

Note introductive

Au cours de la séance plénière du Conseil d'orientation des retraites du 5 juin 2001, ont été présentées les projections financières des principaux régimes et les variantes démographiques et économiques réalisées par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques sur une maquette globale.

La séance du 4 juillet 2001 permettra de présenter les documents complémentaires sur les projections financières, qui sont ainsi achevées, à l'exception de la variante sur la valeur ajoutée. Cette séance doit permettre également d'amorcer la discussion sur les politiques et les mesures de rééquilibrage.

I Projections financières et variantes économiques

Les projections financières des régimes fournissaient des indications sur l'évolution des dépenses de retraite et du solde technique (cotisations moins prestations) de chaque régime sur la période 2000-2040, selon trois hypothèses d'indexation. Ces projections ont été complétées. La note intitulée "*Equilibre des régimes et financement du système de retraite. Indications tirées des projections par régime*", qui se trouve dans le dossier de la séance plénière du 4 juillet, présente l'évolution du solde global du système de retraite et de chaque régime. Par rapport au solde technique, le solde global intègre des éléments comme la compensation, les impôts et taxes affectés, les subventions d'équilibre de l'Etat et les frais de gestion.

Le solde global du système de retraite serait de l'ordre de -750 à -800 MdF¹ en 2040, soit -4,1 à -4,5 points de PIB, si l'on ne tient pas compte des excédents du FSV et de l'AGFF, et de l'ordre de -650 à -700 MdF, soit -3,5 à -3,8 points de PIB, en intégrant ces excédents. Ces résultats sont bien entendu dépendants des hypothèses retenues sur la manière de projeter les éléments financiers permettant de passer du solde technique au solde global. On rappellera que ces chiffres sont une projection, et non une prévision, permettant d'étudier ce qui pourrait se passer si aucune mesure n'était prise.

Les variantes réalisées sur une maquette globale et présentées par la DREES au cours de la séance du 5 juin portaient sur les hypothèses de mortalité, de fécondité, de solde migratoire et de productivité. Elles sont complétées par deux variantes de scénarios économiques, présentées dans la note "*Variantes de taux de chômage et évolution à long terme du système de retraite*" jointe au dossier de la séance du 4 juillet. Ces deux variantes correspondent à deux scénarios économiques distincts du scénario de référence, l'un dit "scénario gris" dans

¹ L'incertitude tenant à l'hypothèse d'évolution de la pension moyenne versée par la CNAV.

lequel le taux de chômage serait de 7 % en 2010 au lieu de 4,5 % dans le scénario de référence, l'autre dit "optimiste" dans lequel le taux de chômage descendrait jusqu'à 3 %. Dans le cas du scénario "optimiste", le besoin de financement du système de retraite serait moins élevé de 0,4 point de PIB en 2020 et en 2040. Dans le cas du "scénario gris", le besoin de financement serait plus élevé de 0,6² point de PIB en 2020 et de 0,7 point de PIB en 2040.

Une variante de déformation du partage de la valeur ajoutée reste à étudier. Deux hypothèses de scénario macro-économique seront testées, selon que cette déformation a ou non un effet sur l'investissement et l'emploi. La construction d'un scénario macro-économique doit être présentée par l'OFCE. La DREES pourra ensuite réaliser la variante valeur ajoutée sur la maquette globale. Les résultats seront présentés au cours de la séance plénière du Conseil d'orientation des retraites du mois de septembre.

A l'exception de la variante valeur ajoutée, le Conseil d'orientation des retraites dispose désormais des principaux résultats de projection, globalement et par régime, avec des variantes d'indexations et des variantes démographiques et économiques. Ceci peut lui permettre d'aborder au cours de la séance du 4 juillet, la question des politiques et des mesures de rééquilibrage du système de retraite.

II Politique et mesures de rééquilibrage

La note intitulée "*Premières réflexions sur une politique et des mesures de rééquilibrage du système de retraite*" propose de premiers éléments de réflexion sur les moyens de rééquilibrer le financement du système de retraite.

