

Sensibilité de l'équilibre des régimes de retraite aux variations des hypothèses démographiques et économiques

La présentation des conditions d'équilibre des régimes de retraite permet d'identifier trois types d'hypothèses ayant une incidence sur la constitution de ce dernier :

- hypothèses démographiques,
- hypothèses relatives à l'activité et au chômage,
- hypothèses relatives à l'évolution des revenus.

Il est nécessaire pour apprécier l'importance relative de ces hypothèses d'évaluer avec quelle ampleur et selon quel calendrier les variations possibles de chacune d'elles influent sur l'équilibre des régimes.

Remarque importante - On raisonne ici comme si ces variations étaient indépendantes. Il est cependant clair que, dans un exercice de projection, il faudrait tenir compte des effets de rétroaction des unes sur les autres que l'on est capable de mesurer. Si l'on souhaitait combiner l'effet de plusieurs variables, on ne pourrait pas additionner purement et simplement les résultats des différentes hypothèses sans tenir compte des effets de rétroaction et de la plausibilité de la combinaison de ces hypothèses.

I. Hypothèses démographiques

1) Fécondité

Le scénario de fécondité central élaboré par l'INSEE et retenu par les rapports Charpin et Teulade suppose la pérennisation du retard de fécondité aujourd'hui observé pour les jeunes générations. Or on ne peut exclure un rebond de la fécondité des jeunes générations à des âges plus tardifs. Selon le bilan démographique de 1999, l'indicateur conjoncturel de fécondité progresse légèrement : 1,77 enfant par femme en 1999 contre 1,71 en 1995. Il est trop tôt pour conclure, mais il n'est pas impossible que les plus jeunes générations aient une descendance finale assurant le renouvellement des générations.

Même si l'hypothèse de 2,1 paraît peu plausible, ceci justifie que les rapports envisagent des scénarios d'évolution des taux de fécondité compris dans une fourchette de 1,7 à 2,1. Cependant ces variantes ont un impact limité qui ne se fait sentir qu'en fin de période de projection, à partir des années 2030.

En 1995 le nombre de personnes âgées de plus de 60 ans est de 11,6 millions. De 1995 à 2020 il augmente de 5,5 millions ; de 2020 à 2040 il augmente encore d'un peu plus de 4 millions. Dans le scénario de fécondité basse (1,7), le nombre de personnes de 20 à 60 ans augmente de 0,7 millions de 1995 à 2020 et diminue de 1,5 millions de 2020 à 2040. Dans le scénario de renouvellement des générations, il augmente de 1,2 millions de 1995 à 2020 et 0,4 millions de 2020 à 2040.

Le gain procuré par le passage de 1,7 à 2,1 en termes de solde financier du système de retraite, s'il intervenait dès le début de la période, serait de l'ordre de 0,2 point de PIB en 2020 et 1 point de PIB en 2040.

2) Mortalité

Les hypothèses de mortalité aux différents âges retenues par l'INSEE prolongent les tendances passées et conduisent à une poursuite de l'accroissement de l'espérance de vie à un rythme cependant plus lent compte tenu des niveaux élevés atteints aujourd'hui, soit environ 2 mois par an.

CBS Eurostat présente différents scénarios, dont un scénario plus pessimiste selon lequel l'accroissement de l'espérance de vie serait moindre, notamment aux âges élevés, du fait du ralentissement du progrès médical, des effets de la précarité et des comportements féminins (consommation d'alcool et de tabac). Elle aboutit à un gain moyen d'espérance de vie d'environ 4 ans entre 2000 et 2040 contre 6,5 ans dans la projection de l'INSEE.

Cependant l'incidence de ces variations possibles dans l'évolution de la mortalité demeure limitée et se manifeste surtout en fin de période de projection. Elle peut être évaluée à 1,1 millions de personnes de plus de 60 ans à l'horizon 2040. Elle est encore plus modeste que l'incidence de la variation des hypothèses de fécondité.

