

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES  
*Séance plénière du mercredi 25 avril 2007 – 9 h 30*  
« Projections à long terme des systèmes de retraite : quelques  
expériences étrangères (rapport pour le COR de C. Lefebvre) »

**Réflexions à partir du rapport au Conseil d'orientation des retraites  
de Claire Lefebvre**

**« Projections à long terme des systèmes de retraite :  
quelques expériences étrangères »**

*Note du secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites*

## **Réflexions à partir du rapport au Conseil d'orientation des retraites de Claire Lefebvre « Projections à long terme des systèmes de retraite : quelques expériences étrangères »**

### **Note du secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites**

Le Conseil d'orientation des retraites a confié en septembre 2005 une mission à Claire Lefebvre, administrateur de l'INSEE, consistant en l'étude de l'organisation dans huit pays<sup>1</sup> des exercices de projections à long terme des systèmes de retraite. Cette étude examine le champ couvert par les projections de long terme, la façon dont ces exercices sont organisés, les techniques et méthodes utilisées pour réaliser les projections et les indicateurs mis en avant dans la présentation des résultats. Ce rapport, ainsi que le précise la lettre de mission, devrait permettre au Conseil d'orientation des retraites d'engager ensuite une réflexion d'ensemble sur les enseignements à tirer pour le système français. C. Lefebvre s'y emploie à titre personnel en dernière partie de son rapport.

Le rapport a été remis au secrétariat général du Conseil en mai 2006. Les contraintes de programme de travail au second semestre de l'année 2006, notamment la préparation du quatrième rapport du Conseil, n'ont pas permis qu'il soit alors présenté en réunion plénière. Le rapport reste néanmoins d'actualité et maintenant que le deuxième exercice de projection est arrivé à son terme, avec la présentation des résultats (troisième rapport du Conseil, « Retraites : perspectives 2020 et 2050 », mars 2006) et de l'ensemble des enseignements qu'en a tirés le Conseil dans son quatrième rapport (« Retraites : questions et orientations pour 2008 », janvier 2007), la période est propice à l'examen du rapport de mission de C. Lefebvre.

L'idée de développer entre pays des échanges techniques de bonne pratique en matière de projections à long terme mérite, en tout état de cause, d'être retenue.

#### **1. L'originalité de l'organisation des exercices de projection à long terme en France**

Selon ce rapport, l'organisation des exercices de projection à long terme apparaît plutôt atypique en France, comparée à celle des pays examinés dans le cadre de la mission.

La spécificité tient à l'existence même du Conseil d'orientation des retraites dont la première mission, aux termes de la loi, est « de décrire les évolutions et les perspectives à moyen et long termes des régimes de retraite légalement obligatoires, au regard des évolutions économiques, sociales et démographiques, et d'élaborer, au moins tous les cinq ans, des projections de leur situation financière ».

La composition du Conseil permet ainsi d'associer aux travaux de projection non seulement les administrations des finances et des affaires sociales (ce qui est le cas également dans les autres pays, à des degrés variables) mais aussi les partenaires sociaux (ce qui est rare à l'étranger, exception faite de l'Espagne). Cette organisation favorise un certain consensus autour des projections, qui est, selon le rapport de C. Lefebvre, sinon supérieur à ce qui existe ailleurs, du moins très important par rapport aux autres pays. Aussi, l'indépendance du COR

---

<sup>1</sup> Allemagne, Italie, Pays-Bas, Suède, Espagne, Royaume-Uni, Etats-Unis et Canada.

est certainement un facteur essentiel pour la crédibilité des projections. La structure originale que constitue le Conseil mériterait, aux dires du rapport, d'être mieux connue à l'étranger.

De plus, contrairement à ce qui est observé dans les autres pays étudiés, les exercices de projection à long terme en France donnent un rôle très actif aux gestionnaires des régimes de retraite, qui réalisent, sur la base des hypothèses définies par le COR, les projections de long terme de leurs régimes à partir de modèles qui leur sont propres. L'intérêt de cette organisation est notamment de responsabiliser les gestionnaires des régimes de retraites dans l'élaboration des projections de long terme et de les sensibiliser ainsi davantage aux contraintes sur longues périodes, alors que leur attention est focalisée en priorité sur les problèmes de court terme.

## **2. Réflexions sur l'organisation des exercices de projection et les modèles utilisés**

Le rapport de mission pointe aussi les inconvénients d'une telle organisation, notamment l'existence de modèles disparates selon les régimes et la difficulté, qui en résulte, d'expliquer les écarts de résultats d'un exercice de projection à l'autre. Ces difficultés sont réelles et appellent de la part du secrétariat général du Conseil les observations suivantes.

- **Les exercices complets de projection tous les cinq ans, impliquant tous les régimes, devraient être complétés par des exercices intermédiaires plus légers d'actualisation des résultats**

Le périmètre des régimes participant aux exercices de projection à long terme du Conseil peut être discuté, dès lors que l'agrégation des projections de la CNAV, de l'ARRCO, de l'AGIRC et des régimes de la fonction publique (Etat et collectivités locales) devrait suffire à fixer les ordres de grandeur pour l'ensemble du système de retraite obligatoire français.

