

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 20 octobre 2004

« Présentation des scénarios économiques et discussion sur
les variantes dans le cadre des travaux engagés par le Conseil »

Document 1

Scénarios macro économiques et éléments de discussion sur les variantes

Note du Secrétariat général

Scénarios macroéconomiques et éléments de discussion sur les variantes

Pour réaliser les projections de l'équilibre financier à long terme des régimes de retraite, il est nécessaire de disposer d'hypothèses relatives à l'évolution de la population, de l'activité, de l'emploi, des salaires et des prix.

Pour ce faire, le secrétariat général du Conseil a demandé, comme lors du précédent exercice de projection, à la direction de la prévision et de l'analyse économique -DP- et à l'observatoire français des conjonctures économiques -OFCE- d'élaborer des scénarios de long terme pour le Conseil. Ces scénarios, qui peuvent comporter différentes variantes, s'appuient sur des projections de l'évolution d'ici 2050 de la population active.

Une difficulté de l'exercice à conduire aujourd'hui par le Conseil tient à ce que l'évolution à long terme de la population active est tributaire des effets de la réforme des retraites de 2003, aujourd'hui difficiles à évaluer. En effet, la réforme prévoit des possibilités de choix de leur âge de départ en retraite par les assurés, dont on ne peut savoir de façon certaine comment elles seront utilisées, compte tenu notamment du contexte de l'emploi. Par ailleurs, la réforme de 2003 comporte la fermeture ou le resserrement de la plupart des dispositifs de cessation anticipée d'activité.

La présente note, qui reprend des éléments des documents 2 à 6 figurant dans le dossier consacré aux projections macroéconomiques, s'articule de la façon suivante. La première partie propose, sur la base des travaux de la DP et de l'OFCE, un scénario économique que le Conseil pourrait retenir comme référence pour ses projections. La deuxième partie décrit un certain nombre de variantes qui pourraient être étudiées autour de ce scénario de référence, en particulier concernant les évolutions futures de la population active. La troisième partie précise la manière dont les projections pourraient être réalisées, d'une part par les régimes eux-mêmes, d'autre part à l'aide de la maquette générale du système de retraite de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale. La quatrième partie apporte un éclairage sur la méthode de travail qui pourrait être retenue selon l'horizon des projections (2050 ou 2070). Enfin, la cinquième partie donne des points de repère pour le calendrier des projections.

1. Le scénario macroéconomique de référence proposé au Conseil

En réponse à la demande du secrétariat général du Conseil, la DP et l'OFCE ont notamment construit différents scénarios d'évolution du taux de chômage (*documents 4 et 5*). Les deux organismes présentent en particulier des scénarios de retour au plein emploi, dans lesquels le taux de chômage décroît d'ici 2015 puis se stabilise à 4,5%, avec des hypothèses de gains de productivité du travail similaires (+1,8% par an à terme, compatible avec une productivité globale des facteurs de 1,2% par an et une part des salaires dans la valeur ajoutée de l'ordre des 2/3).

Il est proposé au Conseil de retenir comme référence ce scénario de retour au plein emploi en 2015, qui s'inscrit dans la continuité du scénario de référence qui avait été retenu par le Conseil en 2001.

Un tel scénario ne constitue nullement une prévision. Il ne peut se réaliser que dans un contexte économique international favorable et de politiques volontaristes. C'est d'ailleurs pourquoi il est évidemment nécessaire de faire des variantes. Mais dès lors qu'il faut choisir un scénario de référence, le choix d'un taux de chômage à 4,5% en 2015 rentre dans le champ des possibles. Le fait même qu'il implique des politiques volontaristes est d'ailleurs plutôt un avantage puisqu'il conduit à attirer l'attention sur la nécessité de les mener. Enfin, l'avantage de continuité n'est pas seulement optique : il rend plus comparable d'un exercice à l'autre les chiffrages relatifs aux retraites et permet de se situer plus précisément par rapport à la réforme dont les premiers chiffrages ont été bâtis avec une hypothèse proche (taux de chômage de 4,5%, en 2010 pour le premier rapport et les premiers chiffrages de la réforme, en 2015 dans le présent exercice compte tenu du contexte des années qui viennent de s'écouler).

Ce scénario est construit de manière conventionnelle à partir de deux exercices :

- un exercice de moyen terme décrivant entre 2004 et 2015 un retour au plein emploi avec un taux de chômage de 4,5% ;
- un exercice de long terme décrivant entre 2015 et 2050 une phase de croissance déterminée par l'évolution des facteurs d'offre.

Comme on l'a indiqué ci-dessus et comme c'était le cas en 2001, ce scénario n'a aucune des caractéristiques d'un scénario central, au moins à moyen terme. C'est un scénario volontariste, qui suppose entre autres une politique active de l'emploi permettant de ramener le taux de chômage à 4,5% d'ici 2015.