Le gain procuré par ce changement d'hypothèses en termes de solde financier du système de retraite est de l'ordre de 0,2 point de PIB en 2020 et 0,5 en 2040.

3) Solde migratoire

L'hypothèse de solde migratoire de l'INSEE (+ 50 000 par an) largement conventionnelle, est reprise comme hypothèse centrale dans les rapports Charpin et Teulade. Elle correspond aux flux effectivement observés au cours de la période 1982-1990 et rien ne garantit qu'elle soit effectivement vérifiée à l'avenir. Cependant les évolutions récentes ne donnent aucune indication nette d'inflexion de tendance.

Les simulations réalisées par l'INSEE montrent qu'une modification du solde migratoire pourrait avoir un impact notable sur le niveau de la population active. Dans le scénario de fécondité basse, un triplement du solde migratoire (150 000 au lieu de 50 000 personnes par an) permettrait d'augmenter la population active entre 2005 et 2020 et limiterait sa diminution entre 2020 et 2040. Ceci serait vrai à condition que les flux migratoires soient majoritairement composés d'actifs ce qui n'est pas le cas actuellement. En effet, ces dernières années ils étaient composés essentiellement de femmes et d'enfants venus au titre du regroupement familial.

L'amélioration de la situation des régimes de retraite résultant d'un accroissement de l'immigration est transitoire. Lorsque les immigrés arrivent à l'âge de la retraite ils viennent grossir les rangs des pensionnés et le problème est reporté dans le temps, essentiellement au-delà de la période de projection.

Le gain procuré par le changement d'hypothèses, en termes de solde financier du système de retraite est l'ordre de 0,3 point de PIB en 2020 et 1,6 en 2040.

II. Hypothèses relatives à l'activité et au chômage

D'avantage que les hypothèses démographiques, les hypothèses d'activité et de chômage sont déterminantes pour l'équilibre des régimes de retraite. Ceci justifie que les rapports Charpin aussi bien que Teulade concentrent leurs variantes sur ces hypothèses.

1) Taux d'activité

La projection de population active de l'INSEE dite tendancielle publiée en 1996 sert de base aux deux rapports. Elle prolonge les tendances observées par le passé, à réglementation inchangée (notamment en ce concerne les dispositifs de cessation anticipée d'activité), dans un contexte de chômage élevé.

a) Taux d'activité des jeunes

Dans la projection INSEE, le taux d'activité des jeunes (15-24 ans) est quasiment stabilisé à partir de l'an 2000 à un niveau proche de 26 % ce qui correspond à une stabilisation de la durée de la scolarité faisant suite à l'augmentation continue observée au cours des dernières années.

Les variantes présentées par l'INSEE concernant ce taux d'activité sont d'une ampleur extrêmement modeste. Si le recul de l'âge d'entrée dans la vie active correspond, en effet, à une tendance structurelle liée à l'allongement de la durée des études, logique compte tenu de l'élévation continue des niveaux de qualification demandés, il comporte aussi sans doute une dimension conjoncturelle liée au niveau du chômage, susceptible d'être remise en cause dans un nouveau contexte de l'emploi. Faire la part des différents facteurs est difficile et renvoie autant à une appréciation des comportements individuels que des politiques susceptibles d'être conduites.

1 an de variation de l'âge moyen d'entrée dans la vie active correspond à environ 700 000 actifs, et à un impact de 0,3 à 0,4 point de PIB sur le solde financier du système de retraite, tout au long de la période de projection.

b) Taux d'activité des femmes

Dans la projection INSEE, les taux d'activité féminins continuent de progresser dans la prolongation des tendances passées, pour converger vers des taux très élevés (90 % pour les 25-29 ans ; 87,5 % pour les 30-49 ans et 85 % pour les 50-54 ans).

