

Article 59

Création du Fonds de solidarité vieillesse universel

L'article 58 porte la création d'un Fonds de solidarité vieillesse élargi, appelé Fonds de solidarité vieillesse universel (FSVU). Comme son prédécesseur, le FSVU permettra de mieux identifier les dépenses de solidarité du système de retraite, pour l'ensemble des régimes participant au système universel de retraite. Dans un souci de cohérence, l'ensemble des ressources fiscales affectées aux différents régimes de retraite lui serait attribué.

I. LE FINANCEMENT DES DISPOSITIFS DE SOLIDARITÉ PAR LE FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE (FSV)

A. LA CRÉATION DU FSV : UNE RÉPONSE AU DÉBAT SUR LES « CHARGES INDUES » DU SYSTÈME DE RETRAITE

1. Le débat sur les « charges indues » du système de retraite

Depuis la création de la sécurité sociale, un débat nourri a opposé l'État et les partenaires sociaux gestionnaires sur l'existence de « charges indues » expliquant les déficits récurrents de certaines branches de la sécurité sociale, dont la branche « vieillesse ». Il était alors réclamé des pouvoirs publics une prise en charge par des ressources autres que des cotisations des dépenses non contributives.

Longtemps contestée sur son principe, la nécessité de procéder à cette distinction entre « contributif » et « non contributif » a été reconnue par le Livre blanc sur les retraites publié en 1991 parmi les réformes susceptibles de transformer en profondeur le système de retraite. Il était ainsi fait la part entre les droits directement proportionnés à l'effort de cotisations et les droits acquis sans contrepartie ou sans proportionnalité avec les cotisations acquittées.

2. La solution retenue : un fonds financièrement autonome

Lors de sa création par la loi de 1993 ⁽¹⁾, le Fonds de solidarité vieillesse avait deux objectifs principaux :

– l'apurement du très important déficit constaté au 31 décembre 1993, objectif rapidement abandonné au profit de la Caisse d'amortissement de la dette sociale à compter de 1996 ;

– la prise en charge des avantages d'assurance vieillesse à caractère non contributif, en vue de permettre « à la fois une clarification entre ce qui relève de

(1) Loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale., qui faisait suite à un premier projet engagé par la précédente majorité à l'automne 1992 et dont la navette n'avait pas pu aboutir avant le changement de majorité à l'Assemblée nationale.

la solidarité nationale et ce qui relève de la logique d'assurance et une modification du mode de financement de ces deux types de dépenses »⁽¹⁾.

Pour ce faire, le législateur :

– lui a conféré une certaine indépendance à travers la création d'un établissement public administratif dédié à ces missions et distinct de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (article L. 135-1 du code de la sécurité sociale) ;

– lui a affecté des ressources fiscales, et notamment une fraction importante de la contribution sociale généralisée (CSG) qui venait d'être mise en place.

B. UN FONCTIONNEMENT SATISFAISANT, MALGRÉ DES DÉSÉQUILIBRES FINANCIERS PERSISTANTS ET UN CHAMP INCOMPLET

1. Un fonds qui assure le financement de l'essentiel des droits de solidarité par des ressources fiscales

Au regard de sa mission de financer des dispositifs de solidarité avec des ressources fiscales, le Fonds de solidarité vieillesse constitue depuis 1993 un précieux outil de clarification de notre système de retraite.

● Le FSV n'assure donc pas directement le versement des prestations de solidarité, qui incombe pour des raisons de gestion au réseau des caisses des régimes obligatoires de base, mais uniquement le financement. Ce dernier se matérialise donc par des flux financiers dirigés vers ces différents régimes.

En application de l'article L. 135-2 du code de la sécurité sociale, le FSV prend en charge :

– l'ensemble des prestations constitutives du minimum vieillesse – l'allocation de solidarité pour les personnes âgées (ASPA) notamment, mais aussi toutes les anciennes prestations qui sont versées au titre de dispositions antérieures à 2004 – ainsi que l'ASPA spécifique au département de Mayotte prévue à l'article 28 de l'ordonnance du 27 mars 2002⁽²⁾ et dans le territoire de Saint-Pierre-et-Miquelon⁽³⁾ ;

(1) *M. Alain Vasselle, rapporteur au nom du Sénat, au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi relatif aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale*
http://www.senat.fr/rap/1992-1993/i1992_1993_0370.pdf

(2) Ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte.

