

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Mission d'information de la Conférence des présidents sur les causes et conséquences de la baisse de la natalité en France

- Audition, ouverte à la presse, de M. Gilbert Cette, président du Conseil d'orientation des retraites (COR), M. Renaud Villard, directeur général de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), et M. Nathanaël Grave, sous-directeur chargé de la prospective au sein de la direction statistiques, prospective & recherche 2
- Présences en réunion 19

Jeudi

30 octobre 2025

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 17

SESSION ORDINAIRE 2025-2026

**Présidence de
Mme Anne Bergantz,
*vice-présidente de la
mission d'information***



La séance est ouverte à neuf heures trente-cinq.

Mme Anne Bergantz, présidente. Je vous remercie, messieurs, d'avoir répondu à notre invitation dans ce contexte de débat budgétaire intense, alors que l'examen en séance publique du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour l'année 2026 débutera mardi prochain et que nous évoquerons l'article 45 *bis* demain en commission des affaires sociales.

Cette audition revêt une importance particulière pour notre mission d'information, dans la mesure où le financement des retraites constitue l'une des premières, sinon la principale problématique soulevée lorsque sont abordées les conséquences de la baisse de la natalité. Au-delà des débats qui occupent une place prépondérante dans l'actualité politique et sociale française depuis plusieurs années, nous souhaitons identifier les évolutions démographiques actuellement constatées, les hypothèses formulées à court, moyen et long terme, les variations de flux financiers que ces trajectoires sont susceptibles d'entraîner, ainsi que les modifications paramétriques ou systémiques qu'il est envisagé de construire à partir de ces projections.

M. Renaud Villard, directeur général de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV). Je structurerai mon propos liminaire autour de deux axes principaux. Le premier consiste à rappeler que le système de retraite est effectivement très sensible à la natalité et qu'il comprend de nombreuses dispositions liées à cette dimension. Pour le régime général, ces dispositifs représentent un total d'environ 20 milliards d'euros de dépenses de retraite explicitement associées à la natalité. Ces mesures se sont historiquement développées en trois grandes phases. Un premier étage a été instauré en 1945 avec les majorations de pension accordées aux parents de trois enfants ou plus. Un deuxième étage a vu le jour dans les années 1970 avec la création des dispositifs de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) et de la majoration de durée d'assurance (MDA), conçus pour compenser les interruptions d'activité professionnelle liées à la maternité. Un troisième étage, apparu dans les années 2000, a progressivement orienté les prestations familiales de retraite vers la réduction des écarts entre les femmes et les hommes.

Ces 20 milliards d'euros de politiques publiques demeurent souvent invisibilisés en dépit de leur ampleur et de leur capacité à corriger des déséquilibres majeurs puisque, sans ces dispositifs, l'écart entre les pensions des femmes et celles des hommes serait supérieur de 25 %, avec un impact supporté à 90 % par les mères. Il convient également de rappeler que ces mesures, élaborées à des périodes historiques distinctes, poursuivent des finalités hétérogènes et demeurent relativement peu articulées entre elles. Conformément à une certaine tradition française, nous avons empilé les dispositifs en strates successives dont la cohérence globale peut parfois faire défaut.

Ces instruments apparaissent en outre quelque peu datés, car ils ont été conçus pour compenser l'incidence de l'enfant sur la durée de cotisation et d'assurance alors qu'aujourd'hui les femmes présentent une durée d'assurance supérieure à celle des hommes. Dans la mesure où la problématique se situe désormais moins dans la validation des durées que dans le niveau effectif des pensions perçues, des réorientations pourraient être envisagées, même si la refonte d'un tel ensemble constitue un chantier d'une ampleur considérable.

Mon second point concerne la sensibilité structurelle du système de retraite à l'évolution démographique. Actuellement, le régime général repose sur un ratio de 1,5 cotisant pour un retraité. Or, à l'horizon 2060-2070, qui constitue la perspective naturelle de projection

pour un système de retraite, ce ratio devrait progressivement s'approcher de 1. La pression budgétaire importante qui s'exerce déjà avec un ratio de 1,5 rendra ainsi bien plus aiguë la question de la soutenabilité lorsque ce ratio atteindra 1. Le régime des fonctionnaires de l'État, financé directement par le budget de l'État, présente d'ores et déjà un ratio inférieur à 1 et nous en mesurons les conséquences très concrètes sur les finances publiques.

Dans ce contexte, le levier principal, bien qu'il ne soit pas exclusif, réside dans le « réarmement démographique », dont les effets ne seront toutefois ressentis qu'à long terme puisque les enfants d'aujourd'hui ne deviendront cotisants que dans une vingtaine d'années. L'enjeu central demeure donc l'accroissement de la population active, afin de ralentir, voire d'enrayer la dégradation du ratio démographique. Plusieurs leviers peuvent être mobilisés à cette fin, comme le relèvement du taux d'emploi, une amélioration de l'accès des jeunes au marché du travail, le maintien et le renforcement de l'emploi des seniors ainsi que des variables démographiques directes. Parmi ces dernières, les flux migratoires constituent un levier à effet plus immédiat, car ils concernent des adultes en âge de travailler, tandis que la natalité agit sur les cotisants à un horizon de vingt à vingt-cinq ans.

La détérioration du solde des régimes de retraite, plus marquée depuis le début des années 2000, s'explique en partie par les révisions successives des hypothèses de projection du nombre de cotisants. Ces ajustements sont intervenus après le « petit baby-boom » des années 2000, auquel a succédé une baisse régulière de la natalité. Les projections du système de retraite intègrent aujourd'hui cette diminution durable de la natalité, ce qui conduit à anticiper une dégradation plus marquée que prévu du ratio démographique à un horizon de vingt ans.

Pour conclure, nous atteindrons, d'ici la fin de cette décennie, le seuil de 25 millions de cotisants au régime général, notre niveau historique le plus élevé. À partir de là, nous entrerons dans une phase de stagnation, suivie d'un léger recul, phénomène inédit pour le régime général qui a toujours connu, jusqu'à présent, une progression continue, portée à la fois par son expansion et par la croissance démographique. Nous devons ainsi fonctionner avec un effectif relativement stable de cotisants alors que, parallèlement, le nombre de retraités continuera d'augmenter.

M. Gilbert Cette, président du Conseil d'orientation des retraites (COR). Je souhaite commencer en rappelant les chiffres issus du scénario central de projection publié dans le rapport du COR. En retenant des hypothèses, que certains pourraient juger encore optimistes, d'une croissance de la productivité de 0,7 % par an sur les prochaines décennies, d'un taux de fécondité de 1,8 alors que nous sommes actuellement à 1,6, ainsi que d'une immigration nette de 70 000 personnes par an, niveau observé au cours des quinze à vingt années ayant précédé 2017, et en intégrant la pleine mise en œuvre de la loi d'avril 2023, la croissance potentielle de l'économie française s'établirait à un niveau légèrement inférieur à 0,6 % par an sur la période 2025-2070. Si le taux de fécondité venait à s'établir durablement à 1,6, nous perdriions encore 0,15 point de pourcentage sur cette croissance potentielle déjà faible. Sur la période 2045-2070, l'écart atteindrait ainsi 4 % du PIB en niveau. Étant donné notre taux actuel de prélèvements obligatoires, cette différence représenterait environ 60 milliards d'euros de recettes publiques en moins, ce qui correspond, pour donner un ordre de grandeur, à l'intégralité du budget du ministère de la défense. Nous serions alors confrontés à une croissance potentielle maximale de l'ordre de 0,45 % par an, ce qui soulèverait de réelles interrogations quant à la soutenabilité de nos dépenses sociales, en particulier du système de retraites, en l'absence de réformes structurelles d'ampleur.

