

Note au Conseil d'Orientation des Retraites Etat d'avancement et enjeux de l'exercice de projection européen 2005

Suite à la publication du rapport d'octobre 2003 le Comité de politique économique a donné mandat au groupe « vieillissement » de conduire un nouvel exercice de projection (retraites, santé, chômage, éducation) devant donner lieu à publication d'un rapport à la mi 2005. Les discussions portant sur les cadres démographique et macroéconomique ainsi que sur les méthodologies de projection ont commencé début 2004 et devraient être conclues à l'automne par un rapport d'étape actant les principales décisions. Cette note résume l'état d'avancement des discussions et les principales orientations du comité. Les choix arrêtés par le comité devraient être considérés et examinés dans la perspective du prochain exercice du COR. D'ores et déjà, la DP a signalé à la commission et aux membres du groupe de travail son souhait de coordonner le processus d'élaboration de ces projections avec celles du COR.

En effet, aucune décision n'a encore été prise concernant le cadre macroéconomique et démographique, les orientations envisagées à grands traits sont les suivantes :

- de nouvelles projections démographiques élaborées par Eurostat et expertisées par l'INSEE à l'horizon 2070 devraient être disponibles en septembre 2004,*
- l'horizon de projection demandé serait porté a minima à 2050, voire 2070 pour les pays en ayant les possibilités,*
- une couverture plus large des projections de dépenses de vieillesse et de dépendance serait demandée : minima vieillesse, premiers et second piliers (retraites d'entreprises par capitalisation), voire troisième pilier (épargne volontaire), dépenses de pré-retraite...*
- l'environnement macroéconomique de référence devrait constituer pour la France un cadre relativement consensuel : croissance potentielle et croissance de la productivité du travail voisines de 1,5%, taux de chômage convergeant vraisemblablement à un taux voisin de 7% en 2015, projections de population active par la méthode des cohortes de l'OCDE (intégrant l'impact des réformes passées) mais sans préjuger des mesures d'activation à venir sur le marché de l'emploi.*

1. Présentation de l'exercice de projection¹ 2004-2005 du Ageing Working Group du Comité de Politique Economique

Suite à la publication du rapport 2003 « *The impact of ageing populations on public finances : overview of analysis carried out at EU level and proposals for a future work programme* » le CPE a donné mandat au groupe AWG pour réaliser un nouvel exercice de projection des recettes et dépenses de retraites, santé, chômage et éducation. Cet exercice mené en parallèle avec l'OCDE est l'unique base de comparaison, certes imparfaite qui soit disponible en matière de projections de dépenses sociales à long terme au niveau européen. L'objectif premier de ce comité est d'évaluer la soutenabilité de long terme des finances publiques dans le contexte du Programme de Stabilité et de Croissance, d'estimer l'impact des réformes en cours, ce qui permettra à la Commission, in fine, de formuler des recommandations en terme de réformes structurelles. En voulant étendre le champ couvert des dépenses (deuxième et troisième pilier et autres dépenses sociales), le groupe de travail souhaite également répondre à une demande du Comité de protection sociale visant à intégrer des indicateurs de revenus de remplacement pour améliorer les comparaisons inter-européennes. Pour cet exercice, la Commission s'oppose à de nombreux Etats membres sur la question classique de l'arbitrage entre comparabilité des données (qui justifie des hypothèses communes) et prise en compte des spécificités nationales :

- ✓ En ce qui concerne **les projections démographiques**, le scénario d'Eurostat retenu pour la campagne précédente était contesté par de nombreux Etats membres (Espagne, France notamment) au motif qu'il n'a pas fait l'objet de coordination avec les instituts nationaux de statistique. En ce qui concerne la France, les principaux écarts portaient sur les hypothèses de mortalité, Eurostat considérant, contrairement à l'INSEE, que l'allongement de la durée de vie enregistré au cours des 30 dernières années atteignait désormais ses limites. Le prochain exercice utilisera un nouveau jeu de projections démographiques, disponibles en septembre 2004, toujours réalisées par Eurostat mais cette fois en étroite collaboration avec chacun des instituts nationaux pour aboutir à un scénario plus consensuel et offrant une meilleure comparabilité avec les scénarios nationaux.
- ✓ La commission a souhaité augmenter **l'horizon de projection** des dépenses à **2070**. Néanmoins, la délégation française a souligné les impossibilités techniques² et l'incertitude inhérent à cet horizon. Au final, les membres seront tenus de produire des données à **l'échéance minimale de l'année 2050**.
- ✓ Concernant les **projections de population active**, la Commission souhaite éviter une trop forte hétérogénéité des hypothèses. Si aucun accord n'a été entériné à ce stade, la solution qui semble se dessiner consisterait en l'utilisation de projections centralisées par la commission, basées sur la « **méthode OCDE des cohortes** »,

¹ Cette note se réfère notamment aux trois notes suivantes : « Summary note on the budgetary projection exercise of the EU's », Commission européenne, « Summary of the responses by Member States on the coverage of pension expenditure in the projection exercise of the AWG », « Work programme of the Ageing Working Group-2004/ 2005 long-run budgetary projection exercise »

² Contraintes liées à l'horizon des projections démographiques INSEE actuellement disponibles jusqu'en 2050.

en intégrant les effets des réformes passées³ (dont la réforme 2003 dans le cas français), mais excluant tout effet de nouvelles mesures.

