

Chapitre 4

Un besoin de financement du système de retraite qui s'établirait à 4 points de PIB en 2040, à réglementation inchangée

Le Conseil d'orientation des retraites s'est doté d'outils de projection et de suivi permanent. Les méthodes utilisées devront sans doute être perfectionnées dans la durée, des incertitudes techniques pouvant demeurer sur certains points. Il faut souligner que les exercices dont les résultats sont présentés dans ce chapitre seront renouvelés à intervalles réguliers et permettront une analyse fine, dans le temps, des évolutions, de leurs origines et de leurs conséquences.

Après une présentation des méthodes retenues et des résultats, des projections de la situation financière du système de retraite associées au scénario économique de référence, sont ensuite retracées les évolutions du taux de remplacement des revenus d'activité par les pensions dans les principaux régimes, associés à ces projections.

Enfin, une dernière partie présente l'incidence sur les résultats financiers et sur le niveau relatif des pensions par rapport aux revenus d'activité, de variantes des différentes hypothèses démographiques et économiques.

La méthode retenue pour les projections financières

Les projections financières résultent de deux exercices : les projections réalisées par les régimes de retraite et un exercice global permettant de simuler des variantes

Les projections financières du Conseil d'orientation des retraites intègrent deux exercices distincts. L'un est un exercice analytique. Il a consisté à demander aux principaux régimes des projections de dépenses et de recettes à l'horizon 2040 correspondant aux hypothèses retenues par le Conseil d'orientation des retraites puis à agréger et consolider ces résultats. L'autre est un exercice synthétique, consistant à considérer l'économie française comme un tout, avec d'un côté des actifs et la masse de leurs revenus professionnels, de l'autre des retraités et les pensions versées. Le premier exercice permet d'établir le compte de référence du système de retraite pour la période 2000-2040, de chiffrer les besoins de financement et d'évaluer précisément l'incidence de la modification de la réglementation relative au calcul et à la revalorisation des pensions. Le second permet d'analyser de façon plus globale l'incidence de variantes démographiques et économiques.

À partir des données fournies par le scénario macroéconomique de référence, les projections d'évolution annuelle de la population active occupée et de la masse des revenus d'activité (ceux-ci étant supposés croître comme la productivité du travail) sur la période 2000-2040 ont été remises aux principaux régimes de retraite. Les régimes ont alors procédé aux projections de recettes, de dépenses, de solde technique et de pension moyenne, avec, en hypothèse centrale, une indexation des pensions sur les prix (ou sur les prix plus la répercussion des mesures catégorielles¹⁵ pour les fonctionnaires). Pour les régimes de taille plus modeste qui, par manque de temps, n'ont pas été associés à cet exercice, les projections précédentes réalisées pour la Commission de concertation sur les retraites en 1998-1999 ont été reprises et actualisées. Pour ces régimes, de nouveaux exercices de projection seront réalisés dans le cadre de travaux ultérieurs du Conseil d'orientation des retraites.

Par ailleurs, pour simuler l'évolution à long terme du système de retraite français pris dans son ensemble, la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité a réalisé une maquette globale, permettant d'évaluer les effets des différentes hypothèses démographiques et économiques ainsi que les conséquences de la variation de l'âge moyen de départ à la retraite et du niveau des retraites moyennes. Cette maquette n'est pas l'agrégation des projections de tous

15. L'article L. 16 du Code des pensions civiles et militaires prévoit qu'en cas de réforme statutaire du corps auquel ils appartenaient à la fin de leur carrière, les pensionnés voient leur indice de traitement servant de base au calcul de la pension être revalorisé. Cette disposition a entraîné une majoration des pensions d'environ 0,4 % par an sur la dernière décennie, décennie marquée par une faible progression des rémunérations ; en projection, l'incidence est supposée être de 0,5 % par an compte tenu de l'hypothèse d'évolution des rémunérations brutes d'activité (+ 1,6 % par an).

les régimes. Elle permet, au niveau macroéconomique, de constituer un cadre de projections sur des données très générales (nombre d'actifs et de retraités, évolution de la pension moyenne de l'ensemble des retraités, etc.) et de réaliser aisément des exercices en variante.

Il est nécessaire de signaler d'emblée une différence importante entre les projections réalisées par les régimes et celles réalisées à partir de la maquette. Les projections des régimes ont été réalisées sans hypothèse de financement des déficits, les paramètres des régimes et notamment les taux de cotisation restant fixés au niveau actuel. Au contraire, la maquette globale requiert de fixer comme paramètre d'entrée une valeur pour le ratio de la pension moyenne nette sur le revenu d'activité moyen net et prend en compte l'évolution des cotisations sociales. La maquette est construite avec l'hypothèse que toutes les prestations de retraite sont financées par des cotisations : quand le montant des prestations servies augmente, le montant des cotisations prélevées sur les revenus d'activité s'accroît d'autant. Le rééquilibrage se fait au fur et à mesure que les besoins de financement apparaissent. Cette construction a, comme on le verra par la suite, des incidences sur l'ampleur des conséquences des variantes étudiées.

Le compte associé au scénario économique de référence

Les projections réalisées par les régimes de retraite rendent possibles deux types d'analyse. En premier lieu, une analyse globale à partir des résultats agrégés de tous les régimes et à partir du compte de référence de la maquette de la DREES permet d'apprécier l'évolution du poids des retraites dans le PIB et le profil au cours du temps du besoin de financement global du système de retraite selon le mode d'indexation retenu. En second lieu, une analyse différenciée par régime permet de décrire pour chacun d'eux l'évolution du solde technique (soit l'écart entre les cotisations et les prestations) au cours des prochaines années.

Le poids des dépenses de retraite dans le PIB

Le poids des dépenses de retraite dans le produit intérieur brut (PIB) et l'ampleur des besoins de financement qui apparaîtront d'ici 2040 ont été estimés à partir des projections réalisées par les régimes de retraite et par la DREES sur sa maquette globale. Les résultats de ces deux exercices sont cohérents ; ils présentent cependant quelques écarts, dus à des différences de méthode et de champ couvert.

L'analyse globale des données agrégées fournies par les régimes montre que, avec une indexation des pensions sur les prix ¹⁶, le poids dans le PIB des pensions *stricto sensu* devrait passer de 11,6 ¹⁷ % en 2000 à 13,6-13,8 ¹⁸ % en 2020 et 15,7-16 % en 2040. Selon la maquette globale, la part des dépenses de retraite dans le PIB devrait passer de 12,6 % en 2000 à 16,3 % en 2040 si la réglementation reste constante.

L'écart entre les deux exercices sur la part des dépenses de retraite en début de période de projection est d'un point de PIB. La raison tient à ce que les dépenses prises en compte par la maquette globale incluent des éléments non pris en compte dans les projections des régimes, comme les dépenses d'assurance veuvage et d'assurance décès, les sommes versées par les institutions de prévoyance, certaines dépenses d'action sociale, etc.

Total des pensions de retraite en points de PIB, calculé à partir des projections des régimes

	2000	2005	2010	2020	2040
Part des dépenses de retraite dans le PIB – H1 *	11,6 %	11,3 %	11,8 %	13,6 %	15,7 %
Part des dépenses de retraite dans le PIB – H2	11,6 %	11,4 %	11,9 %	13,8 %	16,0 %

* Les deux résultats H1 et H2 correspondent à deux hypothèses sur la pension moyenne de la CNAV.

Source : COR premier rapport 2001.

Total des dépenses de la fonction vieillesse-survie en points de PIB, calculé à partir de la maquette de la DREES

	2000	2005	2010	2020	2040
Part des dépenses de la fonction vieillesse survie dans le PIB	12,6 %	11,9 %	12,4 %	14,2 %	16,3 %

Source : maquette DREES, 2001.

Les résultats étant proches, on en déduit que la maquette globale permet de procéder aux exercices de variantes qui sont présentés plus loin.

À l'horizon 2040, l'économie française devrait donc faire face à un besoin de financement supplémentaire de l'ordre de 4 points de PIB, si la réglementation actuellement en vigueur restait inchangée.

16. Cette indexation sur les prix concerne : au régime général, les salaires portés au compte et les pensions liquidées ; dans les régimes complémentaires, le salaire de référence et la valeur du point ; dans les régimes de fonctionnaires et les régimes spéciaux, les pensions liquidées.

17. Ce chiffre s'entend hors frais de gestion des régimes, action sociale, minimum vieillesse...

18. La marge d'incertitude porte sur l'évolution de la pension moyenne des pensionnés de la CNAV – voir plus loin pour plus de précisions sur ce point.

À réglementation constante, le besoin de financement global du système de retraite, intégrant les excédents du Fonds de solidarité vieillesse et de l'Association pour la gestion du fonds de financement (AGFF)¹⁹, serait de 220 à 250 MdF (33 à 38 Md €) en 2020 et de 640 à 700 MdF (97 à 106 Md €) en 2040, on passerait ainsi d'un excédent de 0,2 % du PIB en 2000 à un besoin de financement de 1,6 à 1,8 % du PIB en 2020 et 3,5 à 3,8 % du PIB en 2040²⁰.

