

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 17 mai 2017 à 9 h 30
« Préparation des rapports de juin et septembre 2017 »

Document n° 1
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Note de présentation générale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Préparation des rapports de juin et septembre 2017

Conformément à la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014, le Conseil d'orientation des retraites a pour mission « de produire, au plus tard le 15 juin, un document annuel et public sur le système de retraite, fondé sur des indicateurs de suivi définis par décret au regard des objectifs énoncés ».

À l'occasion de la parution des nouvelles projections démographiques et de population active de l'INSEE, le rapport annuel de juin 2017 se base sur un exercice complet de projections associant l'ensemble des régimes de retraite de base et complémentaires¹. Il s'agit d'un exercice lourd – à la fois pour les régimes qui sont sollicités pour effectuer de nombreuses projections et pour le secrétariat général du Conseil, qui en assure la coordination et la synthèse – et qui ne peut donc être réalisé tous les ans. Pour cette année, outre le rapport de juin, le COR produira en septembre un rapport thématique permettant d'exposer plus en détail – notamment régime par régime – les résultats de cet exercice complet.

Le présent dossier est consacré à la préparation de ces deux rapports.

La première partie a pour objet la présentation des différentes hypothèses sur lesquelles reposeront les rapports de juin et septembre. Il s'agit à la fois d'hypothèses relatives au cadre des projections – projections démographiques et de population active de l'INSEE, hypothèses macroéconomiques –, d'hypothèses propres à certains régimes – comme l'évolution de la part des primes à la Fonction publique – et, enfin, d'hypothèses réglementaires – avec la prise en considération en particulier du compte personnel de prévention de la pénibilité.

La seconde partie est quant à elle consacrée à l'approfondissement des indicateurs. Il est proposé de rénover le cas type de fonctionnaire de catégorie B en considérant différentes d'hypothèses d'évolution de la part de primes. Il est également proposé de considérer deux nouveaux indicateurs pour éclairer la problématique d'équité intergénérationnelle : un indicateur de rendement et un indicateur de décomposition de la durée de vie.

1. Les hypothèses des projections

1.1. Les scénarios et variantes retenus et leur construction

Le **document n° 2** présente les scénarios et variantes retenus pour l'exercice de projection, dont l'horizon est 2070.

a) Les hypothèses démographiques et de population active

Les scénarios et variantes s'appuient sur les nouvelles hypothèses de projections de l'INSEE en matière de démographie (voir la séance plénière du 25 janvier 2017) et de population active (voir les **documents n° 3 et 4**).

¹ Certains régimes, petits en termes d'effectifs, ne sont pas compris dans cet exercice : Opéra, Comédie-Française, régime des cultes, Port autonome de Strasbourg.

S'agissant des hypothèses démographiques, le scénario central – en termes de fécondité, de mortalité et de migration – est privilégié, mais deux variantes « population jeune » et « population âgée » seront également considérées dans le rapport de septembre, en distinguant les effets propres de la fécondité, de la mortalité et du solde migratoire.

S'agissant des taux d'activité, les nouvelles projections de population active, qui viennent d'être publiées par l'INSEE, affinent les effets de la réforme des retraites de 2010 sur l'activité des seniors et intègrent les effets de la réforme des retraites de 2014.

Compte tenu par ailleurs de la révision du solde migratoire (70 000 entrées nettes au lieu de 100 000 auparavant), la croissance de la population active serait moins forte entre 2021 et 2025 (0,14 % par an en moyenne contre 0,39 % auparavant) ainsi qu'à partir de 2036 (0,10 % contre 0,16 %), et plus forte entre 2026 et 2035 (0,23 % contre 0,07 %).

La population active serait *in fine* un peu moins dynamique : sa croissance serait légèrement supérieure à 7 % entre 2015 et 2060 contre 8 % dans les projections précédentes (voir le **document n° 5**).

b) Les hypothèses économiques

Les scénarios économiques servant de cadre aux projections dépendent :

- d'hypothèses de court terme (jusqu'en 2020) renvoyant à une trajectoire commune et conforme au programme de stabilité d'avril 2017 ;
- d'hypothèses de long terme de gains de productivité du travail, le taux de chômage étant quant à lui supposé tendanciellement égal à 7 % dans tous les scénarios.