(3) Des dispositions spécifiques s'appliquent dans cette collectivité d'outre-mer en matière d'assurance vieillesse. Elles sont prévues par la loi n° 87-563 du 17 juillet 1987 portant réforme du régime d'assurance vieillesse applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon.

– la majoration de la durée d’assurance (y compris à Saint-Pierre-et-Miquelon) :

- au titre des périodes assimilées à l’exercice d’une activité professionnelle, les périodes d’indemnisation maladie, maternité, invalidité ou accidents du travail ou de chômage non indemnisé sous un certain plafond ;
- toujours au titre des périodes dites « assimilées », les périodes de chômage indemnisées par l’assurance chômage ou par des indemnités versés par l’ancien employeur dans le cadre d’une préretraite ;

– la réduction de la durée d’assurance au titre des services militaires actifs accomplis en Afrique du Nord, prévue à l’article L. 351-7-1 ;

– les sommes dues aux régimes de retraite complémentaire au titre des allocations spéciales du Fonds national pour l’emploi, des allocations de préretraite progressive et des allocations de solidarité spécifique en application de l’article 49 de la loi du 17 janvier 2002 ⁽¹⁾ ; le FSV est en effet chargé depuis cette loi de compenser le fait que les régimes complémentaires valident des points à titre gratuit à des assurés en préretraite progressive ou qui touchent l’allocation de solidarité spécifique (ASS, prestation de solidarité versées aux chômeurs en fin de droit) ;

– la prise en compte dans le salaire de référence :

- des sommes versées au titre du volontariat du service national ;
- des cotisations relatives aux indemnités journalières « maternité » et « paternité » ;
- des cotisations se substituant à celles des employeurs dans le cadre de contrats d’apprentissage.

Depuis la LFSS 2017, le FSV n’assure plus le financement du minimum contributif, qui avait été mis à sa charge en 2011. La prise en charge fugace de cette prestation est cependant assez révélatrice des nombreuses « zones grises » qui peuvent exister entre logique d’assurance (une carrière complète était indispensable) et logique de solidarité (il s’agit d’un minimum de pension).

Certaines de ces dépenses sont prises en charge sur une base forfaitaire.

● Après de très nombreuses modifications de l’architecture de ses recettes ⁽²⁾, le FSV dispose d’une unique ressource, la contribution sociale généralisée, et plus précisément :

(1) Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale.

(2) Si les ressources du FSV ont toujours été de nature fiscale depuis sa création, conformément à son objet initial, les ressources affectées ont énormément varié. Ainsi, en LFSS 2019, le FSV a connu une réforme importante due au contentieux dit De Ruyter en vue de restituer à l’État certains prélèvements sur le capital qui pouvaient poser des problèmes de conformité au droit de l’Union européenne, en raison de leur

– une fraction de 1,98 % de la CSG applicable aux pensions de retraite et d'invalidité (soit 21,52 % du produit de la CSG « remplacement » au taux normal de 9,2 % et 30 % au taux intermédiaire de 6,6 %) ;

– une fraction de 8,6 % en 2019 de la CSG applicable aux revenus de placement et du patrimoine (soit 93,49 % de cette CSG « capital »).

