

CADR'@GE

ÉTUDES, RECHERCHES ET STATISTIQUES DE LA CNAV

ÉTUDE

Julie Couhin et
Nathanaël Grave
(Cnav)

Sources et circuits de financement de la Cnav

Depuis dix ans, la situation financière de la Caisse nationale d'assurance vieillesse, qui gère la retraite obligatoire de base des salariés du secteur privé, s'est dégradée : en 2012, le déficit atteint près de 5 milliards d'euros. Il s'explique, d'une part, par des dépenses qui ont augmenté avec le vieillissement de la population et, d'autre part, par des ressources soumises aux variations de la croissance et de l'emploi. Les récentes crises économiques ont provoqué un ralentissement de la croissance de la masse salariale.

L'étude détaillée des sources du financement de la Cnav entre 1983 et 2012, à partir des rapports annuels des comptes de la Sécurité sociale, fait apparaître une diversification certaine des ressources mise en œuvre depuis 30 ans. Cette diversification va dans le sens d'une fiscalisation croissante du financement. Mais lorsque l'on remonte à l'origine des ressources, on ne constate pas de réelle déconnexion avec la masse salariale. En effet, 78 % des ressources restent basés sur les salaires.

■ Les ressources de la Cnav en 2012

En 2012, la totalité des ressources de la Cnav s'élève à plus de 110 milliards d'euros. Ces ressources au sens large peuvent être regroupées en 4 catégories [graphique 1] : les cotisations sociales, les cotisations sociales prises en charge par des organismes tiers, les prestations versées par la Cnav et financées par des fonds et, enfin, la reprise du déficit par la Cades.

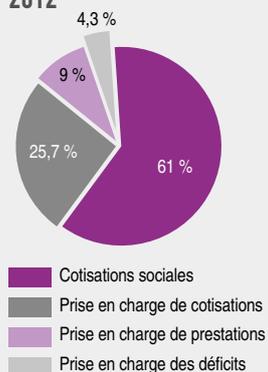
Avec plus de 67 milliards d'euros en 2012, les cotisations sociales, assises sur les salaires, sont le premier poste de ressources de la Cnav (61 %). La quasi-totalité de ces cotisations est acquittée par les salariés et les employeurs dans le cadre de leur activité et, marginalement, par les non-salariés (artistes, auteurs, diffuseurs d'œuvre d'art...). Des cotisations sont également recouvrées par la Cnig¹ et reversées à la Cnav dans le cadre de l'adossement des industries électriques et gazières² ou sont acquittées volontairement par les assurés expatriés. Il peut également s'agir de cotisations sociales provenant de rachat ou de versement pour la retraite (VPLR).

Les cotisations indirectes prises en charge par des organismes tiers sont la deuxième source de financement de la Cnav en 2012. Elles s'élèvent à 28 milliards d'euros et repré-

1. Caisse nationale des industries électriques et gazières.

2. La Cnig reverse annuellement une soulte de 300 millions d'euros à la Cnav dans le cadre de l'adossement des IEG.

Graphique 1. Structure des ressources participant au financement de la Cnav en 2012



Source : rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2013.

sentent près de 26 % des ressources. Elles proviennent principalement de l'impôt et ne génèrent pas toujours de droits à l'assurance retraite.

Parmi les acteurs en jeu, le principal contributeur est l'État, avec une participation de presque 43 % de ces 28 milliards d'euros. Il s'agit principalement d'impôts et de taxes affectés (Itaf) à la compensation de mesures en faveur de l'emploi, comme des allègements de cotisations employeurs. Mais des recettes fiscales sont également directement affectées à la Cnav. Il s'agit du produit du prélèvement social de 3,4 % sur les revenus de patrimoine et de placement, ainsi que des contributions payées par les employeurs sur les indemnités de mise à la retraite d'office et les avantages de préretraite et du forfait social. Cette taxe, acquittée par les entreprises, permet d'imposer les sommes versées au titre de la participation financière et de l'intéressement non soumis aux cotisations sociales.

