

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 20 avril 2005
« Projections financières »

Document N° 1
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Premiers résultats des projections des régimes
Note de synthèse

L'exercice de projections demandé par le Conseil aux régimes de retraite est en cours. La présente note fait le point sur l'état de ces travaux, rappelle les hypothèses générales du scénario sur lequel reposent les premiers résultats disponibles des régimes, enfin propose une synthèse de ces premiers résultats. La synthèse présente et commentent les évolutions des principaux agrégats des régimes, telles qu'elles ressortent de ce nouvel exercice. La note est également accompagnée d'un dossier de fiches, tableaux et graphiques par régime qui précisent les résultats obtenus.

On gardera en mémoire que la portée donnée aux chiffres 2050 doit être revalorisée. En dehors des précautions à prendre compte tenu de l'état des travaux en cours, il faut, en effet, rappeler :

- qu'en 2050, le montant du produit intérieur brut en euros constants sera beaucoup plus élevé qu'aujourd'hui ;
- qu'il est très peu probable pour les régimes déficitaires qu'aucune mesure correctrice n'intervienne. Un déficit 2050¹ donne un ordre de grandeur des mesures à prendre progressivement d'ici cette date pour atteindre l'équilibre et non des déficits qui risquent d'être atteints à cette date.

Enfin, on notera que l'exercice de projection mené au niveau européen a pris du retard, en raison de discussions concernant les projections démographiques réalisées par Eurostat. Une fois ces projections transmises, trois mois seront laissés aux Etats membres pour mener à bien l'exercice.

¹ Comme il est précisé ci-dessous, les chiffres contenus dans le présent dossier ne correspondent pas à un déficit au sens usuel du terme, dès lors qu'ils n'incluent pas les transferts de compensation

I - L'état des travaux en cours

1 - Les difficultés de l'exercice

L'exercice de projection demandé aux régimes est un exercice difficile. D'une manière générale, les bases de données des régimes apparaissent incomplètes et les outils de projection insuffisamment détaillés, compte tenu de la complexité de la réglementation. Enfin, la réforme de 2003 nécessite de revoir les modèles, ce que peu de régimes ont encore fait.

Pour ces différentes raisons, l'exercice de projection des régimes a pris du retard par rapport au calendrier annoncé. Pour quelques régimes, les premiers résultats ne sont ainsi pas encore disponibles. C'est le cas notamment de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), dont le modèle est certainement le plus complet et le plus sophistiqué pour tenir compte des finesses de la réglementation mais également le plus récent. Aussi, la phase de validation du modèle a pris plus de temps que prévu et les résultats des projections de la CNAV ne pourront être présentés que dans quelques semaines. De ce fait, les projections de l'ARRCO et de l'AGIRC, dont la cohérence avec celles du régime général doit être recherchée, n'ont pu être présentées au Conseil.

Les premiers résultats présentés dans ce dossier couvrent néanmoins un large champ : l'ensemble des régimes de base des professions indépendantes (régime des exploitants agricoles, des professions libérales (CNAVPL), des artisans (CANCAVA) et des commerçants (ORGANIC)), les régimes de la fonction publique (Fonction publique d'Etat, et collectivités territoriales et hospitalières (CNRACL)), quatre autres régimes spéciaux (Banque de France, Mines, Caisse nationale des industries électriques et gazières (IEG) et SNCF), enfin l'IRCANTEC et le régime additionnel de la fonction publique.

En raison de la non disponibilité des résultats de l'ensemble des régimes de base, il n'a pas été possible à ce stade de projeter les transferts de compensation entre les régimes ainsi que les comptes du Fonds de solidarité vieillesse. La situation financière des régimes est appréciée à partir du seul solde technique, défini comme la différence entre la masse des cotisations et la masse des pensions de l'année. Le montant du solde élargi qui intègre les transferts de la compensation démographique sera communiqué ultérieurement.

2 - Des chiffrages susceptibles de modifications

Précisons que ces résultats ne sont pas encore totalement validés. Les projections reposent sur de nombreuses hypothèses intermédiaires, qui ne sont pas nécessairement toutes harmonisées. Cette mise en cohérence, rendue difficile par le nombre important de régimes participant à l'exercice², sera naturellement effectuée quand les projections de tous les régimes seront

² 16 régimes de base et 11 régimes complémentaires (y compris le régime additionnel de la fonction publique).

disponibles. Par ailleurs, certains autres chiffrages doivent encore être expertisés ou vérifiés. Les chiffrages présentés ci-après sont donc susceptibles de modifications.

En particulier, la plupart des régimes retiennent, pour les projections avant réforme, l'hypothèse d'une stabilisation de l'âge moyen de départ à la retraite, comme ils l'avaient fait pour l'exercice 2001 du Conseil³. A partir des toutes premières exploitations de l'échantillon inter-régimes de cotisants par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) et des analyses que la CNAV est en train d'effectuer à partir de son nouveau modèle de projection, cette hypothèse de stabilisation pourrait être remise en cause et les résultats des projections des régimes ajustés en conséquence.

3 - Les progrès des outils de projection et des informations disponibles

Ces remarques sur les difficultés de l'exercice et sur les imperfections des outils disponibles ne doivent cependant pas conduire à une vision négative de l'évolution des techniques de projection et des informations disponibles.