In fine, le Conseil a convenu de ne conserver que quatre hypothèses de croissance annuelle de la productivité du travail à long terme (1 %, 1,3 %, 1,5 % et 1,8 %), même si le choix de l'abandon de l'hypothèse la plus haute à 2 % a fait débat.

Le **document n° 6**, réalisé par la direction générale du Trésor, décrit de manière détaillée la construction des scénarios économiques retenus pour les projections du COR.

La méthodologie consiste à projeter les évolutions futures des valeurs potentielles de l'économie – PIB potentiel et chômage structurel – et les valeurs effectives – PIB et chômage – qui peuvent s'écarter des premières en fonction des politiques économiques mises en œuvre et des cycles économiques. En pratique, il s'agit de relier les prévisions économiques de court terme du programme de stabilité aux hypothèses de long terme du COR concernant le chômage structurel et la productivité du travail. Pour ce faire, les écarts entre valeurs effectives et potentielles sont progressivement fermés à l'horizon 2025 et les grandeurs potentielles sont supposées converger vers leurs cibles de long terme à l'horizon de 15 ans (2032).

Deux variantes démographiques (« population jeune » et « population âgée ») seront également étudiées par le COR dans son rapport de septembre, avec un examen des effets séparés de la fécondité, de la mortalité et du solde migratoire. Afin de balayer un large éventail des possibles et ne pas privilégier l'un des quatre scénarios économiques, il est proposé de coupler la variante « population âgée » avec le scénario de croissance annuelle de

la productivité du travail à 1 % et la variante « population jeune » avec le scénario de croissance annuelle de la productivité du travail à 1,8 %. Ainsi, deux scénarios « extrêmes » encadrant l'éventail des possibles seront disponibles : l'un, le plus favorable, combinant une croissance forte et une population jeune ; l'autre, le plus défavorable, combinant une croissance faible et une population âgée.

c) Les hypothèses de législation

Les projections sont réalisées à législation constante et intègrent toutes les modifications législatives et réglementaires intervenues avant le 1^{er} janvier 2017. Elles comprennent ainsi les différentes mesures de la loi du 20 janvier 2014 et notamment les effets du compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P, dont la modélisation est décrite en 1.3) et ceux de la liquidation unique dans les régimes alignés (LURA).

S'agissant des régimes complémentaires (AGIRC, ARRCO et IRCANTEC), au-delà des accords en cours, l'hypothèse retenue est une stabilité du rendement. Une variante de rendement décroissant sera également analysée dans le rapport de septembre. En outre, les différentes dispositions de l'accord national interprofessionnel des régimes AGIRC et ARRCO du 30 octobre 2015 – dont les coefficients de solidarité et majorant – sont intégrées (voir le **document n° 2**).

Les pensions, les salaires portés au compte, les minima de pension et le minimum vieillesse sont supposés indexés sur les prix. Compte tenu de l'effet cumulatif important à long terme d'une telle revalorisation, une variante d'indexation des minima et du minimum vieillesse plus dynamique (sur le salaire moyen par tête ou SMPT) sera également examinée dans le rapport de septembre.

1.2. La part des primes à la Fonction publique

Dans les régimes de la Fonction publique, la pension est calculée sur la base du dernier traitement perçu durant au moins six mois et exclut donc les primes de l'assiette de calcul (hors régime additionnel, mais dont les montants de pension sont faibles par rapport à la masse totale de pensions des fonctionnaires).

Or, la part des primes dans la rémunération des fonctionnaires a fortement augmenté au cours des dernières années². Elle a par exemple crû d'environ 6 points sur les 25 dernières années pour les fonctionnaires d'État civils, s'écartant donc de l'hypothèse retenue jusqu'à présent par le COR postulant une stabilité de la part des primes en projection.