L'INSEE présente une variante "haute" dans laquelle les taux d'activité féminins convergent vers les taux observés en Scandinavie (90 % pour les 25-49 ans et 87,5 % pour les 50-54 ans). Le gain procuré par cette variante, borne supérieure des possibles, reste modeste : 200 000 actifs supplémentaires, et un impact de 0,1 point de PIB sur le solde financier du système de retraite, tout au long de la période de projection.

c) Taux d'activité des travailleurs de plus de 55 ans

La projection de l'INSEE tendancielle et à réglementation constante consolide le niveau atteint en début de période par les effectifs de préretraités et de chômeurs dispensés de recherche d'emploi (environ 220 000 préretraités et 300 000 chômeurs dispensés de recherche d'emploi). Pour le reste, elle combine une évolution tendant à l'accroissement des taux d'activité féminins après 55 ans (liée à un effet de génération) et une légère baisse des taux d'activité masculins, hors préretraités et, chômeurs dispensés de recherche d'emploi.

Compte tenu de ses hypothèses, la projection tendancielle INSEE aboutit à une quasi stabilisation du taux moyen d'activité après 55 ans à un niveau faible, de l'ordre de 13 % en moyenne.

1 an de recul de l'âge moyen de cessation d'activité correspond à une augmentation du nombre d'actifs de 650 000 (dans l'avenir compte tenu de la taille des futures générations) et à une diminution du nombre de personnes indemnisées ou pensionnées à due concurrence. Son impact sur l'ensemble des dispositifs de chômage, préretraite et retraite, peut être évalué à environ 1 point de PIB.

2) Taux de chômage

a) Effet direct d'une variation du taux de chômage

Une diminution du taux de chômage conduit mécaniquement à une augmentation du nombre des actifs occupés et donc des cotisants à due concurrence de la diminution du nombre de chômeurs, soit 250 000 par point de chômage.

Le passage d'un taux de chômage de 9 % à 6 % procure ainsi mécaniquement 750 000 cotisants supplémentaires et le passage de 9 % à 3 %, 1,5 millions cotisants supplémentaires, tout au long de la période de projection.

b) Effet indirect d'une variation du taux de chômage par augmentation du taux d'activité

Dans le rapport Charpin, on considère que la population active augmente de 0,7 point chaque fois que le chômage baisse de 1 point, par modification des comportements d'activité de femmes, de jeunes, et de travailleurs âgés inactifs incités à se présenter sur le marché du travail ou à s'y maintenir. Des variantes du rapport Lebatard portant sur les âges moyens d'entrée et de sortie d'activité correspondent à une logique analogue.

Si l'on retient les chiffrages du rapport Charpin le passage d'un taux de chômage de 9 % à 6 % procure 0,5 million d'actifs supplémentaires. Pour fixer les idées, ce chiffre est d'un ordre de grandeur comparable à celui de l'effectif des préretraités et chômeurs dispensés de recherche d'emploi. Le passage d'un taux de chômage de 9 % à 3 % procure 1 million d'actifs supplémentaires, chiffre d'un ordre de grandeur comparable à celui qui résulterait de la résorption des dispositifs de cessation anticipée d'activité, et d'une avancée d'environ 9 mois de l'âge d'entrée en activité.

L'impact d'une modification des taux de chômage sur l'équilibre des régimes de retraite est ainsi significatif : 1,2 millions de cotisants en cas de passage d'un taux de chômage de 9 % à 6 % ; 2,5 millions en cas de passage à 3 % équivalant à un impact de 1 point de PIB

sur le solde des régimes de retraite. Cet effet est un effet de court terme très sensible en début de période de projection. Cependant, une fois qu'elle est acquise, la baisse du chômage ne produit plus d'effets supplémentaires. Les marges de manoeuvre sont alors à rechercher du côté des taux d'activité des jeunes et des travailleurs âgés. Une réflexion qualitative sur l'articulation possible entre baisse du chômage et modification de la situation et des comportements des différentes catégories d'actifs reste à mener à la lumière des évolutions récentes.

