

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du mercredi 26 septembre 2007 à 9 h 30
« Actualisation des projections à long terme : les hypothèses »

Document N°03
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

**Actualisation des projections du Conseil d'orientation des retraites :
population active et emploi**

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Actualisation des projections du Conseil d'orientation des retraites : population active et emploi

Entre l'exercice de projections réalisé par le COR en 2005 (appelé par la suite « COR 2005 ») et le présent exercice d'actualisation (« COR 2007 »), les projections de population active du COR ont été largement révisées. Deux éléments nouveaux expliquent cette révision importante :

- d'une part, les résultats du nouveau recensement ont conduit l'INSEE à revoir ses hypothèses démographiques (fécondité, espérance de vie, solde migratoire), dans un sens plus favorable à l'équilibre à long terme des régimes de retraite, comme nous l'avons indiqué dans le rapport du COR de janvier 2007. L'INSEE a donc publié de nouvelles projections démographiques, sur lesquelles s'appuient de nouvelles projections de populations active réalisées par l'INSEE en 2006. Les travaux d'actualisation du COR sont donc basés sur des tables démographiques profondément révisées par rapport à l'exercice de projection COR 2005 ;
- d'autre part, la réforme de 2003 n'a eu à ce jour qu'un impact limité sur les comportements, mis à part les départs en retraite anticipée. Or les projections du COR 2005 et les nouvelles projections INSEE 2006 postulaient que la réforme de 2003 aurait immédiatement un impact sensible sur l'âge de départ à la retraite, au vu des résultats des modèles économétriques (modèle DESTINIE et ARIANE pour la projection COR 2005, modèle DESTINIE uniquement pour la projection INSEE 2006). Le faible impact constaté de la réforme a amené le secrétariat général du COR à ne pas utiliser directement les nouvelles projections INSEE 2006 pour l'exercice d'actualisation. Des corrections ont été apportées, de façon à simuler une montée en charge progressive des effets de la réforme de 2003 sur l'âge de départ à la retraite. La population active augmente ainsi moins vite à court terme que dans les projections COR 2005 ou INSEE 2006.

Cette révision de la population active entraîne une révision importante des projections de l'emploi total, à perspective inchangée de taux de chômage.

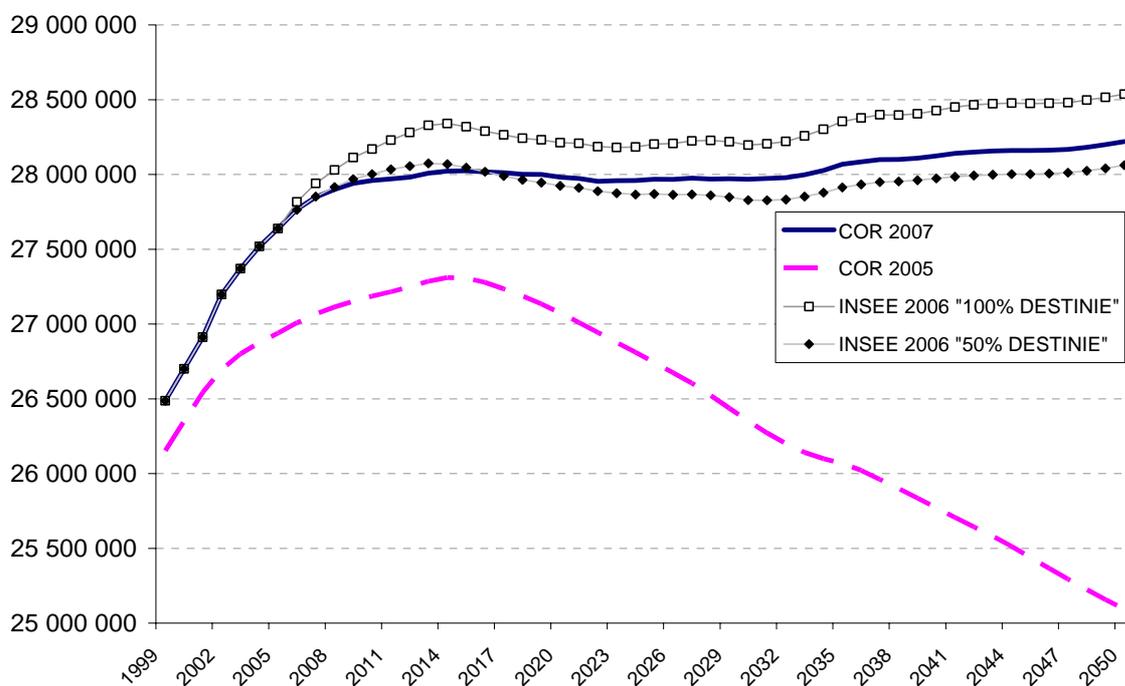
L'objet de la présente note est de comparer les projections de population active et d'emploi total entre les exercices COR 2005 et COR 2007.