Deux régimes, et non des moindres, méritent à cet effet une attention particulière pour avoir fait l'objet d'importants efforts d'investissement dans la conception de nouveaux modèles de projection : le régime de la fonction publique d'Etat, avec le développement du modèle ARIANE par la direction du budget, et le régime général, avec le développement d'un nouveau modèle de projection par la CNAV⁴. Même si le *rodage* de l'outil est difficile, la réalisation par la CNAV d'un nouveau modèle était indispensable et représente un réel progrès en la matière.

Par ailleurs, l'échantillon inter-régimes de cotisants est un outil très riche, qui a nécessité de longs travaux de recueil et d'exploitation de données. La DREES vient tout juste d'en réaliser les premières exploitations, qui vont permettre d'enrichir l'exercice actuel de projection.

II - Les hypothèses envisagées

Les premiers résultats des projections des régimes s'inscrivent dans le cadre du scénario macroéconomique de retour au plein emploi en 2015 (taux de chômage de 4,5% à partir de 2015) et dans l'hypothèse où l'impact de la réforme de 2003 sur la population active est estimé à près de +400 000 à l'horizon 2050.

Ce chiffre de 400 000 dépend d'hypothèses sur les comportements des actifs : dans l'hypothèse examinée ici, la modification progressive des barèmes de retraite⁵ conduirait les personnes à retarder le moment du départ à la retraite, en moyenne d'environ 2 mois ½ dans le secteur privé et de près de 2 ans dans la fonction publique à l'horizon 2050. Le faible recul de l'âge moyen de départ à la retraite dans le secteur privé s'expliquerait notamment par l'assouplissement de la décote (laquelle était jusqu'alors très pénalisante pour les assurés), qui

³ Ainsi que pour les projections réalisées pour la Commission de concertation, présidée par M. Charpin.

⁴ Voir la réunion du Conseil du 16 février 2005.

⁵ Jusqu'en 2020, selon les termes de la réforme de 2003 ; au-delà, les paramètres des régimes sont supposés stabilisés.

conduirait les femmes à partir à la retraite en moyenne environ 3 mois $\frac{1}{2}$ plus tôt, alors que les hommes retarderaient en moyenne leur départ à la retraite d'environ 7 mois⁶. Ces évaluations, fondées sur de multiples hypothèses, sont évidemment fragiles et des variantes concernant les effets de la réforme sur les comportements d'activité seront également étudiées.

Réforme de 2003 et comportements d'activité : les hypothèses étudiées

Le scénario central pour l'effet de la réforme sur la population active repose :

- sur le modèle Ariane de la direction du budget, redressé pour tenir compte des fonctions publiques territoriales et hospitalière,
- sur le modèle Destinie de l'INSEE pour le secteur privé, dont les résultats ont été pris en compte à hauteur des 2/3,
- ainsi que sur une évaluation de l'impact des retraites anticipées (1), fondée sur des évaluations de la CNAV.

Les modèles ne permettant pas de dépasser 2035, l'impact de la réforme a été maintenu constant au delà. En d'autres termes, la réforme à cet horizon n'aurait plus d'effet sur l'évolution de la population active, son niveau étant durablement relevé.

Le modèle Ariane et le modèle Destinie permettent de simuler l'effet de la réforme en faisant des hypothèses sur les changements de comportement des actifs qu'elle provoque. Les chiffres présentés ici reposent sur une hypothèse, présentée ci-dessous, qui est naturellement fragile. Deux scénarios alternatifs ont en conséquence été construits. Dans le premier, l'hypothèse a été faite que la réforme portant sur les barèmes n'avait pas d'effet sur l'âge de cessation d'activité. Dans le second scénario, l'impact de la réforme sur les barèmes a été doublé. Dans ces deux scénarios, l'effet des départs anticipés du scénario central a été conservé sans modification. Ces deux scénarios, de nature conventionnelle, sont destinés à tester la sensibilité des projections aux hypothèses retenues.

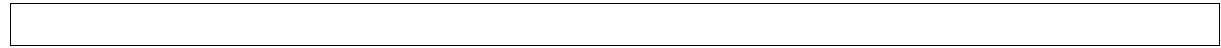
Selon l'hypothèse centrale ici étudiée, l'effet de la réforme de 2003 sur la population active serait négatif en début de période. A terme, la population active serait rehaussée de 400 000 personnes à partir de 2020 dans le scénario central. Cette projection se situe au centre d'une fourchette allant d'un impact quasiment nul à un impact de 800 000 personnes sur la population active. Les résultats détaillés par régime des différentes hypothèses seront prochainement disponibles.

Ces hypothèses ont également un impact très important sur la pension moyenne. Celle-ci est d'autant plus élevée que les actifs prolongent leur activité.

L'hypothèse de départs systématiques à taux plein, avant et après réforme, sera également étudiée.

(1) Retraites prises avant 60 ans pour les personnes ayant des durées d'activité particulièrement longue.

⁶ Par ailleurs, le décalage des durées d'assurance tous régimes pour bénéficier d'une pension à taux plein sur la période est de 1 an et 9 mois pour le régime général, et de 4 ans et 3 mois pour la fonction publique, compte tenu du fait que le passage à 40 ans a été réalisé dès 2003 pour le régime général en application de la réforme de 1993.



