

Exercice 2004-2005 de projection du Conseil d'orientation des retraites : cadrage et premiers éléments de discussion

Le Conseil d'orientation des retraites a inscrit à son programme de travail pour l'année 2004 le lancement d'un nouvel exercice de projection à long terme de l'équilibre financier des régimes de retraite. L'objectif est de disposer vers la mi-2005 de nouvelles projections.

L'échéance correspond à celle fixée par l'Union européenne pour la préparation des rapports de stratégie nationale, demandés à chaque Etat membre dans le cadre de la « méthode ouverte de coordination » mise en place dans le domaine des retraites.

La présente note se propose de fixer le cadre de cet exercice et de poser un certain nombre de questions.

En particulier, la question des hypothèses et des variantes à retenir pose de nombreuses questions, notamment techniques. Cette note a donc un caractère exploratoire et les décisions, que le Conseil prendra au cours de la réunion plénière du 1^{er} juillet, constitueront des orientations, éventuellement affinées par la suite en fonction des premiers travaux.

La note aborde cinq points : le cadre général de l'exercice de projection (1), le choix de la période d'étude pour cet exercice (2), le champ des régimes de retraite qui feront l'objet de projections (3), des réflexions générales sur les scénarios et les variantes à étudier (4), enfin des propositions plus précises pour les scénarios et les variantes dans le cadre de l'exercice de projection demandé aux régimes (5).

1. Le cadre général des projections

Pour ses premiers travaux de projection, le Conseil a demandé à deux organismes (la direction de la prévision et de l'analyse économique – DP – et l'Observatoire français des conjonctures économiques – OFCE –) de proposer des scénarios macroéconomiques et des variantes. A partir de ces propositions, le Conseil a arrêté un scénario de référence et des variantes. Deux instruments de projection des dépenses et des recettes des régimes de retraite ont ensuite été utilisés :

- des projections par les régimes ;
- des projections utilisant une maquette du système de retraite (maquette de la direction de la recherche, de l'évaluation et des études statistiques – DREES – du Ministère de l'emploi et de la solidarité).

Il est proposé de retenir cette démarche générale pour l'exercice de projection 2004-2005 du Conseil. Il est, en effet, nécessaire, d'une part, d'assurer une participation active des caisses de retraite aux travaux et de bénéficier de leur expertise spécifique et, d'autre part, de disposer d'une maquette permettant de réaliser à moindre coût des variantes. Outre la maquette de la DREES, le modèle de microsimulation de l'INSEE (le modèle DESTINIE), qui permet d'apporter des éclairages intéressants sur les évolutions des situations individuelles, devrait être mobilisé pour les travaux de simulation.

L'exercice de projection demandé aux caisses de retraite est un exercice lourd. Il mobilise de nombreuses personnes et nécessite donc un travail important de coordination. Il utilise en outre des outils de projection relativement disparates, spécifiques à chaque régime, ce qui nécessite un travail important d'expertise. Le nombre de scénarios sur la base desquels les caisses de retraite seront amenées à élaborer leurs projections doit en conséquence être limité¹.

On peut toutefois envisager, pour les régimes les plus importants en termes de masse de pension, des exercices spécifiques complémentaires pour étudier des questions particulières, dans la mesure où ces régimes auront la capacité de mener, dans un temps limité, un plus grand nombre d'exercices de projection. Il sera en tous les cas possible de simuler une plus grande variété de scénarios et de variantes à partir de la maquette de la DREES, comme cela avait été fait pour l'exercice 2001.

Un cahier des charges des projections, précisant notamment les nomenclatures et le degré de détail souhaité ainsi que les indicateurs associés aux projections (âge moyen de liquidation, taux de remplacement...) sera défini. Au préalable, il sera utile de demander aux différents régimes l'ensemble des variables exogènes à leurs modèles de projection.

Les résultats obtenus dans le cadre du nouvel exercice seront comparés à ceux de l'exercice 2001 et il sera demandé aux régimes les éléments d'explication sur les écarts observés.

L'exercice de projection devrait être complété par une projection des dispositifs de cessation anticipée d'activité (préretraites, chômage avec dispense de recherche d'emploi, départ à la retraite anticipé pour les carrières longues...).

