

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES  
Séance plénière du 7 juillet 2022  
« Projections démographiques et de population active »

<b>Document n° 1</b>
<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

Afin de réaliser les projections financières du système de retraite, le COR a besoin de s'appuyer sur un certain nombre d'hypothèses, parmi lesquelles les projections démographiques de l'INSEE jouent un rôle significatif. L'évolution de la population détermine en effet le nombre de personnes en âge de travailler et celui des personnes en âge d'être retraitées, qui sont des éléments clés pour appréhender la situation financière d'un système en répartition. Le nouvel exercice de projections démographiques à l'horizon 2070, publié en novembre 2021, actualise les précédentes projections datant de 2016 et intègre les évolutions démographiques récentes. Les résultats sont présentés dans la première partie du dossier de la séance.

Dans ce nouvel exercice, les hypothèses centrales de fécondité et d'espérance de vie ont été révisées à la baisse. Le COR avait anticipé ce recul en retenant dès 2021 pour son rapport annuel les hypothèses basses de fécondité et d'espérance de vie de l'exercice de projections démographiques précédent tout en conservant l'hypothèse centrale de solde migratoire. Il s'avère que ce choix est confirmé *a posteriori* puisque le scénario central des nouvelles projections démographiques de l'INSEE se révèle très proche du scénario combinant fécondité basse, espérance de vie basse et solde migratoire central de l'exercice précédent. L'impact des nouvelles projections démographiques de l'INSEE sur les projections financières 2022 du système de retraite apparaît par conséquent limité par rapport à 2021, puisque les effets d'une moindre fécondité et de la baisse moins rapide de la mortalité ont déjà été intégrés dans l'exercice précédent. Toutefois, les écarts qui demeurent sont plutôt défavorables pour les projections retraites (moins de personnes d'âge actif, plus de personnes âgées).

Au-delà du rapport démographique entre les personnes en âge de travailler et celles en âge d'être à la retraite, il est nécessaire, pour déterminer les nombres de cotisants et de retraités qui influent directement sur la situation financière du système de retraite, de faire des hypothèses sur les évolutions à venir des comportements d'activité, notamment des jeunes, des femmes et des seniors, et sur le taux de chômage. L'INSEE publie en juin 2022 de nouvelles projections de population active qui intègrent, outre les nouvelles projections démographiques, une actualisation des taux d'activité projetés pour chaque tranche d'âge.

Enfin, la dernière partie du dossier s'attache à apporter des éléments de comparaison internationale quant aux perspectives d'évolutions démographiques dans différents pays à longévité élevée. Les enjeux et implications démographiques, sociales et économiques du vieillissement des populations prennent des formes différentes selon le degré de maturité des États providence et les contextes propres à chaque pays. Outre la question de la mesure du vieillissement, l'état de santé aux âges élevés est un élément crucial pour l'équilibre des systèmes de protection sociale. Le développement et les progrès des systèmes de retraite, aussi bien en termes de couverture que de niveau des pensions, a contribué au recul des taux de pauvreté des retraités dans la plupart des pays à longévité élevée.

## 1. Les nouvelles projections démographiques INSEE à l'horizon 2070

### a. Les projections de population 2021-2070

Si les tendances démographiques récentes se prolongeaient, la population de la France augmenterait jusqu'en 2044 pour atteindre 69,3 millions d'habitants. Elle diminuerait ensuite, pour s'établir à 68,1 millions d'habitants en 2070, soit 700 000 de plus qu'en 2021 (**document n° 2**). Le scénario central de l'exercice de projections démographiques précédent de 2016 prévoyait une population de 76,5 millions d'habitants en 2070. La moindre population totale projetée dans le nouvel exercice provient de la révision à la baisse dans le scénario central de l'indice conjoncturel de fécondité et de la progression de l'espérance de vie.

Concernant l'hypothèse d'indice conjoncturel de fécondité (ICF), une cible à 1,80 enfant par femme a été retenue pour le scénario central, légèrement en deçà du niveau actuellement observé. Cette cible serait atteinte dès 2023. Par rapport à l'hypothèse centrale de fécondité de l'exercice précédent de 2016, beaucoup plus élevée (1,95), c'est une révision importante que le COR avait déjà anticipée en 2021 dans son dernier exercice de projections financières, en retenant le scénario bas de l'exercice précédent de l'INSEE, identique au scénario central de 2021, soit 1,80 enfant par femme. Par rapport à l'exercice de 2016, l'écart entre l'hypothèse centrale et les hypothèses haute et basse est de surcroît passé à +/-0,20, contre +/-0,15 dans les projections précédentes. L'hypothèse basse d'ICF est à 1,60 et l'hypothèse haute à 2,00, légèrement en deçà du seuil de renouvellement des générations. Les cibles des hypothèses alternatives sont atteintes en 2030. L'âge moyen à la maternité était de 30,9 ans en 2021. Les projections démographiques reposent sur l'hypothèse d'un âge moyen à la maternité qui continuerait d'augmenter jusqu'à 33 ans avant de se stabiliser en 2052.

Si la tendance à la poursuite des progrès d'espérance de vie n'est pas remise en cause sur longue période, le ralentissement des gains d'espérance de vie observé depuis 2014 a également conduit l'INSEE à une révision à la baisse de l'espérance de vie projetée par rapport aux précédentes projections. Dans le scénario central du nouvel exercice de projections démographiques, l'espérance de vie à 60 ans atteindrait 29,2 ans en 2040 et 31,3 ans en 2070 pour les femmes et 25,6 ans en 2040 et 29,3 ans en 2070 pour les hommes. Par rapport au scénario central de 2016, l'écart est de -2,2 ans pour les femmes en 2070 et de -1,7 an pour les hommes. Par rapport au scénario bas de 2016 que le COR avait retenu dans son dernier exercice de projection, l'écart est nul en 2040 et légèrement plus favorable à l'horizon 2070 : +0,2 an pour les femmes et +0,6 an pour les hommes.

L'hypothèse centrale pour le solde migratoire (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) dans les projections démographiques 2021-2070 a été maintenue à + 70 000, comme dans l'exercice précédent. La structure par âge du solde migratoire a été en revanche légèrement modifiée pour tenir compte des évolutions récentes (cf. paragraphe suivant). Les hypothèses de 2016 ont été maintenues pour les variantes, avec une variante basse à + 20 000 et une variante haute à + 120 000. Le solde migratoire observé ces dernières années se caractérise par des évolutions particulièrement volatiles et heurtées. Plus encore que pour les autres composantes, une forte incertitude entoure donc son évolution. Cela est d'autant plus vrai dans le contexte de la crise sanitaire. L'INSEE retient la moyenne des années 2016 à 2018 (+ 140 000 entrées nettes), comme observation provisoire pour les années 2019 à 2021. Cette estimation a été réalisée antérieurement aux évolutions récentes de la situation internationale et notamment du conflit en Ukraine.

Une grande partie de l'impact de cette moindre progression projetée de la population a déjà été intégrée dans les projections du COR 2021 qui se basaient sur les hypothèses basses d'évolution de l'espérance de vie et de l'ICF. Un écart persiste néanmoins entre le scénario central 2021 et le scénario bas de 2016 qui retiennent pourtant des hypothèses d'évolution de l'espérance de vie et de l'ICF similaires (**document n°3**). Le moindre nombre de naissances anticipé est dû à un nombre moins important de femmes en âge de procréer. En effet, le nombre de femmes âgées de 20 à 40 ans est inférieur dans les nouvelles projections du fait de la surestimation de l'ICF de 2016 à 2020 dans les projections de 2016 et de la révision à la baisse de l'ICF de 2021 à 2070. L'effet est visible à partir de 2036 puisque les femmes nées en 2016 auront 20 ans cette année-là. Le recul du nombre de femmes en âge de procréer vient également de la révision à la baisse du solde migratoire des femmes de 16 à 27 ans dans les nouvelles projections. Cette déformation du profil par âge du solde migratoire, également visible pour les hommes, impacte indirectement le solde naturel (nombre de naissances moins le nombre de décès). En outre, la rénovation du questionnaire du recensement a permis d'améliorer la mesure de la population en prenant mieux en compte les situations de multi-résidence notamment les enfants en résidence partagée qui pouvaient être dans certains cas comptés à tort deux fois. Ainsi, par rapport à l'exercice de 2016 (fécondité basse, espérance de vie basse), les projections démographiques 2021-2070 anticipent un nombre de jeunes et actifs moins important et un nombre de seniors plus nombreux.