Face à ces perspectives préoccupantes, comment compenser ou atténuer ces effets ? Une action sur la natalité pourrait naturellement être envisagée, bien que ce champ ne relève pas de mes compétences. Une autre voie consisterait à agir sur la productivité, car les faibles taux de croissance de la productivité observés récemment ont affecté la France plus fortement que les autres pays avancés. Tous les pays européens développés rencontrent, à quelques nuances près, des difficultés comparables, à l'exception notable des États-Unis. Le récent rapport de Mario Draghi propose d'ailleurs plusieurs pistes de réflexion en la matière.

S'agissant maintenant de l'autre levier que représente la quantité de travail, il convient de distinguer clairement les mesures susceptibles d'agir à la fois sur la croissance potentielle et sur le PIB par habitant de celles dont l'effet se limite essentiellement à la croissance potentielle. L'élément fondamental demeure le taux d'emploi. Sur ce point, la France affiche des résultats faibles en comparaison des pays nordiques, de l'Allemagne ou des Pays-Bas. Pour la population âgée de 15 à 64 ans, notre taux d'emploi s'élève ainsi à environ 69 %, contre plus de 75 % en Allemagne et dans les pays nordiques et jusqu'à 82 % aux Pays-Bas.

Cette situation, bien qu'elle puisse apparaître préoccupante, constitue également une opportunité car elle signifie que nous disposons de moyens pour dynamiser notre croissance potentielle et faciliter le financement de nos dépenses sociales. Cet écart en matière de taux d'emploi explique en grande partie pourquoi la France, parmi les économies les plus avancées, peut être considérée comme un pays pauvre. À titre d'exemple, le PIB par habitant des Pays-Bas dépasse le nôtre de près de 30 %, celui de l'Allemagne et des pays nordiques de près de 20 %, principalement en raison du différentiel de taux d'emploi.

Si nous élargissons la réflexion au-delà du financement des retraites, rappelons que les dépenses sociales en France représentent plus de 32 % du PIB, soit le niveau le plus élevé parmi les vingt-sept pays de l'Union européenne. Les seules dépenses de retraite représentent environ 14 % du PIB. Seule l'Italie nous devance légèrement, bien qu'elle ne constitue pas nécessairement une référence en matière de finances publiques. Les autres pays européens comparables se situent très en deçà de ces niveaux.

Si, par hypothèse, la France disposait du même PIB par habitant que les Pays-Bas, nos dépenses sociales ne représenteraient plus que 25 % du PIB, et les dépenses de retraite 11 %, soit des niveaux tout à fait comparables à ceux des pays précités. Notre rapport démontre que les dépenses sociales par habitant en France ne sont pas supérieures à celles observées dans les pays nordiques, en Allemagne ou aux Pays-Bas. C'est notre PIB par habitant, plus faible, qui rend ces dépenses structurellement plus lourdes en proportion de la richesse nationale.

Le taux d'emploi constitue donc le levier principal permettant de compenser le ralentissement de la croissance potentielle ainsi que les difficultés croissantes de financement de nos dépenses sociales, en particulier les retraites. Quelles sont alors les catégories de population principalement concernées par ce taux d'emploi insuffisant ? Il s'agit tout d'abord des personnes peu qualifiées, à l'égard desquelles des réformes sont d'ores et déjà engagées. Viennent ensuite les jeunes, également visés par des dispositifs tels que l'alternance et l'apprentissage, dont l'efficacité et le ciblage peuvent faire l'objet de débats. Enfin, et surtout, les seniors, pour lesquels notre retard est particulièrement marqué. Pour la tranche d'âge des 60-64 ans, précisément ciblée par les réformes de 2010 et 2023, notre taux d'emploi ne dépasse pas 42 %, contre 69 % aux Pays-Bas et 66 % à 70 % en Allemagne ou dans les pays nordiques.

Nous disposons donc, face à cette situation, de nombreux leviers susceptibles d'atténuer (j'insiste sur ce terme car une compensation totale demeure hors de portée) les effets d'une dynamique démographique peu vigoureuse sur le financement des dépenses sociales et de retraite. La première grandeur fondamentale à considérer est le taux d'emploi, domaine dans lequel nous accusons un retard significatif. S'agissant du volume d'heures travaillées annuellement par les personnes en emploi, bien que la France se situe dans la moyenne des pays avancés, cette moyenne dissimule une réalité plus complexe. Nous comptons en effet, en proportion, moins de travailleurs à temps partiel que les pays scandinaves, l'Allemagne ou les Pays-Bas, ce qui fait que nous nous situons, pour les emplois à temps plein, nettement en deçà.

L'immigration nette, sujet sur lequel notre rapport présente plusieurs scénarios alternatifs, constitue un second levier. Si nous adoptons un rythme de 120 000 personnes par an en solde migratoire net – ce qui correspond approximativement à la moyenne observée depuis 2017 –, au lieu des 70 000 actuellement retenus dans notre scénario de référence, cela engendrerait un supplément de 0,15 point de croissance potentielle. Je n'anticipe pas, ici, nos discussions à venir, mais il est probable que cette hypothèse soit examinée dans le cadre de l'élaboration de notre prochain rapport. L'effet étant, comme pour le taux d'emploi, à la fois immédiat et significatif, ces éléments doivent faire l'objet d'une attention particulière lorsque nous abordons la question du financement des retraites et, plus largement, celle des dépenses sociales. Il convient néanmoins de rappeler que l'immigration nette, en accroissant le nombre d'individus, exerce un impact plus modéré sur le PIB par habitant, même si elle influence directement et de manière significative la croissance potentielle.

M. Nathanaël Grave, sous-directeur chargé de la prospective au sein de la direction statistique, prospective et recherche de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV). Mon équipe assure la totalité des prévisions et projections relatives aux dépenses de retraite, aussi bien à court terme, pour le pilotage de notre régime et l'élaboration des prévisions transmises au ministère, qu'à long terme, pour les projections adressées au COR. Nous recourons, à cette fin, au modèle PRISME – Projection des retraites individuelles, simulations, modélisation et évaluations –, dans lequel les données démographiques constituent des variables déterminantes pour les résultats obtenus sur le long terme. Afin d'illustrer cette sensibilité, une simple modification de l'hypothèse relative à l'indice conjoncturel de fécondité (ICF), passant de 1,8 à 1,6, entraîne une dégradation du déficit du système de l'ordre de 60 % à l'horizon 2070. Ces hypothèses, qui exercent donc une influence décisive sur les résultats de notre modèle, ne représentent toutefois qu'un effet transitoire puisqu'une baisse des naissances engendrera, à un horizon beaucoup plus lointain, une diminution du nombre de retraités, ce qui devrait contribuer à rééquilibrer le système.

Nous sommes également en mesure de vous fournir des éléments d'information concernant les dispositifs familiaux actuellement mis en œuvre dans le cadre du régime général, tels que l'AVPF, la majoration de durée d'assurance et la bonification de 10 %, ainsi que sur les dispositifs nouvellement adoptés dans le cadre de la réforme de 2023 ou envisagés dans le cadre du PLFSS 2026.

Mme Anne Bergantz, présidente. Vous avez mentionné, monsieur Villard, un ratio de 1,5 cotisant pour un retraité alors que je disposais du chiffre de 1,7. Confirmez-vous ce ratio pour 2025, et à quel horizon prévoyez-vous d'atteindre 1 cotisant pour 1 retraité ?

M. Renaud Villard. Je faisais référence au régime général, qui couvre les salariés du secteur privé et représente 85 % de la population, regroupant tous les assurés ne relevant ni des professions libérales ni des régimes statutaires tels que la fonction publique ou les régimes

assimilés. Certains régimes disposent en effet d'une démographie bien plus favorable, du fait de leur création plus récente.