Au sein des cotisations prises en charge par un tiers, le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) joue un rôle important (40 %). Il compense des périodes non travaillées mais qui génèrent des droits à retraite par l'attribution de durée validée. Il s'agit des périodes de chômage, d'arrêt de travail (maladie, maternité, accident du travail et invalidité) et, dans une moindre mesure, de volontariat civil. Le FSV verse alors une cotisation forfaitaire à la Cnav basée sur une fraction du Smic.

Par ailleurs, la Cnaf finance l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF). Elle verse à la Cnav des cotisations retraite pour les parents inactifs ; la Cnaf a ainsi un rôle analogue à celui d'un employeur pour les bénéficiaires d'une prestation familiale ouvrant le droit à l'AVPF.

D'autres acteurs interviennent, mais de manière plus résiduelle, comme le Fcaata (Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante) qui finance les cotisations au titre des travailleurs de l'amiante, ou les régimes spéciaux pour le financement des cotisations des assurés du secteur public ayant quitté le régime sans droit à pension et affiliés rétroactivement au régime général.

Troisième source de financement, la prise en charge financière par des organismes tiers des prestations versées par la Cnav. Elles représentent 9 % de ses ressources et presque 10 milliards d'euros en 2012. Le FSV en est l'acteur principal. Il finance les prestations vieillesse versées au titre de l'Aspa³ et les majorations de pension accordées dans le cadre de la politique familiale (la majoration de pension de 10 % pour trois enfants et plus et la majoration pour conjoint à charge). Hormis la majoration de pension de 10 %, intégralement financée par la Cnaf depuis 2011, l'ensemble de ces prestations est financé par les recettes du FSV. Ce dernier assure également le financement depuis 2011 d'une partie du minimum contributif (élément éventuel d'une pension de droit propre). Cette prise en charge partielle est par ailleurs assurée par l'affectation directe de ressources supplémentaires au FSV (une partie de la taxe sur les salaires et du forfait social, la contribution sociale additionnelle de solidarité sur les sociétés, ainsi que des recettes provenant du Fonds de réserve pour les retraites [FRR]).

D'autres acteurs interviennent dans le financement de prestations versées par la Cnav, mais de manière beaucoup plus secondaire. La Cnam AT-MP assure ainsi le financement des départs dérogatoires à la retraite au titre de la pénibilité.