2. Un équilibre financier structurellement fragile

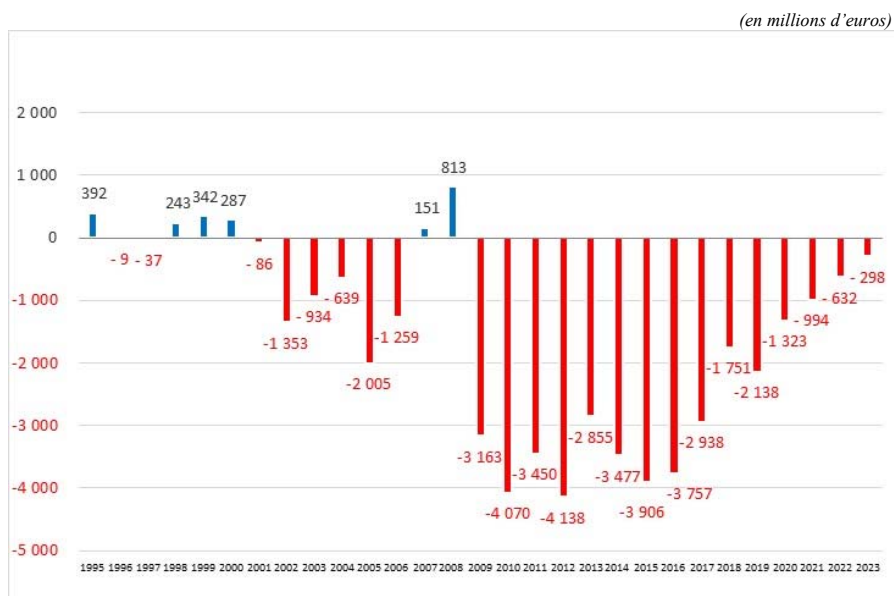
Rendu visible et relativement autonome par la création du FSV, le financement de prestations de solidarité par des ressources fiscales s'est néanmoins heurté à sa fragilité intrinsèque :

– le financement de dépenses de solidarité, dont certaines sont fortement liées au cycle économique, comme la prise en charge des cotisations sur les allocations chômage, peut se révéler difficile par temps de crise ;

– les ressources affectées au Fonds, notamment celles liées au capital, ont une assiette particulièrement volatile (très dynamique en période de croissance, très réduite en période de stagnation ou de récession économique).

Dans ces conditions, la situation financière du Fonds est durablement marquée par des déficits importants et répétés :

SOLDE FINANCIER DU FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE (1995-2023)



Source : présidence du FSV.

applicabilité à des non-résidents. C'est en contrepartie de ce « rapatriement » au sein de l'État que le financement du FSV a été considérablement simplifié à travers l'affectation de plusieurs fractions de CSG.

II. L'ARTICLE 59 PROPOSE LA CRÉATION D'UN NOUVEAU FONDS DE SOLIDARITÉ UNIVERSEL POUR LE FINANCEMENT DES DISPOSITIFS DE SOLIDARITÉ

1. Au bout de la logique ayant présidé à la création du FSV, le FSVU

Le 3° du I crée une nouvelle section consacrée au Fonds de solidarité vieillesse universel définissant son statut, ses missions et ses ressources.

a. Un statut inchangé d'établissement public national

Le nouvel article L. 19-10-3 prévoit que le FSVU a le statut d'établissement public administratif, comme le FSV aujourd'hui. Comme aujourd'hui, son objet est la prise en charge des dépenses « *relevant de la solidarité nationale* ». Le premier alinéa précise qu'il est sous la tutelle de l'État, ce qui est la règle pour les établissements publics administratifs de ce dernier.

Le statut de son personnel est défini par renvoi aux dispositions générales applicables aux organismes de sécurité sociale, prévues à l'article L. 224-7, qui prévoit la coexistence au sein des caisses de fonctionnaires, de salariés de droit public et de salariés de droit privé. En principe, les agents d'un établissement public administratif sont des fonctionnaires, comme au sein de l'administration centrale, et le recrutement de salariés de droit privé demeurerait la règle (dernier alinéa de l'article L. 135-1). Le régime est donc pleinement aligné sur celui des caisses, qui, bien que chargées d'une mission de service public, sont des personnes de droit privé.

Le FSVU, aura comme le FSV actuel, un conseil de surveillance dont la composition est très proche de celle qui existe aujourd'hui, à deux ajouts près :

- des représentants des organisations syndicales représentatives des agents de la fonction publique, originaires des mêmes organisations qu'au Conseil commun de la fonction publique ;

- des représentants des professions libérales, alors que le FSV ne prévoyait que la représentation des travailleurs indépendants.