Les politiques ayant une incidence sur le financement des régimes de retraite ne concernent pas seulement les réformes paramétriques des régimes.

- Des politiques du travail, de l'emploi et de gestion des ressources humaines sont indispensables au rééquilibrage du financement du système de retraite et ont déjà largement été abordées par le Conseil, notamment au cours du colloque « Age et travail » du 5 avril 2001. Les voies de réflexion possibles ont trait, d'une part, à l'adaptation des dispositifs de cessation d'activité, et, d'autre part, à l'incitation au maintien en activité des salariés âgés.
- Ces politiques concernent également le financement de la protection sociale. Si le lien fort entre cotisations assises sur la masse salariale et pensions de retraite doit probablement être maintenu, il peut être envisageable de rechercher des financements complémentaires ayant une assiette différente, à la condition que ces financements n'aient pas de conséquences négatives sur la croissance et l'emploi.

Dans le cadre d'une réflexion sur le rééquilibrage des régimes de retraite, il est nécessaire d'aborder également les paramètres de rééquilibrage du système de retraite. Ces paramètres sont bien connus. Il s'agit du niveau des prestations, du taux de cotisation (éventuellement assorti de transferts de cotisations et de financements complémentaires) et des taux d'activité aux âges élevés.

² Ceci dans l'hypothèse où l'évolution de la pension moyenne est indépendante du taux de chômage. Pour plus de précisions sur ce point, voir la note de la DREES jointe au dossier.

S'agissant du relèvement des taux d'activité aux âges élevés, une modification des paramètres des régimes peut avoir lieu après ou avec la mise en œuvre d'une politique du travail, de l'emploi et de gestion des ressources humaines. Les paramètres qui peuvent avoir une influence sont l'instauration d'une surcote, qui permettrait aux individus prolongeant leur carrière d'acquérir des droits dans les régimes de retraite, et l'allongement de la durée de cotisation. Sur ce dernier point, il faut souligner que l'allongement de la durée de cotisation ne se traduit pas par un décalage équivalent de l'âge moyen de départ en retraite.

Concernant les paramètres de rééquilibrage, la discussion peut porter sur le choix des paramètres que l'on souhaite privilégier, sur l'ampleur des modifications à apporter à chaque paramètre, sur l'ordre chronologique des réformes.

La note de la Direction de la sécurité sociale jointe au dossier, intitulée "*Assouplissement des conditions d'accès à la retraite des salariés du secteur privé*", présente des éléments de réflexion sur les dispositions pouvant inciter à la poursuite de l'activité au-delà de 60 ans et sur la mise en œuvre de nouveaux barèmes de liquidation des droits.

D'autre part, les projections réalisées par les régimes montrent que, pour des raisons liées aux règles de liquidation et pour des raisons liées à leur démographie propre et aux hypothèses sur les effectifs de cotisants, le solde technique des régimes de fonctionnaires se dégrade plus rapidement en début de période que dans d'autres régimes. Pour cette raison et pour des raisons d'équité entre cotisants, la question de l'allongement de la durée de cotisation des fonctionnaires à 40 ans est posée. La note "*Inégalités de situations vis-à-vis de la retraite entre les régimes de salariés du secteur privé et les régimes de fonctionnaires*" porte sur les modalités possibles d'un tel allongement et sur les mesures d'accompagnement envisageables, concernant par exemple la prise en compte d'une partie des primes dans le calcul des retraites de fonctionnaires, la question des limites d'âge des fonctionnaires, une gestion des ressources humaines faisant une place à une seconde carrière, etc. Le rapport d'étape de M. Vallemont, joint au dossier, présente une première réflexion sur les modes actuels de prise de la retraite pour les fonctionnaires et les mesures qui pourraient être prises pour valoriser l'expérience, modifier certaines conditions de travail et améliorer le passage de la vie active à la retraite.