

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du mercredi 25 avril 2007 – 9 h 30
« Projections à long terme des systèmes de retraite : quelques
expériences étrangères (rapport pour le COR de C. Lefebvre) »

**Les exercices de projection du groupe « Vieillessement » (AWG)
du Comité de Politique Economique (CPE) de l'Union Européenne (UE)**

Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique (DGTPE)

<p style="text-align: center;">Les exercices de projection du groupe « Vieillissement » (AWG) du Comité de Politique Economique (CPE) de l'Union Européenne (UE)</p>

Dans un contexte de vieillissement de la population des pays européens, le Comité de Politique Economique, à la demande du conseil Ecofin, a mis en place un groupe de travail sur le « Vieillissement ». Celui-ci est chargé de présenter au Conseil des projections d'évolution à long terme des dépenses de retraites, santé, dépendance et plus largement de toutes les dépenses publiques liées à l'âge (éducation, chômage...). Pour la France, les projections de dépense de retraite dans ces exercices sont généralement articulées avec celles du COR, dont elles constituent des variantes, les hypothèses économiques et démographiques retenues étant différentes de celles du scénario de base du COR. Trois exercices de projections ont déjà été réalisés de cette manière. Le prochain exercice est prévu pour 2008-2009.

Cette note rappelle le cadre institutionnel dans lequel ces exercices sont réalisés, le déroulement des exercices passés, et précise le calendrier prévu pour l'exercice de 2008-2009.

I – L'exercice européen de projections à long terme de retraites s'inscrit dans le cadre des travaux du Comité de Politique Economique sur le vieillissement et la soutenabilité des finances publiques.

Le Comité de Politique Economique (CPE)

Le Comité de Politique Economique (CPE) a pour mission de contribuer à la préparation des travaux du Conseil (Ecofin) concernant la coordination des politiques économiques des Etats-membres et de l'Union Européenne (UE). Conformément à ses statuts, le CPE s'intéresse aux politiques structurelles permettant d'augmenter la croissance potentielle et l'emploi dans l'UE, en accord avec la stratégie de Lisbonne. En particulier le comité s'intéresse :

- au fonctionnement des marchés (marché des biens, marché des capitaux, marché des services et marché du travail) ;
- au rôle et à l'efficacité des services publics, ainsi qu'à la soutenabilité des finances publiques ;
- aux implications économiques des politiques transversales concernant l'environnement, la recherche & développement et la cohésion sociale.

Le CPE est composé de 2 membres par pays, généralement hauts fonctionnaires des ministères nationaux de l'économie et des finances et/ou des banques centrales nationales. La DG-ECFIN (Direction générale pour les Affaires Economiques et Financières) de la Commission Européenne et la Banque Centrale Européenne y ont également chacun 2 membres.

Le groupe « Vieillissement » (AWG) est un des groupes de travail du CPE.

Afin de mener les travaux techniques nécessaires pour asseoir ses recommandations, le CPE dispose de groupes de travail thématiques. Ces groupes sont composés de fonctionnaires des Etats-membres (issus des mêmes institutions). Le secrétariat est assuré par la DG-ECFIN.

En particulier, un groupe de travail, nommé « Ageing Working Group » (AWG) ou groupe « vieillissement », est chargé d'examiner les conséquences économiques et budgétaires du

vieillesse des populations des Etats-membres. Ce groupe élabore des projections à long terme des dépenses publiques liées au vieillissement.

II – Le groupe « vieillissement » (AWG) a déjà réalisé trois exercices de projection. Le prochain est prévu pour 2009.

L'AWG a déjà réalisé trois exercices de projections, publiés en 2001, 2003 et 2006. Ces exercices sont liés aux exercices de projection démographique d'Eurostat, l'institut statistique de l'UE : à partir des projections triennales d'Eurostat, l'AWG publie tous les 3 ans des projections de dépenses.

Le premier exercice de projection (2001)

Le premier exercice de projection couvrait la période 2000-2050 (seulement 2040 pour la France), pour l'UE, restreinte alors à 15 Etats-membres. Les dépenses projetées comprenaient les dépenses de retraite, de santé et de dépendance.

Le scénario démographique reposait sur des projections d'Eurostat. Les hypothèses économiques étaient définies par l'AWG et validées par le CPE. Afin de prendre en compte les spécificités nationales des systèmes de retraite, les projections de pensions étaient réalisées par les Etats-membres. A l'inverse, la DG-ECFIN avait réalisé les projections des dépenses de santé et de dépendance.