Dans ce régime général, nous comptons actuellement 1,5 cotisant pour un retraité et le ratio d'un cotisant pour un retraité devrait être atteint à l'horizon 2070, selon une trajectoire marquée par une décroissance régulière au fil des années. Cette projection repose sur l'hypothèse d'un retour du taux de fécondité à 1,8 enfant par femme, niveau qui serait souhaitable mais ne reflète pas les tendances observées au cours des dernières années. Nous n'avons pas encore procédé à l'actualisation de nos prévisions, mais le chiffre d'une augmentation de 60 % du déficit avancé par Nathanaël Grave est particulièrement préoccupant. Concrètement, pour le seul régime général, le déficit estimé à l'horizon 2050-2060, aujourd'hui évalué à 50 milliards d'euros, atteindrait environ 80 milliards en euros constants si l'indice conjoncturel de fécondité passait de 1,8 à 1,6. Nous approcherions ainsi les 3,5 points de PIB.

Ces estimations, qui devront être confirmées par des éléments écrits pour en garantir la précision, illustrent la forte sensibilité des régimes de retraite à l'évolution du taux de fécondité, même s'il ne s'agit pas de l'unique paramètre déterminant.

M. Jérémie Patrier-Leitus, rapporteur. Notre mission, comme vous l'avez compris, se concentre sur l'analyse des causes et des conséquences de la baisse de natalité, avec pour objectif de formuler des propositions susceptibles de favoriser une relance de la natalité dans notre pays.

Nous aspirons à faire de cette problématique un enjeu universel, en recentrant notre travail sur la réduction de l'écart entre le désir d'enfant exprimé et la réalité mesurée par l'indice de fécondité. Il ressort également des auditions menées auprès des divers organismes et institutions consultés que la baisse de natalité frappe plus durement les classes moyennes. Ces deux constats devraient nous rassembler, indépendamment de nos sensibilités politiques, afin de chercher ensemble les moyens de résorber cet écart entre le désir d'enfant et la concrétisation de ce projet.

Ma première question porte sur la pertinence même d'une relance de la natalité et du financement de politiques natalistes. En effet, si je comprends bien vos propos, un taux d'emploi plus élevé, combiné à un allongement de la durée hebdomadaire du travail et de la durée des carrières, pourrait conduire à une hausse du PIB par habitant permettant de compenser les effets de la baisse de la natalité. Disposons-nous dès lors des moyens de compenser les déséquilibres démographiques et la déformation de la pyramide des âges par ces seuls leviers liés à l'emploi et au temps de travail ?

M. Gilbert Cette. La réponse est catégoriquement négative et j'ai, dès le départ, insisté sur le fait qu'il ne s'agissait que d'une atténuation temporaire, puisque nous demeurons contraints par un plafond qui, par nature, ne peut excéder 100 %. Nous pouvons certes rehausser ce niveau, mais jusqu'à quel point ? Devons-nous nous fixer pour objectif le taux d'emploi le plus élevé observé parmi les pays développés, notamment celui des Pays-Bas, et cette cible peut-elle réellement être considérée comme atteignable ? Il s'agit d'un processus nécessairement long, qui ne peut être envisagé qu'à moyen ou long terme, et qui permet uniquement de compenser de manière transitoire la baisse démographique. Une fois cette cible atteinte, nous serons inévitablement confrontés à la difficulté de progresser davantage, même si le plafond peut être légèrement supérieur. Cette démarche ne saurait donc, en aucun cas, constituer une réponse définitive à un taux de fécondité structurellement bas.

Les réponses plus substantielles doivent être recherchées du côté de la productivité car, même si l'élévation du taux de croissance de la productivité ne s'obtient pas instantanément, il renforce la croissance potentielle et le PIB par habitant, et le XX^e siècle illustre parfaitement les facilités de financement qu'autorisent de fort taux de croissance.

S'agissant de l'immigration, ce facteur n'augmente pas nécessairement le PIB par habitant, puisqu'il accroît simultanément la population, mais il élève la croissance potentielle et peut faciliter certains financements. Nous l'avons démontré dans l'ensemble de nos rapports à travers diverses variantes, analyses que nous reprendrons dans notre prochain rapport.

M. Jérémie Patrier-Leitus, rapporteur. Pour rester sur le sujet de la soutenabilité de notre système de retraite, si nous devons fixer un objectif d'indice de fécondité, quel devrait-il être pour garantir la pérennité de notre système, en conservant à la fois le même taux d'emploi et les mêmes gains de productivité ?

Ma question suivante s'adresse à vous, monsieur Villard, puisque vous avez travaillé au cabinet de Marisol Touraine. Bien que vous soyez arrivé au moment de la réforme des retraites qu'elle avait conduite, je souhaiterais savoir si les scénarios sur lesquels cette réforme s'appuyait intégraient déjà une baisse aussi rapide de la démographie, avec des chiffres qui apparaissent aujourd'hui plus préoccupants que ceux initialement anticipés. Comment ces perspectives avaient-elles été appréhendées et, plus généralement, de quelle manière la baisse de natalité est-elle intégrée dans les réformes du système de retraite ?

Par ailleurs, vos projections prennent-elles en considération le taux d'emploi des immigrés ? L'immigration apparaissant clairement comme une possible variable de compensation face à la baisse de natalité, comment se situe aujourd'hui le taux d'emploi des populations immigrées dans notre pays ?

Nous avons en outre constaté, lors de l'audition de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), que celle-ci ne poursuit pas un objectif explicite de natalité, mais plutôt un objectif d'égalité femmes-hommes ou encore d'accompagnement des familles. Or ne devrions-nous pas, au regard de la soutenabilité de notre modèle social, formuler un objectif clair de natalité, ou du moins un objectif structuré autour de l'accompagnement des familles ?

Je rebondis également sur vos propos concernant les droits familiaux. Nous évoluons dans un contexte budgétaire contraint : la nécessité de réduire nos dépenses publiques et notre dette nous impose d'identifier des solutions financièrement soutenables. Si la relance de la natalité constitue un objectif impérieux nécessitant des mesures financières, serait-il pertinent de réaffecter ces 20 milliards d'euros de droits familiaux, qui ne représentent pas une incitation immédiate ? Je doute en effet que la décision d'avoir des enfants puisse se fonder sur l'anticipation d'une bonification quarante ou cinquante ans plus tard. Ne serait-il pas préférable d'allouer ces ressources à des incitations plus immédiates en faveur de la natalité ? Et si nous conservons ces droits familiaux, comment pourrions-nous les rééquilibrer afin de renforcer leur effet incitatif sur la natalité et d'améliorer leur cohérence interne ?

Enfin, quel regard portez-vous sur le quotient familial, qui est un dispositif fiscal coûteux ? Comment évaluez-vous ces dispositifs sous l'angle de leur capacité à relancer la natalité ?

Mme Anne Bergantz, présidente. Monsieur Villard, vous avez évoqué ce système à trois étages qui constitue aujourd'hui une forme de millefeuille comme nous en produisons

fréquemment dans nos politiques publiques, tout en soulignant son effet correctif significatif sur l'âge de départ à la retraite des femmes ainsi que sur le montant de leur pension, mécanismes qui demeurent essentiels pour la réalité quotidienne des familles. Si je vous comprends bien, vous anticipez une atténuation progressive de ces effets correctifs, puisque l'augmentation du taux d'activité des femmes et la réduction du nombre d'enfants par femme diminueront mécaniquement leur impact sur les conditions de retraite. Si cette réflexion paraît pertinente, le débat public demeure néanmoins marqué par la question des retraites des femmes, souvent perçues comme discriminatoires, même si chacun admet que la retraite est le reflet du parcours professionnel.

Dans un contexte de natalité décroissante, alors que les femmes sont de plus en plus diplômées et de moins en moins disposées à sacrifier leur carrière, comment maintenir des dispositifs suffisamment incitatifs qui reconnaissent la maternité dans le calcul des droits à la retraite ? Pourriez-vous, dans cette perspective, développer votre proposition relative à une date pivot de départ à la retraite, qui vous semble susceptible d'atténuer certaines des difficultés actuelles ?

M. Renaud Villard. Fixer un objectif d'indice de fécondité pour la soutenabilité d'un système de retraite reviendrait à considérer la fécondité comme l'unique levier de pilotage, alors que nous devons en réalité, dans la triangulation qui caractérise le pilotage d'un régime de retraite, équilibrer les trois facteurs que sont le montant des retraites, le ratio entre actifs et retraités et le taux de prélèvement destiné à financer les retraites. Pour modifier le ratio actifs-retraités, nous l'avons évoqué pudiquement en mentionnant le taux d'emploi des seniors, mais si vous portez l'âge de départ à la retraite en le portant à 80 ans, votre ratio démographique cotisants-retraités devient excessivement favorable, puisque vous avez très peu de retraités au regard de l'espérance de vie. Je grossis délibérément le trait, mais il est vrai que le pilotage s'effectue aujourd'hui principalement à travers ce ratio population active-population retraitée et que la fécondité ne constitue que l'un des entrants de ce ratio.

Nous avons construit et piloté un système de retraite jusqu'à la fin des années 1990 sur la double fiction d'une démographie très favorable et d'une croissance très soutenue, alors même que ces deux dynamiques s'étaient inversées dès les années 1970. Il a notamment fallu attendre la création du COR pour objectiver cette problématique, ce dernier n'ayant d'ailleurs pas été le premier à poser le sujet puisque nous avions auparavant eu le livre blanc sur les retraites de Michel Rocard. Cette institution a contribué à la prise de conscience de l'enjeu des retraites, de sorte qu'il serait excessif d'accorder au système de retraite le pouvoir de prescrire, à lui seul, des objectifs de natalité.

Concernant la variation du taux d'emploi dans les projections, et notamment le taux d'emploi potentiellement différencié des populations immigrées, nous utilisons un système de microsimulation en prenant un échantillon représentatif (au vingtième ou au cinquième, donc 20 % de la population) avec ses caractéristiques réelles, que nous faisons vieillir et évoluer en termes de salaire, de parcours professionnel ou encore de situation familiale. Nathanaël Grave pourra développer davantage ce point.

S'agissant de la question délicate sur la pertinence de consacrer 20 milliards aux droits familiaux de retraite alors que cela peut paraître disproportionné par rapport à la politique familiale, ma réponse sera nuancée, puisque supprimer ces 20 milliards reviendrait à recréer un écart considérable entre les pensions des femmes et celles des hommes. Il me semblerait toutefois légitime d'envisager la refonte d'un système devenu archaïque, qui nous conduit à créer des dispositifs visant à rendre utiles des prestations devenues obsolètes. À titre d'exemple,

la majoration de durée d'assurance accordant huit trimestres par enfant aux mères devient moins nécessaire puisque les femmes travaillent davantage, si bien que nous consacrons d'importants efforts législatifs à trouver comment valoriser malgré tout ces trimestres, et la surcote pour les mères de famille, introduite dans la réforme de 2023, illustre parfaitement cette logique. Nous nous retrouvons, dès lors, dans ce paradoxe du millefeuille où, plutôt que de refonder une politique publique, nous tentons d'articuler au mieux des dispositifs existants. Dans un contexte politique plus apaisé, il faudrait reconsidérer en profondeur la question des avantages familiaux liés à la retraite et, dans cette refonte globale, il me semblerait légitime qu'une partie de cette enveloppe puisse être redéployée vers des finalités plus contemporaines pour les familles. Il existe, d'ailleurs, un paradoxe significatif dans ces droits familiaux, puisque, sur les 20 milliards, environ 6 milliards correspondent à la majoration de retraite de 10 % pour les parents de trois enfants, dispositif qui profite principalement aux pères de famille disposant de pensions élevées, difficilement qualifiable de mécanisme redistributif.

M. Jérémie Patrier-Leitus, rapporteur. Cette majoration de 10 % vous semble-t-elle, malgré tout, produire un effet, même minime, sur la natalité ?

M. Renaud Villard. Ce n'était absolument pas l'objectif initial. La majoration de 10 % a été instaurée en 1945 dans une logique patrimoniale parfaitement compréhensible selon laquelle avoir trois enfants signifiait une capacité d'épargne réduite et une probabilité moindre d'accéder à la propriété immobilière qu'il convenait de compenser. La préoccupation principale portait donc sur l'impossibilité d'acquérir son logement et, aujourd'hui encore, le logement constitue précisément l'un des obstacles majeurs à la décision d'avoir des enfants, bien plus que la nécessité d'aides financières directes. Nous avons donc créé une politique structurelle, qui avait sa cohérence et présentait l'avantage de la simplicité et de la lisibilité, mais qui ne me semble pas s'inscrire dans une logique de réarmement démographique puisqu'elle prenait simplement acte de la prévalence des familles nombreuses. Rappelons que le baby-boom avait commencé dès 1943. Face aux difficultés liées au mal-logement, il s'agissait d'accompagner les retraites de ces familles relativement nombreuses, mais ce modèle apparaît désormais quelque peu obsolète.

De même, les avantages familiaux des années 1970, qui constituent le cœur des 20 milliards actuels, visaient à compenser l'interruption de carrière des mères. Ce dispositif encourageait paradoxalement l'interruption d'activité puisqu'en suspendant votre carrière pour élever vos enfants, vos droits à la retraite étaient garantis. Cette approche n'est plus en phase avec la volonté actuelle de maintenir et de faciliter l'emploi des mères et, accessoirement, des pères. Nous observons ainsi le reflet de deux époques distinctes dans notre politique publique : d'un côté la France de la sécurité sociale naissante et, de l'autre, la France de Valéry Giscard d'Estaing, toutes deux différentes de la France de 2025.

S'agissant du quotient familial, je crois personnellement assez peu aux incitations monétaires, même à court terme, pour encourager la natalité. Cette opinion s'appuie notamment sur mon expérience au cabinet de Marisol Touraine, où j'étais en charge des dossiers retraite, famille et solidarité. En 2014, nous n'avions pas anticipé la chute de la natalité et espérions une stabilisation, puisque, dès 2003-2004, nous avons connu une remontée jusqu'à 2,2 enfants par femme. La France se distinguait alors en Europe, aux côtés de l'Irlande, et nous pensions que cette érosion progressive, que nous observions déjà, serait lente et se stabiliserait autour de 1,8 ou 1,85 enfant par femme. Or aujourd'hui, nous rejoignons malheureusement le « ventre mou » européen.

En matière de politique familiale, l'effort pour le libre choix du mode de garde a été poursuivi de manière transpartisane par les différentes majorités. Cette politique visait un développement équilibré non seulement des crèches, mais également des assistantes maternelles, que ce soit à leur domicile ou par le biais de l'aide à domicile, afin de faciliter la conciliation entre vie personnelle et vie professionnelle.

Quant au quotient familial, sa variation pourrait donc constituer un choix redistributif compréhensible puisque, dans sa configuration actuelle, il correspond à la France de Valéry Giscard d'Estaing, avec notamment un effet particulièrement favorable au troisième enfant. Les pays ayant expérimenté des primes à la natalité, comme l'Italie, n'ont constaté qu'un effet infinitésimal sur le taux de fécondité.

M. Gilbert Cette. Sur ces questions de natalité, vous trouverez un dossier approfondi dans les publications du COR, élaboré en avril dernier lors de la discussion des hypothèses démographiques pour nos projections, qui confirme que les incitations monétaires présentent des effets très incertains sur la natalité. Des travaux de l'Institut national d'études démographiques (INED), auxquels je vous renvoie, montrent en outre que le désir d'enfant peut être influencé par des facteurs tels que les inquiétudes climatiques ou les perspectives d'évolution géopolitique mondiale, éléments sur lesquels notre marge d'action demeure limitée.

Avec un taux de fécondité de 1,6 enfant par femme, la France demeure en tête de l'Union européenne. Toutefois, nul ne peut déterminer avec certitude si ce niveau constitue désormais un plateau ou si nous rejoindrons progressivement d'autres pays européens, tels que l'Italie et l'Espagne à 1,2, ou encore l'Allemagne et les Pays-Bas à 1,5, la moyenne de l'Union européenne s'établissant à 1,45. Il est donc légitime de se demander si nous conserverons notre avantage comparatif et si ces pays connaîtront une poursuite de leur baisse démographique. Certaines perspectives internationales apparaissent particulièrement préoccupantes, comme en Corée, où le taux est descendu à 0,8 enfant par femme.

Le COR publiera le mois prochain un rapport sur les droits familiaux et les droits conjugaux en matière de retraite, et je tiens à remercier ici la CNAV ainsi que les nombreuses administrations qui ont contribué de manière essentielle à l'élaboration de ce document qui sera rendu public en novembre. Ce rapport présentera plusieurs scénarios d'évolution des droits familiaux et conjugaux. Sans en dévoiler le contenu détaillé avant sa discussion, je souhaite souligner que l'examen de ces droits, représentant respectivement 25 milliards pour les droits familiaux et 40 milliards pour les droits conjugaux, montre que la France se situe au niveau le plus élevé parmi les pays comparables, avec plus de 2 points de PIB au total.

Un constat important réside dans le fait que la politique familiale et les droits familiaux concernant les retraites ont toujours été abordés de manière totalement dissociée, sans vision globale de la part des décideurs publics. Notre dernier rapport révèle par ailleurs que les taux de remplacement des hommes et des femmes pour les carrières complètes à temps plein sont désormais identiques, ce qui n'était pas le cas il y a une dizaine d'années. Cela signifie que les inégalités de retraite résultent essentiellement des parcours durant la vie active, notamment des carrières plus fréquemment hachées et discontinues des femmes, ainsi que de leurs salaires plus faibles. La question légitime qui se pose consiste donc à déterminer si les droits familiaux dans le système de retraite doivent corriger des inégalités apparaissant durant la vie active, ou s'il ne serait pas préférable d'agir directement sur ces inégalités professionnelles plutôt que de leur appliquer une correction *a posteriori*. Cette réflexion s'inscrit dans un contexte profondément transformé par l'augmentation considérable de l'activité féminine et l'évolution des modes de conjugalité au cours des dernières décennies.

M. Nathanaël Grave. Concernant votre question relative à l'égalité femmes-hommes et à l'impact des dispositifs familiaux sur les pensions, l'étude sur les départs en retraite que nous avons réalisée en 2020 montre que 20 % des pensions des femmes correspondent à des droits familiaux, contre seulement 4 % pour celles des hommes. Ces droits familiaux permettent ainsi de réduire l'écart entre les pensions des hommes et des femmes de 14 points. Nos analyses révèlent également que ces droits permettent aux femmes ayant eu des enfants d'obtenir une pension de retraite quasiment identique à celle des femmes n'ayant pas eu d'enfant.

Nous finalisons actuellement une autre étude, de nature plus longitudinale, portant sur l'utilité des droits familiaux. Nous disposons déjà de premiers résultats comparatifs entre les générations 1945 et 1954, qui seront rendus publics prochainement et qui confirment votre observation selon laquelle l'utilité de ces droits a effectivement diminué entre ces deux générations. Notre modèle de projection indique toutefois une remontée prochaine, en lien notamment avec l'allongement de la durée d'assurance requise pour obtenir le taux plein. Nous serons en mesure de vous communiquer ces premiers éléments dans le cadre des réponses à vos questionnaires.

S'agissant de notre modèle de projection PRISME, il s'agit d'un modèle de microsimulation dans lequel nous réappliquons les taux et comportements d'activité observés ces dernières années pour projeter l'avenir. Notre modèle n'opère pas de différenciation entre les assurés nés à l'étranger et ceux nés en France. Nous avons constaté, entre 2015 et 2025, une augmentation des taux d'emploi de 5 points et, selon nos projections, ces taux devraient continuer à progresser dans la même proportion au cours des dix prochaines années, pour atteindre environ 75 % à l'horizon 2035. Cette évolution est principalement portée par le taux d'emploi des 50-64 ans, qui devrait augmenter de 12 points sur la même période, en corrélation directe avec les réformes des retraites et le relèvement de l'âge d'ouverture des droits.

M. Jérémie Patrier-Leitus, rapporteur. S'agissant de l'architecture de nos institutions, si nous considérons que la baisse de natalité représente un défi majeur et une menace réelle pour notre pays, ne devrions-nous pas envisager une réorganisation institutionnelle ? Nous avons d'un côté la CNAF, de l'autre la CNAV, et puis le COR qui réalise ses propres simulations centrées sur le système de retraite. Quelle architecture institutionnelle permettrait de placer la relance de la natalité comme véritable priorité politique ? Nous savons que les politiques publiques naissent souvent dans l'esprit de nos responsables d'organisations et d'institutions... Une architecture différente pourrait peut-être favoriser une approche plus intégrée de ces enjeux.

Nous identifions par ailleurs plusieurs pistes d'action concernant la relance de la natalité. Si nous comprenons que les incitations financières ne sont pas les plus efficaces, d'autres leviers existent, comme le logement ou les modes de garde. Concernant le temps partiel, qui permettrait aux hommes et aux femmes de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale, dans quelle mesure pourrait-il également fragiliser la soutenabilité de notre système social et de retraite en réduisant les cotisations ? Le temps partiel constitue-t-il une bonne solution pour favoriser la natalité ? Le cas échéant, ne risque-t-il pas d'affaiblir par ailleurs notre système de retraite ?

Je me pose la même question concernant le congé parental ou congé de naissance, qui fait l'objet de nombreux débats publics : représente-t-il un levier d'action efficace ? Constitue-t-il une incitation forte ? Ce dispositif est-il neutre dans la gestion de notre système de retraite et dans les projections que réalise le COR ? Quel impact a-t-il sur les carrières et les retraites des parents qui prennent ce congé ?

M. Renaud Villard. Je partage entièrement votre analyse selon laquelle la natalité impacte plusieurs branches de notre système, qu'il s'agisse de la branche maladie à travers les aides à la maternité, de la branche famille évidemment, de la branche vieillesse, du logement et de bien d'autres secteurs encore. L'enjeu majeur réside dans notre capacité à développer une vision transversale des politiques publiques, notamment en matière de sécurité sociale, et cette vision fonctionne, de mon point de vue, plutôt efficacement. La France bénéficie d'un modèle unique de sécurité sociale, qui constitue une seule et même institution, les branches représentant véritablement les ramifications d'un même arbre. La CNAF et la CNAV travaillent en étroite collaboration, nous nous connaissons parfaitement et interagissons constamment, ce qui permet une coordination optimale des politiques publiques. Ce modèle de sécurité sociale démontre une réelle puissance opérationnelle, et j'en veux pour preuve qu'une part substantielle des 25 milliards provient de la CNAF, puisque nous opérons un transfert direct de 5 à 6 milliards de la branche famille vers la branche vieillesse pour financer ces dispositifs. Cette architecture s'avère particulièrement bien conçue, avec des coopérations fortes et permanentes, car nous raisonnons de plus en plus en termes de parcours. Lorsque nous analysons le parcours d'un parent, nous considérons ainsi l'ensemble des incidences telles que les soins, l'éducation, la prise en charge par la caisse d'allocations familiales (CAF), et, en aval, les conséquences sur la retraite. Notre architecture institutionnelle me paraît donc fonctionnelle.

Nous disposons également de plusieurs hauts conseils sectoriels qui collaborent efficacement : le COR pour la retraite, le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) ou encore le Haut Conseil pour l'assurance maladie. Ces structures demeurent peu coûteuses, avec un nombre limité de collaborateurs permanents. Si notre architecture institutionnelle reste perfectible, comme pour toute organisation, le modèle de sécurité sociale français permet, par nature, une intégration cohérente de nos différentes branches au sein d'un même ensemble.