Compte tenu de la charge que représente l'exercice de projection à long terme pour les plus petits régimes et des difficultés pour le secrétariat général du Conseil de coordonner les travaux d'un grand nombre de régimes (environ vingt pour le dernier exercice), des exercices plus légers et d'actualisation des résultats, impliquant uniquement les régimes les plus importants, pourraient être réalisés entre deux exercices complets de projection. Le secrétariat général du Conseil considère en tous les cas nécessaire de maintenir à intervalle régulier (tous les cinq ans) des exercices complets impliquant les régimes de plus petite taille, afin de les responsabiliser sur les contraintes de long terme et d'entretenir leur expertise en la matière.

- **Les échanges techniques entre les régimes, avec l'appui du secrétariat général du Conseil, doivent continuer à se développer pour harmoniser davantage les pratiques en matière de projection à long terme**

Les difficultés liées à l'existence de modèles disparates conduisent à s'interroger sur la possibilité de converger vers un même type de modèle pour tous les régimes. Cette perspective se heurte notamment aujourd'hui à la disparité des bases de données des régimes, ces bases ayant été constituées à des fins de gestion et non à des fins de projection, ce qui explique par exemple la faiblesse de l'information relative aux carrières salariales dans les régimes de fonctionnaires, dont les pensions ne dépendent que du dernier traitement. Il reste qu'un effort d'harmonisation est souhaitable et que les échanges techniques entre régimes doivent être développés. C'est dans ce but que le secrétariat général du Conseil anime un

groupe de travail « Modèles de projection » qui réunit les principaux régimes de retraite et les administrations concernées.

- **Le secrétariat général du Conseil entend favoriser la coordination des travaux de projection au sein de l'administration plutôt que de construire en interne un modèle de projection**

Le rapport de mission juge plutôt négativement le fait que le secrétariat général du Conseil ne dispose pas en interne d'un modèle et doit s'appuyer, d'une part, sur les modèles des régimes, d'autre part, sur la maquette globale du système de retraite de la DREES pour les résultats agrégés. Depuis la réalisation de cette mission, la situation a évolué puisque le secrétariat général du Conseil a développé, sur le même principe que la maquette de la DREES, un outil permettant d'agréger les résultats des régimes. Il reste que cet outil est d'abord un cadre comptable et ne peut se substituer à un modèle de projection ou s'abstraire de données globales telles que celles dont dispose la DREES, à partir des échantillons inter régimes de cotisants et de retraités.

D'importants efforts de modélisation sont déployés au sein de l'administration (Budget, DGTPE, DREES, INSEE) et dans les principaux régimes de retraite (CNAV notamment). Le choix a été fait par le secrétariat général du Conseil de coordonner dans la mesure du possible ces efforts, notamment dans le cadre du groupe de travail « Modèles de projection », plutôt que de développer un nouveau modèle.

- **En complément des modèles de microsimulation, il est nécessaire de disposer de modèles globaux moins sophistiqués pour les besoins des projections à long terme**

C. Lefebvre discute dans son rapport de l'intérêt des différents types de modélisation, en particulier des modèles de microsimulation basés sur l'étude des comportements d'un échantillon d'individus. Cette discussion revêt une importance particulière dans le cas de la France où, après l'INSEE avec son modèle DESTINIE, la CNAV a réalisé d'importants investissements dans la construction de son modèle de microsimulation PRISME et des projets de ce type de modèle sont ou ont pu être envisagés à la DREES et pour le régime de la fonction publique d'Etat.

Le rapport met clairement en avant les atouts de ce type de modèle qui, appliqué aux retraites, permet des analyses détaillées des comportements de départ à la retraite et de la répartition des revenus des retraités. Le rapport souligne cependant que, dans les pays étudiés, les modèles de microsimulation sont peu utilisés en projection, compte tenu de leur complexité et de la difficulté qui en résulte d'expliquer les résultats obtenus. Ces difficultés ont en effet été rencontrées lors du dernier exercice de projection du Conseil, réalisé au cours de l'année 2005, avec le modèle de PRISME de la CNAV, difficultés renforcées par le fait que le modèle était encore en phase de test au moment de l'élaboration des projections.

Aussi, importe-t-il de développer parallèlement des modèles moins sophistiqués qui permettent de fixer les principaux ordres de grandeur. La DGTPE développe en ce sens un modèle sur la base de cas-types, désormais bien avancé. Dans cette perspective, la DREES, qui dispose aujourd'hui des bases de données les plus complètes avec les échantillons inter régimes de cotisants et de retraités, pourrait jouer un rôle central. Avant de se lancer dans l'élaboration d'un modèle de microsimulation, qui exige des investissements lourds, il

pourrait être opportun de commencer par construire un modèle plus simple, sans doute par génération et selon un degré de détail qui reste à définir.

- **Pour la suite des exercices de projection du Conseil, des indicateurs synthétiques compléteront la présentation, indispensable, des chroniques de besoins de financement futurs**

Concernant enfin la présentation des résultats des projections, C. Lefebvre met en évidence dans son rapport l'intérêt de présenter des indicateurs synthétiques traduisant la situation financière du système de retraite, tels que le *tax gap*, tout en soulignant le problème de sensibilité des résultats au choix du taux d'actualisation. L'absence de tels indicateurs dans la présentation des résultats des projections du Conseil est considérée, dans le rapport de mission, comme un point faible. Sur ce sujet, le Conseil s'est exprimé dans son quatrième rapport en janvier 2007 : « le Conseil continuera, pour la suite de ces travaux de projection, à privilégier la présentation de chroniques de besoins de financement futurs, même s'il juge intéressant de pouvoir l'enrichir par des mesures de dette ou de *tax gap* selon l'approche « en système ouvert », particulièrement adaptée au système en répartition ».