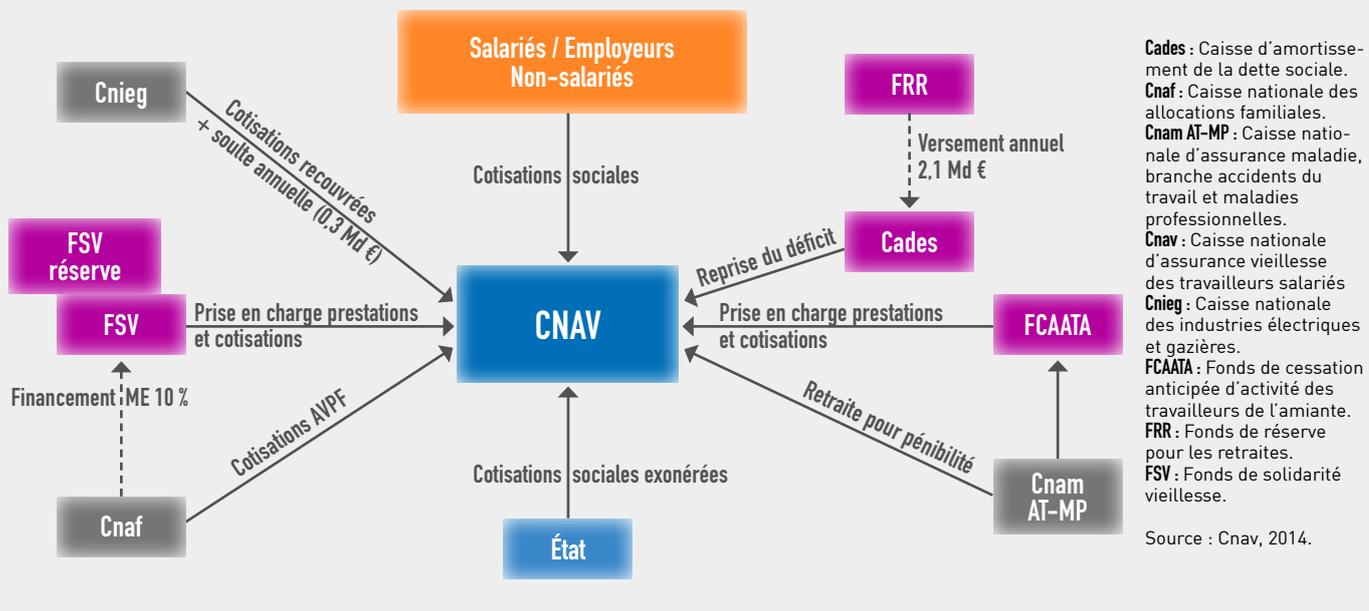
Enfin, **dernière source de financement** en 2012, la prise en charge des déficits antérieurs par la Cades. Le recours à l'endettement est en effet considéré ici comme une « ressource ». En 2012, il représente presque 5 % du financement (environ 5 milliards d'euros). Dans le cadre de la réforme des retraites de 2010, il a été prévu que la Cades reprenne, à compter de 2012, les déficits 2011 à 2018 de la Cnav et du FSV dans la limite de 10 milliards d'euros par an et de 62 milliards d'euros au total⁴. En 2012, la Cades a donc repris 8,9 milliards d'euros de dette, dont 4,8 milliards d'euros au titre du déficit de la Cnav et 4,1 milliards d'euros pour le déficit du FSV.

3. L'allocation de solidarité pour les personnes âgées qui remplace progressivement les anciennes allocations du minimum vieillesse.

4. Compte tenu de l'amélioration des soldes de la branche retraite suite aux mesures prises dans le cadre de la réforme des retraites de 2010, la reprise de dette initialement prévue de 2011 à 2018 est avancée d'une année, soit 2017. Ainsi, il a été proposé dans le cadre de la LFSS 2011 d'intégrer les déficits des branches maladie et famille dans ce volet de reprise de dette, sans modification du plafond de reprise de 62 milliards d'euros ni des plafonds annuels et sans allongement de la durée de vie de la Cades.

Ainsi, la description de l'ensemble des ressources (directes ou indirectes) participant au financement de la Cnav montre la diversité des recettes et la multitude des acteurs en jeu. Le schéma 1 récapitule l'ensemble des circuits existants.

Schéma 1. Schéma simplifié du circuit de financement de la Cnav en 2012



■ De 1983 à 2012 : les sources de financement de la Cnav se diversifient

Dans un souci de mobiliser des ressources supplémentaires pour financer les dépenses du régime, les sources de financement de la Cnav ont évolué au cours du temps. Le poids affecté à certains postes a été modifié et de nouveaux fonds ont été créés.

Les cotisations sociales constituent toujours aujourd'hui le premier poste dans les ressources de la Cnav, mais leur poids a fortement reculé en 30 ans passant ainsi de 87 % en 1983 à 63 %⁵ en 2012 [graphique 2].