À l'horizon 2040, l'économie française devrait faire face à un besoin de financement d'environ 700 MdF (en francs 2000), représentant 4 points de PIB, à réglementation constante

Plusieurs remarques s'imposent d'emblée.

- Ces résultats sont proches de ceux qui ont été publiés en 1999 dans le rapport de la Commission de concertation sur les retraites, avec des hypothèses de taux de chômage de 6 et 3 %. Ils sont proches également des chiffres cités dans le document d'information qui accompagnait le discours du 21 mars 2000 du Premier ministre. Ces exercices de projections réalisés à intervalles rapprochés font néanmoins apparaître des écarts. Ces écarts sont dus à plusieurs facteurs : l'évolution de la conjoncture économique qui améliore les comptes sur le début de la période ; un changement de réglementation à l'AGIRC et l'ARRCO ; des modifications opérées par les services de prévision des régimes de retraite dans la modélisation de paramètres tels que le nombre de retraités et de cotisants, l'évolution de la pension moyenne, etc. Il sera nécessaire dans l'avenir d'examiner la façon de rendre plus robustes les méthodes et les données servant de base aux projections et de mieux cerner les marges réelles d'incertitude ; l'un des intérêts d'un travail réalisé à intervalles réguliers est d'ailleurs précisément d'obliger à un affinement des méthodes et des paramètres.
- Ces résultats sont fondés sur un scénario de référence volontariste qui peut se réaliser mais qui ne constitue pas une prévision ; ils doivent être notamment complétés par la variante, présentée plus loin, dans laquelle le chômage est plus élevé et par la variante réalisée avec une hypothèse de chômage réduit à terme à 3 %.
- Ces résultats ne doivent pas être interprétés comme une prévision pour une autre raison : un besoin de financement supplémentaire de 2 points de PIB en 2020 et de 4 points de PIB en 2040 donnera nécessairement lieu à des mesures de réajustement. L'ampleur des besoins de financement ne désigne pas et ne peut pas désigner des déficits, mais permet de mesurer l'ampleur des augmentations de ressources ou des diminutions de dépenses qui devront, d'une manière ou d'une autre, être réalisées.

19. L'AGFF est l'Association pour la gestion du fonds de financement de l'AGIRC et de l'ARRCO, qui s'est substituée à l'ASF à compter du 1^{er} avril 2001 pour financer le surcoût de la retraite à 60 ans dans les régimes complémentaires.

20. Selon l'hypothèse retenue en matière d'évolution de la pension moyenne de la CNAV et sur laquelle on revient plus loin.

Les résultats par régime

Les projections demandées aux régimes sont fondées sur les projections d'évolution de la population active occupée de 2000 à 2040. Cependant, des distinctions ont été apportées pour tenir compte de la situation spécifique de certains régimes. Ainsi, la projection du nombre de cotisants de la fonction publique d'État, de la CNRACL (collectivités locales et hospitalières), de la CANCAVA (régime des artisans), de la SNCF, de la RATP et des salariés agricoles s'appuie sur une hypothèse de stabilité des effectifs cotisants à partir de 2002. Les effectifs cotisants d'IEG (EDF-GDF) baissent jusqu'en 2010 puis se stabilisent. Les effectifs des exploitants agricoles diminuent tout au long de la période de projection, de 49 % au total. Le nombre de cotisants à la CNAVPL (professions libérales) suit l'évolution d'ensemble des effectifs occupés. Le nombre de cotisants au régime général et à l'ARRCO évolue plus rapidement en début de période, ce qui permet une évolution de l'ensemble des effectifs occupés égale à celle du scénario macroéconomique de référence. Les effectifs cotisants à l'AGIRC bénéficient en projection d'une hypothèse d'évolution du taux d'encadrement progressant jusqu'en 2040 pour atteindre 25 % contre 21 % actuellement.

En ce qui concerne les fonctionnaires, d'autres hypothèses d'évolution des effectifs cotisants auraient pu être faites, par exemple une hypothèse égale à l'évolution de la population active occupée. Les effectifs cotisants augmenteraient alors un peu jusqu'en 2010 et baisseraient ensuite jusqu'en 2040. Une telle hypothèse modifierait à la marge les résultats en début de période mais aurait peu d'influence à long terme, l'écart entre les deux scénarios d'effectifs cotisants étant inférieur à 4 % en 2040.

La réglementation actuellement en vigueur dans chaque régime a été prolongée jusqu'en 2040. Ceci est notamment le cas pour les régimes AGIRC et ARRCO, dont les règles actuelles (rendement, taux de cotisation, financement du surcoût de la retraite à 60 ans par l'AGFF) relèvent d'un accord qui prendra fin au 31 décembre 2002.

Le tableau suivant présente les résultats par régime. Les premières colonnes indiquent le solde technique de chaque régime. Le solde technique est la différence entre les cotisations, auxquelles s'ajoutent les transferts du Fonds de solidarité vieillesse pour le chômage et les majorations pour enfants, et les prestations. Les colonnes suivantes indiquent le solde élargi des régimes, qui intègre en plus du solde technique un certain nombre de flux financiers et qui permet de préciser la situation financière réelle des régimes. Le solde élargi comprend les transferts de compensation, les subventions, les impôts et taxes affectés, les cotisations de l'Assurance vieillesse du parent au foyer (AVPF), les cotisations implicites des employeurs courant la compensation en 2000, les frais de gestion et d'action sociale. Les produits et frais financiers ne sont pas inclus.

Évolution des soldes par régime en milliards de francs 2000

	Solde technique (cotisations – prestations)			Solde élargi Y compris frais de gestion, compensation, subventions, impôts...		
	2000	2020	2040	2000	2020	2040
CNAV H1	10,0	- 71,7	- 260,6			
CNAV H2	10,0	- 99,5	- 325,5			
<i>CNAV H1 + sal. agricoles *</i>				0,9	- 72,7	- 239,3
<i>CNAV H2 + sal. agricoles</i>				0,9	- 101,7	- 306,5
Salariés agricoles	- 14,7	- 17,9	- 20,5			
AGIRC	1,9	- 10,2	- 24,6	- 0,4	- 12,5	- 26,9
ARRCO	25,5	0,0	- 86,7	18,7	- 7,0	- 93,5
IRCANTEC	1,5	- 3,8	- 13,2	1,2	- 4,2	- 13,6
Fonction publique d'État **	0	- 132,4	- 241,1	0	- 122,5	- 230,7
CNRACL	17,4	- 49,4	- 132,4	- 2,0	- 61,1	- 1 30,6
SNCF	- 17,9	- 17,9	- 19,7	0	1,8	4,4
IEG	0	- 11,3	- 6,9	0	- 10,5	- 7,6
RATP	- 2,6	- 3,9	- 4,5	0	- 0,5	- 0,1
CANCAVA	- 4,7	- 8,1	- 12,0	- 1,6	2,0	0,5
CNAVPL	2,9	0,9	1,6	- 0,1	- 0,7	0,2
Exploitants agricoles	- 42,3	- 30,4	- 22,0	- 1,3	- 1,1	0,2
Autres régimes ***	- 36,8	- 48,3	- 52,5	- 3,3	- 11,5	- 17,1

* Pour le solde élargi, la CNAV et le régime des salariés agricoles ont été regroupés.

** C'est par convention que ces soldes sont nuls en 2000, en raison du choix retenu pour calculer les cotisations implicites employeur d'équilibre et les subventions.

*** Les autres régimes comprennent l'ORGANIC, le régime des Mines, des ouvriers de l'État, des marins, de la Banque de France, des Cultes, des clercs de notaires.

Source : COR, premier rapport 2001.

Évolution des soldes par régime en milliards d'euros 2000

	Solde technique (cotisations – prestations)			Solde élargi y compris frais de gestion, compensation, subventions, impôts...		
	2000	2020	2040	2000	2020	2040
CNAV H1	1,5	- 10,9	- 39,7			
CNAV H2	1,5	- 15,2	- 49,6			
<i>CNAV H1 + sal. agricoles *</i>				0,1	- 11,1	- 36,5
<i>CNAV H2 + sal. agricoles</i>				0,1	- 15,5	- 46,7
Salariés agricoles	- 2,2	- 2,7	- 3,1			
AGIRC	0,3	- 1,6	- 3,8	- 0,1	- 1,9	- 4,1
ARRCO	3,9	0,0	- 13,2	2,9	- 1,1	- 14,2
IRCANTEC	0,2	- 0,6	- 2,0	0,2	- 0,6	- 2,1
Fonction publique d'État **	0,0	- 20,2	- 36,8	0,0	- 18,7	- 35,2
CNRACL	2,7	- 7,5	- 20,5	- 0,3	- 9,3	- 19,9
SNCF	- 2,7	- 2,7	- 3,0	0,0	0,3	0,7
IEG	0,0	- 1,7	- 1,1	0,0	- 1,6	- 1,2
RATP	- 0,4	- 0,6	- 0,7	0,0	- 0,1	0,0
CANCAVA	- 0,7	- 1,2	- 1,8	- 0,2	0,3	0,1
CNAVPL	0,4	0,1	0,2	0,0	- 0,1	0,0
Exploitants agricoles	- 6,4	- 4,6	- 3,4	- 0,2	- 0,2	0,0
Autres régimes ***	- 5,6	- 7,4	- 8,0	- 0,5	- 1,8	- 2,6

* Pour le solde élargi, la CNAV et le régime des salariés agricoles ont été regroupés.

