

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 21 décembre 2023 à 10h00

« Cibles d'évolution de la productivité à long terme : nouveaux éléments de cadrage »

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

Note de présentation générale

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 rend 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. Pour la réalisation des projections annuelles de la situation financière du système de retraite, le choix des hypothèses économiques de long terme est par conséquent déterminant.

Lors de la séance plénière du 25 novembre 2021, faisant suite à une large consultation d'experts et l'organisation d'un colloque par le COR, les membres du Conseil se sont mis d'accord sur de nouvelles cibles d'évolution de la productivité horaire du travail pour projeter l'évolution à long terme du système de retraite. Le spectre des hypothèses de productivité a été décalé à la baisse et dès le rapport annuel du COR 2022, les projections du système de retraite ont été déclinées selon quatre nouvelles cibles de productivité (0,7 %, 1,0 %, 1,3 % et 1,6 %). Le choix de ces hypothèses économiques par les membres du COR ne concerne toutefois que le long terme et n'a d'influence sensible sur les résultats qu'à partir d'une quinzaine d'années environ. À court terme, le COR utilise les prévisions établies par le gouvernement.

Depuis cette dernière révision, de nouvelles thématiques sont néanmoins apparues de manière plus prégnante dans le débat public, dans le contexte d'une productivité toujours atone, et des travaux ont été publiés portant sur l'impact de la transition environnementale, de l'intelligence artificielle et du télétravail sur la productivité. L'objet de cette séance est de porter à la connaissance des membres du COR ces nouveaux éléments et d'alimenter leurs réflexions dans la perspective d'une éventuelle révision des cibles de long terme d'évolution de la productivité horaire du travail qui serait discutée lors de la réunion plénière d'avril prochain consacrée à la préparation du rapport annuel.

Pour apprécier les perspectives de croissance et de productivité à l'avenir, il est utile de se pencher sur l'évolution passée de la productivité du travail et de ses déterminants, ainsi que sur les inflexions récentes (**document n° 3**). Comme cela avait été rappelé lors de la séance plénière de novembre 2021, le rythme d'évolution de la productivité a ralenti continûment en France comme dans les autres pays européens depuis le début des années 1960. Depuis environ quinze ans, le rythme de croissance de la productivité horaire du travail atteint des niveaux historiquement très faibles hors périodes de guerre, et ce ralentissement est constaté pour tous les pays suivis par le COR, alors même qu'ils n'en sont pas tous au même stade d'avancement et qu'ils n'ont pas tous les mêmes cadres institutionnels et réglementaires.

Par ailleurs, la crise sanitaire a conduit à un nouveau décrochage de la productivité horaire, notamment en France, qui connaît à cet égard une évolution de la productivité post-covid singulière, avec un ralentissement plus marqué que dans les autres pays développés (**document n° 2**). Cette singularité française pourrait s'expliquer par une correction du

déséquilibre préexistant entre un niveau de productivité du travail relativement élevé et un taux d'emploi en dessous de la moyenne des économies avancées. O. Garnier et T. Zuber (2023) montrent ainsi que la France a un niveau de production rapportée à la population en âge de travailler plus faible que l'Allemagne et les États-Unis, notamment en raison d'un taux d'emploi moins élevé. L'augmentation récente de ce dernier conduit dès lors à rapprocher le niveau français de la production par personne en âge de travailler au niveau des deux autres pays mais cette convergence est obtenue au prix d'une dégradation temporaire de l'évolution de la productivité.

La plupart des documents du dossier sont consacrés aux perspectives d'évolutions de la productivité dans le futur. La première partie de la séance est dédiée aux impacts à attendre de l'intelligence artificielle (IA) sur la productivité. Face à une productivité en berne, l'IA est perçue par beaucoup comme une réponse et son utilisation, croissante dans les entreprises depuis 2017, connaît une forte accélération depuis la fin 2022. Elle devrait ainsi constituer un moteur pour la croissance à venir, mais l'ampleur et le moment des effets attendus sont très dépendants des politiques publiques menées en termes d'éducation et de concurrence.