Pour ce scénario de référence, il est proposé de retenir en particulier une sensible remontée des taux d'activité des plus de 55 ans, sous l'effet du resserrement des mesures de cessation anticipée d'activité et des modifications des barèmes de pension introduite par la réforme d'août 2003. A cet égard, un travail spécifique de projection de population active a été élaboré par l'INSEE en ce sens, à la demande du secrétariat général du Conseil (*document 2*).

Le retour au plein emploi s'accompagnerait d'une diminution du taux de préretraités et de chômeurs dispensés de recherche d'emploi de même ampleur que la décroissance du taux de chômage et les modifications des barèmes de pension (allongement de durée d'assurance, proratisation, décote, surcote) introduites par la réforme d'août 2003 conduiraient à accroître la population active d'un peu plus de 400 000 en 2050, par rapport au niveau qui aurait été atteint en l'absence de réforme (*document 3*). Cette évaluation, fragile car fondée sur de multiples hypothèses, s'appuie sur les résultats issus de modèles de l'INSEE (modèle Destinie) et de la direction du budget (modèle Ariane). A court terme, la réforme aurait toutefois un impact à la baisse sur la population active, compte tenu des départs anticipés à la retraite pour carrière longue, qui ont fait l'objet d'une évaluation spécifique par le secrétariat général du Conseil (*document 3*).

2. Les variantes

Comme pour l'exercice de projection du Conseil de 2001, des variantes par rapport au scénario de référence seraient examinées. Pour assurer une certaine cohérence avec le premier exercice de 2001, les variantes pourraient notamment porter sur les variables retenues en 2001 : la mortalité, la fécondité, le solde migratoire, le taux de chômage, la productivité du travail et la part des salaires dans la valeur ajoutée. Se pose alors la question des marges à retenir pour chacune de ces variables. De plus, la prise en compte des effets de la réforme de

2003 devrait conduire à élargir la panoplie des variantes, concernant notamment les taux d'activité aux âges élevés.

21. La démographie

Pour ce qui concerne la mortalité et la fécondité, les hypothèses basse et haute de l'INSEE pourraient être retenues. Le rapprochement de l'INSEE et d'Eurostat sur les hypothèses de **mortalité**, qui s'est effectué dans le cadre des travaux de projection du Comité de politique économique, a permis une certaine convergence de point de vue. En matière d'indice conjoncturel de **fécondité**, il n'est pas proposé d'aller au-delà de la fourchette de l'INSEE [1,5-2,1] ; en particulier, l'hypothèse selon laquelle la fécondité pourrait dépasser le seuil de 2,1 à l'horizon de 2050 n'a pas été retenue par l'INSEE, ni par l'INED, dans la mesure où elle impliquerait un changement fondamental de comportement de fécondité. Il est proposé de reprendre l'hypothèse de 1,8 comme indice conjoncturel de fécondité dans le scénario de référence.

La question des variations futures du **solde migratoire** a été débattue par les membres du Conseil lors de la réunion du 1^{er} juillet 2004. Elle est apparue importante à la plupart des participants sans qu'il soit possible, en tout cas dans le cadre du Conseil d'orientation des retraites, de réduire les incertitudes. Par rapport à l'hypothèse de référence de l'INSEE d'un solde migratoire de +50 000 par an, qui prolonge la tendance du passé récent, l'hypothèse haute (+100 000) qui avait été examinée en variante par le Conseil en 2001 ne permet sans doute pas de couvrir le champ des possibles. Le débat de juillet a fait en tout cas apparaître le souhait du Conseil d'aller au-delà de cette hypothèse haute. Reste à en fixer la limite.

22. Les taux d'activité aux âges élevés

Compte tenu des incertitudes actuelles portant sur l'impact des modifications des barèmes de pension sur les comportements d'activité, il est proposé d'étudier deux variantes de nature conventionnelle (*document 3*).

La première supposerait que la réforme des barèmes n'a pas d'effet sur l'âge de cessation d'activité ; la seconde reposerait sur l'hypothèse d'un doublement de l'impact de la réforme des barèmes par rapport à celui qui serait retenu dans le scénario de référence.

Par ailleurs, parallèlement à l'exercice de projection, des études et des informations provenant en particulier des régimes devront être mobilisées pour enrichir notre connaissance des effets de la réforme sur les comportements d'activité.

23. Le taux de chômage

La question des variantes de **taux de chômage** a été débattue par les membres du Conseil lors de la séance du 1^{er} juillet, à l'occasion de la présentation de l'exercice de projection européen. Selon les discussions en cours au niveau du Comité de politique économique, le scénario macroéconomique de référence, qui devrait être retenu dans ce cadre, devrait en effet comporter une hypothèse de convergence des taux de chômage aux alentours de 7% en 2015. Par ailleurs, la DP et l'OFCE proposent également des scénarios macroéconomiques avec des taux de chômage à long terme de cet ordre de grandeur.

