

Le Fonds de Solidarité Vieillesse (FSV)

Le fonds de solidarité vieillesse (FSV) n'est pas un régime de retraite et la plupart des figures illustrant les résultats régime par régime sont sans objet pour celui-ci.

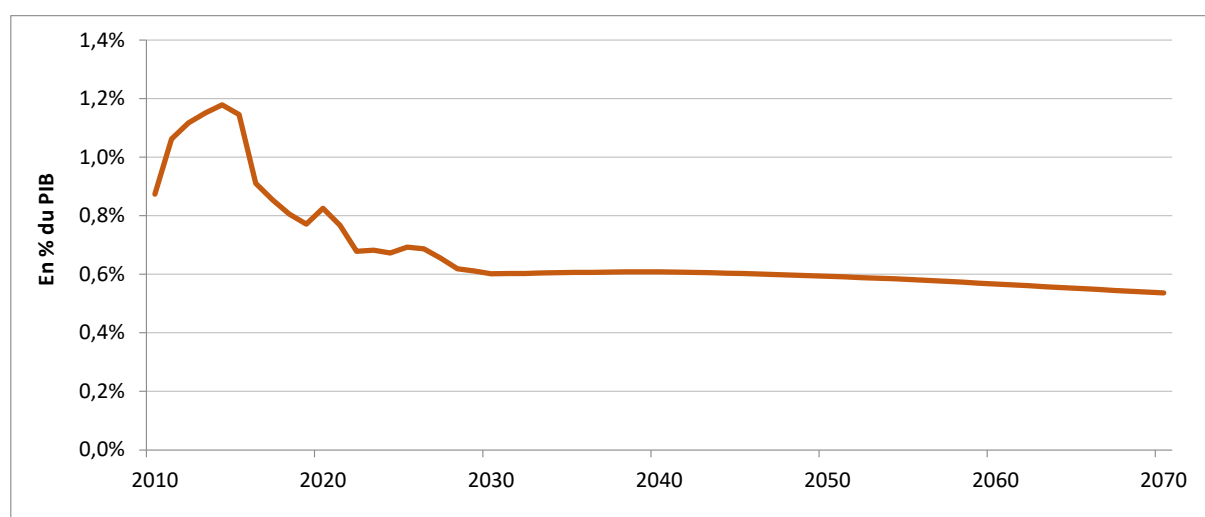
1. Présentation synthétique du Fonds de solidarité vieillesse

Créé par la loi du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale, le fonds de solidarité vieillesse (FSV) assure le financement d'une partie des avantages vieillesse non contributifs relevant de la solidarité nationale et servis par les régimes de retraite de la sécurité sociale. Ses missions et son financement ont connu des évolutions importantes depuis sa création¹.

2. Évolution des dépenses du FSV

En 2023, les dépenses du FSV se sont élevées à 19,3 milliards d'euros, soit 0,7 % du PIB. Cette part diminuerait sur la période de projection et en 2070, les dépenses du FSV représenteraient 0,5 % du PIB. D'une part, l'hypothèse de taux chômage de long terme (5 %) conduit à modérer le niveau des prises en charge du FSV à ce titre. D'autre part, comme la projection est réalisée à législation constante, l'ASPA évolue comme les prix, alors que les pensions évoluent à long terme comme le SMPT, ce qui aboutit à une forte diminution des dépenses au titre de l'ASPA, qui est une allocation différentielle.

Figure 1 – Part des dépenses du FSV dans le PIB



Source : DSS, projections COR juin 2024.

¹ Pour une analyse détaillée de ces évolutions, voir le [document n° 15](#) de la séance du COR du 29 mars 2017.

Si le FSV était destiné, lors de sa création, à prendre en charge les prestations versées au titre de l'Aspa pour tous les régimes en assurant le service, les majorations de pension pour les parents de trois enfants et plus et conjoint à charge à la Cnav, au RSI et à la MSA (salariés et non-salariés) et les cotisations au titre des périodes de chômage², ses missions ont fortement évolué depuis 2010.

Depuis le 1^{er} juillet 2010, s'est ainsi ajoutée la validation gratuite de trimestres au titre du service civique, des arrêts maladie, de la maternité, des AT-MP et de l'invalidité (Cnav et MSA).

De 2011 à 2019, le FSV a également pris en charge de manière partielle le minimum contributif versé par la Cnav, la MSA-salariés et le RSI. Cette prise en charge de prestations représentait ainsi un peu plus de 15 % des dépenses du FSV en 2015.