Ces ajouts résultent directement de l'élargissement du champ du Fonds, qui couvrira désormais des dépenses de solidarité pour tous ces publics, dans un périmètre élargi de dispositif.

En revanche, le texte ne prévoit plus de conseil d'administration. Ce conseil d'administration comprend en l'état des textes un président qui dirige opérationnellement le fonds, et des représentants des administrations de tutelle (direction de la sécurité sociale, direction du budget, direction générale des finances publiques, direction générale du Trésor et direction générale de la cohésion sociale). Compte tenu, d'une part, du caractère très administratif de cet organe et, d'autre part, du caractère purement financier du Fonds, une direction opérationnelle et un conseil de surveillance peuvent apparaître comme suffisants.

b. Des missions élargies à l'ensemble des dispositifs de solidarité

L'article L. 19-10-4 définit les éléments pris en charge par le Fonds, en effectuant des renvois vers les nouveaux articles créés par le projet de loi :

– les prestations constituant le minimum vieillesse, comme aujourd'hui ;

– les attributions de points au titre de la solidarité nationale (périodes assimilées – maternité, maladie, chômage indemnisé, accidents du travail, apprentissage, service civique, sport de haut niveau (nouveau), rachat assoupli pour les jeunes actifs, aidants, interruptions ou réductions de carrière des parents d'enfants en bas âge) ⁽¹⁾ ; il convient ici de distinguer :

- o la reprise de dispositifs existants tels quels (maternité, maladie, apprentissage, service civique) ;
- o la reprise de dispositifs sur un champ élargi à tous les assurés (par exemple, la prise en charge de points « chômage » relevant aujourd'hui du champ des régimes complémentaires) ;
- o la prise en charge totalement nouvelle de certains dispositifs (aidants, sportifs de haut niveau).

– les droits majorés dès le premier enfant ⁽²⁾ ;

– les points supplémentaires permettant d'atteindre la retraite minimale ⁽³⁾ ; après avoir longtemps pris en charge le minimum contributif, puis l'avoir perdu au profit des régimes, le Fonds récupérerait à nouveau cette dépense, qui deviendrait rapidement l'une des plus dynamiques et des plus importantes ;

– la différence entre le montant actuariellement neutre prévu au titre du rachat de points ou des surcotisations et le montant prévu pour le rachat assoupli, ce qui correspond à des dispositifs spécifiques (étudiants, stagiaires) dans lesquels le rachat serait rendu « avantageux » pour ses bénéficiaires ⁽⁴⁾ ; l'écart entre le coût réel des points et leur valeur de rachat serait alors pris en compte par le FSV ;

Les charges du FSV recouvrent donc désormais l'ensemble des dispositifs de solidarité du système, profondément transformés par l'existence d'un système en points. L'absence de mention de régimes en particulier témoigne bien de la logique de l'universalisation : dans la logique d'universalisation, le FSV prendra en charge ces différents éléments sans tenir compte de l'affiliation de l'assuré.

(1) Pour davantage de précisions sur ces dispositifs, on pourra utilement se référer aux commentaires des articles 42, 43, 47 et 48.

(2) Pour davantage de précision sur ce dispositif, on pourra utilement se référer au commentaire de l'article 44.

(3) Pour davantage de précisions sur ce dispositif, on pourra utilement se référer au commentaire de l'article 28.

(4) Pour davantage de précisions sur ce dispositif, on pourra utilement se référer au commentaire de l'article 48.

c. Un « panier de ressources » cohérent avec la vocation du Fonds

L'article L. 19-10-5 prévoit des ressources élargies pour le futur FSVU, à savoir :

- une fraction du produit de la CSG sur les revenus de remplacement prévue à l'article L. 136-1-2 ;

- une fraction du produit de la CSG sur les revenus du patrimoine prévue à l'article L. 136-6 ;

- une fraction du produit de la CSG sur les produits de placement prévue à l'article L. 136-7 ;

- le produit de la contribution sur les avantages de préretraite d'entreprise prévue à l'article L. 137-10 ;

- le produit de la contribution perçue au titre des régimes de retraite à prestations définies prévue aux articles L. 137-11, L. 137-11-1 et L. 137-11-2 ;

