

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

Le 10 octobre 2005

Note de synthèse

L'exercice de projection du Conseil ne vise pas à élaborer des prévisions d'équilibre des régimes de retraite à l'horizon de 50 ans, objectif évidemment hors d'atteinte, mais à présenter un ensemble de scénarios fondés sur diverses hypothèses que l'on fait varier. Cette méthode permet d'apprécier isolément les effets des variables importantes (démographiques, économiques, réglementaires) pour l'équilibre des régimes. Compte tenu de la masse des informations que ces différentes projections recouvrent, il a été décidé d'en faire une présentation en deux temps.

Lors de la séance du Conseil du 10 octobre (Groupe de travail associé le 6 octobre), seront présentés les scénarios avec les différentes hypothèses :

- de taux de chômage,
- de comportement de liquidation après la réforme de 2003,
- de productivité du travail.

Le scénario élaboré selon les hypothèses retenues par la Commission européenne sera également présenté.

La séance du Conseil suivante, le 26 octobre (Groupe de travail associé le 19 octobre), aura pour objet les scénarios de revalorisation des pensions ainsi que ceux relatifs aux hypothèses démographiques. Les projections concernant le Fonds de réserve des retraites et le Fonds de solidarité vieillesse seront aussi présentées lors de cette séance.

I - La démarche générale pour réaliser des projections financières à l'horizon 2050

1. Bref rappel de la méthode de projection

Pour l'exercice du Conseil, deux types d'instruments de projection des dépenses et des recettes des régimes de retraite sont utilisés : des outils de projection par régimes (voir en annexe 1 la liste des régimes ayant participé à l'exercice) et une maquette globale réalisée par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES). Les travaux effectués avec ces deux types d'instruments ne sont pas indépendants : d'une part, ils sont fondés sur les mêmes hypothèses ; d'autre part, la pension moyenne et les effectifs de retraités pris en compte dans la maquette de la DREES proviennent de l'agrégation des résultats des régimes.

Cette organisation du travail de projection a permis, d'abord, d'assurer une participation active des caisses de retraite aux travaux du Conseil et de bénéficier de leur expertise spécifique et, ensuite, de réaliser sans engager de travaux excessivement complexes de nombreuses variantes à partir de la maquette de la DREES. Certaines variantes importantes ont, en outre, été effectuées par les plus grands régimes.

La consolidation des dépenses des régimes de retraite a été réalisée par le secrétariat général du Conseil, avec l'aide de la direction de la sécurité sociale chargée de réaliser les projections des transferts de compensations, du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et du Fonds de réserve pour les retraites (FRR).

Depuis le premier exercice du Conseil, en 2001, plusieurs régimes ont profondément revu leurs méthodes de projection à long terme. C'est le cas pour deux grands régimes, la CNAV et la fonction publique d'Etat. Le régime général a mis en place un modèle de microsimulation et la direction du budget a développé un nouveau modèle par générations d'assurés (Ariane). Ces modèles ont été présentés lors de la réunion plénière de février 2005.

Le fonctionnement de la maquette globale de la DREES s'apparente à celui d'un régime par répartition où les dépenses de retraite sont entièrement financées tous les ans par des hausses de cotisations et où les autres dépenses sociales, à l'exception des prestations de chômage, n'ont pas d'impact sur les cotisations¹ et donc sur le salaire net. Cette maquette a également été présentée lors de la réunion du Conseil de février 2005. Il est sans doute utile de rappeler ici comment son fonctionnement a été adapté pour les projections effectuées à la demande du Conseil². Pour les travaux du COR, il est en effet nécessaire de neutraliser les effets des dépenses sociales non liées à la retraite dans le calcul. Aussi, les différents risques ne sont-ils pas traités de la même façon.

Les évolutions des dépenses de santé et pour la famille ne sont pas répercutées sur l'évolution de la masse des cotisations pour ces risques : les taux de cotisation pour la santé et la famille sont supposés constants au niveau de 2003. Les dépenses de chômage évoluent comme le nombre de chômeurs, la rémunération par personne étant indexée sur le salaire net moyen. Deux traitements peuvent être effectués dans la maquette : soit le taux de cotisation chômage est maintenu constant au niveau de 2003, soit il s'adapte aux évolutions des prestations chômage, de façon que le solde soit nul. Dans le cas d'une baisse du chômage, l'économie de cotisations permise par la baisse des prestations peut alors, le cas échéant, être transférée vers la branche vieillesse.

Les prestations de retraite sont calculées à partir des évolutions de la pension moyenne et des effectifs de retraités, qui sont des données exogènes fondées sur l'agrégation des résultats des régimes. Un taux de cotisation retraite équilibrant ces dépenses est calculé en 2003. Les besoins de financement sont donc estimés à partir d'une situation équilibrée en 2003 par construction. Cette approximation ne remet pas en cause l'ordre de grandeur des projections à long terme, la situation en 2003 étant proche de l'équilibre.

¹ Dans la maquette de la DREES, les cotisations sont entendues au sens large : il s'agit de l'ensemble des ressources qui financent la protection sociale (la CSG en fait partie par exemple).

² La maquette est suffisamment souple pour traiter les dépenses sociales de différentes manières, ce qui permet de s'adapter aux problématiques qui se posent.

2. Les scénarios et les variantes

L'exercice de projection couvre la période 2003-2050. L'année 2003 a été retenue comme point de départ de la projection car c'est la dernière année suffisamment bien connue, l'année 2004 étant encore provisoire. Compte tenu de l'ampleur des marges d'incertitude sur un horizon de près de 50 ans, plusieurs scénarios et variantes ont fait l'objet de projections, à partir de la maquette de la DREES et/ou par les régimes. Ces scénarios et variantes concernent les hypothèses démographiques, les hypothèses économiques et la réglementation.

Comme pour l'exercice 2001 du Conseil, les variantes ont porté sur une seule variable à la fois. De ce fait, il a été nécessaire de définir un scénario de base à partir duquel a été élaborée chacune des variantes. En complément des scénarios et variantes de l'exercice propre au Conseil, un scénario défini au niveau européen a fait l'objet d'une projection spécifique.

a) Un scénario économique de base pour l'élaboration des variantes

Le scénario de base se caractérise par :

- un retour à un taux de chômage à 4,5% au bout de dix années (à partir de 2015), accompagné d'une forte baisse du nombre des préretraités et des chômeurs dispensés de recherche d'emploi ;
- des gains de productivité du travail et une croissance réelle du salaire moyen par tête de 1,8% par an ;
- des évolutions démographiques correspondant au scénario central de l'INSEE ;
- la prise en compte de la réforme des retraites de 2003 pour
 - o les évolutions des pensions et des effectifs de retraités,
 - o l'évolution de la population active (impact positif à terme de la réforme de 2003 d'environ +400 000 personnes en 2050).

b) Les différentes hypothèses démographiques étudiées

Le scénario démographique central de l'INSEE, publié en 2001 et fondé sur le recensement de 1999, repose sur l'hypothèse d'un indice conjoncturel de fécondité stabilisé à 1,8 enfant par femme, d'une baisse de la mortalité dans le prolongement de la tendance des dernières années et d'un solde migratoire de +50 000 par an.

Pour les projections des régimes, dans la majorité des cas, les tables de mortalité utilisées sont celles du scénario démographique central de l'INSEE pour l'ensemble de la population. Certains régimes ont pris en compte le différentiel de mortalité qu'ils ont observé entre leur population et la population totale. Les projections pour le régime de la fonction publique d'Etat, la CNRACL, la CNAVPL et l'AGIRC sont fondées sur des tables de mortalité minorée, conduisant à une espérance de vie plus longue que la moyenne ; à l'inverse, le régime des mines et la CANCAVA ont repris des tables de mortalité moins favorables.

Chacune des variables démographiques a fait l'objet de variantes étudiées à partir de la maquette de la DREES : hypothèses basse et haute de l'INSEE pour la fécondité (soit respectivement 1,5 et 2,1 enfants par femme), hypothèses basse et haute de l'INSEE pour la mortalité, enfin hypothèse haute de l'INSEE pour le solde migratoire (+100 000 par an) qui a été complétée par une hypothèse encore plus haute (+150 000 par an) à la demande du Conseil.

c) Les différentes hypothèses économiques étudiées

Chômage et emploi

Outre l'hypothèse d'un retour à un taux de chômage de 4,5% à partir de 2015, deux hypothèses de chômage plus élevé ont été examinées à partir de la maquette de la DREES : taux de chômage de 7% à partir de 2015³ et taux de chômage stabilisé à 9%. Deux autres variantes ont également été étudiées : taux de chômage de 4,5% dès 2010 (ce qui était l'horizon du retour au plein emploi dans le scénario de référence du Conseil en 2001) et taux de chômage de 3% à partir de 2015.

La CNAV, l'ARRCO et l'AGIRC ont également réalisé, en variantes, des projections cohérentes avec ces différentes hypothèses de taux de chômage qui jouent sur les évolutions des effectifs cotisants des régimes. Il n'y a pas de liens directs entre le chômage et l'évolution des effectifs de fonctionnaires, cependant, pour apprécier la sensibilité des résultats aux hypothèses d'emploi, le régime de la fonction publique d'Etat a fait l'objet d'une variante de stabilité en niveau du nombre de fonctionnaires actifs (dans le scénario de base, les effectifs de fonctionnaires de l'Etat diminuent d'abord sous l'effet de la décentralisation et de la réduction des effectifs de fonctionnaires à France Télécom, ensuite parallèlement à l'emploi total).

Productivité et salaires

L'hypothèse du scénario de base (+1,8% par an) correspond à la moyenne des gains annuels de productivité des trente dernières années. Si, depuis le début des années 1990, les gains de productivité ont nettement ralenti par rapport à cette tendance, de nombreux économistes mettent en avant différents facteurs, par exemple, les effets des nouvelles technologies de l'information et de la communication pour estimer au contraire que les gains de productivité vont être nettement plus élevés dans le futur⁴.

Comme pour l'exercice 2001 du Conseil, compte tenu des larges incertitudes existant sur le sujet, il a été décidé d'étudier avec la maquette de la DREES des variantes contrastées de gains annuels de productivité et donc de croissance annuelle du revenu réel moyen par tête, soit +1,0% et +2,5%⁵. Pour étudier le lien possible entre l'évolution de la productivité et l'évolution des pensions, quatre variantes au total ont été examinées. Pour chaque hypothèse de productivité, il a été supposé :

- d'une part que l'évolution de la pension moyenne nette relativement à celle du salaire moyen net était identique à celle du scénario de base,
- d'autre part que les pensions individuelles étaient revalorisées sur les prix.

Il a également été demandé à la CNAV, l'ARRCO et l'AGIRC de réaliser une projection sur la base de gains de productivité du travail de +1,0% par an, en conservant les hypothèses du scénario de base en matière de réglementation.

³ C'est l'hypothèse retenue par la Commission Européenne pour ses travaux de projection.

⁴ L'hypothèse de 1,8% d'augmentation de la productivité est proche de celle qui a été retenue pour les projections européennes.

⁵ Il est supposé qu'il n'y a pas de modification du partage de la valeur ajoutée durant la période de projection. La hausse des revenus soumis à cotisation est ainsi égale à celle de la productivité.

Réforme de 2003 et population active

Dans le scénario de base, la réforme de 2003 inciterait en moyenne les personnes à prolonger leur activité. Le recul de l'âge moyen de départ à la retraite lié à la modification des barèmes de pension serait à terme de l'ordre de 2 mois⁶ dans le secteur privé et d'environ 1 an ½ pour les fonctionnaires civils, ce qui conduirait au total à un surcroît de population active d'environ +400 000 personnes en 2050.

Ces hypothèses sont fragiles et deux variantes au scénario de base, portant sur l'impact de la modification des barèmes de pension introduite par la réforme de 2003 sur les âges de liquidation et la population active, ont été examinées, d'une part, avec la maquette de la DREES, d'autre part, par tous les régimes concernés par la réforme. Dans une variante, il est supposé que la réforme n'a pas d'impact sur les comportements d'activité en dehors des retraites anticipées pour carrière longue ; dans l'autre variante, il est supposé que les effets sur les âges de liquidation et la population active sont les doubles de ceux retenus dans le scénario de base.

d) Les hypothèses relatives à la réglementation

Les projections sont réalisées à législation constante et intègrent les évolutions programmées par la loi de réforme de 2003. La réglementation est supposée constante après 2020 puisqu'il s'agit précisément d'apprécier la situation financière résultant de cette réglementation. Il a été aussi étudié l'effet d'un transfert de cotisation de la branche chômage vers la CNAV dans les cas où l'UNEDIC est en sur-équilibre et d'un équilibrage des régimes de la fonction publique par une hausse de la participation des employeurs comme cela a été annoncé dans l'exposé des motifs de la loi de 2003.

Il a été supposé que le partage des gains d'espérance de vie entre durée d'assurance et durée de retraite était appliqué jusqu'en 2020 et que la durée d'assurance permettant de bénéficier du taux plein était stable au-delà. Celle-ci s'établirait à 167 trimestres à partir de 2020, compte tenu des projections actuelles de mortalité de l'INSEE.

Le principe général de revalorisation des pensions et des salaires portés au compte sur les prix a été retenu pour les projections du scénario de base, sauf pour certains régimes spéciaux dont la réglementation actuelle est plus favorable aux retraités. Une variante d'indexation de la pension moyenne nette sur le salaire moyen net a été également examinée avec la maquette de la DREES et tous les régimes ont réalisé, en plus, une projection dans l'hypothèse où les pensions et salaires portés au compte étaient revalorisés sur la norme « prix+0,9% par an », censée refléter une revalorisation sur les salaires nets.

