

N° 143

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès verbal de la séance du 16 décembre 1999.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation du Sénat pour la planification (1)
sur les conséquences macroéconomiques
du vieillissement démographique,

Par M. Jean-Pierre PLANCADE,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : MM. Joël Bourdin, *président* ; Serge Lepeltier, Marcel Lesbros, Georges Mouly, Jean-Pierre Plancade, *vice-présidents* ; Roger Husson, Mme Odette Terrade, *secrétaires* ; M. Pierre André, Mme Janine Bardou, MM. Michel Charzat, Patrick Lassourd, Henri Le Breton, Daniel Percheron, Roger Rinchet, Alain Vasselle.

Vieillesse démographique - Capitalisation - Chômage - Cotisations - Croissance à long terme - Dépendance - Dépenses de santé - Emploi - Epargne - Fécondité - Finances sociales - Fonds de pension - Population active - Productivité - Rapports d'information - Réduction de la durée de travail - Répartition - Retraites.

SOMMAIRE

	Pages
PRÉSENTATION	4
CHAPITRE I : LE VIEILLISSEMENT DÉMOGRAPHIQUE : UN NOUVEL ÉQUILIBRE ENTRE ACTIFS ET INACTIFS	8
I. LE VIEILLISSEMENT DÉMOGRAPHIQUE : UNE ÉVOLUTION INÉLUCTABLE	8
A. QUELQUES CONSIDÉRATIONS SUR LE VIEILLISSEMENT DÉMOGRAPHIQUE.....	8
1. <i>Les facteurs du vieillissement : le poids de l’allongement de la durée de vie</i>	9
2. <i>A propos de l’évolution de la fécondité</i>	10
3. <i>L’allongement de la durée de vie : quel âge pour la vieillesse ?</i>	13
B. LE VIEILLISSEMENT DÉMOGRAPHIQUE EST INÉLUCTABLE.....	17
1. <i>Les projections de population</i>	18
2. <i>La fiabilité des projections démographiques</i>	20
II. LES ASPECTS ÉCONOMIQUES DU VIEILLISSEMENT DÉMOGRAPHIQUE : ÉVOLUTION DE LA POPULATION ACTIVE ET DÉPENDANCE ÉCONOMIQUE DES INACTIFS	22
A. L’ÉVOLUTION DE LA POPULATION ACTIVE.....	23
1. <i>Le scénario tendanciel d’évolution de la population active</i>	23
2. <i>Les incertitudes du scénario tendanciel</i>	26
a) <i>Les incertitudes des facteurs démographiques</i>	26
b) <i>Les comportements d’activité</i>	27
3. <i>Conclusion</i>	28
B. L’ÉVOLUTION DU RATIO DE DÉPENDANCE DES INACTIFS PAR RAPPORT AUX ACTIFS.....	29
CHAPITRE II : L’AUGMENTATION DU NIVEAU DE VIE DANS UNE SOCIÉTÉ VIEILLISSANTE : LES LIENS INCERTAINS ENTRE DÉMOGRAPHIE ET CROISSANCE	33
I. LES SCÉNARIOS MACROÉCONOMIQUES À LONG TERME	34
A. UN SCÉNARIO DE RÉFÉRENCE.....	35
B. DES SCÉNARIOS ALTERNATIFS.....	37

II. INCIDENCES DU VIEILLISSEMENT DÉMOGRAPHIQUE SUR QUELQUES VARIABLES ÉCONOMIQUES	39
A. VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION AU TRAVAIL ET PRODUCTIVITÉ	40
1. <i>L'approche macroéconomique</i>	40
2. <i>L'approche microéconomique</i>	41
B. BAISSÉ DE LA POPULATION ACTIVE ET MARCHÉ DU TRAVAIL	44
C. VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION ET ÉPARGNE.....	47
1. <i>Vieillessement et épargne : le grand écart entre la théorie et l'observation empirique</i>	47
2. <i>Démographie, mouvements internationaux de capitaux et croissance mondiale</i>	50
III. VIEILLISSEMENT, DÉPENSES DE SANTÉ ET DÉPENDANCE	52
A. VIEILLISSEMENT ET DÉPENSES DE SANTÉ.....	52
1. <i>Des inquiétudes</i>	52
2. <i>Des inquiétudes à nuancer</i>	55
B. VIEILLISSEMENT ET DÉPENDANCE.....	60
1. <i>L'évolution du nombre de personnes âgées dépendantes</i>	60
2. <i>La prise en charge de la dépendance</i>	64
3. <i>Le coût de la dépendance</i>	67
 CHAPITRE III : LE PARTAGE DU REVENU NATIONAL ENTRE ACTIFS ET RETRAITÉS	69
I. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES	70
A. PERSPECTIVES FINANCIÈRES DES RÉGIMES DE RETRAITE : L'APPROCHE MACROÉCONOMIQUE.....	70
B. LA NOTION D'ÉQUITÉ INTERGÉNÉRATIONNELLE.....	75
C. VIEILLISSEMENT DÉMOGRAPHIQUE ET CAPITALISATION	77
 II. QUELS ARBITRAGES POUR L'ÉQUILIBRE À LONG TERME DES RÉGIMES DE RETRAITE ?	81
A. LE NIVEAU DE VIE DES RETRAITÉS	81
B. NIVEAU DE VIE DES ACTIFS, COTISATIONS ET FONDS DE RÉSERVE	83
C. L'ALLONGEMENT DE LA DURÉE DES COTISATIONS.....	87
 CONCLUSION	92
 ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	95

PRÉSENTATION

Les démographes ont beaucoup plus de certitudes que les économistes lorsqu'il s'agit de prévoir l'avenir. En s'appuyant sur la **pyramide des âges** (qui donne le nombre de personnes déjà nées et encore vivantes) et sur une tendance très **stable** (**l'allongement de l'espérance de vie**), la part d'aléas des prévisions démographiques est réduite à un seul élément : l'évolution de la **fécondité**. Celle-ci est évidemment incertaine : les démographes n'avaient anticipé ni le « *baby boom* », ni la baisse de la fécondité autour de 1970.

