 13,9%  |
|   | CSG                | 14 661          | 190                     | 14 852               | 44,2%  |
|   | Autres ITAF        | 13 482          | 199                     | 13 681               | 40,7%  |
|   | Réserves / emprunt |                 | 391                     | 391                  | 1,2%   |
|   |                    |                 |                         |                      |        |

*Champ : de l'ensemble des régimes des salariés du secteur privé et contractuels de la fonction publique.*

*Sources : commission des comptes de la Sécurité sociale 2017 et calculs COR à partir de Drees, EIR2012.*

Si la première approche avait été retenue, la part des cotisations, qui financent majoritairement les régimes de retraite des salariés du secteur privé et contractuels de la fonction publique aurait de fait été plus élevée, sans être majoritaire, le FSV (dont le poids dans le financement de la solidarité est de 50 %) étant financé exclusivement par recettes fiscales.