

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 21 novembre 2024 à 10h00
« Panorama international et comparaison France-Allemagne »

Document n° 3
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

**Présentation des projections de dépenses de retraites en France de l'Ageing
Working Group (AWG)**

Direction Générale du Trésor

Présentation des projections de dépenses de retraites en France de l'Ageing Working Group (AWG)

Depuis 2001, le Conseil Ecofin mandate un groupe de travail sur le vieillissement (*Ageing Working Group* - AWG), rassemblant la Commission européenne et les États membres, pour réaliser des projections harmonisées des dépenses publiques liées au vieillissement des pays membres (retraites, invalidité, santé, dépendance, éducation et chômage). Ces travaux sont publiés tous les trois ans dans le *Ageing Report*.

Dans le cadre de l'exercice 2024, ce rapport évalue la soutenabilité des dépenses publiques liées au vieillissement jusqu'en 2070, notamment pour faciliter la coordination des politiques économiques entre États membres. Pour la France, les dépenses de retraites ont été estimées par l'Insee et la Direction Générale du Trésor à l'aide du modèle de microsimulation Destinie, en se fondant sur les hypothèses démographiques et macroéconomiques établies par Eurostat et l'AWG. La méthodologie, qui a été convenue entre États membres, fait l'hypothèse d'une « convergence partielle » des paramètres à très long terme. Cela consiste pour tous les pays en un rapprochement avec les valeurs des pays les plus « performants », connaissant par exemple une fécondité et une espérance de vie élevées, la convergence n'étant pas nécessairement encore atteinte à l'horizon de projection de 2070¹. Par ailleurs, les scénarios sont construits à législation constante.

1. Les hypothèses démographiques du COR et de l'AWG sont similaires, à l'inverse des hypothèses macroéconomiques de long terme

a. Les hypothèses démographiques convergent entre le COR et l'AWG

Selon les projections de population d'Eurostat (EuroPop2023) sur lesquelles se fonde le scénario démographique de l'AWG, la population française continuerait de croître jusqu'en 2050, année où elle atteindrait un maximum de 70,7 millions d'individus, avant d'entamer une phase de décroissance jusqu'en 2070 (69,7 millions), se maintenant ainsi à la seconde place de la zone euro, derrière l'Allemagne (84,2 millions en 2070). Cette dynamique s'expliquerait par un indice de fécondité relativement stable et significativement supérieur à celui de la zone euro sur la totalité de la période de projection. Il se situe en effet à 1,82 enfant par femme en 2022, contre 1,5 en moyenne dans la zone euro (voir Figure 3). Tandis que la moyenne zone euro augmenterait à 1,62 enfant par femme en 2070, l'indice de fécondité resterait stable (à 1,8) en France. Combiné à une espérance de vie à 65 ans en progression (+3,9 ans entre 2022 et 2070), il en résulterait une augmentation du ratio de dépendance² français jusqu'en 2070 à 57,8 % (38,2 % en 2022) qui demeurerait toutefois inférieur à celui de la zone euro (59,6 % en 2022).

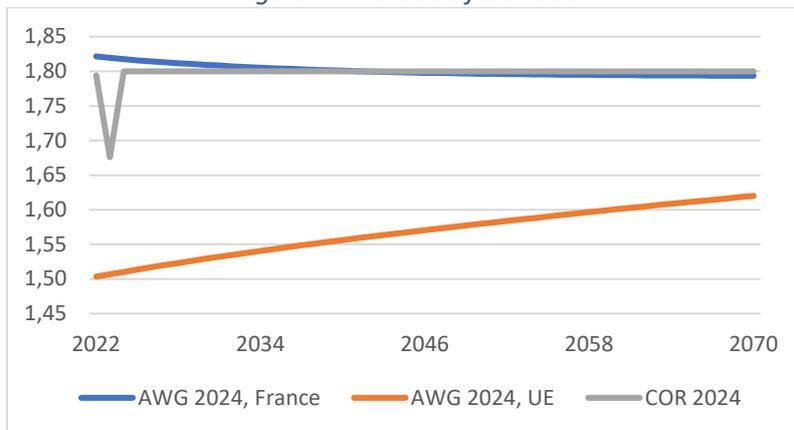
Les hypothèses démographiques sur lesquelles se fonde le COR font état d'une augmentation du ratio de dépendance français similaire à celui retenu dans le cadre de l'AWG (voir Figure 5). En particulier, les hypothèses de fécondité du COR et de l'AWG sont très proches (l'indice de fécondité est à 1,8 à long terme dans les deux scénarios), mais les projections de progression de l'espérance de vie à 65 ans sont plus pessimistes dans les projections du COR (voir Figure 4). Cette dernière n'atteindrait que 26,7 années pour le COR contre 27,7 pour l'*Ageing Report*.

¹ Les projections de taux de fécondité prolongent par exemple la tendance constatée pour chaque pays sur les dernières années, en l'infléchissant pour permettre cette convergence partielle.