Pour les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC, plusieurs hypothèses ont été examinées au-delà de la période couverte par l'accord actuel (après 2008). Dans le scénario de base, la règle antérieure à l'accord en cours est supposée s'appliquer : la valeur d'achat du point et la valeur du point sont indexées sur les prix et, en conséquence, le rendement est

⁶ L'hypothèse d'un recul d'activité de deux mois peut paraître faible mais, outre le fait que des variantes ont été simulées, il faut tenir compte de ce que l'allongement à 40 ans a déjà été réalisé dans le secteur privé ; les mesures allant dans le sens de l'augmentation de la durée d'activité (allongement de la durée de cotisation à partir de 2008 et surcote) voient, en outre, leurs effets diminués par la portée de la baisse de la décote de 10% à 5% dans le régime général.

constant. Une variante de rendement constant mais avec indexations sur « prix+0,9% par an » et une autre de rendement décroissant, qui prolonge les termes de l'accord actuel (indexation de la valeur d'achat du point sur le salaire moyen et de la valeur du point sur les prix), ont également fait l'objet d'une projection⁷.

La réforme du financement du régime des industries électriques et gazières n'a pas été prise en compte dans les projections des régimes. En particulier, les transferts entre ce régime, la CNAV, l'ARRCO et l'AGIRC ne sont pas projetés. Il était difficile d'un point de vue technique de le faire sur toute la période de projection. Cette réforme n'affecte pas l'équilibre d'ensemble du système de retraite et fera l'objet d'une présentation dans le cadre du rapport.

e) Le scénario défini au niveau européen

L'exercice de projection du Conseil a été articulé avec celui que mène à l'échelle européenne le groupe de travail « Vieillesse » mandaté par le Comité de politique économique (CPE). Cet exercice européen a connu un retard par rapport au calendrier initialement prévu, compte tenu des difficultés pour parvenir à des hypothèses harmonisées entre les pays.

Le scénario démographique du CPE repose sur une projection *ad hoc* réalisée par Eurostat en partenariat avec les instituts statistiques nationaux, incorporant un paramètre de convergence partielle des espérances de vie pour l'Union européenne à 15 (UE15) à l'horizon 2020. Les projections de population active s'appuient sur une méthodologie commune à l'ensemble des pays, la méthode des quotas mise au point par l'OCDE. Les taux d'activité ont ensuite été ajustés à la hausse pour prendre en compte les effets de la réforme des retraites estimés par la Commission. Les hypothèses de chômage sont celles d'une convergence vers le niveau moyen pour l'UE15 de 7% en 2015. Enfin, le groupe de travail a supposé une convergence des gains annuels de productivité du travail vers 1,7% en 2030 pour l'UE15.

Ce scénario a fait l'objet d'une projection avec la maquette de la DREES.

3. Les précautions méthodologiques

a) Les modèles de projection des régimes sont relativement disparates, en raison notamment des différences de réglementation. Ils ont été mis en place et ensuite utilisés de façon autonome les uns des autres. Dans cet exercice, comme dans les précédents, effectués par le COR ou dans d'autres rapports, il existe des **marges d'incertitude** dont il faut être conscient. Il apparaît nécessaire de poursuivre les efforts d'amélioration des méthodes de projection dans l'ensemble des régimes. Ces efforts peuvent passer par une meilleure utilisation des fichiers existants, par un enrichissement de ces fichiers – dans le cadre du droit à l'information des assurés –, ainsi que par un renforcement des échanges d'expérience en matière de projection entre les experts des régimes et des administrations.

b) De nombreux scénarios ont été chiffrés soit par les régimes et la DREES soit par la DREES uniquement. **Aucun d'entre eux ne doit être considéré comme une prévision**, ceci pour au moins deux raisons. D'abord, tous les scénarios sont dépendants des jeux d'hypothèses qui ont été retenus et il n'est pas possible de dire si tel scénario est plus probable que tel autre. Ensuite, tous ces scénarios s'appuient sur des projections macroéconomiques de **long terme**

⁷ Pour l'IRCANTEC, la valeur d'achat du point et la valeur du point sont indexés sur les prix dans le scénario de base. L'hypothèse de rendement constant mais avec indexations sur « prix+0,9% par an » a été examinée en variante.

qui n'ont pas vocation à retracer les évolutions conjoncturelles de court terme. Ainsi, prolonger certaines tendances actuelles sans compensation revient à choisir la projection macroéconomique de long terme qui retient effectivement la poursuite des tendances actuellement à l'œuvre (projection où le taux de chômage reste à 9% par exemple).

Le nombre de scénarios qui ont été étudiés vise ainsi à permettre le débat sur l'avenir des dépenses de retraites et leur financement en faisant varier les contextes démographiques, économiques et réglementaires. Dans chacun des scénarios une seule hypothèse est modifiée par rapport à un scénario de base. Cette méthode permet ainsi d'apprécier l'effet de chaque hypothèse, prise isolément, sur les dépenses de retraite.

c) Il faut souligner qu'il n'est pas légitime d'additionner les effets de plusieurs scénarios. Il ne serait pas justifié, par exemple, de construire un scénario « noir » en additionnant les résultats des scénarios de natalité moins élevée, de mortalité plus importante et de chômage à 9%, comme il ne serait pas possible d'évaluer un scénario « rose » qui retiendrait les hypothèses inverses. En effet, toutes ces projections ne sont pas indépendantes les unes des autres. Par exemple, les cinq scénarios de chômage évaluent l'effet de différentes situations d'emploi sur les dépenses de retraites dans un contexte où la démographie correspond au scénario central de l'INSEE. Si un autre scénario démographique était retenu, la population active serait différente ainsi que, à taux de chômage donné, le nombre des chômeurs. L'impact d'une variante sur le chômage ne serait donc pas le même.

Les résultats sont énoncés en euros constants, soit en euros 2003, c'est à dire sans tenir compte de l'inflation après l'année 2003. Il faut souligner que, même en euros de 2003, une somme identique en 2050 ou en 2003 n'a pas la même signification car entre les deux dates le PIB aura plus que doublé.

II - Synthèse des résultats

Les principaux résultats des projections réalisées à l'aide de la maquette de la DREES, cohérentes avec les projections agrégées des régimes, sont présentés ci dessous avec les résultats des régimes les plus importants.

On présente d'abord les résultats du scénario de retour à un taux de chômage de 4,5% à partir de 2015, puis les projections selon les différents scénarios de taux de chômage et d'emploi, ensuite les projections selon différentes hypothèses de productivité, enfin les résultats relatifs aux effets de la réforme de 2003 sur les projections financières des régimes concernés.

Les résultats des projections de chaque régime ayant participé à l'exercice font l'objet de fiches et de tableaux de synthèses spécifiques à chaque régime (documents 3.1 à 3.21). Il en est présenté une synthèse détaillée à l'annexe 2 de cette note.

Par ailleurs, un point de comparaison avec l'exercice 2001 est établi en annexe 3 de cette note. Enfin, un résumé des résultats correspondant au scénario défini au niveau européen figure en annexe 4.

1. Le scénario de retour à un taux de chômage de 4,5% à partir de 2015

Pour leurs projections, les régimes et la DREES se sont fondés sur les mêmes hypothèses démographiques et macroéconomiques : il s'agit de la projection démographique centrale de l'INSEE, du scénario macroéconomique fourni par la direction du trésor et de la politique

économique (DGTPE) et l'observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) dans lequel le taux de chômage reviendrait à 4,5% en 2015 et se stabiliserait à ce niveau ensuite. Pour les taux d'activité, la dernière projection de l'INSEE (2002) est utilisée avec des amendements effectués en 2004 pour tenir compte de l'hypothèse d'évolution du chômage et de l'impact de la réforme des retraites de 2003 sur la population active. Dans cette projection, les décalages d'âge de liquidation sont supposés accroître la population active de +400 000 personnes à terme. Les départs anticipés sont également pris en compte ainsi que les autres éléments de la réforme.

a) Les effectifs de cotisants et de retraités

La projection des effectifs de cotisants découle de celle de l'emploi global. En raison de l'hypothèse retenue d'une baisse du taux de chômage à 4,5% à partir de 2015, la progression de l'effectif cotisant serait marquée de 2003 à 2015. De 2015 à 2050, l'emploi évoluerait comme la population active et en conséquence diminuerait (-0,25% par an). Des distinctions concernant l'évolution des effectifs cotisants ont été apportées pour tenir compte de la situation spécifique de certains régimes⁸.

Dans la maquette de la DREES, les effectifs de retraités ont été évalués comme la somme des effectifs des régimes dont a été retranchée une estimation de l'effectif des polypensionnés, elle-même fondée sur les résultats de la CNAV. Les retraités étaient au nombre de 12,3 millions en 2000 selon la DREES et seraient environ 21,5 millions en 2050, ce qui représente une croissance de 1,1% par an. La croissance des effectifs serait rapide jusqu'au milieu des années 2030 (1,5% par an) sous l'effet de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses du baby-boom et ralentirait ensuite nettement (0,3% par an entre 2040 et 2050). La poursuite de l'allongement de l'espérance de vie aux âges élevés contribuerait à soutenir la croissance du nombre de retraités.

Dans la plupart des régimes, à l'horizon 2050, cette évolution globale se traduirait par une hausse importante de l'effectif de retraités et, en conséquence, par une baisse marquée du rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités.

b) Les pensions

Dans la maquette de la DREES, la pension moyenne a été estimée à partir des résultats des régimes. Elle correspond au rapport entre la masse des pensions (de droit direct et de droit dérivé) versée par les régimes et l'effectif de retraités.

La pension moyenne augmenterait de 1,1% par an de 2003 à 2050. Cette évolution moyenne recouvre une accélération progressive : la pension moyenne augmenterait de 1,5% par an environ de 2040 à 2050 contre une hausse de +1,0% entre 2003 et 2020.

Compte tenu de l'évolution de l'effectif de retraités et de celle de la pension moyenne, selon la maquette de la DREES, le poids des retraites dans le PIB progresserait de 0,8 point entre 2003 et 2020, passant de 12,8% en 2003 à 13,6% et de 3,1 points entre 2003 et 2050 où il atteindrait 15,9%. Les résultats des régimes sont naturellement cohérents avec ceux de la

⁸ Voir en annexe la synthèse détaillée des résultats des projections des régimes.

maquette puisque celle-ci les prend en compte : en effet, la masse des prestations, de 11,8% du PIB en 2003, passerait à 12,6% du PIB en 2020 et 14,7% du PIB en 2050⁹.

c) Le besoin de financement

La simulation prend en compte la hausse de cotisation de 0,2 point pour le régime général et les régimes alignés, prévue à partir de 2006. Dans les projections des régimes, à l'exception de 2006, la masse des cotisations évolue comme la masse salariale. Globalement, celle-ci augmente de façon dynamique en début de période et ralentirait à partir de 2015, en liaison avec les évolutions de l'emploi.

Les besoins de financement sont évalués dans la maquette de la DREES sans prise en compte des transferts de l'assurance chômage vers la CNAV et des contributions supplémentaires des employeurs publics visant à équilibrer les comptes du régime de la fonction publique d'Etat et de la CNRACL jusqu'en 2020.

Selon la maquette de la DREES, un besoin de financement apparaîtrait dès les premières années de la projection. En prenant comme point de départ un solde équilibré en 2003, il serait de 0,8% du PIB en 2020 et 3,1% en 2050. L'agrégation des résultats des régimes aboutit à des résultats cohérents : le solde technique et le solde élargi se dégraderaient d'environ un point de PIB entre 2003 et 2020 et de deux points de PIB entre 2020 et 2050.

Le recul du chômage, inscrit dans ce scénario, ferait apparaître des marges de manœuvre : les dépenses de l'UNEDIC seraient réduites ainsi que celles de l'Etat. Dans l'exposé des motifs de la loi d'août 2003 et les documents de présentation de l'équilibre financier de la réforme, il a été annoncé un transfert de la branche chômage vers la branche vieillesse du régime général. Pour retracer cette mesure, le compte de l'UNEDIC ainsi que celui de l'Etat correspondant à la prise en charge des dépenses liées à l'emploi ont été simulés. Ces évaluations, effectuées par le secrétariat général du Conseil, ont une valeur simplement illustrative.

Compte de l'UNEDIC

La situation de départ est celle de 2003, qui était caractérisée par un déficit de l'ordre de 4,3 milliards d'euros et un déficit cumulé fin 2003 de 5,8 milliards d'euros¹⁰. Il est supposé que les capacités de financement dégagées en début de période seraient d'abord utilisées pour combler le déficit cumulé jusqu'à sa disparition. Les prestations évolueraient comme le nombre de chômeurs indemnisés, compte tenu de gains de pouvoir d'achat net identiques à ceux des salariés (calculés dans la maquette de la DREES). Si le taux de cotisation restait celui de 2003, des marges de manœuvre apparaîtraient après 2010. Elles augmenteraient progressivement en part de PIB et elles se stabiliseraient à 1,0 point de PIB environ à partir de 2015. Cette masse financière rendue disponible par la baisse du chômage correspondrait à plus de 4 points de cotisation UNEDIC de 2015 à 2050.

Dans les documents de présentation de l'équilibre financier de la réforme, il était prévu un transfert de 3 points de cotisation chômage en 2020, transfert qui correspondait à l'estimation

⁹ Le périmètre des dépenses des régimes est plus restreint que celui pris en compte par la DREES. Les dépenses figurant dans la maquette globale incluent des éléments non pris en compte dans les projections des régimes, comme les dépenses d'assurance décès, les sommes versées par les institutions de prévoyance, certaines dépenses d'action sociale. En outre, tous les régimes ne sont pas étudiés dans ces projections.

¹⁰ Source : UNEDIC « L'équilibre financier de l'assurance chômage », juin 2005.

du besoin de financement de la CNAV à cette date. Il était logique dans un tel schéma que les points transférés restent définitivement acquis au delà de 2020 à la branche vieillesse.

