

## Fiche n°7

## Les moyens de financement du système de retraite

## I- Les nouvelles ressources envisagées lors de la réforme de 2003

Deux mesures permettant d'assurer l'équilibre du système de retraite à l'horizon 2020 ont été envisagées dans l'exposé des motifs de la loi du 21 août 2003 :

- une hausse des cotisations d'assurance vieillesse gagée par une baisse des cotisations chômage (UNEDIC), dans l'hypothèse d'une amélioration sensible et durable de la situation de l'emploi ;
- une augmentation des contributions aux régimes de la fonction publique.

Au-delà de 2020, les projections ont été faites avec l'hypothèse que le redéploiement des cotisations chômage vers le régime général se ferait dans la limite, d'une part, du besoin de financement de la CNAV et, d'autre part, de 3 points de cotisations UNEDIC (reprenant les termes de l'exposé des motifs de la loi du 21 août 2003) et que les contributions supplémentaires aux régimes de la fonction publique étaient stabilisées en part de PIB.

**Besoins de financement des régimes  
selon l'hypothèse de taux de chômage à partir de 2015**

En points de PIB

Taux de chômage à partir de 2015	2020			2050		
	4,5%	7%	9%	4,5%	7%	9%
Besoin de financement des régimes avant redéploiement et contribution supplémentaire aux régimes de la fonction publique	-0,8	-1,3	-1,6	-3,1	-3,6	-4,1
Redéploiement de l'UNEDIC vers la CNAV	+0,25	+0,3	0,0	+0,9	+0,5	0,0
Contribution supplémentaire aux régimes de la fonction publique	+0,6	+0,6	+0,6	+0,6	+0,6	+0,6
Besoin de financement des régimes après redéploiement et contribution supplémentaire aux régimes de la fonction publique	0,0	-0,4	-1,0	-1,6	-2,5	-3,5

Dans l'hypothèse d'un taux de chômage de 4,5% à partir de 2015, les nouvelles ressources envisagées en 2003 permettraient en effet de couvrir intégralement les besoins de financement en 2020. Ce ne serait cependant pas le cas à plus long terme et un rééquilibrage serait nécessaire pour couvrir le besoin de financement restant (1,6 point de PIB en 2050).

Dans une situation de l'emploi moins favorable, la situation financière des régimes serait plus dégradée et les possibilités de transferts en provenance de l'assurance chômage moindres. Avec un taux de chômage en 2015 de 7% ou 9%, un besoin de financement subsisterait en 2020 en dépit des nouvelles ressources envisagées. En particulier, dans l'hypothèse d'un taux de chômage de 9%, aucun redéploiement depuis l'UNEDIC ne serait possible.

## II- Les apports du Fonds de réserve pour les retraites

Le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) a pour mission de gérer les sommes qui lui sont affectées afin de constituer des réserves à l'horizon 2020 puis de les reverser progressivement au régime général et aux régimes alignés (ORGANIC, CANCAVA et régime des salariés agricoles).

Les ressources du FRR sont constituées notamment des excédents de la CNAV, de tout ou partie des excédents du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), de 65% de la contribution de 2% sur les revenus de placements et de patrimoine, de ressources exceptionnelles telles que des recettes de privatisation et du produit des placements effectués pour le Fonds<sup>1</sup>.

Les réserves s'élèvent à environ 23 milliards d'euros 2003 à la fin de l'année 2005.

Pour les projections, ont été supposées affectées au FRR, outre le produit des placements (avec un rendement financier de 4 % par an en termes réels), l'intégralité des excédents futurs de la CNAV et du FSV ainsi que les recettes dont les textes prévoient d'ores et déjà l'affectation, c'est-à-dire essentiellement la fraction de la contribution de 2% sur les revenus de placements et du patrimoine.

La situation actuelle du FSV est très dégradée, avec un déficit cumulé de 3,7 milliards d'euros à la fin de 2005. Les hypothèses de projection des comptes du FSV sont conventionnelles : d'une part, les excédents futurs du FSV sont d'abord utilisés pour financer son déficit cumulé et, d'autre part, aucune modification de la nature ou du quantum des recettes affectées au FSV n'est opérée, pas plus que des dépenses prises en charge.