Enfin, la consolidation des dépenses des régimes de retraite et la projection des compensations et des transferts (notamment du FSV) seront réalisées par le secrétariat général du Conseil, avec l'aide de la direction de la sécurité sociale.

2. La période d'étude pour les projections

Les travaux de la Commission de concertation sur les retraites en 1998-1999 et ceux du COR en 2001 ont retenu pour horizon de projection l'année 2040. Il est proposé de retenir la période 2000-2050 pour le prochain exercice du COR.

Le début de la période (2000-2004) permettra en particulier d'apprécier les écarts avec les projections réalisées en 2001. Des résultats détaillés (année par année) pourraient éventuellement être fournis à l'horizon 2015, alors qu'un point tous les 5 ou 10 ans paraît suffisant pour la suite de la période de projection.

Le recul de l'horizon des projections par rapport au précédent exercice peut trouver différentes justifications. Outre le recul de quelques années par rapport au précédent exercice, le recul de dix ans de l'horizon des projections permet de retenir un horizon (2050) identique, d'une part, à celui des projections réalisées notamment par l'INSEE en matière de population

¹ Pour l'exercice 2001 du COR, les caisses ont élaboré des projections sur la base de trois scénarios (trois hypothèses d'indexation des pensions : prix ou prix+L16, prix+0,8%, prix+1,2%), voire six scénarios pour certains régimes (deux hypothèses de croissance de l'emploi dans les régimes de la fonction publique, couplées aux trois hypothèses d'indexation des pensions).

totale (démographie) et de population active², d'autre part et surtout, à celui des prochaines projections demandées au niveau européen³ en matière de pensions publiques de retraite. Le décalage de l'horizon des projections à 2050 accroît certes les marges d'incertitudes, mais il a, en outre, l'intérêt d'offrir un recul supplémentaire par rapport à 2035 qui correspond à la date de départ à la retraite de la dernière génération du *baby boom*.

3. Le champ des régimes étudiés

L'exercice de projection réalisé par le Conseil en 2001 a concerné les principaux régimes de retraite (97,5% des cotisations et 94,2% des pensions). Pour la plupart des autres régimes, qui n'ont pas été associés à l'exercice par manque de temps, les projections réalisées par la Commission de concertation sur les retraites en 1998-1999 avaient été actualisées.

Pour l'exercice 2004-2005 du Conseil, il est proposé de demander à l'ensemble des régimes, qui avaient participé aux travaux de la Commission de concertation sur les retraites en 1998-1999, de refaire des projections. Compte tenu de la lourdeur des travaux de projection pour les régimes, il n'apparaît pas souhaitable d'associer à l'exercice 2004-2005 les régimes de faible importance. Une présentation d'ensemble de ces régimes peut néanmoins être envisagée. Il sera en revanche utile de réaliser des projections pour les nouveaux régimes créés à la suite de la loi du 21 août 2003, au moins pour le régime additionnel assis sur les primes des fonctionnaires. Enfin, l'exercice 2004-2005 sera complet si l'on y ajoute des simulations de la croissance des ressources du fonds de réserve pour les retraites, faites en cohérence avec les projections des régimes (excédents de la CNAV...), ainsi que des simulations sur les versements possibles du fonds après 2020.

Les régimes de retraite

Régimes étudiés par le COR en 2001 :

Régimes de base des salariés : CNAV, régime des salariés agricoles.
Régimes complémentaires des salariés : ARRCO, AGIRC, IRCANTEC.
Fonctionnaires, régimes spéciaux : FPE, CNRACL, SNCF, IEG, RATP.
Régimes de base des indépendants : CANCAVA, CNAVPL, régime des exploitants agricoles.

Régimes étudiés en 1998-1999 par la Commission de concertation sur les retraites et ayant fait seulement l'objet d'une actualisation par le COR en 2001 :

Régimes spéciaux : FSPOEIE (ouvriers de l'Etat), CANSSM (Mines), ENIM (marins), CRPCEN (clercs et employés de notaire), Banque de France, CAVIMAC (cultes).
Indépendants : ORGANIC, ensemble des régimes complémentaires obligatoires (CARCD, CARMF, CARPIMKO, CAVP, CANCAVA complémentaire).