Depuis 2015, le FSV s'est également vu confier la prise en charge des périodes de stage de la formation professionnelle, et le complément de cotisations pour contrat d'apprentissage (CNAV, MSA)³.

En 2016, la simplification des relations entre les branches famille et vieillesse a conduit à ce que les prises en charge des majorations de pension pour parents de trois enfants et plus et pour conjoint à charge (un peu moins de 20 % des dépenses du FSV en 2015) soient transférées directement à la Cnaf.

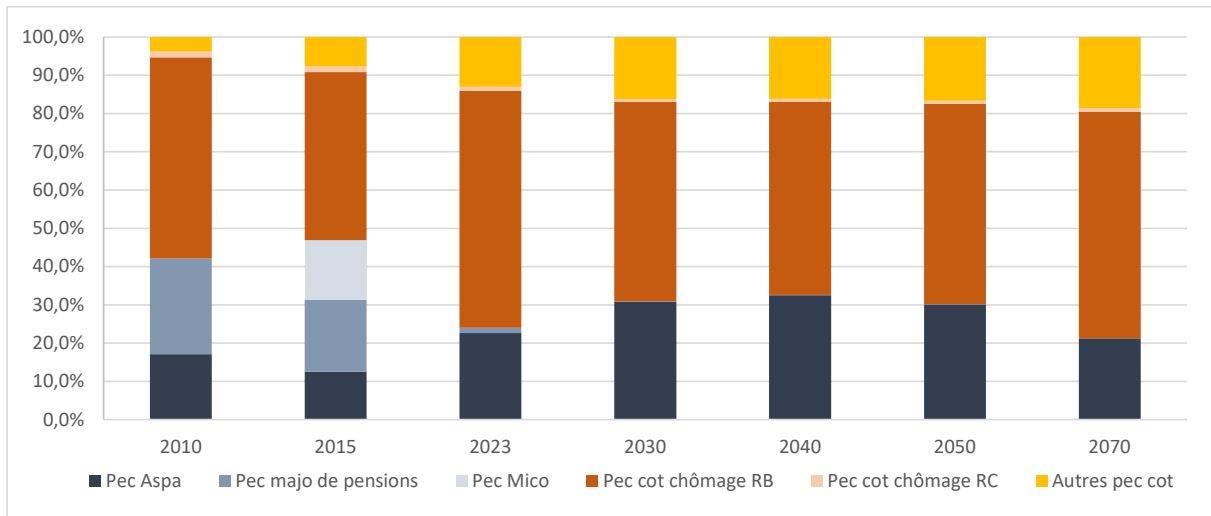
Enfin, le FSV a pris en charge la validation de droits retraite des périodes d'activité partielle pendant les périodes de confinement liée à la Covid de 2020 à 2022.

En 2023, 63 % des dépenses du FSV étaient ainsi consacrées à la prise en charge des périodes de chômage (dont 1 % pour l'Agirc-Arrco), 23 % à la prise en charge de l'Aspa, 13 % à celle des périodes de maladie et d'apprentissage et 1 % à la prise en charge des majorations pour conjoints à charge. En 2070, les dépenses du FSV cette structure serait quasiment inchangée, à l'exception des majorations pour conjoint à charge, le dispositif étant en extinction depuis 2011.

² Cette prise en charge de cotisations des périodes de chômage concerne l'ensemble des allocations versées au titre de l'assurance chômage (Unédic) ou au titre de la solidarité (allocation spécifique de solidarité –ASS–) dans les régimes de base des salariés du secteur privé (Cnav et MSA salariés) ainsi que des chômeurs inscrits à France Travail mais non indemnisés à hauteur conventionnellement de 29%. A été ajoutée depuis 2001 la prise en charge des allocations de solidarité à l'Agirc-Arrco (les prises en charge de cotisations au titre de l'assurance chômage étant assurées par l'Unédic).

³ En 2015, le FSV a également financé le versement exceptionnel de 40 € aux retraités modestes attribué en 2014.