La deuxième partie de la séance aborde la question de l'évolution de la productivité dans le cadre de la transition climatique. L'impact des réglementations environnementales devraient peser à court terme sur la productivité mais l'ampleur du ralentissement à attendre demeure très incertain. Un impact positif sur le taux de croissance de la productivité à long terme est toutefois possible mais dépendra de la nature et de la rapidité des politiques environnementales qui seront mises en œuvre.

La troisième partie du dossier présente les résultats des premières évaluations sur données françaises de l'impact du télétravail, dont la pratique s'est largement répandue depuis la crise sanitaire, sur le niveau de la productivité et le volume horaire. Ces résultats montrent que le télétravail pourrait conduire à des effets significatifs sur la productivité dans les années à venir.

Enfin, les hypothèses d'évolution de la productivité à long terme retenues pour la France dans le cadre de l'exercice européen de projections financières des retraites 2024 établi par l'AWG sont présentées dans la dernière partie de la séance.

1. Quels impacts attendre de l'intelligence artificielle (IA) sur la productivité?

Philippe Aghion, Céline Antonin et Simon Bunel montrent dans le **document n° 4** que l'IA peut stimuler la croissance en remplaçant la main-d'œuvre (*input* limité) par du capital (*input* reproductible), tant en matière de production de biens et services que de production d'idées, mais à la condition que soit mise en place des politiques publiques adaptées.

En examinant l'effet de la robotisation sur l'emploi en France durant la période 1994-2014, Philippe Aghion et ses coauteurs constatent que la robotisation réduit l'emploi global au niveau des zones d'emploi et que plus le niveau d'études est bas, plus l'effet négatif de

l'exposition aux robots est élevé. L'impact n'est pas significatif pour les personnes titulaires d'un diplôme d'études secondaires. L'effet est en revanche positif, bien que non significatif, pour les diplômés du supérieur. Ceci suggère que des politiques inadaptées concernant le marché du travail et l'éducation pourraient réduire l'impact positif de l'IA et conduire à des effets délétères sur l'emploi.

En outre, les révolutions technologiques peuvent avoir des effets néfastes sur la croissance si les institutions et les politiques publiques en matière de concurrence ne s'adaptent pas. En effet, les auteurs observent ainsi que la croissance de la productivité aux États-Unis a ralenti de manière continue depuis 2005, après une poussée de croissance entre 1995 et 2005 liée à deux révolutions successives : celle des technologies de l'information et de la communication (TIC) puis les débuts de l'IA. Les TIC et l'AI ont favorisé un phénomène de concentration : certaines grandes entreprises dominant le marché et leurs marges augmentent. Ces firmes bénéficient non seulement d'un avantage technologique mais aussi d'effets de réseau, de la captation des données, d'avantages logistiques, ce qui fait obstacle à l'accès et/ou à l'innovation des autres entreprises freinant ainsi les gains de productivité attendus.

2. Productivité et transition climatique

L'atteinte des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre est au cœur des politiques d'action pour le climat. Cependant, les réglementations environnementales sont souvent perçues comme un poids pour l'activité économique, au moins à court et à moyen termes. À court terme, quelle que soit leur forme (normes, taxation), ces politiques augmentent les coûts de production et restreignent l'éventail des technologies disponibles, ce qui pèse sur la productivité.

Dans les dix ans à venir, d'après le rapport établi par Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz (**document n° 5**), la décarbonation va appeler un supplément d'investissements d'ampleur (plus de deux points de PIB en 2030, par rapport à un scénario sans action climatique). Bien entendu, ce supplément d'investissement aura, *via* la demande, un effet positif sur la croissance effective. Mais il ne devrait pas augmenter le potentiel de croissance de l'économie parce qu'il va s'agir d'économiser les combustibles fossiles plutôt que d'augmenter les capacités de production. En revanche, le financement de ces investissements va probablement induire un coût économique et social car la transition impliquera temporairement un ralentissement de la productivité de l'ordre d'un quart de point par an et nécessitera des réallocations sur le marché du travail.

