

# IV. IMPLICATIONS BUDGÉTAIRES DU VIEILLISSEMENT : PRÉVISIONS DES DÉPENSES LIÉES A L'ÂGE

## Introduction

L'explosion des naissances au début de l'après-guerre, conjuguée à la baisse ultérieure des taux de fécondité à partir de la fin des années 60 et à l'augmentation de l'espérance de vie, se traduit par un vieillissement progressif de la population dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE. Ce phénomène commencera d'affecter sensiblement les finances publiques lorsque la génération du baby boom atteindra peu à peu l'âge de la retraite au cours des prochaines décennies. L'impact de ces évolutions sur les finances publiques est une source de préoccupation et de débats dans la plupart des pays de l'OCDE et nombre de réformes ont été lancées au cours de la dernière décennie. La présente note passe en revue les tendances des finances publiques sur la base d'estimations plus actuelles couvrant le prochain demi-siècle. Ces estimations se fondent sur les résultats obtenus par les pays Membres, en utilisant les modèles d'administrations nationales ou d'instituts nationaux de recherche, les modalités institutionnelles affectant les dépenses étant ainsi mieux prises en compte qu'on n'avait pu le faire dans les précédents travaux de l'OCDE<sup>1</sup>. Parallèlement, la cohérence et la compatibilité d'un pays à l'autre ont été renforcées avec l'adoption conjointe, par les pays et l'OCDE, d'un ensemble de projections démographiques et d'hypothèses communes pour le calcul de la croissance du PIB et d'autres variables macroéconomiques clés. Étant donné l'ampleur des marges d'incertitude sur un horizon si lointain, on présente aussi des tests de sensibilité qui indiquent l'impact de modifications des principales hypothèses. A partir de ces résultats, on évalue le besoin de nouvelles réformes et les catégories de mesures susceptibles d'avoir l'impact le plus marqué sur les résultats budgétaires<sup>2</sup>.

*De nouvelles projections fournissent des indications sur l'impact budgétaire du vieillissement dans les pays de l'OCDE à l'horizon 2050*

Pour l'interprétation des résultats, il convient de garder à l'esprit un certain nombre de considérations. Premièrement, l'OCDE a aidé à coordonner l'établissement des données, les projections effectives reposant sur les travaux d'experts nationaux qui ont utilisé leurs propres modèles. Cette approche diffère des précédents exercices de l'OCDE – au cours desquels on avait utilisé une méthode de modélisation standardisée – mais, on l'a vu, elle présente l'avantage d'offrir un contenu institutionnel plus riche. Par ailleurs, l'OCDE n'a pas tenu compte de l'incorporation dans les

*Les prévisions nationales reposent sur des modèles différents mais la cohérence générale d'un pays à l'autre a été préservée*

1. Voir Hagemann et Nicoletti (1989), Van den Noord et Herd (1993, 1994), Leibfritz *et al.* (1995), Rosevare *et al.* (1996), OCDE (1997, 1998 et 2000), Turner *et al.* (1998) et Visco (2000, 2001).

2. Ce travail a été réalisé en collaboration avec le Groupe de travail sur le vieillissement démographique du Comité de politique économique de l'Union européenne. Ces deux projets se sont appuyés sur le même cadre macroéconomique et sur les mêmes projections démographiques. Toutefois, la définition des composantes des dépenses publiques couvertes ainsi que le calendrier des études étaient quelque peu différents. Les résultats préliminaires pour les pays de l'Union européenne ont été présentés au Comité de politique économique de l'Union européenne (2000).

modèles d'hypothèses sous-jacentes autres que celles qui avaient été convenues avec les pays participants (démographie et environnement macroéconomique). L'OCDE estime qu'un degré raisonnable d'uniformité a été obtenu, mais on n'est pas nécessairement parvenu à une cohérence totale des hypothèses et des méthodes d'un pays à l'autre. Deuxièmement, en raison de différences concernant les hypothèses, les prévisions présentées ci-après peuvent s'écarter de celles utilisées par les administrations nationales dans leurs scénarios les plus probables. Troisièmement, des projections sur une période si longue sont par nature extrêmement incertaines, étant donné que les économies évolueront et que les politiques se modifieront de manière imprévisible.

## Projections de base

### Hypothèses sous-jacentes

*Les projections jusqu'à l'horizon 2050 indiquent un déclin de la population d'âge actif et une augmentation du nombre des retraités*

Les estimations du degré de vieillissement au cours des 50 années à venir se fondent sur la variante intermédiaire des projections démographiques d'Eurostat pour les États de l'Union européenne et sur des projections nationales pour les autres pays. Compte tenu de variations considérables d'un pays à l'autre, ces projections indiquent une hausse moyenne de la fécondité de l'ordre de 8 pour cent et un allongement de la durée de vie moyenne d'environ 4½ années (tableau IV.1). Sur l'ensemble de la période, et d'une manière générale, ces tendances engendrent :

- une croissance très faible ou une baisse de la population totale (sauf en Australie, au Canada, aux Pays-Bas, en Norvège et en Nouvelle-Zélande) ;
- une contraction de la population d'âge actif (20-64 ans) (sauf en Australie, au Canada, aux États-Unis, en Norvège et en Nouvelle-Zélande) et une augmentation du nombre de personnes âgées, et surtout, celles âgées de plus de 80 ans ;
- un quasi-doublement, en moyenne, du rapport des personnes âgées (65 ans et plus) à la population d'âge actif (20-64 ans) (taux de dépendance des personnes âgées) entre 2000 et le milieu du siècle (graphique IV.1). Pour la plupart des pays, ce rapport devrait croître jusque vers 2035-2045 (suivant le pays), puis se stabiliser ou baisser légèrement par la suite. Toutefois, en Australie, en Espagne, en Hongrie, au Japon, en Pologne, en République tchèque et, dans une moindre mesure, au Canada et en Corée, le vieillissement paraît s'amplifier même à la fin de la période ; dans ces pays, le vieillissement pourrait induire de nouvelles pressions sur les dépenses au-delà de 2050 ;
- une hausse de l'âge moyen de la population d'âge actif et de la population âgée : autrement dit, la part des personnes âgées de 55 à 64 ans dans la population de 20-64 ans s'élève, de même que la part des personnes très âgées (80 ans et plus) dans le total des personnes âgées (65 ans et plus) (tableau IV.2). Cette dernière tendance reflète le passage de la génération du baby boom et la hausse de l'espérance de vie ;
- à l'inverse, une légère contraction du rapport des jeunes (individus de moins de 20 ans) à la population d'âge actif, ce qui implique une faible réduction compensatoire des dépenses en faveur des enfants (tableau IV.2).

*Les taux de dépendance des personnes âgées doublent d'ici à 2050, avec le départ à la retraite de la génération du baby boom*

*Le nombre des personnes très âgées croîtra avec l'allongement de l'espérance de vie...*

*... tandis que les taux de dépendance des jeunes baisseront légèrement*

Tableau IV.1. Hypothèses de fécondité, d'espérance de vie et d'immigration

Taux de fécondité (nombre d'enfants par femme)			Espérance de vie à la naissance pour les hommes		
	2000	2050		2000	2050
Australie	1.72	1.56	Australie	76.7	82.6
Autriche	1.31	1.50	Autriche	75.0	80.3
Belgique	1.54	1.80	Belgique	75.3	80.5
Canada	1.62	1.50	Canada	75.5	80.0
République tchèque	1.14	1.50	République tchèque	71.5	75.2
Danemark	1.77	1.80	Danemark	74.8	79.1
Finlande	1.73	1.70	Finlande	73.9	79.9
France	1.73	1.80	France	74.8	80.0
Allemagne	1.40	1.50	Allemagne	74.7	80.0
Hongrie	1.30	1.60	Hongrie	66.8	74.6
Italie	1.22	1.50	Italie	75.5	81.0
Japon	1.38	1.61	Japon	77.4	79.4
Corée	1.71	1.59	Corée	70.6	76.2
Pays-Bas	1.71	1.80	Pays-Bas	75.5	80.0
Nouvelle-Zélande	..	..	Nouvelle-Zélande <sup>a</sup>	74.3	79.5
Norvège	1.80	1.80	Norvège	75.7	80.0
Pologne	1.34	1.58	Pologne	69.9	78.5
Portugal	1.53	1.70	Portugal	72.0	78.0
Espagne	1.19	1.50	Espagne	74.9	79.0
Suède	1.50	1.80	Suède	77.3	82.0
Royaume-Uni	1.72	1.80	Royaume-Uni	75.2	80.0
États-Unis	2.05	1.95	États-Unis	73.9	79.1
<b>Moyenne OCDE<sup>b</sup></b>	<b>1.54</b>	<b>1.66</b>	<b>Moyenne OCDE<sup>b</sup></b>	<b>74.1</b>	<b>79.3</b>
Immigration (flux exprimés en % de la population totale)			Espérance de vie à la naissance pour les femmes		
	2000	2050		2000	2050
Australie	0.90	0.41	Australie	82.2	87.8
Autriche	0.12	0.26	Autriche	81.2	86.0
Belgique	0.10	0.15	Belgique	81.4	85.5
Canada	0.60	0.43	Canada	81.3	84.0
République tchèque	0.09	0.18	République tchèque	78.4	81.5
Danemark	0.20	0.18	Danemark	79.2	82.8
Finlande	0.11	0.10	Finlande	81.1	85.0
France	0.08	0.08	France	82.8	87.0
Allemagne	0.36	0.26	Allemagne	80.8	85.0
Hongrie	-0.09	-0.04	Hongrie	75.2	81.1
Italie	0.09	0.17	Italie	82.0	86.0
Japon	..	..	Japon	84.1	86.5
Corée	..	..	Corée	78.1	83.0
Pays-Bas	0.21	0.20	Pays-Bas	80.9	85.0
Nouvelle-Zélande	..	..	Nouvelle-Zélande <sup>a</sup>	81.0	85.5
Norvège	0.30	0.19	Norvège	81.4	84.5
Pologne	..	..	Pologne	78.2	84.7
Portugal	0.12	0.23	Portugal	79.2	84.0
Espagne	0.08	0.17	Espagne	82.1	85.0
Suède	0.17	0.22	Suède	82.0	86.0
Royaume-Uni	0.15	0.11	Royaume-Uni	80.0	85.0
États-Unis	0.33	0.25	États-Unis	79.6	83.5
<b>Moyenne OCDE<sup>b</sup></b>	<b>0.22</b>	<b>0.20</b>	<b>Moyenne OCDE<sup>b</sup></b>	<b>80.6</b>	<b>84.7</b>

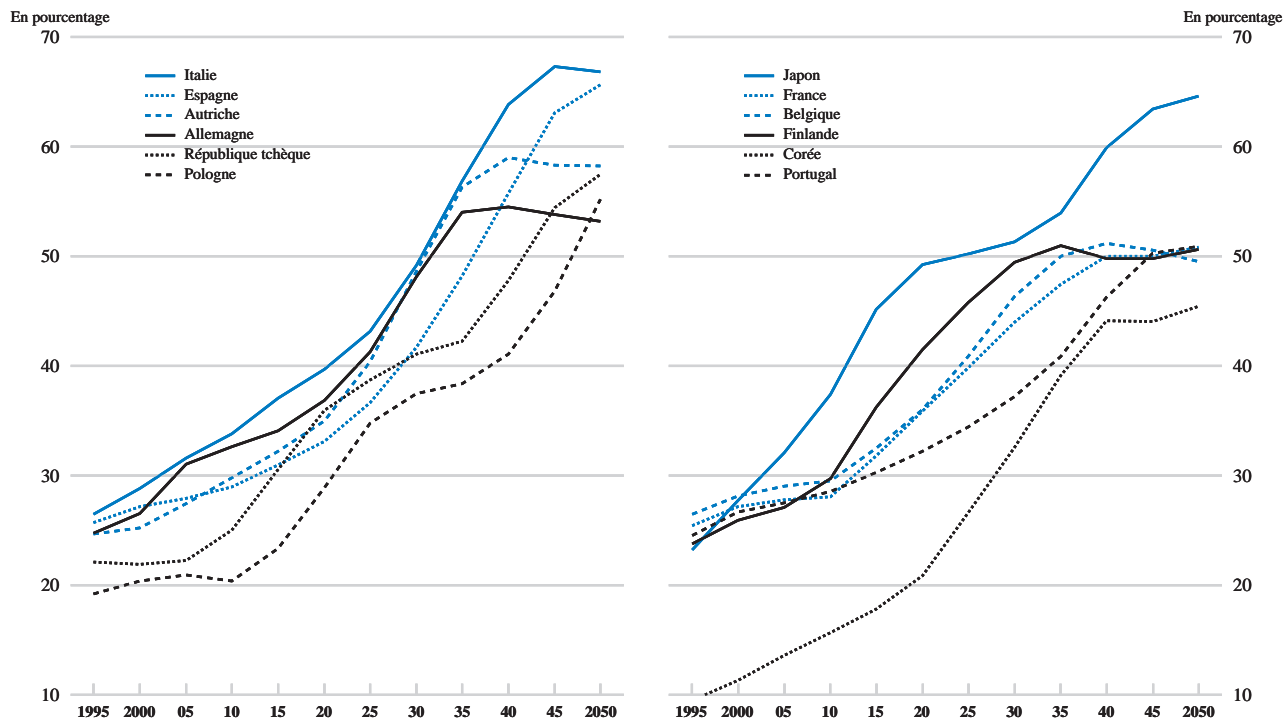
a) Les données portent sur les années 1996 et 2051.

b) La moyenne ne prend pas en compte le poids des pays et exclue les pays pour lesquels l'information n'est pas disponible.