Cependant, on peut considérer comme **inéluçtable** la croissance rapide du **nombre** et de la **proportion** des personnes âgées jusqu'au milieu du siècle prochain. Ce phénomène, qui touche l'ensemble des pays industrialisés, est décrit sous l'expression de « vieillissement démographique ».

L'**accélération** prochaine du vieillissement démographique, avec l'arrivée à l'âge de la retraite de la génération du *baby boom*, a des implications de nature **purement économique** sur la **répartition du revenu national** entre des **actifs** dont le nombre **stagnera** ou diminuera légèrement à l'horizon **2040**, et des « **inactifs** âgés » (les plus de 60 ans) dont le nombre sera **multiplié par deux**. Cela a naturellement conduit les économistes à explorer ce champ de réflexions, que ce soit dans le cadre des organisations économiques internationales¹, d'organes de réflexion prospective², du Conseil Economique et Social³ ou, bien sûr, du Commissariat Général du Plan⁴, pour ne citer que les contributions les plus récentes, les plus remarquables ou les plus complètes.

¹ O.C.D.E. « Préserver la prospérité dans une société vieillissante », 1998.

² *Futuribles international* « Vers une prospective des retraites en France à l'horizon 2030 », 1998 ; Institut d'aménagement urbain de la Région Ile-de-France « Le Défi de l'Age », *Cahiers de l'IAURIF*, 1998, n° 121.

³ *Conseil Economique et Social* « Les perspectives socio-démographiques à l'horizon 2020-2040 », 1999.

⁴ *Commissariat Général du Plan* « L'avenir de nos retraites », *Rapport au Premier ministre*, 1999.

Démographie et économie sont des disciplines liées, ne serait-ce que par la prise en compte de l'évolution du facteur travail. Cependant, la littérature économique (malgré les travaux d'Alfred SAUVY) n'a pas permis de mettre en évidence des relations claires entre évolutions démographiques et croissance.

Qu'est-ce qui a donc conduit votre Délégation à s'intéresser à son tour à un sujet sur lequel tout semble avoir été dit ou écrit ? Au moins trois bonnes raisons :

- La première est de nature **institutionnelle** : la Délégation a été chargée par la loi du 29 juillet 1982 d'informer le Sénat sur les travaux de planification. Or, le rapport remis au Premier ministre par le Commissaire au Plan, Jean-Michel CHARPIN, sur « *L'avenir de nos retraites* » n'est qu'une première réponse à une commande beaucoup plus large du Gouvernement au Commissariat Général du Plan sur le thème du vieillissement. Il était dès lors nécessaire que la Délégation s'efforçât d'apporter au Sénat des éléments de réflexion ;

- La deuxième raison est que l'**avenir n'est pas écrit**. Le sentiment qui se dégage des nombreux travaux sur le sujet est en effet celui d'une grande **incertitude**. Car si la dégradation du ratio actifs/inactifs pose la question du partage du revenu national, les réponses qui y seront apportées influencent également la taille du « gâteau » à répartir mais ont également une incidence directe sur son augmentation (c'est-à-dire la croissance économique).

Le vieillissement démographique est ainsi une question « circulaire », qui touche plusieurs facteurs liés entre eux. C'est pourquoi l'ambition de ce rapport est celle d'une **clarification** et d'une **synthèse** d'un sujet qui souffre moins d'une insuffisance que d'une surabondance d'analyses et d'informations.

- La troisième raison est plus fondamentale. En s'attachant à ce sujet, votre rapporteur a pu mesurer, au fil des auditions d'experts ou de ses investigations, sa dimension passionnelle et même **conflictuelle**.

Tout d'abord, la France a le privilège d'avoir inventé, avec Alfred SAUVY, la notion de « vieillissement de la population ». On perçoit bien qu'à travers cette expression, la culture démographique française a pesé négativement sur toute la perception de la vieillesse, structurant la réflexion autour de deux thèmes : la baisse de la natalité et le coût du vieillissement, tant dans le domaine financier (croissance des dépenses de santé et de retraites) que dans le domaine économique (baisse de la productivité, de la compétitivité et même de la consommation¹).

Il existe cependant une approche très différente de la nature même du vieillissement. Elle insiste notamment sur cette « **révolution** » récente et sans précédent historique que constitue l'allongement de l'espérance de vie. Surtout, l'allongement de l'espérance de vie en « bonne santé » suivrait celui de l'espérance de vie totale, ce qui invite à déplacer les frontières de la vieillesse. Cette approche développe également l'idée selon laquelle les **comportements** socio-économiques entre classes d'âges ne seraient pas suffisamment différenciés pour que le vieillissement ait des conséquences significatives.