Figure 2 – Structure des dépenses du FSV

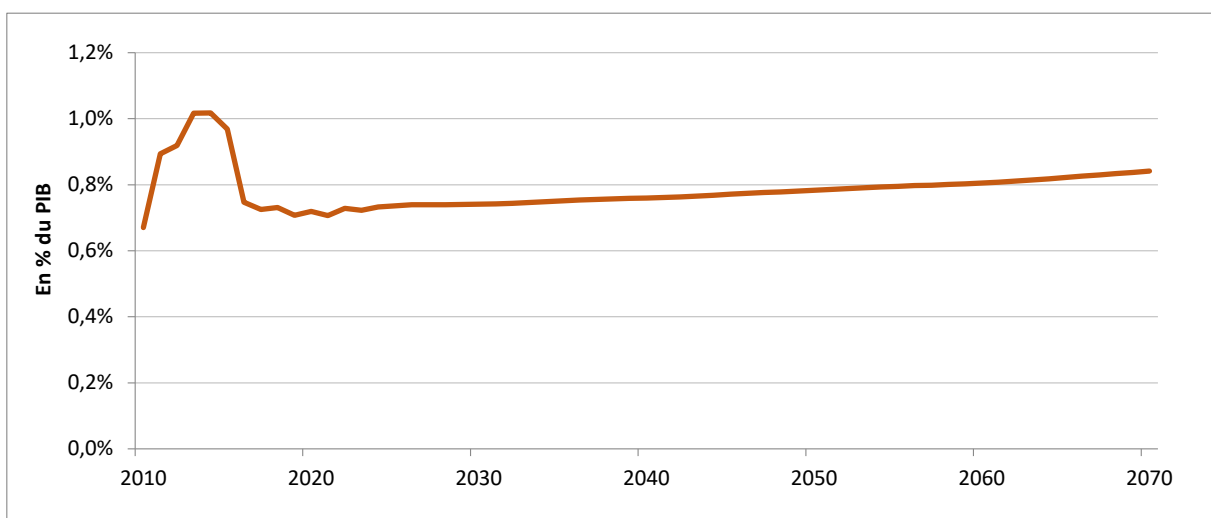


*Note : pec = prise en charge ; RB = régimes de base ; RC = régimes complémentaires,
Source : DSS, projections COR juin 2024.*

3. Évolution des ressources du FSV

Ses ressources, qui proviennent exclusivement de la CSG, étaient quant à elles de 20,4 Mds€. En 2023, les ressources du FSV représentaient 0,7 % du PIB. Cette part serait en légère progression sur la période de projection et les ressources représenteraient 0,8 % du PIB. Le FSV est en effet financé par la CSG sur les revenus de remplacement et les revenus du capital, qui progresseraient un peu plus rapidement que le PIB entre 2023 et 2070.

Figure 3 – Part des ressources du FSV dans le PIB



Source : DSS, projections COR juin 2024.

Comme ses dépenses, les ressources du FSV ont été notablement modifiées depuis 2010.

De 2010 à 2014, les ressources du FSV ont évolué plus dynamiquement que le PIB avec l'affectation de nouvelles recettes parmi lesquelles une part de contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), de taxe sur les salaires (TS) ainsi qu'une fraction du forfait social (FS).

À compter de 2015, le FSV a vu son financement profondément modifié, tout d'abord avec une moindre affectation de la C3S. La diminution s'est amplifiée en 2016 suite à la modification du circuit de prise en charge des majorations de pension pour enfants qui transitent désormais directement de la Cnaf à la Cnav sans passer par le FSV. Cette modification, neutre sur le solde, diminue donc à la fois les ressources et les dépenses du fonds d'environ 0,2 % de PIB. Depuis, le FSV ne bénéficie plus d'aucun financement en provenance d'un organisme externe au système de retraite.