² Rapport entre la population comprise entre 20 et 64 ans et la population de plus de 65 ans

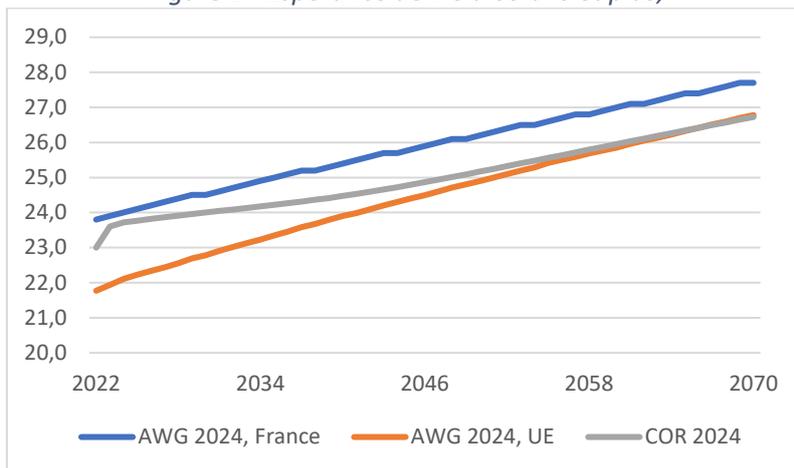
L'AWG suppose enfin un solde migratoire net fluctuant en valeur absolue, mais relativement stable au sein de la population (0,12%), tandis que le COR fait l'hypothèse d'une valeur constante en valeur absolue, soit +70 000 individus par an, ce qui correspond à des hypothèses très proches.

Figure 1 : Indice de fécondité



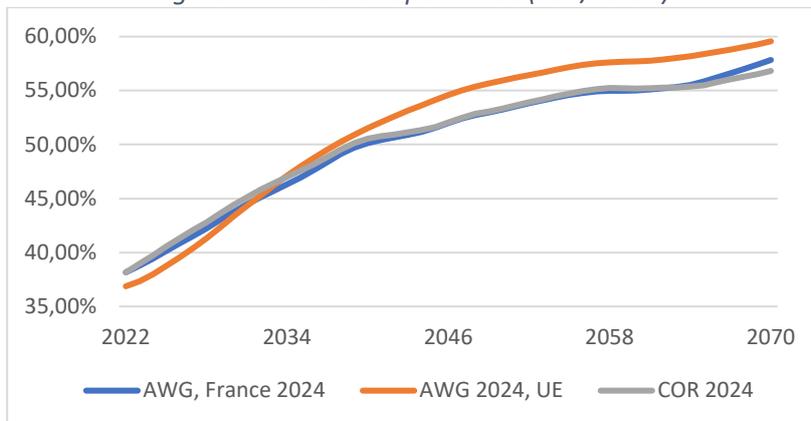
Source : Ageing Report 2024, Rapport du COR 2024

Figure 2 : Espérance de vie à 65 ans et plus,



Source : Ageing Report 2024, Rapport du COR 2024

Figure 3 : Ratio de dépendance (65+/20-64)



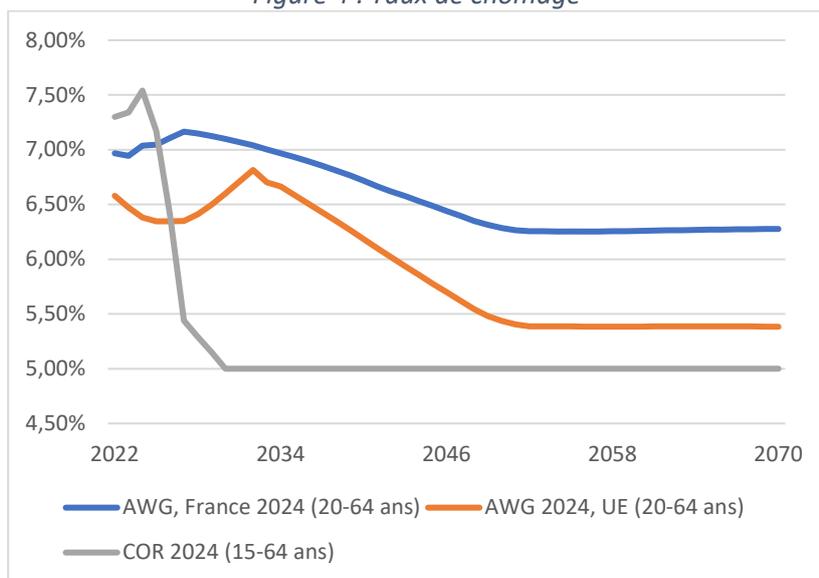
Source : Ageing Report 2024, Rapport du COR 2024

b. A l'inverse, le COR et l'AWG ont retenu des hypothèses macroéconomiques différentes

Concernant les hypothèses relatives au marché du travail, le COR projette un taux de chômage à long terme (5,0 %) inférieur à celui projetée par l'AWG (6,3 %). En revanche, l'AWG projette une hausse du taux d'emploi des 20-64 ans supérieure à celle du COR. Il existe toutefois une différence de champ³ pour ces indicateurs.