Le deuxième exercice de projection (2003)

Cet exercice était essentiellement une actualisation de celui de 2001. A noter que les dépenses d'éducation et les prestations chômage¹ sont désormais également projetées. La plupart des pays ont actualisé leurs projections de dépenses de retraite, pour prendre en compte le cas échéant les réformes adoptées entre temps. En particulier, dans le cas de la France, cet exercice prenait déjà en compte les effets de la réforme Fillon de 2003.

Les hypothèses économiques ont cherché à être plus comparables qu'en 2001 entre les pays. En particulier, les projections d'offre de travail et d'emploi n'ont pas été réalisées par les Etats-membres comme en 2001 mais par la DG-ECFIN, sur la base d'hypothèses discutées dans le cadre du groupe de travail.

Par ailleurs, des variantes (dites « tests de sensibilités ») ont été introduites de manière à juger de la sensibilité des résultats aux principales hypothèses retenues.

Le troisième exercice de projection (2006)

En 2003, le Conseil Ecofin a donné mandat au CPE pour présenter de nouvelles projections pour les 25 Etats-membres, couvrant les dépenses de retraite, de santé, de dépendance, d'éducation et d'allocation chômage. Comme pour les exercices précédents, ce travail reposait sur les projections démographiques d'Eurostat et les hypothèses économiques définies par l'AWG (participation au marché du travail, taux d'activité, taux de chômage, croissance de la productivité et taux d'intérêt).

Toutefois, par rapport à l'exercice de 2003, des déterminants non démographiques (demande de soins, prix des soins, ...) des dépenses de santé et de dépendance ont été pris en compte, avec en particulier une élasticité de la demande de soins aux revenus pouvant être supérieure à 1. Un grand nombre de scénarios ont été envisagés pour ces deux postes de dépenses

¹ Les prestations chômage ne sont pas directement liées à la structure démographique. Leur prise en compte vise à fournir un scénario macroéconomique global.

publiques. Pour des raisons de lisibilité, le rapport a dû retenir un scénario de référence ; mais il insiste sur l'incertitude liée aux déterminants non démographiques de ces dépenses.

Le rapport présentant les projections du groupe AWG a été adopté par l'Ecofin le 14 février 2006. Ces projections servent de base à l'appréciation de la soutenabilité des finances publiques dans le cadre du Pacte de Stabilité et de Croissance, et aux réflexions sur la modernisation du système d'assurance sociale, selon les principes définis par le sommet d'Hampton Court d'octobre 2005, la stratégie de Lisbonne et repris dans le cadre de la méthode ouverte de coordination des politiques sociales.

Le quatrième exercice de projection (2009)

Le CPE a reçu pour mandat de mettre à jour pour l'automne 2009 les projections de dépenses publiques liées au vieillissement. Ces projections continueront à servir à l'évaluation de la soutenabilité² des finances publiques et à la définition d'objectifs de moyen terme dans le cadre des Programmes de Stabilité et de Convergence des pays membres de l'UE et de la surveillance multilatérale des finances publiques.

Le groupe AWG est de nouveau chargé de la mise en œuvre de ces projections.

L'horizon des projections est porté à 2060. Celles-ci couvriront le même champ de dépenses que les projections précédentes, en incluant les 2 nouveaux Etats-membres (Bulgarie et Roumanie).

III – Les projections de pension utilisées par le groupe vieillissement sont réalisées par les Etats membres

Pour tous ces exercices, les dépenses de retraite sont réalisées par les Etats-membres de manière à pouvoir prendre en compte les spécificités nationales des systèmes d'assurance vieillesse.

Plus précisément :

1 – sur la base des premiers travaux du groupe « vieillissement », la Commission transmet aux Etats-membres un scénario démographique et économique (structure démographique, participation au marché du travail, emploi, productivité du travail, taux d'intérêt) ;

2 – à partir de ces hypothèses, les Etats-membres réalisent les projections ;

3 – les résultats sont transmis à la Commission, accompagnés d'un document présentant la méthode de projection retenue ;

4 – ces travaux sont ensuite examinés et discutés au sein du groupe de travail « vieillissement » selon un processus de *peer review*.

Dans le cas de la France, les dernières projections ont été réalisées comme des variantes des projections du COR : la maquette « tous régimes » de la DREES a permis d'adapter les projections du Conseil aux hypothèses démographiques et économiques différentes retenues dans le cadre du groupe « vieillissement » (cf. annexe).