Comme les scénarios retenus par le Comité de politique économique seront examinés par le Conseil dans le cadre de variantes à l'aide de la maquette de la DREES, il est proposé au Conseil d'examiner une variante avec le taux de chômage qui sera finalement retenu par le Comité de politique économique. La question reste ouverte de simuler d'autres hypothèses de taux de chômage. Une hypothèse de 3% avait été projetée lors du précédent exercice.

Pour ces variantes, une réflexion sur les évolutions de population active devra être engagée.

2.4 La productivité du travail et le partage de la valeur ajoutée

Pour la **productivité du travail**, la DP et l'OFCE retiennent comme hypothèse centrale un taux de croissance de 1,8% par an, soit un rythme proche de celui qui avait été retenu en 2001 pour le scénario de référence. Aussi, les mêmes variantes de productivité que celles étudiées en 2001 pourraient faire l'objet de projections, soit des croissances annuelles de la productivité du travail de 1% et de 2,5%.

Des variantes relatives à la déformation du **partage de la valeur ajoutée** entre revenus du travail et revenus du capital avaient également été réalisées en 2001, à partir de scénarios examinés par l'OFCE. L'exercice s'était révélé particulièrement difficile. Si le Conseil souhaite à nouveau étudier ce type de variantes, il sera nécessaire de prévoir un travail préparatoire pour spécifier les scénarios retenus.

25. Des variantes relatives aux paramètres des régimes de retraite

La prise en compte de la réforme d'août 2003 dans les travaux de projection du Conseil devrait faire l'objet d'autres variantes que celles portant sur les effets de la réforme en matière d'âge de cessation d'activité. Deux points mériteraient une attention particulière : d'une part, l'évolution de la durée d'assurance de référence au-delà de 2020, d'autre part, le mode de revalorisation des pensions et des salaires portés au compte.

a. La durée d'assurance

L'impact de la réforme sur la population active a été établie avec l'hypothèse que le partage des gains d'espérance de vie entre durée d'assurance et durée de retraite s'arrêtait en 2020, qui correspond à l'horizon de la réforme d'août 2003 (selon les projections actuelles de l'INSEE en matière d'espérance de vie, la durée d'assurance de référence serait stable à 41 ans ³/₄ au-delà de 2020).

Une hypothèse alternative de poursuite de ce partage au-delà de 2020 pourrait être étudiée. Il faudra alors s'interroger sur les conditions de la poursuite du partage des gains d'espérance de vie entre durée d'assurance et durée de retraite, compte tenu de l'âge actuel permettant de bénéficier du taux plein quelle que soit la durée d'assurance (65 ans).

b. La revalorisation des pensions et des salaires portés au compte

Plusieurs membres du Conseil ont indiqué lors de la réunion plénière du 1^{er} juillet 2004 qu'ils souhaitaient que soit étudiée, outre l'hypothèse prévue par la loi d'indexation sur les prix des pensions (et des salaires portés au compte), une hypothèse d'indexation sur les salaires nets.

Un examen de la sensibilité des projections aux hypothèses de revalorisation des pensions et des salaires portés au compte avait déjà été entrepris en 2001. Il se justifie à nouveau dans la mesure où, selon la loi du 21 août 2003, le principe général de revalorisation sur les prix pourra être revu par dérogation, sur proposition d'une conférence tripartite, et où il est demandé par plusieurs membres.

c. Les paramètres de l'ARRCO et de l'AGIRC

Enfin, dans le cas des régimes complémentaires des salariés du secteur privé (l'ARRCO et l'AGIRC), des variantes relatives aux évolutions du salaire de référence (valeur d'achat du point) et de la valeur du point pourraient être proposées dans la mesure où le dernier accord de novembre 2003 court jusqu'au 31 décembre 2008 avec une clause de revoyure en 2006.

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 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 ?) pour le salaire de référence et la valeur du point.

3. Les méthodes de réalisation des projections

Comme pour l'exercice de 2001, il a été proposé au Conseil¹ d'utiliser deux instruments de projection des dépenses et des recettes des régimes de retraite :

- des projections faites par les régimes ;
- des projections utilisant la maquette du système de retraite de la DREES.

L'avantage de disposer d'une maquette est de pouvoir réaliser à moindre coût des variantes. Aussi, la maquette de la DREES pourra être mobilisée rapidement pour le scénario de référence et les différentes variantes envisagées, à deux exceptions près. La variante portant sur la revalorisation des pensions et des salaires portés au compte nécessitera d'en examiner précisément les incidences au niveau de chaque régime, même si des travaux ont été engagés par la DREES pour améliorer la projection de la pension moyenne dans la maquette. Enfin, les modèles de l'INSEE (Destinie) et de la direction du budget (Ariane) sont mieux adaptés pour examiner les conséquences d'une poursuite, au-delà de 2020, du partage des gains d'espérance de vie entre durée d'assurance et durée de retraite.