Dans les projections présentées ici, les pensions et les salaires portés aux comptes des régimes concernés par la réforme de 2003 sont revalorisés sur les prix. Pour les autres régimes, la réglementation actuelle a été appliquée.

Les résultats des variantes concernant le niveau du taux de chômage à long terme, les effets de la réforme sur les comportements d'activité et le mode de revalorisation des pensions et des salaires portés aux comptes seront présentés ultérieurement.

III - Premiers résultats des projections 2005

Les résultats des projections financières sont exprimés hors inflation, en euros constants de l'année 2003.

1 - Les effectifs de cotisants et la masse des cotisations

a) Les effectifs de cotisants

Selon le scénario macroéconomique de retour au plein emploi en 2015, l'emploi progresserait vivement jusqu'à cette date sous l'effet de la baisse du chômage. Compte tenu de la situation démographique et de la baisse de la population active qu'elle entraîne, l'emploi diminuerait ensuite selon un rythme assez lent et régulier jusqu'à la fin de la période de projection. Au total, l'emploi retrouverait en 2050 son niveau de 2003.

Les professions indépendantes

Les effectifs cotisants des régimes de retraite des professions indépendantes non agricoles (CNAVPL, CANCAVA et ORGANIC) sont supposés représenter une part stable de l'emploi total. Ils suivent par conséquent les évolutions de l'emploi total et rejoignent en fin de période leur niveau actuel.

Les régimes de la fonction publique

Les évolutions seraient contrastées pour les régimes de la fonction publique, en raison notamment du dynamisme propre de l'emploi dans les collectivités locales et du transfert de près de 130 000 personnes à l'horizon 2025, de la fonction publique de l'Etat vers les collectivités territoriales, dans le cadre de la décentralisation.

La décentralisation et le dynamisme propre de l'emploi dans les collectivités locales en début de période expliqueraient la croissance soutenue des effectifs cotisants de la CNRACL jusqu'en 2015 (+1,3% par an en moyenne). Au-delà de ces effets, les effectifs cotisants de la CNRACL sont supposés suivre les évolutions de l'emploi total. Ils commenceraient ainsi à baisser aux alentours de 2020 mais, en 2050, ils seraient encore supérieurs de 10% à leur niveau de 2003.

A l'inverse, la décentralisation et la baisse des effectifs de fonctionnaires dans les postes et télécommunications expliqueraient la baisse des effectifs de fonctionnaires de l'Etat jusque vers 2030 (-0,8% par an en moyenne). En dehors de ces effets, la part des effectifs de fonctionnaires de l'Etat dans l'emploi total est supposée stable⁷. Aussi, une fois ces effets passés, les effectifs de fonctionnaires de l'Etat continueraient à diminuer, à un rythme plus faible cependant (environ -0,25% par an en moyenne entre 2030 et 2050).

⁷ L'hypothèse retenue pour la fonction publique d'Etat en 2001 était différente : les effectifs de la fonction publique étaient supposés stables en niveau sur la période. Une hypothèse similaire sera demandée à la direction du budget afin d'assurer la comparabilité des données.

Le régime additionnel de la fonction publique (RAFP), qui concerne les trois fonctions publiques, verrait le nombre de ses cotisants diminuer sur toute la période de projection, de -0,3% par an en moyenne.

Les effectifs cotisants à l'IRCANTEC sont supposés stables jusqu'en 2015 et suivre, au-delà, la tendance à la baisse de l'emploi total.

On notera que pour tous les régimes dont les effectifs cotisants suivent l'emploi total, la réforme de 2003 conduirait, par l'effet du report des départs en retraite et du surcroît de population active qu'il entraînerait, à augmenter les effectifs cotisants. La hausse de l'emploi consécutive à la réforme serait cependant relativement faible. Le niveau d'emploi serait, à partir de 2020, relevé d'environ +1,5% dans l'hypothèse de comportement d'activité ici étudiée.

Les autres régimes

Les effectifs cotisants des autres régimes évolueraient selon des dynamiques qui leur sont propres. Le nombre des cotisants au régime des exploitants agricoles serait quasiment divisé par deux à l'horizon 2030 puis se stabiliserait à un niveau plancher de 360 000 environ. Le régime minier verrait également chuter ses effectifs cotisants et n'aurait plus de cotisants à partir de 2030. Le régime de la Banque de France perdrait à l'horizon 2020 environ un quart de ses cotisants, dont le nombre se stabiliserait ensuite. Les cotisants des régimes de la SNCF et des IEG baisseraient également en début de période de projection avant de se stabiliser, mais la baisse serait au total limitée à 5-6% et les effectifs se stabiliseraient rapidement, après seulement quelques années.

b) L'évolution des salaires moyens et de la masse des cotisations

Il a été fait l'hypothèse, comme pour l'exercice 2001, d'une évolution identique des salaires moyens des différents secteurs de l'économie. Hormis de courtes périodes marquées par des mouvements importants d'entrées-sorties de la population cotisante de quelques régimes ayant un impact sur le revenu moyen des cotisants⁸, le revenu moyen des cotisants de chaque régime progresserait ainsi comme le salaire moyen de l'économie (+1,8% par an à partir de 2014). Le régime des mines fait exception, dans la mesure où la population cotisante vieillit rapidement en l'absence de nouvelles entrées dans le régime ; le revenu moyen croîtrait alors plus rapidement que la moyenne.