1. Les projections de population active

1.1. Le niveau de départ est révisé à la hausse

Le niveau de la population active sur la période 1999-2005 apparaît plus élevé dans l'exercice COR 2007, calé sur les projections INSEE 2006, que dans l'exercice COR 2005 (graphique 1). Ce décalage en niveau se retrouve ensuite en projection à partir de 2006. Il s'agit là d'une révision des observations sur le passé récent, et non d'une révision des hypothèses de projection.

Graphique 1 – Projections successives de population active (scénarios de référence)



L'INSEE a en effet revu à la hausse les chiffres de population estimés sur le passé récent. Les précédentes projections de l'INSEE, établies en 2001 et utilisées par le COR en 2005, s'appuyaient sur des estimations de la population au 1^{er} janvier 2000 issues du recensement de 1999. Depuis, l'INSEE a initié une nouvelle opération de recensement, prenant la forme d'enquêtes annuelles de recensement. Au vu des résultats des premières enquêtes annuelles de recensement de 2004 et 2005, les estimations de la population au 1^{er} janvier 2000 ont été revues à la hausse. Il en résulte une révision à la hausse des effectifs de population active, dans le cadre des projections INSEE 2006. Par exemple, la population active de l'année 1999 est aujourd'hui estimée à 26 487 000, alors qu'elle était estimée auparavant à 26 153 000, soit une correction à la hausse de +1,3%.

Plus élevée en niveau, la population est également apparue plus dynamique que prévu. Depuis le début des années 2000 en effet, la fécondité et le solde migratoire ont augmenté. Ce dynamisme de la population totale se retrouve dans la population active. Entre 1999 et 2005, dernière année d'observation connue, la population active s'est accrue de 0,7% par an. Lors

des projections COR 2005, la progression de la population active sur la même période était estimée à 0,5% par an seulement. Ce décalage entre projection COR 2005 et réalisation s'explique uniquement par la démographie : c'est la population en âge de travailler qui s'est accrue davantage que prévu, et non le taux d'activité. Les taux d'activité par sexe et âge sont globalement peu révisés par rapport aux projections antérieures.

Au total, compte tenu des nouveaux chiffres de 1999 et du nouveau rythme de croissance depuis 1999, le niveau de la population active en 2006, année de départ des projections actualisées, a été relevé de +2.8% (27 800 000 actifs dans l'exercice COR 2007, contre 27 000 000 dans l'exercice COR 2005).

Cette révision du niveau de départ des projections de population active est en pratique sans conséquences sur les résultats des projections d'équilibre des régimes. En effet, les effectifs de cotisants de chaque régime en 2006 sont déterminés d'après les fichiers de gestion des régimes, et non d'après les données INSEE. Pour les projections d'équilibre des régimes, seule compte l'évolution projetée des effectifs de cotisants, laquelle est calculée d'après l'évolution projetée de la population active.