** C'est par convention que ces soldes sont nuls en 2000, en raison du choix retenu pour calculer les cotisations implicites employeur d'équilibre et les subventions.

*** Les autres régimes comprennent l'ORGANIC, le régime des Mines, des ouvriers de l'État, des marins, de la Banque de France, des Cultes, des clercs de notaires.

Source : COR, premier rapport 2001.

Les autres régimes comprennent l'ORGANIC, le régime des Mines, des ouvriers de l'État, des marins, de la Banque de France, des cultes, des clercs de notaires.

Pour le solde de la CNAV, deux hypothèses d'évolution de la pension moyenne servie par le régime général ont été réalisées. Cette incertitude est liée à la complexité de la modélisation de l'évolution de la pension du régime général, notamment au cours de la période de transition actuelle pendant laquelle la réforme de 1993 produit ses effets. Des travaux complémentaires seront engagés pour réduire autant que possible cette incertitude.

L'écart important entre les projections réalisées par les régimes complémentaires en 1998 et celles réalisées en 2001 tient au changement de réglementation intervenu à la suite des accords du 10 février 2001 entre les partenaires sociaux ; ces accords ont pour objectif de maintenir le rendement de ces régimes et donc de limiter la forte détérioration du taux de remplacement assuré par les régimes complémentaires à laquelle conduisait la réglementation précédente. Par ailleurs, il faut rappeler que les soldes des régimes complémentaires ne prennent pas en compte les produits financiers qui devraient résulter de la constitution de réserves importantes en début de période, notamment à l'ARRCO.

Le solde technique et le solde élargi des pensions de la fonction publique d'État sont nuls en 2000. Cela résulte de la convention suivante : deux niveaux de contribution d'équilibre de l'État étant donnés pour 2000, le premier pour le calcul du solde technique et le second pour le calcul du solde élargi ²¹, on calcule deux taux de cotisation implicite de l'État employeur de façon à ce que les deux niveaux de cotisation implicite correspondants soient égaux aux deux niveaux de contribution d'équilibre. Ces deux taux de cotisation implicite sont ensuite maintenus constants sur toute la période de projection. Les besoins de financement qui apparaissent indiquent l'écart entre les cotisations qui seraient perçues si était appliqué le taux de cotisation implicite calculé pour 2000 et les pensions versées chaque année.

Il faut souligner que le besoin de financement énoncé en milliards de francs ou d'euros 2000 pour l'année 2040 n'a pas la même signification qu'une somme identique en 2000 puisque d'ici 2040 le PIB aura quasiment été multiplié par deux.

21. Le premier niveau prend en charge, du côté des dépenses, les pensions versées, le second niveau prend en charge les pensions et la compensation.

En termes de calendrier, compte tenu du scénario économique, le solde élargi de la CNAV devient négatif vers 2010, celui des régimes complémentaires de salariés vers 2015 (un peu avant pour l'AGIRC, un peu après pour l'ARRCO). Le solde élargi des régimes de fonctionnaires se dégrade dès le début de la période de projection, en raison notamment de l'augmentation des flux de départs à la retraite. À titre d'exemple, les flux annuels de départ des fonctionnaires de l'État, actuellement inférieurs à 75 000, devraient atteindre 85 000 dès 2003 et dépasser 95 000 en 2007-2009.

La situation évolue différemment selon les régimes : le solde de la CNAV devient négatif vers 2010, celui des régimes complémentaires vers 2015 ; la situation des régimes de fonctionnaires se dégrade dès le début de période

La contribution du Fonds de réserve au financement des régimes entre 2020 et 2040

Le Fonds de réserve pour les retraites, créé par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 1999 (*cf.* première partie du rapport), est destiné à lisser entre 2000 et 2040 les efforts de financement des régimes.

Le schéma prévu par les pouvoirs publics pour la montée en charge et l'utilisation de ce Fonds est le suivant.

– D'ici 2020, le Fonds constitue des réserves à partir de ressources qui lui sont affectées (excédents de certains régimes et du Fonds de solidarité vieillesse, fraction du produit du prélèvement de 2 % sur les produits du patrimoine, recettes exceptionnelles, etc.). Ces ressources d'un montant d'environ 30 MdF (4,6 Md€) par an constituent en 2020 une somme cumulée d'environ 600 MdF (91 Md€). Les sommes recueillies sont au fur et à mesure placées de sorte que le total disponible en 2020 atteigne environ 1 000 MdF (152 Md€). L'annexe présente une projection des recettes du Fonds de réserve faite par la Direction de la Sécurité sociale du ministère de l'Emploi et de la Solidarité aboutissant à des chiffres un peu supérieurs à l'engagement de 1 000 MdF, sur la base des ressources actuellement affectées au Fonds.

– Entre 2020 et 2040, le Fonds procède au reversement des réserves ainsi constituées aux régimes éligibles au Fonds, qui sont à ce jour le régime général et les régimes alignés sur ce dernier.

Selon les prévisions réalisées dans le cadre du scénario de référence, les déficits du régime général et des régimes alignés sur ce dernier représentent en 2020, 0,54 à 0,74 point de PIB ²² et, en 2040, 1,36 à 1,72 point de PIB.

En faisant l'hypothèse que des mesures ont été prises pour rééquilibrer ces régimes jusqu'en 2020 (financements supplémentaires ou évolution des

22. Selon l'hypothèse H1 ou H2 retenue pour la pension moyenne du régime général.

règles des régimes), le besoin de financement cumulé qui apparaîtrait entre 2020 et 2040 peut être évalué à un montant compris entre 2 000 et 2 400 MdF (304 et 365 Md €). Le Fonds de réserve permettrait alors, sous cette hypothèse, de combler environ la moitié du besoin de financement entre 2020 et 2040.

Le Fonds de réserve permettra de lisser les efforts de financement entre 2000 et 2040

Le Fonds de réserve, conçu comme un Fonds de lissage, reversant entre 2020 et 2040, l'intégralité des réserves constituées n'a pas d'influence sur le niveau des soldes en 2020 et en 2040. Il permet d'alléger les besoins nouveaux apparus entre 2020 et 2040. Même s'il ne dispense pas des efforts permettant de rejoindre par des mesures de rééquilibrage permanent un sentier d'équilibre en 2040, il permet de prendre des mesures plus progressives.

L'évolution des niveaux de pension comparés aux revenus d'activité, dans le compte de référence

Il est important de souligner d'entrée qu'une baisse du taux de remplacement ne signifie pas une baisse du niveau des pensions en francs constants. Sous les hypothèses macroéconomiques retenues par le Conseil d'orientation des retraites (augmentation du salaire moyen de 1,6 % par an jusqu'en 2040), la baisse du taux de remplacement signifie que les pensions augmentent moins vite que le salaire moyen des actifs ; mais elles augmentent cependant. Il n'en reste pas moins que le taux de remplacement est pour les actifs du moment une donnée essentielle.

L'évolution du ratio pension moyenne sur revenu moyen d'activité, estimée à partir de la maquette de la DREES

Le ratio rapportant la pension moyenne de l'ensemble des retraités au revenu d'activité moyen de l'ensemble des actifs, à un moment donné, agrège les effets des règles de calcul qui déterminent le niveau des pensions à la liquidation et des règles de revalorisation qui s'appliquent aux pensions une fois liquidées.

La maquette globale fournit dans le compte de référence une estimation de l'évolution du besoin de financement du système de retraite et, en supposant un rééquilibrage par des cotisations salariales, de l'évolution du ratio entre la pension nette moyenne et le revenu net moyen d'activité. L'hypothèse est faite que, à réglementation inchangée, la pension moyenne évolue comme le revenu d'activité moyen moins 0,5 %.

Évolution des revenus d'activité, bruts et nets, de la pension nette et du ratio pension moyenne nette sur revenu moyen net, avec un rééquilibrage financier par des cotisations

	2000	2005	2010	2020	2040
Indice du pouvoir d'achat du revenu brut moyen du travail	100	107	116	136	188
Indice du pouvoir d'achat du revenu net moyen du travail	100	107	116	132	168
Indice du pouvoir d'achat de la pension nette moyenne	100	105	111	120	137
Ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net	0,78	0,76	0,74	0,70	0,64

Source : maquette DREES, 2001.