Concernant les **retraites**, où l'âge joue un rôle conventionnel plus rigide, les **conséquences financières** du vieillissement, à âge de la retraite et prestations relatives² inchangés, font l'objet d'une analyse plus consensuelle. Chacun connaît cependant les clivages tant sur les **solutions** avancées (introduction de la capitalisation, recul de l'âge de la retraite, hausse des cotisations...) que sur la **méthode** à privilégier : faut-il réformer aujourd'hui pour après-demain, au nom d'un « principe de précaution » ou, au contraire, une approche plus progressive ne s'impose-t-elle pas, eu égard à l'incertitude quant aux évolutions économiques à long terme ?

Le rôle de la Délégation pour la Planification n'est certainement pas d'arbitrer entre ces thèses et ces points de vue opposés, ni même de formuler des propositions. Votre rapporteur préférera donc mettre en lumière les **enjeux**, présenter les arguments et s'efforcer de les relier entre eux dans le cadre d'une réflexion **globale**.

¹ On peut citer, par exemple, Emmanuel TODD « Une dépression massive de la demande, par raréfaction des jeunes couples, risque d'hypothéquer la monnaie unique » (*L'Expansion*, n° 586, 3 au 16 décembre 1998).

² Autrement dit, le taux de remplacement des pensions par rapport aux revenus d'activité.

C'est pourquoi ce rapport d'information s'articule autour de trois questions :

- Dans quelle mesure les évolutions démographiques affecteront-elles l'équilibre entre les actifs, générateurs du revenu national, et les inactifs à la charge des premiers ? (**Premier chapitre**).

- Quelles sont les conséquences directes de l'élévation de l'âge moyen de la population sur la croissance et la progression du niveau de vie ? (**Deuxième chapitre**).

- Quelles solutions peuvent être avancées en matière de retraites - de répartition du revenu entre actifs et inactifs - et quelles seraient leurs conséquences en matière de croissance ? (**Troisième chapitre**).

Ces trois questions n'en déclinent en réalité qu'une seule : comment répartir la richesse quand on **vit plus longtemps** sans **pénaliser** la croissance économique ?

CHAPITRE I

LE VIEILLISSEMENT DÉMOGRAPHIQUE : UN NOUVEL ÉQUILIBRE ENTRE ACTIFS ET INACTIFS

Dans ce chapitre, votre rapporteur présente quelques éléments de réponse à la question suivante : **comment** le vieillissement démographique affectera-t-il l'**équilibre** entre actifs et inactifs ?

Cela conduit à considérer à la fois la **nature** du vieillissement - ses causes, ses caractéristiques et ses **implications** d'ordre économique - et à apprécier dans quelle mesure la **dépendance** économique des inactifs par rapport aux actifs s'en trouve accrue.

I. LE VIEILLISSEMENT DÉMOGRAPHIQUE : UNE ÉVOLUTION INÉLUCTABLE

A. *QUELQUES CONSIDÉRATIONS SUR LE VIEILLISSEMENT DÉMOGRAPHIQUE*

La notion de vieillissement démographique a été élaborée en France dans un contexte culturel et politique - de la fin du XIX^e siècle à la Seconde Guerre mondiale -, caractérisé par l'angoisse sur l'avenir de la population française. Ce contexte a marqué très négativement la perception du vieillissement, ainsi que celle de la vieillesse.

Le terme même de vieillissement est par ailleurs ambigu : il assimile le **processus** et son **résultat**, et traduit la confusion entre la perception individuelle du vieillissement et sa perception collective. Si les individus peuvent légitimement considérer leur vieillissement comme inexorable, celui d'une population ne l'est pas : une reprise importante du nombre des naissances n'est certes pas probable, mais elle est possible. A l'inverse d'un individu, une population **peut** rajeunir.

L'expression de vieillissement démographique, pour décrire l'« accroissement de la part des personnes âgées de soixante ans ou plus dans la population totale », connote donc négativement le phénomène qu'elle nomme.

Ces considérations quelque peu sémantiques ont pour objet de montrer la difficulté et aussi la nécessité de s'affranchir d'un certain « *prêt à penser démographique* »¹, dès lors qu'on aborde la question du vieillissement.

C'est pour contribuer à cette « remise à plat » que votre rapporteur rappellera quelques caractéristiques du vieillissement démographique qui, pour être assez largement connues, n'en sont pas moins nécessaires à une perception claire de ce phénomène.

1. Les facteurs du vieillissement : le poids de l'allongement de la durée de vie

La croissance rapide du nombre et de la proportion des personnes âgées jusqu'au milieu du siècle prochain a deux causes :

- d'abord un **mouvement de fond** qui est déterminé par l'**élévation de l'espérance de vie**, c'est-à-dire le fait que les membres de chaque génération, à effectif initial identique, survivent dans des proportions plus importantes jusqu'à l'âge de la retraite (même si les différences sociales restent fortes) et qu'une fois arrivés à cet âge, ils bénéficient d'une durée de vie bien plus longue qu'auparavant ;

