

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du mercredi 27 septembre 2006 à 9 h 30

"Le mode de financement des régimes de retraite"

Document N°7

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

**Redéploiements des cotisations chômage et contributions
supplémentaires aux régimes de la fonction publique**

Extrait du troisième rapport du COR
« Retraites : perspectives 2020 et 2050 »

Mars 2006

CHAPITRE 4 – LES MOYENS DE FINANCEMENT DU SYSTEME DE RETRAITE

I – La hausse des cotisations vieillesse « gagée » par une baisse des cotisations de la branche chômage et l'accroissement des contributions aux régimes de la fonction publique, envisagés en 2003

Si le chômage diminuait de façon sensible par rapport au niveau actuel, une marge de manœuvre supplémentaire pourrait être disponible puisque, en plus de la masse de cotisations supplémentaires générées, les dépenses de l'UNEDIC seraient réduites. Dans l'exposé des motifs de la loi d'août 2003 et les documents de présentation de l'équilibre financier de la réforme, il a été annoncé que la hausse du taux de cotisation au profit de la branche vieillesse du régime général, nécessaire pour assurer son équilibre à l'horizon 2020, pourrait être compensée par la baisse de taux de cotisation de la branche chômage, permise par le recul du chômage. On parlera, dans la suite de ce rapport, de redéploiement de taux de cotisation pour décrire cette mesure.

Pour retracer ce redéploiement, le compte de l'UNEDIC a été simulé pour trois hypothèses de taux de chômage (4,5%, 7% ou 9% à partir de 2015). Ces évaluations, effectuées par le secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites, ont simplement pour but d'illustrer les marges de manœuvre qui pourraient se dégager.

1. Scénario de retour à un taux de chômage de 4,5% à partir de 2015

Dans cette simulation, la situation de départ est celle de 2003, caractérisée par un déficit de l'UNEDIC de l'ordre de 4,3 milliards d'euros 2003 et un déficit cumulé fin 2003 de 5,8 milliards d'euros¹. Il est supposé que les capacités de financement dégagées en début de période seraient d'abord utilisées pour combler le déficit cumulé jusqu'à sa disparition. Les prestations évolueraient comme le nombre de chômeurs indemnisés, compte tenu de gains de pouvoir d'achat nets identiques à ceux des salariés.

Avec ces hypothèses, si le taux de cotisation pour la branche chômage restait celui de 2003 malgré le recul du chômage à 4,5% d'ici 2015, des marges de manœuvre apparaîtraient après 2010. Elles augmenteraient progressivement en part de PIB et elles se stabiliseraient à 1,0 point de PIB environ à partir de 2015. Cette masse financière rendue disponible par la baisse du chômage correspondrait à plus de 3 points de cotisation UNEDIC de 2015 à 2050.

Dans les documents de présentation de l'équilibre financier de la réforme, il était prévu une baisse de 3 points de cotisation chômage en 2020 et une hausse équivalente des cotisations retraite, redéploiement qui correspondait à l'estimation du besoin de financement de la CNAV à cette date². Dans un tel schéma, les points redéployés restaient définitivement acquis au-delà de 2020 à la branche retraite.

¹ Source : UNEDIC « L'équilibre financier de l'assurance chômage », juin 2005

² « Dire que nous faisons de la durée d'assurance le seul paramètre d'équilibre est donc tout simplement faux. [...] Faux puisque nous proposons d'assurer l'équilibre du régime général par une augmentation de cotisation vieillesse à partir de 2008, et jusqu'en 2020, de l'ordre de 3 points. [...] Nous avons prévu de « gager » l'augmentation des cotisations vieillesse à partir de 2008 par la diminution escomptée des cotisations

Pour retracer cette mesure, il est nécessaire d'adapter le schéma pour tenir compte de l'estimation actuelle du besoin de financement de la CNAV, qui diffère de celle faite au moment de la réforme. En effet, en 2020, le besoin de financement de la CNAV correspondrait à 0,9 point de cotisation UNEDIC³.

Par ailleurs, après 2020, trois situations sont envisageables :

- soit, les redéploiements de cotisations sont stabilisés en points de cotisation à leur niveau de 2020,
- soit les redéploiements augmentent après 2020 mais dans la limite seulement de 3 points de cotisation UNEDIC, comme il en a été fait l'annonce dans les documents de présentation de la réforme.
- soit les redéploiements se font sans autre limite que celle de l'excédent de la branche chômage.

Le tableau suivant met en regard les besoins de financement et les redéploiements possibles de cotisations entre la branche chômage et la branche vieillesse.

d'assurance chômage. [...] Enfin, pour être complet, les régimes de la fonction publique seront équilibrés par des prélèvements supplémentaires. » Discours de F. Fillon, Assemblée Nationale, 10 juin 2003

³ Cette variation d'estimation résulte des écarts de chiffrage entre les projections 2006 et les projections 2001, qui examinaient deux hypothèses d'évolution du besoin de financement pour la CNAV. L'hypothèse correspondant au besoin de financement le plus élevé a été considérée en 2003 comme la plus prudente (sur ces estimations, voir note 10 dans le chapitre 1 de la partie III et l'annexe 11).