Le revenu moyen augmentant annuellement de 1,6 % dans le scénario de référence, le revenu brut progresserait entre 2000 et 2040 de 88 %, le revenu net de 68 % et la pension nette de 37 %.

À réglementation inchangée, le pouvoir d'achat du salaire moyen net augmenterait de 68 % et celui de la pension nette de 37 % d'ici 2040

L'évolution des pensions, au moment de la liquidation, par régime

Rappelons que le taux de remplacement est le ratio entre la première pension et le dernier revenu d'activité. Il donne une indication sur la perte relative de revenu des personnes qui passent de l'activité à la retraite. Les régimes qui ont connu des réformes (régime général et régimes alignés, régimes complémentaires de salariés) voient, à règles inchangées, le taux de remplacement qu'ils assurent diminuer dans les prochaines décennies.

Comparons la situation de deux salariés occupant le même poste en 2000 et en 2040. Prenons l'exemple d'un salarié qui gagnerait 10 000 F (1 524 €) bruts par mois en 2000. L'évolution annuelle du salaire moyen retenue dans le scénario macroéconomique du Conseil d'orientation des retraites est de 1,6 %. Un autre salarié, occupant un emploi équivalent en 2040, percevrait en 2040, du fait de l'augmentation du salaire moyen entre 2000 et 2040, un salaire brut de 18 900 F (2 881 €) par mois, en francs constants.

Si le taux de remplacement brut est pour le salarié qui liquide sa pension en 2000 de 70 %, et pour celui qui liquide sa pension en 2040 de 60 %, le premier perçoit en 2000 une première pension de 7 000 F (1 067 €) et le second perçoit en 2040 une première pension de 11 300 F (1 722 €) en francs constants. Les premières pensions versées augmentent donc moins que le salaire moyen de l'économie, mais augmentent nettement néanmoins. Les pensions augmentent en valeur absolue mais baissent relativement aux salaires.

Si les règles actuelles étaient conservées, et pour des carrières complètes, le taux de remplacement net des salariés non cadres du secteur privé, qui est actuellement de 78 à 84 %, selon le profil de carrière, diminuerait et atteindrait 67-68 % en 2040. Le taux de remplacement des cadres du secteur privé, qui est actuellement de 56 à 75 %, diminuerait et atteindrait 47 à 58 %. À taux de cotisation inchangés, le taux de remplacement théorique des salariés du secteur privé, estimé sur des cas types, baisserait donc de 9 à 17 points selon le profil de carrière.

Les régimes qui ont connu des réformes voient, à règles inchangées, le taux de remplacement qu'ils assurent diminuer dans les prochaines décennies pour se stabiliser ensuite à un niveau inférieur au niveau actuel

Cette évolution qui affecte les générations successives se stabilise, comme le montre le tableau ci-dessous, aux alentours de 2020 pour la part régime général et en 2040 pour la part complémentaire. Au total pour l'ensemble base et complément, l'essentiel de la baisse est acquis aux alentours de 2030.

Il faut souligner que le taux de remplacement est d'autant plus faible que la carrière est plus ascendante ; un salarié dont le dernier salaire serait notablement élevé par rapport à son salaire annuel moyen, qui sert de base pour le calcul de la pension, aurait un taux de remplacement inférieur aux données indiquées dans le tableau suivant.

Taux de remplacement net estimé sur des cas types en 2000 et en projection, sous l'hypothèse de taux de cotisation inchangés

	2000	2020	2040
CNAV (1)	56 %	49 %	49 %
CNAV (2)	52 %	49 %	49 %
CNAV (3)	55 %	49 %	49 %
CNAV (4)	26 %	25 %	24 %
CNAV (5)	26 %	25 %	25 %
ARRCO (1)	25 %	21 %	19 %
ARRCO (2)	25 %	20 %	18 %
ARRCO (3)	29 %	21 %	19 %
ARRCO (4) cadre	13 %	11 %	9 %
ARRCO (5) cadre	13 %	11 %	9 %
AGIRC (4)	17 %	15 %	14 %
AGIRC (5)	35 %	26 %	24 %
CNAV + ARRCO (1)	81 %	70 %	68 %
CNAV + ARRCO (2)	78 %	69 %	67 %
CNAV + ARRCO (3)	84 %	71 %	67 %
CNAV + ARRCO + AGIRC (4)	56 %	50 %	47 %
CNAV + ARRCO + AGIRC (5)	75 %	62 %	58 %

(1) Carrière toujours au SMIC.

(2) Carrière de 0,8 plafond au plafond en 20 ans (ce qui correspond, en projection, à une augmentation annuelle de 2,7 % les vingt premières années et de 1,6 % ensuite si le plafond progresse, comme le salaire moyen, de 1,6 % par an).

(3) Salaire moyen ARRCO.

(4) Du plafond à 2 plafonds en 40 ans, cadre.

(5) Salaire moyen de l'AGIRC par âge.

Source : COR, premier rapport 2001.

La baisse des taux de remplacement assurés par la CNAV et les régimes complémentaires est due aux réformes en cours (voir première partie, chapitre 5).

En revanche, en projection, les taux de remplacement des fonctionnaires et des salariés des régimes spéciaux ne varient pas ; les taux nets restent compris, pour l'essentiel, entre 60 % et 80 % pour une carrière complète ²³.

Il n'est pas possible de donner un profil unique d'évolution du taux de remplacement des salariés du secteur privé et des fonctionnaires, puisque ce taux est dépendant du profil de carrière, ou du profil de primes, des cotisants. Il est possible d'estimer cependant que, si les taux de remplacement sont proches en 2000, l'écart pourrait atteindre ou dépasser une dizaine de points en 2040 pour des personnes ayant des niveaux de salaire comparables. Du point de vue de l'équité entre les régimes, l'écart, déjà souligné par d'autres rapports, qui, à réglementation inchangée, se creusera entre les salariés du secteur privé et les salariés des régimes spéciaux, est donc important et doit être pris en compte dans la réflexion sur l'avenir du système de retraite.

La baisse du taux de remplacement, sensible pour les cotisants du régime général et des régimes alignés, est forte également pour les pluripensionnés, soit du régime général et d'un régime aligné, soit du régime général et d'un régime spécial ²⁴.

Les variantes

Plusieurs variantes ont été réalisées par rapport aux projections financières établies à partir du scénario de référence, les unes sur les données démographiques, les secondes sur les données économiques et les dernières sur les règles de calcul des pensions et d'indexation appliquées par les régimes de retraite.

Les variantes démographiques et économiques ont été réalisées avec la maquette de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Cette maquette part du ratio de la pension moyenne nette sur le revenu net d'activité dont l'évolution suit globalement l'évolution moyenne des ratios des divers régimes à réglementation constante ²⁵. Par ailleurs le rééquilibrage est supposé être réalisé par des cotisations.

Les variantes sur les règles de calcul des pensions et sur les règles d'indexation ont donné lieu à un exercice global à partir de la maquette de la

23. Selon le taux de primes des cotisants.

24. Pour une description des raisons pour lesquelles les pluripensionnés sont touchés par la réforme de 1993, on se reportera au chapitre 5 de la première partie.

25. Dans cet exercice global, la pension moyenne nette (tous régimes confondus) évolue comme le revenu du travail moyen – 0,5 % par an.

DREES, et à des exercices analytiques à partir des modèles de projection des régimes.

Les variantes démographiques

Les variantes démographiques ont été réalisées avec la maquette de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

Le tableau regroupe les résultats relatifs à trois variantes démographiques portant sur les taux de mortalité, de fécondité et les migrations. Les hypothèses alternatives testées ici sont celles présentées par l'INSEE dans le cadre des projections à long terme de population totale réactualisées après le recensement de 1999.

L'hypothèse de mortalité haute correspond ainsi à un moindre allongement de l'espérance de vie. En effet, dans l'hypothèse de mortalité haute, l'espérance de vie à la naissance atteint 81,5 ans pour les hommes et 87,4 ans pour les femmes en 2040, contre 82,7 et 89,7 dans le scénario de référence.

L'hypothèse de natalité haute correspond au retour du taux de fécondité à 2,1 enfants par femme, contre 1,8 dans le scénario de référence.

L'hypothèse haute de migrations correspond enfin à un doublement du solde migratoire qui passerait de 50 000 par an à 100 000, les structures d'âge étant rajeunies pour simuler l'impact d'une reprise plus forte des migrations de main-d'œuvre.