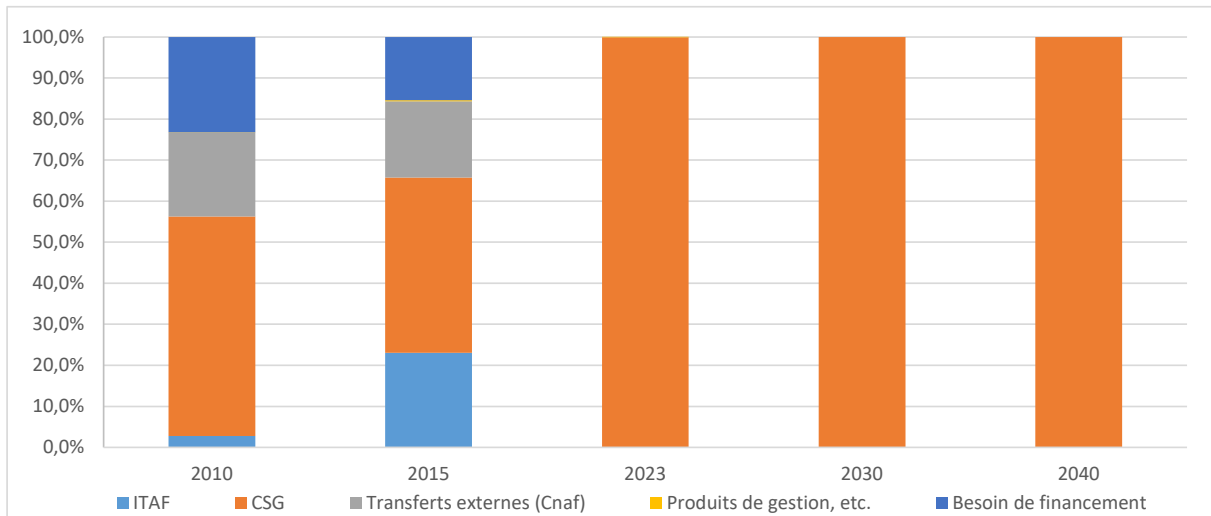
Le financement du FSV a sensiblement évolué à partir de de 2016, suite à l'arrêt « de Ruyter » du 26 février 2015 de la Cour de justice de l'Union européenne⁴. Entre 2016 et 2018, le FSV a ainsi été quasi exclusivement financé par des taxes assises sur les revenus du capital (dont la CSG). Puis l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Nancy de 2018 a conduit à annuler ces modalités de financement pour les prélèvements hors CSG et à affecter au FSV une fraction de CSG sur les revenus de remplacement en contrepartie.

Le FSV qui était financé de façon tripartite par la CSG, les Itaf et les transferts externes en 2010 est aujourd'hui financé à 100 % par la CSG sur les revenus de remplacement et sur les revenus du capital (patrimoine et placement)⁵.

⁴ Cet arrêt a remis en cause la faculté d'assujettir aux prélèvements sociaux les revenus du capital perçus par des personnes rattachées à un régime de sécurité sociale d'un autre État-membre de l'Union européenne si ces prélèvements sont affectés au financement de prestations d'assurance sociale.

⁵ À noter que la répartition entre les deux assiettes de CSG a évolué avec la création de la 5^{ème} branche de la sécurité sociale, qui a réaffecté de la CSG entre le régime général et le FSV : l'article 40 de la LFSS pour 2021 a abaissé le taux de CSG patrimoine et des placements attribués au FSV de 8,6 à 6,67 points tout en relevant ceux de la CSG sur les retraites et les pensions d'invalidité de 1,98 à 2,94 points. Aucune modification de la structure des recettes n'a été effectuée depuis.

Figure 4 – Structure des ressources du FSV

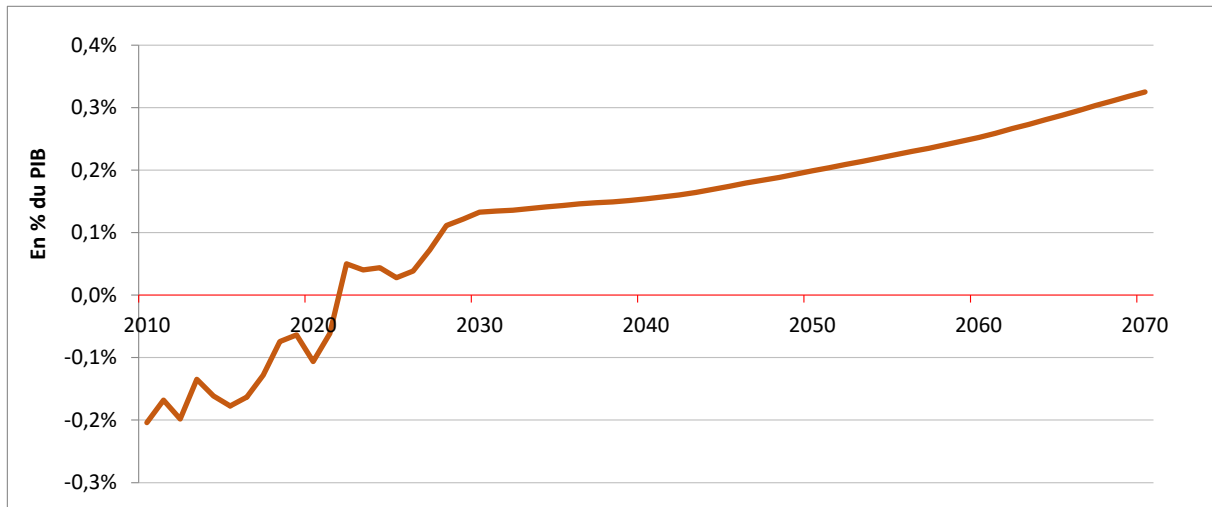


Source : DSS, projections COR juin 2024.

