

Projections des régimes

Données provisoires

I Les projections présentées constituent des éléments provisoires et partiels

Les données présentées ici sont provisoires, l'examen détaillé en cours est encore susceptible d'entraîner des révisions sur certaines grandeurs de tel ou tel régime. Un travail technique complémentaire est également nécessaire pour vérifier la manière dont les régimes ont pris en compte des questions telles que l'invalidité, les frais de gestion ...

La confrontation entre la somme des projections de chaque régime et les projections globales de la maquette réalisée par la DREES conduira à s'interroger sur des questions complexes. Se pose notamment la question de la cohérence entre le nombre de pensions versées, le taux de pluri-pensionnés et le nombre de retraités.

En conséquence, les données pourront être rectifiées et les marges d'incertitude devront être explicitées. Ces rectifications ne devraient pas conduire à des changements majeurs sur le sens de la plupart des résultats, ni sur les analyses de sensibilité (notamment en fonction des modes d'indexation).

Par ailleurs, ces projections ont été réalisées sur la base des projections de population totale et de mortalité établies à la suite du recensement de 1990. Elles n'intègrent donc pas les révisions apportées par les nouvelles projections démographiques établies à la suite du recensement de 1999 et présentées lors d'une précédente réunion.

Ces résultats sont partiels à plus d'un titre :

- Les régimes pour lesquels de nouvelles projections sont disponibles représentent environ 96,6 % des cotisations et 93,3 % des pensions. Les résultats de certains régimes seront disponibles prochainement ; pour d'autres régimes (Mines, Ouvriers de l'État, Marins, Banque de France, CRPCEN, Cultes, régimes complémentaires des indépendants) l'option retenue dans ce premier exercice est de reprendre les projections précédentes. Pour ces régimes, on s'est appuyé sur une actualisation des précédentes projections de la commission de concertation sur les retraites de 1998-1999 (désignée ci après par le sigle CCR99 et dont les éléments figurent dans les annexes du rapport "L'avenir de nos retraites").
- Dans le but d'analyser plus précisément les évolutions des pensions moyennes, il a été demandé aux régimes de faire une distinction par sexe et de fournir des montants de pension moyenne pour les nouveaux liquidants. Ces éléments, parfois en cours de finalisation pour certains régimes, n'ont pas été encore complètement analysés et exploités.

- Les données présentées portent essentiellement sur les cotisations et les pensions. Pour passer du solde technique « (cotisations – prestations) » aux résultats des comptes des régimes, il y a lieu de tenir compte de nombreux autres flux financiers, notamment la compensation, les frais de gestion, les impôts affectés et subventions, les cotisations d'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), les soldes du FSV, de l'AGFF, les produits financiers, le versement de la CNAV au fonds de réserve des retraites et d'autres transferts. Les modalités de ce passage sont explicitées dans l'annexe jointe à la présente note à partir des éléments portant sur la seule année 2000. Ils feront l'objet de projections ultérieurement. En l'absence de ces projections complémentaires, on ne peut pas projeter le solde général de chaque régime ; en revanche on peut examiner la vitesse d'évolution du solde technique.

II Principales hypothèses et résultats

Les projections demandées aux régimes correspondent à un scénario macro-économique qui peut être qualifié de volontariste ; il ne s'agit donc pas d'une projection « centrale » . La maquette sera utilisée pour examiner d'autres projections en fonction d'autres hypothèses démographiques et économiques.

A ce scénario économique particulier, a été associé un jeu d'hypothèses afin d'explorer plus particulièrement les incidences de l'indexation sur l'équilibre des régimes et l'évolution des pensions moyennes.

Une hypothèse dite d'indexation sur les prix correspond à la poursuite des règles actuelles. Elle comprend une indexation des pensions et des salaires portés aux comptes sur les prix pour le régime général et les régimes alignés, une indexation sur les prix du salaire de référence et de la valeur du point pour l'AGIRC et l'ARRCO, une indexation sur les prix des pensions pour la fonction publique avec cependant la prise en compte de l'incidence de l'article L16 du code des pensions¹. Deux autres hypothèses ont été définies avec une indexation respectivement de 0,8% et 1,2 % en termes réels.