² Elles permettent en particulier de calculer les indicateurs de soutenabilité que sont les *tax gap*, mesurés comme l'effort immédiat et pérenne (en part de PIB) qu'il conviendrait de réaliser pour que les finances publiques soient sur une trajectoire soutenable, étant données la situation initiale (dette et déficit) et les perspectives futures (impact à venir du vieillissement sur le solde public)

Le prochain exercice de projection de l'AWG ne coïncidera probablement pas avec un exercice de projection du COR. Il ne sera donc pas possible de reproduire à l'identique la méthode retenue pour l'exercice de 2006 et il importe de réfléchir dès maintenant à l'organisation de ces projections « tous régimes » à destination du groupe « vieillissement ».

IV – Le programme de travail pour les projections de 2009 (4^{ème} exercice) est déjà connu

Le programme de travail établi en vue de finaliser le rapport pour l'automne 2009 est le suivant :

PHASE 1 : phase de préparation jusqu'à juin 2008

- Plusieurs réunions et workshop pour définir les hypothèses communes de projections des dépenses liées au vieillissement
- Définition du périmètre de projection, notamment des types de dépenses projetées (santé, dépendance, retraite, ...)
- Expertise commune des modèles de projection des dépenses de retraite des différents pays
- Discussion avec Eurostat des hypothèses de projections de la population pour les différents pays

PHASE 2 : Livraison des résultats jusqu'à décembre 2008

- Mars 2008 : Livraison des projections de populations par Eurostat
- Mai-juin 2008 : livraison des projections de population active et de PIB par la Commission sur la base des hypothèses communes
- Juin-septembre 2008 : livraison par les Etats membres des projections centrales
- Octobre 2008 : Processus de *peer review* sur la base des projections centrales
- Novembre 2008 : livraison des scénarios « variants » de sensibilité
- Mi-novembre –décembre 2008 : première version du rapport

PHASE 3 : Discussion et adoption du rapport vers juin 2009

- Janvier 2009 : première discussion des résultats et du rapport
- Janvier-mars 2009 : finalisation du rapport
- Avril 2009 : discussion et approbation du rapport par le CPE
- Juin 2009 : adoption et présentation du rapport

Le programme de travail appelle deux remarques :

- l'horizon de projection est porté à 2060, ce qui diffère de l'horizon de 2050 des différentes projections des régimes français ;

- le délai entre la livraison des données de population active par Eurostat et la Commission (mai-juin 2008) et la livraison des projections de dépenses de retraite par la France (septembre 2008) est très court. Cela suppose une grande coordination au préalable entre les différents acteurs qui seraient sollicités pour permettre de respecter ce délai.

Annexe

Annexe 11 du 3^{ème} rapport du COR de mars 2006 (*Retraites : perspectives 2020 et 2050*)

Le groupe de travail « Vieillesse » mandaté par le Comité de politique économique a mené un exercice de projection des retraites à l'échelle européenne. Pour la France, la décision a été prise d'articuler cet exercice avec celui du Conseil d'orientation des retraites, réalisé au niveau national.

La projection européenne est fondée sur un jeu d'hypothèses spécifiques. En effet, celles-ci ont été élaborées par le groupe de travail « Vieillesse » avec une méthodologie unique pour tous les pays européens. De façon à tester la sensibilité des résultats aux hypothèses, des variantes ont été étudiées.

Cette recherche de cohérence au niveau européen s'est traduite par des scénarios différents de ceux qui ont été retenus par le Conseil. En effet, les hypothèses relatives à la démographie et aux évolutions macroéconomiques, et notamment aux taux d'activité, diffèrent sensiblement.

Le scénario de base européen sera d'abord présenté en indiquant les hypothèses sur lesquelles il est fondé ainsi que les principaux résultats. Les projections correspondant aux variantes seront ensuite décrites.

I - Scénario de base

1. Hypothèses sous-tendant la projection

1.1. Démographie

Le CPE a retenu un indice de fécondité un peu supérieur à 1,8 enfant par femme, qui est l'hypothèse de base du Conseil. Partant de 1,89 enfant par femme en 2004, il diminuerait très légèrement pour s'établir à 1,85 enfant de 2030 à 2050.

Les hypothèses de mortalité du scénario européen sont moins favorables pour les hommes et les femmes que celles retenues par le COR pour le scénario de base. Les femmes auraient ainsi une espérance de vie de 87,9 ans en 2050 contre 91 ans dans le scénario du COR. Pour les hommes, l'écart entre les deux scénarios serait un peu moins marqué : leur espérance de vie serait de 82,3 ans en 2050 selon le scénario européen contre 84,3 ans dans le scénario national. En fait, l'hypothèse européenne s'apparente à l'hypothèse de mortalité haute du Conseil (dans lequel l'espérance de vie des femmes est de 87,7 ans en 2050 et celle des hommes de 82,6 ans) sans que ces deux scénarios soient tout à fait identiques.