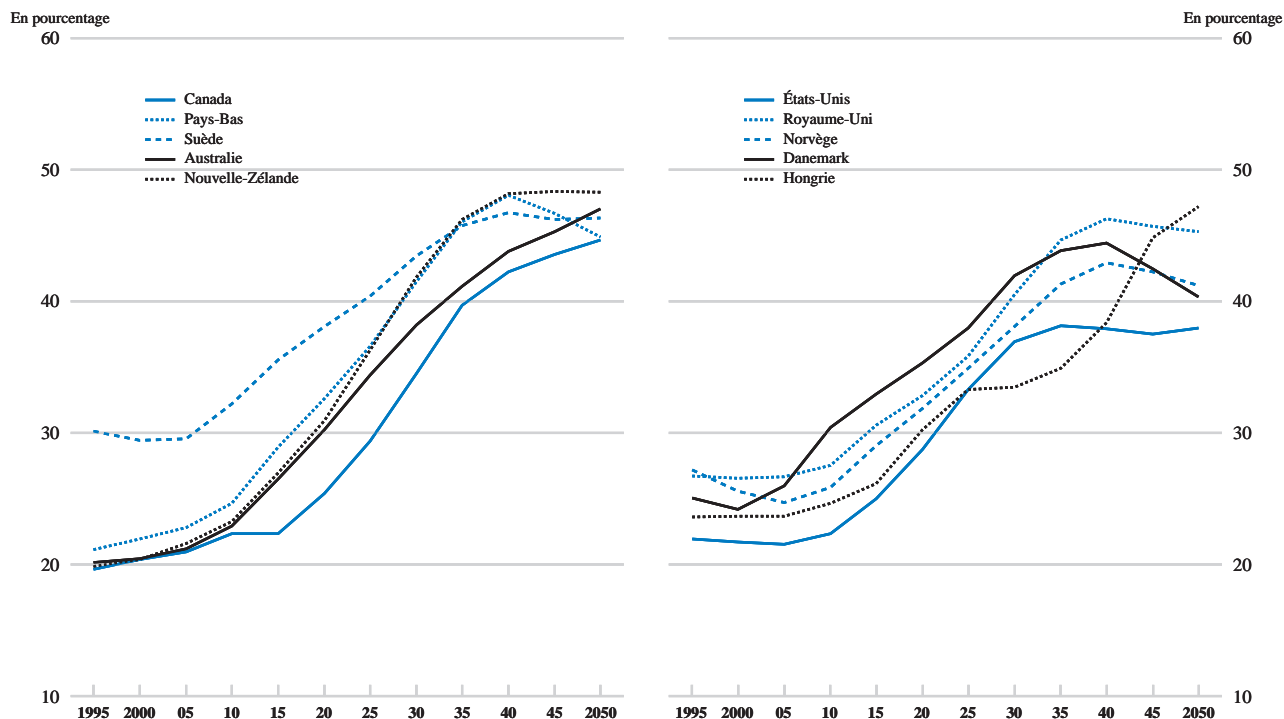
Source : OCDE.

Graphique IV.1. Tendances du ratio de dépendance des personnes âgées<sup>1</sup>

**Panneau A. Pays dont le vieillissement démographique est plus rapide**



**Panneau B. Pays dont le vieillissement démographique est moins rapide**



1. Le ratio de dépendance est exprimé comme le rapport du nombre de personnes âgées de plus de 64 ans sur la population active (20-64).  
 Source : OCDE.

Tableau IV.2. Ratios de dépendance selon la classe d'âges et proportion des personnes âgées d'au moins 80 ans sur les individus de plus de 64 ans

(En pourcentage et variations exprimées en point de pourcentage)

	Travailleurs âgés		Individus très âgés		Populations jeunes	
	Ratio de dépendance des individus âgés 55-64 en pourcentage des 20-64		Proportion des individus âgés d'au moins 80 ans en pourcentage de ceux âgés d'au moins 65 ans		Ratio de dépendance des individus âgés 0-19 en pourcentage de la population active	
	2000	Variations, 2000-50	2000	Variations, 2000-50	2000	Variations, 2000-50
Australie	15.3	8.1	..	..	..	..
Autriche	18.4	5.8	22.2	16.5	36.3	-4.0
Belgique	17.1	6.5	20.6	15.8	39.3	-0.6
Canada	14.8	9.4	23.8	12.3	41.9	-9.0
République tchèque	17.1	9.8	..	..	36.1	-4.3
Danemark	20.8	2.2	26.3	8.2	39.7	-6.1
Finlande	..	..	22.3	13.4	38.5	-3.5
France	15.8	7.0	22.5	15.1	43.6	-4.0
Allemagne	20.7	3.7	21.8	17.6	34.1	-1.4
Hongrie	17.8	7.1	..	..	38.2	-3.5
Italie	19.0	5.6	21.7	17.2	31.7	0.9
Japon	20.8	2.6	..	..	33.0	2.5
Corée	12.8	9.6	..	..	47.0	-11.7
Pays-Bas	16.1	6.0	23.2	13.8	39.3	0.3
Nouvelle-Zélande	15.4	8.7	..	..	51.1	-10.0
Norvège	16.4	5.7	..	..	43.8	-2.9
Pologne	14.4	12.5	..	..	46.5	-12.7
Portugal	17.5	3.8	18.5	9.6	35.9	0.5
Espagne	16.3	7.4	22.0	11.2	35.1	-1.5
Suède	19.9	5.4	28.4	7.3	40.9	-3.1
Royaume-Uni	17.0	2.8	25.2	11.5	43.3	-5.4
États-Unis	14.9	6.5	26.5	9.6	48.7	-4.4
<b>Moyenne OCDE<sup>a</sup></b>	<b>17.1</b>	<b>6.5</b>	<b>23.2</b>	<b>12.8</b>	<b>39.1</b>	<b>-3.8</b>

a) La moyenne ne prend pas en compte le poids des pays et exclut les pays dont les informations ne sont pas disponibles.

Source : OCDE.

Les hypothèses communes pour le chômage et les taux d'activité (encadré IV.1) impliquent que les pays qui ont aujourd'hui des taux de chômage élevés par rapport à la moyenne de l'OCDE et des taux d'activité féminine faibles (l'Espagne et l'Italie, par exemple) ont un plus grand potentiel de croissance au cours de la période. Cependant, la contraction prévue de la population d'âge actif neutralise ces effets dans la plupart des pays et la croissance moyenne de l'emploi au cours de la période est soit faiblement positive, soit négative. La croissance du PIB – 1.9 pour cent par an en moyenne – résulte presque intégralement de la hausse de la productivité de la main-d'œuvre qui est présumée converger, à partir de 2020 environ, vers un taux tendanciel de 1¾ pour cent par an (voir l'encadré IV.1 pour plus de détails).

*Le PIB augmente de 1.9 pour cent par an en moyenne au cours de la période, principalement à la faveur des gains de productivité*

## Projections de base pour les dépenses publiques

Tandis que le débat récent s'est largement focalisé sur les programmes de retraite, beaucoup d'autres programmes publics de dépenses sont touchés par les changements démographiques. On peut citer les programmes permettant une sortie anticipée du marché du travail (chômage de longue durée, invalidité, programmes de

*Environ 40 à 60 pour cent des dépenses publiques sont sensibles à la structure par âge*

## Encadré IV.1. Projections démographiques et hypothèses de base

**Projections démographiques**

Les projections se fondent sur la variante intermédiaire des projections nationales ou, pour les États de l'UE, des projections d'Eurostat. Le profil des populations au cours du temps dépend des hypothèses relatives à la fécondité, à la mortalité et à l'immigration (voir le tableau IV.1). Les projections démographiques d'Eurostat ont été conçues spécialement pour cet exercice.

**Fécondité**

Dans la quasi-totalité des pays les taux de fécondité devraient passer d'une valeur moyenne de 1.5 à des niveaux compris entre 1.5 et 1.8 à l'horizon 2050, l'augmentation se produisant essentiellement au cours des deux prochaines décennies. Les plus fortes hausses interviendront dans des pays à faible fécondité tels que l'Espagne, la Hongrie, l'Italie et la République tchèque, mais la progression est également notable en Belgique et en Suède. Le Danemark, la Finlande et la Norvège sont censés avoir des taux de fécondité à peu près constants. Seuls l'Australie, le Canada et les États-Unis devraient enregistrer des baisses substantielles de la fécondité.

**Espérance de vie**

Entre 2000 et 2050, l'espérance de vie à la naissance devrait augmenter en moyenne de plus de cinq années pour les hommes et de quatre années pour les femmes, ce qui autorise un certain rattrapage entre les deux sexes. Les gains d'espérance de vie sont similaires pour la majorité des pays, quoique plus réduits pour les hommes au Japon et dans la République tchèque et plus élevés en Hongrie et en Pologne, qui partent l'une et l'autre d'un niveau particulièrement bas au début de la période. Chez les femmes, la hausse est plus réduite au Canada, en Espagne, au Japon, en Norvège et dans la République tchèque, et sensiblement plus forte en Australie, en Autriche, en Hongrie, en Pologne et au Royaume-Uni.

**Immigration nette**

L'immigration nette est difficile à prédire car elle dépendra de la situation économique et des politiques des pays. Les pays ayant un niveau d'immigration plus élevé au début de la période tendent à prévoir des baisses (Allemagne, Australie, Canada, États-Unis, Norvège), tandis qu'un certain nombre de pays à niveaux faibles prévoient des hausses (Autriche, Belgique, Italie et Espagne). Ici encore, les variations se concentrent en général sur la première moitié de la période.

**Conséquences pour le niveau de dépendance**

Ces diverses évolutions contribuent à la stabilisation des taux de dépendance vers le milieu du siècle. Le remplacement de la génération du baby boom par des cohortes moins nombreuses entraîne une croissance plus lente du nombre des personnes âgées. En même temps, la hausse prévue de la fécondité durant les premières décennies, conjuguée à l'accroissement de l'immigration (sauf en Amérique du Nord, en Allemagne, en Australie et en Norvège), contribue à une augmentation plus rapide de la population d'âge actif vers la fin de la période.

**Principales hypothèses macroéconomiques communes**

Ces projections démographiques étant retenues comme point de départ, le profil du PIB jusqu'en 2050 a été déterminé de la façon suivante :

- Les taux d'activité jusqu'en 2010 se fondent sur les prévisions de l'OIT (OIT, 1997). Sur la période ultérieure, ils restent constants pour les hommes âgés de 20 à 54 ans (âge très actif) et de 55 à 64 ans (travailleurs âgés) ainsi que pour tous les individus ayant atteint l'âge de la retraite et toutes les personnes de moins de 20 ans. Les taux d'activité des femmes de 20 à 54 ans et de 55 à 64 ans s'élèvent progressivement vers un plafond de fin de période inférieur de 5 points de pourcentage au taux des hommes dans les pays où la garde d'enfants est largement subventionnée et de 10 points dans les autres pays. Quelques pays s'écartent très légèrement de ces règles en raison de l'impact attendu de mesures récentes (par exemple le relèvement de l'âge de départ à la retraite). Toutefois, exception faite de l'Autriche<sup>1</sup>, ces différences n'apparaissent pas suffisamment importantes pour affecter sensiblement les résultats.
- Les taux de chômage convergent vers leur niveau structurel (tel que défini par l'OCDE) en 2005, et restent constants à leur niveau de 2005 jusqu'en 2050, sauf dans les pays où les réformes actuelles du marché du travail impliquent une nouvelle baisse du chômage structurel au cours de la période<sup>2</sup>. En Belgique, en France et en Italie les autorités ont pris en compte cette baisse. Les autorités espagnoles ont laissé le taux de chômage baisser au cours de la période jusqu'à 4 pour cent, chiffre très éloigné des limites convenues.
- La croissance de la productivité de la main-d'œuvre (mesurée d'après le PIB par travailleur) converge vers un taux annuel de 1¼ pour cent entre 2020 et 2030. Un certain rattrapage est autorisé pour les pays ayant initialement une productivité faible, notamment la Corée, la Hongrie, la Pologne, le Portugal et la République tchèque. Au Portugal, les hypothèses de croissance de la productivité étaient si élevées qu'elles compromettaient sérieusement la comparabilité internationale des données portugaises, aussi ce pays a-t-il été traité séparément dans cette documentation. Les taux moyens de croissance de la productivité sont sensiblement plus bas au Canada et en Norvège. Le PIB a été calculé comme le produit du nombre de personnes employées par la productivité moyenne.