Avec l'hypothèse d'indexation sur les prix, les dépenses de retraites, appréciées en pourcentage du PIB, (ou points de PIB) baisseraient très légèrement d'ici 2005 pour croître ensuite, la croissance s'accroissant après 2010. Dans les deux autres hypothèses d'indexation, il n'y a pas de baisse initiale de façon significative et la croissance intervient dès 2005.

Ces indications globales recouvrent une large variété de situations des régimes. Certains régimes importants (par exemple la CNAV et l'ARRCO) pourraient être excédentaires jusqu'aux alentours de l'année 2010.

Le profil obtenu avec l'indexation sur les prix est proche des résultats présentés par la Commission de concertation sur les retraites 1998-1999 dans le scénario à 6 % de chômage. Cette proximité recouvre cependant des évolutions sensiblement différentes selon les régimes et une incertitude. Pour l'AGIRC et l'ARRCO, la nouvelle convention conclue entre les partenaires sociaux en 2001 entraîne un accroissement très significatif des dépenses. Pour la

¹ L'effet de ce dispositif, qui prévoit une incidence sur les pensions liquidées des mesures catégorielles, entraîne une progression moyenne des pensions liquidées qui a été estimée à environ 0,5% par an ; cet effet a été appliqué de façon uniforme au secteur public ; il est vraisemblable que l'effet est différencié selon les cas et pourrait être plus faible, notamment pour la CNRACL.

CNAV, les données présentées reposent sur deux hypothèses alternatives d'estimation de l'évolution de la pension moyenne ; cela correspond à une incertitude sur les conséquences de l'indexation sur cette pension moyenne, incertitude qui n'a pu être levée en l'état actuel de l'examen technique et qui nécessitera des travaux approfondis. Ces hypothèses conduisent soit à une baisse des dépenses de la CNAV soit à des résultats proches de ceux obtenus précédemment. Dans ce dernier cas, l'augmentation du total des dépenses de l'ensemble des régimes serait sensiblement plus importante.

Pensions de retraite en points de PIB, en fonction de la marge d'estimation de la pension moyenne du régime général, indexation sur les prix

	2000	2005	2010	2015	2020	2040
Hypothèse 1	11,6%	11,3%	11,8%	12,8%	13,6%	15,7%
Hypothèse 2	11,6%	11,4%	11,9%	13,0%	13,8%	16,0%

En 2000, la part des pensions dans le PIB est à un niveau (11,6%) inférieur à la part des dépenses de retraites dans le PIB en 1998 de la CCR99 (12,1%). Ceci s'explique essentiellement par deux raisons. Les résultats présentés ici correspondent aux seules pensions de retraite hors frais de gestion, minimum vieillesse, action sociale, etc. Par ailleurs la situation générale est, en 2000, plus favorable qu'en 1998, ce qui contribue à une légère diminution de la part des dépenses de retraites dans le PIB à champ identique.

Les résultats permettent aussi de mesurer l'incidence qu'auraient d'autres règles d'indexation à la fois sur les pensions moyennes des régimes et sur le poids total des pensions dans le PIB, examinés ci-dessous.

III Observations sur les tableaux récapitulatifs des soldes techniques par régime

Les régimes pour lesquels de nouvelles projections sont disponibles² représentent environ 96,6 % des cotisations et 93,3 % des pensions. Les résultats de certains régimes (EDF-GDF, RATP, ORGANIC) seront intégrés dès que possible ; pour d'autres régimes (Mines, Ouvriers de l'État, Marins, Banque de France, CRPCEN, Cultes, régimes complémentaires des indépendants), il n'a pas été demandé de nouvelles projections. Afin de présenter des résultats globaux, on a actualisé les précédentes projections de l'ensemble de ces régimes en tenant compte notamment de l'évolution des prix 1998-2000, du constat de la situation en 2000 et de la différence d'hypothèse de progression des salaires (+1,6% par an au lieu de +1,7%). L'actualisation de l'ensemble de ces régimes est présentée sur une seule ligne « Autres Régimes ».