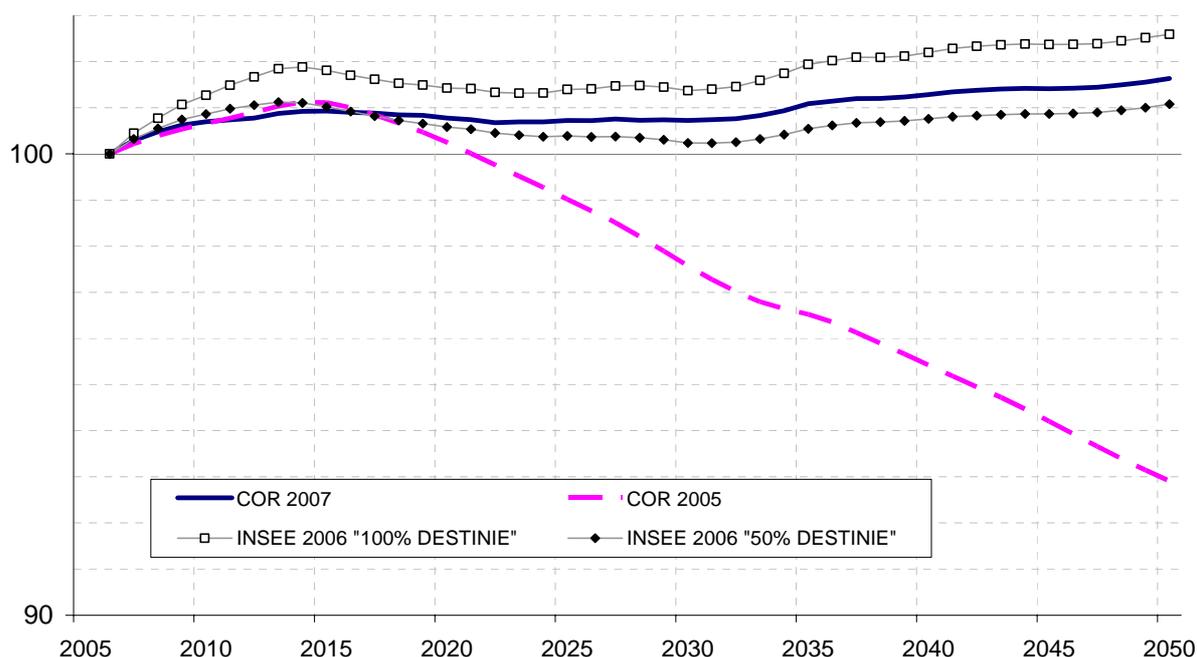
Ce qui importe est l'évolution de la population active et de l'emploi total sur la période 2006-2050. C'est précisément ce que nous étudions dans la suite de cette note.

1.2. La population active ne baisse plus après 2015

L'évolution de la population active à partir de 2006 présente une allure bien différente dans les exercices COR 2005 et COR 2007 (graphique 2). Lors des projections antérieures, la population active augmentait à court terme, puis diminuait nettement à partir de 2015 environ. La date à partir de laquelle la population active commençait à diminuer était d'autant plus tardive que les effets anticipés de la réforme de 2003 étaient importants. Au contraire, dans les projections INSEE 2006 et COR 2007, la population active ne baisse plus. Elle se stabilise à partir de 2015, après avoir poursuivi sa croissance à court terme.

Ce changement important de perspective à long terme résulte des nouvelles projections démographiques. La population en âge de travailler ne diminue plus à long terme. Ainsi, à taux d'activité inchangés, la population active ne baisse plus. La révision de la démographie est liée au fait que les hypothèses de fécondité, de mortalité et de solde migratoire retenues antérieurement pour les projections INSEE 2001 ont été remises en cause avec les changements récents. Pour les projections INSEE 2006, de nouvelles hypothèses, qui ont fait l'objet d'une large concertation, ont été formulées par l'INSEE puis reprises ici par le COR. Le solde migratoire est plus élevé (+100 000 par an, contre +50 000), d'où une population en âge de travailler plus dynamique tout au long de la période 2006-2050. La fécondité est également plus élevée (1,9 enfants par femme, contre 1,8), d'où une population en âge de travailler plus dynamique à long terme.

Graphique 2 – Evolution projetée de la population active (base 100 en 2006)
Projections successives, scénarios de base



1.3. Les effets de la réforme de 2003 à moyen et long terme

Le niveau auquel la population active se stabilise à partir de 2015 dépend des effets de la réforme de 2003 sur l'âge moyen de départ à la retraite. Dans les projections réalisées en 2006, l'INSEE a retenu deux hypothèses pour les effets des réformes de 1993 et 2003. Dans les deux cas, les évaluations reposent sur le modèle DESTINIE de l'INSEE. Dans l'un, seule la moitié des effets fournis par le modèle est prise en compte ; dans l'autre, la totalité des effets est retenue.

