

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 4 avril 2024 à 10 h 00

« Préparation du rapport annuel de juin 2024 et du rapport thématique de juillet 2024 »

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

Cette séance est consacrée à la préparation du rapport annuel de 2024 et du rapport thématique prévu en juillet 2024, suite à la réalisation du nouvel exercice complet de projection réunissant quasiment tous les régimes obligatoires du système de retraite français.

Trois points sont soumis à la discussion des membres du COR : ils concernent le choix des cibles de long terme de croissance annuelle de la productivité horaire, la présentation des résultats financiers et le choix du scénario de référence. Les sommaires prévisionnels des deux rapports sont également présentés aux membres. Les trois derniers points sont des points d'information, sur les apports financiers de l'État au système de retraite, sur les évolutions démographiques depuis 2020 et sur la mesure de la productivité dans le secteur non-marchand.

Cette séance sera introduite par un propos liminaire de Didier Blanchet, président du CSR, qui quittera ensuite les membres pour la discussion.

1. Points soumis à la discussion des membres du COR

1.1 Le choix des cibles de long terme de productivité (document n° 2)

① Décaler la fourchette des hypothèses de productivité horaire vers le bas : les hypothèses de croissance annuelle de la productivité horaire du travail varieraient entre 0,4 % et 1,3 % en réel (contre 0,7 % à 1,6 % dans les exercices de 2022 et 2023).

Suite à la discussion entre les membres du COR, les hypothèses de croissance de la productivité horaire retenues dans les rapports du COR de 2024 seront de 0,4 %, 0,7 %, 1,0 % et 1,3 % en réel par an.

Ce décalage vers le bas se justifie par la prise en compte du ralentissement structurel de la productivité avant la crise sanitaire d'ailleurs accentué par les dernières observations qui font état d'une absence de rebond et même d'une baisse très nette de la productivité dans tous les pays suivis par le COR. Suite à la crise sanitaire et au déclenchement de la guerre en Ukraine, le ralentissement a été encore plus marqué et la France connaît à cet égard une évolution de la productivité post-Covid singulière, avec un décrochage plus net que dans les autres pays développés. Cette singularité française pourrait en partie 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. L'augmentation envisagée du taux d'emploi en France contribuera à la baisse à la croissance de la productivité sur la période à venir.

1.2 La présentation des résultats financiers sur un seul scénario de référence (document n° 2)

2 Présenter les résultats financiers du système de retraite sur un seul scénario de référence, comme cela était le cas dans les rapports du COR de 2001, 2006 et 2007.

Suite à la discussion entre les membres du COR, les résultats financiers et les indicateurs de niveau de vie des rapports du COR de 2024 seront détaillés sur le scénario de référence et complétés par une large palette d'analyses de sensibilité.

Comme l'a rappelé Didier Blanchet, la sensibilité des résultats des projections de retraite aux scénarios de croissance économique est un sujet récurrent pour le COR. Combinée à la coexistence de plusieurs hypothèses quant aux ressources du système de retraite, elle a rendu difficile la construction du diagnostic partagé qui est en principe attendu du Conseil.

Face à cette difficulté, une option est de commenter de façon détaillée un scénario de référence unique, prenant en compte l'orientation à la baisse des progrès de productivité observés presque continûment sur les dernières décennies, sans se priver bien sûr de travaux variantiels détaillés autour de ce scénario. Si, par chance, ce déclin tendanciel de la productivité pouvait s'inverser, il serait facile de tenir compte *a posteriori* d'une donne plus favorable.

Par ailleurs, les incertitudes concernant les évolutions démographiques ne sont pas moindres que celles concernant la productivité. Aussi, il apparaît plus logique de consacrer une partie spécifique du rapport, après la présentation du scénario de référence, à une analyse détaillée de la sensibilité des projections à différentes hypothèses de productivité et démographiques. Les résultats financiers continueraient donc à être présentés sur les trois autres hypothèses de productivité, mais dans une partie dédiée aux variantes, au même titre que ce qui est déjà réalisé pour les hypothèses démographiques (**documents n° 3 et n° 4**). Les résultats concernant le niveau de vie et l'équité entre les générations continueraient toutefois à être présentés selon les quatre hypothèses de productivité, ces résultats étant spécifiquement sensibles à ces hypothèses comme cela a été souligné juste avant.