Les différences entre les régimes de croissance de la masse des cotisations⁹ reflètent donc principalement les différences de croissance des effectifs cotisants. A cet effet, s'ajoute l'impact de la hausse de 0,2 point de cotisations à compter du 1^{er} janvier 2006 pour le régime général et les régimes alignés. Au total, les régimes, dont la masse des cotisations évoluerait, sur l'ensemble de la période de projection, sensiblement moins vite que l'ensemble, sont les régimes des mines et des exploitants agricoles. La masse de cotisations du régime de la

⁸ Compte tenu des écarts de salaires de début et de fin d'activité.

⁹ Précisons que le plafond de la sécurité sociale est supposé progresser comme le salaire moyen de l'économie et que les masses de cotisation incluent les versements du FSV au titre des majorations de pension pour enfant et au titre du chômage.

fonction publique de l'Etat serait, dans une moindre mesure, également freinée par la baisse projetée des effectifs de fonctionnaires de l'Etat.

Il convient de noter à cet égard que la masse des cotisations du régime de la fonction publique de l'Etat, comme celle des autres régimes dont l'équilibre financier est assuré *in fine* par un financement de l'employeur (régime des IEG et Banque de France), est déterminée en fonction d'un taux de cotisation implicite employeur. Ce taux de cotisation est défini, à ce stade de l'exercice de projection, comme le taux qui permet d'équilibrer, une année donnée, la masse des cotisations (employeur et salariés) et la masse des pensions. Le solde technique, différence entre la masse des cotisations et la masse des pensions, est alors nul cette année-là.

Deux remarques doivent être faites.

A la fin de l'exercice de projection, le taux de cotisation implicite employeur qui sera retenu est celui qui permettra d'équilibrer le solde élargi du régime, une fois pris en compte notamment les transferts de compensation. Il sera différent de celui qui est estimé à ce stade.

Il est nécessaire de définir une année de référence pour le calcul du taux de cotisation implicite employeur. Au-delà de l'année de référence, ce taux est maintenu constant pour apprécier en projection les éventuels déséquilibres financiers du régime. Le choix de l'année de référence n'est donc pas neutre sur les résultats des projections financières.

Lors du précédent exercice de projection du Conseil, l'année de référence était l'année 2000. Pour les régimes concernés, nous présentons les résultats des projections financières pour deux années de référence : 2000 et 2003 qui correspond à la dernière année pour laquelle on dispose d'un compte définitif des régimes. Ces deux années de référence ont leur propre intérêt.

Pour éviter de « remettre les compteurs à zéro » à chaque campagne de projection, le Conseil a souhaité en 2001 que l'année de référence reste l'année 2000 pour les futurs exercices de projection. Il ne paraît pas y avoir de raison pour changer cette position. Les projections calées sur l'année 2000 font apparaître des déséquilibres plus importants que celles qui sont calées sur l'année 2003 car elles intègrent le fait que les masses de pension ont progressé plus vite que les assiettes de cotisation au cours de la période récente. Le calcul à partir de l'année 2003 a cependant un intérêt propre. En effet, les projections financières calées sur l'année 2003 permettent d'apprécier les évolutions de la situation financière du régime si l'employeur et le salarié maintiennent leur effort contributif à leur dernier niveau observé.

2 - Les effectifs de retraités et la masse des pensions

a) Les tables de mortalité utilisées

Dans la majorité des cas, les tables de mortalité utilisées sont celles que l'INSEE a établies pour l'ensemble de la population. Les projections pour la Fonction publique d'Etat, la CNRACL et la CNAVPL sont fondées sur des tables de mortalité minorée (conduisant à une espérance de vie plus longue), en raison de leur plus forte proportion de cadres que la

population moyenne. A l'inverse, la caisse des mines (CANSSM) et la CANCAVA ont repris des tables de mortalité moins favorables.

b) L'évolution des effectifs de retraités

Les effectifs de retraités de droit direct croîtraient en général fortement. Le *baby boom* est évidemment à l'origine de cette évolution mais d'autres phénomènes joueraient également : le développement du nombre de polypensionnés ainsi que la démographie particulière des régimes.

La hausse cumulée de 2003 à 2050 serait particulièrement élevée pour l'IRCANTEC (dont les effectifs de pensionnés seraient multipliés par plus de 5), la CNAVPL (avec un quadruplement du nombre de retraités), l'ORGANIC (qui verrait ses effectifs de retraités plus que doublés) et pour la CNRACL (avec des effectifs multipliés par 3,5). Pour l'IRCANTEC, la CNAVPL et l'ORGANIC, ces évolutions s'expliqueraient notamment par le développement du nombre des polypensionnés. La forte croissance de l'emploi dans les collectivités locales au cours des dernières décennies, à la suite en particulier de la décentralisation, conduirait avec un décalage dans le temps à une forte croissance des effectifs de retraités de la CNRACL. La progression serait forte mais n'atteindrait pas le doublement des effectifs pour la Fonction publique d'Etat et la CANCAVA (+78% de 2003 à 2050 pour ces deux régimes) et la CNIIEG (+30%). Pour l'ensemble de ces régimes, l'augmentation serait marquée jusqu'à la fin des années 2030 et un certain ralentissement se manifesterait dans les années 2040. Ces données importantes pour les résultats des régimes feront l'objet d'un complément d'expertise.