4. Évolution du solde élargi du FSV

Après avoir connu des déficits jusqu'en 2021, le fonds est excédentaire depuis 2022 et le resterait sur toute la période de projection. Le FSV a ainsi affiché un solde positif de 1,1 milliard d'euros en 2023, soit 0,04 % du PIB. Ce solde resterait positif sur l'ensemble de la période de projection dans le scénario de référence ; il serait de 0,3 % du PIB en 2070.

Figure 5 – Solde élargi du FSV en part de PIB

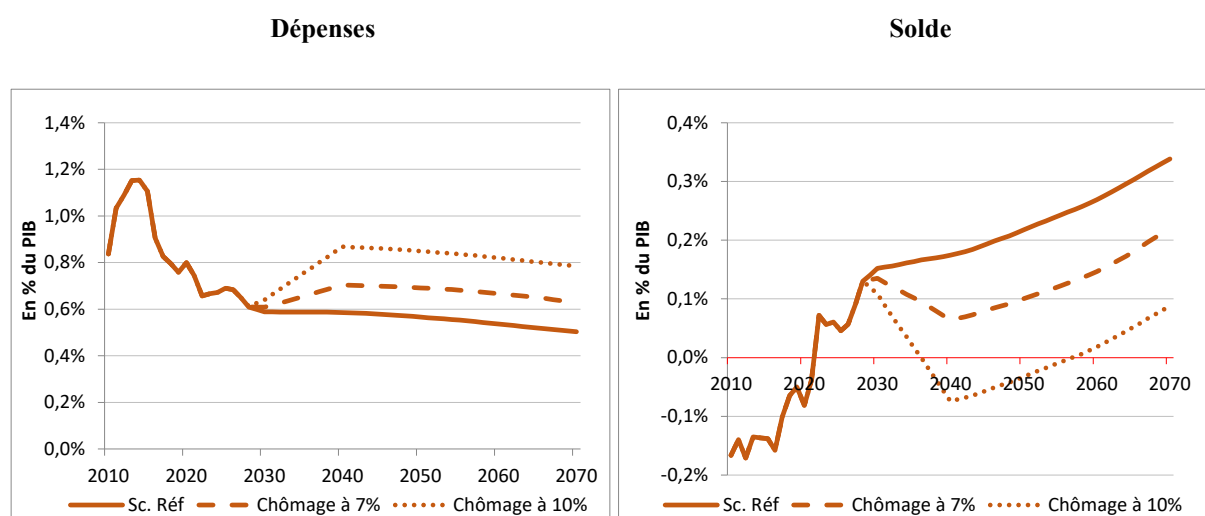


Source : DSS, projections COR juin 2024.

5. La sensibilité au taux de chômage

Lorsque le chômage est plus élevé, les dépenses du FSV sont aussi plus importantes, en premier lieu en raison de la prise en charge des périodes assimilées chômage et, dans une moindre mesure, en raison de l'Aspa. Ainsi, en 2070, un taux de chômage de 7 % majorerait les dépenses de 0,1 % de PIB et un taux de chômage de 10 % de 0,3 point (en variante au scénario de référence où le taux de chômage est de 5 %). Le solde du FSV serait affecté des mêmes effets.

Figure 6 – Dépenses et solde élargi du FSV en part de PIB selon l'hypothèse de chômage