Les soldes techniques <cotisations – prestations> sont exprimés en millions de francs 2000. Il ne faut pas oublier que le PIB exprimé en francs constants est multiplié par deux environ sur la période ; il est donc difficile de comparer directement les masses financières ; c'est pourquoi les soldes ont aussi été exprimés en pourcentage des prestations et des cotisations du régime concerné, ainsi qu'en pourcentage du PIB.

² Comme il a été indiqué plus haut, les tableaux récapitulatifs portent sur des données provisoires. Des remarques de méthode figurent dans les fiches par régime qui ont pu être établies à la date d'envoi de cette note et qui seront complétées par la suite.

Certains régimes sont structurellement déficitaires, c'est le cas notamment des agriculteurs (salariés et exploitants) en raison d'un déséquilibre de la pyramide démographique, mais c'est aussi le cas d'autres régimes spéciaux (Mines, SNCF, Marins...), en fonction de leur démographie et/ou pour d'autres raisons. Dans ces cas, le déséquilibre « (prestations – cotisations) » existe dès maintenant ; il est compensé par des transferts de compensation, des impôts affectés ou d'autres financements spécifiques sous forme de subventions ou de prise en charge du déficit (salariés agricoles). L'analyse du solde technique n'a alors de sens qu'en terme d'évolution et non de niveau.

En dehors de ces cas, même s'il existe une différence importante entre le solde technique <prestations - cotisations> et le besoin de financement après transferts et autres flux financiers, l'évolution du solde technique fournit une indication, certes grossière, sur l'importance et le calendrier des besoins de financement.

Un tableau retrace les prestations en pourcentage du PIB par régime, montrant l'importance relative de chaque régime tant en niveau qu'en évolution.

Un autre tableau fournit des données sur le rapport démographique corrigé³ ; il illustre la dégradation plus ou moins accentuée de ce ratio sur la période de projection.

IV Incidence de l'indexation

Les projections réalisées avec une indexation sur les prix correspondent à un maintien de la réglementation actuelle sur toute la période. Afin de mesurer l'incidence de l'indexation sur les équilibres financiers et les évolutions relatives des pensions moyennes⁴, deux hypothèses théoriques ont été simulées ; elles correspondent à une indexation des pensions et des salaires portés au compte⁵ sur les prix majorés de 0,8% et 1,2 %⁶. Ces taux sont à comparer au taux de 1,6% par an pour la progression du salaire brut moyen dans le scénario macro-économique de référence. Il ne s'agit pas d'une réglementation effective, et l'on n'a pas essayé de décrire une réglementation réelle correspondant à ces hypothèses : l'objet de ces variantes est de procéder à une analyse de sensibilité.

³ Ce rapport démographique corrigé rapporte le nombre d'actifs à la somme du nombre de droits directs et la moitié du nombre de droits dérivés. Cependant, pour les grands régimes « généralistes » CNAV et ARRCO, le dénominateur retrace les seuls effectifs de droits directs ; les bénéficiaires de droits dérivés étant souvent aussi des bénéficiaires de droits directs

⁴ Par ailleurs, les résultats globaux présentés ci-après seront complétés avec une distinction par sexe et une distinction entre l'évolution des pensions des nouveaux liquidants et celle des droits déjà liquidés.

⁵ Salaires portés au compte : dans les régimes en annuités, le calcul de la pension se fait sur le salaire moyen d'une partie de la carrière ; la prise en compte des salaires correspondants nécessite une actualisation qui est plus favorable si elle utilise un indice de salaire plutôt qu'un indice de prix. Pour les régimes complémentaires par points le salaire de référence et la valeur du point ont été indexés sur les prix +0,8% et +1,2% ; il en est de même pour les pensions liquidées dans le secteur public.

⁶ Cette fourchette devrait permettre les interpolations et extrapolations.