A l'inverse, les effectifs de retraités diminueraient pour la MSA exploitants (-67% de 2003 à 2050), la Caisse des mines (CANSSM) qui n'aurait pratiquement plus de retraités en 2050, la SNCF et la Banque de France. Pour ces deux régimes, le recul serait nettement moins marqué (aux alentours de -10% entre 2003 et 2050).

c) Les effets de la réforme et du nombre des polypensionnés

Ces évolutions prennent en compte l'impact de la réforme de 2003 qui conduirait à un décalage d'âge de liquidation¹⁰ (entre 1,5 et 2 ans dans les fonctions publiques et un peu supérieur à un trimestre pour la CANCAVA et l'ORGANIC en 2050¹¹). En l'absence de réforme, les effectifs de retraités auraient été plus élevés en 2050 de près de 100 000 personnes dans la Fonction publique d'Etat (3,5%), d'environ 140 000 personnes pour la CNRACL (7%). L'effet de la réforme sur les effectifs de retraités de la CANCAVA et de l'ORGANIC est évidemment moins important (environ 1%) compte tenu du moindre décalage.

¹⁰ En revanche, pour la plupart des régimes étudiés ici, l'hypothèse retenue est celle d'une relative stabilité des âges de départ à la retraite avant réforme. Cette hypothèse mérite, comme il a été indiqué ci-dessus, discussion.

¹¹ Selon les hypothèses du modèle Destinie de l'INSEE qui ont été fournies aux régimes, les femmes du secteur privé avanceraient leur âge de liquidation en raison de l'assouplissement de la décote (-0,3 an) et les hommes reculeraient leur âge de liquidation de 0,6 an. Le décalage moyen serait de + 0,3 an en raison de la plus forte proportion d'hommes dans ces régimes.

A la suite de la réforme de 2003, la pension moyenne de droit direct enregistrerait une hausse annuelle moyenne comprise entre 0,7% et 1% pour quatre régimes : la MSA exploitants, la CANCAVA, la Fonction publique d'Etat et la CNRACL. Elle augmenterait à un rythme supérieur, situé entre 1,2% et 1,6%, pour la SNCF, la CNIEG et la Banque de France. La pension moyenne de droit direct diminuerait pour les trois régimes dont la part de polypensionnés augmenterait particulièrement, c'est à dire la CNAVPL, l'ORGANIC et l'IRCANTEC : pour ces polypensionnés, la durée d'assurance dans le régime est faible, ce qui pèse sur la pension moyenne du régime. La pension moyenne diminuerait aussi dans le régime des Mines.

L'augmentation des effectifs de polypensionnés paraît représenter une évolution importante de la période tenant à la mobilité plus grande des actifs. Les chiffres pris en compte par les régimes doivent encore être confrontés aux résultats de l'exploitation de l'échantillon inter-régimes de cotisants. On rappellera d'ailleurs que les niveaux de pension moyenne des régimes doivent être interprétés en tenant compte de l'existence d'un nombre plus ou moins grand de polypensionnés dans le régime. La pension moyenne dans le régime des commerçants est très inférieure, par exemple, à la pension moyenne tous régimes des personnes ayant été commerçants au cours de leur carrière.

La réforme de 2003 ralentirait la hausse de la pension moyenne pour les fonctions publiques en raison, d'une part, de la revalorisation des pensions sur les prix¹², d'autre part, d'une moindre progression en moyenne des pensions à la liquidation compte tenu des hypothèses de comportement retenues ici. Ainsi, sous ces hypothèses, la pension moyenne après réforme dans la Fonction publique d'Etat progresserait de 1% par an en moyenne entre 2003 et 2050 alors qu'elle aurait augmenté de 1,3% en l'absence de la réforme.

Rappelons que les fonctionnaires sont supposés ici retarder leur âge de départ à la retraite d'un peu moins de 2 ans alors que la durée d'assurance tous régimes pour bénéficier d'une pension à taux plein passe de 37,5 ans en 2003 à 41 ans ³/₄ en 2020. Pour que l'évolution des pensions à la liquidation soit inchangée, les fonctionnaires devraient retarder leur âge de départ à la retraite davantage que dans l'hypothèse étudiée ici.

La moindre augmentation des pensions des fonctionnaires serait atténuée par la montée en charge du régime additionnel. La pension moyenne annuelle servie par le régime additionnel serait en 2050 de 635 euros dans l'hypothèse d'un rendement de 2% par an et de 730 euros dans l'hypothèse d'un rendement de 2,5% par an.