Pour retracer cette mesure annoncée, il est nécessaire d'adapter le schéma pour tenir compte de l'estimation actuelle du besoin de financement de la CNAV qui diffère de celle faite au moment de la réforme. En effet, selon les projections actuelles, en 2020, le besoin de financement de la CNAV correspondrait à 0,9 point de cotisation UNEDIC. Le tableau suivant met en regard les besoins de financement et les transferts possibles de la branche chômage à la branche vieillesse.

Trois solutions sont envisageables. En effet, on considère que :

- Soit, après 2020, les transferts de l'UNEDIC sont stabilisés en points de cotisation à leur niveau de 2020,
- soit les transferts de l'UNEDIC continuent à assurer l'équilibre de la CNAV dans la limite de l'excédent de la branche chômage,
- soit les transferts augmentent après 2020 mais dans la limite seulement de 3 points de cotisation UNEDIC, comme il en a été fait l'annonce dans les documents de présentation de la réforme.

Solde de la CNAV et marge de manœuvre en provenance de l'UNEDIC

	2010	2020	2030	2040	2050
<i>En milliards d'euros</i>					
Solde élargi de la CNAV	+1,0	-5,6	-20,9	-39,3	-51,5
Marge de manœuvre de l'UNEDIC	-	21,0	25,7	30,7	36,2
3 points de cotisation UNEDIC	-	15,3	18,0	21,0	24,5
<i>En points de cotisation UNEDIC</i>					
Solde élargi de la CNAV	0,2	-0,9	-3,0	-4,8	-5,3
Marge de manœuvre de l'UNEDIC	-	4,1	4,3	4,4	4,4
<i>En points de PIB</i>					
Solde élargi de la CNAV	0,05	-0,25	-0,8	-1,3	-1,4
Marge de manœuvre de l'UNEDIC	-	0,9	1,0	1,0	1,0
3 points de cotisation UNEDIC	-	0,7	0,7	0,7	0,7

Compte de l'Etat

En 2003, l'Etat a pris à sa charge de l'ordre de 7 milliards de dépenses liées à l'emploi. Le recul du chômage figurant dans ce scénario permettrait de faire des économies. A titre illustratif encore, le secrétariat général du Conseil en a fait une évaluation sur des bases identiques à celle de l'UNEDIC. Il est supposé que l'effort de l'Etat se maintient au niveau de 2003 jusqu'à la fin de la période de projection. La marge de manœuvre correspondrait à 0,3 point de PIB de 2015 à 2050.

Pour présenter l'équilibre de l'ensemble des régimes de retraite, dans le tableau suivant, il a été pris le parti d'inscrire un transfert à la branche vieillesse du régime général équivalant à l'excédent de l'UNEDIC, dans la limite des besoins de la CNAV et de 3 points de cotisation et de ne pas prendre en compte les économies potentielles de l'Etat dégagées par la baisse du chômage sur le poste solidarité-chômage.

Equilibre des régimes de retraite (1)

<i>En points de PIB</i>	2010	2020	2030	2040	2050
Besoin de financement avant transfert	-0,2	-0,8	-2,0	-2,8	-3,1
Transfert de l'UNEDIC à la CNAV	0,0	0,25	0,7	0,7	0,7
Besoin de financement après transfert	-0,2	-0,55	-1,3	-2,1	-2,4
Contribution d'équilibre des employeurs publics (3)	0,3	0,6	0,6	0,6	0,6
Besoin de financement après transfert chômage et contribution des empl. publics	0,1	0,0	-0,7	-1,5	-1,8

(1) Un signe moins correspond à un besoin de financement.

(2) Contribution permettant d'équilibrer les comptes du régime de la fonction publique d'Etat et de la CNRACL chaque année jusqu'en 2020, au-delà de l'effort contributif de l'année de référence. Après 2020, la contribution est supposée augmenter comme la masse salariale.

Le transfert de la branche chômage vers la CNAV augmenterait, passant de 0,25 point de PIB en 2020 à 0,7 point de 2030 à 2050, ce qui correspondrait à un point de cotisation UNEDIC environ en 2020 et 3 points de 2030 à 2050. A aucun moment, l'ensemble de l'excédent UNEDIC ne serait transféré vers la CNAV.

Par ailleurs, la contribution supplémentaire des employeurs publics permettrait d'équilibrer les régimes de la fonction publique d'Etat et de la CNRACL jusqu'en 2020. Par la suite, il est supposé que cette contribution évolue comme la masse salariale de ces régimes. Elle correspondrait à un apport de 0,3 point de PIB en 2010 par rapport aux contributions effectives de 2003 – déjà prises en compte dans la maquette – et de 0,6 point de PIB à partir de 2020 et jusqu'en 2050.

Moyennant ces hypothèses, un rééquilibrage des régimes de retraite serait nécessaire après 2020. Il atteindrait 0,7 point de PIB en 2030 et 1,8 point en 2050. Il faut bien être conscient qu'un tel résultat tiendrait à la conjonction d'une série d'éléments favorables à l'équilibre financier : taux de chômage faible, productivité assez élevée, maintien de l'indexation sur les prix, transferts de points de cotisation de l'UNEDIC et financement par les employeurs publics des dépenses supplémentaires des régimes des fonctions publiques.

2. Les projections selon différents scénarios de taux de chômage et d'emploi

a) Les résultats globaux

On examinera d'abord dans quelle mesure ces résultats sont tributaires de l'hypothèse relative au taux de chômage. Que se passerait-il si le taux de chômage diminuait moins ? Ou s'il diminuait davantage ou plus rapidement ? La DREES a effectué quatre autres projections à la demande du Conseil : le taux de chômage atteindrait 4,5% en 2010 au lieu de 2015 dans le scénario de référence, 3% en 2015, 7% en 2015 ou 9% en 2015.

On a supposé que les dépenses n'étaient pas touchées, ce qui est une hypothèse assez forte, dans la mesure où le chômage non indemnisé, au delà d'une certaine période, réduit les droits à pension mais il est difficile cependant d'estimer l'impact des variations du chômage sur la masse des dépenses. Aussi, les variantes ont-elles été effectuées sous cette hypothèse simplificatrice. Ces variantes modifient, en revanche, les niveaux de l'emploi et donc de la masse salariale et des cotisations ainsi que du PIB (au travers de la révision d'emploi). En conséquence, elles n'ont pas d'effet sur les cotisations en part de PIB, puisque les cotisations

et le PIB sont affectés dans la même proportion, mais elles ont un effet sur les dépenses en part de PIB.

Si le taux de chômage baissait plus rapidement que dans le scénario de référence et atteignait 4,5% à partir de 2010, la part des dépenses de retraite dans le PIB serait un peu allégée à cette date (12,7% au lieu de 13,0%). Il n'y aurait naturellement pas d'écart ensuite.

Si le taux de chômage baissait davantage que dans le compte central (3% à partir de 2015), la part des retraites dans le PIB serait un peu réduite, de 0,2 point en 2020 comme en 2050.

Une situation moins favorable du marché du travail accroîtrait la part des dépenses de retraites, de 0,5 point en 2020 avec une hypothèse de taux de chômage de 7% à partir de 2015 et de 0,8 point si le taux de chômage restait à 9% en 2015 et au delà. Les dépenses de retraite représenteraient ainsi en 2020 14,1% du PIB (taux de chômage à 7%) et 14,4% (taux de chômage à 9%) contre 13,6% (taux de chômage à 4,5% en 2015). Cet écart entre les projections se maintiendrait à l'horizon 2050.

Part des dépenses de retraite dans le PIB

% PIB	2003	2010	2020	2050
Taux de chômage à 4,5% en 2015	12,8	13,0	13,6	15,9
Taux de chômage à 4,5% en 2010	12,8	12,7	13,6	15,9
Taux de chômage à 3% en 2015	12,8	12,9	13,4	15,7
Taux de chômage à 7% en 2015	12,8	13,3	14,1	16,5
Taux de chômage à 9% en 2015	12,8	13,5	14,4	16,9

Au total, l'écart serait d'environ un point de PIB en 2020 entre l'hypothèse la plus basse de chômage et l'hypothèse la plus haute (les pensions représentant entre 13,4% et 14,4 % du PIB) ; en 2050, l'écart serait du même ordre (entre 15,7% et 16,9%). A cette différence s'ajoute le fait que les transferts possibles en provenance de l'assurance chômage ne seraient pas de la même ampleur.

Pour poursuivre le raisonnement mené dans l'hypothèse d'un retour du taux de chômage à 4,5% en 2015, il faut disposer des soldes élargis de la CNAV et des régimes des fonctions publiques, calculés sous les autres hypothèses de chômage. Or, ces estimations n'ont pas été demandées à la direction de la sécurité sociale pour ne pas alourdir les travaux. De façon à fournir néanmoins des ordres de grandeur, on a supposé que le passage des soldes techniques au solde élargi n'était pas modifié par les hypothèses de taux de chômage, ou qu'il y était peu sensible du moins en part de PIB.

Dans le tableau ci dessous, la même présentation que précédemment a été retenue : les transferts de la branche chômage sont effectués dans la limite de 3 points de cotisation UNEDIC.

Dans l'hypothèse d'un taux de chômage de 7% à partir de 2015, des transferts de l'UNEDIC resteraient possibles : le besoin de financement de la CNAV, correspondant à 0,3 point de PIB en 2020 soit 1,9 point de cotisation UNEDIC, serait inférieur au transfert possible de la branche chômage. En 2030, le besoin de financement du régime général dépasserait l'excédent de l'UNEDIC qui représente 2,2 points de cotisation UNEDIC. L'ensemble de cet excédent serait dans ces conditions transféré jusqu'en 2050.

Dans l'hypothèse d'un taux de chômage à 9%, l'UNEDIC n'arriverait jamais à rembourser le déficit accumulé et aucun transfert ne serait possible.

Equilibre des régimes de retraite (1)

En points de PIB	2010	2020	2030	2040	2050
Taux de chômage de 4,5% à partir de 2015					
Besoin de financement avant transfert	-0,2	-0,8	-2,0	-2,8	-3,1
Transfert de la branche chômage à la CNAV	0,0	0,25	0,7	0,7	0,7
Contribution d'équilibre des employeurs publics	0,3	0,6	0,6	0,6	0,6
Besoin de financement après transfert chômage et contribution des empl.publics	0,1	0,0	-0,7	-1,5	-1,8
<i>Pour mémoire : excédent de la branche chômage</i>		0,9	1,0	1,0	1,0
Taux de chômage de 4,5% dès 2010					
Besoin de financement avant transfert	0,2	-0,8	-2,0	-2,8	-3,1
Transfert de la branche chômage à la CNAV	0,0	0,25	0,7	0,7	0,7
Contribution d'équilibre des employeurs publics	0,3	0,6	0,6	0,6	0,6
Besoin de financement après transfert chômage et contribution des empl.publics	0,5	0,0	-0,7	-1,5	-1,8
<i>Pour mémoire : excédent de la branche chômage</i>		0,9	1,0	1,0	1,0
Taux de chômage de 3% à partir de 2015					
Besoin de financement avant transfert	-0,1	-0,6	-1,8	-2,5	-2,9
Transfert de la branche chômage à la CNAV	0,0	0,2	0,7	0,7	0,7
Contribution d'équilibre des employeurs publics	0,3	0,6	0,6	0,6	0,6
Besoin de financement après transfert après transfert chômage et contribution des empl.publics	0,2	0,2	-0,5	-1,2	-1,6
<i>Pour mémoire : excédent de la branche chômage</i>		1,2	1,3	1,3	1,3
Taux de chômage de 7% à partir de 2015					
Besoin de financement avant transfert	-0,5	-1,3	-2,5	-3,3	-3,6
Transfert de la branche chômage à la CNAV	0,0	0,3	0,5	0,5	0,5
Contribution d'équilibre des employeurs publics	0,3	0,6	0,6	0,6	0,6
Besoin de financement après transfert chômage et contribution des empl.publics	-0,2	-0,4	-1,4	-2,2	-2,5
<i>Pour mémoire : excédent de la branche chômage</i>		0,4	0,5	0,5	0,5
Taux de chômage de 9% à partir de 2015					
Besoin de financement avant transfert	-0,6	-1,6	-2,9	-3,7	-4,1
Transfert de la branche chômage à la CNAV	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contribution d'équilibre des employeurs publics	0,3	0,6	0,6	0,6	0,6
Besoin de financement après transfert chômage et contribution des empl.publics	-0,3	-1,0	-2,3	-3,1	-3,5

(1) Un signe moins correspond à un besoin de financement.

Finalement, le besoin de financement, après transfert éventuel en provenance de la branche chômage et après contribution des employeurs publics, serait compris entre +0,2 et -1,0 point

de PIB en 2020. En 2050, ce déficit serait de -1,6 point de PIB dans la meilleure des hypothèses de chômage et de -3,5 points dans la moins bonne. Si le taux de chômage s'établissait à 4,5% à partir de 2015 ou dans les deux autres hypothèses plus favorables, un déficit apparaîtrait entre 2020 et 2030. En revanche, si le taux de chômage était de 7% ou 9% à partir de 2015, le solde des régimes resterait toujours déficitaire.

b) Les résultats des régimes

Quatre régimes ont réalisé des projections selon différents scénarios d'évolution du chômage et de l'emploi : la CNAV, l'ARRCO, l'AGIRC et le régime de la fonction publique d'Etat. Pour les trois premiers, il s'agissait de pouvoir apprécier les conséquences de différentes évolutions du taux de chômage sur leur situation financière ; pour le régime des fonctionnaires de l'Etat, il s'agissait d'examiner l'hypothèse, examinée en 2001, de stabilité en niveau des effectifs cotisants sur toute la période de projection, même si le nouveau contexte de la décentralisation et de la réduction du nombre des fonctionnaires employés à France Télécom rend cette perspective moins probable qu'en 2001.