Il est enfin possible de s'interroger sur les règles d'indexation qui génèrent cette sensibilité à la croissance, et sur l'opportunité de les revoir. Le problème n'est pas uniquement l'incertitude qu'elles génèrent pour les projections. Il est aussi possible de trouver que l'indexation des retraites sur les prix pose un problème d'équité entre actifs et retraités en matière d'exposition aux inflexions de la croissance.

Ces sujets avaient été ouverts en 2013 par le rapport de la Commission sur l'avenir des retraites, celui qui avait précédé la réforme de 2014. Les pistes qui avaient été examinées à l'époque avaient été présentées au colloque du COR de fin 2014. Une note de France Stratégie avait également abordé ce sujet (**document n° 6**). Le principe serait de revenir à une indexation sur les salaires, mais corrigée pour prendre en compte l'évolution du ratio cotisants/retraités.

La notion de coefficient de soutenabilité introduite en 2017 et 2019 à l'Agirc-Arrco relève de cette logique. Dans le rapport du COR de 2023, les projections de ce régime, de fait, ne faisaient apparaître presque aucune sensibilité aux scénarios de croissance économique. Cette sensibilité concernait essentiellement le régime général, et à un moindre degré ceux de la fonction publique.

Le COR, lors de sa séance du 20 avril 2023, avait acté le principe de présenter, en 2024, des projections avec indexations de type salaires corrigés étendues à l'ensemble des régimes¹. L'avis 2023 du CSR avait lui aussi invité à se pencher sur cette problématique² et avait consacré une annexe détaillée aux pistes envisageables (**document n° 7**). Une difficulté est que ce qui est mis en œuvre dans un régime par points ne se transpose pas tel quel à un régime en annuités. Des travaux ont été conduits cette année sur la simulation des différentes options, par deux types d'outils : une maquette stylisée mobilisée dans une note à paraître de l'Institut de politiques publiques (**document n° 8**), et des simulations « en vraie grandeur » à l'aide du modèle Destinie de l'Insee. La présentation de Didier Blanchet s'appuiera principalement sur les résultats du travail conduit pour l'IPP, mais fera également état des scénarios explorés, en parallèle, avec par le modèle Destinie.

1.3 Le choix du scénario de référence (document n° 2)

③ Prendre pour hypothèse de référence une croissance annuelle de la productivité horaire du travail de 0,7 % en réel.

Suite à la discussion entre les membres du COR, le scénario de référence retenu dans les rapports reprendra une hypothèse de croissance annuelle de la productivité horaire de 1,0 % (et non de 0,7 %).

Ce taux est équivalent à ce qui a été observé de 2005 à 2019, avant la crise sanitaire, ce qui revient à supposer que le ralentissement structurel observé sur plusieurs décennies avant 2019 est stoppé. Il est nettement supérieur à ce qui est observé sur la période 2005-2022 (0,4 %).

¹ Cf. document n° 7 de la séance du COR du 20 avril 2023, page 10 : « L'indexation des droits sur les prix induit une dépendance de la part des dépenses de retraite dans le PIB importante, comme cela a été largement documenté dans les rapports du COR. C'est pourquoi il est proposé d'étudier une variante d'indexation des droits et des pensions (en décomposant ces deux effets) sur les salaires diminués de l'évolution du ratio démographique, notamment afin de prendre en compte l'allongement de l'espérance de vie. Cette variante concernerait l'ensemble des régimes (base et complémentaire). »

² Cf. page 52 de ce dixième avis du CSR : « Parmi les pistes à envisager pour une gestion plus fluide figurent l'élaboration de nouvelles règles en matière d'indexation des droits ou d'ajustement de l'âge aux évolutions de l'espérance de vie, des idées déjà mises en avant en 2021 dans le rapport Blanchard-Tirole, qu'il ne s'agit pas nécessairement de prendre à la lettre, mais qu'il faudrait, *a minima*, continuer d'expertiser, pour voir si elles seraient implémentables sans forcément passer par une complète remise à plat du système existant. Si elles avaient pour propriété d'aussi réduire la dépendance des perspectives à la croissance, elles contribueraient par ailleurs à un meilleur partage du diagnostic, en réduisant un facteur important d'incertitude sur le constat. »