Cette évolution n'est pas sans conséquence sur les indicateurs présentés dans le rapport annuel du COR.

Tout d'abord, le taux de remplacement d'un fonctionnaire est d'autant plus faible que la part des primes est élevée en fin de carrière (voir le **document n° 9** et le paragraphe 2.1 de la présente note pour plus de détails).

² L'accord PPCR (parcours professionnels, carrières et rémunérations) prévoit toutefois une bascule d'une part de primes vers le traitement indiciaire qui conduit, à court terme, à diminuer la part des primes dans la rémunération (voir le document n° 14 de la séance du 25 mai 2016).

Par ailleurs, à rémunération totale donnée, les dépenses des régimes de la Fonction publique sont fonction de la part des primes en fin de carrière des agents en retraite (donc dans le passé) et les recettes dépendent de la part des primes des agents en activité. À rémunération totale donnée, le solde financier³ est donc différent selon l'évolution de son partage entre traitement indiciaire et primes.

Ainsi, dans le cadre des projections 2017 du COR, il est demandé pour la première fois aux régimes de la Fonction publique (régime de la fonction publique d'État, CNRACL et RAFP) de simuler une « variante primes », dans laquelle la part des primes continue à augmenter dans le futur selon la tendance observée au cours des 25 dernières années. Le **document n° 7** détaille la construction de cette variante.

1.3. La modélisation du compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P)

La réforme des retraites de 2014 a mis en place le compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P), qui vise à prévenir et réduire les situations de travail pénible.

Ce dispositif permet aux assurés salariés du secteur privé (CNAV ou MSA salariés) exposés à de telles situations de valider des points qui pourront être convertis pour suivre des formations professionnelles, passer à temps partiel sans perte de salaire, ou encore liquider plus tôt leurs droits à retraite.

Les projections présentées dans les rapports de juin et septembre intégreront pour la première fois les effets du C3P : effets sur l'âge de départ à la retraite et effets financiers. Le **document n° 8** est consacré à la présentation de la modélisation du C3P dans le modèle Prisme de la CNAV et aux premiers résultats.

Certaines des hypothèses retenues sont des hypothèses statistiques, par exemple s'agissant des risques exposition mesurés par la DARES ; d'autres sont d'ordre conventionnel s'agissant notamment du mode d'utilisation des points et leur recours pour partir à la retraite de façon anticipée.

Avec ces hypothèses, le nombre de salariés anticipant leur départ à la retraite *via* l'utilisation de leurs points pénibilité s'élèverait à 28 000 en 2030, 50 000 en 2040, 66 000 en 2050, 96 000 en 2060 et 100 000 en 2070.

³ Dans le régime de la Fonction publique de l'État, le solde est par principe nul en convention CCSS du fait de la contribution d'équilibre de l'employeur. Toutefois, le COR considère une autre convention qui fige ce taux d'équilibre à son taux en 2016 et fait évoluer les cotisations employeur comme la masse de traitement. Avec cette convention, le solde peut être négatif si le ratio (*dépenses – cotisations salariales*)/*masse des traitements* augmente par rapport à 2016, ou positif s'il diminue par rapport à 2016.

2. Les travaux d'approfondissement des indicateurs

2.1. Une rénovation : le cas type de fonctionnaire sédentaire de catégorie B

Pour le suivi des objectifs d'équité, le décret n° 2014-654 du 20 juin 2014 relatif au Comité de suivi des retraites définit deux taux de remplacement que le COR doit calculer :

- le taux de remplacement défini « *pour un salarié non cadre, à carrière ininterrompue, relevant du régime général d'assurance vieillesse et d'une institution de retraite complémentaire mentionnée à l'article L. 921-4 et dont la rémunération mensuelle est égale au salaire moyen du tiers inférieur de la distribution des salaires* » et projeté sur dix ans ;
- le « *taux de remplacement, projeté sur dix ans, d'un assuré ayant effectué toute sa carrière comme agent sédentaire de la fonction publique de catégorie B [...] défini comme le rapport entre la moyenne des avantages de vieillesse perçus l'année de la liquidation et le salaire moyen d'activité, y compris les primes, perçu la dernière année d'activité* » ;

Si le premier est effectivement calculé et présenté dans les rapports annuels successifs du COR pour chacun des scénarios, le second n'avait jusqu'alors pas pu être projeté faute de données suffisantes pour retenir des hypothèses en projection sur les rémunérations dans la fonction publique.