Par ailleurs, l'AWG retient une hypothèse de croissance de la productivité à long terme à 1,2 % par an, contre 1,0 % dans le scénario central du COR. Dans les deux cas, la convergence vers les cibles de long terme est plus lente dans le scénario de l'AWG (vers 2070) que pour le COR (vers 2030).

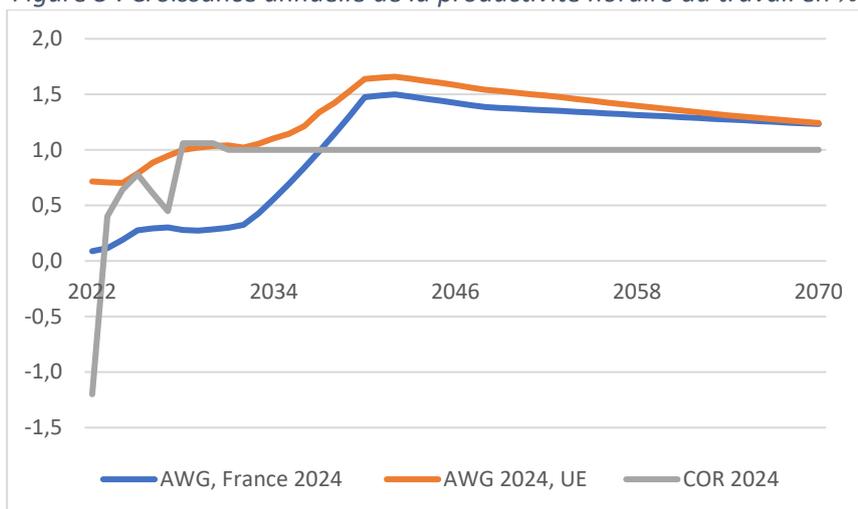
Figure 4 : Taux de chômage



Source : Ageing Report 2024, Rapport du COR 2024

Champ : individus âgés de 15 à 64 ans pour le COR, individus âgés de 20 à 64 ans pour l'AWG

Figure 5 : Croissance annuelle de la productivité horaire du travail en %



Source : Ageing Report 2024, Rapport du COR 2024

³ Le COR calcule le taux d'emploi des 15-64 ans tandis que l'AWG se restreint au taux d'emploi des 20-64 ans.

Tableau 1: Résumé des principales hypothèses

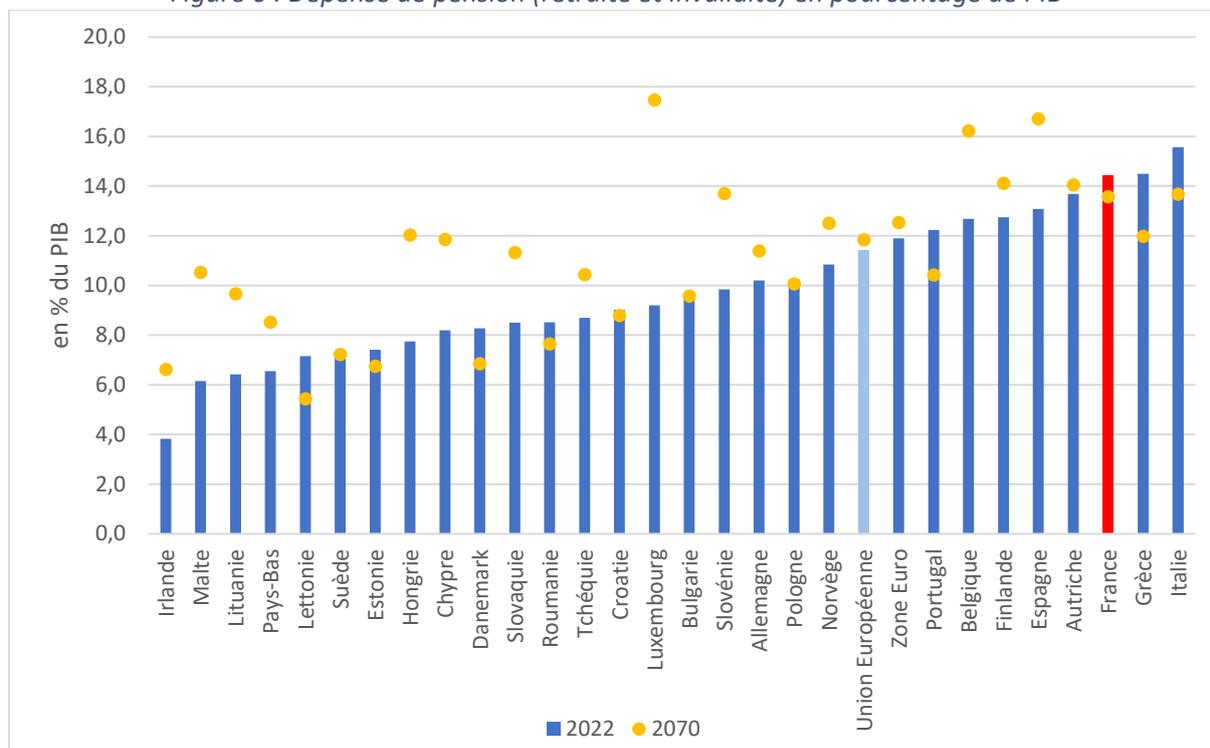
	France		Zone euro
	COR 2024	Ageing Report 2024	Ageing Report 2024
Indice de fécondité moyen entre 2022 et 2070	1,8	1,8	1,57
Espérance de vie à 65 ans pour les femmes, 2070	26,7	27,7	26,8
Espérance de vie à 65 ans pour les hommes, 2070	24,8	24,1	23,7
Taux de chômage à terme	5,0 %	6,3 %	5,4 %
Taux de croissance annuel moyen de la productivité du travail entre 2022 et 2070	0,9 %	1 %	1,3 %
<i>A court terme : 2022-2030</i>	0,5 %	0,2 %	0,9 %
<i>A moyen terme : 2030-2050</i>	1,0 %	1,1 %	1,4 %
<i>A long terme : 2050-2070</i>	1,0 %	1,3 %	1,4 %