Pour les pays qui ont établi des prévisions budgétaires à court et moyen terme jusqu'en 2005, les projections relatives au vieillissement ont été tirées de ces dernières. Les dépenses non liées à l'âge et les recettes publiques sont maintenues constantes en pourcentage du PIB après cette date, sauf dans la mesure où il existe des effets clairement identifiés résultant du vieillissement ou des hypothèses de base – par exemple une réduction des dépenses d'assurance-chômage avec la décrue du chômage ou une augmentation des recettes fiscales du fait de la taxation des pensions versées à partir de l'épargne défiscalisée des fonds de pension.

1. Au lieu de supposer que les taux d'activité des travailleurs âgés de sexe masculin restent globalement constants après 2010, les projections autrichiennes présumant qu'ils augmentent de 33 points de pourcentage pour atteindre 71 pour cent à la fin de la période. Cette estimation prend en compte l'effet présumé des réformes récentes des programmes de retraite anticipée.

2. Cet ajustement a été limité à un tiers des niveaux du chômage structurel en 2005.

retraite anticipée liés à la situation du marché du travail), les services de santé et les soins de longue durée aux personnes âgées dépendantes, les prestations familiales/pour enfants à charge et l'éducation. Cependant, dans la présente analyse la couverture de ces composantes dans les projections des différents pays est beaucoup moins complète que dans le cas des pensions<sup>3</sup>. À en juger par les informations provenant des pays qui couvrent un large éventail d'éléments de dépenses, les composantes des dépenses qui sont sensibles à la structure par âge de la population représentent entre 40 et 60 pour cent des dépenses publiques totales<sup>4</sup>.

## Dépenses de retraite

### *Niveaux des dépenses vers 2000*

Les dépenses au titre des pensions de vieillesse comprennent en principe toutes les dépenses de retraite, toutes les dépenses de retraite anticipée qui font partie intégrante du système public de retraite, ainsi que les pensions de survivant et les pensions minimales. À l'heure actuelle, les dépenses publiques de retraite telles qu'elles ressortent des projections nationales représentent 7½ pour cent du PIB. Les comparaisons avec des sources OCDE<sup>5</sup> montrent que la couverture des programmes dans les projections n'est sans doute pas complète pour l'Autriche, la Corée, les États-Unis, la Norvège, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ; pour ces pays les projections de dépenses mentionnées ici impliquent donc une certaine sous-estimation. La variation de pays à pays des dépenses de retraite en 2000 ne s'explique guère par le degré de vieillissement mesuré par le taux de dépendance des personnes âgées. De fait, les écarts reflètent la diversité considérable des caractéristiques des programmes, s'agissant notamment du degré de maturité du système et de la part des pensions financées par le secteur public:

- Dans les pays où les prestations proviennent essentiellement de régimes liés aux gains, gérés par l'État ou sur une base bi- ou tripartite, le revenu public de retraite est lié à l'activité passée et/ou aux cotisations antérieures, même si des éléments forfaitaires sont presque toujours présents sous la forme de pensions minimales<sup>6</sup>. Pratiquement tous les pays dotés de systèmes publics bien développés liés aux gains et matures (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, France, Italie, Pologne et Suède) enregistrent en général des dépenses de retraite supérieures à la moyenne, même si le niveau varie selon la générosité des prestations et l'âge du départ à la retraite (graphique IV.2, partie A). Le système des États-Unis offre des prestations moyennes faibles au regard des gains antérieurs et prévoit un âge de départ à la retraite élevé par rapport à la plupart des pays européens précités. En Corée et en Norvège, le système de pension n'est pas encore arrivé à maturité<sup>7</sup>.

*A l'heure actuelle, les dépenses publiques de retraite représentent 7½ pour cent du PIB*

*Les régimes publics liés aux gains sont plus coûteux pour le budget...*

3. Treize pays ont fourni des informations sur les programmes permettant un retrait anticipé du marché du travail ; onze ont inclus les prestations familiales et pour enfants à charge et l'éducation et quatorze ont fourni des données sur les soins de santé et les soins de longue durée. Huit pays seulement ont fourni des données pour toutes les composantes des dépenses liées à l'âge, encore que, dans certains cas, cela reflète sans doute le fait que ces programmes n'existent pas ou que les dépenses ont été incluses dans d'autres composantes des dépenses liées à l'âge.

4. Pour plus d'informations, voir Dang *et al.* (à paraître).

5. Comparaison avec la base OCDE de données sur les dépenses sociales (SOCX). Pour une analyse détaillée, voir Dang *et al.* (à paraître).

6. Dans quelques-uns de ces pays, il existe en outre des régimes de pension complémentaires obligatoires négociés au niveau de la branche ou de la profession (travailleurs manuels ou travailleurs non manuels), et souvent gérés par les partenaires sociaux (par exemple en France), encore que ces dépenses n'apparaissent pas toujours dans les comptes des administrations publiques.

7. La Corée se rapproche aujourd'hui d'un système à taux forfaitaire, mais la hausse des dépenses est déterminée par la venue à maturité d'un régime lié aux gains introduit en 1988.

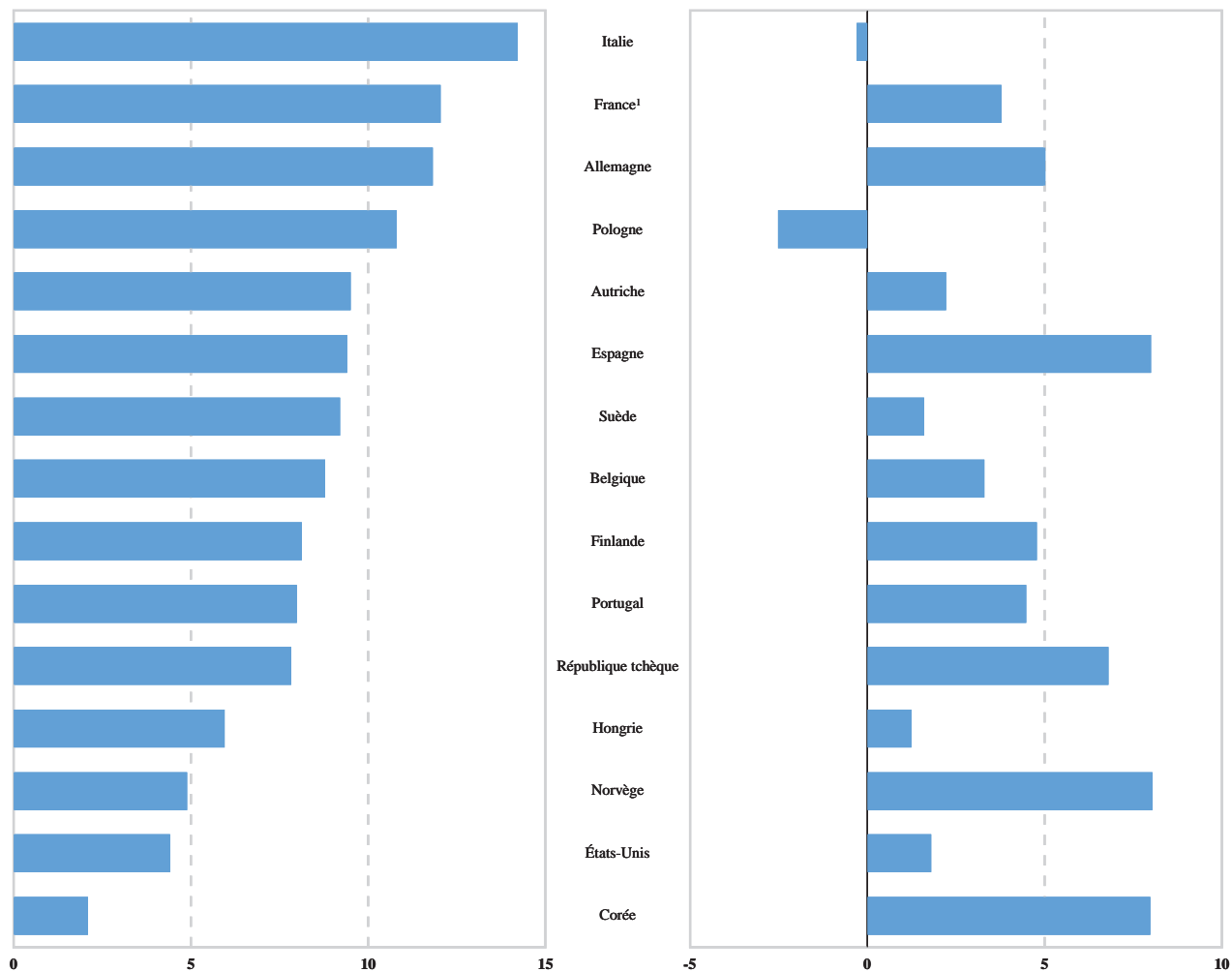
## Graphique IV.2. Dépenses publiques liées aux pensions vieillesse en 2000 et variation 2000-2050

Niveau en pourcentage du PIB et variation en points de pourcentage

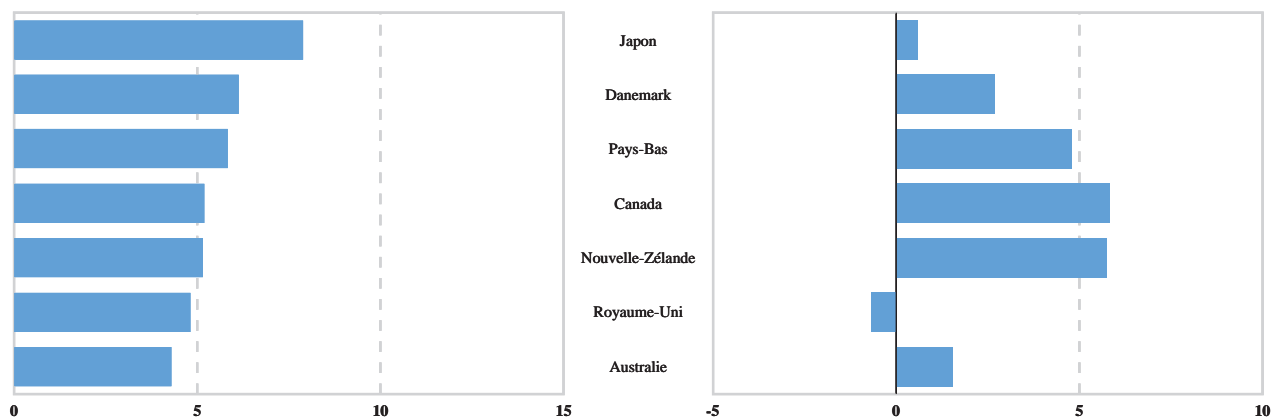
Niveau en 2000

Variation entre 2000 et 2050

## Panneau A. Systèmes de retraite principalement liés aux salaires



## Panneau B. Systèmes de retraite principalement basé sur une somme forfaitaire



1. Pour la France, la période de référence est 2000 à 2040.

Source : OCDE.

- Dans les autres pays prédominent des systèmes à taux forfaitaire qui visent généralement à offrir un revenu minimum de base aux personnes âgées, indépendamment de leurs antécédents professionnels. Les dépenses au titre de ces systèmes sont plus réduites (graphique IV.2, partie B), en partie parce que la composante « pension de base » sert souvent de filet de sécurité (et est fixée par conséquent à un niveau plus bas), tandis que la proportion des revenus à la retraite provenant de sources privées est plus élevée que dans la plupart des pays dotés de système de pensions liées aux gains. Pour beaucoup de pays dotés d'un régime forfaitaire, l'âge de la retraite est fixé à 65 ans et il n'est guère possible de percevoir des prestations de retraite avant cet âge. Ces régimes peuvent être complétés par des mécanismes obligatoires du marché du travail, publics ou privés et avec un degré variable de capitalisation. Aujourd'hui, la composante publique de ces régimes complémentaires est en général moins généreuse que dans les systèmes liés aux gains<sup>8</sup>.

... que les régimes à taux forfaitaire

#### Prévisions des dépenses de retraite jusqu'en 2050

Selon les projections fondées sur l'hypothèse de politiques inchangées – qui prennent toutefois en compte les réformes votées mais pas encore appliquées – les dépenses de retraite augmenteront en moyenne de quelque 3 à 4 points de PIB jusqu'en 2050 (tableau IV.3, partie B), mais avec des variations considérables d'un pays à l'autre. Au cours de la période, les dépenses de retraite en proportion du PIB devraient baisser en Pologne (où se produit une réorientation au profit des fonds de pension privés) ainsi qu'au Royaume-Uni, et rester *grosso modo* stables en Italie, en partie sous l'effet des réformes récentes. En revanche, des hausses de plus de 4 points de PIB sont prévues pour dix pays (dont le Portugal), et pour sept d'entre eux elles atteindront 5 points de pourcentage ou plus. Les dépenses en proportion du PIB commencent à croître rapidement à la fin de la présente décennie puis ralentissent à partir de 2035-40 environ, avec des baisses dans quelques pays<sup>9</sup>. De fait, des écarts notables entre la variation jusqu'au point culminant et la variation sur l'ensemble de la période sont prévus pour l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.

Les dépenses de retraite augmentent de 3 à 4 points de PIB jusqu'en 2050, mais dans nombre de pays la hausse est plus prononcée

Pour mettre en lumière les déterminants de la variation de la part des dépenses dans le PIB sur la période 2000-2050, le tableau IV.4 en donne une décomposition en fonction de quatre facteurs<sup>10</sup> :

Cette poussée des dépenses résulte principalement du vieillissement démographique...

- Un effet de dépendance ou de vieillissement, reflétant les variations du ratio population âgée de 55 ans et plus/population âgée de 20 à 64 ans<sup>11</sup>.

8. La venue à maturité des plans de pension du Canada et du Québec pourrait se traduire à l'avenir par un rôle accru des régimes liés aux gains.

9. Les effets prévus des réformes dans quelques pays (par exemple l'Italie et la Suède) contribuent à ce résultat.

10. Cette décomposition repose sur la formule multiplicative suivante :

$$\frac{PENS}{GDP} = \frac{POP(55+)}{POP(20-64)} \times \frac{POP(20-64)}{EMPL} \times \frac{AVBEN}{AVPDTY} \times \frac{REC}{POP(55+)}, \text{ où}$$

PENS/GDP est le rapport des dépenses de retraite au PIB, POP(55+) la population âgée de 55 ans et plus, POP(20-64) la population âgée de 20 à 64 ans, EMPL l'emploi, AVBEN les dépenses totales de retraite divisées par le nombre de bénéficiaires, AVPDTY la productivité de la main-d'œuvre et REC le nombre de bénéficiaires. La variation des dépenses liées à chaque composante est *grosso modo* équivalente au ratio des dépenses de vieillesse au PIB en 2000 multiplié par le taux de croissance de la composante au cours de la période. Pour une description plus détaillée, voir Dang *et al.* (à paraître).

11. Ce calcul tient compte du fait qu'un nombre considérable de travailleurs âgés partent à la retraite avant 65 ans.

Tableau IV.3. Dépenses liées au vieillissement

(En pourcentage du PIB, variation exprimée en point de pourcentage)

	Total des dépenses liées à l'âge			Montant des retraites			Programmes de retraites anticipées			Programme de santé et de prévention			Allocations familiales et dépenses en éducation		
	Groupe A			Groupe B			Groupe C			Groupe D			Groupe E		
	niveau 2000	variation 2000-max. <sup>a</sup>	variation 2000-50	niveau 2000	variation 2000-max. <sup>b</sup>	variation 2000-50	niveau 2000	variation 2000-max. <sup>c</sup>	variation 2000-50	niveau 2000	variation 2000-max. <sup>d</sup>	variation 2000-50	niveau 2000	variation 2000-max. <sup>e</sup>	variation 2000-50
Australie	16.7	5.6	5.6	3.0	1.6	1.6	0.9	0.2	0.2	6.8	6.2	6.2	6.1	0.0	-2.3
Autriche <sup>f</sup>	10.4	4.6	2.3	9.5	4.3	2.2	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Belgique	22.1	5.4	5.2	8.8	3.7	3.3	1.1	0.1	0.1	6.2	3.0	3.0	6.0	0.0	-1.3
Canada	17.9	8.7	8.7	5.1	5.8	5.8	..	..	..	6.3	4.2	4.2	6.4	0.0	-1.3
République tchèque	23.1	6.9	6.9	7.8	6.8	6.8	1.8	-0.7	-0.7	7.5	2.0	2.0	6.0	..	-1.2
Danemark <sup>g</sup>	29.3	7.3	5.7	6.1	3.6	2.7	4.0	0.8	0.2	6.6	2.7	2.7	6.3	0.3	0.0
Finlande	19.4	8.5	8.5	8.1	4.8	4.8	3.1	-0.1	-0.1	8.1	3.8	3.8	..	..	..
France <sup>h</sup>	..	..	..	12.1	4.0	3.9	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Allemagne	..	..	..	11.8	5.0	5.0	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Hongrie <sup>i</sup>	7.1	1.6	1.6	6.0	1.2	1.2	1.2	0.3	0.3	..	..	..	..	..	..
Italie	..	..	..	14.2	1.7	-0.3	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Japon	13.7	3.0	3.0	7.9	1.0	0.6	..	..	..	5.8	2.4	2.4	..	..	..
Corée	3.1	8.5	8.5	2.1	8.0	8.0	0.3	0.0	0.0	0.7	0.8	0.5	..	..	..
Pays-Bas <sup>j</sup>	19.1	10.1	9.9	5.2	5.3	4.8	1.2	0.4	0.4	7.2	4.8	4.8	5.4	0.1	0.0
Nouvelle-Zélande	18.7	8.4	8.4	4.8	5.7	5.7	..	..	..	6.7	4.0	4.0	7.2	0.0	-1.3
Norvège	17.9	13.7	13.4	4.9	8.2	8.0	2.4	1.6	1.6	5.2	3.5	3.2	5.5	0.5	0.5
Pologne <sup>i</sup>	12.2	-2.6	-2.6	10.8	-2.5	-2.5	1.4	0.2	-0.1	..	..	..	..	..	..
Espagne	..	..	..	9.4	8.0	8.0	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Suède	29.0	3.4	3.2	9.2	2.2	1.6	1.9	-0.2	-0.4	8.1	3.2	3.2	9.8	0.0	-1.2
Royaume-Uni	15.6	0.8	0.2	4.3	0.0	-0.7	..	..	..	5.6	1.8	1.7	5.7	0.0	-0.9
États-Unis	11.2	5.5	5.5	4.4	1.8	1.8	0.2	0.3	0.3	2.6	4.4	4.4	3.9	0.0	-1.0
<b>Moyenne OCDE<sup>k</sup></b>	<b>16.9</b>	<b>5.9</b>	<b>5.5</b>	<b>7.4</b>	<b>3.8</b>	<b>3.4</b>	<b>1.6</b>	<b>0.3</b>	<b>0.2</b>	<b>6.0</b>	<b>3.3</b>	<b>3.3</b>	<b>6.2</b>	<b>..</b>	<b>-0.9</b>
Moyenne des pays qui ont présenté une grande partie des composants du total des dépenses	18.7	7.2	6.9												
Portugal <sup>l</sup>	15.6	6.6	4.3	8.0	4.5	4.5	2.5	0.4	-0.4	..	..	..	..	..	..

a) Le montant maximum des dépenses est atteint en 2050 sauf pour le Danemark (2030), la Suède et le Royaume-Uni (2035), et la Belgique, la Norvège, les Pays-Bas et la Corée (2040).

b) Le montant maximum dépensé pour les retraites est atteint en 2050 sauf pour le Japon (2015), le Royaume-Uni et l'Italie (2030), les États-Unis la Suède, l'Autriche, le Danemark et la France (2035) et les Pays-Bas, la Norvège et la Belgique (2040).

c) Le montant maximum des dépenses liées à ce type de programme est atteint en 2050 sauf pour la Belgique et le Danemark (2025), la Finlande (2010), les Pays-Bas (2020), la Pologne (2035) et la Suède (2005). Pour la République tchèque, le montant maximum est atteint en 2000.

d) Le montant maximum des dépenses liées à ce type de prestation est atteint en 2050 sauf pour le Danemark et la Corée (2035), la Norvège et le Royaume-Uni (2040).

e) 0.0 indique que le montant maximum des dépenses est en 2000. Ce montant est atteint en 2035 pour le Danemark et en 2040 pour la Norvège et les Pays-Bas.

f) Le total des dépenses comprend des prestations autres que celles qui ne renaient pas dans le cadre des définitions des catégories B à E. Elles représentent 0.9 pour cent du PIB et augmentent de 0.1 point de pourcentage en 2050.

g) Le total comprend d'autres prestations non classifiables liées au vieillissement. Elles représentent 6.3 pour cent du PIB en 2000 et augmentent de 0.2 point de pourcentage en 2050.

h) Pour la France, la dernière année disponible est 2040.

i) Le total ne comprend que les dépenses liées aux retraites et aux programmes de retraites anticipées.

j) Les programmes de retraite anticipée incluent seulement les dépenses pour des personnes âgées de plus de 55 ans.

k) La moyenne ne tient pas compte des pays dont l'information n'est pas disponible et du Portugal dont les données sont moins comparables avec celles des autres pays.

l) Le Portugal a fourni une estimation du total des dépenses liées à l'âge sans toutefois fournir de données sur toutes les catégories qui s'y rattachent.

Source : OCDE.

Tableau IV.4. Ventilation des dépenses liées aux retraites : 2000-2050<sup>a</sup>

(En pourcentage du PIB et variation exprimée en point de pourcentage)

	Total des dépenses liées aux retraites, niveau en 2000	Total des dépenses liées aux retraites, variation 2000-2050	Dont :			
			Ratio de dépendance des personnes âgées	Ratio d'emploi	Ratio de prestations <sup>b</sup>	Ratio d'éligibilité
Australie	3.0	1.6	2.5	-0.1	-0.5	-0.2
Autriche	9.5	2.2	7.6	-1.9	-1.1	-2.4
Belgique	8.8	3.3	4.7	-0.7	-1.6	1.0
Canada	5.1	5.8	5.1	0.0	-0.6	1.3
République tchèque	7.8	6.8	8.2	-0.8	-0.1	-0.1
Danemark	6.1	2.7	2.7	-0.3	-1.5	1.7
Finlande	8.1	4.8	5.2	-0.1	-0.2	0.0
France <sup>c</sup>	12.1	3.8	7.6	-0.5	-3.4	0.4
Allemagne	11.8	5.0	6.4	-0.7	-2.7	2.1
Hongrie	6.0	1.2	2.9	-1.0	-0.3	-0.4
Italie <sup>d</sup>	14.2	-0.3	10.1	-3.2	-5.5	-1.5
Japon <sup>d</sup>	7.9	0.6	5.1	-1.2	-3.9	0.9
Corée	2.1	8.0	4.8	-1.0	0.2	5.0
Pays-Bas	5.2	4.8	3.8	-0.5	0.2	1.4
Nouvelle-Zélande	4.8	5.7	4.7	-0.1	1.0	0.0
Norvège	4.9	8.0	3.0	0.1	3.9	1.2
Pologne	10.8	-2.5	7.3	-1.3	-5.9	-2.1
Espagne	9.4	8.0	8.6	-2.6	0.0	2.0
Suède <sup>d</sup>	9.2	1.6	3.9	-0.5	-2.1	0.4
Royaume-Uni <sup>d</sup>	4.3	-0.7	1.7	0.1	-2.5	0.1
États-Unis	4.4	1.8	2.4	-0.1	-0.2	-0.3
<b>Moyenne OCDE<sup>e</sup></b>	<b>7.4</b>	<b>3.4</b>	<b>5.2</b>	<b>-0.8</b>	<b>-1.3</b>	<b>0.5</b>
Portugal	8.0	4.5	6.1	-1.0	-2.7	1.1

a) Pour la méthodologie et plus de détails sur l'évolution temporelle, voir Dang *et al.* (à venir). La somme des différents ratios n'est pas égale à la variation des dépenses de retraites en raison de l'utilisation d'approximations linéaires.

b) La baisse en pourcentage des prestations relatives à la productivité moyenne pendant toute la période est particulièrement importante dans les pays suivants (en pourcentage) : Belgique (-16), Danemark (-11), France (-21), Allemagne (-20), Italie (-30), Japon (-38), Pologne (-51), Suède (-22) et Royaume-Uni (-47). Tous les autres pays subissent une baisse inférieure à 10 pour cent sauf la Norvège où les allocations moyennes augmenteraient de 53.6 pour cent.

c) La dernière année disponible est 2040.

d) Les informations sur le nombre de retraités et le montant moyen des pensions ne sont pas disponibles. Elles ont été estimées par le Secrétariat de l'OCDE. Pour l'Italie, les données font référence au nombre de pensions versées et non au nombre de pensionnés.

e) Non compris les pays dont l'information n'est pas disponible et le Portugal dont les données ne sont pas comparables avec celles des autres pays.

Source : OCDE.

- Un effet emploi, déterminé par les variations du ratio population âgée de 20 à 64 ans/emploi.
- L'effet prestations lié aux variations de la pension moyenne rapportée au PIB par travailleur.
- Un effet éligibilité, correspondant aux variations de la part des bénéficiaires de prestations dans le groupe d'âge de 55 ans et plus<sup>12</sup>.

Il en ressort une hausse des dépenses associée à la variation de chacune de ces composantes prise séparément. Les deux derniers facteurs sont des mesures de l'évolution du degré de générosité des systèmes de retraite.

12. Pour la France, le Japon, la Suède et le Royaume-Uni, il a fallu supposer que le nombre des bénéficiaires était égal à la part des non-actifs dans la population âgée de 55 ans et plus. Cette approximation du ratio d'éligibilité conduit à une surestimation du nombre des bénéficiaires. En conséquence, la prestation moyenne étant définie comme les dépenses de retraite totales dans une année donnée divisées par le nombre de bénéficiaires, cette méthode conduit à sous-estimer la prestation moyenne (calculée sous forme de résidu) pour ces pays.