Pour l'ORGANIC et la CANCAVA, la réforme ne se traduirait pas par une évolution ralentie de la pension moyenne. Celle de l'ORGANIC progresserait au même rythme qu'avant la réforme alors que celle de la CANCAVA progresserait plus rapidement. La mesure prise en faveur des polypensionnés (proratisation entre les différents régimes alignés du nombre de revenus annuels pris en compte dans le revenu annuel moyen) jouerait ici fortement, surtout dans le cas de la CANCAVA. En effet, du fait de la très grande irrégularité des évolutions des revenus annuels des professions indépendantes, qu'il conviendrait d'ailleurs de pouvoir

¹² Rappelons que, dans l'exercice 2001, les pensions déjà liquidées étaient supposées croître de 0,5% par an en termes réels (« prix+0,5 »), ce qui correspondait grossièrement à l'incidence moyenne des mesures catégorielles alors en vigueur.

expertiser davantage, le fait de ne retenir que les 10 meilleurs revenus annuels dans chaque régime (cas d'un polypensionné ayant partagé sa carrière entre une activité salariée et une activité de commerçant par exemple) au lieu des 20 ou 25 conduirait à éliminer plus facilement les mauvaises années et à fortement majorer le revenu moyen intervenant dans le calcul de la pension.

d) La masse des pensions

La masse totale des pensions (y compris droits dérivés) augmente naturellement de façon très marquée pour les régimes dont les effectifs de pensionnés croîtraient le plus. Il en est ainsi de l'IRCANTEC, de la CNAVPL et de l'ORGANIC malgré la baisse de la pension moyenne de droit direct sur la période. Pour la CNRACL, la Fonction publique d'Etat, la CANCAVA et la CNIEG la hausse des effectifs se conjugue avec la hausse de la pension moyenne¹³ pour aboutir à une masse des pensions en 2050 en très forte progression par rapport à celle de 2003. L'augmentation particulièrement rapide de la masse des pensions de la CNRACL s'explique essentiellement par l'évolution des effectifs. Pour les trois autres régimes cités, les raisons de la hausse seraient plus partagées entre évolution des effectifs et évolution de la pension moyenne.

La masse des pensions augmenterait plus modérément pour la SNCF et la Banque de France du fait du recul des effectifs de pensionnés. La MSA exploitants et la Caisse des Mines enregistreraient un recul de leurs dépenses. Le régime minier ne verserait presque plus de pensions en 2050.

L'impact de la réforme sur la masse des pensions des fonctions publiques serait une moindre dépense de 12 milliards d'euros 2003 en 2020 et de 40 milliards en 2050 qui se décomposeraient de la façon suivante. Plus de 7 milliards d'euros 2003 seraient économisés en 2020 et 19 milliards en 2050 pour la Fonction publique d'Etat ; plus de 4 milliards d'euros le seraient en 2020 et plus de 21 en 2050 pour la CNRACL. S'agissant de 2020, l'économie ainsi chiffrée correspond aux évaluations présentées par les administrations, notamment dans le rapport économique, social et financier associé au projet de loi de finances pour 2004 (13,8 milliards d'euros 2000). Rappelons que les chiffres de 2050 ont été obtenus en considérant que les paramètres intervenant dans le calcul des pensions (durée d'assurance tous régimes pour bénéficier du taux plein notamment) étaient stabilisés à leur niveau de 2020.

Pour l'ORGANIC et la CANCAVA, l'impact de la réforme sur la masse des pensions résulte essentiellement de son effet sur la pension moyenne de droit direct du fait de la faiblesse de son impact sur les effectifs de retraités. Ainsi, la réforme aurait un effet pratiquement nul sur les dépenses de l'ORGANIC, la pension moyenne de droit direct étant peu modifiée par la réforme. Pour la CANCAVA, la progression de la pension moyenne après réforme plus rapide qu'en l'absence de réforme, en raison du changement de réglementation du mode de calcul pour les polypensionnés, conduirait à des dépenses supérieures pour ce régime, dont l'ampleur doit encore être expertisée.

3 - Le solde technique

¹³ Même ralentie dans la Fonction publique d'Etat et à la CNRACL par l'effet de la réforme

Tant que les transferts de compensation entre régimes ne sont pas calculés, le seul indicateur dont on dispose pour apprécier la situation financière des régimes est le solde technique de chaque année, différence entre la masse des cotisations et la masse des pensions de l'année. Les soldes techniques ne correspondent pas aux soldes élargis qui seront présentés plus tard. L'étude des soldes techniques, qui permet des comparaisons avant et après réforme, d'une part, et entre les deux exercices 2001-2005 du Conseil, d'autre part, est néanmoins instructive.

Par rapport à la situation de 2003, le solde technique en part de PIB évoluerait peu pour la CNAVPL, l'ORGANIC, la CANCAVA et s'améliorerait pour la MSA exploitants et la SNCF, dans une moindre mesure. Le solde technique se dégraderait en revanche pour les fonctions publiques et l'IRCANTEC. Le déficit technique de la Fonction publique d'Etat s'alourdirait, passant de -0,2% du PIB en 2003 à -1,5% en 2050¹⁴. Le solde technique de la CNRACL serait d'environ -0,4% en 2050 alors que ce régime enregistrait un excédent en 2003 (près de 0,2% du PIB). Au cours de cette période, l'évolution de la Fonction publique d'Etat est liée notamment au recul de ses effectifs cotisants qui conduit à une hausse de la masse de ses cotisations deux fois moins rapide que la CNRACL (qui bénéficie d'un apport de cotisants exceptionnel lié à la décentralisation). La dégradation du solde de l'IRCANTEC provient surtout de la croissance très rapide du nombre de ses pensionnés.