Régimes examinés par le COR en 2001 uniquement pour les transferts de compensation : CNBF (barreaux), CAMR (chemin de fer d'intérêt local), SEITA.

Régimes non examinés par le COR en 2001 : régimes de faible importance (opéra de Paris et de la Comédie française, CCIP, régimes des assemblées parlementaires...).

² Les précédentes projection à long terme de population active de l'INSEE avaient pour horizon 2040.

³ 2050 serait plus précisément l'horizon minimum commun à tous les pays participants à l'exercice, sachant que la Commission incite les pays à allonger l'horizon des projections jusqu'en 2070.

Nouveaux régimes, à la suite de la loi du 21 août 2003 : régime additionnel assis sur les primes des fonctionnaires, régime complémentaire obligatoire de l'ORGANIC, régime complémentaire obligatoire des exploitants agricoles

4. Réflexions générales sur les scénarios et les variantes

Les **scénarios économiques** demandés doivent permettre de disposer d'évolutions cohérentes des principales grandeurs nécessaires pour réaliser les projections relatives aux régimes de retraite et aux dispositifs de cessation anticipée d'activité : population active occupée, nombre de chômeurs et de préretraités, salaires (gains de productivité) et prix.

Il appartiendra aux équipes chargées de la construction de propositions de scénarios de présenter au Conseil des alternatives plausibles et si possible contrastées permettant de couvrir le champ des possibles. Pour le début de la période de projection, ces équipes prendront en compte les évolutions récentes de la conjoncture et analyseront les facteurs externes ou internes susceptibles d'influer sur les dynamiques de court-moyen terme. Au-delà, elles présenteront des trajectoires correspondant à diverses hypothèses d'évolution de la croissance potentielle.

Les travaux antérieurs, en particulier ceux menés en 2001 par le Conseil, montrent que c'est seulement à long terme que des variations de la **fécondité** ont une influence sensible sur les évolutions économiques et l'équilibre des régimes de retraite (plus de 20 ans pour un début d'influence). Des variantes devront naturellement être étudiées.

Les variations de la **mortalité**, quant à elles, n'ont pas par elles-mêmes d'incidence sur les évolutions économiques ; elles sont en revanche susceptibles de peser significativement sur l'équilibre des régimes et le choix de l'ampleur de la fourchette examinée est important.

Enfin, les variations du **solde migratoire** ont des répercussions rapidement visibles sur les évolutions économiques et l'équilibre des régimes de retraite.

Les évolutions de la population en âge de travailler se déduisent des hypothèses qui seront retenues en matière de démographie (fécondité, solde migratoire et, dans une moindre mesure, mortalité).

Concernant les évolutions économiques, l'analyse devrait se concentrer sur les évolutions alternatives possibles concernant la **population active** (taux d'activité aux différents âges), le **chômage** et la **productivité du travail**.

Comme pour le premier exercice de projection du Conseil en 2001, plusieurs scénarios et variantes pourront être étudiés à l'aide principalement de la maquette de la DREES. Le modèle de microsimulation de l'INSEE pourra également être mobilisé. Selon leurs possibilités, certains régimes pourraient enfin être conduits à réaliser des travaux de projection en plus de ceux demandés à l'ensemble des caisses, sur la base d'hypothèses spécifiques.

Les variantes pourraient porter sur les mêmes variables que celles qui avaient été retenues pour l'exercice 2001 du Conseil : mortalité, fécondité, migrations, productivité du travail, part

des salaires dans la valeur ajoutée, taux de chômage, ratio « pension moyenne nette / revenu moyen du travail net ».

Dans les scénarios économiques servant de base aux projections des régimes de retraite, aucune hypothèse n'est faite sur les conditions de réalisation de l'équilibre des régimes. Ces projections une fois réalisées, le Conseil aura à examiner des schémas possibles permettant d'assurer l'équilibre dans les diverses configurations économiques précédemment étudiées. Il sera souhaitable de disposer à ce moment-là d'éléments d'analyse sur les conséquences économiques des choix retenus pour assurer cet équilibre, de manière à *boucler* l'exercice.