2. Les dépenses de retraite en France resteraient élevées, mais diminueraient progressivement à l’horizon 2070

a. L’effet du vieillissement de la population sur le poids des dépenses de retraites serait contrebalancé par une baisse relative du niveau de vie des retraités

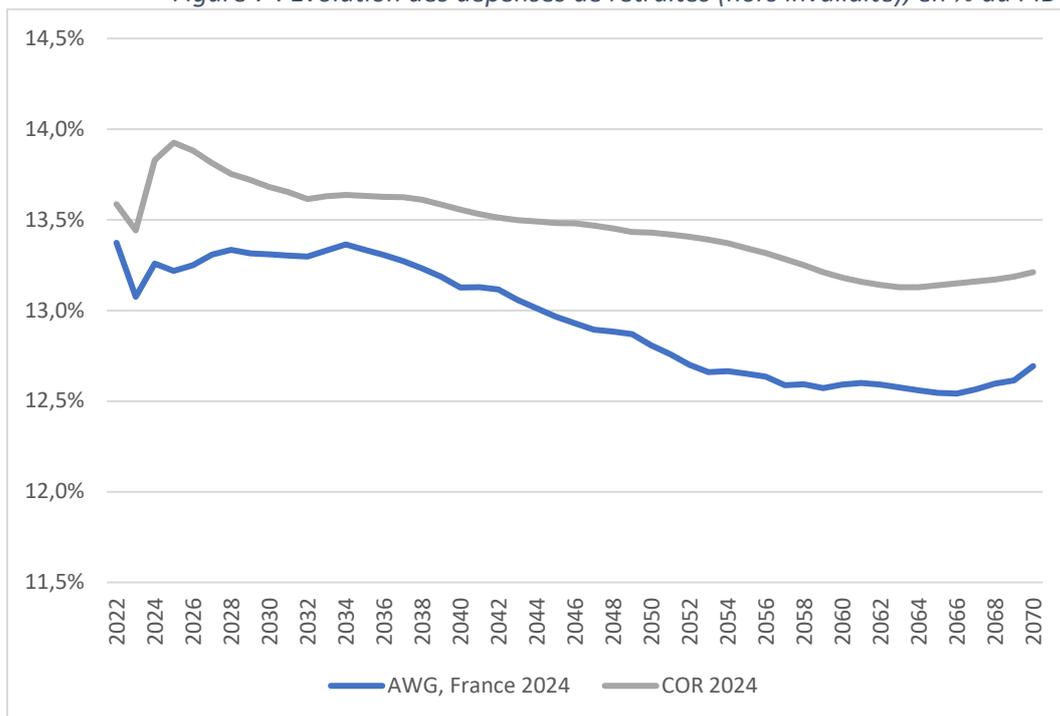
Malgré les réformes adoptées depuis plus de vingt ans, et sous les hypothèses macroéconomiques et démographiques retenues pour l’exercice de projection, en 2070, le poids des dépenses de pensions (retraites et invalidité) en France en 2070 serait élevé en comparaison européenne (13,6 % en France contre 12,5 % en zone euro). Ce ratio de dépenses de pensions rapporté PIB devrait baisser de 0,8 point de PIB en France entre 2022 et 2070, alors qu’il resterait stable en zone euro, voire augmenterait dans certains pays (par exemple Luxembourg et Belgique). Les dernières projections du Conseil d’orientation des retraites, datant de juin 2024 (scénario de croissance de la productivité de 1 % et 5 % de taux de chômage), partagent ce diagnostic d’une baisse du poids des dépenses de retraites entre 2022 et 2070, (-0,4 point de PIB hors invalidité dans les projections de l’AWG comme celles du COR). La baisse du poids des dépenses de retraite dans le PIB implique pour chacun des scénarios, un décrochage du niveau de vie des retraités : le ratio pension moyenne/revenu d’activité diminuerait d’environ 10 points d’ici 2070 dans le rapport de l’AWG et de 11 points dans celui du COR.