Cependant, d'après l'hypothèse émise par Michael Porter au début des années 1990, des réglementations environnementales bien conçues, en encourageant l'innovation, pourraient permettre des gains de rentabilité et de productivité supérieurs sur le long terme au coût de ces politiques comme le rappelle le **document n° 5bis**. Ainsi, l'enjeu pour le décideur est d'identifier les politiques susceptibles de déclencher et d'accompagner la transition énergétique qui génèrent possiblement un impact positif sur le taux de croissance de la

productivité à long terme, tout en minimisant l'impact négatif de court terme sur la productivité.

De fait, au niveau macroéconomique, l'ampleur du ralentissement de la productivité à attendre de la transition énergétique reste très incertaine. Il dépendra des politiques menées pour déclencher et accompagner la transition et de la rapidité avec laquelle les politiques environnementales sont amorcées (**document n° 6**). Plus il y aura persistance sur le sentier d'innovation brun, plus il sera difficile et coûteux de réorienter l'économie sur un sentier d'innovation verte. Des politiques crédibles et annoncées suffisamment à l'avance permettraient également une transition à moindre coût.

3. Télétravail et productivité

Le télétravail, pratique jusqu'alors peu répandue, est devenu à partir du premier confinement lié à la pandémie de covid une organisation du travail bien plus fréquente. L'extension rapide de cette organisation du travail à un grand nombre de salariés et d'entreprises conduit à s'attarder sur ses conséquences, en particulier au regard de ses effets sur la productivité.

À partir des données d'une enquête de la Banque de France auprès des entreprises françaises et d'informations détaillées sur leur bilan et comptes de résultats, **le document n° 7** montre que les entreprises ayant eu davantage recours au télétravail en 2019 sont en moyenne plus productives et ont globalement mieux résisté à la crise. Elles sont également plus grandes et relativement moins capitalisées, même si les immobilisations en matériels informatiques et en capital incorporel (marques, logiciels...) y sont plus élevées que dans les autres entreprises. Les estimations permettent d'évaluer qu'une augmentation globale importante du recours au télétravail à long terme pourrait améliorer d'environ 10 % le niveau de la productivité. Une fois cette marche d'escalier franchie, la croissance de la productivité ne devrait plus être impactée.

Le volume de télétravail a un impact sur l'ampleur des effets. Ainsi, d'après le **document n° 8** qui analyse les résultats d'une enquête lancée par l'OCDE en octobre 2020 auprès des dirigeants d'entreprise et des salariés de 25 pays, le volume idéal de télétravail est estimé en moyenne à 2-3 jours par semaine, ce qui est cohérent avec l'idée que les avantages (moins de déplacements domicile-travail, moins de distractions, etc.) et les inconvénients (détérioration de la communication, moindres échanges de connaissances, etc.) s'équilibrent à un niveau intermédiaire d'intensité de télétravail.

4. Les hypothèses de projection retenues par l'AWG

Le Comité de politique économique a mis en place un groupe de travail sur le vieillissement (Ageing Working Group (AWG)) chargé de présenter tous les trois ans des projections d'évolution à long terme de toutes les dépenses publiques liées à l'âge (dont les retraites). La 8^{ème} édition du rapport sur le vieillissement est prévue pour 2024.

Les projections à long terme reposent sur des méthodologies et des hypothèses communes à tous les États membres pour projeter un ensemble de variables macroéconomiques clés couvrant la population active (taux d'activité, taux d'emploi et taux de chômage), la productivité du travail et le taux d'intérêt. Ces hypothèses ont été publiées en novembre 2023 (**document n° 9**).

Pour la France, l'hypothèse d'évolution de la productivité horaire a ainsi été revue à la baisse par rapport à l'exercice de projections précédent (2021) et s'établit désormais à 1,3 % en moyenne annuelle (contre 1,5 %). Il faut noter par ailleurs, que d'après les hypothèses établies par l'AWG, la croissance de la productivité horaire de travail devrait s'élever à 0,2 % en moyenne sur la période 2022-2030 et 0,8 % entre 2031 et 2040.