Les résultats obtenus mettent en évidence l'impact limité²⁶, à l'horizon considéré, de ces variantes démographiques dont l'ampleur reste faible au regard du choc caractéristique de la situation de référence. L'incidence de chacune de ces variantes est, en effet, de 0,4 point de PIB, ce qui doit se

Les effets de variantes démographiques (mortalité, fécondité, solde migratoire) peuvent ne pas jouer dans le même sens

comparer à une hausse de la part des retraites dans le PIB qui dépasse, dans le scénario de référence, 3 points de 2000 à 2040. Prises une à une, les incertitudes démographiques, telles qu'elles sont présentées par l'INSEE, auraient donc une incidence relativement faible sur la question du financement des retraites. Le cumul des variantes « positives » pourrait avoir un effet plus significatif, mais il faut tenir compte de ce que ces incertitudes peuvent jouer dans les deux sens : l'allongement de la durée moyenne de la vie peut aussi excéder l'hypothèse du compte de référence et la natalité être plus faible que ce qui est escompté.

26. L'hypothèse d'un lien entre la pension moyenne nette et le salaire moyen net retenue dans la maquette, réduit l'impact des variantes démographiques. Ainsi dans le cas des migrations, la hausse de la population active et du PIB diminue le poids des retraites *ex ante*, ce qui permet une baisse du taux de prélèvement retraite implicite ; il en résulte une hausse de la retraite moyenne nette (le rapport pension moyenne nette/salaire moyen net étant inchangé *ex post*) qui limite in fine, la réduction de la part des retraites dans le PIB. Si l'on ne retenait pas cette hypothèse, le rapport pension moyenne nette / salaire moyen net diminuerait et la part des retraites dans le PIB serait plus faible.

Variantes démographiques : mortalité, natalité et migrations

	2000	2020	2040
<i>Ratio retraités/actifs</i>			
Situation de référence	0,44	0,60	0,83
Mortalité haute	0,44	0,60	0,80
Fécondité haute	0,44	0,60	0,79
Migrations	0,44	0,59	0,81
<i>Part des dépenses de retraite dans le PIB</i>			
Situation de référence	12,6 %	14,3 %	16,3 %
Mortalité haute	12,6 %	14,2 %	15,9 %
Fécondité haute	12,6 %	14,2 %	15,9 %
Migrations	12,6 %	14,1 %	16,0 %
<i>Besoin de financement des régimes en points de PIB</i>			
Situation de référence	-0,2 %	1,5 %	3,5 %
Mortalité haute	-0,2 %	1,4 %	3,2 %
Fécondité haute	-0,2 %	1,5 %	3,1 %
Migrations	-0,2 %	1,4 %	3,3 %

Note : la situation de référence correspond à l'hypothèse d'évolution des pensions moyennes comme les revenus d'activité nets moyens - 0,5 % par an.

Source : maquette DREES, 2001.

Les différentes variantes démographiques se distinguent les unes des autres par des incidences ayant des profils dans le temps différents : la reprise de la natalité a évidemment les effets les plus retardés du fait du long délai qui sépare la naissance de l'entrée dans la vie active. La reprise des migrations ou une moindre diminution de la mortalité ont des effets plus rapides puisqu'elles réduisent rapidement le nombre des retraités (mortalité) ou augmentent immédiatement la population active (migrations).

Les variantes démographiques se différencient d'autre part par le caractère permanent ou transitoire des effets obtenus. Une moindre augmentation de l'espérance de vie aux âges élevés réduit ainsi le rapport retraités/actifs de manière définitive. En revanche, les migrations ont essentiellement un effet transitoire puisqu'elles augmentent d'abord la population active puis la population retraitée. La reprise de la natalité a quant à elle des effets durables ; en effet, si, en régime permanent, le ratio retraités/actifs dépend essentiellement de l'espérance de vie, ce ratio se stabilise à un niveau différent selon que la natalité assure ou non le renouvellement des générations.

Les variantes économiques

Comme les variantes démographiques, les variantes économiques ont été réalisées à l'aide de la maquette de la Direction de la recherche, des études et de l'évaluation des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Trois types de variantes ont été réalisées : les premières portent sur l'évolution de la productivité du travail, les secondes portent sur l'évolution du partage de la valeur ajoutée entre revenus du travail et revenus du capital, les dernières enfin concernent l'évolution du taux de chômage.

• *Les variantes sur l'évolution de la productivité du travail*

Une hausse plus rapide de la productivité du travail permettrait une croissance plus forte de l'économie et des revenus d'activité. À l'inverse une hausse moins rapide ralentirait la croissance économique et celle des salaires.

Le tableau suivant met en évidence les conséquences d'une accélération de la croissance de la productivité et des salaires dans un contexte où les règles de calcul et de revalorisation des pensions actuelles sont maintenues et prévoient en particulier dans le régime général une revalorisation des pensions et des salaires portés au compte comme les prix, dans les régimes complémentaires, une indexation du point sur les prix et un maintien des règles d'indexation sur les salaires des régimes publics. Le résultat approximatif obtenu par pondération des différents régimes constitue donc une moyenne qui cache une forte accentuation des inégalités entre les retraités des différents régimes.

Variante productivité du travail

Hypothèse 1 : la réglementation actuelle concernant le calcul et la revalorisation des pensions est maintenue

	2000	2005	2010	2020	2040
<i>Part des dépenses de retraite dans le PIB</i>					
Situation de référence	12,6 %	11,9 %	12,4 %	14,3 %	16,3 %
Productivité du travail + 2,5 %	12,6 %	11,9 %	12,1 %	13,6 %	15,2 %
Productivité du travail + 1 %	12,6 %	11,9 %	12,6 %	14,7 %	17,1 %
<i>Besoin de financement des régimes en points de PIB*</i>					
Situation de référence	-0,2 %	-0,8 %	-0,4 %	1,5 %	3,5 %
Productivité du travail + 2,5 %	-0,2 %	-0,9 %	-0,7 %	0,8 %	2,4 %
Productivité du travail + 1 %	-0,2 %	-0,8 %	-0,2 %	2,0 %	4,3 %
<i>Indice du pouvoir d'achat du revenu moyen du travail</i>					
Situation de référence	100	107	116	132	168
Productivité du travail + 2,5 %	100	108	120	152	234
Productivité du travail + 1 %	100	107	113	119	132
<i>Indice du pouvoir d'achat de la pension nette moyenne</i>					
Situation de référence	100	105	111	120	137
Productivité du travail + 2,5 %	100	105	112	128	172
Productivité du travail + 1 %	100	104	110	113	117
<i>Ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net</i>					
Situation de référence	0,78	0,76	0,74	0,70	0,64
Productivité du travail + 2,5 %	0,78	0,76	0,72	0,66	0,57
Productivité du travail + 1 %	0,78	0,76	0,75	0,74	0,69

* Le besoin de financement est calculé en supposant constant le taux de cotisation retraite fixé à son niveau initial. Les indices de pension moyenne nette et de revenu moyen net incluent un rééquilibrage par des cotisations.

Note : le choc de productivité n'intervient qu'en 2004. Dans la situation de référence, la productivité du travail augmente de 1,6 % par an.

Source : maquette DREES, 2001.

Les résultats obtenus montrent que, dans un contexte réglementaire proche de ce qu'il est aujourd'hui, une hausse plus rapide de la productivité et des salaires permet des gains de pouvoir d'achat supplémentaires du revenu des actifs : les retraites moyennes augmentent en effet moins rapidement, ce qui permet une hausse moins forte de la part des dépenses de retraite dans le PIB et donc des taux de cotisations implicites. Symétriquement, une hausse des salaires plus faible conduit dans un tel contexte à une augmentation de la part des dépenses de retraite et à une hausse du taux d'effort des actifs.

Une hausse plus rapide de la productivité diminuerait les besoins de financement des régimes, si le pouvoir d'achat des retraites ne bénéficiait pas des gains de productivité. Dans le cas contraire, elle serait sans incidence sur les besoins de financement mais pourrait rendre plus aisée une augmentation des ressources affectées aux retraites

Néanmoins, il est vraisemblable qu'en cas de croissance rapide de la productivité du travail, une redistribution d'une part des gains réalisés bénéficiera aux retraités. De même si un décrochage important s'opérait en sens inverse, il est probable qu'il serait d'une manière ou d'une autre répercuté sur le niveau des pensions. Ceci conduit à tester une deuxième hypothèse dans laquelle l'évolution du ratio pension nette sur revenu d'activité net n'est pas affecté par un changement du rythme de croissance des salaires. Cela revient à répercuter sur la pension nette les variations de salaire résultant des hypothèses de productivité.

Dans ce cas, le poids des retraites dans le PIB est évidemment inchangé par une accélération de la croissance de la productivité et des revenus d'activité puisque, à part des revenus d'activité constante dans le PIB, les deux termes du rapport évoluent au même rythme. Le tableau suivant illustre ce résultat. Il montre qu'alors, le seul effet d'une modification de la hausse de la productivité et des salaires consiste en une accélération (inversement un freinage) des gains de pouvoir d'achat des revenus du travail qui sont partagés également entre actifs et retraités.