Pensions de retraite en points de PIB,
(hypothèse H1 pour la pension moyenne du régime général)

	2000	2005	2010	2020	2040	Variation 2000-2040
Indexation sur les prix	11,6%	11,3%	11,8%	13,6%	15,7%	+4,1%
Indexation sur les prix + 0,8%	11,6%	11,6%	12,4%	15,0%	18,3%	+6,7%
Ecarts	=	+0,3%	+0,6%	+1,4%	+2,6%	
Indexation sur les prix + 1,2%	11,6%	11,7%	12,8%	15,8%	20,0%	+8,4%
Ecarts par rapport à une indexation sur les prix	=	+0,4%	+1,0%	+2,2%	+4,3%	

Ces résultats globaux illustrent ainsi l'importance d'une variation des modes d'indexation. Avec l'indexation sur les prix, les résultats globaux sont voisins de ceux de la commission de concertation sur les retraites de 1998-1999 dans un scénario qui serait compris entre le scénario 2 (6% de taux de chômage en 2010) et la variante (3% de taux de chômage en 2010), même si les variations par régime sont plus sensibles. Avec une indexation différente (prix + 0,8% ou +1,2%), la part des dépenses dans le PIB est nettement plus élevée, et l'incidence double avec une indexation sur les prix plus 1,2% alors même que les salaires bruts évoluent par hypothèse de +1,6% par an.

Cependant les règles sont très différentes suivant les régimes, puisque, dans certains cas⁷, l'indexation a une incidence sur le taux de remplacement au moment du départ en retraite (régime général et alignés, régimes complémentaires par points); dans d'autres cas, l'incidence porte sur l'évolution de la retraite une fois liquidée. Les conséquences, très différentes, nécessitent donc un examen régime par régime.

Par ailleurs, pour certains régimes "de passage", l'évolution correspondante de la pension moyenne renvoie autant, sinon plus, à l'évolution de la durée d'affiliation au régime qu'à l'incidence de la réglementation. Cela concerne en particulier les régimes d'indépendants (ORGANIC, CANCAVA), la CNRACL... Les affiliés concernés sont en très grande majorité des pluri-pensionnés et il n'y a pas de relation simple et directe entre l'évolution de la pension moyenne servie par ces régimes et la retraite totale des pensionnés qui émargent pour partie à ces régimes. L'examen de ces résultats devra dans ces conditions être complété par une étude sur cas type. Quelques remarques générales peuvent cependant être tirées des résultats par régime.

Une hypothèse d'indexation sur les prix majorés de 1,2 % par an conduit dans les trois principaux régimes (CNAV, ARRCO, Fonction publique d'Etat) à une évolution de la pension moyenne légèrement plus rapide que celle du salaire brut moyen, alors même qu'il subsiste un écart de 0,4% par an entre cette indexation et le salaire brut. Ce résultat est en grande partie dû à l'accroissement des durées validées pour les carrières féminines, mais il provient aussi de phénomènes divers tels que l'historique des taux de cotisations à l'ARRCO ou un rattrapage par rapport à une période d'indexation sur les prix⁸.

⁷ C'est le cas pour tous les régimes où la pension n'est pas calculée sur le dernier salaire, mais sur le salaire moyen de carrière (régimes par points) ou sur les 25 meilleures années (CNAV et régimes alignés).

⁸ Il a été montré qu'une indexation sur les prix, si elle conduisait à une baisse de niveau du ratio pension sur salaire, aboutissait, en régime permanent, à une évolution parallèle des pensions et des salaires du fait de l'effet noria (voir note suivante pour l'effet noria et l'annexe IV du rapport de la CCR99) ; de façon symétrique, après une période d'indexation sur les prix, le retour à une indexation sur les salaires conduirait, pendant une période

Des indications sont données sur la comparaison de l'évolution du niveau moyen des pensions et des salaires bruts ; ces indications doivent être impérativement appréciées en tenant compte d'une hypothèse explicite d'évolution des taux de cotisations afin de permettre une comparaison des pensions nettes et des salaires nets. Si, dans l'hypothèse d'indexation examinée, une partie du besoin de financement était couvert par une augmentation des cotisations, cela pèserait sur la progression du salaire net et, de ce fait, augmenterait d'autant la croissance relative des pensions moyennes par rapport à celle des salaires nets.

Avec une indexation sur les prix majorés de 0,8%, soit la moitié du taux de croissance du salaire brut, on obtient, pour le régime général et l'ARRCO, une évolution de la pension moyenne inférieure au salaire brut, mais s'en rapprochant de façon très significative. De même que précédemment, l'écart entre cette évolution de la pension moyenne et celle du salaire brut ne peut être apprécié qu'en fonction d'hypothèse(s) complémentaire(s) sur l'évolution des taux de cotisations. Le besoin de financement supplémentaire associé est très important, supérieur à la moitié du besoin de financement correspondant à une indexation sur les prix.