III. Hypothèses relatives à l'évolution des revenus

1) Productivité et évolution des revenus

L'hypothèse de croissance de la productivité du travail de 1,7 % à 1,8 % retenue dans le rapport Charpin et le scénario central du rapport Teulade correspond à l'observation des 15 dernières années. Le rapport Teulade n'examine pas de scénario économique complet associé à une hypothèse de croissance du PIB qui pourrait résulter d'une hypothèse de productivité supérieure.

En tout état de cause, une croissance de la productivité du travail ayant pour corollaire une augmentation des salaires ne modifierait pas le besoin de financement du système d'assurance vieillesse dès lors que l'on ferait bénéficier les retraités des gains de la croissance. Ceci suppose que les pensions soient intégralement indexées sur les salaires. Ce n'est pas le cas aujourd'hui. L'indexation sur les prix en vigueur crée dès lors des marges de manoeuvre aussitôt que le pouvoir d'achat des salaires augmente¹.

Par ailleurs, la croissance de la productivité pourrait avoir pour avantage de rendre une croissance du prélèvement plus supportable pour les actifs.

2) Partage de la valeur ajoutée

Dans les différents rapports, le partage de la valeur ajoutée entre revenus du capital et revenus du travail (rémunérations directes et prestations sociales) est supposé stable. On ne développera pas ici les débats économiques susceptibles d'être conduits sur ce sujet. Il suffit de noter qu'une déformation de ce partage au bénéfice des revenus du travail a pour corollaire soit une augmentation de l'emploi soit une augmentation de la rémunération par tête du travail. La discussion des incidences sur l'équilibre des régimes de retraite de la situation de l'emploi et de l'augmentation des salaires par tête a été présentée ci-dessus. Reste la question

¹ Tant le rapport Charpin que le rapport Lebatard examinent les conséquences d'un changement des règles d'indexation. Ils examinent le coût du passage à une indexation partielle ou complète sur les salaires.

Une fois le coût du passage d'une règle à l'autre acquis, le rapport Charpin montre que, quelque soit l'index de revalorisation retenu (prix ou salaires), la masse des dépenses de pensions calculées sur la base des salaires passés évolue comme ceux-ci (du fait du renouvellement des générations).

d'une déformation qui bénéficierait durablement aux pensionnés au détriment des revenus du capital.

Conclusion

La conclusion d'un tel exercice appelle quelques remarques :

1. En premier lieu, on rappellera que le problème des retraites ne réside pas dans la difficulté d'assurer le maintien sur l'ensemble de la période de projection de pensions d'un niveau identique en francs constants à leur niveau actuel. Il est certain que ce niveau sera atteint sans réforme nouvelle. Ce qui est en jeu, c'est le niveau de vie relatif des retraités par rapport à celui des actifs.

2. En second lieu, il apparaît que les données démographiques essentielles sont déjà connues. Les variables possibles paraissent, sauf peut-être pour l'immigration, limitées ; leur effet se fait surtout sentir en fin de période. Si elles doivent être intégrées par les responsables du pilotage du système de retraite pour l'appréciation des décisions à prendre, elles peuvent difficilement être considérées comme constituant des marges de manoeuvre. En revanche, les hypothèses relatives à l'emploi et à l'activité sont déterminantes.

3. En troisième lieu, on soulignera que la validité des raisonnements est étroitement liée à la période de temps considérée. A long terme la croissance économique ne résout pas à elle seule le problème des retraites. En effet, à âge de cessation d'activité et mode de calcul des pensions inchangés, on ne peut attendre de cette croissance qu'elle parvienne à compenser les effets du doublement du nombre de retraités. En revanche, à court terme, une croissance plus forte s'accompagnant d'une baisse du taux de chômage peut améliorer significativement la situation des régimes de retraites. Mais cet effet est épuisé une fois le niveau de l'emploi stabilisé. C'est dire que l'étude des déterminants essentiels doit être complétée, dans un exercice réaliste, par celle des cheminements.