Le solde migratoire du scénario européen, égal à 64 000 personnes en 2004 diminuerait légèrement à 60 000 personnes en 2020 et 59 000 en 2050. L'hypothèse de base du COR correspond à un solde migratoire de 50 000 personnes par an sur toute la période de projection.

Cette différence dans les hypothèses se traduit par une population plus jeune selon le CPE, du fait d'une fécondité un peu plus élevée et d'une espérance de vie plus courte. La part des personnes de 65 ans et plus parmi les personnes de 15 ans et plus est de 20% en 2004 selon les deux scénarios. Elle progresserait à 31,7% selon le scénario européen et 34,3% selon le scénario du COR. Par rapport à la projection nationale, cet écart est de nature à alléger les dépenses de retraites et les besoins de financement, toutes choses égales par ailleurs.

12. Evolutions macroéconomiques

Les méthodes de projection des taux d'activité de la population ne sont pas les mêmes³ et elles aboutissent à des résultats très sensiblement différents. Par exemple, en 2020, le taux d'activité des personnes de 15 à 71 ans serait de près de 64% selon la méthode européenne et de 60% selon la méthode de l'INSEE. En 2050, l'écart serait de 5 points. Ces évolutions de taux d'activité prennent en compte les effets de la réforme de 2003 sur la participation des *seniors* au marché du travail.

Le scénario macroéconomique européen de base suppose que le taux de chômage se réduit jusqu'à 7% en 2015 et se maintient ensuite à ce niveau. Cette hypothèse correspond à une des hypothèses étudiées par le Conseil.

La hausse de la productivité du travail s'élèverait progressivement à partir de la faible évolution actuelle (+1,1%) pour atteindre une croissance de 1,7% à partir de 2020. Le Conseil a retenu une hausse régulière de 1,8% par an.

Au total, les hypothèses européennes sont globalement plus favorables à l'équilibre financier des régimes de retraites que les hypothèses du scénario de base du Conseil : la fécondité plus importante, l'espérance de vie plus faible, les migrations plus fortes, l'activité de la population plus élevée l'emportent sur le taux de chômage plus haut et les gains de productivité moins dynamiques.

2. Principaux résultats

L'effectif de retraités du scénario européen a été évalué à partir du scénario de base du Conseil, en tenant compte de la différence des hypothèses d'activité et de mortalité⁴. La pension moyenne est celle du scénario de base du Conseil.

La progression du nombre de cotisants serait marquée de 2003 à 2015 du fait de la hausse des taux d'activité et du recul du taux de chômage. Il y aurait 26,3 millions de cotisants en 2015 contre 24,4 millions en 2003. De 2015 à 2050, l'effectif de cotisants diminuerait lentement, comme la population active. En 2050, le nombre de cotisants serait néanmoins supérieur à celui de 2003 (25,5 millions de personnes).

Le nombre de retraités augmenterait de façon très importante jusqu'en 2040 et se stabiliserait ensuite. L'effectif de retraités atteindrait près de 20 millions de personnes en 2040 contre près de 13 millions en 2003.

³ Eurostat utilise la méthode des cohortes dans laquelle le taux d'activité d'une génération à un certain âge dépend de son taux d'activité à un âge antérieur alors que l'INSEE projette les taux d'activité par âge à l'aide d'une fonction logistique.

⁴ A partir d'un effectif identique en 2003, il a été supposé que le taux de retraités (nombre de retraités relativement au nombre des inactifs de plus de 55 ans) évoluait comme le taux de retraités du scénario de base du Conseil.

Tant les évolutions du nombre de cotisants que celles du nombre des retraités sont plus favorables à l'équilibre des régimes que celles du scénario de base du COR. Dans le scénario européen, le ratio de dépendance démographique, qui rapporte le nombre de retraités au nombre de cotisants, passerait de 53 retraités pour 100 cotisants en 2003 à 78 en 2050. Dans le scénario du Conseil, en 2050, ce ratio atteindrait 91 retraités pour 100 cotisants.