Solde de la CNAV et marge de manœuvre en provenance de l'UNEDIC

	2010	2020	2030	2040	2050
<i>En milliards d'euros 2003</i>					
Solde élargi de la CNAV	+1,0	-5,6	-20,9	-39,3	-51,5
Marge de manœuvre de l'UNEDIC	-	20,7	25,6	30,4	36,0
3 points de cotisation UNEDIC	-	19,1	22,5	26,3	30,8
<i>En points de cotisation UNEDIC</i>					
Solde élargi de la CNAV	0,2	-0,9	-2,8	-4,5	-5,0
Marge de manœuvre de l'UNEDIC	-	3,2	3,4	3,5	3,5
<i>En points de PIB</i>					
Solde élargi de la CNAV	0,05	-0,25	-0,8	-1,3	-1,4
Marge de manœuvre de l'UNEDIC	-	0,9	1,0	1,0	1,0
3 points de cotisation UNEDIC	-	0,8	0,9	0,9	0,9

Source : COR, 2005

L'équilibre de l'ensemble des régimes de retraite, présenté dans le tableau suivant, est calculé avec l'hypothèse d'un redéploiement de cotisations au bénéfice de la branche vieillesse équivalant à l'excédent de l'UNEDIC, dans la limite, d'une part, des besoins de la CNAV et, d'autre part, de 3 points de cotisation.

Besoin de financement des régimes de retraite avant et après redéploiement (1)

<i>En points de PIB</i>	2010	2020	2030	2040	2050
Besoin de financement des régimes avant redéploiement	-0,2	-0,8	-2,0	-2,8	-3,1
Redéploiement de l'UNEDIC à la CNAV	0,0	0,25	0,8	0,9	0,9
Besoin de financement des régimes après redéploiement	-0,2	-0,55	-1,2	-1,9	-2,2

(1) Un signe moins correspond à un besoin de financement.

Source : COR, 2005

A l'horizon de 2010, aucun redéploiement ne serait opéré puisque le solde de la CNAV ne serait pas déficitaire selon cette projection⁴. En 2020 et en 2030, il serait possible de dégager un financement à hauteur du déficit projeté de la CNAV qui est inférieur à l'excédent estimé de l'UNEDIC (0,9 point de cotisation UNEDIC en 2020 et 2,8 points en 2030). A partir de 2030, il ne serait possible que de redéployer 3 points de cotisation UNEDIC à la branche vieillesse.

Au total, ce redéploiement représenterait 0,25 point de PIB en 2020, 0,8 point en 2030 et 0,9 point ensuite. A aucun moment, un montant de cotisations correspondant à la totalité de l'excédent UNEDIC ne serait redéployé vers la CNAV.

⁴ Comme cela a été indiqué à plusieurs reprises, une baisse du taux de chômage à 4,5% en 2015 ne correspond pas à la prolongation de la tendance actuelle. Elle suppose une reprise de la croissance et une inflexion du taux de chômage. Il n'est de plus pas tenu compte pour ces projections des inflexions conjoncturelles

De la même façon que pour le régime général, il était prévu dans les documents de présentation de la réforme, que les régimes de la fonction publique seraient équilibrés par des contributions supplémentaires.

Ces contributions supplémentaires permettraient d'équilibrer ces régimes d'ici 2020. Par la suite, il est supposé qu'elles évolueraient comme la masse salariale de ces régimes. Elles correspondraient à un apport de 0,3 point de PIB en 2010 par rapport aux contributions effectives de 2003, et de 0,6 point de PIB à partir de 2020 et jusqu'en 2050.

Solde des régimes de la fonction publique et contributions supplémentaires

	2010	2020	2030	2040	2050
<i>En milliards d'euros</i>					
Solde élargi de la fonction publique d'Etat	-5,5	-11,4	-19,0	-26,6	-32,0
Solde élargi de la CNRACL	0,0	-2,0	-6,0	-10,2	-14,4
Solde élargi des fonctions publiques	-5,5	-13,4	-25,0	-36,8	-46,4
<i>En points de PIB</i>					
Solde élargi des fonctions publiques	-0,3	-0,6	-1,0	-1,2	-1,3
Contributions supplémentaires	+0,3	+0,6	+0,6	+0,6	+0,6

Les soldes élargis sont comptabilisés avec le taux de cotisation implicite de 2003, conformément aux hypothèses de la maquette de la DREES.

Source : COR, 2005

Même avec ces hypothèses, un rééquilibrage des régimes de retraite serait nécessaire après 2020. Il atteindrait 0,6 point de PIB en 2030 et 1,6 point en 2050. Si le chômage était plus élevé à l'horizon de 2015, la situation serait sensiblement différente.