Variante productivité du travail

Hypothèse 2 : le ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net évolue comme dans la situation de référence

	2000	2005	2010	2020	2040
<i>Ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net</i>					
Situation de référence	0,78	0,76	0,74	0,70	0,64
<i>Part des dépenses de retraite dans le PIB</i>					
Situation de référence	12,6 %	11,9 %	12,4 %	14,3 %	16,3 %
Productivité du travail + 2,5 %	12,6 %	11,9 %	12,4 %	14,3 %	16,3 %
Productivité du travail + 1 %	12,6 %	11,9 %	12,4 %	14,3 %	16,3 %
<i>Indice du pouvoir d'achat du revenu net moyen du travail</i>					
Situation de référence	100	107	116	132	168
Productivité du travail + 2,5 %	100	108	120	149	225
Productivité du travail + 1 %	100	107	113	121	136
<i>Indice du pouvoir d'achat de la pension nette moyenne</i>					
Situation de référence	100	105	111	120	137
Productivité du travail + 2,5 %	100	106	115	135	185
Productivité du travail + 1 %	100	104	108	109	112
<i>Besoin de financement des régimes en points de PIB</i>					
Situation de référence	-0,2 %	-0,8 %	-0,4 %	1,5 %	3,5 %
Productivité du travail + 2,5 %	-0,2 %	-0,8 %	-0,4 %	1,5 %	3,5 %
Productivité du travail + 1 %	-0,2 %	-0,8 %	-0,4 %	1,5 %	3,5 %

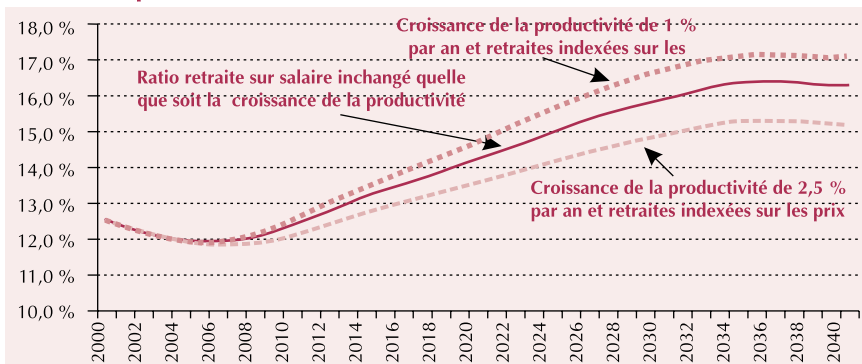
Note : le choc de productivité n'intervient qu'en 2004. Dans la situation de référence, la productivité du travail augmente de 1,6 % par an.

Source : maquette DREES, 2001.

Le graphique suivant montre enfin que relativement à la situation de référence, le poids des retraites dans le PIB est stable quelle que soit la hausse des salaires, dans le cas d'une évolution parallèle de la retraite moyenne et du revenu moyen d'activité professionnelle. Dans le cas d'une évolution de la pension moyenne parallèle aux prix, il croît plus vite en cas de ralentissement de la productivité et moins vite dans le cas inverse.

Graphique 8

Part des dépenses de retraite dans le PIB



Source : OCDE de 1965 à 1995, comptes nationaux base 95 de 1980 à 2000, OFCE de 2001 à 2010.

• *Les variantes sur l'évolution du partage de la valeur ajoutée*

Deux variantes relatives à la déformation du partage de la valeur ajoutée entre revenus du travail et revenus du capital ont été réalisées.

La première correspond au premier scénario examiné par l'OFCE, dit scénario « inflation », dans lequel l'augmentation initiale de la part des salaires dans la valeur ajoutée se traduit par une augmentation des prix, un ralentissement économique et à terme un retour de la part des salaires dans la valeur ajoutée à son niveau initial. La deuxième correspond aux trois autres scénarios examinés par l'OFCE, dits scénarios « croissance non modifiée », dans lesquels cette augmentation pourrait se consolider dans le long terme sans déséquilibre économique.

Les tableaux suivants récapitulent les résultats de ces deux variantes dans lesquelles la part des salaires dans la valeur ajoutée augmente en début de période d'un point, ce qui correspond à un accroissement des salaires bruts de 2,5 %. Pour chacune des variantes, deux hypothèses ont été testées : l'une dans laquelle les règles de calcul et de revalorisation des pensions sont maintenues (avec notamment une indexation sur les prix des pensions des salariés du secteur privé), l'autre dans laquelle ces règles sont adaptées de façon à maintenir le rapport global entre pension moyenne et revenu moyen d'activité professionnelle égal à celui de la situation de référence.

Variante augmentation de la part des salaires dans la valeur ajoutée

Écart en points par rapport au compte de référence

	2001	2005	2010
PIB			
Scénario « inflation »	+ 0,1	- 0,4	- 0,4
Scénario « croissance non modifiée »	=	=	=
Part des revenus d'activité dans le PIB			
Scénario « inflation »	+ 0,4	+ 0,2	+ 0,1
Scénario « croissance non modifiée »	+ 0,8	+ 0,7	+ 0,7
Part des retraites dans le PIB			
<i>Avec règles d'indexation actuelles</i>			
Scénario « inflation »	- 0,01	+ 0,05	+ 0,04
Scénario « croissance non modifiée »	- 0,01	- 0,01	=
<i>Avec un ratio pension moyenne nette sur revenu net moyen d'activité égal à celui de la situation de référence</i>			
Scénario « inflation »	+ 0,09	+ 0,10	+ 0,09
Scénario « croissance non modifiée »	+ 0,17	+ 0,16	+ 0,15

Source : maquette DREES, 2001.

Le taux de cotisation d'équilibre des dépenses varie peu, sauf dans le cas du scénario « croissance non modifiée » avec maintien des règles actuelles d'indexation. Ce taux est alors plus favorable d'environ 0,2 % en raison d'une masse salariale plus élevée.

Au total l'incidence en terme de « taux de cotisation d'équilibre » est extrêmement réduite. En effet, dans ces scénarios, le poids total des retraites est très peu modifié et, dans la maquette, le financement est intégralement assuré par des « cotisations »²⁷.

À productivité donnée, une déformation du partage de la valeur ajoutée en faveur des salaires a des effets du même type qu'une hausse de la productivité, avec une ampleur cependant plus limitée

Cependant, dans les scénarios favorables, le salaire net est plus élevé que dans le scénario de référence, une fois les retraites financées. Le déplacement du partage de la valeur ajoutée entraîne une moindre pression sur le salaire net pour financer les retraites, à croissance donnée de la productivité du travail et à effectif de cotisants inchangé. On peut remarquer qu'une croissance supérieure de la productivité sans déplacement du partage de la valeur ajoutée conduirait aussi à un même niveau du salaire net une fois les retraites financées²⁸.

- *Les variantes sur l'évolution du taux de chômage*

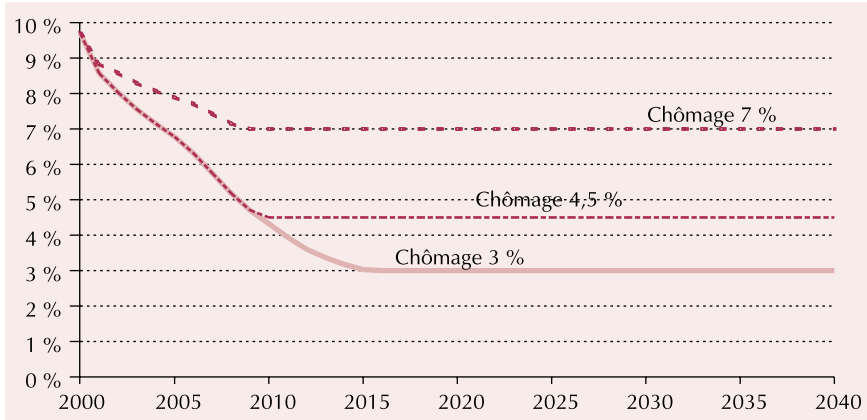
Le scénario de référence suppose un retour au plein-emploi à partir de 2010 à un niveau de taux de chômage de 4,5 %.

Deux variantes illustrant respectivement un scénario « gris » et un scénario « optimiste » ont été étudiées. Dans le scénario « gris », le taux de chômage se stabilise à 7 % à partir de 2010. À l'inverse, dans le scénario « optimiste », il atteint 3 % en 2015.

27. Il y a lieu cependant de rappeler la notion que recouvre le terme de cotisations dans la maquette. Comme on se situe dans un raisonnement économique global, le taux de cotisation retraite implicite calculé est un taux de prélèvement global sur les revenus d'activité « superbruts », prélèvement destiné à financer les dépenses de retraite. Cette maquette ne dit rien sur la répartition du partage du financement entre les prélèvements directement assis sur les salaires et revenus d'activité, et les ressources fiscales. À ce stade de l'analyse, un scénario favorable pourrait ainsi être compatible avec une augmentation plus rapide des ressources fiscales ; on aurait alors une moindre hausse des cotisations au sens classique ; mais la somme des prélèvements sur les retraites ne serait pas modifiée et représenterait une proportion identique des revenus d'activités directs et différés.