Au total, la baisse du rapport démographique des 20-59 ans sur les 60 ans et plus, qui s'est accélérée à partir de 2006 – année où l'on compte 2,5 personnes de 20 à 59 ans par personne de 60 ans et plus, se poursuivrait jusque vers le début des années 2030 en raison de l'arrivée à l'âge de 60 ans des générations du baby-boom. Au-delà, le rapport démographique continuerait à baisser mais à un rythme moindre, pour se stabiliser en fin de période de projection ; en 2070, il y aurait environ 1,3 personne de 20-59 ans par personne de 60 ans et plus (**document n° 4**).

Le rapport démographique des 20-64 ans sur les 65 ans et plus suivrait la même évolution, avec un décalage de 5 ans (baisse accélérée à partir de 2011 jusque vers le milieu des années 2030) et un niveau plus élevé (il passerait d'environ 3,5 en 2011 et 2,67 en 2021, à 1,76 en 2070).

Entre 2020 et 2070, la révision à la baisse de l'hypothèse de fécondité et de l'espérance de vie diminuerait ainsi très légèrement les rapports démographiques, sans modifier leurs évolutions ni le fait qu'elles sont en grande partie liées à la progression dynamique du nombre de personnes en âge d'être à la retraite.

## **b. Focus sur les évolutions récentes et impact de la crise sanitaire**

Au 1<sup>er</sup> janvier 2022, la France compte 67,8 millions d'habitants. Au cours de l'année 2021, la population a augmenté de 0,3 %. Le solde naturel, différence entre le nombre de naissances et le nombre de décès enregistrés au cours d'une période est plus élevé en 2021 qu'en 2020 (+ 81 000 personnes contre + 66 000), mais plus bas qu'avant la crise sanitaire (+ 140 000 en 2019). La crise sanitaire a perturbé la dynamique démographique de la France mais n'a modifié qu'à la marge sa structure par âge, n'entraînant qu'un très léger rajeunissement (**document n°5**).

En raison de l'épidémie de Covid-19, la mortalité a été exceptionnelle en 2020, en France, avec près de 669 000 décès toutes causes confondues, soit 56 000 décès de plus qu'en 2019 (+ 9 %). Une telle hausse de la mortalité n'avait pas été enregistrée en France depuis 70 ans (**document n° 6**), et s'avère notamment largement supérieure à celle observée lors des épisodes grippaux et caniculaires sévères des années précédentes. La France demeure néanmoins dans une position médiane au sein des pays européens. Entre 2019 et 2021, les décès toutes causes confondues ont augmenté de 14 % dans l'Union européenne (hors Irlande)<sup>1</sup>. La hausse est extrêmement prononcée dans les pays de l'Est de l'Europe (+ 28 %), qui avaient été épargnés lors de la première vague de Covid-19 au printemps 2020, mais ont été durement touchés par la suite, dès la deuxième vague de la fin de l'année 2020. Dans les pays du Sud de l'Europe, les excédents de décès par rapport à 2019 sont plus limités en 2021 (+ 11 %) qu'en 2020 (+ 15 %). En France, bien que très nette, la hausse des décès de 8 % en 2021 est moins élevée qu'en moyenne dans l'Union européenne. En France, la hausse des décès a été un peu plus forte pour les hommes et a surtout concerné les personnes âgées de plus de 70 ans (+ 11 %), de manière assez homogène au-delà de cet âge (+ 14 % entre 70 et 79 ans, + 9 % entre 80 et 89 ans et + 12 % au-delà).

De mars 2020 à décembre 2021, les décès observés ont été nettement supérieurs à ceux attendus en l'absence d'épidémie de Covid-19. Cet excédent de décès toutes causes confondues (+ 95 000) est inférieur au nombre de décès attribuables à la Covid-19, estimé entre 130 000 et 146 000 du fait d'une part 1/ d'un « effet moisson », le nombre de décès liés à la Covid-19 inclut les décès de personnes fragiles qui seraient décédées en l'absence d'épidémie en 2020 ou 2021 et d'autre part 2/ en raison d'un certain nombre de décès évités, à l'instar de ceux liés aux accidents de la route, moindres en période de confinement. D'août à décembre 2021, l'écart entre décès observés et attendus est devenu toutefois supérieur aux décès liés à la Covid-19. Cela pourrait s'expliquer par une baisse des décès évités et/ou par une hausse des décès indirectement liés à l'épidémie (du fait par exemple de reports d'opérations) (**document n° 7**).

Si, du fait de l'épidémie, le nombre de décès a été supérieur au niveau attendu, le bilan démographique 2021 de l'INSEE (**document n° 8**) met en exergue que du côté de la fécondité,

---

<sup>1</sup> « Dans l'Est de l'Union européenne, en 2021, 28 % de décès en plus qu'en 2019 », Insee focus n° 268, mai 2022.

la chute du nombre de naissances neuf mois après le confinement a été compensée par la suite. Le rebond des naissances qui a suivi en mars et avril 2021, puis la forte remontée depuis l'été, ont permis de rattraper le niveau des naissances de l'année 2020, le plus bas observé depuis la Seconde guerre mondiale, en le dépassant même légèrement (738 000 naissances en 2021, + 3 000 par rapport à 2020). Cette remontée met ainsi fin à la baisse observée du nombre de naissances chaque année entre 2015 et 2020. En 2021, l'indicateur conjoncturel de fécondité (ICF) s'établit à 1,83 enfant par femme, en légère hausse, après 1,82 en 2020. Il avait diminué chaque année entre 2015 et 2020.

En 2021, l'espérance de vie à la naissance (**document n° 9**) s'établit à 85,4 ans pour les femmes et à 79,3 ans pour les hommes : elle est en hausse par rapport à 2020, année où elle avait fortement baissé du fait de la pandémie de Covid-19 (- 0,5 an pour les femmes et - 0,6 an pour les hommes), mais toujours en dessous du niveau atteint en 2019. L'état de santé durant ces années supplémentaires de vie est un élément important. L'indicateur de l'espérance de vie sans incapacité permet à cet égard de mieux apprécier le bénéfice de ces années de vie additionnelles. Contrairement aux données objectives de l'espérance de vie, cet indicateur est plus qualitatif (**document n° 10**). Depuis 2008, l'espérance de vie sans incapacité à la naissance augmente pour les hommes comme pour les femmes. L'espérance de vie sans incapacité à 65 ans est également en progression constante. En 2020, une femme de 65 ans avait une espérance de vie de 12,1 ans sans incapacité et 18,1 ans sans incapacité sévère ; un homme, 10,6 ans sans incapacité et 15,7 ans sans incapacité sévère. Depuis 2008, l'espérance de vie sans incapacité à 65 ans a augmenté de 2 ans et 1 mois pour les femmes et de 1 an et 11 mois pour les hommes.

## 2. Les nouvelles projections de population active

La population active recouvre l'ensemble des personnes de 15 ans ou plus susceptibles de contribuer à la production nationale. L'évolution de la population active est influencée par celle du nombre de personnes âgées de 15 ans ou plus, ainsi que par la structure de la population par sexe et âge et les comportements d'activité. Selon les nouvelles projections de l'Insee publiées en juin 2022, la population active continuerait de croître légèrement en France au cours des deux prochaines décennies, passant de 30,1 millions en 2021 à 30,5 millions en 2040, puis diminuerait pour se situer à 29,2 millions d'actifs en 2070. Le repli au-delà de 2040 s'explique par une diminution de la population en âge de travailler en lien avec les projections démographiques de l'INSEE publiées en 2021 (**document n°11**).