Le régime de la fonction publique d'Etat dans l'hypothèse de stabilité des effectifs en activité

Dans l'hypothèse où les effectifs de fonctionnaires de l'Etat sont stables à leur niveau actuel, soit environ 2,5 millions de personnes, les fonctionnaires en activité seraient plus nombreux que dans le précédent scénario, de +330 000 (+15%) en 2020 et +560 000 (+30%) en 2050.

Ces effectifs supplémentaires génèreraient immédiatement des cotisations supplémentaires et, quelques années plus tard, des retraités, donc des prestations, supplémentaires. Par rapport au précédent scénario, le déficit technique du régime de la fonction publique d'Etat serait réduit de près de 30% (-4,7 milliards d'euros) en 2020 mais de seulement 6% (-2,5 milliards d'euros) en 2050. En effet, le supplément de masse de pension par rapport au scénario précédent serait marginal en 2020 et beaucoup plus conséquent en 2050 (+13,6 milliards d'euros, soit +14%).

Il convient d'observer que les perspectives d'évolution des effectifs en activité dans la fonction publique d'Etat ne sont toutefois pas totalement indépendantes de celles notamment dans la fonction publique locale et qu'elles peuvent conduire à modifier également la situation financière de la CNRACL.

La CNAV, l'ARRCO et l'AGIRC selon différents scénarios de taux de chômage

La CNAV, l'ARRCO et l'AGIRC ont effectué les projections correspondant aux quatre scénarios étudiés par la DREES.

Il a été supposé que les masses de prestations évoluaient de manière identique dans les cinq scénarios de taux de chômage et que seules les masses de cotisation et les versements, au titre de la prise en charge des cotisations chômage, du fonds de solidarité vieillesse (FSV) pour les trois régimes et de l'UNEDIC pour l'ARRCO et l'AGIRC étaient affectées par l'hypothèse de taux de chômage.

Le changement du niveau de chômage entraîne une révision des effectifs cotisants. Il a été supposé que la modification du niveau de chômage ne modifiait pas l'évolution des salaires.

L'impact des variantes sur les cotisations salariales ne transite donc que par leur effet sur les cotisants.

Au total, l'impact du chômage sur la situation financière des régimes est la somme de deux effets de sens opposé : pour une année donnée, un niveau moins élevé de chômage augmente le produit des cotisations sociales mais diminue les remboursements au titre de la prise en charge des cotisations chômage des actifs sans emploi, et inversement lorsque le niveau de chômage est plus élevé.

Selon les projections des régimes réalisées sous les hypothèses précédentes, les remboursements au titre de la prise en charge des cotisations chômage compenseraient sensiblement les effets d'un chômage plus élevé sur la situation financière des trois régimes, surtout pour la CNAV dont les remboursements du FSV représentent une part relativement plus importante de la masse des cotisations. Au niveau macro-économique, il en irait différemment puisque les remboursements du FSV et de l'UNEDIC constituent des transferts financiers entre ces organismes et les régimes ; seul l'impact sur les cotisations sociales joue.

Les projections de la CNAV, de l'ARRCO et de l'AGIRC selon les différents scénarios de taux de chômage

En milliards d'euros

Régime Année	CNAV			ARRCO (AGFF compris)			AGIRC (AGFF compris)		
	2010	2020	2050	2010	2020	2050	2010	2020	2050
Taux de chômage de 3% à partir de 2015									
Masse des cotisations (1)	71,0	90,0	143,9	41,8	54,6	86,9	19,1	22,1	34,4
FSV + UNEDIC (2)	5,4	3,1	5,0	1,7	1,0	1,6	0,4	0,2	0,4
Solde technique	+3,0	-3,9	-51,5	+6,4	+6,6	+1,0	+0,4	-1,3	-2,5
Taux de chômage de 4,5% dès 2010									
Masse des cotisations (1)	72,9	87,8	140,9	42,9	53,4	85,0	19,6	21,6	33,6
FSV + UNEDIC (2)	3,9	4,7	7,4	1,3	1,5	2,4	0,4	0,3	0,5
Solde technique	+3,5	-4,2	-52,1	+7,1	+6,0	-0,0	+0,8	-1,7	-3,2
Taux de chômage de 4,5% à partir de 2015									
Masse des cotisations (1)	70,1	87,8	140,9	41,2	53,5	85,1	18,9	21,6	33,6
FSV + UNEDIC (2)	6,1	4,7	7,4	2,0	1,5	2,4	0,5	0,3	0,5
Solde technique	+2,8	-4,3	-52,1	+6,1	+6,0	-0,0	+0,2	-1,7	-3,1
Taux de chômage de 7% à partir de 2015									
Masse des cotisations (1)	68,4	84,1	135,0	40,3	51,2	81,5	18,4	20,7	32,2
FSV + UNEDIC (2)	7,2	7,2	11,4	2,3	2,3	3,7	0,6	0,5	0,8
Solde technique	+2,3	-5,5	-54,0	+5,5	+4,5	-2,3	-0,2	-2,4	-4,2
Taux de chômage 9% à partir de 2015									
Masse des cotisations (1)	67,1	81,3	130,7	39,5	49,5	78,9	18,1	20,0	31,2
FSV + UNEDIC (2)	8,2	9,2	14,6	2,6	3,0	4,8	0,6	0,6	1,0
Solde technique	+1,9	-6,2	-55,1	+5,0	+3,5	-3,9	-0,5	-2,9	-5,0

(1) Y compris les excédents de l'AGFF pour l'ARRCO et l'AGIRC, et avant transferts de l'UNEDIC pour la CNAV.

(2) Versements, au titre de la prise en charge des cotisations chômage, du FSV pour les trois régimes et de l'UNEDIC pour l'ARRCO et l'AGIRC.

Source : COR

Ces projections donnent des intervalles d'estimation pour les besoins de financement ou excédents des régimes, correspondant aux deux scénarios extrêmes de taux de chômage (9%

et 3% à partir de 2015). Le solde technique en 2020 se situerait entre -6,2 et -3,9 milliards d'euros pour la CNAV (avant transferts de l'assurance chômage), +3,5 et +6,6 milliards d'euros pour l'ARRCO, et -2,9 et -1,3 milliards d'euros pour l'AGIRC. En 2050, les fourchettes seraient plus larges : entre -55,1 et -51,5 milliards d'euros pour la CNAV, -3,9 et +1,0 milliards d'euros pour l'ARRCO, et -5,0 et -2,5 milliards d'euros pour l'AGIRC.

3. Les projections selon différentes hypothèses de productivité

a) Résultats globaux

Tous les comptes précédents sont fondés sur une hypothèse de hausse de la productivité du travail de 1,8% par an. Cette hypothèse commande l'évolution du PIB qui augmente à un rythme égal à la somme de l'augmentation de la productivité et de l'emploi. Dans une hypothèse du maintien de la part des salaires dans la valeur ajoutée, l'augmentation du salaire par tête découle également de la croissance de la productivité. L'estimation de la hausse de la productivité, effectuée séparément par la DGTPE et l'OFCE, correspond à son augmentation moyenne de longue période (1975-2003). On sait que les fluctuations autour de cette moyenne ont été amples et qu'en raison de circonstances particulières¹¹, la productivité a augmenté plus faiblement au cours des années 1990.

Deux hypothèses alternatives ont donc été envisagées. Selon la première hypothèse, sous l'effet de différents facteurs, la productivité n'augmenterait qu'au rythme de 1% par an. Selon la seconde, la croissance de la productivité serait plus rapide que dans le scénario central : la productivité du travail croîtrait de 2,5%. Dans les deux cas, l'hypothèse d'indexation des retraites, des minima des régimes et des salaires portés au compte pour les régimes concernés a été conservée. Cette hypothèse est forte si la productivité augmente de 2,5% par an. En effet, l'indexation des pensions sur les prix seulement serait difficile à maintenir compte tenu d'une demande sans doute forte de partage de ces gains entre les salariés et les retraités.

Dans les deux cas, la masse des cotisations est modifiée mais en proportion du PIB, ce qui conduit à une absence d'effet de la productivité sur les cotisations en part de PIB. La masse des pensions est modifiée en niveau et en part de PIB. En effet, les évolutions de salaire sont différentes, ce qui modifie sensiblement les droits à pension. La DREES a fait une estimation en séparant la population en trois groupes : le régime général et les régimes alignés, la fonction publique et les régimes spéciaux et, enfin, les régimes en points.

Ces variantes auraient un impact qui s'amplifierait au fil des ans. Il serait d'environ 0,3 point de chaque côté de l'estimation centrale en 2010 : la part des pensions dans le PIB serait 13,4% avec une augmentation de la productivité de 1% et de 12,8% si la productivité augmentait de 2,5% par an contre 13,0% dans l'estimation centrale. En 2050, l'écart entre l'hypothèse la plus haute et l'hypothèse la plus basse serait de près de 3 points de PIB. La part des retraites dans le PIB serait de 17,6% dans l'hypothèse la plus basse de productivité et de 14,7% dans l'hypothèse la plus haute (15,9% dans le scénario central).

Si la productivité augmentait de 2,5% par an, le besoin de financement n'apparaîtrait qu'en 2030 alors qu'il apparaît dès le début de la période de projection dans le scénario central et *a fortiori* dans le cas de l'hypothèse la plus basse de productivité.

¹¹ En effet, la baisse des cotisations sociales sur les bas salaires a conduit à développer à un rythme important les recrutements de personnes moins qualifiées à plus faible productivité.

b) Résultats pour certains régimes

La CNAV, l'ARRCO et l'AGIRC¹² ont réalisé une projection en retenant l'hypothèse de croissance de la productivité du travail la plus faible, égale à +1,0% par an.

Cette variante n'a pas d'impact sur les effectifs de cotisants ou de retraités : seules les pensions et les cotisations par personne sont affectées.

Les projections de la CNAV, de l'ARRCO et de l'AGIRC selon les différents hypothèses de productivité

En milliards d'euros									
Régime	CNAV			ARRCO (AGFF compris)			AGIRC (AGFF compris)		
Année	2003	2020	2050	2003	2020	2050	2003	2020	2050
Productivité du travail : +1,8% par an									
Masse des cotisations(1)	66,4	95,6	153,8	35,8	55,0	87,5	16,1	21,9	34,2
Masse des pensions	62,8	99,9	205,9	29,6	49,0	87,5	15,4	23,6	37,3
Solde technique (1)	3,7	-4,3	-52,1	6,2	6,0	-0,0	0,6	-1,7	-3,1
<i>En % du PIB</i>	0,24%	-0,19%	-1,45%	0,40%	0,27%	-0,00%	0,04%	-0,07%	-0,09%
Productivité du travail : +1,0% par an									
Masse des cotisations(1)	66,4	83,8	106,9	35,8	48,1	60,4	16,1	19,3	24,0
Masse des pensions	62,8	99,4	182,2	29,6	48,7	78,1	15,4	23,5	32,3
Solde technique (1)	3,7	-15,6	-75,2	6,2	-0,6	-17,8	0,6	-4,2	-8,2
<i>En % du PIB</i>	0,24%	-0,78%	-3,01%	0,40%	-0,03%	-0,71%	0,04%	-0,21%	-0,33%

(1) Y compris les excédents de l'AGFF pour l'ARRCO et l'AGIRC, et avant transferts de l'UNEDIC pour la CNAV.

Source : COR

L'effet le plus sensible et le plus immédiat provient des cotisations, dont l'évolution serait très fortement réduite par rapport au scénario avec gains de productivité de +1,8% par an. En 2020, la masse des cotisations serait inférieure d'environ 12% à celle du scénario de gains de productivité plus élevés pour les trois régimes¹³ (soit -11,9 milliards d'euros à la CNAV, -6,9 milliards d'euros à l'ARRCO et -2,6 milliards d'euros à l'AGIRC), alors que la masse des prestations ne serait que légèrement plus faible.

A plus long terme, la moindre croissance des salaires se répercuterait sur le niveau des pensions. En 2050, pour les trois régimes, la masse des cotisations serait inférieure d'environ 30% à celle du scénario de gains de productivité à +1,8% par an¹⁴ et la masse des pensions inférieure d'un peu plus de 10%.

Au total, dans l'hypothèse de gains de productivité de +1,0% par an, le solde technique des régimes serait davantage dégradé sur toute la période de projection. Les excédents de

¹² Deux variantes de gains de productivité du travail, autour de l'hypothèse de référence (+1,8% par an) ont été étudiées au niveau agrégé avec la maquette de la DREES, à savoir +1,0% et +2,5% par an. Dans la mesure où les travaux techniques présentés lors des rencontres paritaires de l'ARRCO et de l'AGIRC reposent sur des hypothèses de productivité proches de l'hypothèse basse, il a également été demandé à ces régimes, et par cohérence également à la CNAV, de réaliser une projection sur la base de gains de productivité du travail de +1,0% par an.

¹³ Cet écart correspond à un déficit de croissance de 0,8 point par an entre 2004 et 2020 : $(1,01/1,018)^{16} = 0,88$.

¹⁴ Cet écart correspond à un déficit de croissance de 0,8 point par an entre 2004 et 2050 : $(1,01/1,018)^{46} = 0,70$.

l'ARRCO s'effaceraient vers 2020 et le régime afficherait un déficit technique de -17,8 milliards d'euros en 2050, alors que le régime serait excédentaire sur quasiment toute la période de projection dans l'hypothèse de gains de productivité de +1,8% par an. Le déficit de la CNAV s'établirait à -75,2 milliards d'euros en 2050, contre -52,1 milliards d'euros, et celui de l'AGIRC à -8,2 milliards d'euros, contre -3,1 milliards d'euros.