Dans les projections COR 2007, pour le scénario de base, une hypothèse intermédiaire aux deux hypothèses INSEE a été retenue : à long terme, c'est-à-dire à l'horizon 2050, la réforme de 2003 aurait deux tiers des effets prédits par le modèle DESTINIE. Toutefois, à moyen terme, à l'horizon 2020, l'effet de la réforme de 2003 serait moins important que les 2/3 de DESTINIE, et plus proche de la moitié des effets DESTINIE (voir graphique 2).

Cette hypothèse intermédiaire reste inchangée par rapport à l'exercice COR 2005. Elle repose sur la confrontation, pour le secteur public, des résultats issus du modèle DESTINIE et de ceux issus du modèle ARIANE de la direction du Budget. Ce modèle intègre des effets d'inertie des comportements d'activité, de sorte que les effets de la réforme y apparaissent moins importants à court et à plus long terme¹.

¹ A long terme, l'impact de la réforme de 2003 sur les comportements d'activité dans le secteur public serait plus faible selon le modèle ARIANE que selon le modèle DESTINIE, dans un rapport de 2/3.

1.4. Les effets de la réforme de 2003 à court terme

A ce jour, la réforme de 2003, hors les départs anticipés pour carrière longue, a manifestement très peu modifié les comportements de départ en retraite. Dans le scénario de base actualisé, on s'attend néanmoins à ce que les effets de la réforme (effets prédits par les modèles, tels que décrits dans le paragraphe 1.3.) se manifestent progressivement (**voir document n°2**). Ainsi, après avoir été quasiment imperceptibles en 2006, les effets de la réforme de 2003 sur l'âge de départ à la retraite se manifesteraient progressivement dans les années à venir, et ils rejoindraient les effets prédits par les modèles au-delà de l'horizon 2015.

Si l'on compare les exercices COR 2005 et COR 2007, les effets de la réforme de 2003 sur les comportements sont supposés les mêmes au delà de 2015, mais ils seraient nettement moins prononcés à court terme.

Finalement, dans l'exercice COR 2005 comme dans l'exercice COR 2007, la population active augmente d'environ 1% entre 2006 et 2015. Mais les causes de cette augmentation diffèrent dans les deux exercices. Pour les projections COR 2005, ce sont les taux d'activité des seniors qui augmentaient rapidement grâce à la réforme de 2003. Pour les projections COR 2007, c'est la population en âge de travailler qui augmente grâce au solde migratoire, les effets de la réforme de 2003 tardant à se manifester. La projection INSEE « 100% DESTINIE » (voir graphique 2) montre que la croissance de la population active entre 2006 et 2015 aurait été nettement plus rapide si l'impact de la réforme de 2003 prévu par le modèle DESTINIE s'était ajouté au dynamisme démographique.

Quoi qu'il en soit, la population active augmenterait nettement moins vite dans les dix prochaines années que sur le passé récent : +0,1% par an environ entre 2006 et 2015, contre +0,7% par an entre 1999 et 2006.

1.5. Les variantes du COR de population active

Comme dans l'exercice de projection COR 2005, il est proposé d'étudier une variante basse, qui postule que la réforme de 2003 n'aurait jamais d'effets sur les comportements d'activité, hors les retraites anticipées. Selon cette variante, les assurés continueraient de se comporter comme si la réforme de 2003 n'avait pas eu lieu : non seulement les effets de la surcote et de la modification de la décote (décote introduite dans la fonction publique et allégée dans le secteur privé) sur les âges de départ en retraite ne se manifesteraient jamais, mais aussi l'augmentation de la durée d'assurance induite par la réforme de 2003 ne conduirait pas les assurés à décaler leur âge de liquidation des droits à la retraite. En revanche, les effets de la réforme de 1993 couplés à ceux de l'allongement de la scolarité sont maintenus dans cette variante.

L'exercice COR 2005 introduisait également une variante haute, symétrique de la variante basse, où les effets de la réforme 2003 auraient été deux fois plus importants que ceux prévus dans le scénario de base.