Concernant le congé de naissance, si vous faites allusion au dispositif prévu à l'article 42 du PLFSS, il intègre nativement des droits à retraite. Nous avons prévu que cette interruption de carrière, sanctuarisée sur le plan monétaire par un maintien partiel de salaire pour les parents, soit également sanctuarisée en termes de droits à retraite.

Le temps partiel, s'il peut contribuer à renforcer le taux d'emploi, exerce cependant un effet globalement négatif sur le système de retraites pour deux raisons. D'abord, comme vous l'avez souligné, il implique un niveau de cotisation plus faible. Ensuite, notre système étant fortement solidaire, une personne travaillant à temps partiel perçoit une pension proportionnellement plus élevée que si le calcul était strictement proportionnel, puisqu'un salarié à mi-temps ne perçoit pas la moitié de la pension mais plutôt les trois quarts. Ce mécanisme correcteur, financé par la solidarité nationale, atténue les effets négatifs du temps partiel mais ne les supprime pas entièrement.

Un dispositif particulièrement efficace repose sur les temps partiels provisoires assortis d'une surcotisation partagée entre employeur et salarié, permettant d'éviter l'éviction du marché du travail. Cette pratique, qui se développe notamment chez les seniors passant à 60 % de temps de travail, permet de maintenir une cotisation à taux plein. Elle demeure cependant moins répandue lorsque le temps partiel est motivé par la parentalité, alors qu'elle pourrait produire des effets puissants, malgré un coût employeur qui n'est pas négligeable.

M. Gilbert Cette. Un travail collectif très constructif s'opère effectivement entre les différentes institutions, mais la difficulté tient davantage à la conception même des politiques publiques, qui souffre souvent d'une compartimentation excessive. Nous observons

régulièrement, d'un côté, des réflexions et des ajustements concernant les politiques familiales, et, de l'autre, des modifications des droits familiaux en matière de retraite. Une vision d'ensemble, assortie d'objectifs clairement définis, permettrait d'inscrire ces politiques dans une cohérence globale véritablement bénéfique.

Concernant le temps partiel, je partage entièrement l'analyse précédente. L'évolution des taux d'emploi sur une période d'environ 50 ans dans notre pays montre que celui des femmes a fortement progressé, passant d'un peu plus de 50 % à plus de 65 %, avec toutefois une part notable de temps partiel. Cette progression est remarquable, d'autant plus que, simultanément, le taux d'emploi des hommes âgés de 15 à 64 ans a reculé sur la même période, passant de plus de 80 % à un peu plus de 70 %. Nous n'avons d'ailleurs pas encore compensé la diminution des taux d'emploi consécutive au changement de l'âge d'ouverture des droits au début des années 1980. La hausse du taux d'emploi global en France sur cette période résulte donc exclusivement de l'augmentation du taux d'emploi féminin, portée par l'aspiration à l'autonomie financière et à l'indépendance, qui compense largement la perte de 10 points du côté masculin. Ce constat doit être interprété positivement, puisqu'il signifie que nous disposons encore d'une marge de progression significative concernant le taux d'emploi des hommes.

De nombreux pays illustrent cette dynamique, comme les Pays-Bas, qui ont vu le taux d'emploi des femmes augmenter considérablement grâce à la possibilité d'exercer une activité à temps partiel. Les femmes néerlandaises, peu présentes sur le marché du travail avant les accords de Wassenaar au début des années 1980, sont désormais très actives, mais majoritairement à temps partiel. Ce modèle, s'il favorise indéniablement la conciliation des différents temps de vie et permet l'activité professionnelle des femmes, comporte toutefois des aspects potentiellement préjudiciables puisque les droits à la retraite, même s'ils ne sont pas strictement proportionnels, demeurent plus faibles, avec un risque accru de situations de précarité en fin de carrière.

S'agissant du congé parental, je souhaite souligner que nous nous trouvons toujours dans une forme d'arbitrage entre, d'une part, des politiques visant à encourager la natalité et à soutenir les droits des parents et, d'autre part, des politiques susceptibles d'accentuer certaines inégalités. Les périodes d'interruption d'activité entraînent généralement un coût en termes de carrière, puis en termes de salaire et de droits à la retraite, et ces effets sont largement documentés dans la littérature scientifique. Si nous comprenons parfaitement les bénéfices du congé parental, il convient donc également de garder à l'esprit ses impacts potentiellement négatifs sur les trajectoires professionnelles, les femmes étant les premières à en supporter les conséquences.

M. Jérémie Patrier-Leitus, rapporteur. Si nous avons correctement interprété la publication de la CNAV relative aux droits familiaux, ces droits représentent en moyenne 9 % de la pension du régime général tandis que, pour une mère de trois enfants, ils constitueraient 38 % de cette pension. Comment expliquer ce chiffre, qui m'apparaît particulièrement élevé ?

M. Renaud Villard. Le chiffre de 38 % pour les mères de trois enfants, qui peut effectivement sembler élevé, se décompose de la manière suivante : 10 % proviennent de la majoration mécanique de la pension tandis que les 28 % restants se répartissent à parts presque égales entre l'effet de la majoration de durée d'assurance (qui accorde six années d'assurance retraite supplémentaires aux parents de trois enfants ou plus) et l'AVPF, qui constitue le mécanisme par lequel la branche famille cotise en lieu et place de l'employeur pour les parents de trois enfants disposant de revenus modestes lorsqu'un retrait du marché du travail est

intervenu. Il convient également de préciser que ces 38 % sont calculés relativement à la retraite de base, qui intègre davantage de mécanismes de solidarité. Pour donner un ordre de grandeur plus global, les avantages familiaux, qui représentent environ 25 milliards d'euros, correspondent à près de 8 % de l'ensemble des dépenses de retraite, mais à plus de 11 % des dépenses du régime de base. Sans porter de jugement sur le caractère éventuellement excessif ou insuffisant de cette proportion, il apparaît clairement qu'elle est particulièrement significative, et ce d'autant plus que la CNAV assume une part de solidarité nettement plus importante que les régimes complémentaires.

M. Jérémie Patrier-Leitus, rapporteur. Je souhaite, si vous le permettez, vous interroger sur votre expérience de conseiller ministériel : comment expliquez-vous que, malgré des chiffres d'une clarté incontestables, nos concitoyens opposent une résistance si marquée à chaque réforme des retraites – peut-être dans une moindre mesure s'agissant de celle portée par madame Touraine – et, de votre point de vue, comment pourrions-nous concevoir des réformes des retraites susceptibles de rencontrer une meilleure acceptation sociale ?

Le décalage temporel inhérent au système ne crée-t-il pas une tension profonde, puisque les Français ont le sentiment d'avoir cotisé toute leur vie alors qu'il leur est expliqué que ce sont les actifs d'aujourd'hui qui financent les pensions actuelles ? Ce principe demeure-t-il soutenable à l'approche d'un ratio d'un cotisant pour un retraité, ou n'est-ce pas précisément ce décalage intergénérationnel qui, à chaque tentative de réforme, engendre une tension politique considérable où les Français peinent à saisir la mécanique de solidarité entre générations ?

S'agissant de la politique familiale, désormais davantage orientée vers une dimension sociale avec des allocations familiales conditionnées aux revenus, ne serait-il pas judicieux de s'inspirer plutôt de notre modèle de retraite pour revenir à une forme d'universalité ?

Enfin, pourrions-nous envisager de transformer l'abattement de 10 % sur les retraites au titre des frais dits professionnels en un droit familial nouveau, en instaurant des abattements liés au nombre d'enfants ? Comment repenser ces 10 % afin qu'ils soutiennent davantage la natalité ou la famille ?

