

Fiche introductive

Présentation de l'exercice de projection 2005

*Le Conseil d'orientation des retraites est un organisme indépendant et pluraliste chargé de faire un diagnostic sur les régimes de retraite et des propositions.
Sa mission d'expertise, de travail commun et d'information n'inclut pas la concertation ou la négociation qui relèvent des partenaires sociaux et du Gouvernement.
Créé en mai 2000, il a vu ses missions confirmées et élargies par la loi du 21 août 2003¹.*

Dans un premier rapport publié en décembre 2001, le Conseil d'orientation des retraites a présenté des projections à long terme de l'équilibre financier des régimes de retraite, proposé des orientations pour l'avenir du système de retraites, et donné les éléments chiffrés permettant de faire des choix sur les moyens de garantir son équilibre financier et une meilleure équité entre les cotisants.

Cinq ans après son premier rapport, le Conseil réalise un nouvel exercice de projection². Le Conseil répond ainsi à l'obligation qui lui est faite par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites d'effectuer des projections au moins une fois tous les cinq ans. Par ailleurs, il a étudié, dans ce cadre, une variante *ad hoc* répondant à la demande formulée par le Comité de politique économique de l'Union européenne. Comme cela avait été le cas en 2001, les projections réalisées pour le Conseil d'orientation des retraites alimentent ainsi la contribution de la France aux travaux européens sur les retraites.

Ce rapport est consacré à la présentation et à la réflexion sur les nouvelles projections. C'est dans un autre rapport, présenté d'ici la fin de l'année, que le Conseil approfondira la réflexion sur les points qui, compte tenu des analyses faites sur les projections dans le rapport présenté aujourd'hui, lui paraissent pouvoir constituer pour 2008 des enjeux importants.

I- La méthode

La méthode d'ensemble des projections est la même qu'en 2001, même si les outils de projection utilisés par les régimes ont évolué avec la mise au point de nouveaux modèles pour le régime général et la fonction publique de l'Etat. Des projections économiques ont été demandées à la direction générale du trésor et de la politique économique du Ministère de l'économie et des finances et à l'Observatoire français des conjonctures économiques, qui ont permis au Conseil de choisir un scénario de base et des variantes. Sur cette base, une analyse des perspectives financières du système de retraite a été conduite selon deux méthodes. Une première méthode, analytique, s'appuie sur les projections réalisées par les différents régimes de retraite obligatoires, à partir des hypothèses communes fournies par le Conseil. Une deuxième méthode, synthétique, s'appuie sur la maquette globale de projection de l'équilibre du système de retraite de la direction de la recherche, de l'évaluation et des études statistiques du ministère de la santé et de la solidarité.

¹ Article L. 114.2 du code de la sécurité sociale.

² Pour une présentation de l'ensemble des activités du Conseil, voir l'annexe 5 du rapport.

Pour les besoins de l'exercice 2006, les hypothèses démographiques et économiques ont été actualisées. Par ailleurs, les effets de la réforme intervenue en août 2003 et des changements qui se sont produits depuis 2001 dans les différents régimes ont été pris en compte. Cependant, compte tenu du caractère récent de la réforme (mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier de 2004) et de sa grande progressivité, les évaluations de ses effets restent largement estimatives et prévisionnelles. Ceci explique le parti pris de présenter des fourchettes et des scénarios alternatifs concernant notamment son impact possible sur les comportements de cessation d'activité et de liquidation des pensions. Ce n'est qu'au cours des prochaines années qu'une appréciation des effets des mesures prises à partir des données constatées sera possible, permettant alors d'affiner les constats et de recalibrer les projections.

De multiples variantes ont, par ailleurs, été réalisées, permettant de tester la sensibilité des résultats à des variations dans les hypothèses démographiques, économiques ou réglementaires.

Les variantes réalisées sont analytiques, c'est-à-dire qu'elles consistent à faire varier chaque hypothèse l'une après l'autre, par rapport à un ensemble d'hypothèses constituant le scénario de base. Ceci signifie qu'il n'est pas possible d'additionner les effets de telles ou telles variantes pour en mesurer le résultat combiné. Une telle approche nécessiterait, en effet, de construire de véritables scénarios prospectifs ce que le Conseil n'a pas souhaité faire et qui n'est d'ailleurs pas davantage fait dans d'autres exercices comme ceux qui sont effectués au niveau européen.