Pour l'exercice 2001 du Conseil, les variantes ont porté sur une seule variable à la fois. S'il était avéré des liens particuliers entre les valeurs de différentes variables (par exemple entre le chômage et l'immigration), des variantes plus complexes pourraient être examinées. De même, le choix des paramètres des régimes, tels que la durée d'assurance permettant de bénéficier d'une pension à taux plein ou la revalorisation des pensions, pourraient dépendre des scénarios macroéconomiques retenus (voir encadré ci-après).

Le scénario macroéconomique que retiendra le Comité de politique économique dans le cadre de l'exercice de projection au niveau européen devra faire partie des scénarios étudiés. En effet, la DP, qui participe pour le compte de la France à cet exercice, a précisé au Comité de politique économique que les travaux de projection pour la France seraient menés sous la responsabilité du Conseil d'orientation des retraites. Le Comité de politique économique a également été informé du calendrier de l'exercice de projection du Conseil (résultats au printemps 2005). Il conviendra de s'assurer que le scénario macroéconomique qui sera retenu par le Comité de politique économique le sera suffisamment tôt (à l'automne).

L'exercice du Comité de politique économique est marqué par le souci d'un minimum d'harmonisation entre les pays et, malgré la concertation engagée entre les autorités européennes et les autorités nationales pour aboutir dans la mesure du possible à une convergence des hypothèses (notamment entre Eurostat et l'INSEE en matière d'hypothèses démographiques), les hypothèses retenues au niveau européen pourraient s'écarter des hypothèses nationales.

5. Les scénarios et les variantes pour l'exercice avec les régimes de retraite

Le nombre des scénarios et variantes pour l'exercice associant les régimes de retraites devra en tous les cas être limité.

Le Conseil aura donc à arrêter un scénario de référence, sur la base des travaux présentés par la DP et l'OFCE. Dans ce cadre, pour ne pas multiplier les scénarios, il est proposé, comme cela avait été fait pour le premier rapport, de ne retenir qu'un seul jeu d'hypothèses démographiques pour l'exercice avec les régimes, correspondant au **scénario central des projections de population de l'INSEE** (taux de fécondité de 1,8, espérance de vie à la naissance en 2050 de 84,3 ans pour les hommes et de 91,0 ans pour les femmes, enfin solde migratoire de +50 000 par an).

Quel que soit le scénario de référence retenu, ce scénario devra tenir compte des conséquences attendues de la réforme d'août 2003. Outre des questions relatives à l'évolution de la durée d'assurance pour bénéficier d'une pension à taux plein et à la revalorisation des

pensions (voir l'encadré), se posent des questions relatives au comportement d'activité des assurés, face aux nouveaux barèmes de retraite.

Les paramètres des régimes de retraite

L'exercice de projection du Conseil sera l'occasion de présenter de premiers chiffrages sous la responsabilité du Conseil des effets de la réforme d'août 2003 (le deuxième rapport du Conseil ne fait que rappeler les premiers chiffrages émanant de l'administration et des caisses de retraite, qui avaient déjà été rendus publics mais de manière éparse). Il s'agit, comme pour l'exercice de 2001, d'un exercice à « législation constante », c'est-à-dire qui s'appuie sur les dispositions d'ores et déjà prises à la date d'élaboration des projections. En particulier, la montée en charge des dispositions de la réforme d'août 2003 devra être intégrée à l'exercice de projection. Plusieurs questions se posent à cet égard :

- l'horizon de la réforme étant fixé à 2020, quelles hypothèses retient-on pour la **période postérieure à 2020**, notamment en matière de durée d'assurance ? L'hypothèse d'une poursuite du partage des gains d'espérance de vie entre durée d'assurance et durée de retraite ou celle d'une stabilité au niveau atteint en 2020 ?

- sur la période couverte par la réforme d'août 2003 (courant jusqu'en 2020), des rendez-vous pouvant conduire à modifier la valeur des paramètres des régimes sont prévus : sur la base d'un rapport tous les quatre ans concernant la poursuite ou non de l'allongement de la **durée d'assurance**, sur proposition d'une conférence tripartite concernant la **revalorisation des pensions**. Quelles hypothèses peut-on retenir dans ces conditions ?