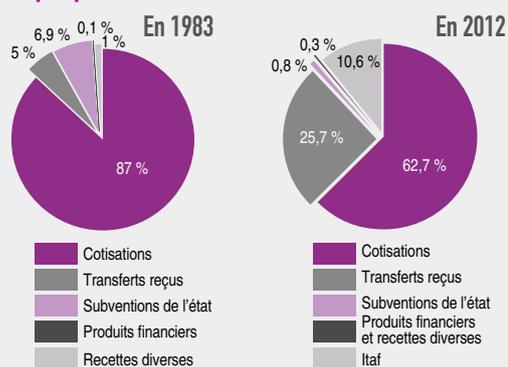
Parallèlement, les transferts en provenance de fonds divers ont vu leur poids multiplié par cinq en 30 ans pour atteindre plus de 25 % des ressources de la Cnav en 2012. Cette croissance est liée à la création du FSV en 1993 (principalement financé par l'impôt) et à l'élargissement de ses fonctions au cours des années. Le FSV a été initialement créé pour verser des prestations de retraite non contributives comme l'Aspa (qui étaient auparavant financées directement sur le budget de l'État) afin de les distinguer clairement des prestations contributives financées par les cotisations. Progressivement, ses fonctions ont évolué. Il prend désormais en charge le financement des périodes de chômage et d'arrêt de travail, les majorations de pension pour enfants et le versement d'une partie des dépenses de retraite liées au minimum contributif depuis 2011.

Enfin, 11 % des ressources de la Cnav en 2012 proviennent d'impôts et de taxes diverses qui n'existaient pas en 1983. Il s'agit de nouvelles taxes finançant les exonérations générales de charges en faveur de l'emploi pour les employeurs, qui ont été introduites à partir de 1993, mais également de contributions sur les avantages de retraite et de préretraite, de prélèvements sur les revenus du capital et du forfait social.

Des évolutions et la diversification des ressources de la Cnav étaient devenues nécessaires avec la dégradation du contexte économique qui a ralenti la croissance de la masse salariale et dégradé progressivement le solde de la Cnav. Ce mouvement a conduit à élargir

⁵ Le poids des cotisations sociales diffère de celui affiché dans la première partie (61 %). La prise en charge financière du déficit de la Cnav par la Cades n'est pas considérée dans cette partie comme une ressource (alors qu'elle l'était dans la partie précédente) afin d'assurer la comparaison avec la structure des ressources étudiées en 1983.

Graphique 2. Structure des recettes de la Cnav



Source : rapports de Commission des comptes de la sécurité sociale de décembre 1985 et septembre 2013.

l'assiette des prélèvements à d'autres revenus que ceux du travail : aux revenus du patrimoine, placements et aux revenus de remplacement. Par ailleurs, la mise en place d'exonérations de cotisations pour les employeurs a conduit à un repli des cotisations sociales à la charge des employeurs.

■ Un état des lieux des ressources de la Cnav en 2012 : une approche par assiette⁶

La part des cotisations dans les ressources de la Cnav est passée de 87 % en 1983 à 63 % en 2012, malgré un taux de cotisations moyen qui croît de 12,9 % à 16,65 % [tableau 1].

Cette baisse relative d'un quart de la masse de cotisations dans les ressources de la Cnav s'explique par l'augmentation au fil des années des prises en charges de cotisations ou prestations par des fonds ou autres organismes et par l'affectation à la Cnav d'impôts et taxes (Itaf).

Tableau 1. Décomposition du taux de cotisation vieillesse (1983-2012)

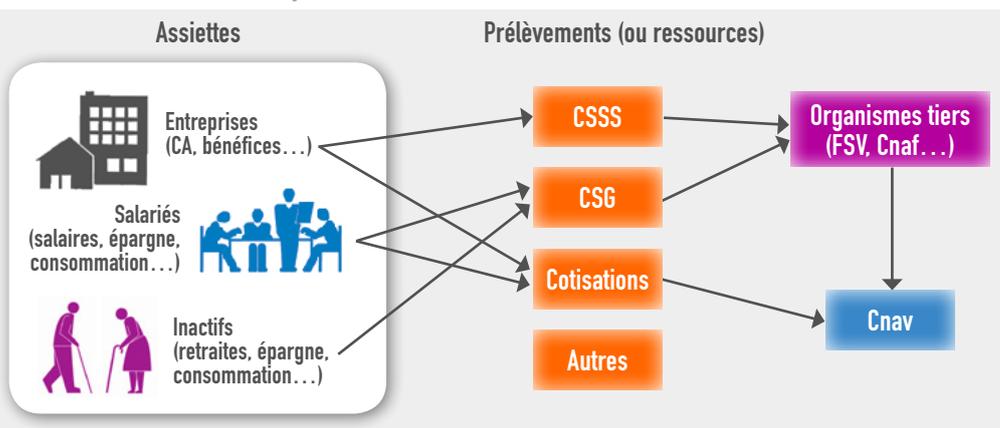
	Salaire sous plafond		Salaire au-dessus du plafond		Taux de cotisation vieillesse
	Part salariale	Part patronale	Part salariale	Part patronale	
Au 1 ^{er} janvier 1983	4,70 %	8,20 %			12,90 %
Au 1 ^{er} janvier 2012	6,65 %	8,30 %	0,10 %	1,60 %	16,65 %

Source : Campus, base nationale de législation.

De prime abord, on pourrait penser que ces prises en charge et cette fiscalisation permettent de déconnecter une partie des ressources de la Cnav de l'évolution de la masse salariale et de ses aléas (en période de crise notamment). Mais qu'en est-il vraiment ? Quelles sont finalement les assiettes (les masses financières comme les salaires) à l'origine du financement de ces organismes et fonds, ou sur lesquelles sont prélevés les Itaf⁷ ?

Pour répondre à ces questions, il faut revenir à la source de l'ensemble des circuits de financement de la Cnav afin d'identifier tous les prélèvements finançant le régime, puis de quantifier les assiettes sur lesquelles s'appliquent ces prélèvements [schéma 2 et graphique 3].

Schéma 2. La provenance des ressources de la Cnav



Pour illustrer cet exercice d'identification, on peut prendre l'exemple du FSV. En 2012, celui-ci a transféré à la Cnav 10 Mds € au titre de la prise en charge des périodes de chômage ouvrant des droits à retraite⁸. En mettant de côté, parmi les ressources du FSV, celles affectées spécifiquement à certaines dépenses, on déduit que ce transfert PA chômage est financé à 95 %

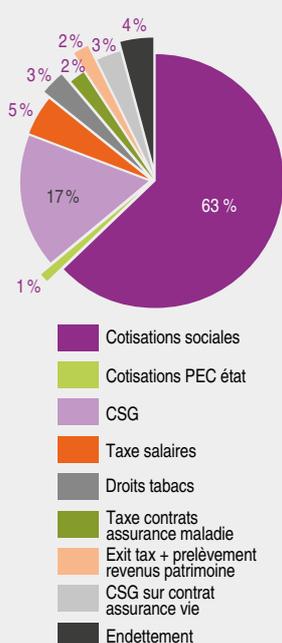
par la CSG. Par ailleurs, parmi le rendement total de la CSG (environ 90 Mds € en 2012), 42 % sont prélevés sur les salaires (du secteur privé), 28 % sur les autres revenus d'activité, 18 % sur les revenus de remplacement (retraites, allocations...), 12 % sur les revenus du patrimoine ou du capital et 1 % sur les jeux. Ainsi, le transfert de 10 Md € du FSV qui constitue une ressource de la Cnav, provient des salaires à hauteur de 4,2 Md €, des autres revenus d'activité à hauteur de 2,8 Md €, des revenus de remplacement à hauteur de 1,8 Md €.

6. Une assiette de cotisation ou fiscale est un montant qui sert de base au calcul d'un impôt ou d'une taxe. Le montant de la cotisation ou de l'impôt dû sera le plus souvent obtenu par multiplication de l'assiette par un taux.

7. Impôts et taxes affectés à la protection sociale.

8. Il s'agit des périodes assimilées au titre du chômage, notées PA chômage dans la suite du texte.

Graphique 3. La répartition des ressources de la Cnav



Autre exemple : en 2012, la Cnav a transféré à la Cnav 3,8 Mds € pour la prise en charge de la majoration de la pension retraite de 10 % pour les parents de trois enfants ou plus. Les ressources de la Cnav étant composées à 63 % de cotisations sociales, on déduit que 2,4 Md € (3,8 Mds x 63 %) de cette prise en charge proviennent des salaires. Par ailleurs, 2 % des ressources de la Cnav correspondent aux prélèvements sur les revenus du patrimoine et du capital et à l'*exit tax*⁹. Ainsi, en bout de circuit, la Cnav bénéficie de 80 M € (3,8 Mds x 2 %) provenant des ces impôts.

Cet exercice d'identification et de quantification des assiettes a été réalisé pour l'ensemble des circuits financiers de la Cnav. Il permet finalement d'obtenir une répartition des ressources de la Cnav selon les différentes assiettes existantes.

Alors que sur la ligne cotisations sociales du compte Cnav, on retient que seuls 63 % des ressources du régime reposent sur les salaires, cette répartition permet de voir qu'en réalité, ce sont 78 % des ressources de la Cnav qui sont prélevés sur les salaires des assurés du régime général (tableau 2). Les principales autres assiettes à l'origine des ressources de la Cnav, sont les autres revenus d'activité (cotisations d'actifs relevant d'autres régimes), les revenus de remplacement (allocations chômage, pensions de retraite...), dont la part dans les ressources oscille entre 2 et 3 %.

Le chiffre d'affaires des entreprises et les bénéfices des sociétés constituent également des assiettes pour le régime général. Ils ne représentent toutefois qu'autour de 1 % des ressources. Avec le forfait social, l'épargne salariale constitue également une assiette de ressources à hauteur de 0,7 %. Dans la consommation des ménages, la TVA ou la vente de tabac et d'alcool constituent respectivement 1,1 % et 1,7 % des recettes de la Cnav.

Enfin, le recours à l'endettement avec le déficit de la Cnav, du FSV et de la Cnav (en proportion des transferts vers la branche vieillesse) pèse 8,5 % dans l'ensemble des ressources du régime.

En conclusion, on observe donc depuis de nombreuses années une complexification importante des circuits de financements de la Cnav. Celle-ci laisse à penser que les ressources de la Cnav reposent de moins en moins sur les salaires. Elle mettrait les recettes du régime général davantage à l'abri des variations de la masse salariale qui est fortement corrélée au contexte économique.

Tableau 2. Répartition des ressources de la Cnav en fonction des assiettes

Assiette	Répartition estimée en 2012 (en %)
Salaires	78,4
Autres revenus d'activité (autres régimes)	2,7
Revenus de remplacement (retraites, allocations...)	2,1
Revenus du capital et du patrimoine	3,1
Épargne salariale (participation, intéressement...)	0,7
Chiffre d'affaires des entreprises	1,1
Bénéfices des sociétés	0,3
Ventes tabac / alcool	1,7
Consommation des ménages	1,1
Autres	0,4
Recours à l'endettement	8,5

Or, le constat est tout autre lorsque l'on remonte à l'origine des flux financiers arrivant à la Cnav, à la recherche des assiettes sur lesquelles sont prélevés les montants constituant ces flux. Ainsi, la masse salariale est toujours la principale source de financement de la branche retraite et son importance dans les ressources de la Cnav est restée relativement constante depuis 20 ans, autour de 80 %.

► Bibliographie

Bac C. et Benallah S., 2013, « Vers un resserrement du principe de contributivité en matière de retraites : quelle logique pour quels effets ? », Cnav.

Conseil d'orientation des retraites, 2012, « Retraites : perspectives 2020, 2040 et 2060 », Onzième rapport.