Le déficit technique de la Fonction publique d'Etat à l'horizon 2050, d'environ -40 milliards d'euros après réforme, aurait été de -60 milliards d'euros en l'absence de la réforme. Pour la CNRACL, le déficit technique s'établirait à -10 milliards d'euros après réforme alors qu'il aurait atteint -30 milliards d'euros en l'absence de la réforme.

Le solde technique n'a guère de sens pour le régime additionnel de la fonction publique car les cotisations versées une année ne visent pas à financer les pensions servies cette année-là mais doivent permettre de financer des droits futurs. Un indicateur financier pertinent est le montant des provisions, qui permet de couvrir la totalité des engagements du régime. Ce montant augmenterait fortement à l'horizon 2050, compte tenu de la montée en charge du régime. Il atteindrait plus de 100 milliards d'euros dans l'hypothèse d'un rendement annuel des placements de 2,5% par an.

¹⁴ Calcul effectué avec les taux de cotisation implicites de 2000, équilibrant le solde technique de l'année 2000.

ANNEXE

Comparaison avec l'exercice 2001

La comparaison avec l'exercice 2001 a un intérêt limité pour l'analyse de la situation actuelle, qu'on peut mieux apprécier avec les projections 2005, avant et après réforme. Il est cependant utile, dans un souci de transparence et pour répondre aux questions qui pourraient légitimement être posées, de procéder à cette comparaison.

La comparaison est cependant délicate car les écarts renvoient à de nombreux facteurs : différences entre les évolutions observées depuis 2000 et celles qui avaient été projetées en 2001, nouveau contexte démographique et économique en projection, effet de la réforme de 2003 et, plus largement, des évolutions réglementaires intervenues depuis 2001, utilisation d'outils de projection différents pour plusieurs régimes...

1 - Les effectifs de cotisants

Selon le nouveau scénario de retour au plein emploi, le niveau de l'emploi rejoindrait en 2050 son niveau de début de période dans l'hypothèse où la réforme de 2003 conduit à un surcroît de population active de près de 400 000 en 2050, avec une première phase de croissance de l'emploi (jusque vers 2015) suivie d'une seconde phase de baisse de l'emploi. Ces évolutions sont un peu moins favorables que celles qui avaient été retenues en 2001.

Le scénario retenu en 2001 était un scénario de retour au plein emploi dès 2010, qui supposait une croissance très vive de l'emploi en début de période. Aussi, dans le scénario 2001, l'emploi progressait de près de 12% entre 2000 et 2010, contre une hausse de 6% selon le nouveau scénario. Entre 2010 et 2015, l'emploi serait au contraire plus dynamique dans le nouveau scénario (le taux de chômage baisse alors qu'il est stable sur cette période dans le scénario 2001) mais cette croissance serait insuffisante pour rejoindre le niveau d'emploi projeté en 2001 ; dans le nouveau scénario, le moindre dynamisme de l'emploi conduit à un niveau d'emploi inférieur d'environ 1,5% chaque année, entre 2015 et 2040, à celui projeté en 2001. Ces différences d'évolution de l'emploi ont un impact sur les effectifs de cotisants des régimes dont on a supposé que leur part dans l'emploi total était stable, au moins à partir d'une certaine date.

Les écarts les plus importants avec les hypothèses retenues en 2001 concernent les régimes de la fonction publique, compte tenu des transferts de personnel dans le cadre de la décentralisation décidés récemment et de la baisse prévue des effectifs de fonctionnaire dans les postes et télécommunications. Ainsi, en 2040, le niveau des effectifs de cotisants de la Fonction publique d'Etat serait inférieur de 20% environ à celui qui était prévu dans le cadre de l'exercice 2001. A l'inverse, les effectifs cotisants à la CNRACL seraient plus élevés que dans le précédent exercice (+12% en 2040).

Pour d'autres régimes, les écarts renvoient à des évolutions au cours des toutes dernières années qui n'avaient pas été anticipées en 2001 : hausse des effectifs cotisants à la CNAVPL

en 2004 et à l'IRCANTEC en 2001 notamment, baisse des effectifs cotisants à la SNCF en 2003 et 2004.

2 - La masse des cotisations

La croissance de la masse des cotisations dépend de la croissance des effectifs de cotisants et de celle de la cotisation moyenne.

Dans le nouvel exercice de projection, le salaire moyen par tête est plus dynamique que dans l'exercice 2001, de 0,2 point par an (respectivement +1,8% et +1,6% par an en moyenne), ce qui conduit à un niveau de salaire moyen plus élevé de 8% à l'horizon de 40 ans. L'assiette des cotisations progresse ainsi plus vite que dans l'exercice 2001. De plus, il a été tenu compte dans les nouvelles projections de la hausse de 0,2% de taux de cotisation en 2006 pour le régime général et les régimes alignés. Au total, le montant de la cotisation moyenne progresse plus rapidement dans le nouvel exercice.

Compte tenu d'une croissance en moyenne plus forte pour l'emploi et la cotisation moyenne, la masse des cotisations est plus dynamique dans l'exercice 2005. C'est vrai pour la plupart des régimes, à l'exception notable de la Fonction publique d'Etat. En raison de l'hypothèse de décroissance des effectifs cotisants, la masse des cotisations pour le régime de la Fonction publique d'Etat serait inférieure d'environ 20% à celle projetée dans l'exercice 2001.