Figure 6 : Dépense de pension (retraite et invalidité) en pourcentage de PIB



Source : Ageing Report 2024

Figure 7 : Evolution des dépenses de retraites (hors invalidité), en % du PIB



Source : Projections du COR ; calculs : DG – Trésor ; Ageing Report 2024
 Champ : dépenses de retraites (hors invalidité).

La trajectoire du poids des dépenses de retraites peut être décomposée en quatre grandeurs économiques permettant d'identifier les principaux déterminants de son évolution :

$$\frac{\text{Dépenses de retraite}}{\text{PIB}}$$

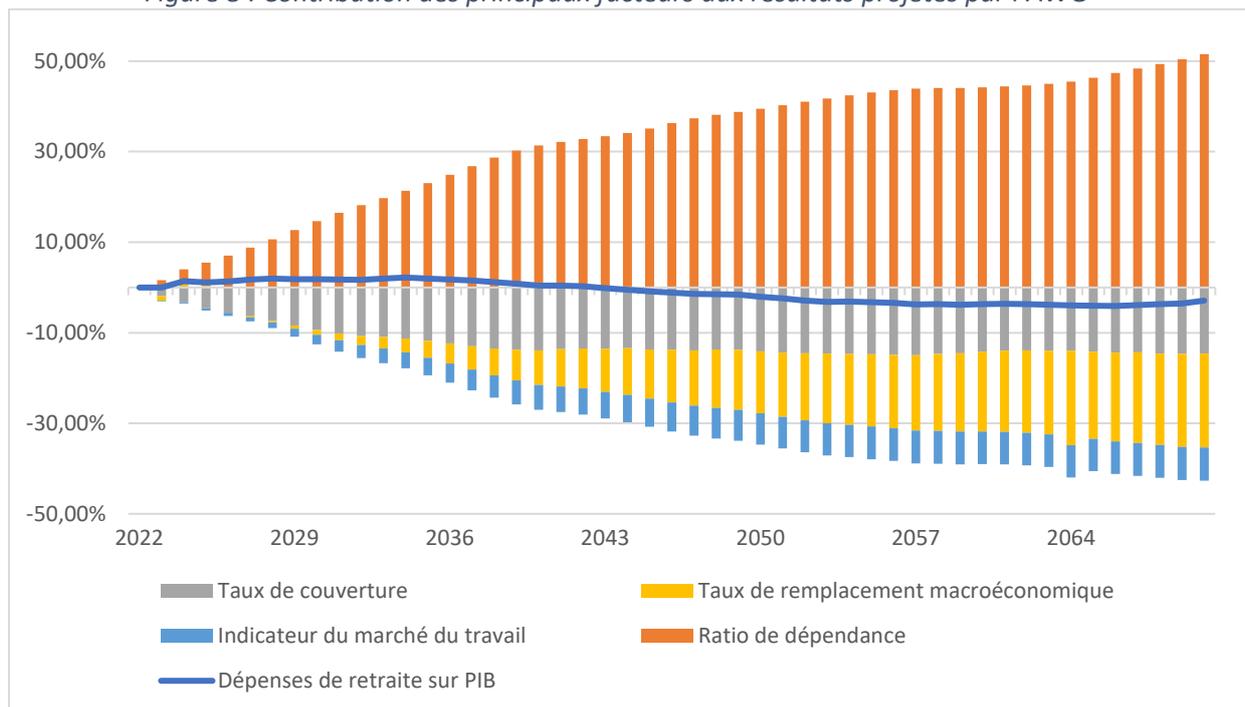
$$= \frac{\text{Population 65 +}}{\text{Population 20 - 64}} \times \frac{\text{Nombre de retraités}}{\text{Population 65 +}} \times \frac{\text{Pension moyenne}}{\frac{\text{PIB}}{\text{Personnes en emploi 20 - 74}}} \times \frac{\text{Population 20 - 64}}{\text{Personnes en emploi 20 - 74}}$$

$$= \text{Ratio de dépendance} \times \text{Taux de couverture} \times \text{Taux de remplacement macro} \times \text{Indicateur du marché du travail}$$

- Le ratio de dépendance traduit le vieillissement de la population.
- Le taux de couverture reflète l'évolution des âges de départ à la retraite.
- Le taux de remplacement macroéconomique traduit le niveau de vie moyen des retraités comparé à celui des actifs.
- L'indicateur du marché du travail capte l'évolution des taux d'emploi.