Cette révision à la baisse avait été anticipée par le Conseil d'Orientation des Retraites, qui dans son exercice de projection financière de 2021 se reposait sur les hypothèses basses d'évolution de l'espérance de vie et de l'ICF du précédent exercice de projection démographique de l'INSEE. Un écart persiste néanmoins par rapport à l'exercice de 2016 (fécondité basse, espérance de vie basse). Le moindre nombre de naissances anticipé du fait d'un nombre moins important de femmes en âge de procréer, les hypothèses sur le solde migratoire moins favorables aux âges actifs et les améliorations méthodologiques de la mesure de la population visant à mieux prendre en compte les liens familiaux ont un impact à la baisse sur le niveau de la population active projeté en 2022 par rapport à l'exercice de projections financières du COR en 2021 (-1,4 % en 2040 et -2,8 % en 2070).

Par rapport à l'exercice précédent de projections de population active de 2017, les comportements d'activité sont peu révisés en 2022. Les réformes passées des retraites continuent de contribuer à augmenter les taux d'activité des seniors de 60 à 69 ans. En particulier, le taux d'activité des personnes âgées de 60 à 64 ans continuerait d'augmenter avant d'atteindre un plateau à 58 % vers 2040, soit 20 points de plus qu'en 2021. Cette année 2040 correspond à la fin de la montée en charge de la réforme de 2014.

Pour ce qui est du taux d'activité des 15-24 ans, le taux d'activité de cette classe d'âge se stabiliserait autour du niveau actuel, sous l'hypothèse notamment d'un maintien du taux d'emploi en alternance. Ce taux d'activité a légèrement augmenté depuis le début des années 2000, sous l'effet des différentes mesures de soutien à l'emploi des jeunes, et notamment depuis 2019, avec le développement de l'apprentissage.

Au final, le taux d'activité des personnes en âge de travailler, conventionnellement définies comme celles âgées de 15 à 64 ans croîtrait quasi continûment de 2,3 points entre 2021 et 2070 où il atteindrait 75,1 %. Cette hausse apparaît modérée au regard de la hausse de 3,4 points constatée sur les seules vingt dernières années. Pour l'ensemble des 15 ans et plus en revanche, le taux d'activité global diminuerait de 3,7 points sur la même période (après -0,8 point entre 2000 et 2021). En effet, la part de la population de 65 ans ou plus, dont les taux d'activité sont très faibles, augmenterait fortement, abaissant le taux moyen par un effet de composition. De ce fait, le rapport entre le nombre d'actifs et celui d'inactifs âgés de 60 ans et plus continuerait de se dégrader, passant de 2,0 en 2021 à 1,5 en 2070 (après 2,6 en 1990).

### 3. Eléments de comparaison internationale

Les dynamiques du vieillissement diffèrent d'un pays à l'autre et, au niveau mondial, le vieillissement n'est pas encore très marqué : les effectifs aux âges jeunes restent importants mais la mortalité est encore élevée dans de nombreux pays. Toutefois, si le rythme et l'ampleur du vieillissement sont variables d'une région du monde à une autre selon l'histoire démographique des pays, les Nations unies prévoient un bond de 700 millions en 2020 à 1,5 milliard de personnes âgées de 65 ans et plus en 2050 dans le monde, passant de 9,3 % à 15,9 % de la population totale<sup>2</sup>.