3 - Les effectifs de retraités

Plusieurs facteurs conduisent à des évolutions des effectifs de retraités, qui peuvent s'écarter de celles projetées en 2001. Ces facteurs ne jouent pas tous dans le même sens.

La référence à la dernière table de mortalité de l'INSEE pour ce nouvel exercice de projection conduit à une espérance de vie en moyenne plus longue d'environ une année, pour les hommes et pour les femmes, par rapport aux hypothèses qui avaient été retenues en 2001. Les gains d'espérance de vie entre les deux exercices de projection, qui se concentrent aux âges élevés, conduisent à majorer les effectifs de retraités dans le nouvel exercice. L'écart d'espérance de vie par rapport à l'exercice 2001 est même plus important pour la CNRACL notamment puisque, contrairement au choix fait en 2001, a été prise en compte dans le nouvel exercice la mortalité plus faible des assurés de la CNRACL par rapport à l'ensemble de la population française¹⁵.

A contrario, l'hypothèse de recul de l'âge de la retraite dû à la réforme de 2003 conduit à diminuer le nombre de retraités par rapport à l'exercice 2001, pour les régimes concernés.

Enfin, pour chaque régime, les différences d'évolution des effectifs cotisants entre les deux exercices se traduisent, avec un certain délai, par des différences d'évolution des effectifs de retraités.

¹⁵ Pour la Fonction publique d'Etat, l'écart d'espérance de vie entre les assurés du régime et l'ensemble de la population a été révisé à la hausse entre les deux exercices de projection.

Au total, si les profils d'évolution des effectifs de retraités sont proches entre les deux exercices de projection, les écarts en niveau sont assez variables en 2040 selon les régimes.

La CANCAVA et la CNAVPL présenteraient les écarts les plus importants en fin de période projection, mais le sens des révisions n'est pas le même pour les deux régimes. Le niveau des effectifs de retraités à la CANCAVA en 2040 serait révisé à la baisse de 13% par rapport à ce qui était prévu dans l'exercice 2001, en raison d'une mauvaise prise en compte de la population des radiés¹⁶ dans l'exercice 2001 qui aurait conduit à surestimer la population retraitée. A l'inverse, le nombre de retraités à la CNAVPL en 2040 serait révisé de 16% à la hausse par rapport aux résultats de l'exercice 2001, sous l'effet d'un surcroît de cotisants sur l'ensemble de la période de projection et de la croissance des polypensionnés.

Pour les régimes de la fonction publique, les effectifs de retraités en 2040 seraient plus élevés que dans l'exercice 2001. Ceci résulterait notamment de la révision à la hausse des gains d'espérance de vie, entre les deux exercices, par l'INSEE et de ce que, pour la première fois, la CNRACL a tenu compte des différences de mortalité par catégorie socioprofessionnelle, conduisant à une mortalité plus faible dans le régime que dans la population totale.

4 - La masse des pensions

L'évolution de la masse des pensions est déterminée par celle des effectifs de retraités et par la croissance de la pension moyenne. Or, l'augmentation des effectifs de polypensionnés et les effets de la réforme de 2003 considérés ici contribuent à ralentir la croissance des pensions moyennes des régimes par rapport aux évolutions projetées en 2001¹⁷. Cependant, à l'inverse, la hausse plus rapide du salaire moyen par tête se répercute, mais avec retard, sur la croissance des pensions moyennes des régimes.

Au total, lorsque les écarts sont significatifs, les masses des pensions seraient en général moins dynamiques que dans l'exercice 2001. C'est le cas notamment des régimes de la fonction publique, compte tenu des hypothèses retenues ici pour les effets de la réforme de 2003 ; par rapport à l'exercice 2001, la croissance de la masse des pensions à l'horizon 2040 serait ralentie en moyenne d'environ 0,5 point par an pour le régime de la Fonction publique d'Etat et de 0,75 point par an pour la CNRACL. C'est le cas également de la CANCAVA, dont la progression de la masse des pensions d'ici 2040 serait plus faible d'environ 0,35 point par an à ce qui était prévu en 2001, en raison de la moindre croissance des effectifs de retraités selon le nouvel exercice de projection.

5 - Le solde technique

Au total, les soldes techniques des régimes en 2040 s'amélioreraient par rapport à l'exercice 2001, mais resteraient négatifs à cet horizon, exception faite de la CNAVPL dont le solde technique était déjà positif dans l'exercice 2001.

L'amélioration du solde technique en 2040, par rapport aux résultats de l'exercice 2001, serait notamment de 13,6 milliards d'euros pour la CNRACL, de 5,1 milliards d'euros pour la

¹⁶ Assurés qui ont cotisé au régime par le passé, ne sont plus cotisants et n'ont pas encore liquidé leurs droits.

¹⁷ Elle est en revanche neutre, en elle-même, sur la pension globale moyenne des retraités.

Fonction publique d'Etat, de 900 millions d'euros pour la CANCAVA et de 700 millions d'euros pour la caisse nationale des IEG. Les soldes techniques du régime de la SNCF et de la MSA exploitants seraient en revanche très proches de ceux qui avaient été projetés en 2001.