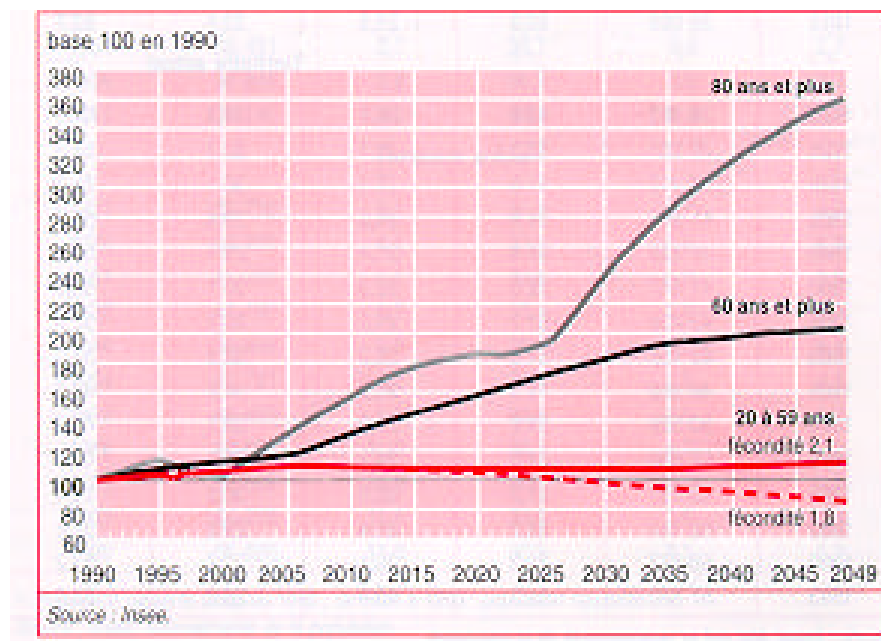
- en second lieu, les fluctuations passées de la fécondité qui altèrent le « calendrier » de ce phénomène, qui **accélèrent ou ralentissent ce processus**.

Les générations du *baby boom* ont jusqu'à présent retardé le vieillissement de la population française ; ces mêmes générations l'accéléreront à partir de 2005 quand elles arriveront à l'âge de la retraite. De la même manière, le vieillissement a été retardé en France ces dernières années par le fait que les générations qui atteignaient l'âge de 60 ans, étaient elles-mêmes peu nombreuses suite aux effets, directs ou indirects, de la Première Guerre mondiale.

¹ Pour citer l'expression de Patrice BOURDELAIS, *Démographe*, dans « L'âge de la vieillesse. Histoire du vieillissement de la population », Paris, Odile JACOB, 1993.

Ces deux types d'effets sont observables sur la figure ci-dessous. On y voit bien comment l'allongement de la durée de vie détermine le mouvement de fond et comment les évolutions passées de la fécondité accéléreraient ou ralentiraient ce phénomène. L'effectif des personnes âgées de 80 ans ou plus fléchit par exemple autour de l'an 2000, avec l'arrivée à cet âge des générations de la Première Guerre mondiale, et sa croissance s'accélère au contraire à partir de 2025, avec l'arrivée à cet âge des générations du *baby boom*. Pour les personnes âgées de 60 ans ou plus, la rupture intervient en 2005.

ÉVOLUTION PROJÉTÉE DE DIFFÉRENTS GROUPES D'ÂGE



2. A propos de l'évolution de la fécondité

Constater que l'évolution de la **fécondité** est finalement un facteur **secondaire** du vieillissement démographique à l'horizon 2050 peut surprendre ceux qui, comme votre rapporteur, ne sont pas initiés aux questions démographiques.

En effet, la baisse de la fécondité est souvent tenue pour le facteur essentiel du vieillissement de la population. Là aussi, le poids du passé est lourd : car, ce qui était vrai lorsqu'on analysait l'évolution de la population de 1900 à 1950 ne l'est plus tout à fait aujourd'hui.

Ce constat, certes élémentaire, n'en est pas moins fondamental puisqu'il conditionne la **perception** du vieillissement. Dans la mesure où la fécondité n'est qu'un facteur secondaire du vieillissement, il faut d'emblée en tirer deux enseignements :

- si les évolutions de la fécondité n'affectent pas réellement la tendance au vieillissement, celui-ci peut être considéré comme un phénomène **irréversible**, d'une part ;

- les « difficultés » qu'il est supposé entraîner ne sont que la **contrepartie** d'une évolution dont on peut collectivement se réjouir : l'allongement de l'espérance de vie, d'autre part.

Par ailleurs, pour avoir une vision claire des évolutions démographiques, il faut s'attarder un instant sur cette « baisse de la fécondité », souvent associée au vieillissement.

Le tableau ci-après décrit l'évolution de deux indicateurs : l'indice conjoncturel de fécondité et le taux de descendance finale.

L'**indicateur conjoncturel de fécondité** (nombre de naissances d'une année donnée divisé par le nombre de personnes en âge d'avoir des enfants) s'établit en France, en 1998, à 1,75 enfant par femme. Depuis la forte baisse intervenue entre le milieu des années 60 et le milieu des années 70, il s'est **stabilisé** autour de 1,8 enfant par femme.

On peut parler de « déclin démographique », c'est-à-dire de baisse de la population lorsque les femmes ont en moyenne moins de **2,1** enfants au cours de leur vie féconde¹. Mais l'indicateur conjoncturel n'est qu'une photographie à un moment donné des comportements de fécondité des femmes de générations très différentes : on ne saurait en déduire combien les femmes, nées une année donnée, auront eu d'enfants à la fin de leur vie féconde.

Seul l'indicateur dit de **descendance finale** (soit le nombre d'enfants mis au monde par une génération de femmes) est sur ce plan **significatif**. Mais, pour le connaître avec précision, il faut par construction attendre que les femmes soient parvenues au terme de leur vie féconde. En 1999, on ne connaît donc bien que les comportements des femmes nées au milieu des années 1950.

Or, jusqu'à cette date, la stabilité de la descendance finale est frappante. Les femmes nées en 1957 ont eu, en moyenne, 2,1 enfants à l'âge de 38 ans, soit autant que celles nées en 1950. Certes, les générations de femmes nées dans les années 30 (les mères du *baby boom*) ont mis au monde 2,6 enfants en moyenne mais, sur longue période, le *baby boom* paraît une

¹ Le seuil de remplacement des générations est en effet de 2,1 enfants par femme.

exception. Une descendance finale de 2,1 enfants par femme, telle qu'elle est jusqu'à présent observée, marque un retour au niveau de descendance des femmes nées au début du siècle.

Si un diagnostic de baisse de la fécondité était fondé, il concernerait donc les générations de femmes nées à partir des années 60. La question est de savoir si le taux de descendance finale va se maintenir ou si l'on se dirige vers des descendance plus réduites. Le niveau de l'indicateur conjoncturel de fécondité ne permet pas d'y répondre de manière certaine, car il ne peut pas prendre en compte le fait que les femmes font des enfants **plus tard**. L'âge moyen de la maternité est ainsi passé de 26,8 à 29,1 ans entre 1980 et 1996. Ce mouvement de report diminue le nombre de naissances une année donnée - et donc, l'indice conjoncturel de fécondité - mais n'a pas nécessairement d'influence sur la descendance finale des générations - les femmes peuvent avoir autant d'enfants, mais plus tard -.

Si cet effet de calendrier joue à plein, les femmes nées dans les années 60 et 70 pourraient, au bout du compte, mettre au monde autant d'enfants que leurs aînées.

Les sociologues se sont intéressés à ce report de l'âge de la maternité : il semble que la scolarisation et les difficultés d'insertion professionnelle des femmes en soient à l'origine. D'ailleurs, à la fin des années 1980, on a observé dans les pays scandinaves, où l'insertion professionnelle des femmes est devenue sensiblement plus aisée, une remontée de l'indicateur de fécondité.

De même, la reprise, certes très modérée, de la fécondité conjoncturelle dans le reste de l'Europe depuis 1996, pourrait traduire un arrêt dans l'élévation de l'âge de la maternité.

EVOLUTION DES INDICATEURS DE NATALITÉ

INDICATEUR CONJONCTUREL DE FÉCONDITÉ ⁽¹⁾	TAUX DE DESCENDANCE FINALE ⁽¹⁾
1948 : 3	Années de naissance des mères
1958 : 2,67	1930 : 2,64
1968 : 2,58	1940 : 2,41
1978 : 1,82	1950 : 2,11
1988 : 1,80	1954 : 2,12
1998 : 1,75	1957* : 2,12 *

1. Enfants par femme.

* Provisoire.

Source : INSEE - INED

3. L'allongement de la durée de vie : quel âge pour la vieillesse ?

En évoquant ici quelques aspects de l'allongement de la durée de vie, votre rapporteur souhaite mettre l'accent sur la remise en cause nécessaire des **critères** traditionnels de **perception** de la vieillesse et du vieillissement démographique.

Ce que l'on pourrait résumer par cette question : comparer une personne de 60 ans en 1999 avec une personne du même âge en 1950 a-t-il encore un sens ?

L'espérance de vie à la naissance s'est prodigieusement accrue entre 1900 et 1996 : de 43 ans à 74 ans pour les hommes, de 47 à 82 ans pour les femmes. Le gain (31 ans pour les hommes, 35 ans pour les femmes) est équivalent à l'espérance de vie totale d'un individu né à la fin du XVIII^e siècle.

Cette augmentation a été régulière tout au long du XX^e siècle (hormis les interruptions dues aux deux guerres mondiales), mais l'évolution la plus remarquable, que les démographes n'hésitent pas à qualifier de « **révolution de l'âge** », est que l'allongement de l'espérance de vie n'est plus le fait depuis trois décennies de la baisse de la mortalité au-dessous de 15 ans, mais, essentiellement, celui de la **baisse de la mortalité à plus de 60 ans**.

Entre 1972 et 1982, la baisse de la mortalité à plus de 60 ans compte pour environ 50 % des gains totaux d'espérance de vie des hommes, et pour près de 60 % (70 % pour les femmes) entre 1982 et 1992.

On est ainsi entré dans une nouvelle phase de l'évolution de l'espérance de vie, dont le moteur principal est l'évolution de la santé du « troisième âge » et, de plus en plus, du « quatrième âge ».

C'est ainsi que l'allongement de l'espérance de vie à 60 ans a accompagné de celui de l'espérance de vie à la naissance : l'espérance de vie à 60 ans est passée de 15 ans pour les hommes et 18 ans pour les femmes en 1950, à 20 ans pour les hommes et 25 ans pour les femmes en 1996, soit un gain de 5 ans pour les hommes et de 7 ans pour les femmes.

Le deuxième aspect de cette « révolution de l'âge » est que les années supplémentaires conquises sur la mort sont des années en « bonne santé », c'est-à-dire sans incapacité.

Ceci apparaît très clairement dans les travaux statistiques et épidémiologiques¹. On relève dans le tableau ci-dessous que l'**espérance de vie sans incapacité augmente**, en particulier pour les femmes.

**FRANCE : Espérances de vie à la naissance et à 65 ans,
totales et sans incapacité (en années).
Variation de 1981 à 1991.**

	1981	1991	1981-1991
HOMMES			
<i>Espérance de vie à la naissance(1)</i>	70,4	72,9	+2,5
dont :			
avec incapacité sévère.....	1,5	1,2	- 0,3
avec incapacité modérée.....	8,1	7,9	- 0,2
Espérance de vie sans incapacité(2) .	60,8	63,8	+ 3
<i>Espérance de vie à 65 ans(1)</i>	14,1	15,7	+ 1,6
dont :			
avec incapacité sévère.....	1	0,9	- 0,1
avec incapacité modérée.....	4,3	4,7	+ 0,4
Espérance de vie sans incapacité	9,8	11	+ 1,2
FEMMES			
<i>Espérance de vie à la naissance(1)</i>	78,6	81,1	+ 2,5
dont :			
avec incapacité sévère.....	2,3	2,3	0
avec incapacité modérée.....	10,4	10,3	- 0,1
Espérance de vie sans incapacité (2)	65,9	68,5	+ 2,6
<i>Espérance de vie à 65 ans(1)</i>	18,3	20,1	+ 1,8
dont :			
avec incapacité sévère.....	1,8	2	+ 0,2
avec incapacité modérée.....	6,7	6	- 0,7
Espérance de vie sans incapacité	9,8	12,1	+ 2,3

Source : INSEE / INSERM « L'espérance de vie sans incapacité augmente ». INSEE Première, octobre 1993.

¹ Voir notamment MIZRAHI André et Arié : « Etat de santé, vieillissement relatif et variable socio-démographiques : Enquête sur la santé et la protection sociale », 1988-1991 - CREDES, 1994/01.

Les évolutions qui viennent d'être décrites suscitent deux réflexions :

- à l'évidence, l'allongement de l'espérance de vie a une incidence financière directe en matière de retraite, où l'âge légal est déterminant ;

- dans la mesure où l'allongement de l'espérance de vie totale s'accompagne de celui de l'espérance de vie en bonne santé, il faut largement reconsidérer la notion de vieillesse et de vieillissement démographique.

A ce stade, puisque la question des retraites est évoquée dans le troisième chapitre, votre rapporteur insistera sur le second point.

Un sexagénaire de 1999 ne ressemble en rien à son grand-père ou à son père dans les années 1960. Non seulement en raison de son état de santé, mais aussi parce qu'il occupe une **place pivot** dans la succession des générations entre des parents pour la plupart survivants et des enfants dont l'insertion professionnelle est généralement difficile et qui donnent naissance aux premiers petits-enfants. Entre quelques soins et beaucoup d'attention aux premiers, soutien financier aux seconds grâce à leur aisance financière, et soutien éducatif des troisièmes, leur rôle, central, n'est généralement pas celui que l'on imagine pour des « vieux ».

C'est pourquoi des démographes proposent de réfléchir à de **nouveaux indicateurs de la vieillesse**¹ qui prendraient en compte l'évolution de l'espérance de vie en bonne santé.

Toutefois, on peut tout à fait opposer à ces considérations que ce qui compte dans une analyse économique du vieillissement, c'est à la fois l'évolution de la population active et celle de la charge des pensions, lesquelles résultent d'une barrière rigide, l'âge du départ à la retraite.

Mais il faut voir aussi que ces analyses sur la fragilité et la relativité de la notion de vieillissement ont des **implications directes** pour les politiques publiques :

- il est par exemple très différent d'apprécier les besoins en institutions pour personnes âgées, selon que l'on considère le nombre de personnes âgées de 75 ans et plus, comme on le fait généralement, ou celui pour lesquelles il reste effectivement dix années à vivre. Dans le premier cas, une baisse du taux d'équipement apparaîtrait, dans le second, certainement

¹ On peut se reporter sur ce point au remarquable Cahier de l'I.A.U.R.I.F. consacré à ce sujet (n° 121 « Le défi de l'âge ») et aux contributions de P. BOURDELAIS ou A. et A. MIZRAHI.

plus en adéquation avec la réalité puisque l'âge moyen d'entrée en institution est désormais plus proche de 85 ans, une amélioration¹ ;

- de même, à l'évidence, les réflexions sur l'allongement de la durée d'activité ne peuvent ignorer ces mutations.

Pour être complète, l'analyse de cette question centrale de l'allongement de la durée de vie, conduit à évoquer deux **incertitudes** :

- le vieillissement heureux n'atteint-il pas aujourd'hui sa limite ?
- profite-t-il de manière égale à l'ensemble des catégories sociales ?

La première question est objet de débats. Votre rapporteur se contentera de noter ici que l'INSEE envisage pour 2050 une espérance de vie de 90 ans pour les femmes et de 82 ans pour les hommes, soit une poursuite de l'allongement de l'espérance de vie entre 1990 et 2030 légèrement plus rapide qu'au cours de la période antérieure, plus lente par la suite (cf. tableau ci-dessous).

FRANCE. Evolution, de 1950 à 2050, de l'espérance de vie à 60 ans selon le sexe.

	Hommes	Femmes
Année	Valeur (en années)	
1950	15,36	18,36
1990	19,02	24,19
2030	24,01	29,54
2050	26,17	31,55
Période	Gain (en pour 100)	
1950-1990	+ 23,8	+ 31,8
1990-2030	+ 26,2	+ 22,1
2030-2050	+ 9,0	+ 6,8

Sources : INED et INSEE.

