

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 3 avril 2025 à 10 h 00
« Préparation du rapport annuel de juin 2025 »

| |
|---|
| 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 2025 portant sur les évolutions et perspectives du système de retraite. Ce rapport s'inscrit cette année dans un contexte particulier puisque le Premier ministre a confié le 14 janvier 2025 à la Cour des comptes une « mission flash » portant sur la situation financière et les perspectives du système de retraite. La Cour a remis son rapport le 20 février 2025.

Afin d'actualiser la partie consacrée aux projections financières de retraite pour la France, il est nécessaire de définir un jeu d'hypothèses démographiques et économiques. Concernant les hypothèses démographiques, les projections financières du COR reposent sur les hypothèses centrales des projections démographiques réalisées par l'Insee tous les 5 ans. La dernière actualisation date de 2021 et la prochaine se tiendra, l'année prochaine, en 2026. Depuis plusieurs années, et plus particulièrement avec la crise sanitaire puis la guerre en Ukraine, la démographie connaît des évolutions significatives dans tous les pays dont la France. Le manque de recul temporel rend difficile la détermination du caractère structurel ou conjoncturel de ces évolutions. Pour éclairer au mieux les membres du COR sur les perspectives démographiques et économiques futures, cette séance fera l'objet de deux présentations.

Concernant les hypothèses économiques, le COR reprend à court terme les hypothèses retenues par le Gouvernement dans le cadre du « semestre européen » (Plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT), qui remplace le programme de stabilité (PSTAB)). À partir de 2040, le taux de chômage et la croissance de la productivité horaire du travail évoluent selon les cibles retenues par les membres du COR. Le choix des hypothèses économiques concerne donc le long terme et n'a d'influence sensible sur les résultats qu'à partir de dix à quinze ans environ. Entre l'année de fin des prévisions gouvernementales et 2040, la transition est réalisée, d'une part, par la convergence linéaire des valeurs de taux de chômage et de gains de productivité potentielles (hors variations conjoncturelles) vers les cibles du COR, et d'autre part, par l'intégration des effets liés au cycle économique (fermeture de l'écart de production).

Dans un premier temps, M. Gilles Pison, professeur émérite au Muséum national d'histoire naturelle et conseiller de la direction de l'Ined apportera un éclairage international sur les évolutions de la fécondité et de l'espérance de vie dans les pays de l'OCDE. Dans un second temps, M. Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'Insee, présentera les évolutions démographiques et économiques passées et les perspectives qui en découlent pour les années à venir en France.

Après les présentations des perspectives démographiques et économiques en France et leur inscription dans le contexte international, différents points portant sur les hypothèses démographiques et économiques seront soumis à la discussion des membres du Conseil.

1. Panorama international sur les évolutions démographiques

L'amélioration de l'espérance de vie et l'inertie démographique (le fait que les enfants et jeunes adultes actuels vont avoir à leur tour des enfants) entraîneront pendant encore six décennies une hausse de la population mondiale selon la prévision médiane des Nations-Unies. Toutefois, la baisse actuelle et massive de la fécondité devrait y mettre un frein. L'indicateur conjoncturel de fécondité dans le monde est de 2,3 en 2021. Il s'établissait à 5,1 en 1965, 4,8 en 1970, 3,7 en 1980, 3,3 en 1990 et encore 2,8 en 2000. Après 2015, la baisse s'est accélérée.

Près des deux tiers de la population mondiale vivent en 2021 dans des zones où la fécondité est sous le seuil de renouvellement des générations. À de rares exceptions, l'ensemble du monde est concerné par cette baisse (**document n° 5**). Ainsi, la population mondiale a franchi le seuil de 8 milliards en 2022 et devrait atteindre 9 milliards vers 2037 jusqu'à sa quasi-stabilisation d'ici la fin du siècle autour de 10 milliards d'habitants, ce qui représente un changement de paradigme notable par rapport aux perspectives démographiques établies il y a plusieurs décennies. Ces évolutions démographiques sont telles que c'est désormais « l'implosion démographique » qui menace, et non plus « l'explosion démographique » qui était redoutée à la fin du 20^{ème} siècle¹. Par ailleurs, dans ce mouvement global de ralentissement démographique, l'un des grands changements à venir est l'important accroissement de la population de l'Afrique qui pourrait tripler d'ici la fin du siècle, passant de 1,4 milliard d'habitants en 2022 à 3,9 milliards en 2100 (**document n° 8**).

La France est en 2022 le pays de l'Union européenne avec la fécondité la plus élevée, et le reste probablement en 2023. Les pays du nord de l'Europe avaient aussi des niveaux de fécondité élevés au début des années 2010 et ont tous, à l'exception du Danemark, connu des baisses qui se sont accentuées depuis la crise sanitaire. Pour certains, comme la Finlande et la Norvège, la baisse était déjà bien marquée dès les années 2010.

Les indices conjoncturels de fécondité des pays du Sud de l'Europe, très faibles dès 2014 (entre 1,2 et 1,4 enfant par femme), sont restés stables ou ont légèrement baissé dans les 10 ans qui ont suivi, exception faite de la baisse ponctuelle liée à la crise sanitaire, visible en données mensuelles. Le Portugal est le seul pays d'Europe du Sud à connaître une hausse sur la période, passant de 1,2 à 1,5 au cours de la dernière décennie.

Les évolutions des pays anciennement du bloc de l'Europe de l'Est sont plus diverses. Pour beaucoup d'entre eux, il y a eu une légère reprise de la fécondité, soit au début (Lituanie, Lettonie), soit à la fin de la décennie 2010 (Hongrie, Pologne, Tchéquie), mais qui n'a été que temporaire. La plupart de ces pays connaissent toutefois désormais une nouvelle baisse de leur fécondité (**document n° 6**).

Parmi les pays voisins de la France et d'Europe centrale, les niveaux de fécondité ont convergé dans la dernière décennie. L'Allemagne et l'Autriche, pays à la fécondité très basse en 2014,

¹ Cf. Tertrais B., Choc démographique et choc des empires. Quel monde en 2050 ?, Les carnets de l'Institut Diderot.

ont connu une légère remontée qui a pris fin, tandis que les pays à fécondité élevée entre 1,8 et 2,0 enfants (Irlande, Royaume-Uni et France) ont connu une baisse progressive, plus marquée que celle de la Belgique et des Pays-Bas dont le niveau de fécondité initial était moyen (1,7). En considérant l'ensemble de l'Europe, la fécondité est plus homogène qu'elle ne l'était il y a 10 ans, avec une tendance globale à la baisse, comme dans d'autres régions du monde.

2. Les points soumis à la discussion des membres du COR

2.1. Le choix de la cible de long terme de l'indice conjoncturel de fécondité (document n° 3)

① Est-il nécessaire de réviser dès ce rapport la cible d'indice conjoncturel de fécondité ?

L'indicateur conjoncturel de fécondité (ICF) donne le nombre moyen d'enfants qu'aurait une femme tout au long de sa vie si les taux de fécondité observés à chaque âge, l'année considérée, demeuraient inchangés. Cet indicateur a crû presque continûment en France entre 1995 et 2007. Après une relative stabilité, l'ICF a commencé à décroître à partir de 2014 : il est ainsi passé de 2,0 enfants par femme en 2014 (après un pic à 2,03 en 2010) à 1,62 enfant par femme en 2024 (1,59 en France métropolitaine), après 1,66 en 2023 (1,62 en France métropolitaine). Il faut remonter à la fin de la Première Guerre mondiale pour retrouver un niveau d'ICF aussi bas qu'en 2024 : en 1919, en France métropolitaine, l'ICF était de 1,59 enfant par femme, et il était descendu à 1,23 en 1916 (**document n° 4**).

Les projections du COR reposaient dans le précédent exercice sur le scénario central des projections démographiques de l'Insee 2021-2120 qui retient une cible d'indice conjoncturel de fécondité à 1,8 enfant par femme. L'hypothèse centrale d'ICF est désormais au-delà des évolutions récentes de la fécondité (1,62 en 2024 après 1,66 en 2023) qui s'avèrent plus proches de l'hypothèse basse à 1,6 des projections démographiques de l'Insee. Ceci conduit à s'interroger sur l'opportunité de modifier l'hypothèse de fécondité dès l'exercice de projections du COR dès 2025 ou s'il serait préférable d'attendre des observations supplémentaires et les résultats du prochain exercice de projections démographiques de l'Insee en 2026.

2.2. Le choix de la cible de long terme de l'espérance de vie (document n° 3)

② Est-il nécessaire de réviser dès ce rapport la cible d'espérance de vie à 65 ans ?

L'espérance de vie à 65 ans progresse en France depuis 1945. Entre 1950 et 2022, elle a augmenté de 8,5 ans pour les femmes et de 7 ans pour les hommes. En se référant à la période récente, après avoir baissé en 2015 en raison de conditions épidémiologiques et météorologiques peu favorables, l'espérance de vie à 65 ans a progressé de nouveau entre 2015 et 2019, mais de façon ralentie par rapport aux précédentes décennies. Avant 2014, l'espérance de vie à 65 ans progressait de 1,5 an à 2 ans par décennie ; entre 2014 et 2019, le rythme des gains d'espérance de vie à 65 ans est significativement plus lent : entre 0,7 an et 1,2 an par décennie chez les femmes et entre 1,1 an et 1,7 an par décennie chez les hommes). En 2024,

l'espérance de vie à 65 ans est de 23,4 ans pour les femmes et de 19,7 ans pour les hommes. Elle retrouve son niveau de 2019 pour les femmes et le dépasse de 0,1 an pour les hommes. La dynamique de progression de l'espérance de vie, notamment des femmes, semble marquer le pas (**document n°7**).

Sur la période de projections, d'après le scénario central des projections démographiques 2021-2120, les gains d'espérance de vie à 65 ans seraient pour les femmes de 0,4 an à 0,8 an par décennie et pour les hommes de 0,9 an à 1,2 an. En 2070, l'espérance de vie à 65 ans atteindrait 26,7 ans pour les femmes et 24,8 ans pour les hommes. Là encore, il est possible de s'interroger sur l'opportunité ou non de retenir dès cette année une hypothèse d'espérance de vie moins favorable, notamment pour les femmes.

2.3. Le choix de la cible de long terme de solde migratoire (**document n° 3**)

③ Faut-il maintenir pour ce rapport l'hypothèse du scénario central de l'Insee pour le solde migratoire (+70 000 personnes par an) ?

Le solde migratoire est la différence entre le nombre de personnes qui sont entrées sur le territoire et le nombre de personnes qui en sont sorties au cours d'une année. Il est estimé indirectement par l'Insee, par différence entre l'évolution de la population mesurée à deux recensements successifs et le solde naturel déduit de l'état civil. Le solde migratoire observé au cours des 20 dernières années (+ 100 000 personnes en moyenne par an) se caractérise par des évolutions particulièrement volatiles et heurtées. Plus encore que pour les autres composantes, une forte incertitude entoure son évolution qui peut refléter des fluctuations des entrées et des sorties, mais également l'aléa de sondage concernant le recensement.

En 2021, dernière année observée, le solde migratoire s'élevait à 189 400. L'Insee retient la moyenne des années 2019 à 2021 (+ 152 000 entrées nettes), comme observation provisoire pour les années 2022 à 2024. L'hypothèse centrale des projections démographiques 2021-2120 de l'Insee est de +70 000, la variante haute est de +120 000 et la variante basse est de + 20 000 personnes par an. (**document n° 4**).

2.4. Le choix de la cible de long terme de chômage

④ Faut-il conserver la règle décidée en 2023 concernant l'hypothèse de long terme de chômage ?

Depuis 2023, l'hypothèse de taux de chômage dépend du niveau atteint à la fin du programme de stabilité. Les membres du COR avait alors convenu de retenir la règle suivante : si le taux de chômage atteint un niveau inférieur ou égal à 6 % la dernière année couverte par le PSMT, la cible de chômage retenue à long terme serait de 5 %, si le taux de chômage est strictement supérieur à 6 % la dernière année du PSMT, la cible de taux de chômage retenue serait de 7 %.

La Cour des comptes a retenu, par prudence, en matière de chômage, l'hypothèse d'une stabilisation du taux à 7 %, tout en décrivant en sensibilité les conséquences d'une baisse à 5 %.

2.5. Le choix des cibles de long terme de productivité

- 5 Faut-il supprimer le scénario de croissance annuelle de la productivité horaire du travail à 1,3 % en réel ?**
- 6 Faut-il ajouter une variante illustrative retenant une cible de productivité de long terme égale à 0,0 % en réel comme le préconise le CSR ?**
- 7 À l'instar de la Cour des comptes, faut-il retenir comme hypothèse de référence une croissance annuelle de la productivité horaire du travail de 0,7 % en réel ?**

En France, comme dans la plupart de ses partenaires proches, la productivité a continûment ralenti depuis 50 ans. Pendant la décennie précédant la crise sanitaire (2011 à 2019), les gains de productivité apparente du travail en emploi par tête ont progressé de 0,5 % à 0,6 % par an en France (**document n° 9**). Mais depuis lors, la productivité a baissé en France, pour atteindre en 2023 un niveau inférieur de 3,5 % à celui de 2019. En comparant le niveau de la productivité en 2023 à son niveau tendanciel, c'est-à-dire celui qui aurait été atteint si le ratio avait évolué depuis 2020 au rythme annuel moyen observé entre 2011 et 2019, le déficit de productivité est donc de l'ordre de 5,5 points.

