

Conseil d'orientation des retraites

Réunion plénière du 10 janvier 2001

“ Prospective générale et perspectives financières ”

Outils et calendrier des projections financières

Il est proposé que le Conseil d'orientation des retraites commande des exercices de projection de la situation financière du système d'assurance vieillesse, permettant de définir des scénarios d'équilibre des régimes cohérents avec les objectifs sociaux que l'on entend leur assigner. Ces exercices devront être réalisés périodiquement. L'année 2001 sera, en conséquence, consacrée à la mise en place et au test d'outils et de méthodes qui pourront être perfectionnés ensuite.

On peut décrire la démarche proposée comme suit :

1 - Un horizon de 50 ans glissants avec un éclairage plus particulier du début de période.

L'horizon retenu pourrait être de 50 ans glissants. C'est généralement l'horizon retenu dans les comparaisons internationales. Ceci conduirait en 2000 à un horizon 2050.

Les exercices demandés devraient être détaillés année par année pour les 20 premières années, un point, tous les 5 ans par exemple, paraissant suffisant pour la suite de la période de projection.

2 - Un éventail de scénarios macro-économiques sur lesquels fonder les projections.

Il paraît souhaitable de disposer de deux ou trois scénarios macro-économiques et de quelques variantes de ces scénarios à partir desquels seront construites les projections. Il est prévu de demander la confection de ces scénarios à deux équipes, l'une de l'administration, l'autre extérieure à l'administration, à partir d'un cadrage réalisé en amont précisant le cahier des charges commun aux deux exercices et les hypothèses pour lesquelles des variantes sont souhaitées.

Ce travail devrait être prolongé par une réflexion et des évaluations, lorsqu'elles sont possibles, des effets économiques de mesures d'ajustement des régimes (recettes, âge de liquidation des pensions, montant des pensions).

3 - Des projections globales et des projections par régime.

Deux types d'outils pourraient être mis en place :

- une maquette globale intégrant dans un cadre macro-économique la projection du système d'assurance vieillesse pris comme un ensemble.
- une projection financière par régime, complétée par une projection associée des dispositifs de cessation anticipée d'activité.

3.1 - Une maquette globale

Cette maquette élaborée par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du Ministère de l'emploi et de la solidarité, en liaison avec la direction de la sécurité sociale et le Conseil d'orientation des retraites devrait permettre de déterminer en fonction des hypothèses démographiques et économiques retenues :

- les dépenses et recettes du système de retraite,
- les excédents ou besoins de financement du système exprimés en points de PIB,
- la situation moyenne comparée des retraités et des actifs à différentes échéances.

Une telle maquette permet de simuler des cheminements et variantes en fonction de changements d'hypothèses démographiques, économiques, sociales, ainsi que, dans une mesure plus grossière, de changements de réglementation. Elle fournit une appréciation de la sensibilité des résultats à des écarts portant sur les différentes variables à divers horizons. Elle permet également d'estimer dans un cadre de projection cohérent, les redéploiements éventuellement possibles à partir d'autres secteurs de la protection sociale. Elle peut enfin comporter un bouclage macro-économique au moins partiel en fonction des schémas retenus pour équilibrer les régimes.

3.2 - Des projections par régime

Il est proposé de retenir un horizon de 20 ans glissants pour cet exercice et, en conséquence, pour les données publiées par le Conseil. Ceci conduit en 2000 à un horizon 2020.

Il sera néanmoins demandé à l'ensemble des régimes de base et complémentaires des projections à 50 ans de leurs dépenses et de leurs recettes hors transferts, réalisées sur la base d'hypothèses issues des scénarios macro-économiques retenus par le Conseil.

Ceci suppose de définir un cahier des charges des projections précisant notamment les nomenclatures et le degré de détail souhaités ainsi que les indicateurs associés aux projections (âge moyen de liquidation, taux de remplacement, etc.).

Il conviendrait par ailleurs que, dans ce cadre, les régimes réalisent une évaluation de l'incidence des mesures passées et de leur montée en charge pour celles qui n'ont pas encore produit tous leurs effets.

Cet exercice devrait être complété par une projection des dispositifs de cessation anticipée d'activité (préretraites, congé de fin d'activité, chômage dispensé de recherche d'emploi...).

La consolidation des dépenses des régimes, et la projection des compensations et transferts pourraient être réalisées par la direction de la sécurité sociale et le secrétariat général du Conseil. Des outils devraient parallèlement être mis en place permettant de simuler l'impact de modifications des règles des régimes.

Ces deux derniers exercices ne seraient réalisés qu'à horizon de 20 ans.

PROJECTIONS FINANCIERES

ANNEXE

Calendrier 2001-2002

Pour définir le calendrier 2001, plusieurs éléments doivent être pris en compte :

- Si les travaux réalisés dans le cadre de la commission de concertation du plan ont permis d'améliorer la capacité des régimes à réaliser des projections, la mise en place des outils et des procédures permanentes à établir avec les régimes suppose un investissement important, difficilement réalisable dans son intégralité dans les premiers mois de 2001 ;
- un certain nombre de données importantes, telles que les nouvelles projections de population active réalisées par l'INSEE sur la base des données du dernier recensement, ne seront disponibles qu'au milieu de l'année 2001 ;
- la réflexion du Conseil doit pouvoir s'engager dès le mois d'avril sur des scénarios d'équilibre des régimes pour permettre une discussion approfondie.

Tout ceci conduit à proposer une montée en charge des travaux de projections étalée sur 2001 et 2002. Dès 2001, seraient mises en place la méthode de construction des différents scénarios économiques, la maquette globale et des projections pour les principaux régimes (CNAVTS, AGIRC, ARRCO, ORGANIC, CANCAVA, CNAVPL, exploitants agricoles, salariés agricoles, fonction publique, CNRACL, IRCANTEC, SNCF, IEG). En 2002, ces travaux seraient réactualisés à partir des nouvelles projections de population active de l'INSEE et complétés par des projections pour l'ensemble des régimes obligatoires.

Pour 2001, le calendrier pourrait être le suivant :

1. Janvier – confection des scénarios économiques.

- Séance du Conseil du 10 janvier : discussion de la démarche d'ensemble de la conception des scénarios et des hypothèses pour lesquelles des variantes sont souhaitées.
- Cadrage technique des travaux des deux équipes en charge des scénarios par le secrétariat général du Conseil avec l'aide d'un groupe technique associant les experts des administrations économiques et sociales, et quelques experts extérieurs.
- Examen des scénarios par le groupe de travail du Conseil " Prospective générale et perspectives financières ", puis par le Conseil à sa séance plénière du 6 février.

2. Février-mars – projections des régimes et projection d'ensemble.

- Validation au début du mois de février par le groupe de travail du Conseil du cahier des charges des projections demandées aux régimes et des projections réalisées à partir de la maquette d'ensemble.
- Examen à la fin du mois de mars par le groupe de travail du Conseil des résultats des projections réalisées à partir de la maquette d'ensemble.

3. Avril-mai – validation des projections et discussion de scénarios d'ajustement.

- Examen des résultats des projections à la séance du Conseil du 3 avril, discussion et esquisse de scénarios d'ajustement.
- Poursuite de l'examen des scénarios d'ajustement à la séance plénière du Conseil du 2 mai.