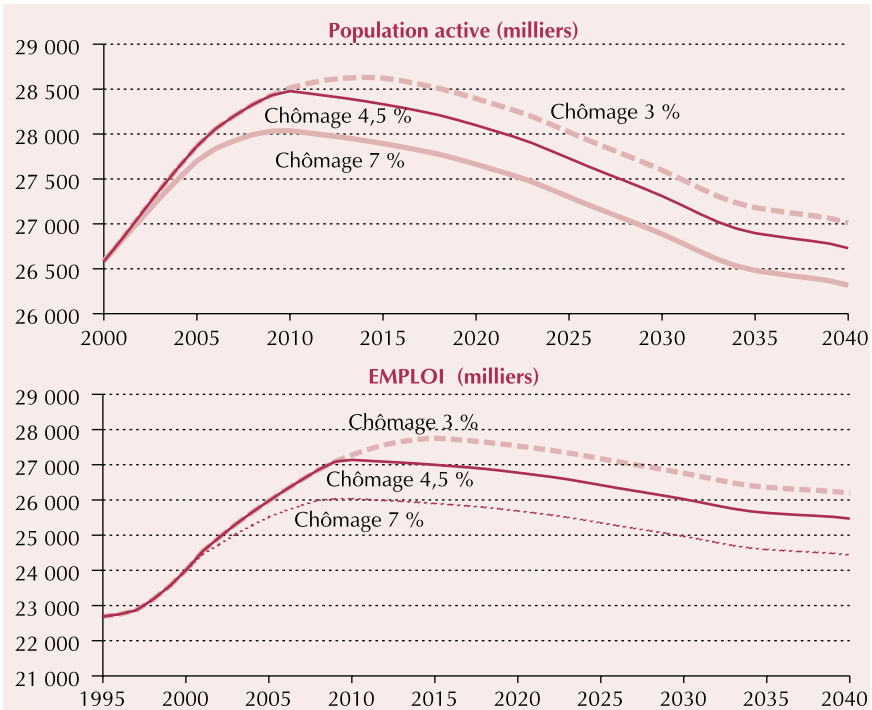
28. Un point de valeur ajoutée correspond à une croissance supplémentaire du salaire brut de 2,5 % la première année, suivie d'une évolution parallèle à celle du scénario de référence dans le cas favorable ; cela maintient un écart en niveau de 2,5 %. Ce même écart permanent peut être obtenu avec une croissance de la productivité supérieure sans modification du partage de la valeur ajoutée. Cette croissance supplémentaire, de 2,5 % au total, peut correspondre à un rythme annuel supérieur de 0,25 point par an sur 10 ans ou d'environ 0,06 point par an sur 40 ans ; 3 points de déplacement du partage de la valeur ajoutée seraient alors approximativement équivalents à un peu moins de 0,2 point par an de croissance supplémentaire de la productivité sur 40 ans.

Graphique 9
Évolution du taux de chômage



Source : maquette, DREES, 2001.

Graphique 10
Évolution de la population active et de l'emploi selon le scénario de taux de chômage



Source : maquette, DREES, 2001.

Les variations du taux de chômage ont une incidence sensible sur les comptes des régimes, au moment où se produit le changement de tendance

Le scénario « gris » est caractérisé par une hausse de la part des retraites dans le PIB plus forte que dans le scénario de référence et une augmentation du prélèvement implicite sur les actifs. À l'inverse, dans le cas du scénario « optimiste », la part des retraites dans le PIB est réduite.

Variantes de taux de chômage

	2000	2005	2010	2020	2040
<i>Ratio retraités/actifs</i>					
Situation de référence (Taux de chômage à 4,5 %)	0,44	0,44	0,48	0,60	0,83
Scénario « gris » (Taux de chômage à 7 %)	0,44	0,45	0,49	0,61	0,84
Scénario « optimiste » (Taux de chômage à 3 %)	0,44	0,44	0,48	0,59	0,82
<i>Part des dépenses de retraite dans le PIB</i>					
Situation de référence (Taux de chômage à 4,5 %)	12,6 %	11,9 %	12,4 %	14,3 %	16,3 %
Scénario « gris » (Taux de chômage à 7 %)	12,6 %	12,1 %	12,9 %	14,8 %	17,0 %
Scénario « optimiste » (Taux de chômage à 3 %)	12,6 %	11,9 %	12,3 %	13,8 %	15,8 %
<i>Besoin de financement des régimes en points de PIB *</i>					
Situation de référence (Taux de chômage à 4,5 %)	-0,2 %	-0,8 %	-0,4 %	1,5 %	3,5 %
Scénario « gris » (Taux de chômage à 7 %)	-0,2 %	-0,6 %	0,1 %	2,1 %	4,2 %
Scénario « optimiste » (Taux de chômage à 3 %)	-0,2 %	-0,8 %	-0,4 %	1,1 %	3,1 %
<i>Ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net</i>					
Situation de référence (Taux de chômage à 4,5 %)	0,78	0,76	0,74	0,70	0,64
Scénario « gris » (Taux de chômage à 7 %)	0,78	0,76	0,74	0,72	0,65
Scénario « optimiste » (Taux de chômage à 3 %)	0,78	0,76	0,74	0,70	0,63
<i>Indice de la pension moyenne nette</i>					
Identique dans les trois scénarios	100	105	111	120	137

* Le besoin de financement est calculé en supposant constant le taux de cotisation retraite fixé à son niveau initial. Les indices de pension moyenne nette et de revenu moyen net incluent un rééquilibrage par des cotisations.

Source : maquette DREES, 2001.

Ces résultats découlent de l'effet de l'indexation sur les prix qui conduit à augmenter la charge qui pèse implicitement sur les actifs en cas de détérioration des perspectives économiques et à les faire bénéficier intégralement des gains associés à une amélioration de la conjoncture, sans aucun partage de ces gains avec les retraités, en cas d'amélioration des perspectives économiques.

On constate ici l'incidence sensible, surtout en début de période, de variantes sur le taux de chômage.

Des résultats des différentes variantes économiques, il ressort que ce sont les variations des effectifs de la population active et de la productivité qui sont susceptibles d'avoir l'impact le plus sensible sur les conditions d'équilibre des régimes de retraite (comme sur la situation économique générale

d'ailleurs) dans le long terme. S'agissant de la croissance de la productivité, il est certain que cet impact est d'autant plus sensible que l'évolution des retraites est supposée déconnectée de celle de la productivité et donc des revenus d'activité, comme le prévoit la législation actuelle²⁹. S'il n'y avait pas de déconnexion, des variations dans l'évolution de la productivité auraient essentiellement pour effet de rendre plus ou moins faciles des variations des taux de prélèvement destinés au financement des retraites.

Les variantes relatives aux règles de calcul et d'indexation des pensions appliquées dans les régimes de retraite

À la différence des variantes démographiques et économiques, des variantes relatives aux règles de calcul et d'indexation des pensions ont été réalisées à la fois à l'aide de la maquette globale et par les régimes eux-mêmes.

La maquette globale simule les effets d'une modification des règles de calcul et d'indexation des pensions qui conduirait à une stabilisation entre 2000 et 2040 du ratio pension moyenne nette sur salaire moyen net. Dans le compte de référence, ce ratio baisse de 0,78 en 2000 à 0,64 en 2040. Cette baisse correspond à un maintien de la réglementation actuelle des régimes de retraite. La variante retient une stabilité du ratio à 0,78 tout au long de la période de projection. Cette hypothèse de stabilité du ratio pension moyenne nette sur revenu moyen du travail net correspondrait approximativement, dans les projections des régimes, à la variante dite « indexation sur les prix + 0,8 % ».

À réglementation inchangée, le ratio pension moyenne nette sur salaire moyen net baisserait de 0,78 en 2000 à 0,64 en 2040

• Variante globale

La variante étudiée permet de mesurer l'écart en termes de part des dépenses de retraite dans le PIB, de besoins de financement et d'évolutions du revenu d'activité net et de la pension nette, (avec une hypothèse de rééquilibrage des régimes par des cotisations), résultant d'une stabilisation du ratio pension moyenne nette sur revenu moyen d'activité net. Une telle stabilisation suppose une modification des règles de calcul et d'indexation des pensions dont la maquette ne permet pas de simuler le détail. Les simulations plus précises, portant sur les modifications de telle ou telle règle, ne peuvent être faites que par les régimes eux-mêmes.

Le maintien à 0,78 du ratio entre pension moyenne nette et salaire moyen net correspond à un besoin de financement supplémentaire d'un peu plus de 2 points de PIB

²⁹. Hors effet noria vu précédemment.