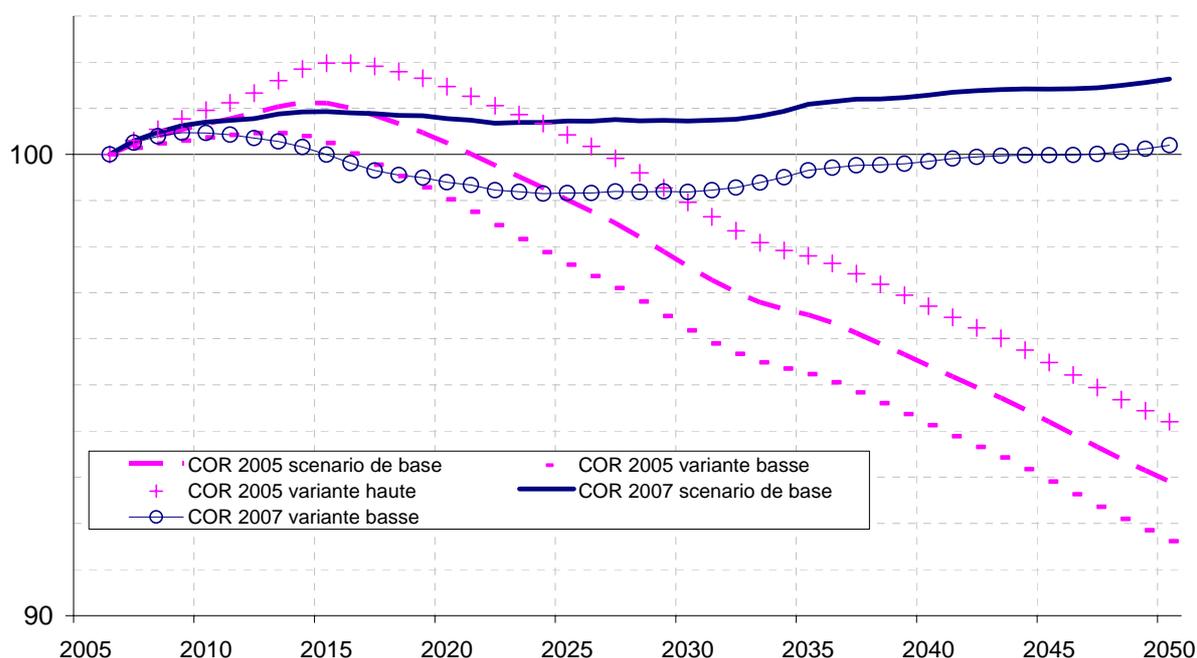
L'écart de population active entre la variante basse et le scénario de base est rigoureusement le même dans les deux exercices du COR, du moins au-delà de l'horizon 2015. Il est d'environ 400 000 personnes à long terme, ce qui correspond à l'estimation des effets à long

terme de la réforme de 2003 retenue par le COR à partir des modèles ARIANE et DESTINIE. L'écart représente environ 1,4% de la population active à long terme (graphique 3)².

A court terme, en revanche, l'écart de population active entre la variante basse et le scénario de base est plus faible dans l'exercice COR 2007, puisque les effets de la réforme 2003 à court terme sont atténués dans le scénario de base.

Avec la variante basse, la population active serait légèrement inférieure à l'horizon 2020 à son niveau de 2006, elle ne remonterait ensuite que grâce au dynamisme démographique.

Graphique 3 – Evolution projetée de la population active (base 100 en 2006)
Scénarios de base et variantes



² Sur le graphique 3, l'écart entre scénario de base et variante(s) à moyen et long terme apparaît moins important pour l'exercice COR 2005 que pour l'exercice COR 2007, alors qu'il est rigoureusement identique en niveau. Ceci s'explique par le fait que nous raisonnons en indice, en retenant comme base 100 l'année 2006. Dans l'exercice COR 2005, l'écart entre variante et scénarios de base apparaît en partie avant 2006, de sorte qu'en raisonnant en base 100 en 2006, nous effaçons cette partie de l'écart.