Même si les résultats de ces décompositions doivent être interprétés avec prudence, il en ressort que la montée du vieillissement/de la dépendance est le déterminant essentiel des dépenses de retraite au cours de la période (tableau IV.4, troisième colonne). L'impact moyen du vieillissement représente à lui seul quelque 5 points de PIB. Le vieillissement induit des hausses particulièrement élevées dans un certain nombre de pays européens qui sont dotés de systèmes de retraite complets et généreux et/ou qui connaissent un vieillissement rapide (exemples : Allemagne, Autriche, Espagne, France, Italie, Pologne Portugal et République tchèque). On constate des hausses plus faibles dans les pays caractérisés par un vieillissement limité et des dépenses initiales de faible niveau (exemples : Danemark, États-Unis, Hongrie, Norvège, Pays-Bas et Royaume-Uni).

*... dont l'impact est compensé par les effets sur le PIB de taux d'activité présumés plus élevés et de taux de chômage présumés plus bas...*

Presque toutes les projections par pays impliquent un accroissement des ratios d'emploi du fait de taux d'activité féminine présumés plus élevés, de taux de chômage présumés plus bas ou d'une augmentation supposée de l'âge de départ à la retraite. Cela stimule la production et réduit le coût des systèmes de retraite en proportion du PIB. Cet effet est très prononcé dans les pays qui se caractérisent actuellement par des taux d'activité féminine faibles et/ou des taux de chômage élevés en début de période (notamment l'Autriche, la Hongrie, l'Italie, le Japon, la Corée, la Pologne, ainsi que l'Espagne où le chômage est présumé redescendre à ses niveaux du début des années 70).

En règle générale, les effets des deux aspects de la générosité des systèmes reflètent la maturation des régimes de retraite, l'évolution des comportements et l'impact des réformes<sup>13</sup>. La plupart des pays prévoient une augmentation de la part des bénéficiaires dans la population âgée de 55 ans et plus. La hausse prévue de l'emploi des femmes et la venue à maturité des systèmes de retraite devraient induire par elles-mêmes une augmentation de la part des bénéficiaires, mais elles seront compensées par les réformes entreprises dans bon nombre de pays, qui visent à relever directement l'âge effectif de départ à la retraite. Cependant, si l'on excepte l'Autriche, l'Italie et la Pologne, ces initiatives ne semblent pas jugées suffisantes pour réduire sensiblement la part globale des pensionnés dans la population cible au cours de la période.

*... et par une baisse des prestations moyennes*

A l'inverse, les projections indiquent une baisse généralisée des prestations moyennes par rapport à la productivité, qui compense une contraction moyenne des dépenses de l'ordre de 1½ point de PIB. Ce résultat reflète encore l'action de divers facteurs compensatoires. D'importantes réformes ont été mises en œuvre pour réduire les taux des prestations : indexation des pensions sur les prix et non sur les salaires<sup>14</sup> (Corée, Finlande, France, Hongrie, Italie, Japon) ou sur les salaires après impôt au lieu des salaires avant impôt (Allemagne), allongement de la période de cotisation pour une pension à taux plein (France) et allongement de la période de référence pour le calcul des pensions (Belgique, Espagne Finlande, France, Italie et République tchèque). Ces changements ont eu apparemment assez d'ampleur pour neutraliser un certain nombre

13. Pour un tour d'horizon récent des réformes, voir OCDE (2000).

14. Cette mesure concerne les régimes liés aux gains. Cette modification n'affecte pas en général le niveau de la prestation que perçoit un individu au moment de la retraite. Toutefois, au cours de la période de retraite, les prestations réelles augmenteront moins que la productivité. Il en résultera une baisse des dépenses publiques totales de retraite durant une période de transition, étant donné qu'une proportion de plus en plus grande des pensionnés sera soumise à l'indexation exclusive sur les prix pendant toute leur période de retraite. La prestation moyenne estimée à partir de l'ensemble des retraités diminue durant la période de transition, même si les pensions augmentent en fin de compte au même rythme que le taux (constant) de croissance de la productivité.

d'effets associés à la hausse du taux d'activité des femmes<sup>15</sup>, à l'allongement des périodes de cotisation<sup>16</sup> et aux effets de composition résultant du départ à la retraite de la génération du baby boom<sup>17</sup>.

La baisse relative des prestations est particulièrement marquée dans quelques pays. L'Italie adoptera un système dans lequel les prestations sont liées aux cotisations, indexées sur les prix et ajustées en termes actuariels pour tenir compte de l'élévation de l'espérance de vie. Il devrait en résulter une réduction de la prestation moyenne équivalente à près de 5 à 6 points de PIB. En Suède, des réformes similaires entraîneront aussi une baisse notable de la prestation moyenne. La forte contraction au Japon découle d'une législation qui prévoit que les prestations doivent être ajustées tous les cinq ans de façon à ramener le système de retraite à l'équilibre. En France, le passage à l'indexation sur les prix ainsi que l'allongement des périodes de cotisation et de la période de référence pour le calcul des pensions influenceront progressivement sur les dépenses. La diminution des dépenses de retraite en Pologne reflète le passage à un système privé. Au Royaume-Uni, la baisse globale des dépenses de retraite reflète l'hypothèse selon laquelle la pension de base forfaitaire restera constante en termes réels. Ces réformes aboutiront à des baisses de la prestation moyenne par rapport aux salaires – de 20 pour cent ou plus dans quelques pays. Ces changements sont suffisamment importants pour nécessiter une accumulation d'épargne de retraite privée afin que tous les individus puissent disposer de ressources suffisantes à la retraite. A défaut, l'érosion des revenus et l'extension de la pauvreté parmi les personnes âgées risquent d'engendrer des pressions politiques tendant à inverser ces dispositifs, d'autant plus que les personnes âgées formeront une proportion croissante de l'électorat. Cela souligne la nécessité de mettre en place des conditions qui favorisent l'épargne privée en vue de la retraite.

*De nombreuses modifications des prestations moyennes reflètent des réformes antérieures ou les hypothèses concernant l'évolution des prestations réelles*

### **Programmes permettant un retrait anticipé du marché du travail (programmes de retraite anticipée)**

Outre les pensions de vieillesse, la plupart des pays dispose de programmes d'aide au revenu en faveur de personnes d'âge actif – par exemple sous la forme de pension d'invalidité, de prestations de chômage de longue durée et de mécanismes de retraite anticipée liés à la situation du marché du travail. Dans un certain nombre de pays, les dépenses au titre de ces programmes sont élevées et apparaissent souvent comme faisant partie intégrante du système général de retraite (exemples : Danemark, Finlande et Norvège). Ces programmes peuvent être affectés par le vieillissement, du fait par exemple de la présence d'un grand nombre de travailleurs âgés pour lesquels la probabilité de devenir invalides est élevée. Ces programmes

15. La hausse présumée du taux d'activité des femmes devrait aussi entraîner une contraction progressive de l'effectif des bénéficiaires de pensions et une augmentation des prestations régulières de retraite qui sont généralement plus élevées dans les régimes liés aux gains. Mais les résultats effectifs dépendront du nombre d'heures travaillées et de l'évolution des écarts de salaire entre hommes et femmes.

16. Dans les pays où les pensions sont liées au nombre d'années d'activité ou de cotisation, les prestations moyennes augmenteront lorsque les systèmes de retraite arriveront à maturité. Bon nombre des personnes actuellement à la retraite ont des périodes de cotisation courtes et perçoivent des pensions minimales. Les périodes de cotisation plus longues, en particulier chez les femmes se traduiront par une hausse des pensions moyennes.

17. Dans le cas des régimes liés aux gains dont les pensions sont indexées sur les prix, les personnes qui partent à la retraite ont des pensions plus élevées que les personnes qui se trouvent en fin de vie. Les cohortes du baby boom sont plus nombreuses que les cohortes actuellement retraitées. Par conséquent, elles formeront une proportion plus élevée du nombre total des pensionnés lorsqu'elles parviendront à la retraite. Étant donné qu'elles percevront des prestations plus élevées que la moyenne lorsqu'elles cesseront leur activité, la prestation moyenne (calculée sur l'ensemble des pensionnés) tendra à s'élever. Ce processus s'inversera vers la fin de la période lorsque ces cohortes seront remplacées par les cohortes moins nombreuses qui les suivent.

sont également sensibles à l'évolution des marchés du travail, car ils ont souvent été utilisés pour fournir des ressources, jusqu'à l'âge de la retraite, à des travailleurs âgés qui éprouvent des difficultés à trouver un emploi ou à conserver leur poste. Dans de nombreux pays ces dispositifs ont contribué à la baisse notable des taux d'activité des travailleurs âgés de sexe masculin au cours des décennies passées. Beaucoup de pays ont mis en route des réformes pour durcir les conditions d'accès à ces programmes et en limiter les prestations.

*Les dépenses au titre de la retraite anticipée pourraient rester globalement stables*

La couverture de ces dispositifs varie d'un pays à l'autre ; ils représentent environ 1½ point de PIB dans les pays fournissant les données correspondantes, mais beaucoup plus au Danemark, en Finlande, en Norvège et au Portugal (tableau IV.3, partie C). En dépit de l'augmentation de l'âge moyen de la population occupée au cours de la période, les pays qui fournissent ces données prévoient généralement une stabilité globale ou une baisse très faible des dépenses, du fait sans doute des réformes des programmes déjà entreprises et de la décrue du chômage. Une hausse significative sur l'ensemble de la période de 50 ans n'est envisagée que pour la Norvège.

### Soins de santé

*Les dépenses de santé et de soins de longue durée représentent quelque 6 pour cent du PIB en moyenne*

Les dépenses publiques de santé et de soins de longue durée varient considérablement d'un pays à l'autre, même parmi ceux qui ont un revenu par habitant identique, ce qui témoigne de la diversité des facteurs historiques et institutionnels, et notamment du fait que la part des dépenses totales acquittée directement par les ménages (y compris par l'intermédiaire des régimes d'assurance privés) peut varier notablement. Les dépenses publiques de santé et de soins de longue durée déclarées s'établissent en moyenne aux environs de 6 pour cent du PIB en 2000 (tableau IV.3, partie D), même si quelques différences de couverture font que ces résultats ne sont sans doute pas rigoureusement comparables d'un pays à l'autre.

*La prévision des dépenses de santé est incertaine...*

Les projections sont beaucoup plus incertaines pour les dépenses de santé (y compris les soins aux personnes âgées dépendantes) que pour les dépenses de retraite. La législation sur les retraites offre un cadre pour estimer les prestations futures. Il n'existe pas de dispositif équivalent pour prévoir la demande et l'offre de soins de santé. De surcroît, il existe une incertitude considérable sur la question de savoir quelles sont les caractéristiques démographiques les plus importantes pour l'évolution des dépenses de santé – en particulier, est-ce la présence d'une proportion plus grande de personnes relativement âgées ou la présence d'une proportion plus grande de personnes ayant atteint les dernières années de leur vie. En conséquence, la méthode de projection des dépenses de santé peut varier considérablement. Dans la plupart des pays, les projections sont fondées principalement sur les dépenses de santé par habitant prévues par groupe d'âge (et qui augmentent avec l'âge), multipliées par le nombre de personnes dans chaque groupe d'âge. Toutefois, les projections pour les Pays-Bas tiennent compte du fait qu'une fraction importante des coûts totaux de santé sur la vie entière intervient dans la dernière ou les deux dernières années de vie. Les facteurs non liés à l'âge (notamment l'augmentation des revenus et le progrès technologique) ont été pris en compte à des degrés divers.

*... toutefois on estime qu'elles croîtront de plus de 3 points de PIB d'ici à 2050*

L'augmentation moyenne sur la période 2000-2050 dans les 14 pays pour lesquels ces données sont disponibles est de 3 à 3½ points de PIB. Mais dans cinq pays (Australie, Canada, États-Unis, Nouvelle-Zélande et Pays-Bas) on prévoit des hausses de 4 points de pourcentage ou plus. La lenteur du vieillissement est partiellement responsable de la progression plus faible des dépenses au Danemark, au Royaume-Uni et en Suède.

## Programmes liés à l'enfance

Les dépenses d'éducation et les prestations familiales/pour enfants à charge prises ensemble représentent 6¼ pour cent du PIB dans les pays qui ont présenté des données (tableau IV.3, partie E). Compte tenu de la faible baisse attendue des taux de dépendance des jeunes au cours de la période examinée, ces deux programmes devraient compenser les hausses de dépenses dans les autres secteurs à raison d'environ 1 point de PIB en moyenne sur la période considérée. Une contraction des dépenses en pourcentage du PIB est prévue dans tous les pays sauf le Danemark, la Norvège et les Pays-Bas. Il n'est pas certain que toutes ces économies potentielles se réaliseront. Dans la pratique, il s'est avéré difficile d'opérer des coupes dans ces secteurs, et de nouvelles pressions pourraient se faire jour en faveur d'un allongement des périodes d'éducation pour les jeunes et d'une extension de la formation des travailleurs âgés, à quoi s'ajoutera une demande accrue de services de garde d'enfants subventionnés par l'État, étant donné que la proportion des femmes actives augmentera.

*L'évolution des dépenses liées à l'enfance pourrait neutraliser ces hausses à raison d'environ 1 point de PIB en moyenne*

## Dépenses publiques totales, impôts et déficit primaire

Les projections dénotent une dégradation généralisée du solde financier primaire du secteur public au cours de la période considérée, sous l'effet des facteurs suivants :

*Les déficits augmentent...*

- L'augmentation des dépenses de retraite.
- Les variations des autres dépenses liées à l'âge dans les pays qui fournissent des données en la matière.
- Les variations des dépenses non liées à l'âge et des recettes.

S'agissant du dernier alinéa, il a été convenu que, à quelques exceptions près, les projections des recettes et des dépenses non liées à l'âge s'appuieraient sur l'hypothèse de fixité des parts de PIB au cours de la période examinée. Toutefois, quelques pays ont pris en compte les variations des dépenses et/ou des recettes jusqu'en 2005 à la suite des politiques déjà mises en œuvre. D'autres modifications des dépenses non liées à l'âge sont à prévoir du fait des hypothèses macroéconomiques, par exemple une baisse des niveaux des dépenses d'indemnisation du chômage. Par ailleurs, le Canada, le Danemark et les Pays-Bas, qui se sont dotés d'importants régimes de retraite privés défiscalisés, affichent une hausse des recettes fiscales associées aux impôts payés sur le montant des retraites versées.

Compte tenu de ces éléments, les projections dénotent une baisse de l'excédent primaire ou une hausse du déficit de 6 à 7 points de PIB sur la période 2000-2050 dans les pays qui incorporent à leurs prévisions d'autres catégories de dépenses que les pensions de retraite (tableau IV.5, partie A). Abstraction faite des effets des autres dépenses liées à l'âge (colonne 4), la variation du déficit lié aux dépenses de retraite sur le même échantillon de pays est de l'ordre de 4½ point de PIB, mais on observe d'importants écarts d'un pays à l'autre. Dans les trois pays qui ne fournissent de projections que pour les dépenses de retraite, il apparaît une forte contraction de l'excédent en Espagne, une baisse plus légère en Allemagne (où, comme aux Pays-Bas, la hausse des retraites est partiellement neutralisée par une progression considérable des recettes) et une augmentation limitée en Italie (tableau IV.5, partie B).

*... de 6 à 7 points de PIB en moyenne*

— Tableau IV.5. Variation des dépenses, des recettes et du déficit primaire —

(En pourcentage et variation exprimée en points de pourcentage)

	Déficit (-)/Excédent (+)			
	Recettes totales	Dépenses totales	Déficit primaire total	Dépenses de retraites seulement <sup>a</sup>
<b>Groupe A. Pays qui ont soumis des dépenses autres que celles liées aux pensions vieillesse</b>				
<b>Belgique</b>				
2000, niveau	48.1	41.3	6.8	
2000-2050	0.1	4.3	-4.2	-2.4
<b>Canada</b>				
2000, niveau	38.7	29.0	9.7	
2000-2050	-1.2	8.2	-9.4	-6.6
<b>République tchèque</b>				
2000, niveau	39.5	41.9	-2.4	
2000-2050	0.0	6.8	-6.8	-6.7
<b>Danemark</b>				
2000, niveau	52.6	48.3	4.3	
2000-2050	1.7	5.7	-4.0	-1.0
<b>Finlande</b>				
2000, niveau	47.4	41.9	5.5	
2000-2050	-1.7	8.5	-10.2	-6.4
<b>Japon</b>				
2000, niveau	29.4	32.3	-2.9	
2000-2050	0.1	3.0	-2.9	-0.5
<b>Corée</b>				
2000, niveau	28.1	25.6	2.5	
2000-2050	-1.8	8.4	-10.2	-9.7
<b>Norvège</b>				
2000, niveau	49.8	43.2	6.6	
2000-2050	-0.5	16.5	-17.0	-10.5
<b>Pays-Bas</b>				
2000, niveau	46.9	42.7	4.2	
2000-2050	3.2	10.1	-6.9	-1.8
<b>Nouvelle-Zélande</b>				
2000, niveau	36.2	34.9	3.2	
2000-2050	0.9	11.2	-10.3	-7.5
<b>Pologne<sup>b</sup></b>				
2000, niveau	38.2	39.1	-0.9	
2000-2050	-1.2	-2.2	1.0	1.3
<b>Suède</b>				
2000, niveau	56.5	52.2	4.3	
2000-2050	-3.3	3.6	-7.0	-5.4
<b>Royaume-Uni</b>				
2000, niveau	40.1	36.1	4.0	
2000-2050	-0.3	1.2	-1.5	-0.6
<b>États-Unis<sup>c</sup></b>				
2000, niveau	29.7	25.5	4.2	
2000-2050	-0.3	4.9	-5.2	-1.6
<b>Moyenne des pays cités ci-dessus</b>	<b>-0.3</b>	<b>6.4</b>	<b>-6.8</b>	<b>-4.2</b>
<b>Groupe B. Pays qui n'ont soumis que les dépenses liées aux pensions vieillesse</b>				
<b>Allemagne</b>				
2000, niveau	46.9	44.4	2.4	
2000-2050	2.8	5.0	..	-2.2
<b>Italie</b>				
2000, niveau	46.9	42.0	5.0	
2000-2050	0.0	-0.3	..	0.2
<b>Espagne</b>				
2000, niveau	40.1	37.0	3.2	
2000-2050	0.0	8.0	..	-8.0
<b>Moyenne des pays cités ci-dessus</b>	<b>0.9</b>	<b>4.2</b>	<b>..</b>	<b>-3.3</b>
<b>Portugal</b>				
2000, niveau	47.0	48.8	-1.8	
2000-2050	1.5	2.4	-0.9	..

a) Les variations du déficit primaire liées au vieillissement ne dépendent que des variations des recettes et des dépenses non liées au vieillissement. Le total des dépenses des autres catégories liées à l'âge est supposé constant dans le temps.

b) Le total ne comprend que le montant des pensions et celui des dépenses liées au programme de retraite anticipée.

c) Les projections pour les recettes ne tiennent pas compte des propositions récentes du gouvernement en matière de réduction d'impôts.

Source : OCDE.

## Encadré IV.2. Le vieillissement dans un pays type : impact des déficits sur la dette

La variation de la dette associée à la hausse des dépenses liées à l'âge est un meilleur indicateur de l'impact budgétaire global que la variation du solde primaire. Toutefois, les profils d'endettement des différents pays sont sensibles aux hypothèses et à la situation de départ, ce qui rend les comparaisons internationales difficiles à interpréter. Pour avoir une idée des ordres de grandeur probables, on analyse dans cet encadré les tendances de l'impact du vieillissement sur la dette et des mesures requises pour neutraliser cet impact, sur la base d'un pays type de l'OCDE (qui présente les caractéristiques du pays Membre médian en ce qui concerne les paramètres individuels). En 2000, les dépenses de retraite du pays type représentent environ 8 pour cent du PIB, son excédent primaire est de 2.5 pour cent et sa dette nette atteint 55 pour cent du PIB. Le profil des dépenses liées à l'âge au cours de la période de cinquante ans est construit en utilisant les valeurs médianes de la part des retraités dans la population, des prestations moyennes de retraite relatives, des dépenses de santé et des autres dépenses liées à l'âge. Il en ressort que la hausse prévue des dépenses liées à l'âge est de l'ordre de 6 points de PIB<sup>1</sup>. Ayant supposé que les autres dépenses publiques et les recettes restent constantes en proportion du PIB, la variation des dépenses liées à l'âge se répercute intégralement sur le solde primaire total.

#### Impact du vieillissement sur les soldes primaires et l'endettement (tableau IV.6, partie A)

Dans l'hypothèse d'un taux de croissance annuel du PIB de 1.9 pour cent et d'un taux d'intérêt réel de 4 pour cent, l'endettement augmenterait de presque 100 points de PIB au cours de la période allant jusqu'en 2050. Cette augmentation dans le profil de référence peut être ventilée en deux composantes :

- Une hausse de la dette nette d'environ 200 points de PIB en raison de l'augmentation des seules dépenses liées à l'âge, autrement dit abstraction faite des niveaux initiaux de la dette et de l'excédent primaire.
- Une contraction de la dette ou un accroissement des actifs d'environ 115 points de PIB découlant de l'excédent primaire initial (dont la composante non liée à l'âge est présumée inchangé au cours de la période)<sup>2</sup>.

Par conséquent, dans le pays type on peut neutraliser environ la moitié de l'impact des dépenses liées à l'âge sur la dette en maintenant l'excédent primaire initial « non lié à l'âge » sur la totalité de la période. En revanche, si un pays avait un excédent primaire initial égal à 1 pour cent du PIB, et maintenu tout au long de la période (contre un excédent de 2.5 pour cent dans le scénario de référence), sa dette totale serait en hausse de plus de 400 points de PIB à la fin de la période. Il importe également de maintenir les excédents initiaux dans le temps. Si, par exemple des composantes budgétaires non liées à l'âge

évaluaient de manière à ramener l'excédent « non lié à l'âge » à zéro au bout de dix ans, l'endettement atteindrait près du triple de sa valeur dans le profil de référence en fin de période.

Les tests de sensibilité suivants donnent une idée de l'impact de différentes hypothèses et circonstances dans les pays pris individuellement (les variations sont indiquées par rapport au scénario de référence) :

- Une croissance continue de l'excédent primaire de 1 point de PIB par rapport au scénario de référence se traduira par un ratio dette/PIB globalement inchangé en fin de période.
- Si les dépenses liées à l'âge augmentaient un peu moins rapidement, pour afficher une croissance inférieure de 1 point de PIB en fin de période par rapport au scénario de référence, l'accroissement de la dette nette se trouverait réduit de 35 points de pourcentage.
- Si la dette en début de période était inférieure de 10 points, l'augmentation de la dette nette se trouverait réduite de quelque 20 points de PIB.
- Si le taux d'intérêt était plus bas de 1 point tout au long de la période, l'accroissement de la dette se trouverait réduit de quelque 35 points de PIB en fin de période.

#### Mesures destinées à limiter l'impact du vieillissement (tableau IV.6, partie B)

Deux réformes simplifiées des systèmes de retraite sont envisagées au tableau IV.6, partie B : une réduction des pensions moyennes et une baisse du nombre des pensionnés à la suite d'un départ différé, qui seraient nécessaires pour maintenir la dette en 2050 au même niveau qu'en 2000 en pourcentage du PIB<sup>3</sup>. Il en ressort que la baisse en pourcentage requise du nombre des pensionnés serait plus faible que celle des pensions moyennes, ce qui reflète l'effet de rétroaction de la diminution du nombre de pensionnés sur le PIB (par le biais d'une hausse de l'emploi) ainsi que l'accroissement des recettes fiscales<sup>4</sup>.

Retarder la mise en œuvre des réformes de dix ans (jusqu'en 2015) augmenterait d'environ un quart l'ampleur de l'ajustement du nombre des pensionnés ou de la pension moyenne, tandis qu'un retard de 20 années exigerait une augmentation de près des trois quarts.

A défaut, les pays pourraient neutraliser l'accroissement des dépenses liées à l'âge par une augmentation continue de l'excédent primaire (par rapport à la valeur de référence de 2.5 pour cent) dès le début de la période. Dans ce cas, l'augmentation de l'excédent primaire requise pour maintenir la dette inchangée à son niveau de 2000, soit 55 pour cent du PIB, serait de 1.1 point de PIB. Pour résorber totalement la dette à l'horizon 2050, il faudrait accroître l'excédent primaire de 1.8 point de PIB.

1. Cela correspond en gros à la somme des moyennes de chaque composante des dépenses liées à l'âge dans les sections B à E du tableau IV.3.

2. La variation de l'excédent primaire sur la période 2000-2050 est la somme de la variation due aux dépenses liées à l'âge et de la variation découlant de l'effet net de l'évolution des dépenses non liées à l'âge et des recettes. Étant donné que dans ces simulations les dépenses non liées à l'âge et les recettes sont maintenues constantes en proportion du PIB, la seconde composante reste inchangée après 2005.

3. La réduction du nombre des pensionnés et des pensions moyennes est appliquée en 2005 et maintenue jusqu'en 2050.

4. Cela suppose que les individus qui diffèrent leur départ à la retraite continueront d'exercer un emploi. Pour une description détaillée de la méthode, voir Dang *et al.* (à paraître).

**Tableau IV.6. Les effets du vieillissement des populations  
dans un pays type, 2000-2050<sup>a</sup>**

*(Variations entre 2000 et 2050 en points de pourcentage du PIB)*

	Variation :		Variations par rapport au scénario de base
	Solde budgétaire	Dette	
<b>A. Variations du solde budgétaire et de la dette nette</b>			
<i>Scénario de base</i>			
Effets des dépenses liées au vieillissement pour un pays type	-6.1	-96	
- Effets sans tenir compte de la dette initiale et des excédents budgétaires <sup>b</sup>	-6.1	-210	
- Effets uniquement dus à des excédents budgétaires constants dans le temps <sup>c</sup>		115	
Effet des dépenses de pension considérées séparément <sup>d</sup>	-4.2	-74	22
<i>Simulations des politiques</i>			
Déficit primaire soutenu de 1 % du PIB <sup>e</sup>	-6.1	-435	-340
Les excédents budgétaires disparaissent au bout de 10 ans	-8.6	-274	-178
<i>Test de sensibilité</i>			
Augmentation durable d'un point de pourcentage du PIB de l'excédent budgétaire <sup>f</sup>	-6.1	-1	97
Baisse des dépenses liées à l'âge de 1 point de pourcentage du PIB en 2050	-5.1	-62	34
Baisse de la dette initiale de 10 points de pourcentage du PIB	-6.1	-75	21
Baisse d'un point des taux d'intérêt réels	-6.1	-61	35
<b>Date d'introduction des mesures :</b>			
	<b>2005<sup>g</sup></b>	<b>2015<sup>g</sup></b>	<b>2025<sup>g</sup></b>
<b>B. Mesures politiques pour conserver constant le ratio de la dette sur le PIB pendant toute la période</b>			
Réduction du nombre de pensionnés (%)	7.7	9.5	12.3
Réduction des retraites moyennes (%)	17.3	21.3	29.9
Augmentation nécessaire de l'excédent budgétaire pour conserver le niveau de la dette à celui de 2000 <sup>h</sup>	1.1		
<i>Pour mémoire :</i>			
Augmentation nécessaire de l'excédent primaire pour éliminer la dette en 2050 <sup>h</sup>	1.8		
<p>a) Les caractéristiques économiques du pays sont les suivantes : les dépenses liées aux pensions sont égales à 8 % du PIB, le pays connaît un excédent primaire de 2.5 % et une dette nette de 55 % du PIB. En outre, il subit un choc de vieillesse mesuré par la valeur médiane du nombre de bénéficiaires d'allocations retraites, des pensions moyennes, des dépenses en soins de santé et des autres dépenses liées au vieillissement sur la période.</p> <p>b) La dette initiale et le solde primaire, en excluant des effets du vieillissement, sont fixés à zéro en début de période.</p> <p>c) Les dépenses liées au vieillissement sont supposées augmenter proportionnellement avec le PIB.</p> <p>d) Les autres dépenses liées au vieillissement sont supposées augmenter proportionnellement avec le PIB.</p> <p>e) Le déficit primaire est de 1 % en début de période (2.5 % dans le scénario de référence) et il reste constant. Seuls les effets du vieillissement introduits dans ce nouveau scénario de référence ont un impact.</p> <p>f) Augmentation sur toute la période à compter de 2000 sans tenir compte des effets liés au vieillissement. Ceux-ci sont ensuite introduits dans ce nouveau scénario de base.</p> <p>g) La réduction est entièrement appliquée au cours de l'année correspondante et a un effet durable tout au long de la période.</p> <p>h) Les excédents persistent sur toute la période.</p>			
Source : OCDE.			

**Les projections des seules dépenses de retraite sous-estiment beaucoup l'impact budgétaire total du vieillissement**

La dégradation probable du solde primaire sera sans doute nettement plus prononcée que l'impact des seules dépenses de retraite dans les pays qui ne prennent en compte que ces dernières. On peut le voir en examinant les projections des pays qui donnent des estimations des postes de dépenses budgétaires liées à l'âge autres que les retraites (tableau IV.5, partie A). Dans ces pays, les dépenses liées à l'âge autres que les pensions engendrent une dégradation supplémentaire du solde primaire de 2½ points de PIB (tableau IV.5, partie A, troisième et quatrième colonnes).

*Malgré l'amélioration de la situation budgétaire structurelle au cours des années 90, le vieillissement exercera des pressions à la hausse sur la dette*

L'effet global de ces évolutions sur la situation budgétaire dépendra de la variation cumulée du solde budgétaire au cours de la période examinée et de la modification connexe des paiements d'intérêts sur la dette. L'évolution de la dette en proportion du PIB est fortement conditionnée par les niveaux initiaux de l'endettement et du solde primaire, par la variation du solde primaire au cours de la période et par le taux d'intérêt présumé (par rapport à la croissance du PIB). Comme indiqué dans l'encadré IV.2, dans un pays type de faibles variations peuvent induire des différences prononcées d'ici à la fin de la période<sup>18</sup>, aussi les simulations concernant l'évolution de la dette dans les différents pays sont-elles extrêmement incertaines. Néanmoins, les résultats présentés à l'encadré IV.2 donnent à penser que les pays seront mieux à même de faire face aux pressions du vieillissement si des excédents primaires suffisamment élevés leur permettent de réduire rapidement leur endettement net au cours de la période avant que les taux de dépendance ne commencent à croître fortement. Cela semble être le cas, par exemple, en Belgique et au Canada (deux pays qui ont aujourd'hui des niveaux d'endettement élevés). Par conséquent, des mesures destinées à dégager un excédent primaire sont souhaitables à ce titre dans un proche avenir, plus particulièrement pour les pays qui ont déjà des niveaux d'endettement élevés. Toutefois, il importe non seulement de porter l'excédent primaire à des niveaux appropriés mais aussi de l'y maintenir dans le long terme. Par ailleurs, pour le pays type l'impact cumulé du vieillissement sur la dette publique est de grande ampleur puisqu'il atteint environ 200 points de PIB.

## Tests de sensibilité

Pour des estimations couvrant une période si longue, il est particulièrement important de disposer d'informations sur la robustesse et le degré d'incertitude des projections. Une analyse de sensibilité a été réalisée pour sept des principales hypothèses (encadré IV.3) et pour 13 pays, en ce qui concerne les dépenses de retraite et les dépenses totales liées à l'âge.

*Les projections sont assez résistantes aux modifications des hypothèses*

Pris individuellement, les chocs des tests de sensibilité ne semblent pas altérer sensiblement l'orientation générale des projections de référence (tableau IV.7)<sup>19</sup>. Dans la simulation d'une longévité accrue – qui, comme la simulation d'une fécondité plus élevée, est présumée avoir une probabilité de réalisation des deux tiers sur la base des erreurs de prévision passées<sup>20</sup> – les dépenses de retraite pourraient se trouver majorées d'environ 1 point de PIB, et les dépenses totales liées à l'âge d'environ 1½ point de pourcentage. La probabilité de voir se produire les variations présumées dans les autres tests de sensibilité est difficile à évaluer, mais pour les

18. Le pays type a été défini à partir d'un ensemble de paramètres qui étaient proches dans chaque cas des valeurs moyennes des pays de l'OCDE. Voir l'encadré IV.2 pour plus de détails.

19. Pour une analyse détaillée par pays, voir Dang *et al.* (à paraître).

20. Eurostat a calculé pour chaque pays une distribution de probabilité des erreurs sur la base des projections précédentes pour la mortalité et la fécondité. À partir de là, Eurostat a établi les modifications de ces deux variables qui se trouvaient à la limite d'un intervalle de confiance des deux tiers de cette distribution des probabilités. Afin d'accroître la comparabilité d'un pays à l'autre, une valeur moyenne des limites de l'intervalle de confiance a été établie pour l'ensemble des pays, et cette valeur commune a été ensuite appliquée à tous les pays de l'OCDE. On a ainsi obtenu des variations similaires de la fécondité et de la mortalité d'un pays à l'autre dans les tests de sensibilité présentés au tableau IV.7, et ces variations sont globalement compatibles avec une probabilité de réalisation des deux tiers.

## Encadré IV.3. Hypothèses soumises à une analyse de sensibilité

**Hypothèses démographiques**

1. *Taux de fécondité plus élevé.* Les taux de fécondité pour tous les groupes d'âge sont censés augmenter de 15 pour cent par rapport au scénario de référence jusqu'en 2029 puis rester constants à ce niveau.
2. *Espérance de vie plus longue.* Les taux de mortalité sont présumés baisser de 30 pour cent et de 20 pour cent respectivement pour les hommes et pour les femmes de tous les groupes d'âge d'ici à 2050. Cela correspond *grosso modo* à une augmentation de l'espérance de vie à la naissance de trois années pour les hommes et de deux années pour les femmes à l'horizon 2050.
3. *Flux migratoires plus élevés.* La migration nette exprimée en nombre de personnes croît régulièrement à partir de l'année 2000 pour dépasser le niveau de référence de 50 pour cent en 2010, et se maintient constante durant le reste de la période.

**Hypothèses macroéconomiques**

4. *Taux d'activité plus bas chez les travailleurs âgés.* Les taux d'activité des travailleurs âgés (55 à 64 ans) sont fixés à des niveaux inférieurs de 5 points de pourcentage à ceux prévus dans le scénario de référence à l'horizon 2050.
5. *Taux d'activité féminine plus bas.* Les taux globaux d'activité féminine (20-54 ans) sont inférieurs de 5 points au niveau présumé dans la projection de référence à l'horizon 2050.
6. *Taux de chômage plus bas.* Le taux de chômage structurel baisse en fin de période jusqu'aux niveaux des années 60 (taux de chômage de 3 à 5 pour cent).
7. *Productivité plus faible.* A partir de 2005 et jusqu'en 2050, la croissance de la productivité est inférieure de 0.5 point de pourcentage par an au niveau du scénario de référence.

Tableau IV.7. Effets moyens des tests de sensibilité sur les dépenses liées au vieillissement, 2000-2050<sup>a</sup>

(En points de pourcentage du PIB)

	Retraites	Total des dépenses liées au vieillissement		Retraites	Total des dépenses liées au vieillissement
Un accroissement de l'espérance de vie de 3 ans pour les hommes et de 2 ans pour les femmes	1.0	1.4	Une baisse du taux de chômage (jusqu'au niveau des taux de la fin des années 60)	-0.2 <sup>b</sup>	-0.4 <sup>b</sup>
Un taux de fécondité plus élevé de 15 %	-0.7	-0.7	Une baisse du taux de participation des personnes les plus âgées de 5 points en 2050	0.3	0.5
Des flux migratoires nets plus élevés de 50% à la fin de la période	-0.4	-0.7	Une baisse du taux de participation des femmes de 5 points en 2050	0.3	0.5
Une baisse de la croissance de la productivité du travail d'un demi-point	0.5	0.6 <sup>c</sup>			

a) Pour les retraites, la moyenne de Belgique, Canada, République tchèque, Danemark, France, Allemagne, Italie, Japon, Pays-Bas, Pologne, Espagne, Suède et États-Unis. L'Allemagne, l'Espagne, la France et l'Italie sont exclues dans le cas des dépenses totales. Les résultats sont issus de la différence à la fin de la période par rapport au scénario de référence.

b) Non compris la République tchèque et les États-Unis dans la mesure où les projections sur les dépenses de santé, en soins de longue durée et en éducation, ne sont pas sensibles aux variations de croissance de la productivité dans ces deux pays. Autrement dit, une baisse de la croissance de la productivité ne conduit pas à une baisse de la croissance des salaires par rapport au scénario de référence.

c) Les données se réfèrent à l'impact par rapport au scénario de référence. Cependant, celui-ci pour la Belgique, l'Italie, la France et particulièrement l'Espagne a anticipé une baisse des taux de chômage beaucoup plus importante que celle indiquée ici.

Source : OCDE.

ordres de grandeur choisis l'impact n'est pas prononcé. Les résultats obtenus pour la productivité donnent à penser qu'il faudrait une augmentation très forte de la croissance économique (par l'intermédiaire d'une hausse de la productivité) pour compenser nettement les coûts accrus du vieillissement<sup>21</sup>. Les recettes fiscales prévues n'ont guère varié dans les différents tests de sensibilité.

21. Une croissance plus forte de la productivité stimule à la fois la croissance du PIB et les dépenses de retraite dans le cas des systèmes de retraite liés aux gains. L'ampleur de l'effet de la variation des gains de productivité sera plus grande dans les régimes forfaitaires, mais seulement si on permet à l'écart entre les salaires et les prestations de s'agrandir librement.

## Quelles sont les actions envisageables ?

En résumé, compte tenu des politiques actuelles, les dépenses liées à l'âge sont susceptibles d'augmenter en moyenne de 6 à 7 points de PIB, et bien davantage dans certains cas. Si l'ampleur du vieillissement démographique se révèle sous-estimée, les projections des dépenses pourraient être encore plus élevées que celles qui sont présentées ici (Schieber et Hewitt, 2000). Ces effets doivent être évalués en tenant compte de l'amélioration des situations budgétaires sous-jacentes au cours des cinq dernières années. Les soldes primaires corrigés des influences conjoncturelles se sont redressés dans la plupart des pays de l'OCDE, et dans nombre de cas ils sont redevenus excédentaires. L'endettement diminue en conséquence. Si les composantes non liées à l'âge de ces excédents peuvent être maintenues au fil du temps, il sera possible d'absorber une fraction substantielle de la hausse prévue des dépenses liées à l'âge, et de réduire ainsi l'ampleur des difficultés budgétaires. Néanmoins, l'auto-satisfaction n'est pas de mise. Premièrement, des excédents primaires non liés à l'âge qui sont plus élevés que les niveaux observés à l'heure actuelle et maintenus au cours d'un demi-siècle, seraient nécessaires pour éviter que les ratios dette/PIB dépassent leur niveau actuel, déjà jugé excessif dans beaucoup de pays. Deuxièmement, quelques pays accusent encore un déficit primaire, et les réformes y sont particulièrement urgentes si l'on veut éviter un gonflement rapide de la dette avec l'accélération du vieillissement. Troisièmement, dans certains cas d'importants excédents primaires ont été obtenus en augmentant la pression fiscale à partir d'un niveau déjà élevé, avec des effets de distorsion sur les marchés susceptibles de freiner la croissance. Quatrièmement, un important stock de dette publique implique une grande vulnérabilité aux variations des taux d'intérêt, particulièrement lorsqu'une forte proportion de cette dette est constituée d'instruments à court terme. Cinquièmement, la plupart des gouvernements sont poussés à « consommer » les excédents lorsque ceux-ci apparaissent – soit en alourdissant les dépenses, soit en réduisant les impôts – de sorte que ces surplus ne seront sans doute pas aisés à maintenir. Enfin, dans la plupart des pays les dépenses de retraite représentent déjà une forte proportion des dépenses sociales, qui croîtra progressivement. Cela limitera la flexibilité budgétaire et les ressources disponibles pour d'autres programmes de dépenses.