Ce ratio de dépenses de pensions rapporté PIB devrait baisser de 0,8 point de PIB en France entre 2022 et 2070, alors qu'il resterait stable en zone euro, voire augmenterait dans certains pays (par exemple Luxembourg et Belgique). En particulier, l'augmentation du nombre de retraités par rapport au nombre d'actifs, capturée par le ratio de dépendance, tend à faire augmenter les dépenses de retraite. Les trois autres facteurs contrebalancent l'augmentation du ratio de dépendance. C'est le cas plus particulièrement du taux de remplacement macroéconomique, qui capte la baisse de la pension moyenne par rapport au salaire moyen, induite par son indexation sur les prix. Cette baisse est néanmoins conditionnelle à l'hypothèse de législation inchangée, qui implique une baisse du niveau de vie des retraités relativement à celui des actifs.

Figure 8 : Contribution des principaux facteurs aux résultats projetés par l'AWG



Source : *Ageing Report 2024*

Champ : Pensions de retraite, (hors pensions d'invalidité)

b. L'AWG prévoit des dépenses de retraite moins élevées que le COR, principalement en raison d'hypothèses macroéconomiques de long terme sensiblement plus favorables

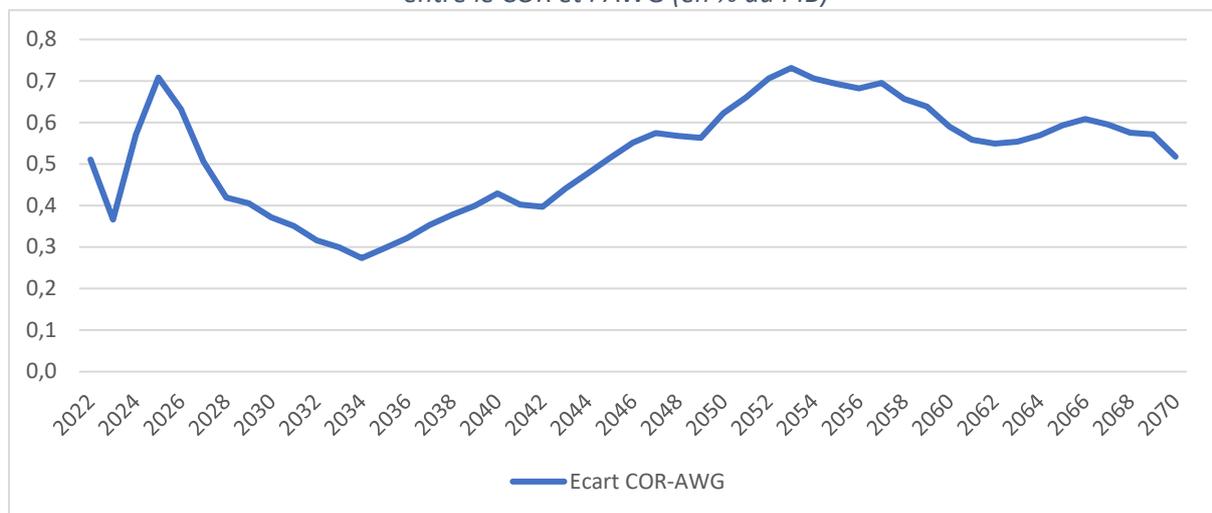
La décomposition des différences de projection selon les quatre facteurs est donnée en Figure 9, où la courbe bleue représente la différence entre les projections de dépenses de retraites sur PIB (hors invalidité) par année entre le COR et l'AWG.

De 2022 à 2035, les dépenses de retraite rapportées au PIB croissent selon les projections de l'AWG, alors qu'elles commencent à diminuer dès 2024 pour le COR. Une fois cet horizon passé, les dépenses diminuent pour les deux exercices jusqu'à 2060, mais de manière plus rapide pour l'AWG que pour le COR. Au-delà de 2060 - qui correspond à la fin de la montée en charge de l'indexation prix de la revalorisation des pensions - les dépenses augmentent de nouveau pour le COR comme pour l'AWG, jusqu'en 2070.

L'une des principales différences entre les deux exercices de projection provient des hypothèses macroéconomiques. Comme décrit plus haut, le COR fait l'hypothèse d'un taux de chômage à long terme plus bas que l'AWG (5,0 % dès 2030, contre 6,3 % atteint en 2050 dans l'*Ageing Report*), et retient une cible de croissance de la productivité moins importante dans son scénario central : la croissance cible de 1,0 % de productivité horaire du travail serait atteinte en 2030 pour le COR, alors que la croissance augmenterait jusqu'à 1,5 % en 2040 pour l'exercice de l'AWG avant de décroître lentement jusqu'à 1,2 % en 2070. La croissance de la productivité horaire du travail dans la projection de l'AWG dépasse celle de la projection du COR à partir 2037. Enfin, le COR formule des hypothèses de taux d'emploi des seniors plus favorables à long-terme que l'AWG, bien que le champ de calcul du taux d'emploi diffère entre les deux instances. Au total, les hypothèses macroéconomiques sont sensiblement plus favorables dans l'AWG que dans les projections du COR, et contribuent donc à augmenter l'écart entre les deux.

En revanche entre 2022 et 2070, les hypothèses démographiques retenues pour les deux exercices sont assez similaires, (taux de fécondité à 1,80 en moyenne pour l'AWG comme pour le COR sur l'ensemble de la période), ce qui s'observe aussi sur les ratios de dépendance (voir Figure 3).

Figure 9 : Différence des projections des dépenses de retraites entre le COR et l'AWG (en % du PIB)



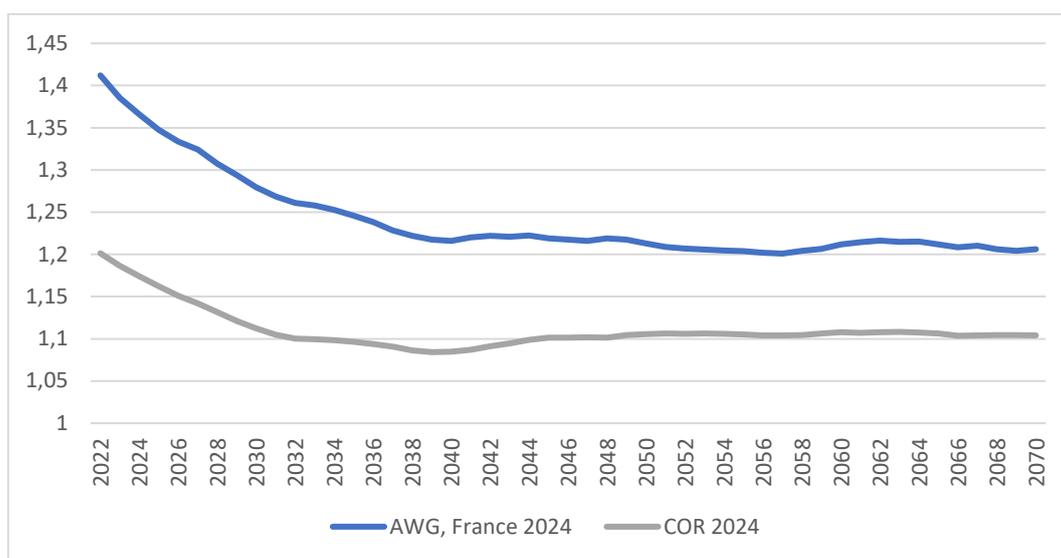
Source : Ageing Report 2024, COR 2024

Champ : Pensions de retraite, (hors pensions d'invalidité)

Note de lecture : En 2050, l'écart de projection des dépenses de pensions entre les exercices COR et l'AWG est de 0,6 point.

A l'inverse, les différences d'évolution du taux de couverture (le nombre de retraités par rapport à la population âgée de 65 ans et plus) jouent négativement sur les divergences de projections entre l'AWG et le COR. Ces écarts proviennent principalement des différentes techniques de modélisation utilisées par le COR et l'AWG (sur le fondement des calculs de l'Insee) sont ne pas les mêmes : le COR agrège des projections effectuées par les services statistiques de chaque régime, tandis que l'AWG effectue des projections fondées sur un échantillon de ménages et de données observées. Le nombre de retraités est moins important dans les projections du COR que dans celles de l'AWG, à hauteur de 2,7 millions de retraités en plus en moyenne pour l'AWG (Figure 10).

Figure 10 : Taux de couverture (Nombre de retraités / Population de + 65)