- le produit de la contribution sur les indemnités de mise à la retraite à l'initiative de l'employeur prévue à l'article L. 137-12 ;

- le produit du forfait social prévu à l'article L. 137-15 ;

- le produit de la contribution sociale de solidarité des sociétés prévue à l'article L. 137-30 ;

- le produit de la cotisation sur les boissons alcooliques prévue à l'article L. 137-30 ;

- les transferts de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) au titre des majorations de pensions (système actuel) et de points (système « cible ») versées en fonction du nombre d'enfants en application de l'article L. 223-1, d'une part, et de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) prévue à l'article L. 381-1 ;

- les transferts de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) au titre de l'AVPF pour les parents ayant la charge d'un enfant handicapé ;

- la participation précomptée sur les allocations de chômage au profit des régimes complémentaires ;

- les sommes versées au titre de l'article L. 2242-5-1 du code du travail ⁽¹⁾ ;

- une fraction de la taxe sur les salaires prévue à l'article 231 du code général des impôts ;

(1) Cette disposition comprenant d'anciennes pénalités constatées par l'inspection du travail semble avoir été abrogée en 2017.

– une fraction du produit des droits de consommation sur les alcools prévus au I de l'article 402 du code général des impôts (40,05 %) ;

– le produit du droit de circulation sur les vins, cidres, poirés et hydromels prévu à l'article 238 du code général des impôts ;

– le produit du droit sur les bières mentionné à l'article 520 A du code général des impôts ;

– le produit de la contribution sur les boissons non alcoolisées prévue au I de l'article 1613 *quater* du code général des impôts (fraction de 0,54 euro par hectolitre sur les boissons non édulcorées) ;

– le produit de la contribution tarifaire sur les prestations de transport et de distribution d'électricité et de gaz naturel prévue à l'article 18 de la loi du 9 août 2004 ⁽¹⁾ ;

– le produit des droits de plaidoirie dus par les avocats ;

– la contribution due par les notaires sur les émoluments et honoraires ;

– le produit du droit spécial perçu sur les places à l'Opéra national de Paris et à la Comédie-Française ;

– l'acquisition des contrats en déshérence en application du 5° de l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques ;

– l'acquisition des sommes versées au titre de l'intéressement, de la participation ou de l'épargne salariale et qui n'ont pas été modifiées ou réclamées depuis trente ans ;

– le produit des parts fixes de redevance dues au titre de l'utilisation des fréquences 1 900-1 980 mégahertz et 2 110-2 170 mégahertz attribuées pour l'exploitation d'un réseau mobile en métropole (redevance « 2G ») ;

– une fraction du produit de l'ensemble des parts variables de ces redevances pour l'utilisation des fréquences 880-915 mégahertz, 1 710-1 785 mégahertz, 1 805-1 880 mégahertz, 1 900-1 980 mégahertz et 2 110-2 170 mégahertz (redevance « 3G ») ;

– les produits des dons et legs, le reliquat des comptes abandonnés ainsi que toutes ressources extraordinaires ;

– toute autre ressource prévue par la loi, comme pour la Caisse nationale de retraite universelle.

(1) Loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières.

Dans un souci de coordination, le 1^o du **I** réaffecte au FSVU la fraction de la taxe sur les salaires qui était jusqu'ici affectée à la CNAV (51,73 %).

Si la liste de ces ressources peut sembler complexe et très hétérogène, elle dissimule une cohérence très forte de l'affectation des ressources fiscales à des prestations de solidarité. D'après les informations obtenues par la rapporteure et ses propres calculs, ces financements supplémentaires représenteraient entre 15 et 20 milliards d'euros supplémentaires, permettant au FSVU de « concentrer » l'ensemble des ressources fiscales du système de retraite, à l'exception de la contribution tarifaire d'acheminement conservée par la CNIEG.

Le bilan financier, difficile à réaliser en l'absence de l'ensemble des paramètres réglementaires, pourrait être largement équilibré, voire excédentaire pour le FSVU.