Elbaum M., 2011, « Le financement de la protection sociale : quelles perspectives au-delà des solutions miracles ? », document de travail OFCE.

Rapports sur les comptes de la Sécurité sociale, décembre 1985 et septembre 2013.

9. Impôt sur les plus-values latentes des valeurs mobilières réalisées en France en cas de transfert de domicile fiscal à l'étranger.

La retraite anticipée pour pénibilité depuis son origine

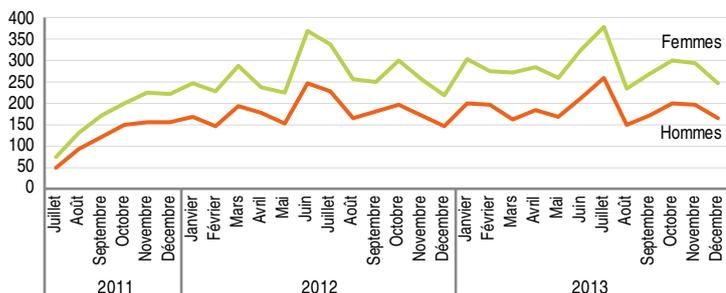
La loi de financement de la sécurité sociale du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites définit de nouvelles dispositions d'ouverture des droits à retraite. Cette réforme s'accompagne de mesures dérogatoires, dont celles permettant un départ à 60 ans.

La retraite au titre de la pénibilité¹ est l'une de ces mesures dérogatoires. La pénibilité est prise en compte de façon individuelle en fonction de l'état de santé :

- les personnes justifiant d'une incapacité permanente d'au moins 20 %, reconnue au titre d'une maladie professionnelle ou d'un accident de travail (les accidents de trajet n'ouvrent pas droit à retraite pour pénibilité) ;
- les personnes justifiant d'une incapacité permanente entre 10 et 20 % consécutive à une exposition à des facteurs de risques professionnels, pendant une durée de 17 ans et sur avis d'une commission spécifique.

Au 31 décembre 2013, 7 396 demandes de retraites pour pénibilité ont été attribuées (depuis l'introduction de la mesure en juillet 2011). Parmi les demandes, 12 % des dossiers sont en cours d'instruction, 2 % sont sans suite et 17 % ont fait l'objet d'un rejet. Les femmes représentent 33 % (2 404 demandes attribuées). Le nombre d'attributions s'est stabilisé, en moyenne à 350 attributions par mois.

Graphique A. Évolution des attributions de retraites anticipées pour pénibilité



Source : base de données Retraite anticipée pénibilité (RAP).

Dans l'ensemble, les nouveaux retraités au titre de la pénibilité ont eu une durée d'assurance élevée. 83 % totalisent plus de 40 ans d'assurance tous régimes, alors que cette proportion ne représente que 62 % pour l'ensemble des nouveaux retraités. Ces assurés valident un nombre de périodes assimilées (PA maladie, invalidité, accident du travail, chômage) supérieur aux retraités bénéficiant d'une pension de droit commun.

Au 31 décembre 2013, les retraités au titre de la pénibilité perçoivent une pension au régime général supérieure de près de 17 % à celle de l'ensemble des retraités de droits directs. Seulement

31 % d'entre eux bénéficient du minimum contributif, contre 39 % des retraités de droits directs où ce sont plus souvent les femmes qui bénéficient du minimum contributif. Cet écart s'explique en partie par une différence de structure, les hommes étant surreprésentés parmi les départs au titre de la pénibilité du fait de leurs secteurs d'activité.

	Bénéficiaires au titre de la pénibilité		Ensemble des bénéficiaires d'un droit direct	
	Montant global mensuel moyen de la pension*	Proportion des bénéficiaires du minimum contributif	Montant global mensuel moyen de la pension*	Proportion des bénéficiaires du minimum contributif
Hommes	821 €	22 %	740 €	23 %
Femmes	728 €	50 %	621 €	53 %
Ensemble	791 €	31 %	677 €	39 %

Source : base de données Retraite anticipée pénibilité (RAP).