En vue du rapport annuel de juin 2017, le secrétariat général du COR a élaboré deux scénarios d'évolution de la part des primes dans la Fonction publique sur la base de données fournies par la DGAFP (voir le **document n° 9**). S'agissant du cas type de fonctionnaire de catégorie B sédentaire, le rapport de juin présentera donc l'évolution du taux de remplacement à la liquidation par génération sous l'hypothèse d'une stabilité de la part des primes en projection et sous l'hypothèse d'une poursuite à la hausse de la part des primes en projection.

2.2. Deux ajouts proposés pour mesurer l'équité entre générations : le taux de rendement interne et la décomposition de la durée de vie

a) Le taux de rendement interne sur cas type

L'équité entre les générations constitue l'un des objectifs assignés au système de retraite par la loi. Quatre indicateurs complémentaires – renvoyant aux quatre dimensions de l'équité – sont ainsi déterminés dans le rapport annuel du COR : le taux de cotisation, la durée de carrière, la durée de retraite et le taux de remplacement.

Le choix de suivre séparément les diverses dimensions de l'équité en matière de retraite permet de distinguer les différents objectifs visés d'après la loi. Cependant, cette approche ne permet pas de déterminer si un avantage selon une dimension donnée compense ou non un désavantage selon une autre. C'est pourquoi il peut être utile de disposer, en complément des quatre indicateurs suivis par le COR, d'un indicateur actuariel synthétique qui aide à porter un jugement global sur l'équité.

Le **document n° 10** présente l'indicateur actuariel qui pourrait être retenu dans cette optique : le taux de rendement interne, qui met en regard les pensions reçues à la retraite et les cotisations versées pendant l'activité.

Le taux de rendement interne est élevé pour les premières générations – dont l'effort contributif est faible par rapport aux droits accordés – puis décroît progressivement au fur et de la montée en charge du système par répartition. En outre, sauf à s'écarter durablement de l'équilibre financier, il doit converger vers le niveau de la croissance de l'économie (en régime stationnaire).

Cet indicateur pourrait être présenté dans le rapport annuel sur la base du cas type de non cadre salarié du secteur privé à carrière complète – en complément des quatre indicateurs déjà considérés qui reposent sur ce même cas type, et sans se substituer à ces derniers.

b) Le partage de la vie entre études, carrière et retraite

Les deux dimensions temporelles de l'équité entre générations – durée de retraite et durée de carrière – sont appréhendées dans les rapports annuels du COR *via* les évolutions respectives de ces durées relativement à la durée de vie.

Le **document n° 11** considère un nouvel indicateur appréciant conjointement l'évolution de ces différentes dimensions entre les générations 1940 et 2000. Tenant compte des évolutions des âges d'entrée dans la vie active, d'exposition au chômage ou à l'inactivité, cet indicateur mesure l'évolution de la décomposition de la durée de vie en cinq périodes : études et intégration dans la vie active, emploi, périodes de non-emploi donnant lieu à acquisition de trimestres, inactivité (hors retraite) et, enfin, retraite.

Si les durées respectives d'entrée dans la vie active, de carrière et de retraite peuvent connaître des variations relativement importantes en niveau absolu (parfois plus de 10 % entre deux générations), l'indicateur de décomposition de la durée de vie met en lumière une relative stabilité entre les générations : environ 25 % de la vie passée aux études et à l'insertion dans la vie active, 35 % en emploi, 5 % pour d'autres périodes validées, 5 % d'inactivité (hors retraite) et 30 % à la retraite.