- ✓ Le **scénario de chômage** serait construit à partir du NAIRU du groupe output gap (de l'ordre de 9% aujourd'hui). Extrapolé jusqu'en 2008 afin de prendre en compte d'éventuelles inflexions récentes, celui-ci serait gelé ensuite, sauf pour les pays à fort chômage structurel pour lesquels il y aurait convergence vers la moyenne européenne à l'horizon 2015. Pour la France, ce choix conduirait à un **profil décroissant jusqu'à 7,5% en 2015**, puis à une stabilité, soit un niveau très proche du scénario médian du rapport du COR 2001.
- ✓ Même si la décision n'est pas encore actée, la Commission devrait vraisemblablement utiliser dans ces projections de croissance de long terme une méthode type « fonction de production » validée dans le cadre du groupe Output Gap et retenir des **hypothèses tendancielles de Productivité globale des facteurs** assez **conventionnelles** et proches des évaluations centrales de la DP et d'autres institutions (OCDE, Banque de France,...), conduisant à une PGF d'un peu plus de 1% et à une croissance potentielle de l'ordre de 1,5% à l'horizon 2050.
- ✓ Le contour retenu pour les dépenses sociales a été, dans les projections précédentes, laissé en partie à l'appréciation des Etats membres, celui-ci devrait désormais être étendu et harmonisé. Ainsi, dans le cadre de la Méthode Ouverte de Coordination sur les retraites (MOC), le CPE souhaite s'associer avec le CPS et élargir le champ des flux projetés : outre les dépenses du premier pilier (retraites de base et complémentaires par répartition), seraient incluses **les retraites obligatoires ou quasi obligatoires du second pilier européen** (retraites d'entreprises concernant principalement les Pays bas et le Royaume-Uni). S'il est souhaité d'inclure également **les retraites du 3^{ème} pilier** (épargne volontaire et fonds de pension), le débat n'est pas clos⁴. De même, un certain nombre de dépenses spécifiques devraient être projetées :
 - **Minimum vieillesse,**
 - **Pensions de veuvage et réversions,**
 - **Pensions d'invalidité (sous réserves),**
 - **Dépenses liées à la dépendance.**
 Enfin, devraient être également traités les effectifs et pensions de **pré-retraites**.

2. Calendrier prévisionnel du prochain rapport 2004/2005

Le calendrier qui a été proposé par la Commission est le suivant :

Phase 1 (Février à Juin 2004) :

- définition du cadre démographique et macroéconomique de référence (population, activité-chômage, productivité)
- organisation de l'exercice de projection sur les pensions et les cotisations
- définition des choix de modélisation des dépenses de santé à long terme
- définition des choix de modélisation des dépenses d'éducation à long terme

³ Lors des discussions, la DP a demandé au nom de la France que l'impact favorable de la réforme des retraites sur le taux d'activité soit pris en compte.

⁴ A noter que ces nouveaux éléments n'entreront pas dans les indicateurs de soutenabilité des finances publiques.

Phase 2 (Automne 2004) :

- proposition par la DGECEFIN d'un cadre méthodologique pour réaliser ces projections (septembre)
- publication des projections démographiques EUROSTAT réalisées en accord avec les instituts nationaux (septembre)
- construction du scénario de population active (fin 2004 ?)
- adoption par le CPE du cadre méthodologique (novembre ?).

Phase 3 (Printemps 2005) :

- objectif de publication au plus tard en juin 2005 après discussion par la Commission et par un pays examinateur

3. Le calendrier et le choix des principales hypothèses posent un problème d'articulation avec l'exercice du COR 2004-2005

Dans le cas de la France, le COR doit rendre public ses nouvelles projections au printemps 2005. Se pose un problème évident de coordination entre exercices⁵ européen et national :

✓ **L'articulation des travaux du CPE et de ceux du COR**

Dans cette perspective, il est en particulier délicat pour la DP de cautionner auprès du CPE des résultats potentiellement différents de ceux qui seront présentés au COR. En outre, le nouvel exercice européen est plus détaillé que le précédent, ce qui nécessite en principe d'exploiter une information et une connaissance sur les régimes français que seul le COR est capable de coordonner. C'est la raison pour laquelle il a été signifié au président du groupe de travail⁶ **la volonté d'utiliser comme préalable** à la réalisation de ces projections dans le cadre européen **les prochains résultats de l'exercice national**.

✓ **Un scénario « CPE » pour gérer de possibles divergences d'hypothèses avec l'exercice du COR**

Si les hypothèses macroéconomiques et démographiques ne sont pas coordonnées dans les deux exercices, les résultats risquent d'être substantiellement différents et les écarts inconfortables. Au total, les principales sources de divergences proviendraient des scénarios démographiques, d'activité et des hypothèses de taux de chômage⁷. La possibilité d'intégrer le cas échéant dans l'exercice du COR un scénario alternatif « CPE » permettrait de manière idéale d'offrir d'une part un cadre commun simplifiant et coordonnant les exercices de projection, et d'autre part de constituer une référence reliant le diagnostic européen à celui privilégié dans le cadre national.

⁵ Pour palier ces difficultés, la DP tient régulièrement informé le secrétariat général du COR et tente d'influer dans le sens d'une convergence des méthodes et des hypothèses auprès de la commission. Les discussions bilatérales entre Instituts statistiques nationaux et Eurostat sont d'ailleurs la marque d'un net progrès en la matière.

⁶ Lettre du directeur de la prévision à Henri Bogaert, D1-04-055 / E3-04-051

⁷ Il sera vraisemblablement très difficile d'obtenir dans le cadre du CPE un du taux de chômage français inférieur à 7,5%.