

Fiche n°8

Conclusions et enseignements de l'exercice de projection

Le deuxième exercice de projection réalisé par le Conseil d'orientation des retraites a permis d'actualiser les hypothèses utilisées et de prendre en compte les effets des mesures résultant de la réforme de 2003, dont l'horizon est fixé à 2020.

Pour la période allant de 2020 à 2050, les projections n'intègrent pas de nouvelles modifications des paramètres de fonctionnement des régimes de retraite. L'exercice est, à cet égard, conventionnel. Il permet cependant d'apprécier les besoins à couvrir à un horizon de très long terme, une fois passée l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du baby boom. Il mesure l'ampleur des écarts liés aux incertitudes relatives aux évolutions démographiques et économiques.

On présentera, en conclusion, deux séries d'observations liées, les unes, à l'équilibre des réformes et, les autres, à l'évolution comparée du niveau de vie des actifs et des retraités.

I- Les besoins de financement

Les résultats présentés ont un statut assez différent selon l'horizon considéré.

Jusqu'en 2020, l'exercice intègre l'ensemble des mesures décidées en 2003. Il permet d'apprécier le chemin parcouru et celui qui reste à parcourir après la réforme. S'agissant des effets financiers de la réforme, les chiffres réalisés donnent des résultats très voisins de ceux qui ont été présentés au moment de la réforme de 2003. Compte tenu de la date d'entrée en vigueur des mesures (au plus tôt le 1^{er} janvier 2004) et du caractère extrêmement progressif de leur montée en charge, l'appréciation de ces effets reste cependant, pour le moment, purement évaluative. Ceci justifie que diverses variantes aient été réalisées en fonction de différentes hypothèses sur les comportements de départ en retraite induits par la réforme, hypothèses entre lesquelles seules les données effectivement observées au cours des prochaines années permettront de trancher.

A l'horizon de 2020, dans toutes les variantes considérées, des besoins de financement subsistent, avant prise en compte des mesures de financement supplémentaires envisagées au moment de la réforme (hausse de cotisations vieillesse compensées par des baisses de cotisations chômage, supposant une amélioration de la situation de l'emploi, et contributions supplémentaires aux régimes de la fonction publique).

A cet horizon, les hypothèses retenues en ce qui concerne l'emploi jouent un rôle de même ampleur que les hypothèses retenues en matière de productivité, si l'on s'en tient seulement à l'impact sur le besoin de financement des régimes. Si l'on tient compte en plus des marges de manœuvres qui pourraient apparaître dans les scénarios à 4,5 % et 7 % de chômage et que l'on décide d'utiliser tout ou partie de ces marges de manœuvre à la couverture des besoins de financement, l'importance de ces hypothèses de chômage apparaît alors beaucoup plus déterminante. Elles jouent, en effet, doublement, d'une part, sur les recettes des régimes de retraite et, d'autre part, sur les marges de manœuvre apparaissant dans le cadre de l'assurance chômage et susceptibles d'être utilisées.

En outre, les allongements effectifs de durée d'activité prévus par la réforme sont plus réalistes dans une situation où l'emploi s'améliore durablement et où l'emploi des seniors évolue sensiblement.

II- La couverture des besoins de financement

La question des recettes nouvelles susceptibles d'être dégagées au bénéfice des régimes de retraite, qui se pose évidemment différemment selon le contexte économique, reste, par ailleurs, en toute hypothèse, un enjeu pour le moyen terme.

Il est possible que les gouvernements responsables des futures décisions décident d'utiliser d'éventuelles marges de redéploiement à la couverture de besoins autres que le financement de dépenses de retraites. Les orientations qui ont été prises à la Conférence sur les finances publiques constituent un élément nouveau qui peut avoir une incidence sur les décisions prises.

Pour la période allant de 2020 à 2050, la projection n'intègre pas de nouvelles modifications des paramètres de fonctionnement des régimes de retraite. En particulier, la durée d'assurance requise pour le taux plein est stabilisée au niveau atteint en 2020.

Pour toutes ces raisons, les mesures qui pourraient diminuer les besoins de financement doivent faire l'objet d'un examen. Le Conseil les examinera, de même qu'il examinera des questions d'équité entre les cotisants qui peuvent se trouver posées en 2008, dans son prochain rapport.