4. Il faut sans doute également rappeler que la croissance économique a aussi une importance significative sur la possibilité éventuelle d'augmenter les cotisations pour la retraite, par redéploiement d'autres cotisations ou par augmentation nette. La prudence élémentaire amène cependant à souligner que, lorsqu'on raisonne en longue période, une croissance forte et continue sur quarante ans ne peut être considérée comme une hypothèse certaine et qu'il faut intégrer au raisonnement la possibilité d'accidents conjoncturels voire d'un régime de croissance plus faible.

5. Enfin, l'exercice qui a été conduit ici est un exercice de prolongement des tendances. Nul doute que la réflexion doive aussi et très largement inclure la prise en compte de l'évolution des comportements qui peut résulter notamment de l'élévation du niveau d'éducation et de l'allongement très important, selon la plupart des prévisions, de la durée de la vie.

Données complémentaires sur les hypothèses de variation du solde migratoire (Fiche n°3)

1. Comment a été calculée l'incidence d'un passage du solde migratoire de 50 000 à 150 000 ?

- Le calcul correspond à un solde en moyenne de 150 000 personnes par an sur la période, avec une montée en charge progressive, contre 50 000 dans la projection de référence.

- Cet accroissement est supposé produire en moyenne 75 000 actifs supplémentaires par an par rapport à la projection de référence, soit 3 millions au total en 2040 s'ajoutant aux 1,4 millions déjà inclus dans la projection (à comparer à une population active de la projection centrale de 26 millions).

NB : Ces chiffres, contrairement à ce qu'indique le commentaire figurant dans la Fiche n° 3 du dossier, conduisent non pas à une stabilisation mais à un accroissement de la population active.

2. Un solde migratoire annuel moyen de 150 000 est-il envisageable sur longue période ?

a) références passées

Les études faites après les recensements de 1975, 1982 et 1990 qui ont conduit à réviser les chiffres à plusieurs reprises montrent une difficulté à estimer précisément le solde migratoire à court terme. On révisé les estimations à chaque recensement et les inflexions de conjoncture sont difficiles à apprécier d'où une difficulté à définir la tendance qui sert de référence aux projections.

Hormis les rapatriés de 1962, le solde migratoire n'a approché ou dépassé 150 000 par an sur des périodes quinquennales que deux fois depuis la guerre (en 1956-1960 et 1966-1970). Sur toutes les autres périodes il est resté inférieur à 80 000/an en moyenne. De 1946 à 1995 le solde cumulé a été de 3,5 millions de personnes auxquelles se sont ajoutés 1,5 millions de rapatriés.

b) Ceci peut conduire à considérer comme plus vraisemblable une hypothèse en variante de 100 000 qui conduit à un gain sensiblement inférieur. Pour se prononcer sur la plausibilité de flux migratoires, il faut en outre tenir compte de l'offre potentielle de migrants venant de pays étrangers (et donc de la situation de ces pays). L'impact de ces flux sur la population active et la croissance dépend en outre de leur structure par âge et du niveau de qualification des intéressés.

Ceci étant, la situation de la France dans les 40 prochaines années change sensiblement. La baisse de la fécondité pèse sur la population active potentielle. Les femmes qui constituaient une sorte de réserve de main d'œuvre ont dès maintenant des taux d'activité très élevés et, dans la projection centrale, la croissance tendancielle de ces taux est prolongée. Dans ces conditions, les marges existant pour accroître la population active résident dans les classes d'âge jeunes, âgées et dans l'immigration dans une proportion qui mérite d'être discutée.

c) Pour terminer deux points supplémentaires doivent être soulignés.

- L'augmentation du solde migratoire n'a d'effet positif sur l'équilibre des régimes de retraite que pendant une période transitoire. Cette période peut être longue dans l'hypothèse où les actifs arrivent jeunes et partent donc après un temps assez long à la retraite. Mais, à l'issue de cette transition, le paiement des retraites pèse à nouveau sur l'équilibre du système.

- Une politique de reprise d'une immigration de main d'œuvre ne peut être décidée actuellement avec l'argument essentiel qu'elle constituerait, pendant une certaine période, un élément positif pour les retraites.