¹ Voir dans Cahier de l'I.A.U.R.I.F. n° 121 la contribution de P. BOURDELAIS.

Les spécialistes en gérontologie font observer qu'entre les hypothèses de l'INSEE et la longévité maximale de l'espèce humaine - que l'on fixe à 120 ans -, la marge reste importante et que, d'ici à 2050, la recherche sur le vieillissement fondamental et sa détermination génétique continuera de progresser.

On fera observer également que l'incertitude sur la poursuite du « vieillissement heureux » n'est pas que médicale : dans les pays de l'ex-URSS, l'espérance de vie a ainsi connu une chute brutale...

Sur la seconde question, ce n'est pas tant l'**inégalité sociale** devant la mort qui surprend, puisque c'est une donnée qui est connue de longue date, mais le fait qu'elle se soit **accrue** au cours des dernières décennies¹, malgré la croissance économique. L'écart entre l'espérance de vie à 35 ans d'un ouvrier non qualifié et d'un cadre est aujourd'hui de 9 ans, soit 2,5 ans de plus qu'il y a trente ans.

Ces résultats s'expliquent par des différences d'attitudes « culturelles » face à la santé : les progrès médicaux profitent d'abord à ceux qui sont les plus familiers du système de soins. Ce qui montre que nous sommes encore très loin d'une saturation des besoins en matière de santé et de consommation médicale.

B. LE VIEILLISSEMENT DÉMOGRAPHIQUE EST INÉLUCTABLE

Si votre rapporteur s'est livré ci-dessus à une esquisse de « *déconstruction* » de la notion de vieillissement, ce n'est pas pour en nier la réalité mais pour mieux la percevoir. Car le vieillissement démographique est inéluctable.

¹ Voir G. DESPLANQUES : « L'inégalité sociale devant la mort », INSEE, *Données sociales*, 1993.

1. Les projections de population

La référence en matière de projections démographiques à l'horizon 2050 est constituée par les travaux présentés par l'INSEE en 1994¹.

Celles-ci reposent sur trois hypothèses d'évolution de la fécondité :

- L'hypothèse moyenne suppose une baisse de la descendance finale des générations 1955 à 1982, qui se stabiliserait à **1,8 enfant** par femme à partir de cette dernière. Cette hypothèse pérennise dans les générations futures le retard de la fécondité aux jeunes âges observé dans les générations présentes.

- Dans l'hypothèse haute, la descendance finale est fixée à **2,1 enfants** par femme, toujours pour les générations 1982 et suivantes. La vertu de cette hypothèse réside dans sa valeur de référence : c'est le niveau de fécondité nécessaire pour qu'il y ait remplacement des générations.

- L'hypothèse basse de 1,5 enfant par femme traduit l'extension à la France du modèle de fécondité de l'ensemble des pays de l'Union européenne.

Les projections reposent par ailleurs sur l'hypothèse d'une stabilisation des flux migratoires (+ 50.000 par an) et d'une poursuite de l'allongement de l'espérance de vie.

- Le potentiel d'accroissement inhérent à la pyramide actuelle des âges est tel qu'en toute hypothèse, l'effectif total de la population continuera à croître jusqu'aux environs de 2020. A cet horizon, elle atteindra 63,5 millions dans l'hypothèse centrale (1,8 enfant par femme), soit 6,9 millions de plus qu'en 1990. Dans l'hypothèse haute (2,1 enfants par femme), le chiffre s'élèvera à 65,9 millions, soit 9,3 millions de plus qu'en 1990 ; dans l'hypothèse basse (1,5 enfant par femme), il sera seulement de 60,7 millions, soit 4,7 millions de plus.

En 2050, la France compterait entre 57 millions (hypothèse basse) et 74 millions d'habitants (hypothèse haute). Pour longtemps encore, la France restera, comparativement à ses voisins européens, un pays relativement peu peuplé.

¹ « La population de la France à l'horizon 2050 » *Q.C. DINH - Economie et Statistique*, n° 274, 1994.

- Les enfants nés en 1990 atteindront 60 ans en 2050, 65 ans en 2055. L'effectif de la **population âgée** (60 ans et plus) ne dépendant pas de la fécondité future, il est le même dans les trois projections. Il croît **plus vite que la population totale**. Cette croissance très vive n'est pas pour autant régulière.

Dans une première phase, elle sera modérée : 10,8 millions en 1990, 12,6 millions en 2005, les nouveaux sexagénaires appartenant aux générations peu nombreuses de l'avant-guerre et de la guerre. Dans une deuxième phase, avec l'arrivée à soixante ans des générations du *baby boom*, l'envolée sera très rapide : 17 millions en 2020, 21 millions en 2035.

Au-delà, la croissance de la population âgée se ralentira avec l'arrivée des générations moins nombreuses nées depuis 1974. La progression des effectifs est **d'autant plus marquée que l'on monte plus haut dans l'échelle des âges** : entre 1990 et 2050, l'effectif des 60 ans ou plus double, celui des 75 ans ou plus triple, celui des 85 ou plus quintuple.

- Quelle que soit l'hypothèse retenue en matière de fécondité, le **poids relatif de la population âgée augmente** (cf. tableau ci-après).