II- Les résultats : remarques sur le scénario de base et sur les variantes

1. Le scénario de base

Dans la présentation des résultats des projections, les différentes variantes réalisées pour chacune des hypothèses sont présentées sur le même plan. Les variantes sont cependant calculées par rapport à un jeu d'hypothèses qui constitue un scénario de base sur lequel il est utile de s'arrêter. Ce scénario peut dans une approche rapide être considéré comme favorable puisqu'il comporte une hypothèse volontariste de retour à un taux de chômage de 4,5 % à partir de 2015. Un examen plus complet des différentes hypothèses en donne, cependant, une image plus nuancée.

S'agissant de la **démographie**, les hypothèses de base correspondent au scénario central actuellement retenu par l'INSEE. Elles ne sont pas très favorables aux régimes de retraite : l'hypothèse de fécondité de 1,8 enfant par femme pourrait être légèrement revue à la hausse lors de prochaines projections démographiques compte tenu des comportements de fécondité actuellement observés ; l'hypothèse de poursuite de la baisse de la mortalité aux âges élevés conduit à un très fort accroissement du nombre de personnes âgées ; enfin, le solde migratoire (+ 50 000) reste faible par rapport aux données concernant les années récentes et il pourrait aussi être revu en hausse³.

S'agissant de l'**économie**, les hypothèses de base correspondent à une situation dans laquelle des mesures significatives et des changements de comportement de grande ampleur permettraient un retour au plein emploi en 2015. Par ailleurs, les projections ne simulant pas

³ Les hypothèses démographiques du scénario de base sont moins favorables à l'équilibre des régimes que celles qui figurent dans le scénario de base européen.

les cycles économiques, on suppose un rythme de croissance de la productivité du travail égal à 1,8 % par an⁴ dès le début de la période de projection. Ces hypothèses sont, bien sûr, très favorables. Cependant, les projections supposent qu'une fois la situation de l'emploi stabilisée, la croissance suivrait celle de la productivité et de la population active, aboutissant à partir de 2015 à des taux de croissance économique modérés (de l'ordre de + 1,5 % par an).

Enfin, le choix de projections à réglementation constante conduit à bloquer en 2020 la durée d'assurance requise dans les régimes pour bénéficier du taux plein et à ne pas simuler au-delà de 2020 de mesure supplémentaire destinée à mettre en œuvre le partage des gains d'espérance de vie à 60 ans entre activité et retraite, alors que ces gains sont supposés se poursuivre au-delà de cette date. En revanche, le choix du maintien tout au long de la période de projection d'une indexation sur les prix, alors même que le pouvoir d'achat des salaires est supposé croître de + 1,8 % par an, joue en sens inverse sur les comptes des régimes. Par ailleurs, le principe de la réglementation constante conduit à n'intégrer aucune nouvelle mesure de recette ou d'économie avant ou après 2020.

2. Les variantes

Par ailleurs, de très nombreuses variantes au scénario de base ont été réalisées et permettent d'élargir l'analyse. Elles sont, pour la réflexion sur l'avenir du système de retraite, aussi importantes que le scénario de base.

Au total, il serait hasardeux de vouloir qualifier d'optimiste ou de pessimiste l'ensemble de l'exercice conduit pour le Conseil d'orientation des retraites, compte tenu de la diversité des hypothèses étudiées et du fait que celles-ci jouent dans des sens très variables sur les comptes des régimes.

L'approche extrêmement ouverte retenue fournit pour le débat des éléments sinon complets, du moins consistants, et le Conseil souhaite que le rapport soit utilisé comme tel.

III- Plan du rapport

Dans une première partie, le rapport présente les évolutions de la réglementation des régimes intervenues depuis le dernier rapport du Conseil d'orientation des retraites du printemps 2004, ainsi que les initiatives engagées tant par les partenaires sociaux que par les pouvoirs publics pour améliorer l'emploi des seniors (Fiche n°1).

Une deuxième partie est consacrée aux hypothèses et aux diverses variantes qui ont servi de base aux projections, du point de vue démographique, économique et réglementaire (Fiche n°2).

Les résultats des projections font, enfin, l'objet de la **dernière partie** du rapport qui retrace l'évolution de la situation financière des régimes selon les différentes hypothèses retenues, après réforme. Les effets de la réforme de 2003 sur les résultats des régimes sont décrits et des indicateurs relatifs à la situation des retraités et aux âges de départ à la retraite sont présentés (Fiches n° 3 à 7).

⁴ Ce rythme est très proche et conforme à l'évolution des trente dernières années, même s'il diverge notablement de celui des dix dernières années.