M. Renaud Villard. Il est tout d'abord impératif, comme vous l'avez justement souligné, d'instaurer une transparence absolue quant au décalage temporel inhérent au système. Nous devons oser aborder frontalement la notion de taux de rendement interne, car ce calcul actuariel relativement simple permet de déterminer le rendement des cotisations en fonction d'une durée de cotisation à hauteur d'environ 28 % comparée à la durée prévisible de perception des prestations. Bien que cette approche soit souvent tenue pour taboue en matière de sécurité sociale, elle constitue pourtant un ressort pédagogique essentiel.

Je ne prends pas position pour ou contre la retraite par capitalisation, qui peut représenter un complément utile sans s'opposer au système par répartition, et j'observe qu'une transition intégrale d'un système à l'autre serait, de toute façon, irréalisable. Il convient d'ailleurs de noter qu'une forme de capitalisation existe déjà et s'est largement diffusée, puisque les salariés de la sécurité sociale eux-mêmes bénéficient d'un plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO).

Il est essentiel, dans cette perspective, d'instaurer un dialogue économique propre à corriger le mal qui frappe notre système de retraite et qui fait que les jeunes sont persuadés qu'ils ne bénéficieront jamais de pension, considérant ainsi leurs cotisations comme perdues

tout en étant souvent les premiers à défendre des avantages dont ils ne bénéficieront probablement pas, phénomène qui témoigne d'un déficit manifeste de pédagogie. Lorsqu'un jeune de 20 ans manifeste pour maintenir la retraite à 62 ans, voire à 60 ans, il agit paradoxalement contre ses propres intérêts puisque, sans prendre de position politique, je ne puis garantir qu'à cet âge il percevra effectivement une retraite dans ces conditions.

Mme Anne Bergantz, présidente. Pourriez-vous expliciter ce concept de taux de rendement interne et détailler sa méthode de calcul ?

M. Renaud Villard. Vous pouvez calculer soit un taux de rendement immédiat, soit un taux de rendement dans la durée. En prenant les cotisations d'une année N sur la base d'un salaire de référence, on peut déterminer, avec 43 années de cotisation, le montant actualisé de ces cotisations, ce qui crée une forme de capital virtuel, représentant ce que vous avez versé au système, actualisé à la valeur de sortie du capital au moment du passage à la retraite. En face, ce capital fait droit à une retraite. L'intérêt de cette logique de valorisation consiste à montrer qu'un système par répartition peut faire l'objet des mêmes calculs qu'un système par capitalisation, que ce n'est ni un gros mot ni un tabou, et que cette approche permet notamment de mesurer les écarts d'équité entre les générations. De nombreux débats, y compris ceux soulevés par l'ancien Premier ministre à propos des baby-boomers, interrogent en effet le point de savoir s'ils sont défavorisés ou favorisés, et une telle approche permet de poser clairement le débat tout en évitant les réponses hâtives.

Le deuxième enjeu majeur consiste à reconnaître qu'il n'existe parfois pas de solution palliative, et je m'exprime ici de manière délibérément caricaturale tout en conservant un immense respect pour le courage politique de chacune et chacun de ceux qui ont porté des réformes des retraites. En analysant les réformes successives, celle de 2010 présente un ratio de 10 % de mesures favorables pour 90 % de mesures contraignantes, celle de 2014 un ratio de 20 % pour 80 %, et la réforme de 2023 atteint presque 40 % contre 60 %, ce qui signifie qu'une réforme rapportant 21 milliards coûte simultanément 12 ou 13 milliards d'euros, de sorte que le coût des mesures favorables se révèle significatif. C'est cette logique, monsieur le rapporteur, qui vous amène à envisager la suppression ou la modulation de l'abattement de 10 % sur les retraites pour financer une nouvelle prestation et de nouveaux droits familiaux. Dans un contexte où ni la protection sociale ni le système fiscal ne sont en suréquilibre, je me permets d'interroger cette logique, avec tout le respect qui vous est dû.

Je considère, par conséquent, que nous devons assumer une certaine logique d'évolution du système de retraite tout en identifiant de manière beaucoup plus précise ses injustices. L'habileté de la réforme de 2014 a ainsi consisté à mettre sur la table le sujet controversé de l'augmentation de la durée d'assurance à 43 ans, portant l'âge effectif de départ à la retraite à 64,5 ans, tout en abordant clairement et fermement la question de la pénibilité du travail à travers la création du compte pénibilité, de sorte que cette réforme a réalisé une avancée en termes de nouveaux droits tout en opérant un changement de paradigme.

Je demeure convaincu que d'autres réformes structurelles seront nécessaires, sans méconnaître leur impact sur l'opinion publique. Toutefois, compte tenu de l'état actuel des finances publiques, la proportion entre mesures contraignantes et mesures favorables devra probablement évoluer.

M. Gilbert Cette. Je partage entièrement l'analyse qui vient d'être présentée. Pour illustrer brièvement cette notion de mesures favorables, nous omettons fréquemment de souligner le caractère fortement redistributif de la réforme de 2023, alors que les chiffres sont

particulièrement éclairants. En effet, si l'on calcule l'impact sur l'ensemble du cycle de vie, les 25 % de personnes aux pensions les plus modestes bénéficient, pour la génération née en 1984 mais pas uniquement, d'une augmentation de pension de 12 % grâce à cette réforme, tandis que les 25 % de retraités aux pensions les plus élevées enregistrent une diminution d'environ 1 %. Cette dimension redistributive est rarement mise en avant alors même qu'elle est loin d'être anodine.

Le COR publie systématiquement, dans ses rapports, des taux de rendement interne, indicateurs essentiels pour permettre des comparaisons par catégorie sociale. Ces analyses révèlent par exemple que le taux de rendement interne d'une femme ouvrière est nettement supérieur à celui d'un homme cadre. Elles montrent également l'érosion progressive de ces taux au fil des dernières décennies, sous l'effet des réformes successives.

Je souhaite maintenant revenir sur la question de l'âge, en m'écartant de ma fonction de président du COR pour partager mon opinion personnelle. Lors de mes déplacements internationaux, je suis régulièrement interrogé sur les difficultés particulières que rencontre la France pour mettre en œuvre des mesures adoptées avec une relative facilité dans d'autres pays, qu'il s'agisse de l'Espagne gouvernée par les socialistes ou de l'Italie dirigée par Mme Meloni, pays qui ont fixé un âge de départ à la retraite plus élevé que le nôtre. La singularité française mérite donc d'être interrogée. Une série de travaux de recherche ont été menés sur ce point, et une étude approfondie que j'ai engagée avec plusieurs collègues devrait aboutir dans les prochains mois. Certaines tendances apparaissent déjà, puisque les Français interrogés sur l'âge auquel ils souhaiteraient partir à la retraite répondent « le plus tôt possible » de manière significativement plus fréquente qu'ailleurs. L'analyse des données montre que cette proportion plus élevée s'explique en grande partie par un gain financier relativement faible à prolonger l'activité comparativement à d'autres pays. Cette corrélation avait déjà été mise en évidence par un travail publié par Didier Blanchet en 2008, que je m'emploie actuellement à actualiser.

Si l'objectif que nous partageons consiste à augmenter l'âge effectif de départ à la retraite afin d'accroître les taux d'emploi et de faciliter le financement de nos dépenses sociales, l'allongement de l'âge d'ouverture des droits ne constitue pas pour autant l'unique levier pour les décideurs publics. Nous constatons, en France, des incitations parfois insuffisantes à demeurer en activité ainsi que certaines spécificités, telles que la filière seniors dans l'indemnisation du chômage, parmi d'autres exemples.