Dans l'hypothèse d'une augmentation de la productivité de 1,0% par an en moyenne, la croissance du PIB serait également fortement réduite. Exprimés en part de PIB, les déficits de la CNAV, de l'ARRCO et de l'AGIRC en 2050 apparaissent davantage dégradés encore ; il s'établirait respectivement à -3,0%, -0,71% et -0,33% du PIB.

4. Les effets de la réforme de 2003 sur les projections des régimes

a) Résultats globaux

Les effets de la réforme sont la somme de mesures diverses (allongement de la durée de cotisation, proratisation, changement de l'indexation pour les fonctionnaires, ...). L'ensemble de ces effets sera examiné lors de la réunion du 26 octobre.

L'hypothèse centrale d'impact de la réforme, pour la mesure relative à l'allongement de la durée de cotisation, correspond à une situation où, dans le secteur privé, les hommes liquideraient leur pension plus tardivement (0,6 an) et les femmes de façon plus précoce (-0,3 an) qu'en l'absence de réforme. Celle-ci conduirait, en conséquence, à accroître la population active de +400 000 personnes environ à partir de 2020 et à réduire le nombre de retraités d'à peu près autant. Par ailleurs, le jeu de l'avance ou du retard de la date de liquidation conduit à modifier la pension à la liquidation.

Dans la maquette de la DREES, les effets de la réforme ont été pris en compte par le biais de l'évolution de l'emploi, qui découle de celle de la population active et de l'hypothèse de chômage retenue, ainsi que des effectifs de retraités et de la pension moyenne, calculés à partir des comptes des régimes. A ces éléments s'ajoute l'impact du relèvement du taux de cotisation de 0,2 point en 2006 pour le régime général et les régimes alignés mais pas celui du transfert en provenance de l'UNEDIC ou celui du surcroît de financement par l'Etat du déficit des régimes de fonctionnaires.

On examinera l'effet de la réforme sur la masse des cotisations, puis sur la masse des pensions.

- En part de PIB, l'effet de la réforme sur la **masse des cotisations** est quasiment nul. D'une part la hausse du taux en 2006 ne concernera qu'une part des cotisants et l'augmentation par rapport à l'ensemble des cotisants est faible. D'autre part, la réforme rehausse le PIB dans la même proportion que l'emploi.

- Selon les projections de la DREES, la part des **dépenses de retraite** dans le PIB, et donc le déficit à financer, serait diminuée de 0,9 point en 2020 et 1,2 point en 2050. En l'absence de réforme, le besoin de financement aurait été de 1,7 % en 2020 et 4,3% en 2050. Selon cette hypothèse, avant transfert de la branche chômage et contribution des employeurs publics, la réforme permettrait de financer un peu plus de la moitié du déficit *ex ante* en 2020 et un peu plus d'un quart en 2050.

On a vu plus haut que le transfert provenant de la branche chômage correspondrait à 0,25 point de PIB en 2020 et 0,7 point en 2050 et que la contribution des employeurs publics correspondrait à 0,6 point de PIB de 2020 à 2050. **En prenant en compte ce transfert et cette contribution, la réforme permettrait de couvrir l'ensemble du besoin de financement en 2020 et 60% en 2050 (2,5 points sur 4,3 points de PIB).**

L'évaluation des effets de la réforme est cependant tributaire des modifications de comportements qu'elle induira, comportements qu'il est évidemment difficile de prévoir. Aussi deux hypothèses de comportement différentes de l'hypothèse centrale ont été retenues. Dans la première, il est supposé que la réforme ne modifie pas le comportement des personnes, hormis ce qui concerne les départs en retraite anticipée. Dans la seconde, les effets de la réforme seraient doublés par rapport à ceux du scénario central d'effet de la réforme.

Si la réforme ne modifiait pas les comportements par rapport à une situation sans réforme, les effectifs de cotisants et de retraités seraient peu changés mais la pension moyenne le serait davantage car les nouveaux barèmes s'appliqueraient. En conséquence, même en l'absence de changement des comportements de liquidation, la réforme conduirait à des économies de dépenses. Mais, du fait de la quasi absence d'impact sur les effectifs, l'effet de la réforme avant transfert de l'UNEDIC et contribution des employeurs publics serait un peu plus faible qu'avec le scénario central en 2020 (+0,5 point au lieu de +0,9 point). La part des pensions dans le PIB serait un peu plus élevée à l'horizon 2020 par rapport au scénario central après réforme (+0,4 point). A l'horizon 2050, il n'y aurait pas de différence entre les deux scénarios (effet de la réforme dans les deux cas de 1,2 point).

Dans le cas d'un doublement des effets de la réforme, les effectifs de cotisants seraient accrus de +800 000 personnes à terme et ceux des retraités seraient réduits d'à peu près autant. L'effet de la réforme serait alors de 1,4 point en 2020 sous cette hypothèse. Par rapport au scénario central, les retraites représenteraient une plus faible proportion du PIB en 2020 (-0,4 point) et en 2050 (-0,3 point).

En résumé, la réforme avant transfert de l'UNEDIC et contributions des employeurs publics financerait environ un point du déficit avant la réforme en 2020 selon la projection centrale, avec une marge de plus ou moins un demi point autour de ce chiffre selon que la réforme n'a pas d'impact sur les comportements ou que cet impact est doublé par rapport à ce qui est supposé dans le compte central.

b) Résultats des régimes

La plupart des régimes concernés par la réforme ont réalisé des projections avant réforme et selon les trois hypothèses d'effets de la réforme sur les comportements d'activité.

On retiendra que l'impact de la réforme sur la situation financière des principaux régimes de base à l'horizon 2020, dans l'hypothèse centrale de comportement d'activité lié à la réforme, serait du même ordre de grandeur que ce qui avait été annoncé au moment de l'élaboration de la loi d'août 2003, un peu plus faible pour le régime de la Fonction publique d'Etat et un peu plus fort pour la CNRACL. Par rapport à la situation qui aurait prévalu en l'absence de réforme et avant prise en compte des transferts de l'assurance chômage et des efforts supplémentaires des employeurs publics, le déficit technique en 2020 de la CNAV serait réduit de 4,9 milliards d'euros, celui du régime de la fonction publique d'Etat de 8,3 milliards d'euros et celui de la CNRACL de 3,9 milliards d'euros.

La fourchette d'estimation est cependant large puisque, selon le scénario d'impact de la réforme sur les comportements d'activité, la réduction des déficits techniques en 2020, avant prise en compte des transferts de l'assurance chômage et des efforts supplémentaires des employeurs publics, serait comprise entre 1,5 et 7,4 milliards d'euros à la CNAV, entre 6,7 et 10,9 milliards d'euros pour le régime de la fonction publique d'Etat, et entre 2,6 et 5,4 milliards d'euros à la CNRACL¹⁵.

¹⁵ Dans l'hypothèse haute d'effet de la réforme, la CNRACL dégagerait un excédent technique en 2020 sans efforts supplémentaires des collectivités locales.

Annexe 1 : le champ des régimes ayant participé à l'exercice de projection

Il a été demandé à tous les régimes, qui avaient participé aux travaux de la Commission de concertation sur les retraites en 1998-1999, de réaliser des projections dans le cadre du présent exercice. Les régimes créés à la suite de la loi du 21 août 2003 (régime complémentaire obligatoire des commerçants, régime complémentaire obligatoire des exploitants agricoles et régime additionnel de la fonction publique) ont également fait l'objet de projections spécifiques.

Au total, le champ des régimes qui ont réalisé des projections pour le présent exercice est plus large que celui de l'exercice 2001.

Régimes de retraite ayant participé à l'exercice de projection

- Régimes ayant participé aux travaux de la Commission de concertation sur les retraites en 1998-1999 puis à ceux du Conseil 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 ayant participé aux travaux de la Commission de concertation sur les retraites en 1998-1999 et ayant fait seulement l'objet d'une actualisation par le COR en 2001 :

Régimes spéciaux : FSPOEIE (ouvriers de l'Etat), régime de retraite des mines, ENIM (marins), CRPCEN (clercs et employés de notaire), Banque de France.

Indépendants : ORGANIC, ensemble des régimes complémentaires obligatoires (CARCD, CARMF, CARPIMKO, CAVP, CANCAVA complémentaire).

- Nouveaux régimes, à la suite de la loi du 21 août 2003 : régime additionnel de la fonction publique, régime complémentaire obligatoire de l'ORGANIC, régime complémentaire obligatoire des exploitants agricoles

Régimes de retraite n'ayant pas participé à l'exercice de projection

Régimes de faible importance tels que la CAVIMAC (cultes), le régime de l'opéra de Paris et de la Comédie française, le régime de la CCIP et les régimes des assemblées parlementaires.

Annexe 2 : synthèse détaillée des résultats des projections des régimes

Tous les postes de recettes et de dépenses des régimes n'ont pas fait l'objet d'une projection dans tous les scénarios étudiés. Le travail le plus abouti a porté sur le scénario de retour à un taux de chômage de 4,5% à partir de 2015 et d'un impact de la réforme de 2003 sur la population active d'environ +400 000 personnes à l'horizon 2050.

Pour ce scénario, les soldes élargis des régimes ont été projetés. Ces soldes prennent en compte non seulement le solde technique, défini comme la différence entre la masse des cotisations et la masse des prestations, mais aussi l'essentiel des recettes et des dépenses dont l'équilibre financier des régimes est tributaire. Il s'agit des transferts de compensation, des subventions d'équilibre, des cotisations implicites complémentaires, des impôts et taxes affectés, des cotisations AVPF (assurance vieillesse des parents au foyer) versées au régime général par la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) et des dépenses de gestion et d'action sociale¹⁶.

Passage des soldes techniques aux soldes élargis

Pour les **transferts de compensation**, les règles et formules de calcul en vigueur ont été utilisées, en tenant compte de la programmation dans la loi de réforme des retraites de 2003 de la disparition de la compensation spécifique à l'horizon 2012. La compensation spécifique entre régimes spéciaux est calculé en appliquant un taux aux montants à compenser. Ce taux a été réduit de 3 points par an, de telle sorte qu'il s'annule en 2012. Les autres paramètres utiles aux calculs des transferts de compensation ont été projetés par les régimes. Ces projections, notamment celles des pensions moyennes nécessaires à l'estimation des flux de compensation, sont fragiles. Cependant, les transferts de compensation s'annulent par construction lorsqu'on fait la somme de l'ensemble des régimes. Les hypothèses de compensation n'ont donc pas d'incidence sur le solde global de l'ensemble du système de retraite obligatoire.

Des **cotisations implicites** sont estimée pour les régimes de la fonction publique d'Etat, des industries électriques et gazières (IEG), de la Banque de France et de la RATP. L'équilibre financier de ces régimes est assuré *in fine* par une cotisation à la charge des employeurs, qui, rapportée à la masse salariale (l'assiette des cotisations), définit un taux de cotisation implicite. L'année de référence pour calculer le taux de cotisation implicite est l'année 2000 et il est supposé en projection que ce taux est constant ; en projection, les cotisations implicites évoluent en conséquence comme la masse salariale. Pour éviter de « remettre les compteurs à zéro » à chaque campagne de projection, le Conseil d'orientation des retraites a en effet souhaité en 2001 que l'année de référence reste l'année 2000 pour les futurs exercices de projection. Cette convention de présentation conduit à ne pas prendre en compte les efforts contributifs supplémentaires que les employeurs ont pu être amenés à faire sur le passé récent (depuis l'année 2000) pour équilibrer les comptes. Un déficit en projection peut être interprété comme une mesure de la cotisation que les employeurs devront consentir à verser, au-delà de l'effort contributif de l'année 2000, pour continuer à équilibrer les comptes.

Pour les régimes de la fonction publique d'Etat, des IEG et de la Banque de France, une cotisation implicite permettant d'annuler le solde technique de l'année 2000 est calculé ; à cette cotisation s'ajoute une cotisation implicite complémentaire qui permet d'annuler le solde élargi de l'année 2000. Les taux de cotisation implicite et de cotisation implicite complémentaire en découlent. Pour la RATP, le solde technique recouvre une cotisation employeur réglementaire et le besoin de financement est couvert par une contribution de l'employeur qui est traduite en termes de cotisations implicites quand on passe au solde élargi.

Les **impôts affectés** et les **subventions** sont également projetés en pourcentage constant des masses salariales (ou assiettes de cotisation) des régimes concernés. Par exemple, pour le régime de la SNCF, la subvention d'équilibre versée par les pouvoirs publics a été projetée de la même manière que les cotisations implicites, à partir de la subvention permettant d'équilibrer le solde élargi du régime en 2000. Le taux de subvention, rapportant le montant de cette subvention à l'assiette des cotisations de l'année 2000, a été supposé constant en

¹⁶ Pour plus de détails, voir l'annexe sur le passage des soldes techniques aux soldes élargis.

projection et la subvention projetée, produit de ce taux par la masse salariale projetée, a été intégrée dans le solde élargi.

Les **cotisations AVPF** (assurance vieillesse des parents au foyer) sont projetées en retenant une évolution suivant celle du salaire par tête et du nombre d'enfants.

Les **dépenses de gestion et d'action sociale** ont généralement été supposés stables en euros constants. On n'a pas retracé les frais de gestion pour les fonctionnaires de l'Etat, ni pour les salariés et exploitants agricoles gérés globalement par la Mutualité sociale agricole. Ces frais de gestion ne sont, en effet, pas présentés de manière isolée dans le budget de l'Etat, ni dans celui de la Mutualité sociale agricole.

Pour tous les autres scénarios, l'exercice a été limité à la projection des soldes techniques. C'est pourquoi la comparaison des résultats des régimes selon les différents scénarios est faite à partir de la comparaison des soldes techniques, comme cela était d'ailleurs l'usage dans les exercices précédents.

1. Le scénario de retour à un taux de chômage de 4,5% à partir de 2015

a) Les effectifs de cotisants

Les régimes peuvent être classés en quatre catégories, selon les hypothèses retenues pour l'évolution du nombre de leurs cotisants par rapport aux évolutions générales de l'emploi.