* Montant y compris le minimum contributif, les avantages complémentaires et les majorations.

Les secteurs d'activité les plus représentés pour les hommes sont ceux de la construction et du bâtiment. Chez les femmes, les activités d'hébergement médico-social et social et d'industries alimentaires sont surreprésentées.

1. Il ne s'agit pas du nouveau dispositif concernant la pénibilité prévu par la réforme des retraites de 2014 et non encore mis en œuvre.

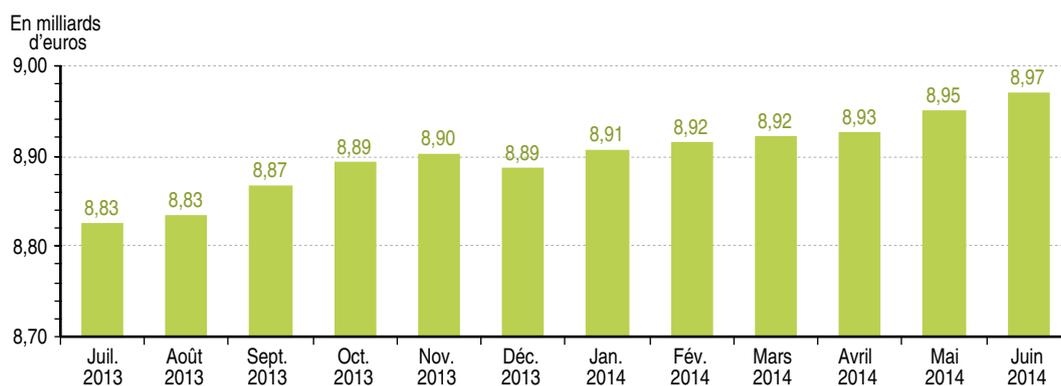
Bilan du 2^e trimestre 2014

RETRAITÉS DU RÉGIME GÉNÉRAL AU 30 JUIN 2014 Il s'agit de l'ensemble des retraités de droit direct, de droit dérivé ou des deux	13 582 280
montant mensuel moyen	655 €
Titulaires d'un droit direct servi seul	10 843 496
montant mensuel moyen toutes carrières	659 €
montant mensuel moyen avec carrière complète au régime général *	1 060 €
Titulaires d'un droit direct et d'un droit dérivé	1 896 652
montant mensuel moyen toutes carrières	799 €
montant mensuel moyen avec carrière complète au régime général *	1 087 €
Titulaires d'un droit dérivé servi seul	842 132
montant mensuel moyen	289 €
Bénéficiaires du minimum contributif	4 888 548
Allocataires du minimum vieillesse (allocation supplémentaire, Aspa ou Asi)	419 145
Bénéficiaires du complément de retraite (servi seul)	190 174

Note : montants mensuels moyens comprenant tous les avantages servis par le régime général, avant prélèvements sociaux et hors régimes complémentaires.
* Pensions calculées à taux plein et sans prorata de durée d'assurance au régime général.

	2e tr. 2014
ATTRIBUTIONS AU COURS DE LA PÉRIODE DE RÉFÉRENCE Attributions effectuées quelle que soit la date d'effet	195 759
Droits directs	157 021
dont retraites anticipées	25 %
surcote	12 %
décote	8 %
minimum contributif	40 %
Droits dérivés	38 738
dont pensions de réversion avant 55 ans	2 %

DÉPENSES EN PRESTATIONS DES 12 DERNIERS MOIS EXPRIMÉES EN MILLIARDS D'EUROS > 106,81 Mds €



Revue trimestrielle éditée par la Cnav - 75951 Paris Cedex 19.
Directeur de publication : Pierre Mayeur - Directeur de rédaction : Vincent Poubelle - Réalisation : Direction Statistiques, prospectives et recherche - ISSN : 1961-9642