Ces hypothèses ne sont pas indépendantes du ou des scénarios macroéconomiques sous-jacents aux projections. Selon la loi du 21 août 2003, le calendrier et les conditions de mise en œuvre de l'allongement de la durée d'assurance pourront être ajustés au regard de l'évolution de la situation financière des régimes, de l'évolution de l'emploi en général et de l'emploi des personnes de plus de 50 ans en particulier. La décision de revaloriser les pensions au-delà de l'inflation dépendra notamment de l'évolution des salaires et de la situation financière des régimes.

La question de l'évolution de la durée d'assurance et des règles de revalorisation des pensions est donc liée à celle de l'évolution de l'emploi et des salaires (des gains de productivité).

Le cas des **régimes complémentaires des salariés du secteur privé** (l'ARRCO et l'AGIRC) mérite également une attention particulière dans la mesure où le dernier accord de novembre 2003 court jusqu'au 31 décembre 2008 avec une clause de revoyure en 2006 : quelles hypothèses peut-on retenir au-delà de la période couverte par cet accord ?

L'application du principe de projection à « législation constante » conduirait à retenir sur toute la période de projection, pour ces régimes, une indexation du salaire de référence (valeur d'achat du point) sur l'évolution du salaire moyen et une indexation de la valeur du point sur l'évolution des prix hors tabac. Comme l'ont montré les projections de la Commission de concertation sur les retraites réalisées en 1998, le maintien de telles règles devrait cependant se traduire à terme par une forte baisse du rendement des régimes complémentaires (dans l'hypothèse de gains de pouvoir d'achat des salaires) et du taux de remplacement assuré par ces régimes. Une alternative pourrait être de supposer, de manière conventionnelle, la stabilisation du rendement des régimes au-delà de la période couverte par l'accord (au-delà de 2008, voire 2006), qui implique des règles de revalorisation identiques (mais sur quelle base et pour quel rendement ?) pour le salaire de référence et la valeur du point.

Au total, le nombre des scénarios et variantes possibles, combinant des hypothèses macroéconomiques (sur l'emploi et les salaires en particulier) et des hypothèses sur les paramètres des régimes (sur la revalorisation des pensions et la durée d'assurance notamment), risque d'être trop élevé par rapport à la capacité de mener un tel exercice avec l'ensemble des régimes de retraite. Des choix devront alors être faits pour limiter ce nombre dans le cadre de l'exercice demandé aux régimes.

En ce qui concerne le **partage des gains d'espérance de vie entre durée d'assurance et durée de retraite**, deux hypothèses pourraient être envisagées, l'une selon laquelle le partage s'arrêterait en 2020 et l'autre de poursuite au-delà de cette date.

En ce qui concerne la **revalorisation des pensions**, on peut envisager de retenir *a minima* deux hypothèses (donc deux variantes) : celle d'une indexation sur les prix et celle d'une indexation prenant en compte l'évolution des salaires (par exemple indexation sur la moitié des gains de pouvoir d'achat des salaires).

Les **comportements d'activité** des assurés face aux nouveaux barèmes de retraite sont extrêmement difficiles à anticiper⁴. L'incertitude est donc grande concernant l'ampleur du recul de l'âge moyen de départ à la retraite à la suite de la réforme d'août 2003. Les résultats d'une enquête financée conjointement par le secrétariat général du Conseil, la DP, la CNAV et la DREES, en cours d'élaboration, devrait permettre d'enrichir nos connaissances en la matière - l'enquête vise à appréhender l'influence des barèmes de pension sur les choix de départ à la retraite - mais ils ne seraient disponibles qu'au début de l'année 2005.

Trois hypothèses de décalage d'âge de départ à la retraite (deux hypothèses *extrêmes*, conventionnelles, destinées à tester la sensibilité des résultats à cette variable, et une hypothèse intermédiaire) pourraient être retenues :

- hypothèse d'absence de décalage des âges de départ à la retraite ;
- hypothèse d'un décalage des âges de départ à la retraite de même ampleur que l'allongement de la durée d'assurance de référence ;
- hypothèse intermédiaire de décalage des âges de départ à la retraite, cohérente avec les hypothèses de comportement actuellement retenues dans les modèles de l'administration (modèle DESTINIE de l'INSEE ou modèle ARIANE du Budget).