Régimes dont les effectifs cotisants évoluent à un rythme inférieur à l'emploi total

Plusieurs régimes connaîtraient une baisse de leurs effectifs cotisants sur toute la période de projection et, au total, une évolution inférieure à celle de l'emploi global. Il s'agit des régimes de la fonction publique d'Etat, des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (IRCANTEC), des salariés agricoles (MSA salariés), des exploitants agricoles (MSA exploitants), des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE), de la Banque de France, des Cultes (CAVIMAC), des Mines (CANSSM), et des Marins (ENIM).

Pour la fonction publique d'Etat, la baisse résulterait de la mise en œuvre du processus de décentralisation, de la décroissance des effectifs de fonctionnaires à France Télécom, enfin d'une évolution à terme parallèle à celle de la population active.

Régimes dont les effectifs cotisants restent inchangés sur l'ensemble de la période, ce qui conduit à une évolution supérieure à l'emploi total en fin de période

Les effectifs d'actifs cotisant aux régimes des industries électriques et gazières (IEG), de la SNCF et de la RATP resteraient inchangés sur la période d'étude.

Régimes dont les effectifs cotisants évoluent comme l'emploi total

Les actifs cotisant aux caisses de retraite des clercs et des employés de notaire (CRPCEN), des professions libérales (CNAVPL), des professions industrielles et commerciales (ORGANIC) ainsi qu'au régime des artisans (CANCAVA) connaîtraient une évolution identique à celle de l'ensemble de la population active occupée.

Régimes dont les effectifs cotisants évoluent à un rythme supérieur à l'emploi total

Dans un contexte de décentralisation et sur la base de perspectives d'intégration de personnel dans la fonction publique territoriale, l'hypothèse retenue est une augmentation des effectifs cotisants à la CNRACL à un rythme plus soutenu que l'emploi total.

L'évolution des effectifs cotisant à la CNAV, à l'ARRCO et à l'AGIRC est obtenue par solde entre la croissance de l'emploi total et la somme des évolutions des effectifs cotisants des autres régimes, avec, pour l'AGIRC, une pondération (croissante au fil du temps) reflétant l'évolution du taux d'encadrement. Les effectifs de ces régimes augmenteraient davantage que l'emploi total, traduisant le développement de l'emploi salarié privé.

b) Les rapports démographiques

L'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses du baby-boom, conjuguée à la poursuite de l'allongement de l'espérance de vie aux âges élevés, conduirait sur la période de projection à une hausse importante des effectifs de retraités dans la plupart des régimes¹⁷.

Dans la plupart des régimes, en conséquence, le rapport entre le nombre des cotisants et celui des retraités¹⁸ baisserait fortement à l'horizon 2050. En particulier, entre 2003 et 2050, il serait divisé par un peu plus de deux pour la CNAV, l'ARRCO, l'AGIRC et le régime des fonctionnaires de l'Etat, et par trois pour la CNRACL. En 2050, il y aurait 7 à 9 cotisants pour 10 retraités dans la plupart des régimes, voire moins notamment dans des régimes où la durée moyenne de carrière est courte (CANCAVA, ORGANIC, IRCANTEC). Le régime des exploitants agricoles se singulariserait par une remontée sensible de son rapport démographique à partir de 2030, lequel resterait toutefois faible.

Rapport démographique corrigé

Rapport entre le nombre d'actifs et la somme du nombre de droits directs et la moitié du nombre de droits dérivés

Année	2003	2020	2050
CNAV	1,55	1,12	0,70
Salariés agricoles	0,32	0,28	0,20
ARRCO	1,80	1,32	0,89
AGIRC	2,10	1,51	0,92
IRCANTEC	1,79	0,83	0,40
FPE	1,51	0,89	0,66
CNRACL	2,70	1,51	0,89
RAFP	-	8,48	0,97
FSPOEIE	0,64	0,60	0,73
SNCF	0,69	0,74	0,80
RATP	1,31	1,06	0,83
CNIEG	1,13	0,81	0,83

¹⁷ Seuls, le régime des mines, celui des exploitants agricoles, le FSPOEIE et, dans une moindre mesure, les régimes des marins, de la banque de France et de la SNCF verraient le nombre de leurs retraités au total diminuer entre 2003 et 2050.

¹⁸ Les évolutions commentées se rapportent à celles du rapport démographique corrigé, défini comme le rapport entre le nombre d'actifs et la somme du nombre de droits directs et la moitié du nombre de droits dérivés.

Mines	0,06	0,01	0,00
ENIM	0,44	0,37	0,50
CRPCEN	0,93	0,83	0,46
Banque de France	1,15	0,68	0,97
CANCAVA	0,84	0,70	0,51
ORGANIC	0,76	0,57	0,32
CNAVPL	3,00	1,45	0,84
Exploitants agricoles	0,32	0,30	0,55
CANCAVA compl.	1,00	0,67	0,40
ORGANIC compl.	-	0,42	0,24
CNAVPL compl. (*)	3,77	1,40	1,06
Expl. agr. compl.	1,21	0,79	0,66

(*) CARCD, CARMF, CARPIMKO, CAVP

Source : COR

c) Les situations financières

Les soldes techniques

Une baisse du solde technique serait observée dans la très grande majorité des régimes entre 2003 et 2050. Tous les régimes étudiés à l'exception de la CNAVPL¹⁹ afficheraient des besoins de financement en 2050.

Soldes techniques

(besoin de financement si solde négatif, excédent si solde positif)

Année	En milliards d'euros 2003			En % du PIB		
	2003	2020	2050	2003	2020	2050
CNAV	3,7	-4,3	-52,1	0,24%	-0,19%	-1,45%
Salariés agricoles	-2,2	-2,3	-2,3	-0,14%	-0,10%	-0,06%
ARRCO	6,2	6,0	-0,0	0,40%	0,27%	-0,00%
AGIRC	0,6	-1,7	-3,1	0,04%	-0,07%	-0,09%
IRCANTEC	0,5	-0,2	-2,6	0,03%	-0,01%	-0,07%
FPE	-3,1	-17,1	-40,3	-0,20%	-0,76%	-1,13%
CNRACL	2,8	-0,5	-13,0	0,18%	-0,02%	-0,36%
FSPOEIE	-1,1	-0,9	-0,7	-0,07%	-0,04%	-0,02%
SNCF	-2,8	-3,0	-3,5	-0,18%	-0,13%	-0,10%
RATP	-0,4	-0,7	-1,4	-0,03%	-0,03%	-0,04%
CNIEG	-0,3	-1,1	-0,8	-0,02%	-0,05%	-0,02%
Mines	-1,8	-1,0	-0,1	-0,12%	-0,04%	-0,00%
ENIM	-0,9	-0,8	-0,5	-0,06%	-0,03%	-0,01%
CRPCEN	-0,1	0,0	-0,1	-0,01%	0,00%	-0,00%
Banque de France	-0,0	-0,3	-0,1	-0,00%	-0,01%	-0,00%
CANCAVA	-0,7	-0,5	-1,2	-0,05%	-0,02%	-0,03%

¹⁹ Le maintien d'excédents techniques à la CNAVPL jusqu'en 2050 résulte notamment de l'hypothèse de poursuite de la baisse du rendement du régime (valeur d'achat du point indexée sur les salaires et valeur du point indexée sur les prix). Une projection à rendement constant avec indexations sur les prix a été également réalisée ; elle conduirait à un déficit de 2 milliards d'euros en 2050.

ORGANIC	-1,3	-1,2	-1,9	-0,08%	-0,05%	-0,05%
CNAVPL	0,4	0,3	0,5	0,02%	0,01%	0,01%
Exploitants agricoles	-7,0	-5,1	-2,5	-0,45%	-0,23%	-0,07%
CANCAVA compl.	0,1	0,1	-0,3	0,00%	0,00%	-0,01%
ORGANIC compl.	0,0	0,6	0,0	0,00%	0,03%	0,00%
CNAVPL compl. (*)	0,2	-0,5	-0,5	0,01%	-0,02%	-0,01%
Expl. agr. compl.	-0,1	-0,1	-0,1	-0,01%	-0,01%	-0,00%
Ensemble	-7,4	-34,3	-127,0	-0,47%	-1,52%	-3,54%

(*) CARCD, CARMF, CARPIMKO, CAVP

Source : COR

Dans le cas du régime de la fonction publique d'Etat, le solde technique en projection est calculé, comme pour le précédent exercice du Conseil d'orientation des retraites, avec le taux de cotisation implicite à la charge de l'Etat qui permet d'équilibrer le solde technique du régime en 2000. L'effort contributif supplémentaire de l'Etat pour équilibrer les comptes du régime en 2003 n'est pas pris en compte ici²⁰, ni les efforts supplémentaires qu'il devrait être conduit à faire dans les années à venir pour continuer à équilibrer les comptes du régime, conformément à l'exposé des motifs de la loi de réforme des retraites de 2003 (voir plus loin). Moyennant cette convention de présentation, le solde technique du régime de la fonction publique d'Etat serait négatif dès le début de la période de projection et le besoin de financement se creuserait en raison notamment de l'augmentation des flux de départ à la retraite. Il représenterait 40 milliards d'euros en 2050.

Le solde technique de la CNRACL, positif jusqu'en 2018, diminuerait rapidement en raison de la forte baisse de son rapport démographique.

La CNAV dégagerait des excédents techniques jusque vers 2015²¹. Au-delà, les besoins de financement ne cesseraient d'augmenter et atteindraient -52 milliards d'euros en 2050.

Pour les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC, les soldes techniques intègrent les excédents de l'AGFF qui sont reversés aux deux régimes. Avant prise en compte de ces excédents, le besoin de financement de l'ARRCO représenterait -8,8 milliards d'euros en 2050 et celui de l'AGIRC -5,7 milliards d'euros.

Le déficit technique du régime de la fonction publique d'Etat contribuerait au déficit technique agrégé à hauteur de la moitié en 2020 et d'un tiers en 2050. En 2050, 40% du déficit agrégé proviendrait de la CNAV.

²⁰ La contribution des employeurs publics est prise en compte à son niveau de 2003 dans la maquette puisque les comptes sont équilibrés par convention à cette date.

²¹ La modélisation est faite avec des hypothèses de long terme. Sur la période récente, le chômage est beaucoup plus élevé que dans ce scénario et la productivité moindre, d'où des résultats sans doute négatifs pour la CNAV à court terme.

Masses financières agrégées des régimes en pourcentage du PIB

Année	2003	2020	2050
Masse des cotisations ²²	11,3%	11,2%	11,1%
Masse des prestations	11,8%	12,6%	14,7%
Solde technique	-0,5%	-1,5%	-3,5%

Source : COR

Les soldes élargis

Les soldes techniques ne donnent qu'une vision partielle de la situation financière des régimes puisqu'ils ne prennent pas en compte les transferts de compensation, les subventions et contributions complémentaires d'équilibre, les impôts et taxes affectés, les cotisations AVPF et les dépenses de gestion et d'action sociale. Les écarts entre les soldes élargis, qui intègrent tous ces éléments financiers, et les soldes techniques sont toutefois réduits au niveau de l'ensemble des régimes puisque les transferts de compensation s'annulent.

La prise en compte de toutes les dépenses et toutes les recettes des régimes conduit, par rapport à l'examen des soldes techniques, à réviser à la baisse les besoins de financement de l'ensemble des régimes d'une dizaine de millions d'euros chaque année (soit -0,4 à -0,5% du PIB). Ces derniers s'élèveraient à -23,4 milliards d'euros en 2020 (-1% du PIB) et -110,5 milliards d'euros en 2050.

Au niveau de chaque régime, la prise en compte des transferts de compensation modifie sensiblement l'analyse de la situation financière du régime. Cependant, la tendance à la réduction des disparités de situation démographique au cours du temps et la suppression de la compensation spécifique entre les régimes spéciaux à partir de 2012 conduisent globalement à réduire la valeur relative de ces flux par rapport aux masses de prestation et de cotisation.

Les transferts de compensation généralisée diminueraient globalement sur la période, sans pour autant disparaître. L'existence de régimes bénéficiant fortement des transferts, les salariés agricoles et l'ORGANIC, maintiendrait le régime général en position de débiteur, même si sa contribution diminuerait de 5,0 milliards d'euros en 2003 à 3,4 milliards d'euros en 2050. Les principaux autres contributeurs resteraient le régime des fonctionnaires de l'Etat, la CNRACL et la CNAVPL. Compte tenu de l'hypothèse de réduction progressive du taux appliqué aux transferts de la compensation spécifique jusqu'à son annulation en 2012, tous les flux de la compensation spécifique diminueraient continûment pour s'annuler à partir de 2012.

²² L'agrégation des projections des régimes fait apparaître une légère décroissance de la part de la masse des cotisations dans le PIB (-0,2 point entre 2003 et 2050). Il s'agit d'un « artefact » dû au fait que certains régimes n'ont pu caler exactement leur modèle sur l'hypothèse d'un revenu moyen par tête progressant de +1,8% par an en euros constants.

