

Le dossier en bref

Préparé par le secrétariat général du Conseil, sous la direction du président du COR

Pourquoi ce sujet ? Réaliser des projections du système de retraite nécessite de formuler des hypothèses sur les évolutions règlementaires, démographiques et économiques dont il dépend. Cette séance du COR était consacrée plus spécifiquement au choix des hypothèses économiques de long terme. **Pour le rapport annuel de 2022, les projections du système de retraite seront déclinées selon quatre cibles de productivité (0,7 %, 1,0 %, 1,3 % et 1,6 %), avec un taux de chômage à long terme de 7 %.** Ce dossier revient sur les éléments du débats qui ont présidé à ce choix.

- **Pourquoi les hypothèses de productivité sont-elles importantes ?** Le passage depuis trente ans d'une indexation des droits et des pensions sur les salaires à une indexation sur les prix a été un levier majeur pour limiter l'augmentation de la part des dépenses de retraite dans le PIB liée au vieillissement de la population. Mais le recours à ce levier présente l'inconvénient de rendre la situation financière du système de retraite et la situation relative des retraités par rapport aux actifs fortement dépendantes du rythme de la croissance de la productivité, passée et à venir (*cf. le document n° 2*). Selon le rapport du COR de juin 2021, la pension moyenne relative aux revenus d'activité varierait ainsi entre 31,6 % (scénario 1,8 %) et 36,9 % (scénario 1,0 %) en 2070, tandis que la part des dépenses de retraite dans le PIB représenterait respectivement entre 11,3 % et 13,0 %.

I. Le cadre macroéconomique : qu'en disent les économistes ?

- **Comment s'est organisé le choix des nouvelles hypothèses économiques de long terme ?** Dans un premier temps, 82 économistes ont été consultés sur la base d'un questionnaire mis en ligne afin de recueillir leur avis sur les évolutions potentielles de long terme de la productivité du travail, du taux de chômage, du partage de la valeur ajoutée et de la durée du travail. Parmi les experts consultés, 23 ont répondu. À l'issue de ce processus de consultation, le COR a organisé un colloque de restitution et de discussion où les points de vue des économistes ont été confrontés. À l'aune de cette consultation et de ces débats, les membres du COR ont déterminé les nouveaux scénarios qui leur ont paru les plus pertinents pour projeter l'évolution à long terme du système de retraite (*cf. le document n° 3*).
- **Quelles sont les perspectives d'évolution de la productivité ?** Les économistes ont majoritairement fait part de leur souhait de décaler les scénarios de croissance vers le bas. Le scénario 1 %, qui correspond environ à la croissance annuelle moyenne de la productivité depuis la sortie de crise de 2008 (*cf. les documents n° 5 et 9*), serait alors un scénario intermédiaire et non plus un scénario extrême. Le débat économique actuel reste cependant très partagé entre « techno-optimistes » et « techno-pessimistes » sur l'avenir des gains de productivité – et notamment sur la possibilité ou non d'un choc positif de productivité lié à la révolution numérique (*cf. le document n° 4*).

- **Quel taux de chômage à l'avenir ?** Une majorité des experts préconise de conserver comme hypothèse centrale un taux de chômage de 7 % à long terme et les variantes actuelles (4,5 % et 10 %). Les autres économistes préconisent, quant à eux, de retenir un taux de chômage un peu plus élevé comme hypothèse centrale (8 %, soit le niveau actuel estimé du taux de chômage structurel ou 9 %, moyenne des vingt dernières années) (*cf. le document n° 3*).
- **Quelles perspectives de partage des gains de productivité et d'évolution du temps de travail ?** Une très large majorité des économistes préconise de conserver l'hypothèse actuelle de stabilité du partage des gains de productivité et du temps de travail en projection (*cf. le document n° 3*). Sur le temps de travail, cependant, certains économistes pensent qu'il pourrait augmenter, au moins à court terme, avec la hausse de la part de salariés en forfait-jours ou de celle des non-salariés, deux catégories où le nombre d'heures travaillées est plus importante, et avec la diffusion du télétravail. À plus long terme, le temps de travail pourrait baisser avec le développement des emplois spécifiquement à temps partiel (comme par exemple dans les métiers des soins à la personne), une préférence accrue pour les loisirs, et enfin sous l'effet du changement climatique, soit par contrainte (incapacité à travailler lors d'évènements climatiques extrêmes), soit par choix (nécessité de sobriété énergétique) (*cf. le document n° 6*).

II. La construction des scénarios macroéconomiques

- **Comment sont construits les scénarios économiques du COR ?** Le Conseil définit les cibles de long terme pour la productivité et le chômage, à partir desquelles la DG Trésor élabore des scénarios complets d'évolution, aussi bien pour les valeurs potentielles de l'économie (représentant ses fondamentaux : chômage structurel, etc.) que les valeurs effectives. Les scénarios distinguent trois sous-périodes : le court terme (en général cinq ans), où tous les scénarios sont identiques aux prévisions du gouvernement ; le moyen terme (jusqu'en 2032), où les diverses grandeurs convergent vers leurs cibles ; et enfin le long terme, où chômage et rythme de croissance de la productivité évoluent selon les cibles définies par le COR (*cf. le document n° 7*).
- **Le COR a-t-il toujours conservé les mêmes hypothèses ?** Pour le chômage, les hypothèses ont assez peu varié au fil des exercices de projection. Deux hypothèses sont présentes dans tous les exercices : 4,5 % et 7 %. En ce qui concerne la productivité, les projections du COR se sont appuyées à chaque fois sur au moins deux hypothèses, variant entre 1 % et 2,5 % par an, puis entre 1 % et 2 % (entre 2012 et 2016), puis depuis 2017 entre 1 % et 1,8 % (*cf. le document n° 8*).

III. Les exercices de projection à l'étranger

- **Quelles hypothèses sont retenues dans les projections de retraite à l'étranger ?** Pour la productivité, deux groupes de pays peuvent assez nettement être distingués : un groupe où la productivité attendue dans le futur évolue autour de 1,0-1,1 % (Allemagne, Pays-Bas, Canada et Espagne) et un autre groupe où les cibles sont plus élevées, égales ou supérieures à 1,5 % (Belgique, Italie, Royaume-Uni, États-Unis et Suède). La France occupe une position intermédiaire entre ces deux groupes. Il convient de noter que les projections financières harmonisées pilotées par la Commission européenne dans le cadre de l'AWG prévoient quant à elles un rythme de croissance à long terme de 1,5 % par an. Concernant le chômage, certains pays n'ont pas d'hypothèse explicite sur laquelle ils communiquent. Dans les pays en ayant une, l'hypothèse centrale de taux de chômage à long terme est comprise entre 5 % et 7 %. L'hypothèse moyenne retenue dans le cadre de l'AWG sur les niveaux de chômage à long terme est de 5,8 % (*cf. le document n° 10*).