### Montant des réserves du FRR en 2020 selon l'hypothèse de taux de chômage à partir de 2015

En milliards d'euros 2003

Taux de chômage à partir de 2015	4,5%	7%	9%
<b>Nature des réserves</b>			
<i>Excédents de la CNAV</i>	8	7	6
<i>Excédents du FSV</i>	48	15	0,3
<i>2% du patrimoine</i>	29	28	28
<i>Autres</i>	7	7	7
<b>Abondement total</b>	<b>92</b>	<b>56</b>	<b>41</b>
<b>Revenus financiers</b>	<b>36</b>	<b>28</b>	<b>26</b>
<b>Réserves en 2020</b>	<b>127</b>	<b>84</b>	<b>67</b>

Dans l'hypothèse d'un taux de chômage de 4,5% à partir de 2015 (scénario de base), le solde cumulé du FRR atteindrait 127 milliards d'euros en 2020, soit un montant inférieur d'environ 20% à l'objectif qui avait été envisagé lors de la création du FRR (1000 milliards de francs 2000, qui équivaut à environ 160 milliards d'euros 2003).

<sup>1</sup> Le FRR gère par ailleurs, pour le compte de la CNAV, 40% de la soulte (un peu plus de 3 milliards d'euros) que la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG) a versé au régime général en contrepartie de l'opération d'adossment. Cette somme, qui fait l'objet d'une gestion distincte, n'est pas prise en compte dans les projections du FRR présentées ici.

Les résultats des variantes de taux de chômage soulignent la très forte sensibilité aux perspectives d'emploi du montant des réserves en 2020. Par rapport au scénario de base, ce montant serait réduit de 30% environ pour un taux de chômage de 7% à terme et de 50% environ pour un taux de chômage de 9% à terme, principalement en raison des fluctuations des comptes du FSV.

Les réserves en 2020 représenteraient 30% de la somme actualisée des besoins de financement supplémentaires des régimes éligibles entre 2020 et 2050 dans le scénario de base, 20% dans le scénario de taux de chômage de 7% à partir de 2015 et 15% dans le scénario de taux de chômage de 9% à partir de 2015.

La chronique des décaissements du FRR dépendra des autres mesures qui seront prises pour couvrir *in fine* les besoins de financement des régimes soit par un accroissement des recettes, soit par un ralentissement de la croissance des dépenses. En effet, le FRR ne doit en aucun cas, compte tenu de son caractère transitoire, dispenser les régimes des adaptations nécessaires mais il peut permettre à la fois de rendre ces adaptations plus progressives et d'éviter de reporter sur les générations futures des charges trop lourdes.

Le Conseil reconnaît l'intérêt de pouvoir disposer de réserves financières importantes d'ici 2020, mais la question du montant souhaitable des réserves à accumuler d'ici 2020 et celle de l'horizon des décaissements méritent des investigations plus approfondies.

### **III- Les autres moyens de financement des régimes**

a) Même en tenant compte des ressources nouvelles envisagées en 2003, des besoins de financement pourraient subsister en 2020 si la situation sur le marché du travail ne s'améliore pas significativement, et les besoins de financement seront accrus en 2050.

La réflexion sur les choix possibles pour assurer le financement des retraites, au-delà de ce que la réforme de 2003 met en œuvre, doit donc être poursuivie.

b) L'examen d'hypothèses alternatives de financement avant même 2020 est rendu nécessaire notamment par la variété des hypothèses à envisager, en particulier pour le chômage et la productivité, et par le fait qu'une part importante du financement repose sur des hausses de cotisation ou des contributions des employeurs publics qui peuvent être estimées excessives par certains. Les orientations qui ont été prises à la Conférence nationale des finances publiques constituent à cet égard un élément de réflexion.

c) Par ailleurs, dans une perspective d'équité entre les cotisants, il est difficile de ne pas imaginer que la nouvelle étape de hausse de la durée d'assurance prévue en 2008 ne s'accompagne de questions sur l'évolution des régimes spéciaux des entreprises publiques dont la réglementation n'a jusqu'ici pas évolué.

d) De plus, après 2020, aucune décision n'a été prise sur la poursuite de l'élévation de la durée d'assurance si l'espérance de vie continue à augmenter. La question d'un partage au-delà de 2020 des gains d'espérance de vie réalisés après cette date doit faire l'objet de réflexion dès lors que l'horizon des projections est 2050.

Ces questions seront examinées plus largement dans le rapport que le Conseil va préparer pour la fin de cette année sur les enjeux de l'étape 2008.