Soldes élargis

(besoin de financement si solde négatif, excédent si solde positif)

Année	En milliards d'euros 2003			En % du PIB		
	2003	2020	2050	2003	2020	2050
CNAV avant transfert	1,7	-5,6	-51,5	0,11%	-0,25%	-1,44%
Transfert chômage	-	5,6	24,5	-	+0,25%	+0,7%
CNAV après transfert	1,7	0,0	-27,0	0,11%	0,00%	-0,7%
Salariés agricoles	-0,0	-0,0	-0,8	0,00%	0,00%	0,02%
ARRCO	5,0	4,6	-1,5	0,32%	0,20%	-0,04%
AGIRC	0,3	-2,1	-3,5	0,02%	-0,09%	-0,10%
IRCANTEC	0,2	-0,5	-3,0	0,01%	-0,02%	-0,08%
FPE avant contribution	-2,1	-14,0	-35,8	-0,14%	-0,60%	-1,00%
Contribution d'équilibre (1)	+2,1	+14,0	+21,1	0,14%	0,60%	0,60%
FPE après contribution	0,0	0,0	-14,7	0,00%	0,00%	-0,40%
CNRACL avant contribution	-0,0	-2,0	-14,4	0,00%	-0,09%	-0,40%
Contribution des employeurs publics (1)	0,0	2,0	3,2	0,00%	0,09%	0,09%
CNRACL après contribution	0,0	0,0	-11,2	0,00%	0,00%	-0,31%
FSPOEIE	-0,9	-0,9	-0,7	-0,06%	-0,04%	-0,02%
SNCF	-0,0	-0,0	1,3	0,00%	0,00%	0,04%
RATP	0,1	-0,0	-0,3	0,01%	-0,00%	-0,01%
CNIEG	-0,3	-1,0	-0,6	-0,02%	-0,04%	-0,02%
Mines	-0,1	-0,8	-0,2	0,00%	-0,03%	-0,00%
ENIM	0,0	-0,2	0,1	0,00%	-0,01%	0,00%
CRPCEN	-0,1	0,0	-0,1	-0,00%	0,00%	-0,00%
Banque de France	-0,0	-0,3	-0,1	0,00%	-0,01%	0,00%
CANCAVA (2)	-0,4	-0,2	-1,0	-0,02%	-0,01%	-0,03%
ORGANIC (2)	-0,5	-0,2	0,4	-0,03%	-0,01%	0,01%
CNAVPL	0,0	0,0	0,3	0,00%	0,00%	0,01%
Exploitants agricoles	-0,3	-0,3	0,4	-0,02%	-0,01%	0,01%
CANCAVA compl.	0,0	0,1	-0,4	0,00%	0,00%	-0,01%
ORGANIC compl.	0,0	0,5	-0,0	0,00%	0,02%	-0,00%
CNAVPL compl. (*)	0,3	-0,5	-0,5	0,02%	-0,02%	-0,01%
Expl. agr. compl.	0,0	0,0	0,1	0,00%	0,00%	0,00%

Source : COR

(*) CARCD, CARMF, CARPIMKO, CAVP

(1) Contribution permettant d'équilibrer les comptes du régime de la fonction publique d'Etat et de la CNRACL chaque année jusqu'en 2020 (au-delà de l'effort contributif de l'année de référence 2000 pour la fonction publique d'Etat et non 2003 comme dans la maquette de la DREES). Après 2020, la contribution est supposé augmenter comme la masse salariale.

(2) Hors versements de la CSSS.

Le besoin de financement de la CNAV, après prise en compte notamment des transferts de compensation et des cotisations AVPF, s'élèverait à 5,6 milliards d'euros en 2020 (-0,25% du PIB) et 51,5 milliards d'euros en 2050 (-1,44% du PIB), avant les transferts possibles de l'assurance chômage. Il représenterait environ la moitié des besoins de financement de l'ensemble des régimes, dans l'hypothèse où l'effort contributif des employeurs publics était stabilisé à son niveau de l'année 2000. Dans l'hypothèse où ils sont maintenus dans la limite

de ce qui a été annoncé dans les documents de présentation de l'équilibre financier de la réforme, c'est à dire dans la limite de 3 points, les besoins de financement de la CNAV en 2050 représenteraient 27 milliards d'euros (-0,7% du PIB).

Si l'effort contributif des employeurs publics était stabilisé à son niveau de l'année 2000, les besoins de financement du régime de la fonction publique d'Etat et de la CNRACL représenteraient en 2020 respectivement -14,0 et -2,0 milliards d'euros (soit -0,60% et -0,09% du PIB). Les employeurs publics devraient ainsi augmenter leur contribution de l'équivalent de 0,7% du PIB pour équilibrer les comptes des régimes de fonctionnaires en 2020. Dans l'hypothèse où cet effort supplémentaire était maintenu au-delà de 2020, des besoins de financement, plus faibles, continueraient à apparaître ; ils s'élèveraient en 2050 à -14,7 milliards d'euros pour le régime de la fonction publique d'Etat et à -11,2 milliards d'euros pour la CNRACL.

Pour les autres régimes, on se contentera de faire deux observations.

Dans le cas de l'ARRCO et de l'AGIRC, ni les produits financiers des excédents de ces régimes (compte tenu du reversement des excédents de l'AGFF), ni la gestion des réserves financières existant en début de période ne sont pas pris en compte dans les projections. Ils conduiraient au moins à retarder l'apparition des besoins de financement de ces régimes.

La situation financière des régimes bénéficiant aujourd'hui d'importantes subventions doit être analysée avec une certaine prudence. Ainsi, pour la SNCF, des excédents apparaîtraient sur la deuxième moitié de la période de projection ; ils signifient non que la masse des pensions serait inférieure à la masse des cotisations mais que le taux de la subvention visant à équilibrer le régime (rapport entre la subvention et l'assiette des cotisations) pourrait être réduit par rapport à son niveau de l'année 2000. De même, les subventions apportées au régime des exploitants agricoles, qui seraient stables en euros constants en projection aux alentours de 2,5 milliards d'euros, conjuguées aux transferts de compensation conduiraient à des excédents du régime après 2040, même si les transferts de compensation diminuent très fortement et régulièrement sur toute la période de projection.

2. Les effets de la réforme de 2003 sur les projections des régimes

Pour évaluer les effets de la réforme de 2003, la plupart des régimes concernés par la réforme²³ ont réalisé une projection sous l'ancienne législation. Le scénario économique sous-jacent est celui du retour à un taux de chômage de 4,5% à partir de 2015²⁴.

²³ Parmi les régimes concernés directement ou indirectement par la réforme de 2003, seuls les régimes agricoles, la CNAVPL, le FSPOEIE et l'IRCANTEC n'ont pas réalisé de projection « avant réforme ». Par convention, dans les tableaux de synthèse, ce sont les projections « après réforme » qui sont reprises pour ces régimes.

²⁴ Pour alléger la charge de travail des régimes, seul ce scénario économique a fait l'objet d'une projection sous l'ancienne législation.

Sous cette hypothèse de taux de chômage, les effets de la réforme de 2003²⁵ sur la situation financière des régimes sont estimés en comparant les résultats des projections, dans le scénario où la réforme conduirait à un surcroît de population active d'environ +400 000 en 2050, avec ces projections réalisées sous l'ancienne législation.

Compte tenu des incertitudes relatives aux modifications de comportement d'activité liés à la réforme de 2003, les régimes concernés ont été amenés à réaliser deux autres projections sous des hypothèses alternatives de comportement d'activité, l'une selon laquelle la réforme aurait un impact double sur la population active (soit environ +800 000 personnes en 2050), l'autre selon laquelle les comportements d'activité ne seraient pas modifiés par la réforme, hormis le cas des départs anticipés pour carrière longue²⁶. La première hypothèse conduit à supposer que le recul moyen des âges de départ à la retraite lié à la réforme est le double de celui de l'hypothèse précédemment retenue (l'hypothèse « centrale »). La deuxième conduit à supposer que les âges de départ à la retraite ne sont pas modifiés par la réforme, en dehors des départs anticipés pour carrière longue. Le scénario économique sous-jacent est dans tous les cas celui du retour à un taux de chômage de 4,5% à partir de 2015.

a) Résultats agrégés des régimes

Masses financières agrégées des régimes en pourcentage du PIB, avant et après réforme des retraites de 2003

Année	Scénario	Avant réforme		Après réforme (1)	
	2003	2020	2050	2020	2050
Masse des cotisations	11,3%	11,1%	11,1%	11,2%	11,1%
Masse des prestations	11,8%	13,4%	15,9%	12,6%	14,7%
Solde technique	-0,5%	-2,4%	-4,8%	-1,5%	-3,5%
<i>En milliards d'euros</i>	-7,4	-53,7	-169,6	-34,3	-127,0

Source : COR

(1) Le solde technique ne prend pas en compte les transferts de l'assurance chômage vers la CNAV, ni les efforts supplémentaires des employeurs publics, annoncés dans l'exposé des motifs de la loi de réforme de 2003.

Selon l'agrégation des résultats des projections des régimes, la masse des prestations, évaluée à 11,8% du PIB en 2003 pour l'ensemble des régimes étudiés, serait passée à 13,4% du PIB en 2020 et 15,9% du PIB en 2050 en l'absence de réforme. La réforme de 2003, sous les hypothèses de comportement d'activité retenues ici, conduirait à ralentir cette progression puisque la masse des pensions, compte tenu de la réforme, atteindrait 12,6% du PIB en 2020 et 14,7% du PIB en 2050, soit des économies de masse de pension liées à la réforme évaluée à 0,8% du PIB en 2020 et 1,2% du PIB en 2050.

La masse des cotisations en part de PIB augmenterait très légèrement, d'environ 0,05% du PIB, à la suite de la hausse de 0,2 point en 2006 du taux de cotisation à la CNAV et dans les régimes alignés. Elle augmenterait bien davantage si l'on intégrait les transferts des excédents

²⁵ Comme il a été indiqué page 18 « Les effets de la réforme sont la somme de mesures diverses (allongement de la durée de cotisation, proratisation, changement de l'indexation pour les fonctionnaires, ...). L'ensemble de ces effets sera examiné lors de la réunion du 26 octobre. » Est examiné ici le seul effet des mesures liées à la durée de cotisation.

²⁶ Il a été demandé à tous les régimes de base concernés par la réforme de 2003 de réaliser ces variantes, sauf pour le FSPOEIE dont la mauvaise qualité des bases de données actuellement disponibles ne permettait pas de réaliser un travail suffisamment fiable en la matière.

de l'assurance chômage vers le régime général et les efforts supplémentaires des employeurs publics qui permettraient d'assurer l'équilibre financier des régimes jusqu'en 2020.

Hors ces recettes supplémentaires, le solde technique de l'ensemble des régimes étudiés après prise en compte des effets de la réforme de 2003 traduirait des besoins de financement à hauteur de 1,5% du PIB en 2020 et de 3,5% du PIB en 2050. En l'absence de la réforme, les déficits techniques auraient été plus importants de 0,9 et 1,3 point de PIB respectivement en 2020 et 2050 ; ils auraient en effet représenté 2,4% du PIB en 2020 et 4,8% du PIB en 2050. Sous les hypothèses de comportement d'activité retenues ici, la réforme de 2003 se traduirait ainsi par des gains financiers pour les régimes estimés à environ 20 milliards d'euros en 2020 et 40 milliards d'euros en 2050.

La masse des cotisations en part de PIB évolue de manière identique dans les différents scénarios d'impact de la réforme²⁷. La masse des prestations est en revanche dépendante du scénario considéré. Deux phénomènes y contribuent : un recul plus important de l'âge moyen de départ à la retraite conduit, d'une part, à une plus forte diminution du nombre de retraités et, d'autre part, à des droits supplémentaires à la retraite. A l'horizon de 2020, le premier effet relatif au nombre de retraités l'emporterait alors qu'en 2050, les deux effets auraient tendance à s'annuler.

Masses financières agrégées des régimes en pourcentage du PIB, selon l'impact de la réforme sur les comportements d'activité

Scénario d'impact de la réforme	Impact central		Impact double		Pas d'impact			
	Année	2003	2020	2050	2020	2050		
Masse des cotisations		11,3%	11,2%	11,1%	11,2%	11,1%	11,2%	11,1%
Masse des prestations		11,8%	12,6%	14,7%	12,2%	14,5%	13,0%	14,6%
Solde technique		-0,5%	-1,5%	-3,5%	-1,1%	-3,4%	-1,9%	-3,5%
<i>En milliards d'euros</i>		-7,4	-34,3	-127,0	-25,5	-123,6	-43,2	-123,3

Source : COR

(1) Le solde technique ne prend pas en compte les transferts de l'assurance chômage vers la CNAV, ni les efforts supplémentaires des employeurs publics, annoncés dans l'exposé des motifs de la loi de réforme de 2003.

Ainsi, en 2020, la masse des prestations versées par les régimes représenterait 12,2% du PIB dans l'hypothèse de recul double de l'âge moyen de départ à la retraite lié à la réforme, 12,6% du PIB dans l'hypothèse centrale de recul de l'âge moyen de départ à la retraite et 13,0% du PIB dans l'hypothèse d'absence de recul de l'âge moyen de départ à la retraite (à comparer à 13,4% du PIB, avant réforme). En 2050, elle représenterait de 14,5% à 14,7% du PIB selon les trois hypothèses (à comparer à 15,9% du PIB, avant réforme).

Le déficit technique en 2020 serait en conséquence le plus faible dans l'hypothèse de recul double de l'âge moyen de départ à la retraite lié à la réforme (-1,1% du PIB) et le plus élevé dans l'hypothèse d'absence de recul de l'âge moyen de départ à la retraite (-1,9% du PIB). Rappelons que, dans l'hypothèse centrale de recul de l'âge moyen de départ à la retraite lié à la réforme, le déficit technique représenterait -1,5% du PIB en 2020. A l'horizon 2050, le déficit technique représenterait -3,5% du PIB dans le scénario central d'impact de la réforme

²⁷ Il en serait différemment si l'on prenait en compte les transferts des excédents de l'assurance chômage vers le régime général et les efforts supplémentaires des employeurs publics permettant d'assurer l'équilibre financier des régimes jusqu'en 2020.

et dans l'hypothèse d'absence de modification de comportement, et -3,4% dans l'hypothèse d'impact double.