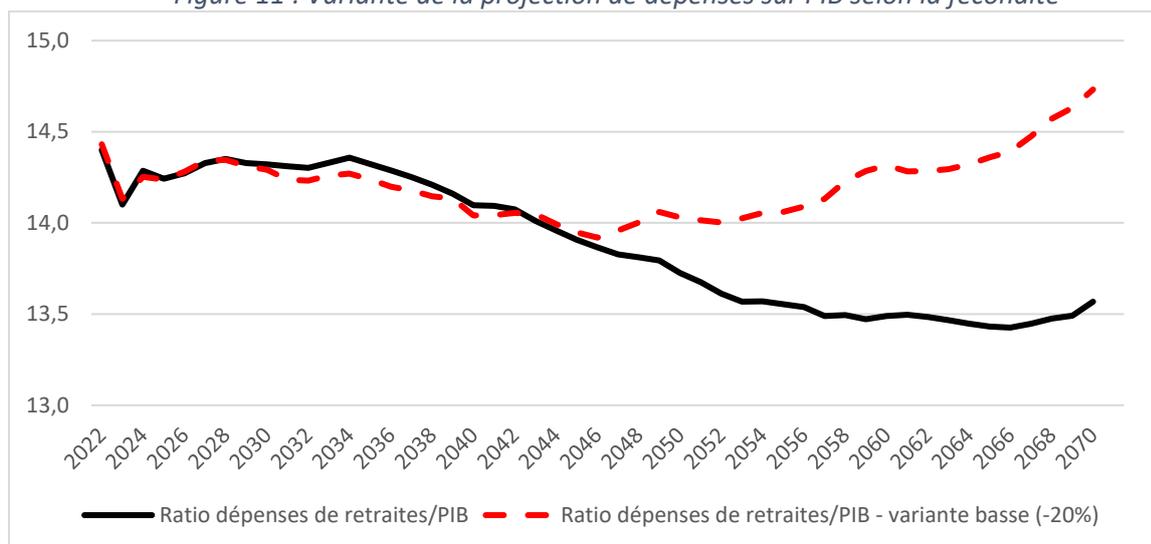


Source : Ageing Report 2024, Rapport du COR 2024

c. Les projections de l'AWG sont sensibles aux hypothèses retenues

Les projections de l'AWG sont sensibles aux hypothèses retenues, ce qui a conduit l'AWG à publier des variantes pour illustrer cette sensibilité. Ainsi en réduisant le taux de fécondité de 20 % par rapport au scénario central, le poids des dépenses de retraite dans le PIB augmenterait de 0,3 point de PIB à horizon 2070 par rapport à 2022 (+1,1 pt par rapport au scénario central). À l'inverse en augmentant ce taux de 20 %, le poids des dépenses de retraite serait encore plus faible (Figure 11).

Figure 11 : Variante de la projection de dépenses sur PIB selon la fécondité



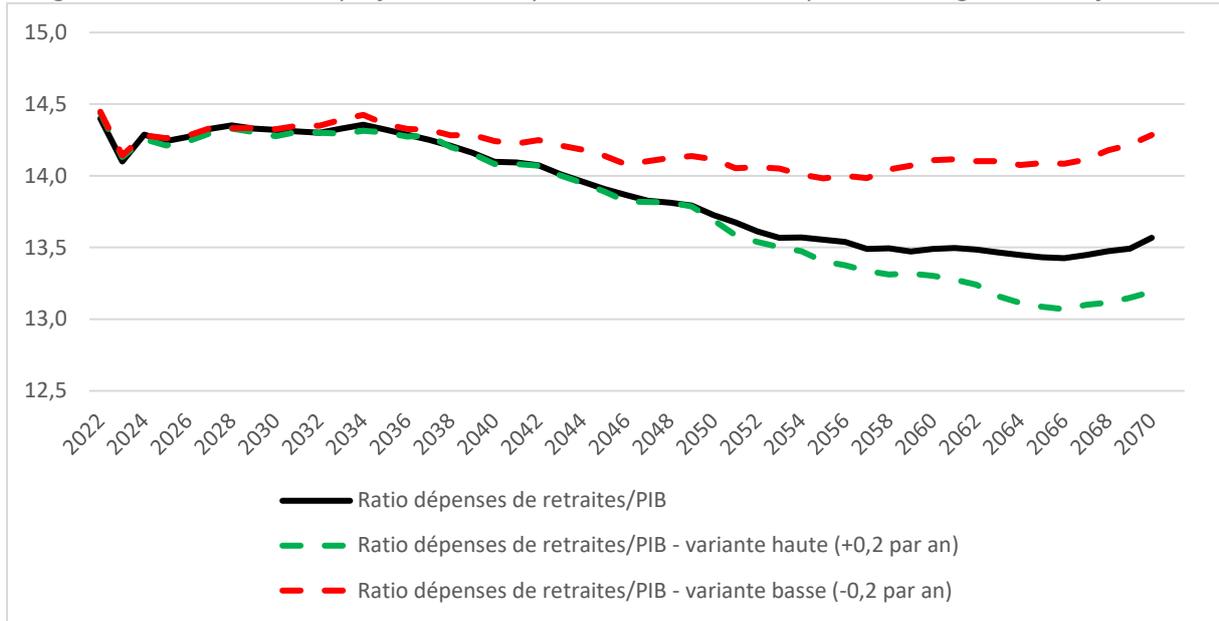
Source : Ageing Report 2024

Champs : dépenses de retraites, dont pensions d'invalidité

Note de lecture : Le poids des dépenses de retraites est égal à 13,6 % du PIB en 2070 selon le scénario central de l'AWG et à 14,7 % si la fécondité est 20% inférieure à celle retenue pour le scénario central.

L'AWG propose également des variantes reposant sur d'autres hypothèses de productivité, notamment une croissance annuelle de la productivité globale des facteurs supérieure et inférieure de 0,2 point par rapport au scénario central (croissance annuelle de la productivité globale des facteurs de 0,8 % à horizon 2070). La variante de -0,2 point permet de se rapprocher de l'hypothèse du COR d'une croissance de la productivité du travail annuelle moyenne de 1 % à long terme. Dans cette variante de l'hypothèse de productivité, le poids des dépenses de retraites dans le PIB augmenterait de 0,7 point par rapport au scénario central en 2070 pour s'établir à 14,3% du PIB (Figure 12).

Figure 12 : Variante de la projection de dépenses sur PIB selon la productivité globale des facteurs



Source : Ageing Report 2024

Champs : dépenses de retraites, dont pensions d'invalidité

Note de lecture : Le poids des dépenses de retraites est égal à 13,6 % du PIB en 2070 selon le scénario central de l'AWG et à 14,6 % si la productivité globale des facteurs est inférieure de 0,2 point par an, par rapport à celle retenue pour le scénario central.