- Le **V** prévoit que les ressources jusqu'ici affectées à des régimes spécifiques (contribution tarifaire à la CNIEG, droits de plaidoirie pour la CNBF, contribution sur les notaires à la CPRN et droit spécial sur les places pour l'Opéra national de Paris et la Comédie-Française) jusqu'à la date à compter de laquelle les assurés nés à compter du 1^{er} janvier 2004 et nés après 1975 compter ne sont plus affiliés à ces caisses, soit le 1^{er} janvier 2025.

De manière surprenante, le 5^o du **I** supprime les derniers alinéas de l'article L. 241-3, déjà réécrit à l'article 13.

2. La disparition du FSV

Le 2^o du **I** abroge les dispositions du chapitre 5 du titre III du livre I^{er} du code (articles L. 135-1 à L. 135-5), relatif au Fonds de solidarité vieillesse, remplacé par le Fonds de solidarité vieillesse universel.

Le **II** prévoit la prise en charge par le FSVU des dépenses de l'actuel FSV pour les assurés qui ne sont pas concernés par la réforme (l'ensemble des assurés qui sont nés avant le 1^{er} janvier 2004 entre le 1^{er} janvier 2022 et le 1^{er} janvier 2025, et l'ensemble des assurés nés avant le 1^{er} janvier 1975 à partir du 1^{er} janvier 2025). Dans un souci de simplicité institutionnelle, il ne s'agira donc pas d'une transition laissant cohabiter deux organiques mais d'un transfert des missions au sein d'une entité unique FSVU.

Le **IV** prévoit les modalités de transition entre le FSV et le futur FSVU. Ce dernier aura pour obligation de reprendre :

- le patrimoine complet du FSV (biens, droits, obligations, créances, dettes, titres patrimoniaux), une fois que celui-ci sera dissous dans des conditions qui, compte tenu de leur technicité, ont été logiquement renvoyées au pouvoir réglementaire ;

- les salariés du FSV, dans le cadre d'un transfert de contrats dans les conditions de droit commun (reprise d'activité par un autre employeur).

3. Des coordinations d'autres dispositifs en lien avec la solidarité

a. Coordination avec le financement de dispositifs de solidarité de la branche famille

Le 4° du **I** assure, par coordination avec les dispositions du titre III du projet de loi la mention des majorations et attributions de points au titre des enfants du foyer parmi les charges incombant à la branche famille.

b. Coordination avec le financement de dispositifs de solidarité de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

Le 2° du **III** précise à l'article L. 14-10-1 que la CNSA aura non seulement pour mission de financer « *du soutien* » pour les proches aidants, mais aussi « *des droits à la retraite* ».

Le 3° du **III** prévoit la prise en charge par la quatrième section du budget de la CNSA, prévue à l'article L. 14-10-5, des points attribués au titre du congé de proche aidant (salarié, non-salarié, conjoint collaborateur d'un non-salarié) pour une personne âgée ou en situation de handicap ou du versement de l'allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie prévue à l'article L. 168-1 du code de la sécurité sociale.

En complément, le 4° du **III** prévoit la prise en charge par une fraction des crédits de la première section du budget de la CNSA de ces mêmes points.

c. La clarification du lien du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge avec les politiques de retraite

Le **III** modifie le code de l'action sociale et des familles, qui contient les dispositions relatives au HCFEA.

Les **a** et **b** du 1° de ce **III** suppriment toute référence aux « personnes retraitées » ou aux « retraités » à l'article L. 142-1 relatif au HCFEA.

D'après les informations obtenues par la rapporteure, les modifications semblent résulter d'une considération procédurale : le Conseil d'État a en effet estimé qu'en l'état de ses attributions, le Haut Conseil devrait être systématiquement consulté sur toute mesure relative aux retraites.

Or, cette consultation ne correspond ni à l'esprit de la loi « vieillissement » de 2015 ⁽¹⁾ qui a créé le Haut Conseil, ni aux souhaits de l'ensemble des parties prenantes.

La rédaction recentre le HCFEA sur son « cœur de compétences » pour lever cette ambiguïté.

(1) Loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement.