

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 25 octobre 2006 à 9 h 30

« Allongement de la durée d'assurance et âges de départ, pénibilité, décompte de la durée, conditions de départ »

Document N°7

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

Les nouvelles projections de population totale et de population active de l'INSEE : conséquences sur les projections financières du système de retraite

L'INSEE a publié à l'été 2006 de nouvelles projections de population totale et de population active à l'horizon 2050, qui prennent en compte notamment les évolutions démographiques récentes. Il convient d'apprécier les conséquences à tirer de ces nouvelles projections dans les travaux du Conseil.

On présentera les nouvelles hypothèses démographiques et économiques avant de décrire leurs conséquences sur les perspectives financières des régimes à long terme. Ces conséquences sont appréciées en utilisant la maquette globale de projection et sans qu'il ait été fait appel aux régimes.

I – Les nouvelles hypothèses de projection

Dans le précédent exercice, les hypothèses prises en compte avaient été regroupées en trois catégories : démographiques, économiques et réglementaires. Seules les deux premières sont affectées par les travaux de l'INSEE. Les hypothèses réglementaires ne varient pas, ce qui a permis de ne pas solliciter les régimes pour cet exercice.

1 – Les hypothèses démographiques

L'INSEE a revu ses hypothèses centrales de fécondité, de mortalité et de flux migratoires. Comme pour les projections précédentes, des variantes ont été élaborées par l'INSEE. Les hypothèses centrales sont décrites ici avant de présenter la nouvelle composition par âge de la population.

a) La fécondité

Selon le nouveau scénario central de l'INSEE, l'indice conjoncturel de fécondité s'établirait à 1,9 enfant par femme sur toute la période projetée, contre 1,8 enfant précédemment. Cette révision à la hausse résulte du redressement de la fécondité observé au cours des années récentes : l'indice conjoncturel de fécondité retenu actuellement correspond à la moyenne des

années 2000-2005, alors que l'hypothèse des précédentes projections correspondait à la moyenne des années 1977-1998.

L'âge moyen à la maternité augmenterait sur plus longue période que dans les anciennes projections (il atteindrait 30 ans en 2010 contre 2005). La descendance finale des femmes est revue en hausse.

Comme ces évolutions sont incertaines, deux variantes ont été retenues par rapport à l'hypothèse centrale : dans l'hypothèse basse, l'indice conjoncturel de fécondité se réduirait progressivement à 1,7 enfant par femme à l'horizon 2010 et se maintiendrait ensuite à ce niveau ; dans l'hypothèse haute, il progresserait à 2,1 enfants en 2010 et n'évoluerait plus ensuite. L'âge moyen à la maternité est le même dans les trois scénarios.

b) La mortalité

Dans les nouvelles projections de l'INSEE, la mortalité est supposée continuer de baisser, à un rythme plus faible cependant que dans les projections précédentes. Ce choix est fondé sur le fait que la tendance à la baisse de la mortalité s'est infléchie au cours des 15 dernières années. Le rythme de baisse de la mortalité retenu est celui qui a été observé au cours des 15 dernières années contre les 30 dernières années dans les projections antérieures (1988-2002 actuellement et 1967-1997 antérieurement). C'est l'espérance de vie des femmes à la naissance qui est la plus révisée en 2050 (89 ans contre 91 ans antérieurement), celle des hommes n'étant révisée à la baisse que d'une demie année (83,8 ans contre 84,3 ans précédemment).

Dans ces conditions, l'écart d'espérance de vie à la naissance entre les hommes et les femmes se réduirait davantage qu'auparavant entre le début et la fin de la projection. Il était de 7,5 ans en 2000 et passerait à 5,2 ans en 2050 (contre 6,7 ans dans les anciennes projections).

Comme pour la fécondité, deux variantes encadrant le scénario central ont été élaborées. La variante basse repose sur l'hypothèse que les progrès constatés au cours des 15 dernières années ralentiraient. La variante haute retient des gains plus élevés, surtout après 80 ans. Les espérances de vie à la naissance se situent en variante 2,5 ans au dessus et en dessous de l'hypothèse centrale en 2050, pour les hommes et les femmes.

c) Les migrations

Dans son scénario central, l'INSEE retient maintenant un solde migratoire de 100 000 personnes par an, contre 50 000 personnes dans les projections précédentes. Cette hypothèse correspond au niveau moyen des années 2004 et 2005, qui est supérieur à celui des années 1990, sur lequel reposait la précédente hypothèse.

Les variantes retenues encadrent l'hypothèse centrale avec un écart de 50 000 personnes : le solde serait de 50 000 personnes dans l'hypothèse basse et de 150 000 dans l'hypothèse haute.

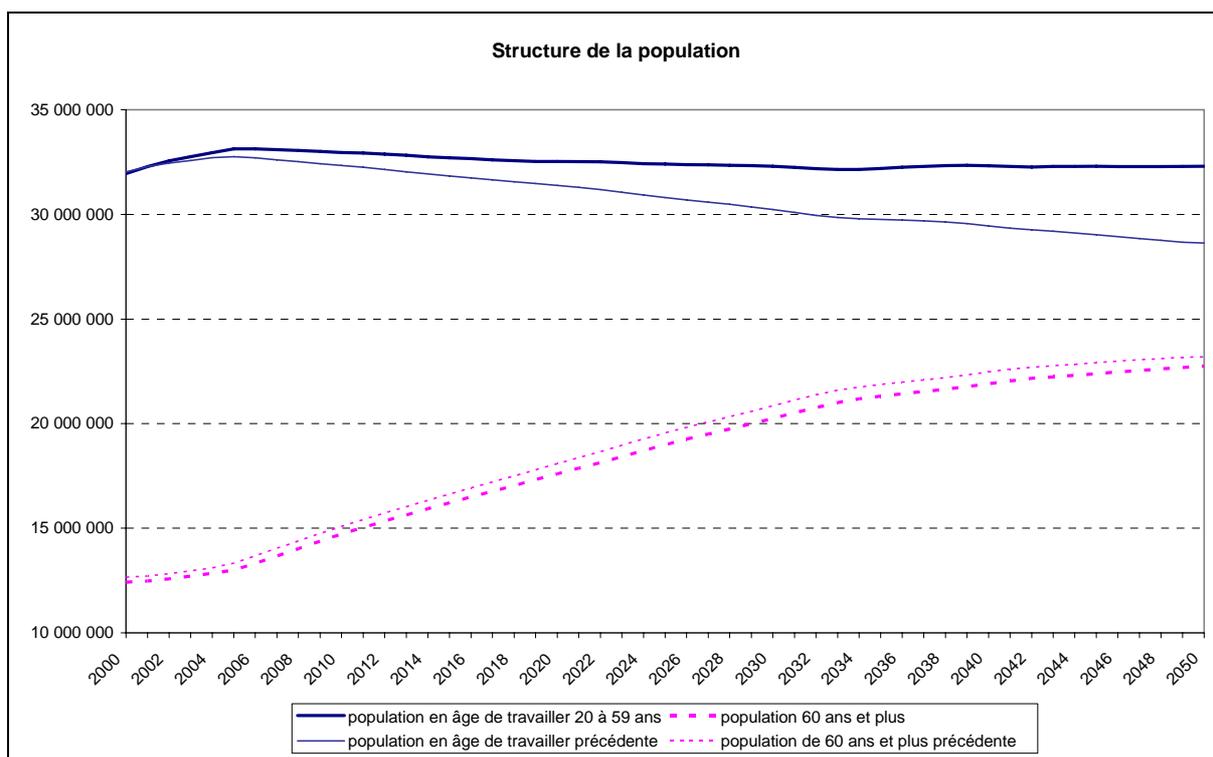
d) La modification de la composition par âge de la population

La composition par âge de la population est assez nettement modifiée par ces changements d'hypothèses démographiques. Ceux-ci affectent davantage la population en âge de travailler que celle qui est potentiellement en retraite.

La population en âge de travailler¹ atteindrait son maximum de la période en 2006 comme dans les précédentes projections, mais ce maximum est plus élevé dans le présent exercice (33,1 millions contre 32,7 millions). Elle diminuerait de façon très peu marquée entre 2006 et 2050, puisqu'elle ne perdrait que 800 000 personnes environ entre les deux dates. Dans les projections précédentes, le recul de l'effectif de la population en âge de travailler était très marqué (-4,1 millions de personnes entre 2006 et 2050). En 2050, la population en âge de travailler est maintenant estimée à 32,3 millions de personnes contre 28,6 millions précédemment.

La révision affectant la population âgée de 60 ans et plus est beaucoup plus modeste : en 2050, l'effet de la mortalité plus élevée que dans les anciennes projections est presque compensé par l'impact des révisions en matière d'immigration, qui augmentent l'effectif de la population.

Malgré ces révisions, le diagnostic d'une population âgée dont l'effectif augmenterait fortement entre 2006 et 2050 est conservé. Les personnes âgées de 60 ans et plus seraient au nombre de 22,7 millions en 2050 contre 13,3 millions en 2006. Comme précédemment, on observerait un infléchissement de cette croissance vers 2035.



Source : INSEE, calcul COR

L'évolution du ratio de dépendance démographique, rapport entre les effectifs des personnes plus âgées et ceux de la population en âge de travailler, fournit un éclairage complémentaire.

En 2006, on compte 40 personnes de 60 ans et plus pour 100 personnes de 20 à 59 ans. A partir de cette date, ce ratio, stable auparavant, s'élèverait rapidement pour atteindre en 2035 66 personnes de 60 ans et plus pour 100 personnes de 20 à 59 ans. La hausse se poursuivrait

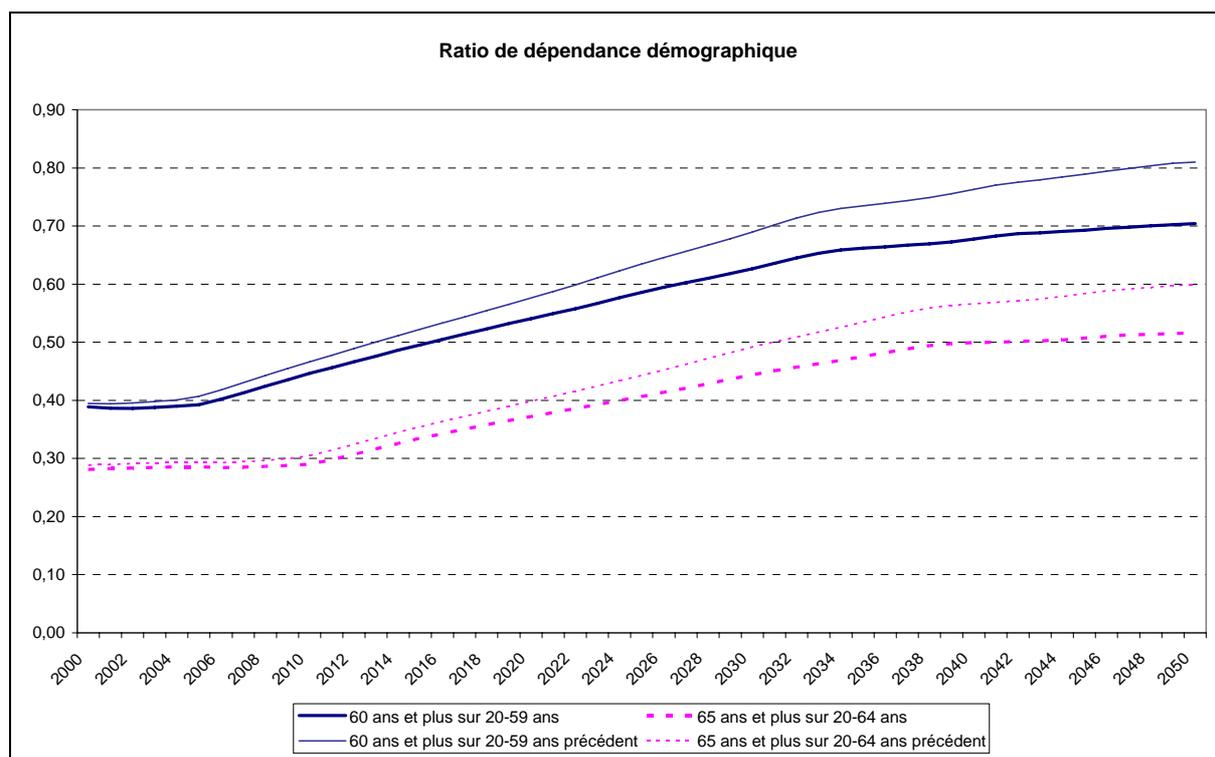
¹ Définie comme la population âgée de 20 à 59 ans.

ensuite plus lentement : en 2050 : il y aurait 70 personnes de 60 ans et plus pour 100 personnes âgées de 20 à 59 ans.

L'écart avec les précédentes projections est sensible. En effet, précédemment, la hausse de ce ratio était plus rapide entre 2006 et 2035 comme entre 2035 et 2050. En 2050, on aurait compté 81 personnes âgées pour 100 personnes en âge de travailler. Toutes les variantes étudiées dans les précédentes projections aboutissaient à un poids de l'effectif des personnes âgées relativement aux personnes en âge de travailler supérieur à celui qui est actuellement estimé dans le scénario central de l'INSEE. En effet, celui-ci combine plusieurs hypothèses plus favorables.

Le diagnostic n'est pas modifié si on utilise une définition plus large de la population en âge de travailler : il y aurait 52 personnes de 65 ans et plus pour 100 personnes de 20 à 64 ans en 2050, contre 28 en 2006, ce qui correspond aussi à une progression atténuée par rapport aux anciennes estimations.

Au total, le vieillissement de la population, au sens de la progression du ratio de dépendance démographique, n'est pas remis en cause ; il serait simplement plus modéré.



Source : INSEE, calculs COR

Sous les hypothèses du scénario central de l'INSEE, la population totale de la France métropolitaine s'établirait à 70 millions en 2050 contre 60,7 millions en 2005. Pour 2050, cette nouvelle estimation présente un écart avec la précédente de 5,5 millions de personnes : dans l'exercice antérieur, la population avait été estimée à 64,5 millions de personnes à cette date.

2 – Les hypothèses économiques

Les projections macroéconomiques de long terme reposent sur une modélisation de la croissance potentielle dans laquelle interviennent les ressources en main d'œuvre employées et la productivité du travail. Par rapport aux anciennes projections, seules les ressources en main d'œuvre sont modifiées. En conséquence, la croissance potentielle est revue en hausse parallèlement à la révision à la hausse de l'emploi.

La modification du niveau de l'emploi provient de la révision de la population active, elle-même due à deux facteurs : la nouvelle estimation de la population en âge de travailler et l'impact de la révision des taux d'activité effectuée à l'été par l'INSEE. L'hypothèse de taux de chômage (4,5% dans le scénario de base) ne varie pas.

On a vu plus haut que l'estimation de la population en âge de travailler a été significativement revue en hausse, ce qui effaçait quasiment le recul précédemment inscrit à partir de 2006. On décrit ici l'évolution des taux d'activité, en particulier pour les seniors, résultant des nouvelles projections de l'INSEE. Les conséquences en termes de population active sont ensuite présentées.

a) Les taux d'activité

Les nouvelles projections de population active de l'INSEE reposent sur de nouvelles estimations des taux d'activité par sexe et classe d'âge. Celles-ci étaient rendues nécessaires, notamment parce que les anciennes avaient été élaborées avant la réforme des retraites de 2003. L'impact de cette réforme a donc été intégré et celui de la réforme de 1993 a été réestimé. Les nouvelles estimations ont montré que l'effet du taux de chômage sur la population active, selon lequel une baisse du chômage conduirait à une hausse de la population active, n'était pas identifiable. En conséquence, le niveau du taux de chômage n'a pas d'impact sur l'estimation actuelle de la population active.

Par rapport au dernier exercice utilisé par le Conseil d'orientation des retraites, les projections de l'INSEE diffèrent sur les impacts des réformes de 1993 et 2003 et sur les conséquences de la baisse du chômage.

L'INSEE a établi ses nouvelles projections en se fondant sur les évaluations de Destinie en ce qui concerne le comportement de départ en retraite à la suite des réformes de 1993 et 2003. Le scénario central de l'INSEE correspond à la prise en compte de 100% des effets de Destinie pour les deux réformes. Une variante a été établie en supposant que l'effet des réformes des retraites correspondrait à la moitié des effets de Destinie.

Cette variante est plus proche du scénario de base que le COR avait retenu dans son rapport de début 2006. Le Conseil avait en effet considéré, à la suite des experts de l'INSEE eux-mêmes, que le modèle de comportement de départ en retraite pouvait exagérer les changements de comportement dus à la nouvelle réglementation. Il avait donc été décidé de ne retenir que 2/3 des effets de Destinie. Les résultats élaborés avec 50% de Destinie doivent donc être considérés comme les plus comparables au scénario utilisé par le Conseil et ceux correspondant à 100% de Destinie comme une variante haute.

L'estimation des effets des départs anticipés est la même que dans les données utilisées par le Conseil : elle est fondée sur des données de la CNAV.

Les taux d'activité des jeunes et des personnes d'âge intermédiaire selon les nouvelles projections diffèrent relativement peu des dernières projections utilisées par le Conseil. Des différences apparaissent pour les personnes de 55 à 59 ans : les taux d'activité de l'INSEE sont plus faibles, essentiellement en raison de la différence de traitement des préretraites et des dispenses de recherche d'emploi². Les écarts sont, en revanche, peu importants pour les personnes de 60 à 64 ans. En particulier, l'évaluation de l'effet de la réforme de 2003, en prenant la moitié des effets de Destinie, est voisine de celle retenue dans les travaux du Conseil en termes de taux d'activité. Néanmoins, en termes d'effectifs concernés, les évaluations sont un peu différentes : dans la variante où 50% des effets de Destinie sont retenus, la réforme aurait un impact à terme de près de 500 000 personnes sur la population active. Dans les projections présentées en mars 2006 au Conseil, l'impact de la réforme avait été évalué à 400 000 personnes à terme dans le scénario de base. Cette différence provient des révisions démographiques.

L'INSEE a réalisé un certain nombre de variantes, en plus de celle concernant les réformes des retraites. Trois types de variantes sont fournis. Les variantes « activité haute » et « activité basse » visent à évaluer l'effet de l'incertitude statistique sur la population active, à contexte institutionnel inchangé. Les variantes « activité féminine haute », « activité haute des seniors » et « activité haute des jeunes » supposent que le contexte socio-économique et institutionnel est en partie modifié. Enfin, des variantes ont été élaborées en se fondant sur les variantes des projections démographiques (fécondité haute et basse, migration haute et basse).

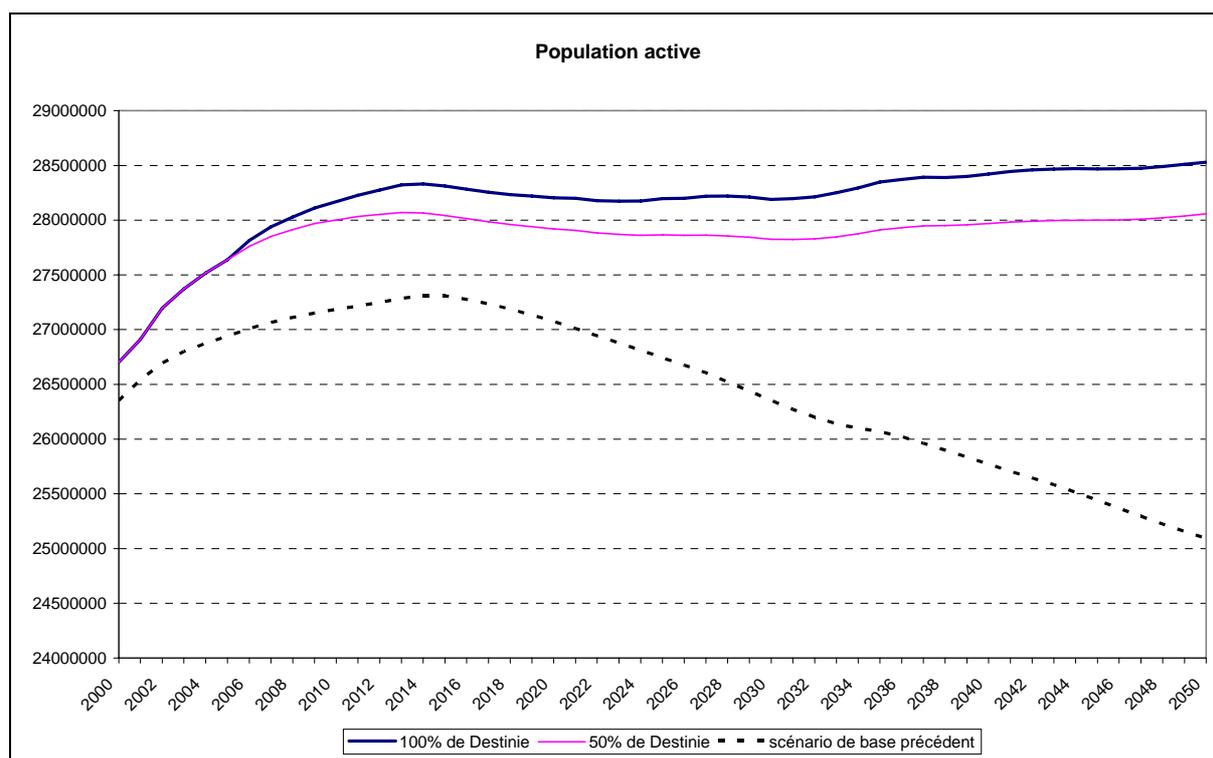
b) L'évolution de la population active

On ne présente ici que les évolutions du scénario central de l'INSEE avec 100% des effets de Destinie et de la variante avec 50% de ces effets.

Dans les deux scénarios, la population active (constituée des personnes employées et des personnes au chômage) augmenterait, comme dans les précédentes projections, jusque vers 2015, mais à un rythme plus rapide en raison essentiellement des révisions démographiques. En 2005, 27,6 millions de personnes seraient actives (au sens du BIT) et il y en aurait 400 000 de plus en 2015 selon la variante « 50% de Destinie » et près de 700 000 de plus selon le scénario « 100% de Destinie ».

Par la suite, la population active serait quasiment stable, avec des aléas à la hausse et à la baisse, jusqu'à la fin de la période de projection alors qu'elle reculait sensiblement auparavant. La population active progresserait, entre 2005 et 2050, de près de 400 000 personnes dans la variante « 50% de Destinie » et de près de 900 000 dans le scénario « 100% de Destinie », contre un recul de près de 2 millions de personnes dans l'ancien exercice. Cet important changement de perspective provient aussi de la modification des projections démographiques.

² Dans le précédent rapport du Conseil, l'impact des préretraites et des DRE sur la population active était assimilé à un effet de flexion dû au chômage.



Source : INSEE, COR

L'écart de niveau de la population active en 2000 s'explique par un écart touchant le niveau de la population en âge de travailler et le taux d'activité moyen, plus élevés dans les nouvelles projections de l'INSEE

c) L'évolution de la population active occupée

Dans l'hypothèse où le taux de chômage s'établit à 4,5% à partir de 2015, l'emploi croîtrait d'environ 2 millions de personnes entre 2005 et 2015, un peu plus selon le scénario « 100% de Destinie », un peu moins selon la variante « 50% de Destinie ». Il évoluerait par la suite au même rythme que la population active, c'est-à-dire qu'il resterait à peu près stable entre 2015 et 2050. Dans le précédent exercice, l'emploi reculait de plus de 2 millions de personnes au cours de cette période.

d) La croissance potentielle de moyen et long terme

L'évolution plus favorable de l'emploi dans les projections actuelles conduirait à rehausser la croissance potentielle de moyen et long terme.

Les perspectives de croissance potentielle pour les dix prochaines années resteraient favorables à la condition que le chômage diminue : elle serait d'environ +2,5% par an entre 2005 et 2015. La croissance serait moins vigoureuse par la suite du fait de la stabilisation de la population active et du taux de chômage. Elle s'établirait toutefois à environ +1,8% par an entre 2015 et 2050, contre 1,5% précédemment.

Les deux scénarios de population active de l'INSEE conduisent à des évaluations de croissance potentielle très voisines.

II – Conséquences des nouvelles projections de l'INSEE sur les perspectives financières des régimes aux horizons 2020 et 2050

Il est présenté ici une estimation de l'impact des nouvelles hypothèses de l'INSEE sur les perspectives des régimes, avant la prise en compte des nouvelles ressources envisagées en 2003. Les résultats de la variante « 50% de Destinie » et du scénario « 100% de Destinie » sont d'abord présentés et comparés au scénario de base du précédent exercice du Conseil. On présente ensuite les enseignements qu'il est possible de tirer de ces nouvelles estimations.

a) Les résultats globaux

L'effectif de retraités de la précédente version ne peut naturellement pas être repris tel quel, compte tenu des modifications de la démographie. Il doit être revu pour tenir compte de la nouvelle estimation de la population faite par l'INSEE. On a choisi de calculer la part des retraités dans les inactifs de 60 ans et plus dans la précédente projection et d'appliquer cette part à l'effectif des inactifs de 60 ans et plus de la présente projection. Deux séries de retraités sont donc ainsi calculées (nombre de retraités compte tenu de 50% des effets de Destinie ou de 100% de Destinie).

Les écarts entre ces nouvelles évaluations et la projection de base du COR ne sont pas très importants. Dans le cas du scénario fondé sur la variante de la population active « 50% des effets de Destinie », le nombre de retraités est inférieur en 2050 d'environ 400 000 personnes, ce qui est à comparer avec un écart de -450 000 personnes de 60 ans et plus. Les évolutions sont très proches.

Effectif des retraités

En milliers	2005	2020	2050	Evolution 2005/2050
Nouvelles projections :				
50% de Destinie	12 974	16 550	21 342	+64,5%
100% de Destinie	12 974	16 296	20 866	+60,8%
Projections précédentes	13 188	16 818	21 764	+65,0%

Source : COR

L'écart avec le scénario « 100% des effets de Destinie » est plus important (-900 000 retraités en 2050 par rapport aux projections précédentes).

L'évolution de la pension moyenne est supposée rester la même que dans les anciennes projections.

Dans l'hypothèse « 50% de Destinie », sur la période de projection, la masse des prestations en milliards d'euros 2003 est voisine de celle qui avait été évaluée en mars 2006 dans le scénario de base, les évolutions de la pension moyenne étant identiques et celle de l'effectif de retraités très voisines. Cependant, comme le PIB a été revu en hausse à la suite de la révision de l'emploi, cette masse de prestations représente une plus faible part du PIB tout au long de la période de projection. L'écart est faible en 2020 (13,6% contre 13,7%) et sensible en 2050 (14,6% contre 16,0%), les évolutions de l'emploi ayant divergé surtout après 2015.

Du fait également de la révision du niveau de l'emploi, la masse des cotisations est revue en hausse en milliards d'euros. Les cotisations et le PIB étant modifiés dans la même proportion, les cotisations représentent la même part de PIB dans la projection actuelle et dans la précédente (12,9% à partir de 2006).

Un besoin de financement apparaîtrait dès les premières années de projection, comme cela avait été indiqué dans l'exercice de mars 2006. Il serait de -0,7 % du PIB en 2020, ce qui ne révisé pas les perspectives présentées alors pour cet horizon. En revanche, en 2050, le besoin de financement serait plus faible qu'initialement projeté : il serait de -1,7% du PIB contre -3,1% précédemment (soit un écart de 1,4 point).

b) Les enseignements qu'il est possible de tirer de ces estimations

Si on se réfère à l'hypothèse « 50% de Destinie », l'impact des nouvelles projections de l'INSEE sur les résultats financiers du système de retraites n'est pas sensible à l'horizon 2020.

Il l'est en revanche en 2050. A cet horizon, le besoin de financement, en retenant les nouvelles hypothèses centrales de l'INSEE, serait inférieur à toutes les variantes étudiées dans le rapport de début 2006. Il n'en serait pas de même si on retenait telle ou telle des nouvelles variantes présentées par l'INSEE.

Ce constat laisse penser que le scénario de base présenté au printemps au COR n'était pas particulièrement optimiste, hormis le retour au plein emploi en 2015.

Dans le cadre de la préparation du rendez-vous de 2008, on peut penser que les nouvelles hypothèses de population globale et de population active de l'INSEE ne modifient pas les contours de la projection présentée, pour l'horizon 2020, dans le rapport de mars 2006 et qu'il n'y a pas lieu de remettre en cause, de ce fait, les raisonnements conduits alors. En particulier, toutes les variantes, notamment celles relatives au chômage, restent pertinentes à cet horizon. C'est la raison pour laquelle elles ne sont pas reproduites ici.

Il est en revanche possible que l'effort à fournir entre 2020 et 2050 soit moins important qu'initialement envisagé. L'examen de ces hypothèses et des conséquences à en tirer sera l'objet de rendez-vous postérieurs à 2008, qui seront fondés sur d'autres projections, plus assurées à mesure que l'horizon se rapprochera.