III- Les décalages d'âge de départ à la retraite et l'emploi des seniors

Les décalages d'âge de départ à la retraite dus à la réforme sont très inférieurs à l'allongement de la durée d'assurance permettant de bénéficier d'une retraite à taux plein. D'une part, la réforme comporte des mesures, telles que la baisse de la décote dans le régime général, qui contribuent à limiter le recul moyen de l'âge de départ à la retraite. D'autre part, l'effet d'un allongement de la durée d'assurance est « amorti » par les règles relatives à l'âge minimum de départ à la retraite (60 ans) et à l'âge auquel la décote est supprimée (65 ans).

Les décalages d'âge de cessation d'activité sont toutefois supérieurs aux seuls décalages d'âge de départ à la retraite dus à la réforme. Ils résultent également des décalages d'âge dus aux entrées plus tardives dans la vie active et aux effets de la politique de l'emploi, notamment des mesures prises en faveur de l'emploi des seniors.

La question de l'emploi et, plus particulièrement, de l'emploi des seniors, demeure, comme le Conseil l'a souligné à de nombreuses reprises, une question stratégique pour l'avenir des régimes de retraite. Prolongeant les mesures relatives au travail et à l'emploi qui figurent dans la loi du 21 août 2003, l'accord interprofessionnel et le plan d'action concerté pour l'emploi des seniors, arrêtés au début de l'année 2006, marquent, même si certains membres du Conseil sont réservés sur telle ou telle mesure, un tournant important et leurs résultats devront être suivis avec attention.

IV- La situation comparée des actifs et de retraités

Aussi bien à l'horizon 2020 qu'à l'horizon 2050, la situation comparée des actifs et des retraités est très sensible aux hypothèses faites sur les âges de départ en retraite et sur les règles d'indexation retenues.

Les études conduites sur quelques cas-types montrent que pour les assurés entrés tôt dans la vie active, la durée d'assurance requise pour bénéficier du taux plein permettrait des départs à 60 ans à l'horizon 2020 dans des conditions analogues à celles qui prévalaient avant la réforme. Pour certaines femmes, la baisse de la décote pourrait, d'ailleurs, leur permettre de partir avant l'âge du taux plein avec des pénalités moins fortes et donc les conduire à anticiper l'âge de leur départ à la retraite. En sens inverse, pour des assurés entrés plus tardivement dans la vie active, dont la proportion s'accroît au fil des générations du fait de l'allongement de la durée des études, le maintien du niveau de pension par rapport à une situation sans réforme est tributaire de la possibilité de décaler le moment du départ à la retraite.

Avant comme après réforme, l'hypothèse d'un maintien tout au long de la période de projection d'une indexation des pensions (et des salaires servant à leur calcul) sur les prix, couplée avec une augmentation du pouvoir d'achat des salaires, conduirait à une baisse du niveau relatif des pensions comparé à celui des salaires. Elle permettrait cependant une progression du pouvoir d'achat des pensions.

Pour toutes ces raisons, les conditions de mise en œuvre de l'allongement de la durée d'activité et les principes d'évolution des pensions relativement aux salaires sont des enjeux du débat futur sur les retraites. Les travaux du Conseil sur ces sujets devront se poursuivre, notamment dans la perspective du rendez-vous de 2008. Les constats et simulations présentés dans le présent rapport doivent, en effet, être complétés pour envisager non seulement des situations de monopensionnés ayant des carrières ininterrompues mais aussi les cas fréquents des polypensionnés et des personnes qui ont connu des aléas ou interruptions d'activité au long de leur carrière. Le débat doit se poursuivre, au sein du Conseil, sur les règles des régimes et des questions difficiles comme celles du traitement des différentes catégories d'assurés et plus particulièrement des titulaires de faibles pensions.

Le rapport présenté aujourd'hui s'appuie sur la présentation des résultats des projections et engage une première réflexion sur les questions qui pourraient être des enjeux lors de la prochaine échéance de la réforme des retraites prévue en 2008 (évolution du minimum de pension au-delà de 2008, couverture des besoins de financement, interrogations sur les régimes spéciaux...). Il doit être complété, avant la fin de l'année 2006, par un rapport approfondissant des éléments de problématique et de débat ainsi que, le cas échéant, des orientations sur ces enjeux.

La démarche retenue permettra, ainsi, de disposer en 2007 d'un ensemble de constats et d'analyses visant à éclairer le débat et à préparer les rapports et avis institutionnellement prévus pour la deuxième étape de la réforme des retraites.