En comparant ces résultats à ceux du scénario sous l'ancienne législation, on en déduit une fourchette d'estimation des effets de la réforme sur le solde technique des régimes à l'horizon 2020, comprise entre 0,5% du PIB et 1,3% du PIB, soit une réduction du déficit technique agrégé par rapport au déficit qui aurait prévalu en l'absence de la réforme comprise entre environ 10 et 30 milliards d'euros.

b) Résultats détaillés par régime

Les rapports démographiques

L'analyse des projections par régime permet de préciser les effets de la réforme sur l'équilibre démographique de chaque régime.

Les effectifs de retraités dépendent directement des hypothèses de recul de l'âge moyen de départ à la retraite lié à la réforme ; plus la réforme incite les assurés à retarder leur date de départ à la retraite, plus nombre des retraités est faible.

Les effectifs de cotisants résultent des hypothèses de répartition de l'emploi global entre les actifs des différents régimes (voir en annexe) ; en particulier, pour tous les régimes concernés par la réforme excepté le régime des salariés agricoles, les effectifs de cotisants sont supposés dépendre positivement de l'emploi total²⁸ et seraient en conséquence dopés par la réforme dans l'hypothèse où cette dernière conduit à dynamiser la population active.

Rapport démographique corrigé

Rapport entre le nombre d'actifs et la somme du nombre de droits directs et la moitié du nombre de droits dérivés

Scénario selon l'impact de la réforme	Année	Avant réforme (*)		Après réforme					
		Impact central	Impact double	Pas d'impact (*)					
	2003	2020	2050	2020	2050	2020	2050	2020	2050
CNAV	1,55	1,09	0,69	1,12	0,70	1,16	0,72	1,09	0,68
Salariés agricoles	0,32	non projeté		0,28	0,20	0,28	0,20	0,27	0,20
ARRCO	1,80	1,29	0,87	1,32	0,89	1,36	0,91	1,28	0,87
AGIRC	2,10	1,46	0,90	1,51	0,92	1,55	0,94	1,46	0,90
IRCANTEC	1,79	non projeté		0,83	0,40	0,84	0,41	0,82	0,40
FPE	1,51	0,85	0,64	0,89	0,66	0,93	0,68	0,85	0,64
CNRACL	2,70	1,42	0,82	1,51	0,89	1,64	0,97	1,41	0,82
CANCAVA	0,84	0,67	0,50	0,70	0,51	0,73	0,53	0,66	0,49
ORGANIC	0,76	0,55	0,31	0,57	0,32	0,59	0,33	0,54	0,31
CNAVPL	3,00	non projeté		1,45	0,84	1,47	0,84	1,43	0,84
Exploitants agricoles	0,32	non projeté		0,30	0,55	0,32	0,57	0,29	0,54

Source : COR

²⁸ C'est explicitement le cas des régimes dont il est supposé que la part des effectifs cotisants dans l'emploi total est stable. C'est également le cas de la CNAV, de l'ARRCO et de l'AGIRC, dont les effectifs cotisants sont obtenus par solde entre l'emploi total et la somme des effectifs cotisants des autres régimes.

(*) Les départs anticipés pour carrière longue conduisent à diminuer très légèrement le rapport démographique corrigé qui aurait été observé sous l'ancienne législation.

Ainsi, le rapport démographique dépendrait positivement du recul supposé de l'âge moyen de départ à la retraite lié à la réforme sous l'effet, d'une part, de la baisse du nombre de retraités et, d'autre part, de la hausse du nombre de cotisants. La réforme, dès lors qu'elle inciterait les personnes à prolonger leur activité, conduirait donc à freiner la baisse des rapports démographiques²⁹, un peu plus fortement à l'horizon 2020 qu'à l'horizon 2050 dans la mesure où le surcroît de cotisants conduirait à un surcroît de retraités en 2050.

La sensibilité du rapport démographique à l'hypothèse d'impact de la réforme sur les comportements d'activité diffère selon les régimes en fonction des hypothèses spécifiques à chaque régime relatives aux effectifs cotisants d'une part, aux décalages d'âge dus à la réforme d'autre part.

En 2050, selon les différents scénarios envisagés d'impact de la réforme sur les comportements d'activité, le rapport démographique serait, par exemple, compris entre 0,68 et 0,72 à la CNAV, entre 0,64 et 0,68 au régime de la fonction publique d'Etat et entre 0,82 et 0,97 à la CNRACL.

La réforme inciterait en effet les fonctionnaires à reculer davantage leur date de départ à la retraite mais les effectifs de fonctionnaires de l'Etat en activité ont été supposés moins sensibles au niveau d'emploi total que les salariés du secteur privé. Par rapport aux effectifs de la CNAV, le nombre de retraités serait davantage réduit par le biais de la réforme mais le nombre de cotisants augmenterait moins. La plus forte sensibilité des résultats pour la CNRACL s'explique notamment par la plus grande féminisation de la fonction publique locale et hospitalière conjuguée à l'hypothèse d'un recul de l'âge moyen de départ à la retraite plus élevé pour les femmes.

Les soldes techniques

A l'exception de la CANCAVA et de l'ORGANIC³⁰, la réforme conduirait à améliorer sensiblement la situation financière des régimes dans les trois scénarios envisagés.

Dans l'hypothèse où la réforme ne modifie les comportements d'activité que par le biais des départs anticipés pour carrière longue, les rapports démographiques seraient quasiment identiques à partir de 2020 aux niveaux qu'ils auraient atteint en l'absence de la réforme, compte tenu à cet horizon du peu de personnes qui seraient concernées par les départs anticipés. L'amélioration du solde financier des régimes résulterait uniquement de la baisse des pensions qu'en moyenne les assurés subiraient en ne prolongeant pas leur activité à la suite de la réforme.

²⁹ A accélérer la hausse du rapport démographique du régime des exploitants agricoles en fin de période de projection.

³⁰ La mesure consistant à proratiser entre les régimes alignés le nombre de revenus annuels pris en compte pour le calcul du revenu moyen professionnel engendrerait des surcoûts à la CANCAVA et à l'ORGANIC. En effet, elle conduirait à diminuer le nombre des meilleures années prises en compte pour le calcul du revenu moyen et à augmenter significativement ce revenu moyen, compte tenu de la grande volatilité de la rémunération annuelle des commerçants et, surtout, des artisans.

Dans les deux hypothèses où la réforme inciterait les assurés à reculer leur date de départ à la retraite, celle-ci conduirait à améliorer le solde technique des régimes davantage que dans l'hypothèse où elle ne modifierait pas les comportements d'activité. Pour le régime de la fonction publique d'Etat, ce résultat ne vaudrait toutefois qu'à l'horizon 2020.

Si le recul de l'âge moyen de départ à la retraite lié à la réforme était doublé, la réforme améliorerait davantage la situation financière des régimes à l'horizon 2020. En 2050, les effets de la réforme sur le solde technique des régimes seraient en revanche du même ordre de grandeur dans les deux hypothèses de recul de l'âge moyen de départ à la retraite, sauf à la CNRACL, à l'ARRCO et à l'AGIRC dont la situation financière continuerait à être significativement meilleure dans l'hypothèse de recul double de l'âge moyen de départ à la retraite.

Il faut considérer ces résultats comme des ordres de grandeur, qui mériteront d'être précisés ultérieurement en fonction des observations statistiques.

On retiendra que l'impact de la réforme sur la situation financière des principaux régimes de base à l'horizon 2020, dans l'hypothèse centrale de comportement d'activité lié à la réforme, serait du même ordre de grandeur que ce qui avait été annoncé au moment de l'élaboration de la loi d'août 2003, un peu plus faible pour le régime de la Fonction publique d'Etat et un peu plus fort pour la CNRACL. Par rapport à la situation qui aurait prévalu en l'absence de réforme, le déficit technique en 2020 de la CNAV serait réduit de 4,9 milliards d'euros, celui du régime de la fonction publique d'Etat de 8,3 milliards d'euros et celui de la CNRACL de 3,9 milliards d'euros.

La fourchette d'estimation est cependant large puisque, selon le scénario d'impact de la réforme sur les comportements d'activité, le solde technique en 2020 de la CNAV (avant transferts de l'assurance chômage) serait compris entre -7,7 et -1,8 milliards d'euros, celui du régime de la fonction publique d'Etat entre -18,7 et -14,5 milliards d'euros et celui de la CNRACL entre -1,8 et +1,0 milliards d'euros.

Soldes techniques des régimes, avant réforme et après réforme selon l'impact de la réforme sur les comportements d'activité

En milliards d'euros 2003

Scénario selon l'impact de la réforme		Avant réforme		Après réforme					
				Impact central		Impact double		Pas d'impact	
Année	2003	2020	2050	2020	2050	2020	2050	2020	2050
CNAV (1)	3,7	-9,2	-64,2	-4,3	-52,1	-1,8	-53,1	-7,7	-53,3
Salariés agricoles	-2,2	non projeté		-2,3	-2,3	-2,3	-2,4	-2,4	-2,4
ARRCO AGFF compris	6,2	4,1	-2,9	6,0	-0,0	7,6	1,4	4,3	-1,0
AGIRC AGFF compris	0,6	-2,2	-3,6	-1,7	-3,1	-1,3	-2,7	-2,1	-3,2
IRCANTEC	0,5	non projeté		-0,2	-2,6	-0,2	-2,5	-0,3	-2,6
FPE (1)	-3,1	-25,4	-60,0	-17,1	-40,3	-14,5	-40,4	-18,7	-33,4
CNRACL (1)	2,8	-4,4	-20,9	-0,5	-13,0	1,0	-10,4	-1,8	-15,3
CANCAVA	-0,7	-0,4	-1,0	-0,5	-1,2	-0,4	-1,2	-0,6	-1,3
ORGANIC	-1,3	-1,3	-2,1	-1,2	-1,9	-1,2	-1,9	-1,4	-2,1
CNAVPL	0,4	non projeté		0,3	0,5	0,3	0,5	0,3	0,5
Exploitants agricoles	-7,0	non projeté		-5,1	-2,5	-5,0	-2,5	-5,2	-2,5

En % du PIB

Scénario selon l'impact de la réforme		Avant réforme		Après réforme					
				Impact central		Impact double		Pas d'impact	
Année	2003	2020	2050	2020	2050	2020	2050	2020	2050
CNAV (1)	0,24	-0,41	-1,82	-0,19	-1,45	-0,08	-1,46	-0,35	-1,51
Salariés agricoles	-0,14	non projeté		-0,10	-0,06	-0,10	-0,06	-0,11	-0,07
ARRCO AGFF compris	0,40	0,18	-0,08	0,27	-0,00	0,33	0,04	0,19	-0,03
AGIRC AGFF compris	0,04	-0,10	-0,10	-0,07	-0,09	-0,06	-0,08	-0,09	-0,09
IRCANTEC	0,03	non projeté		-0,01	-0,07	-0,01	-0,07	-0,01	-0,07
FPE (1)	-0,20	-1,14	-1,70	-0,76	-1,13	-0,63	-1,11	-0,84	-0,95
CNRACL (1)	0,18	-0,20	-0,59	-0,02	-0,36	0,05	-0,29	-0,08	-0,43
CANCAVA	-0,05	-0,02	-0,03	-0,02	-0,03	-0,02	-0,03	-0,03	-0,04
ORGANIC	-0,08	-0,06	-0,06	-0,05	-0,05	-0,05	-0,05	-0,06	-0,06
CNAVPL	0,02	non projeté		0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Exploitants agricoles	-0,45	non projeté		-0,23	-0,07	-0,22	-0,07	-0,23	-0,07

Source : COR

(1) Les soldes techniques ne prennent pas en compte les transferts de l'assurance chômage vers la CNAV, ni les efforts supplémentaires des employeurs publics, annoncés dans l'exposé des motifs de la loi de réforme de 2003.

Annexe 3 : La révision par rapport au premier rapport

Les projections du premier rapport (2001) étaient fondées sur des hypothèses différentes de celles qui sont retenues dans les projections actuelles, à l'exception des hypothèses démographiques.

Le tableau suivant fait apparaître les écarts d'estimation entre les projections actuelles avant réforme, issues de la maquette de la DREES, et celles qui figuraient dans le premier rapport³¹.

		2000	2003	2020	2040
Cotisations en % pib	COR 2001	12,8	12,8	12,8	12,8
	COR 2005	12,2	12,8	12,8	12,8
Dépenses en % pib	COR 2001	12,6	12,2	14,1	16,3
	COR 2005	12,4	12,8	14,5	16,7
Solde en % pib	COR 2001	0,2	0,5	-1,3	-3,5
	COR 2005	0,2	0,0	-1,7	-3,9

En 2000, le solde est excédentaire dans les deux versions à hauteur de 0,2% du PIB, bien que les cotisations et les dépenses aient été révisées. Il apparaît un écart en 2003 qui provient d'une part d'une croissance moins dynamique du PIB de 2000 à 2003 dans la version actuelle (qui augmente mécaniquement la part des pensions dans le PIB) et d'autre part d'une augmentation de la masse des cotisations qui a permis son maintien en part de PIB.

La dégradation du solde de 2003 à 2040 serait identique dans les deux versions : le solde technique diminuerait de 4 points de PIB dont environ 1,8 point entre 2003 et 2020.

La répartition entre effectifs et pension moyenne n'est pas la même dans les deux versions. La pension moyenne croît plus rapidement dans la projection actuelle mais les effectifs augmentent plus lentement. La façon dont les polypensionnés ont été pris en compte a été différente. En effet, l'évolution plus lente des effectifs dans le compte actuel de la DREES pourrait provenir d'une évolution plus rapide du nombre de polypensionnés. Cet effet jouerait dans une certaine mesure, difficile à établir, en sens inverse sur la pension moyenne. A l'horizon 2040, l'impact de la hausse de la pension moyenne plus rapide l'emporterait.

³¹ Sans prise en compte du FRR

Annexe 4 : le compte européen (à prévoir)