Par ailleurs, on retrouve les résultats antérieurs qui montrent que, même avec une indexation stricte sur les prix, la pension moyenne augmente en francs constants, à la fois par l'effet noria⁹ et pour des raisons historiques (augmentation de l'activité féminine notamment).

V Ecarts par rapport aux projections antérieures

Il est utile de récapituler les principaux facteurs de changement par rapport aux projections présentées par la Commission de concertation sur les retraites de 1999, dans un scénario qui serait compris entre 6 et 3% de chômage en 2010.

- Prise en compte de la réalité des évolutions de 1998 à 2000 qui sont plus favorables que dans l'ensemble des scénarios étudiés, calage sur les données de 2000, et prise en compte des évolutions déjà connues sur 2000-2001 (revalorisation des retraites, effectifs de certains régimes).
- Changement d'hypothèses pour les effectifs cotisants et le salaire moyen par tête.
- Changement de réglementation en ce qui concerne l'AGIRC et de l'ARRCO.
- Modifications dans les modes de projections effectuées par plusieurs régimes. Ces modifications peuvent porter sur différents facteurs : réexamen de certaines répartitions ou profils (âges d'entrée, durée de stage dans le régime, âges de sortie), réexamen de certaines méthodes telles que l'estimation de l'évolution de la pension moyenne (régime général). Ces modifications sont en cours d'évaluation.

intermédiaire, à une majoration du ratio pension sur salaire, avant de déboucher sur une évolution parallèle de la pension moyenne et du salaire en régime permanent.

⁹ Quel que soit le mode d'indexation, en régime permanent, la séquence des salaires servant au calcul de la pension se décale d'une génération à l'autre de façon parallèle au salaire moyen ; aussi, à la liquidation, les nouvelles pensions progressent d'une génération à l'autre comme le salaire moyen, c'est l'effet noria ; en cas de changement de mode d'indexation il y a une période transitoire où la progression est intermédiaire entre la progression du salaire moyen et l'indice de référence (voir notamment l'annexe IV du rapport de la CCR99)

- Le champ des dépenses analysées diffère ; les résultats présentés ici correspondent aux seules pensions, à l'exclusion des frais de gestion, du minimum vieillesse et de l'action sociale notamment.

Précisons enfin que les fiches sur l'AGIRC et l'ARRCO retracent les écarts par rapport aux projections réalisées par les régimes dans le cadre des négociations les concernant.

ANNEXE

Modalités de passage du solde technique < cotisations - prestations > au résultat global de chaque régime

Pour passer du solde technique <cotisations – prestations> aux résultats des comptes des régimes, il y a lieu de tenir compte de nombreux autres flux financiers, notamment la compensation, la prise en charge par la CNAV du déficit des salariés agricoles, les frais de gestion, les impôts et taxes affectés, les subventions, les cotisations AVPF, les soldes du FSV, de l'AGFF, les produits financiers et le versement de la CNAV au fonds de réserve des retraites. Les éléments présentés ci-dessous portent sur la seule année 2000, essentiellement sur la base des comptes détaillés par régime présentés à la commission des comptes de la sécurité sociale de Septembre 2000.

Ces éléments doivent être projetés, en plus du solde technique < cotisations - prestations > si l'on souhaite estimer l'excédent ou le déficit d'un régime à une date donnée. En l'absence de ces projections complémentaires, on ne peut pas estimer le solde du régime ; en revanche, on peut examiner la vitesse d'évolution du solde technique.