La masse des pensions rapportée au PIB, égale à 12,8% en 2003, correspondrait à 13,6% en 2020 et à 14,8% en 2050. En prenant comme point de départ une situation équilibrée en 2003, le besoin de financement correspondrait alors à -0,8 point de PIB en 2020 et à -1,9 point en 2050. L'estimation du déficit à couvrir est similaire à celle du scénario de base du COR pour 2020. En revanche, pour 2050, le besoin de financement serait nettement inférieur selon le scénario européen (-1,9 contre -3,1 points de PIB) du fait essentiellement de la plus courte espérance de vie⁵. En fait, cette estimation est peu éloignée du besoin de financement projeté par le COR avec l'hypothèse de mortalité haute (-2,3 points de PIB en 2050).

Scénario de base européen

En % du PIB	2003	2010	2020	2050
Dépenses de retraites en part de PIB	12,8	12,9	13,6	14,8
Besoin de financement en part de PIB	0,0	-0,1	-0,8	-1,9

Note : un signe moins correspond à un besoin de financement

Source : maquette DREES, 2005

II – Variantes

Cinq variantes ont été étudiées. Chaque variante se définit par le changement d'une seule hypothèse. Les hypothèses suivantes ont été modifiées :

- espérance de vie,
- taux de chômage,
- taux d'activité des salariés âgés,
- productivité (plus haute et plus basse).

1. Allongement de l'espérance de vie

L'espérance de vie des femmes serait allongée de 1,3 an en 2050 (89,2 ans contre 87,9 ans dans le scénario de base) et celle des hommes de 1,6 an (83,9 ans contre 82,3 ans). Cette augmentation ne porte cependant pas l'espérance de vie des femmes et des hommes au niveau qui a été retenu dans le scénario de base du COR (91 ans pour les femmes et 84,3 ans pour les hommes en 2050).

Le ratio de dépendance démographique augmente un peu plus que dans le scénario de base, ce qui conduit à une part des retraites dans le PIB progressivement plus importante. Par rapport au scénario de base européen, le besoin de financement serait supérieur de 0,1 point de PIB en 2020 et de 0,6 point en 2050.

2. Recul plus marqué du taux de chômage

⁵ Le taux d'activité plus élevé du scénario européen contre balance quasiment le taux de chômage et l'évolution de la productivité du travail moins favorables dans ce scénario.

Dans ce scénario, le taux de chômage se stabiliserait à 5,6% à partir de 2015 au lieu de 7% dans le scénario de base.

La croissance du PIB serait légèrement plus forte du fait de l'évolution plus favorable de l'emploi. Le besoin de financement en part de PIB serait un peu moins important, de 0,1 point en 2020 et en 2050.

3. Activité plus importante des seniors

Le taux d'activité des personnes de 55 à 64 ans serait supérieur de 5 points en 2050 à ce qu'il est dans le scénario de base (59,2% contre 54,1%).

Dans cette hypothèse, la part des retraites dans le PIB et le besoin de financement seraient réduits de 0,3 point en 2020 et en 2050.

4. Productivité du travail plus élevée

Par rapport au scénario de base, la croissance de la productivité augmenterait progressivement, l'écart atteignant 0,25 point en 2015. Le taux de croissance de la productivité convergerait vers 1,95% contre 1,7% dans le scénario de base.

La croissance du PIB serait alors plus forte, ainsi que celle des salaires. A terme, les pensions versées par personne en bénéficieraient. La résultante de ces deux effets en sens contraire sur le besoin de financement en part de PIB ne serait pas significative avant 2020 et serait relativement faible ensuite : le déficit serait réduit de 0,2 point en 2020 et de 0,4 point en 2050.

5. Productivité du travail moins élevée

Cette variante est symétrique de la variante précédente : la hausse de la productivité est réduite progressivement de 0,25 point par rapport au scénario de base. Elle atteindrait 1,45% en 2015.

Ses effets sont de même ampleur mais de sens contraire à la variante de productivité plus haute. Le besoin de financement serait accru de 0,2 point en 2020 et de 0,5 point en 2050.

Variantes
Besoin de financement

En % du PIB	2003	2010	2020	2050
Scénario de base	0,0	-0,1	-0,8	-1,9
Allongement de l'espérance de vie	0,0	-0,1	-0,9	-2,5
Taux de chômage à 5,6%	0,0	0,0	-0,7	-1,8
Activité plus importante des <i>seniors</i>	0,0	+0,1	-0,5	-1,6
Productivité du travail plus élevée	0,0	-0,1	-0,6	-1,5
Productivité du travail moins élevée	0,0	-0,1	-1,0	-2,4

Note : un signe moins correspond à un besoin de financement

Source : maquette DREES, 2005