2. Points d'information

2.1 Les évolutions démographiques depuis 2020

La fécondité a atteint en France en 2023 un de ses plus bas niveaux depuis la seconde guerre mondiale (1,68), même si elle fait néanmoins toujours partie des pays suivis par le COR où la fécondité est la plus forte (**document n° 5**). Le recul de la fécondité observé en 2023 n'est pas propre à la France et s'observe dans les autres pays suivis par le COR. La France est un des pays où le recul du nombre de naissances en 2023 est le plus marqué avec une moyenne de 10 % en-deçà du niveau du nombre de naissances enregistré chaque mois en 2019. Dans la plupart des pays, le nombre de naissances mensuelles avait connu une hausse significative en 2021 à la sortie de la crise Covid avant de baisser significativement en 2023 dans un contexte international marqué par la guerre en Ukraine et une forte inflation. Le lien de causalité n'est pas établi et il faudra attendre les travaux menés actuellement par l'Insee pour déterminer si ce recul des naissances est conjoncturel ou de nature plutôt structurelle.

Concernant le solde migratoire, l'Insee retient la moyenne des années 2018 à 2021 (+ 183 000 entrées nettes), comme observation provisoire pour les années 2021 à 2023. En 2020, dernière année observée, le solde migratoire s'élevait à 223 000, bien au-delà de l'hypothèse centrale des projections démographiques (+70 000), voire même de la variante haute (+120 000), la variante basse retenant un solde migratoire de + 20 000.

Comme pour l'hypothèse de fécondité, cette hypothèse pourra être questionnée par le Conseil pour le rapport annuel de 2025, une fois l'année 2021 connue. Il est préférable d'aborder de concert le questionnement éventuel des hypothèses démographiques.

Enfin, après la période récente de crise sanitaire, l'espérance de vie à 65 ans semble avoir retrouver une tendance s'inscrivant dans l'hypothèse du scénario central de l'Insee qui prévoit une progression de l'espérance de vie pour les femmes entre 0,4 et 0,8 point par décennie et entre 0,7 et 1,2 an par décennie pour les hommes.

2.2 Éléments sur la productivité des activités non-marchandes des administrations publiques

Le **document n° 9**, rédigé par l’Insee à la demande exprimée lors de la réunion du Conseil du 21 décembre 2023, revient sur la mesure de la productivité au sein des activités non-marchandes.

En particulier, le partage volume-prix de leur production repose sur des méthodes spécifiques : les méthodes usuelles, qui reposent sur l’observation des prix de marché, ne peuvent pas être utilisées, les services non-marchands étant fournis gratuitement ou à des prix non significatifs économiquement.

Les méthodes mobilisées par l’Insee suivent globalement les recommandations des organismes internationaux (OCDE et Eurostat) visant à inciter les pays à mettre en œuvre des mesures directes des volumes en particulier pour les services individuels (services dont la consommation peut être individualisée, tels que les soins pratiqués dans les hôpitaux publics, les activités culturelles ou sportives, etc.).

La note décrit dans un premier temps les méthodes utilisées dans les comptes nationaux français puis présente les résultats obtenus pour les principales activités non-marchandes des administrations publiques. Elle revient ensuite sur l’adaptation des méthodes lors de la crise sanitaire et examine enfin l’impact de la productivité des activités non-marchandes sur la mesure de la productivité globale.

À cet égard, le niveau de la productivité, définie comme la valeur ajoutée en volume divisée par le nombre d’ETP (équivalent temps plein), est plus faible dans les principales branches non-marchandes (administration publique, santé non-marchande, éducation non-marchande) que dans le reste de l’économie (63,5 K€ contre 80,7 K€). Ce différentiel résulte, au moins en partie, du fait que l’excédent net d’exploitation est par construction nul dans les activités non-marchandes, ce qui toutes choses égales par ailleurs diminue la productivité relativement aux activités marchandes. Il résulte également du fait que, parmi les activités marchandes, les activités immobilières ont une productivité très élevée d’un point de vue comptable, notamment parce que les loyers imputés aux propriétaires occupants induisent de la valeur ajoutée sans emploi.

Entre 2000 et 2019, la productivité des principales branches non marchandes a progressé de 0,6 % par an, soit un rythme très proche du reste de l’économie (0,7 % par an). La baisse de la productivité en 2020 est moins marquée dans les principales branches non-marchandes (-6,2 %) que pour le reste de l’économie (-7,6 %).

Au total, la dynamique de la productivité des branches non-marchandes affecte peu celle de l’ensemble de l’économie et la productivité des activités non-marchandes apparaît peu affectée par le cycle conjoncturel contrairement aux activités marchandes.