- La compensation et le taux de cotisation implicite pour la fonction publique d'État (FPE)

Le solde global des transferts de compensation est nul par définition, quand on examine la globalité des régimes. Cependant ces transferts rétroagissent sur l'appréciation de l'équilibre initial pour la fonction publique de l'État ; en effet on considère par convention que le régime est équilibré la première année, ce qui conduit à définir une cotisation implicite d'équilibre ; cette cotisation implicite d'équilibre est alors maintenue constante en taux sur toute la période. Dans les tableaux figurant dans le dossier, l'équilibre pour la fonction publique d'Etat est d'abord examiné hors compensation, avec un taux de cotisation d'équilibre équilibrant les seules prestations. Les prévisions de transferts de compensation par la commission des comptes au titre¹⁰ de 2000 représenteraient 18,6 milliards de Francs environ pour l'ensemble de la fonction publique.

Par ailleurs, comme le champ des régimes étudiés n'est pas complet, il reste un solde qui fait apparaître la compensation comme une dépense nette pour les régimes globalisés entrant dans le champ étudié ; la SEITA et l'ex-CAMR (chemins de fer secondaires) devraient recevoir près de 700 MF au titre de 2000 ; la caisse des cultes environ 1,1 milliard.

Au delà de ces effets sur l'équilibre global, la compensation a une incidence très importante sur le résultat de chaque régime, la compensation générale organisant près de 50 milliards de francs de transferts, la compensation spécifique environ 16 milliards.

- Les dépenses de gestion et d'action sociale ne donnent pas lieu à prévision pour tous les régimes ; elles représentent environ 21 milliards en 2000 pour l'ensemble des régimes, dans les comptes de la commission des comptes¹¹.

¹⁰ Il peut y avoir des écarts entre cette analyse, en terme de droits constatés, et les comptes en encaissements - décaissements qui comprennent des régularisations d'une année sur l'autre.

¹¹ Mais ces comptes ne retracent pas de frais de gestion pour la fonction publique d'État ; il faudrait en toute logique en tenir compte en dépenses et en cotisations implicites.

- Les impôts et taxes, les subventions et les cotisations AVPF (Assurance vieillesse des parents au foyer, cotisations versées par la CNAF à la CNAV) représentent au total environ 70 milliards.

En projection, deux approches sont possibles. L'une consiste à projeter chaque élément, mais cette projection est très tributaire des modalités techniques de projections ; pour les subventions (Exploitants agricoles, SNCF, Marins, Mines, ouvriers de l'État notamment) elle dépend de l'évolution du solde des régimes concernés, et donc des hypothèses techniques sur les effectifs ; pour les impôts et taxes affectés les évolutions des assiettes dépendent d'hypothèses spécifiques, des hypothèses supplémentaires sont nécessaires pour le partage de certains impôts entre les organismes destinataires ; la projection des évolutions des cotisations AVPF met en jeu encore de nouveaux éléments (natalité, interruptions d'activité et niveau de revenu). La signification des résultats devient alors problématique.

L'autre approche est fondée sur l'analyse du poids des prestations dans le produit intérieur brut. Si l'on considère que le besoin de financement correspond à l'augmentation de cette part dans le PIB, il en résulte que le financement de référence est une proportion constante du PIB. C'est le cas pratiquement pour les cotisations ; de ce fait, les autres financements sont supposés évoluer avec une importance constante dans le PIB.

- Les produits financiers représentent 4,8 milliards tous régimes en 2000 ; cela concerne essentiellement les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO.

- Les comptes incluent un versement par la CNAV de 2,9 milliards au fonds de réserve des retraites.

- La CNAV prend en charge le déficit des salariés agricoles (15 MdF).

- Une série d'autres éléments sont globalement équilibrés tous régimes. Les dépenses au titre du minimum vieillesse sont équilibrées par un transfert du FSV. Il existe d'autres transferts entre régimes notamment les transferts de cotisations (fonctionnaires avec moins de 15 ans de carrière et rachats de cotisation des contractuels titularisés). Les recettes et dépenses dans les DOM (environ 6 MdF) apparaissent globalement équilibrées. Il faut citer enfin les autres prestations (notamment l'assurance veuvage) ainsi que les dépenses et recettes diverses qui nécessiteraient un examen plus approfondi.

Enfin, le financement de certaines prestations et du fonds de réserve est tributaire de deux fonds : l'AGFF et le FSV.

En l'absence d'une projection de l'ensemble des éléments décrits ci-dessus, on ne peut assimiler le solde technique < cotisations - prestations > au résultat global de chaque régime.