L'exercice de projection demandé aux régimes de retraite est cependant un exercice lourd et il est nécessaire de limiter le nombre de scénarios les concernant².

¹ Au cours de la réunion du 1^{er} juillet 2004.

² 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).

Il serait demandé aux régimes de retraite d'élaborer leurs projections sur la base du scénario de référence et d'examiner, d'une part, la variante relative au mode de revalorisation des pensions (et des salaires portés au compte) et, d'autre part, les deux variantes relatives à l'impact de la réforme sur la population active. Pour chacune de ces deux dernières variantes, les hypothèses d'emploi seront par construction différentes de celles du scénario de référence et il faudra veiller à la cohérence de chaque scénario avec les hypothèses retenues dans les modèles des régimes (distribution des âges de départ à la retraite inchangée dans la première variante et décalée au fil des générations dans le scénario de référence et dans la seconde variante).

Au total, la plupart des régimes seraient conduits à élaborer quatre projections (davantage si plusieurs hypothèses de croissance des effectifs de fonctionnaires étaient faites, comme pour l'exercice de 2001). Il convient sans doute de ne pas multiplier davantage les scénarios, sauf éventuellement pour les régimes les plus importants en termes de masse de pension, pour étudier des questions spécifiques et dans la mesure où ces régimes auront la capacité de mener, dans un temps limité, un plus grand nombre d'exercices de projection.

4. L'horizon des projections

La question de l'horizon des projections (2050 ou 2070 ?) a été soulevée lors de la réunion du Conseil du 1^{er} juillet 2004 car elle s'est posée pour l'exercice européen.

Rappelons que la Commission a souhaité augmenter l'horizon de projection des dépenses à 2070 mais que, compte tenu des problèmes techniques et des incertitudes inhérentes à cet horizon (*document 6*), les membres seront finalement tenus de produire des données à l'échéance minimale de l'année 2050.

La suggestion de porter l'horizon des projections à 2070, faite par des membres du Conseil qui considèrent que la fin de l'effet papy boom est trop proche de 2050, pourrait faire l'objet d'une analyse spécifique, en marge de l'exercice de projection avec les régimes qui, lui, aurait pour horizon 2050. Pour lever l'obstacle technique d'absence de projections démographiques de l'INSEE au-delà de 2050, il pourrait être étudié avec la maquette de la DREES des scénarios conventionnels à l'horizon 2070, tels que ceux présentés par la DP (*document 6*). Ces projections auraient par nature un statut différent de celui des projections réalisées à l'horizon 2050 et l'accent pourra être mis sur l'ampleur des incertitudes en 2070.

5. Eléments de calendrier

Sur la base de l'expérience des projections pour le premier exercice du Conseil en 2001, il convient de retenir les délais suivants, à partir du moment où le Conseil a déterminé le scénario de référence : environ un mois pour établir, envoyer et expliquer le cahier des charges aux régimes (emploi, mortalité... par régime) et trois mois supplémentaires pour le travail de projection réalisé par les régimes (compte tenu des échanges avec le secrétariat général du Conseil).

Les premiers résultats des projections par régime pourraient dans ces conditions être disponibles fin février 2005 et présentés au Conseil au cours du mois de mars 2005, après examen en groupe de travail. Ce calendrier est compatible avec le calendrier de l'exercice européen mais la marge de liberté est faible, dans la mesure où les Etats-membres devraient

remettre un premier jeu de résultats en mars 2005 et des résultats complets en avril 2005 (le rapport du Comité de politique économique est prévu pour juin 2005).

Dans ces conditions, les premiers résultats des projections du scénario de référence retenu par le Conseil et du scénario retenu par le Comité de politique économique (CPE) seraient présentés au cours de la même séance en mars. Le scénario du CPE serait traité en variante par rapport au scénario de référence, à partir de la maquette de la DREES.

Les résultats complets pour le scénario de référence (calcul des compensations...) et pour le scénario du CPE pourraient être présentés en avril 2005.

Les résultats des autres variantes pourraient être présentés à partir d'avril 2005, compte tenu du fait que le travail avec la maquette de la DREES peut être réalisé rapidement (un délai supplémentaire pourrait être nécessaire toutefois pour l'examen d'une déformation du partage de la valeur ajoutée, s'il était retenu par le Conseil).

L'ensemble des résultats des travaux de projection du Conseil devrait être disponible au plus tard en juin 2005, pour pouvoir envisager une date de publication d'un rapport de présentation proche de celle retenue pour l'exercice européen.