Didier Blanchet et moi-même venons de publier des travaux, à la fois dans la *Revue française d'économie*, et dans une version plus académique, dans *Economics Letters*, démontrant que les incitations financières pourraient être largement renforcées. Si l'on s'intéresse à la neutralité actuarielle pure sur le seul champ des retraites, une année de départ anticipé ou différé devrait entraîner un ajustement de l'ordre de 6 à 7 %, ce pourcentage traduisant à la fois l'impact sur les cotisations et sur les prestations futures. Si l'on intègre l'ensemble des effets sur les finances publiques, l'impact est doublé puisqu'une année de départ anticipé représente un coût de 12 à 13 % pour le système de retraite. Si les incitations financières atteignaient ce niveau, l'appétence pour les départs précoces diminuerait très probablement, tandis que celle pour les départs différés augmenterait. Il s'agirait ensuite de déterminer si le travailleur prolongeant son activité doit capter l'intégralité du gain généré pour les finances publiques ou si une partie de ce gain doit être conservée afin de financer d'autres politiques régaliennes, cette interrogation relevant du champ de l'arbitrage économique.

Dans un pays où le débat public demeure crispé sur la question de l'âge de départ, il serait donc sans doute pertinent d'activer simultanément d'autres leviers financiers, en corrigeant les incitations négatives existantes, comme la filière seniors évoquée précédemment, et en concevant des incitations financières plus représentatives des gains et pertes réels liés aux départs anticipés ou différés. Les évaluations que nous venons de publier avec Didier Blanchet constituent, je crois, une base solide pour nourrir cette réflexion.

M. Jérémie Patrier-Leitus, rapporteur. Quelle devrait être la durée d'assurance dans l'hypothèse d'une suppression de l'âge légal de départ à la retraite, et selon quelles conditions le système pourrait-il conserver des rendements équivalents ?

M. Gilbert Cette. Un chiffre publié dans notre rapport de mai dernier a fait l'objet d'une interprétation erronée dans le débat public. Il s'agissait d'un calcul purement mécanique, dont le mécanisme, il est vrai, a de quoi impressionner. Nous avons cherché à déterminer, toutes choses égales par ailleurs et pour un même PIB, de combien il conviendrait d'augmenter les cotisations, réduire les prestations ou allonger l'âge de départ afin que le système demeure en équilibre permanent. Ce calcul ignore toutefois totalement les effets macroéconomiques, puisque l'augmentation des cotisations exerce un effet négatif sur le PIB, ce qui accroît d'autant le montant du financement à trouver. À l'inverse, l'allongement de l'âge de départ augmente l'offre de travail, génère davantage de PIB et contribue, ce faisant, à réduire le coût du financement. Cette analyse plus complexe et plus sophistiquée figurera dans notre prochain rapport, puisque nous nous sommes engagés à solliciter des simulations auprès de différentes institutions.

Je m'exprime ici en tant qu'économiste et non comme président du COR, puisque ces points feront l'objet d'échanges au mois de mars et figureront dans notre rapport de juin, pour affirmer que certains modes de financement présentent des effets récessifs tandis que d'autres sont expansionnistes. L'augmentation des cotisations peut entraîner un effet récessif sur l'économie, alourdissant davantage la charge et appauvrissant la France relativement aux autres pays. À l'inverse, l'allongement de l'âge de départ stimule le PIB et contribue à l'enrichissement national. Ces approches ne sont donc en aucun cas équivalentes et nous ne saurions nous contenter d'un raisonnement mécanique sur les leviers de financement des retraites, car les effets se répercutent également sur le financement d'autres politiques publiques essentielles. Adopter des politiques récessives pour équilibrer les retraites reviendrait à aggraver les difficultés de financement de ces missions fondamentales.

M. Jérémie Patrier-Leitus, rapporteur. L'un des arguments opposés à la réforme des retraites consistait à soutenir qu'avec un taux d'emploi des seniors aussi faible, l'augmentation de l'âge légal ne ferait que transférer la charge vers l'assurance chômage. Ce phénomène est-il marginal ? Même avec un taux de chômage élevé chez les seniors, les gains réalisés sur les retraites ne demeurent-ils pas supérieurs aux dépenses supplémentaires liées aux allocations chômage ?

M. Gilbert Cette. De nombreux travaux montrent que l'augmentation de l'offre de travail induite par le relèvement de l'âge d'ouverture des droits à la retraite peut effectivement entraîner une légère hausse du chômage, mais cet effet demeure transitoire et limité dans le temps. À long terme, il n'existe aucune substitution durable. Les pays affichant les taux de chômage les plus faibles sont précisément ceux où l'âge de départ à la retraite est le plus tardif.

Les faits observés en France à la suite des réformes engagées ces dernières décennies le confirment pleinement. À titre d'exemple, la mise en œuvre de la réforme Woerth s'est accompagnée d'une hausse des taux d'emploi et nous pouvons nous féliciter que le taux d'emploi des 55-59 ans soit désormais comparable à celui des autres pays avancés, alors qu'il lui était nettement inférieur auparavant. Parallèlement, le taux de chômage a diminué, ce qui invalide donc explicitement le raisonnement que vous évoquez.

Permettez-moi une démonstration chiffrée dont je reconnais le caractère simplificateur. Actuellement, notre taux d'emploi pour la population âgée de 15 à 64 ans s'élève à 69 %, contre 82 % aux Pays-Bas. Si, par une action résolue, nous parvenions à atteindre le taux d'emploi néerlandais, soit une augmentation de 13 points, ce qui représente une hausse de l'emploi de 20 %, même en supposant que les personnes supplémentaires en emploi soient moitié moins productives que celles déjà en activité – qu'il s'agisse d'un recours accru au temps partiel ou d'un niveau de qualification différent –, cette augmentation se traduirait malgré tout par un gain d'environ 10 % de PIB. Avec un taux de prélèvements obligatoires d'environ 45 % et un PIB avoisinant 3 000 milliards d'euros, cela représenterait près de 140 milliards d'euros supplémentaires chaque année pour les finances publiques.

La question fondamentale est donc la suivante : souhaitons-nous demeurer un pays appauvri, peinant à financer son système éducatif, son système de santé et ses capacités de défense, ou aspirons-nous au contraire à devenir un pays plus prospère, en mesure d'investir davantage dans l'éducation, comme en Allemagne où les enseignants perçoivent des rémunérations supérieures de 30 % aux nôtres, et de soutenir plus solidement ses services publics ? Tels sont les véritables enjeux qui se trouvent derrière la question de l'âge de départ à la retraite.

Mme Anne Bergantz, présidente. Pourriez-vous préciser, pour terminer, la date de publication de votre prochain rapport ? Envisagez-vous d'y intégrer comme hypothèse centrale un indicateur conjoncturel de fécondité de 1,6 plutôt que de 1,8 comme actuellement, ce qui me semblerait davantage correspondre à la réalité objective ?

M. Gilbert Cette. Notre prochain rapport sera publié en juin, à l'issue des discussions relatives à ses hypothèses. Cette décision résulte d'un processus collectif, éclairé notamment par les recommandations du directeur général de l'INSEE, qui nous accompagne dans ces choix avant que notre assemblée ne tranche définitivement.

Cette année, le débat sur ce point a été particulièrement nourri. Plusieurs membres plaidaient en faveur de l'adoption d'un indicateur de 1,6 plutôt que du maintien de l'hypothèse à 1,8. Nous avons finalement décidé de conserver cette dernière après avoir estimé qu'il n'était pas opportun d'introduire des modifications substantielles par rapport aux travaux publiés par la Cour des comptes en février 2023 et afin de stabiliser les bases de débats déjà complexes. En avril prochain, nous reviendrons sur cette question. Si je partage, à titre personnel, votre analyse, la décision finale relève néanmoins de notre assemblée. Une évolution vers l'hypothèse que vous évoquez trouvera vraisemblablement un large soutien, mais je ne peux préjuger de la conclusion du processus collectif.

La séance s'achève à onze heures trente.

Membres présents ou excusés

Présents. – Mme Anne Bergantz, M. Jérémie Patrier-Leitus

Excusés. – M. Thibault Bazin, M. Thierry Frappé, Mme Sophie-Laurence Roy