Les évolutions depuis 2019 marquent une rupture française au-delà de ce qui est observé ailleurs en Europe. Environ un cinquième de la perte de productivité observée en France en 2023 par rapport au niveau tendanciel est commun avec nos partenaires européens, pouvant renvoyer à des déterminants partagés. Des causes spécifiquement françaises de cette perte de 4,5 points de la France par rapport à ses principaux partenaires européens peuvent être avancées, comme l'enrichissement de la croissance en emploi dont l'essor de l'alternance ou la rétention de main d'œuvre dans certains secteurs d'activité. Face au ralentissement tendanciel de la productivité du travail, l'intelligence artificielle peut avoir des effets marqués sur la productivité des entreprises mais son impact macroéconomique demeure incertain (**document n°10**). Au total, d'après l'Insee, pour l'avenir, une hypothèse plausible quoiqu'incertaine est le retour à des gains de productivité plus proches de la tendance antérieure à la crise sanitaire, c'est-à-dire autour de 0,6 %, sans rattrapage de niveau.

Aussi est-il proposé aux membres de supprimer la variante de croissance annuelle de la productivité horaire du travail à 1,3 % et de retenir désormais seulement 2 variantes : 0,4 %, et 1 % en réel.

À des fins pédagogiques, et comme le suggérait l'avis du Comité de suivi de retraites de 2024, il est proposé d'ajouter une variante illustrative de croissance nulle de la productivité. Cette hypothèse permettrait notamment d'illustrer la sensibilité des résultats aux hypothèses de croissance sur laquelle le CSR a systématiquement alerté. Cela tient à la référence aux prix à la

fois pour la revalorisation des salaires portés aux comptes dans les régimes de base du privé, et à l'indexation des pensions sur les prix après liquidation. Cette double référence aux prix conduit à des pensions qui décrochent fortement des salaires courants lorsque la croissance est rapide. À cet égard, dans son dernier avis, le CSR proposait « *de compléter cet éventail de scénarios par ce que donnerait un scénario d'arrêt total des gains de productivité. En fait, du point de vue de cet indicateur de solde, l'hypothèse d'arrêt des progrès de productivité équivaut à ce que donnerait, pour tout scénario de productivité, un retour à une indexation pleine sur les salaires* ».

Enfin, il est proposé aux membres de retenir désormais une hypothèse de croissance annuelle de la productivité horaire du travail de 0,7 % pour le scénario de référence. Cette hypothèse s'inscrirait dans ce qui a été retenu par la Cour des comptes dans son rapport de février 2025. En effet, afin de construire sa projection, la Cour a retenu « *deux trajectoires d'un taux annuel de progression de 0,7 %, constaté de 2009 à 2020, qui constitue l'hypothèse la plus réaliste (scénario principal), et d'un taux de rattrapage, de 1 %, pour mesurer la sensibilité de la projection* ». Cette étude de sensibilité sera faite comme dans le précédent rapport du COR dans une section spécifique, pour chacun des paramètres.

2.6. La dénomination du solde du système de retraite

8 Pour améliorer la portée pédagogique du rapport, les membres sont-ils d'accord pour abandonner l'appellation « solde convention EPR » et la remplacer par « solde conforme à la législation », et de façon simplifiée, « solde légal » ?

Dans les projections du COR, les recettes sont désormais projetées à règles inchangées, c'est-à-dire celles retenues aujourd'hui par le gouvernement et le Parlement pour établir les lois financières et les documents budgétaires. Plus précisément, le COR suppose que les régimes de la fonction publique de l'État (FPE) et les régimes spéciaux continueront d'être équilibrés. Le choix de cette convention comptable est conforme aux textes actuels, notamment :

- les articles 20 et 21 de la loi organique relative aux lois de finances de 2001 qui régissent le fonctionnement du compte d'affectation spéciale des pensions, le « CAS pension », qui retrace l'équilibre des opérations relatives aux pensions et avantages accessoires gérés par l'État ;
- et l'article 51 de la loi de finances pour 2006 qui décrit l'ensemble des ressources considérées comme des « recettes », et parmi lesquelles figure notamment la contribution d'équilibre du régime de la FPE à la charge de l'État.

Le COR utilise donc la convention comptable retenue par le Gouvernement et les parlementaires pour la présentation des PLF et PLFSS. Cette convention permet ainsi de fournir un cadre cohérent entre les données présentées dans nos rapports et les documents et textes budgétaires discutés au Parlement : l'ensemble des documents portant sur les retraites repose dès lors sur un « langage » commun.

Pour que ce choix de présentation soit affirmé de façon plus claire dans le rapport, il est proposé d'abandonner la dénomination « convention EPR » (Équilibre Permanent des Régimes équilibrés) pour privilégier une appellation plus lisible : « solde conforme à la législation », et de façon plus raccourcie « solde légal ».