S'agissant des retraites, nombre de pays ont déjà mis en route des réformes. Cependant, même si la situation budgétaire d'ensemble apparaît meilleure qu'il y a quelques années, de nouvelles réformes des programmes liés à l'âge sont encore requises dans beaucoup de pays. Tandis qu'un éventail complet de mesures sera indispensable pour limiter la hausse des dépenses (OCDE, 1998), il est intéressant d'examiner les effets relatifs des principales politiques prises isolément, et en particulier des actions suivantes : une réduction des prestations moyennes de retraite, une réduction du nombre de bénéficiaires de pensions de retraite, par suite d'un report du départ à la retraite, et un accroissement de l'excédent primaire maintenu tout au long de la période.

Sur la base d'une méthodologie simplifiée, et utilisant comme modèle le pays-type, l'OCDE a calculé l'ajustement des prestations moyennes et du nombre des pensionnés en 2005 (ajustement maintenu tout au long de la période) qui serait nécessaire pour maintenir le ratio dette/PIB constant aux alentours de 55 points de PIB à l'horizon 2050 (tableau IV.6, partie B)<sup>22</sup>. Les résultats, évidemment

*Les dépenses totales pourraient croître de 6 à 7 points de PIB, et malgré l'amélioration de la situation budgétaire, l'auto-satisfaction n'est pas de mise*

*Des réformes globales sont toujours nécessaires dans de nombreux pays...*

*... et les mesures favorisant une retraite tardive peuvent avoir une incidence budgétaire plus marquée que l'ajustement des prestations moyennes*

22. On suppose que la réduction du nombre des bénéficiaires est compensée par un accroissement équivalent de l'emploi – autrement dit, il n'y a pas d'accroissement de la part des chômeurs ou des inactifs.

approximatifs, donnent à penser que la réduction requise du nombre des bénéficiaires pourrait être proche de 8 pour cent – ce qui correspondrait à une hausse de plus d'un an de l'âge effectif de départ à la retraite – tandis que la baisse requise des prestations moyennes devrait sans doute plus que doubler pour se situer aux alentours de 17 pour cent. Le besoin d'une action plus marquée sur les prestations de retraite que sur l'effectif des pensionnés reflète les effets de rétroaction de la réduction du nombre de pensionnés en termes d'accroissement de l'emploi et du PIB, ainsi que l'effet sur les recettes fiscales. En réalité, la réduction du degré de générosité des retraites pourrait inciter les individus à travailler plus longtemps, tandis que dans quelques pays la cessation d'activité tardive aboutit automatiquement à des pensions plus élevées, ce qui laisse penser que la séparation entre ces deux effets n'est pas nécessairement aussi tranchée, ni les différences aussi marquées.

*Consolider dès maintenant le solde primaire permettrait de neutraliser l'impact du vieillissement sur la dette*

A défaut, les pays pourraient choisir de renforcer dès aujourd'hui leurs excédents primaires pour compenser l'impact du vieillissement sur le déficit pendant le reste de la période. Les simulations sur le pays-type montrent par exemple que l'accroissement des seules dépenses liées à l'âge pourrait être intégralement compensé par une augmentation supplémentaire de 1 point de PIB de l'excédent primaire, maintenu tout au long de la période (tableau IV.6, partie B). En effet, le niveau plus élevé de l'excédent initial non lié à l'âge, présumé inchangé, contribue à désamorcer les pressions budgétaires liées à l'âge à mesure qu'elles apparaissent.

*Une application précoce des mesures réduit l'ampleur des ajustements nécessaires*

Une étroite fenêtre favorable se présente, avant que les taux de dépendance économique ne commencent à croître rapidement. Les pays peuvent tirer profit de cette période en améliorant la situation budgétaire générale et en annonçant des réformes, d'autant plus que les politiques doivent être mises en place progressivement pour donner aux ménages le temps de s'ajuster. A l'évidence, si les politiques sont appliquées avec un retard considérable, des mesures plus radicales seront nécessaires pour parvenir au même résultat budgétaire au milieu du siècle. Ainsi, les réductions des prestations de retraite et du nombre de bénéficiaires qui sont requises pour compenser l'impact du vieillissement sur la dette ont été réestimées dans l'hypothèse où les réformes seraient appliquées dix ans plus tard (c'est-à-dire en 2015 et non en 2005). Dans ce cas, pour atteindre un objectif identique en matière de réduction de la dette, les réformes devraient être amplifiées à raison d'un quart par rapport à des mesures appliquées immédiatement, et avec un retard de 20 ans ce coefficient serait de trois quarts (tableau IV.6, partie B).

*Il faut rechercher des combinaisons de réformes susceptibles d'être maintenues dans le long terme*

En choisissant les réformes à mettre en œuvre, les pays se préoccupent essentiellement de l'impact sur les revenus des personnes âgées. Une forte réduction des prestations moyennes risque de creuser la disparité de ressources entre salariés et retraités et d'aggraver la pauvreté parmi les personnes âgées. Dans les pays où les ajustements des pensions sont importants, les pressions politiques pourraient s'intensifier en vue d'une inversion de ces stratégies. Pour pallier les effets sur les revenus et renforcer la fiabilité politique des réformes, il faudra peut-être les compléter par des dispositifs qui offrent des sources de revenu de remplacement à la retraite – par exemple la mise en place de régimes de pension (ou d'épargne) privés capitalisés, éventuellement obligatoires, ou la possibilité de conserver une activité rémunérée. Dans ce contexte, il faut noter que les politiques qui retardent le départ à la retraite permettent d'atteindre les objectifs budgétaires sans devoir réduire aussi fortement les revenus de retraite, ce qui souligne une fois encore l'utilité des mesures qui encouragent les individus à travailler plus longtemps avant de bénéficier d'une pension publique à taux plein.

Afin de résoudre les problèmes budgétaires à long terme, les pays doivent envisager une gamme de moyens d'action plus large que celle qui vient d'être évoquée ; un certain nombre de ces instruments ont été présentés dans le rapport *Préserver la prospérité dans une société vieillissante* (OCDE, 1998) et dans *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi* :

- Les mesures autorisant le retrait des travailleurs âgés du marché du travail devront être suivies de près. Même si tous les pays cités à l'exception de la Norvège prévoient que les dépenses correspondantes en pourcentage du PIB seront globalement stables ou diminueront, l'accroissement de la part des travailleurs âgés dans la population d'âge actif risque néanmoins d'être une source de pressions à la hausse sur les dépenses.
- L'incidence du report du départ à la retraite, de l'élévation des taux d'activité des personnes âgées et de l'immigration dépend de la facilité avec laquelle les personnes concernées trouveront un emploi. Leurs perspectives d'emploi seront favorisées par des réformes visant à réduire le chômage structurel et à encourager une croissance rapide de l'emploi, comme l'indique *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi*.

Il est tout aussi souhaitable de se préoccuper davantage des moyens de maîtriser les coûts des soins de santé et des soins de longue durée. La demande de services fournis par les pouvoirs publics s'élèvera avec la hausse du nombre des personnes âgées ou très âgées. Parallèlement, avec l'accroissement des taux d'activité et la réduction de la taille des ménages, les familles auront sans doute moins de possibilités de s'occuper des personnes âgées dans l'avenir. Dans ce contexte, il est indispensable d'accroître l'efficacité et l'efficacé du système de santé et de soins de longue durée. S'agissant des services de santé, le plafonnement des budgets demeure la principale méthode de maîtrise des dépenses, mais cette démarche peut engendrer un rationnement et une baisse de qualité des soins. Il s'est avéré beaucoup plus difficile de mettre en œuvre les réformes microéconomiques nécessaires et susceptibles d'améliorer l'efficacité et l'efficacé du système de santé. Dans l'immédiat, les décideurs publics doivent s'employer à limiter la demande et l'offre des composantes inutiles des soins de santé, à renforcer l'efficacé de la fourniture des services et à améliorer l'adéquation entre les besoins de soins et l'offre de services. A plus long terme, les dépenses de santé seront déterminées – indépendamment du vieillissement – par les incitations inscrites dans les systèmes de santé, par la diffusion de la technologie et par les prix relatifs des services médicaux, si bien qu'il faudra envisager un large éventail de mesures pour maîtriser les coûts des soins de santé.

Afin de contenir sensiblement les coûts des soins, il conviendra de limiter le besoin de recourir, pour les personnes âgées dépendantes, à des services en institution financés sur fonds publics. En tout état de cause, il importe de veiller à ce que les individus puissent mener une vie indépendante le plus longtemps possible. Étant donné que la demande de services aux personnes âgées dépendantes est étroitement liée à l'invalidité, dans certains cas les mesures à caractère préventif peuvent être d'un bon rapport coût-efficacité (Jacobzone *et al.*, 2000). Au demeurant, une offre de services appropriée en termes de niveau et de composition, et notamment une aide substantielle au maintien à domicile, devrait limiter les coûts en s'assurant que le niveau des soins corresponde au degré d'invalidité de sorte que les coûts totaux sont minimisés ; pour prendre l'exemple des personnes âgées ayant besoin de soins de longue durée, il sera moins nécessaire de les maintenir dans des établissements de soins intensifs à coûts élevés.

*Les réformes globales pourraient exiger de nouveaux ajustements des politiques du marché du travail*

*Le système de santé doit améliorer l'efficacité et l'efficacé des soins*

*Un important objectif : trouver les moyens de préserver l'indépendance physique, mais aussi économique, des personnes âgées*

## BIBLIOGRAPHIE

- DANG, T.T., P. ANTOLIN et H. OXLEY,  
« The fiscal implications of ageing: projections of age-related spending », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* (à paraître).
- COMITÉ DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE (2000),  
« Progress report to the Ecofin Council on the impact of ageing population on public pension systems », EPC/ECOFIN/581/00-EN REV1.
- HAGEMANN, R. et G. NICOLETTI (1989),  
« Les effets économiques du vieillissement démographique et ses conséquences pour le financement des retraites publiques », *Revue économique de l'OCDE*, n° 12.
- BIT (1997),  
*Population active*, Genève.
- JACOBZONE, S., C. CAMBOIS et J.M. ROBINE (2000),  
« La santé des personnes âgées dans les pays de l'OCDE s'améliore-t-elle assez vite pour compenser le vieillissement de la population? », *Revue économique de l'OCDE*, n° 30.
- LEIBFRITZ, W., D. ROSEVEARE, D. FORE et E. WURZEL (1995),  
« Ageing populations, pension systems, and government budgets: how do they affect savings? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 156.
- OCDE (1997),  
« Le vieillissement dans les pays de l'OCDE : un défi fondamental pour la politique », *Études de politique sociale*, n° 20.
- OCDE (1998),  
*Préserver la prospérité dans une société vieillissante*, Paris.
- OCDE (1999),  
*Stratégie de l'OCDE pour l'emploi – Évaluations des performances et des politiques*, Paris.
- OCDE (2000),  
*Des réformes pour une société vieillissante*, Paris.
- ROSEVEARE, D., W. LEIBFRITZ, D. FORE et E. WURZEL (1996),  
« Ageing population, pension systems, and government budgets, simulations for 20 countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 168.
- SCHIEBER, S. et P. HEWITT (2000),  
« Demographic risk in industrial societies, independent population forecasts for the G7 countries », *World Economics*, vol. 1, n° 4.
- TURNER, D., C. GIORNO, A. DE SERRES, A. VOURC'H et P. RICHARDSON (1998),  
« The macroeconomic implications of ageing in a global context », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 193.
- VAN DEN NOORD, P. et R. HERD (1993),  
« Pension liabilities in the seven major countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 142.
- VAN DEN NOORD, P. et R. HERD (1994),  
« Grandes lignes d'une méthode d'évaluation des engagements au titre des pensions », *Revue économique de l'OCDE*, n° 23.
- VISCO, I. (2000),  
« Welfare systems, ageing and work: an OECD perspective », *Banca nazionale del Lavoro Quarterly Review*, n° 210.
- VISCO, I. (2001),  
« Paying for pensions: how important is economic growth? », *Banca nazionale del Lavoro Quarterly Review*, n° 214.