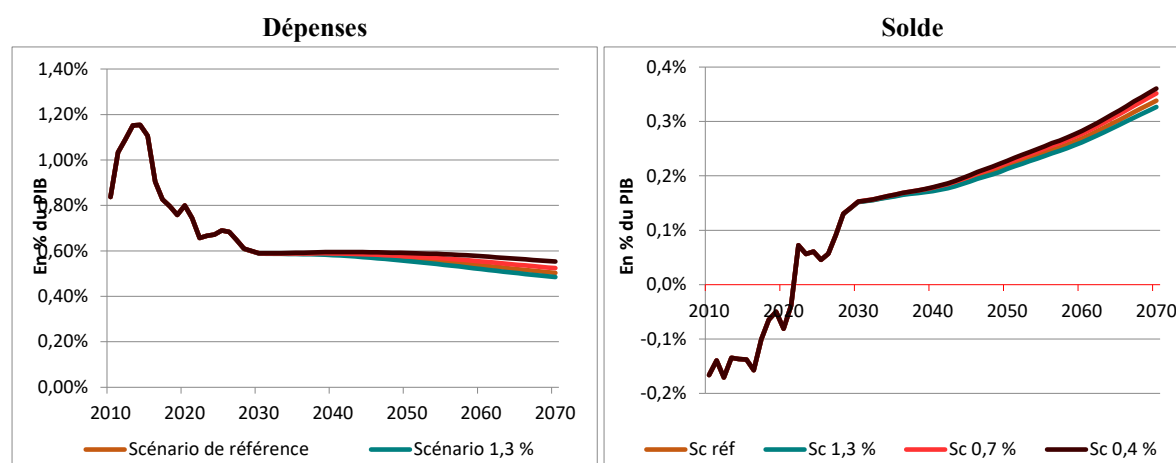


Source : DSS, projections COR juin 2024.

6. La sensibilité aux hypothèses de croissance de la productivité

Si la situation financière du FSV est sensiblement affectée par les hypothèses de taux de chômage, en revanche elle serait globalement peu dépendante des hypothèses de croissance de la productivité. L'écart sur les dépenses comme sur le solde d'une hypothèse de productivité alternative à celle du scénario de référence (1,0 %) serait de l'ordre de 0,03 point de PIB.

Figure 7 – Dépenses et solde élargi du FSV en part de PIB selon l'hypothèse de croissance de la productivité

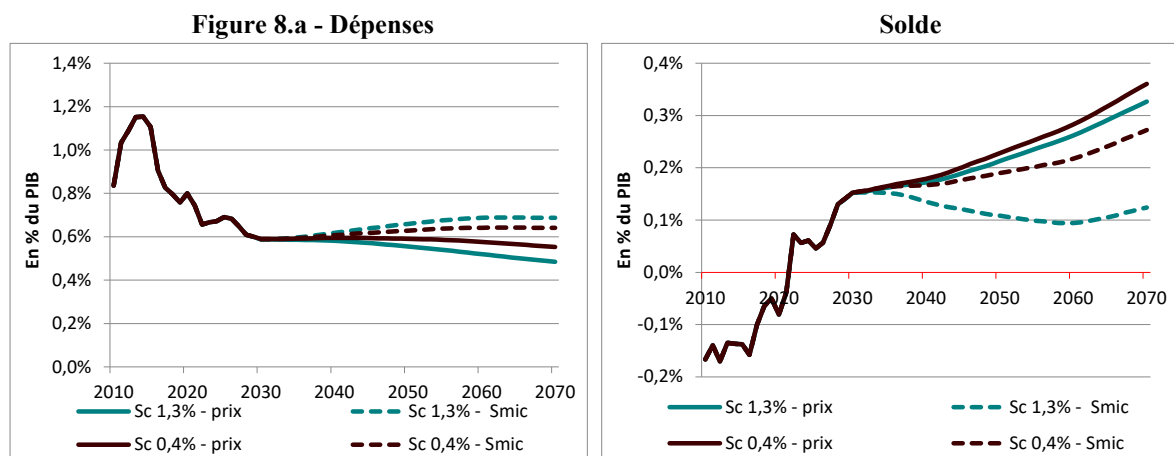


Source : DSS, projections COR juin 2024.

7. La sensibilité aux hypothèses relatives à la réglementation

Une revalorisation de l'Aspa sur les salaires conduirait à augmenter sensiblement les dépenses de l'Aspa qui sont à la charge du FSV. Cette analyse est réalisée pour les hypothèses extrêmes de productivité en raison de la sensibilité des résultats à ces hypothèses. En part de PIB, les dépenses du FSV seraient plus élevées de 0,1 point en 2070 si la productivité augmentait de 0,4 % par an. L'écart serait logiquement plus important (0,2 point de PIB) dans le cas d'une croissance plus élevée de la productivité (1,3 % par an). Le solde du FSV en serait affecté d'autant, à financements identiques, tout en restant excédentaire à l'horizon de la projection.

Figure 8 – Dépenses et solde élargi du FSV en part de PIB selon l'hypothèse de revalorisation de l'Aspa



Source : projections COR juin 2024.