Dans ce cadre, il pourrait être demandé à l'INSEE de poursuivre ses travaux de projection de population active, initiés en 2002, en élaborant trois projections de population active (avec des hypothèses différentes de taux d'activité aux âges élevés), sur la base desquelles des scénarios macroéconomiques seraient ensuite construits.

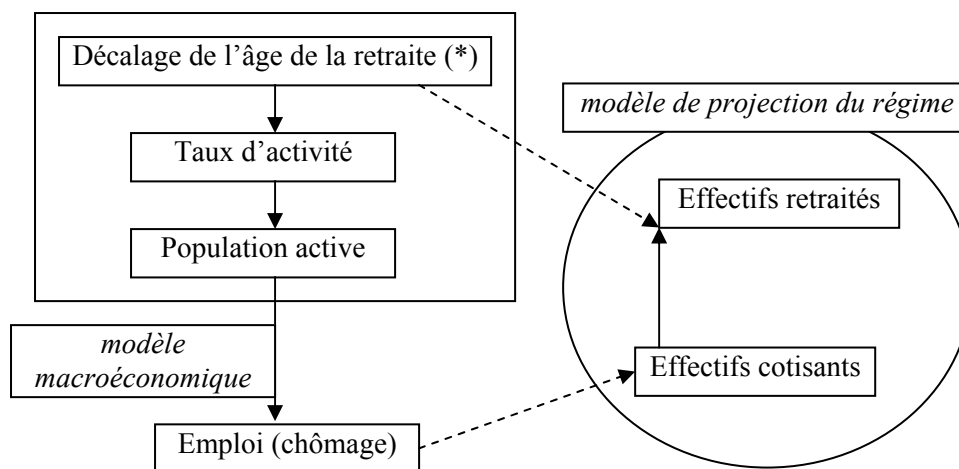
Au total, aux trois hypothèses d'âge de départ à la retraite seraient notamment associées trois évolutions d'emploi⁵, dans le cadre des scénarios macroéconomiques.

Il serait ensuite demandé aux régimes d'élaborer leurs projections à partir des trois scénarios retenus, en veillant à assurer la cohérence de chaque scénario avec leurs propres modèles (distribution des âges de départ à la retraite inchangée dans la première hypothèse et décalée au fil des générations dans les deux autres hypothèses).

⁴ Voir à ce sujet le deuxième rapport du Conseil, dans la partie consacrée aux premiers chiffrages de la réforme.

⁵ L'emploi serait d'autant plus élevé que le décalage des âges de départ à la retraite serait important.

Schéma du principe des projections d'effectifs de cotisants et de retraités par régime, selon l'hypothèse d'âge de départ à la retraite



(*) Trois hypothèses : pas de décalage, décalage identique à celui de la durée d'assurance de référence, décalage cohérent avec les hypothèses de comportement retenues dans les modèles de l'administration.

*
* *

En conclusion, les quelques points sur lesquels il importe que, dès à présent, le Conseil arrête les orientations nécessaires pour lancer les exercices de projection macroéconomique, demandés à la direction de la prévision et de l'analyse économique du Ministère de l'économie et à l'Observatoire français des conjonctures économiques, sont les suivants :

- méthode générale retenue ; enchaînement d'un exercice macroéconomique puis d'une projection globale et par régime ; consultation de deux organismes pour la réalisation des projections macroéconomiques ;
- période d'étude retenue (2000-2050) ;
- variantes à étudier : démographiques et économiques avec la question particulière de l'évolution de l'âge de cessation d'activité et de départ à la retraite qui rétroagit sur les exercices macroéconomiques (en faisant varier la population active) ;
- conditions d'intégration des scénarios dont l'étude est demandée par l'Union européenne.

Ces points pourront être discutés au vu des travaux réalisés à l'automne. C'est, par ailleurs, à ce moment-là que le Conseil devra se prononcer sur les hypothèses nécessaires pour la réalisation des projections demandées à la direction de la recherche, de l'évaluation et des études statistiques du Ministère de l'emploi et de la solidarité et aux régimes. C'est donc tout à fait préliminaire qu'ont été évoquées dans la présente note des questions qui devront être tranchées alors, concernant le périmètre des régimes étudiés, l'indexation des pensions ou encore les règles applicables dans les régimes de retraite complémentaires des salariés du secteur privé.