Besoin de financement des régimes de retraite avant et après redéploiement de l'UNEDIC et contributions supplémentaires aux régimes de fonctionnaires(1) Taux de chômage à 4,5% à partir de 2015

<i>En points de PIB</i>	2010	2020	2030	2040	2050
Besoin de financement des régimes avant redéploiement et contribution supplémentaire	-0,2	-0,8	-2,0	-2,8	-3,1
Redéploiement de l'UNEDIC à la CNAV	0,0	+0,25	+0,8	+0,9	+0,9
Contribution supplémentaire	+0,3	+0,6	+0,6	+0,6	+0,6
Besoin de financement des régimes après redéploiement et contributions supplémentaires	+0,1	0,0	-0,6	-1,3	-1,6

(1) Un signe moins correspond à un besoin de financement.

Source : COR, 2005

2. Scénarios de taux de chômage à 7% et 9% à partir de 2015

Sont examinées les deux situations dans lesquelles le taux de chômage n'est pas ramené à 4,5% à partir de 2015.

Dans l'hypothèse d'un taux de chômage de 7% à partir de 2015, des redéploiements de l'UNEDIC resteraient possibles : en 2020, le besoin de financement de la CNAV serait inférieur à l'excédent de la branche chômage ainsi qu'à la limite des 3 points de cotisation

UNEDIC. Le redéploiement possible à cette date serait de 0,3 point de PIB⁵. En 2030, le besoin de financement du régime général dépasserait l'excédent de l'UNEDIC, qui représente lui-même moins de 3 points de cotisation UNEDIC. Les cotisations correspondant à la totalité de cet excédent seraient dans ces conditions redéployées jusqu'en 2050.

Dans l'hypothèse d'un taux de chômage à 9% à partir de 2015, l'UNEDIC ne pourrait pas rembourser le déficit accumulé et aucun redéploiement ne serait possible.

Une conclusion se dégage de l'examen de l'ensemble de ces scénarios. La situation du marché du travail est importante pour le financement du système de retraite non seulement par son impact direct sur le solde des régimes mais aussi, si l'on décide de les utiliser en tout ou partie à cet effet, par les marges possibles de redéploiement qu'elle crée.

Marge de manœuvre liée à la situation de l'emploi

Besoin de financement des régimes de retraite avant et après redéploiement de l'UNEDIC et contributions supplémentaires aux régimes de fonctionnaires(1) Taux de chômage à 7% à partir de 2015

<i>En points de PIB</i>	2010	2020	2030	2040	2050
Besoin de financement des régimes avant redéploiement et contribution supplémentaire	-0,5	-1,3	-2,5	-3,3	-3,6
Redéploiement de l'UNEDIC à la CNAV	0,0	+0,3	+0,5	+0,5	+0,5
Contribution supplémentaire	+0,3	+0,6	+0,6	+0,6	+0,6
Besoin de financement des régimes après redéploiement et contributions supplémentaires	-0,2	-0,4	-1,4	-2,2	-2,5

(1) Un signe moins correspond à un besoin de financement.

Source : COR, 2005

Besoin de financement des régimes de retraite avant et après redéploiement de l'UNEDIC et contributions supplémentaires aux régimes de fonctionnaires(1) Taux de chômage à 9% à partir de 2015

<i>En points de PIB</i>	2010	2020	2030	2040	2050
Besoin de financement des régimes avant redéploiement et contribution supplémentaire	-0,6	-1,6	-2,9	-3,7	-4,1
Redéploiement de l'UNEDIC à la CNAV	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contribution supplémentaire	+0,3	+0,6	+0,6	+0,6	+0,6
Besoin de financement des régimes après redéploiement et contributions supplémentaires	-0,3	-1,0	-2,3	-3,1	-3,5

(1) Un signe moins correspond à un besoin de financement.

Source : COR, 2005

Par rapport à une situation dans laquelle le taux de chômage resterait à 9%, il se dégagerait une marge de manœuvre importante dès 2020 si le chômage reculait à 7% à partir de 2015. En

⁵ En 2020, le déficit de la CNAV calculé avec l'hypothèse d'un taux de chômage à 7% à partir de 2015 est supérieur au déficit calculé avec un taux de chômage de 4,5% (-0,3 point de PIB contre -0,25). De ce fait, le transfert possible à cette date est un peu supérieur avec l'hypothèse de taux de chômage à 7%.

effet, le besoin de financement serait diminué de 0,6 point en 2020 et d'un point en 2050. Cette marge serait encore presque doublée si le chômage diminuait à 4,5% à partir de 2015 puisqu'elle atteindrait un point de PIB en 2020 et près de 2 points en 2050.

Ces hypothèses de redéploiement envisagées en 2003 ont pour corollaire qu'une part significative des marges de manœuvre apportées par une amélioration de la situation économique serait consacrée au financement des retraites. Ne sont pas pris en compte ici les problèmes de financement d'autres besoins sociaux, notamment l'assurance maladie et la dépendance. Ceci ne signifie pas que le Conseil d'orientation des retraites ignore les incertitudes qui peuvent exister dans ces domaines mais il n'est pas dans son rôle d'examiner les arbitrages entre l'ensemble des besoins sociaux. Il est clair d'ailleurs que l'amélioration de la situation économique faciliterait l'équilibre des autres comptes sociaux. Enfin, le but de ces développements est d'examiner le mode de financement envisagé en 2003. Il ne s'agit pas, à ce stade en tout cas, d'illustrer tous les éléments de choix financiers possibles.