L'espérance de vie résume les conditions de mortalité observées à une date donnée (**document n° 12**). Dans le passé, les gains d'espérance de vie ont d'abord été liés au recul de la mortalité aux jeunes âges alors que depuis près de quarante ans, ils dépendent largement du recul de la mortalité aux grands âges. Parmi 40 pays à longévité élevée, des tendances distinctes sont observées. Le Japon, la France et l'Espagne ont bénéficié de gains réguliers d'espérance de vie à la naissance, affichant les valeurs les plus élevées depuis les années 1970. Les États-Unis s'inscrivent dans un autre schéma. Très proches des situations de la France et de l'Espagne dans les années 1950, les gains d'espérance de vie à la naissance et à 65 ans y ont été plus faibles depuis les années 1980. Aux États-Unis, l'espérance de vie à la naissance a cessé d'augmenter à partir de 2010. Depuis 2014, la tendance s'est même inversée pour les hommes chez qui on observe une diminution de l'espérance de vie. Les progrès dans la lutte contre les maladies cardiovasculaires, en grande partie responsables de la hausse de l'espérance de vie au

---

<sup>2</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). World Population Prospects 2019: Highlights (ST/ESA/SER.A/423).

cours des années 1970 et 1980, ont ralenti depuis 2000, en lien notamment avec la croissance de l'obésité et du diabète. La forte croissance du nombre d'overdoses de drogues explique la moitié des années de vie perdues entre 2014 et 2017. La mortalité due à cette cause a été multipliée par plus de cinq entre 1980 et 2017 (**document n° 13**).

Une question centrale est de savoir si les années d'espérance de vie gagnées sont des années en bonne ou en mauvaise santé. L'enjeu est crucial car il détermine la qualité de vie des personnes, leur niveau de participation sociale ainsi que les besoins d'une population en matière de soins et de prise en charge des situations de perte d'autonomie. L'évolution est déterminante pour l'équilibre des systèmes de protection sociale tels qu'ils sont organisés aujourd'hui, en matière de coûts de santé, de prise en charge et de financement des pensions de retraite. Elle augure enfin des capacités de maintien en emploi de personnes vieillissantes. Les niveaux d'espérance de vie sans incapacité varient de manière importante entre pays, notamment lorsqu'on considère les incapacités qui ne sont pas les plus sévères. À l'échelle européenne, en 2018, on compte pour les personnes ayant atteint 65 ans, 10 années à vivre sans limitation d'activité pour les femmes et 9,9 ans pour les hommes (nommées « années de bonne santé »). Il y a environ 10 ans d'écart entre les indicateurs d'espérance de vie sans limitations à 65 ans de la Suède ou de la Norvège (près de 16 ans pour les femmes et les hommes) et ceux de la Lettonie, la Slovaquie et la Croatie (autour de 5 ans). Ces différences sont en partie liées à des variations culturelles dans l'appréhension de sa propre santé. Néanmoins, même lorsque les mesures sont relativement comparables, des différences entre pays demeurent liées aux variations de niveau de pauvreté et de précarité matérielle qui jouent sur les niveaux d'espérance de vie sans incapacité.

Sous l'effet de l'allongement de l'espérance de vie et des comportements d'activité aux âges avancés, la durée de retraite s'est continûment allongée. Calculée comme l'espérance de vie résiduelle à l'âge effectif de sortie du marché du travail, elle s'élève en 2018, en France, à 22,7 ans pour les hommes et à 26,9 ans pour les femmes, l'une des plus élevées des pays développés. En 1970, elle n'était respectivement que de 11,2 et 14,5 ans, soit un quasi doublement de la durée en quatre décennies.

Enfin, malgré la diminution récente, la France reste le pays d'Europe où la fécondité est la plus élevée (l'ICF atteignait 1,84 enfant en moyenne par femme en 2018) et où les fluctuations de l'ICF ont été par ailleurs moins heurtées (**document n°14**). La fécondité est en général élevée en Europe du Nord et faible en Europe du Sud (l'ICF s'élevait à 1,26 enfant par femme en Espagne et 1,29 enfant par femme en Italie en 2018). Aux États-Unis, l'indicateur de fécondité atteignait 2,12 enfants par femme au début de la crise, en 2007, et a reculé à 1,73 enfant en 2018 (soit une baisse de 23 %). Au Royaume-Uni, il a reculé de 1,96 en 2008 à 1,68 en 2018 (une baisse de 17 %).