Variante : modification de la réglementation permettant de maintenir constant le ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net entre 2000 et 2040

	2000	2005	2010	2020	2040
<i>Part des dépenses de retraite dans le PIB</i>					
Situation de référence	12,6 %	11,9 %	12,4 %	14,2 %	16,3 %
Ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net constant	12,6 %	12,3 %	13,0 %	15,2 %	18,5 %
<i>Besoin de financement des régimes en points de PIB *</i>					
Situation de référence	-0,2 %	-0,8 %	-0,4 %	1,5 %	3,5 %
Ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net constant	-0,2 %	-0,5 %	0,2 %	2,4 %	5,7 %
Évolution du pouvoir d'achat après rééquilibrage					
<i>Indice du Pouvoir d'achat du revenu brut moyen du travail</i>					
Situation de référence	100	107	116	136	188
Ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net constant	100	107	116	136	188
<i>Indice du Pouvoir d'achat du revenu net moyen du travail</i>					
Situation de référence	100	107	116	132	168
Ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net constant	100	107	116	127	155
<i>Indice du Pouvoir d'achat de la pension moyenne</i>					
Situation de référence	100	107	111	120	137
Ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net constant	100	107	116	127	155
<i>Ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net</i>					
Situation de référence	0,78	0,76	0,74	0,70	0,64
Ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net constant	0,78	0,78	0,78	0,78	0,78

* Le besoin de financement est calculé en supposant constant le taux de cotisation retraite fixé à son niveau initial.

Source : maquette DREES, 2001.

• **Variantes par régime**

L'impact des modifications des règles d'indexation a été mesuré à partir des modèles de projection des régimes.

Deux variantes d'indexation ont été réalisées par les régimes afin de mesurer l'incidence de l'indexation sur les équilibres financiers et les évolutions relatives des pensions moyennes. Elles correspondent à une indexation des pensions et des salaires portés au compte sur les prix majorés de 0,8 % et 1,2 %. Ces taux sont à comparer au taux de 1,6 % par an pour la progression du salaire brut moyen dans le scénario macroéconomique de référence.

Pensions de retraite en points de PIB

	2000	2005	2010	2020	2040	Variation 2000– 2040
Indexation sur les prix	11,6 %	11,3 %	11,8 %	13,6 %	15,7 %	+ 4,1 %
Indexation sur les prix + 0,8 %	11,6 %	11,6 %	12,4 %	15,0 %	18,3 %	+ 6,7 %
Écarts	= + 0,3 %	+ 0,6 %	+ 1,4 %	+ 2,6 %		
Indexation sur les prix + 1,2 %	11,6 %	11,7 %	12,8 %	15,8 %	20,0 %	+ 8,4 %
Écarts par rapport à une indexation sur les prix	= + 0,4 %	+ 1,0 %	+ 2,2 %	+ 4,3 %		

Note : hypothèse H1 pour la pension moyenne du régime général.

Source : COR, premier rapport, 2001.

Ces résultats globaux illustrent ainsi l'importance d'une variation des modes d'indexation. Avec une indexation sur les prix + 0,8 %, la part des dépenses de retraite dans le PIB est nettement plus élevée, et cette croissance double avec une indexation sur les prix + 1,2 % alors même que les salaires bruts évoluent par hypothèse de + 1,6 % par an.

Cependant les règles sont très différentes suivant les régimes, puisque, dans certains cas³⁰, l'indexation a une incidence sur le taux de remplacement au moment du départ en retraite ; dans d'autres cas, l'incidence porte sur l'évolution de la retraite une fois liquidée. Les conséquences, très différentes, nécessitent donc un examen régime par régime. Au régime général, le coût de l'indexation sur les prix + 0,8 % ou les prix + 1,2 % inclut le coût de l'indexation des salaires portés au compte et celui de l'indexation des pensions ; chacun de ces coûts représente environ la moitié du coût total.

L'incidence d'une révision des règles d'indexation du régime général se décompose à l'horizon 2040 en une moitié imputable à l'indexation des salaires portés au compte, et une moitié imputable à celle des pensions liquidées

Par ailleurs, pour certains régimes « de passage », l'évolution correspondante de la pension moyenne renvoie autant, sinon plus, à l'évolution de la durée d'affiliation au régime qu'à l'incidence de la réglementation. Cela concerne en particulier les régimes d'indépendants (ORGANIC, CANCAVA, CNAVPL), la CNRACL... Les affiliés concernés sont en très grande majorité des pluripensionnés et il n'y a pas de relation simple et directe entre l'évolution de la pension moyenne servie par ces régimes et la retraite totale des pensionnés qui émarginent pour partie à ces régimes. L'examen de ces résultats devra dans ces conditions être complété par une étude sur cas type. Quelques remarques générales peuvent cependant être tirées des résultats par régime.

30. C'est le cas pour tous les régimes où la pension n'est pas calculée sur le dernier revenu d'activité, mais sur le salaire moyen de carrière (régimes complémentaires par points) ou sur les vingt-cinq meilleures années (CNAV et régimes alignés).

Dans l'exercice ici conduit, on retrouve les résultats antérieurs qui montrent que, même avec une indexation stricte sur les prix, la pension moyenne augmente en francs constants, à la fois par l'effet noria et pour des raisons historiques (augmentation de l'activité féminine notamment).

Une hypothèse d'indexation sur les prix majorés de 1,2 % par an conduit dans les trois principaux régimes (CNAV, ARRCO, fonction publique d'État) à une évolution de la pension moyenne légèrement plus rapide que celle du salaire brut moyen, alors même qu'il subsiste un écart de 0,4 % par an entre l'indexation pour la revalorisation et l'évolution du salaire brut. Ce résultat est en grande partie dû à l'accroissement des durées validées pour les carrières féminines, mais il provient aussi de phénomènes divers tels que l'historique des taux de cotisations à l'ARRCO ou un rattrapage par rapport à une période d'indexation sur les prix ³¹.

Avec une indexation sur les prix majorés de 0,8 %, soit la moitié du taux de croissance du salaire brut, on obtient, pour le régime général et l'ARRCO, une évolution de la pension moyenne inférieure au salaire brut, mais s'en

Une indexation des pensions sur les prix majorés de 0,8 point par an correspond à un besoin de financement supplémentaire de 2,5 points de PIB en 2040

approchant de façon très significative. Dans une hypothèse où les besoins de financement seraient couverts par une hausse des cotisations salariées, cette variante serait assez représentative d'une indexation sur les salaires nets. Le besoin de financement supplémentaire associé est très important, supérieur à la moitié du besoin de financement correspondant à une indexation sur les prix, puisqu'il représente environ 2,5 points de PIB.

En conclusion, il apparaît que les données démographiques essentielles sont déjà connues. Les variations possibles paraissent, sauf peut-être pour l'immigration, limitées ; leur effet se fait surtout sentir en fin de période. Si elles doivent être intégrées par les responsables du pilotage du système de retraite pour l'appréciation des décisions à prendre, elles peuvent difficilement être considérées comme constituant des marges de manœuvre. En revanche, les hypothèses relatives à l'emploi et à l'activité sont déterminantes.

Les hypothèses relatives à l'emploi et à l'activité sont déterminantes. Cependant à long terme, la croissance économique ne résout pas à elle seule le problème des retraites

On soulignera par ailleurs que la validité des raisonnements est étroitement liée à la période de temps considérée. À long terme la croissance économique ne résout pas à elle seule le problème des retraites. En effet, à âge de cessation d'activité et mode de calcul des pensions inchangés, on ne peut attendre de cette croissance qu'elle parvienne à compenser les effets du doublement du nombre de retraités. En

31. Une indexation sur les prix, si elle conduit à une baisse de niveau du ratio pension sur salaire, aboutit, en régime permanent, à une évolution parallèle des pensions et des salaires du fait de l'effet noria ; de façon symétrique, après une période d'indexation sur les prix, le retour à une indexation sur les salaires conduirait, pendant une période intermédiaire, à une majoration du ratio pension sur salaire, avant de déboucher sur une évolution parallèle de la pension moyenne et du salaire en régime permanent.

revanche, à court terme, une croissance plus forte s'accompagnant d'une baisse du taux de chômage peut améliorer significativement la situation des régimes de retraites. Mais cet effet est épuisé une fois le niveau de l'emploi stabilisé. C'est dire que l'étude des déterminants essentiels doit être complétée, dans un exercice réaliste, par celle des cheminements.

Il faut sans doute également rappeler que la croissance économique a aussi une importance significative sur la possibilité éventuelle d'augmenter les cotisations pour la retraite, par redéploiement d'autres cotisations ou par augmentation nette. La prudence élémentaire amène cependant à souligner que, lorsqu'on raisonne en longue période, une croissance forte et continue sur quarante ans ne peut être considérée comme une hypothèse certaine et qu'il faut intégrer au raisonnement la possibilité d'accidents conjoncturels voire d'un régime de croissance plus faible.

Enfin, l'exercice qui a été conduit ici est un exercice de prolongement des tendances. Nul doute que la réflexion doive aussi et très largement inclure la prise en compte de l'évolution des comportements qui peut résulter notamment de l'élévation du niveau d'éducation et de l'allongement très important, selon la plupart des prévisions, de la durée de la vie.