2. Les projections d'emploi total

Dans le scénario de base, le taux de chômage se réduirait en début de période de projection pour atteindre 4,5% en 2015 et serait stable à ce niveau au-delà. En conséquence, dans ce scénario, l'emploi total évolue à partir de 2015 comme la population active ; il est donc stable dans le scénario de base COR 2007, alors qu'il diminuait nettement dans l'exercice COR 2005 (et était inférieur en 2050 à son niveau actuel). En revanche, entre 2006 et 2015, la croissance de l'emploi serait nettement plus forte que celle de la population active, en raison de la baisse supposée du chômage d'ici 2015.

Sous l'hypothèse d'un taux de chômage de 4,5% à l'horizon 2015, l'emploi total progresserait de 0,7% par an entre 2006 et 2015. Il poursuivrait ainsi la tendance constatée entre 1999 et 2005³. En revanche, après 2015, il y aurait une nette rupture : l'emploi cesserait de croître et se stabiliserait à un niveau supérieur de 6,4% à son niveau actuel (graphique 4).

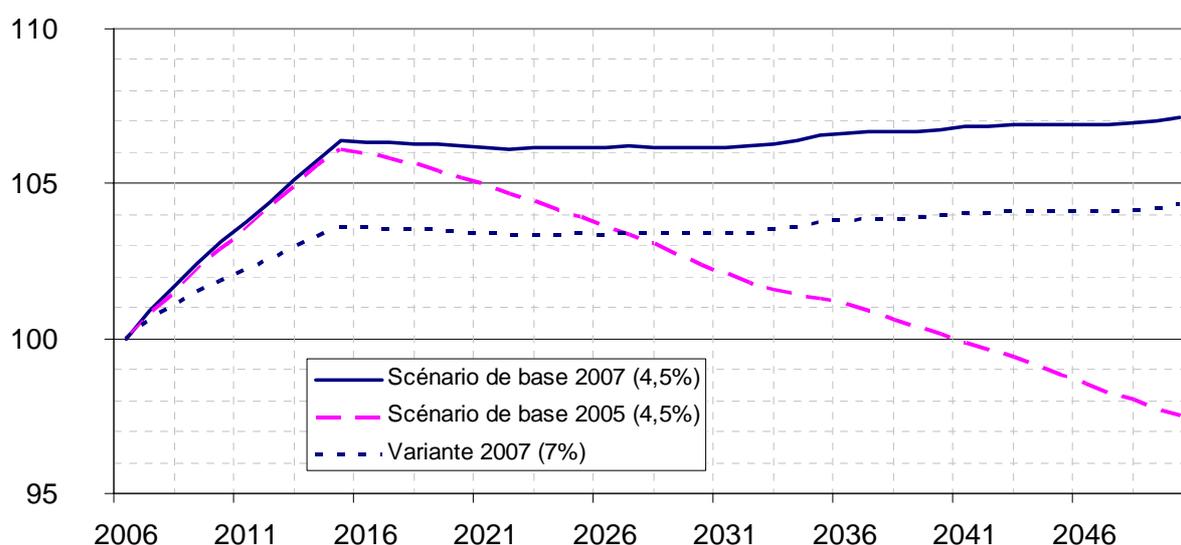
Sous l'hypothèse, étudiée en variante, d'un taux de chômage de 7% au-delà de 2015, le profil serait identique, avec une progression de l'emploi total de 0,4% seulement entre 2006 et 2015, puis une stabilisation à 3,6% au dessus du niveau actuel.

Notons que, pour le scénario de base, les évolutions de l'emploi total d'ici 2015 sont très proches dans les exercices COR 2005 et 2007, dans la mesure où la population active évolue globalement au même rythme dans les deux exercices d'ici 2015, et où les hypothèses de taux de chômage n'ont pas été modifiées.

Graphique 4 – Evolution projetée de l'emploi total (base 100 en 2006)

Scénarios de base COR 2005 et COR 2007, taux de chômage de 4,5% après 2015

Variante COR 2007, taux de chômage de 7% à partir de 2015



³ Au cours de cette période, l'emploi total a progressé comme la population active de +0,7% par an en moyenne, le taux de chômage étant globalement stable autour de 9%.