**EVOLUTION DU POIDS RELATIF DES PERSONNES ÂGÉES
DANS LA POPULATION TOTALE**

En % de la population totale	Proportion des plus de 60 ans			Proportion des plus de 65 ans		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
1990	19	19	19	13,9	13,4	13,9
2005	20,8	21,1	16,3	16,5	16,7	16,3
2020	26,8	28,0	25,8	20,6	21,6	19,9
2050	33,7	38,7	29,8	28,0	32,1	24,8

(1) Hypothèse de fécondité de 1,8 enfant par femme.

(2) Hypothèse de fécondité de 1,5 enfant par femme.

(3) Hypothèse de fécondité de 2,1 enfants par femme.

Si un Français sur six avait 60 ans ou plus en 1950, un siècle après, ce sera **un sur trois**. Les plus de 60 ans seront plus nombreux que les moins de 20 ans à partir des années 2015-2020, les plus de 65 ans le seront vers 2020-2030.

- La **population en âge de travailler vieillit**. Son âge moyen est aujourd'hui de 38,2 ans. Il passera à 41,6 ans en 2010 et se stabilisera ensuite à ce niveau dans la projection centrale, à 40,5 ans dans la projection haute, à 43,6 ans dans la projection basse.

La part de la population en âge de travailler évolue peu : autour de 61 % de la population totale d'ici 2010 dans la projection centrale. Ensuite, elle diminuera pour se stabiliser à hauteur de 54 % à partir de 2040.

- Sur un horizon de vingt ans, c'est sur la **population des jeunes** que pèse la plus forte **incertitude** car leur effectif dépend entièrement de l'évolution de la fécondité. Dans la plus forte des trois hypothèses, celle du remplacement des générations, le nombre des moins de 20 ans recommence à croître, et cela dès 1995. Dans l'hypothèse centrale (1,8 enfant par femme), il diminue régulièrement dès le départ des projections. Avec l'hypothèse basse, la baisse est plus rapide.

L'écart entre les deux hypothèses de fécondité à 1,5 et 1,8 atteint 10 % des effectifs de départ en 2015, 20 % en 2035, 25 % en 2050. L'incertitude que fait peser l'évolution de la fécondité sur l'avenir de la population ne peut être mieux décrite que par ces simples chiffres. L'évolution future de la **population d'âge scolaire**, par exemple, montre combien il est difficile de gérer les activités liées à une catégorie d'âge dont les effectifs peuvent varier aussi largement.

- Dans toutes les hypothèses, la **part des jeunes** dans la population totale **ne cesse de diminuer**. De 28 jeunes pour 100 habitants en 1990, leur nombre se stabilise à 25 en 2050 dans l'hypothèse haute, à 21 dans l'hypothèse centrale.

2. La fiabilité des projections démographiques

La fiabilité des projections démographiques constitue un enjeu important dans la mesure où elle détermine, par exemple, les perspectives en matière de retraites. Ainsi, le rapport CHARPIN a-t-il fait l'objet sur ce point de deux types de critiques, venues d'« horizons » très différents :

- il lui a été reproché, en premier lieu, son « *fatalisme* » quant à l'évolution de la **fécondité**¹ ;

- en second lieu, il reposerait sur des hypothèses en matière d'**immigration** prolongeant les évolutions observées sur le passé.

Pour s'en tenir à ces deux types de critiques, il convient de formuler les observations suivantes² :

- L'idée qu'une relance de la fécondité permettrait de rééquilibrer le système de retraites à partir de 2020 relève de l'évidence. Il faut cependant indiquer que, pour que le rapport entre le nombre d'actifs et le nombre de retraités retrouve son niveau actuel de 2,7, il faudrait une fécondité de **3 enfants par femme**, soit un niveau supérieur à celui du *baby boom*, un « *super baby boom* » en quelque sorte et, de surcroît, permanent.

Cela porterait à 100 millions la population française à l'horizon 2050, et 200 millions à l'horizon de la fin du siècle prochain...

Il paraît certainement plus raisonnable de réfléchir à la question des retraites, comme le fait le rapport CHARPIN, sur la base d'hypothèses démographiques plus tendancielles.

- Une modification des flux migratoires paraît plus « facile » à mettre en œuvre qu'une très forte hausse de la fécondité.

Pour ne s'en tenir sur ce point qu'à des considérations d'ordre statistique, pour maintenir le ratio actuel actifs/retraités, il faudrait environ un million d'entrées annuelles d'immigrés entre 2005 et 2010, 500.000 à un million par la suite (avec une « pause » entre 2035 et 2040 du fait du décès des générations du *baby boom* qui diminue la population retraitée).

Ces flux nécessaires sont pour mémoire très supérieurs à ceux du début des années 1970 (+ 250.000 entrées par an) ; ils porteraient la population totale de la France à plus de 100 millions en 2040, 177 millions en 2060.

Ces solutions sont évidemment irréalistes, ce qui met clairement en évidence que le vieillissement démographique résulte avant tout de l'allongement de la durée de vie.

¹ Voir « Population et Avenir », n° 642 (mars-avril 1999).

« Retraites : lumières et ombres du Rapport CHARPIN », G.F. DUMONT.

² Ces observations sont inspirées par un article de D. BLANCHET dans la Revue d'Economie financière, n° 23, 1992 : « Fiabilité des perspectives démographiques ».

Il ne paraît donc pas particulièrement utile au débat sur le vieillissement, et notamment à celui sur les retraites, de mettre en question la fiabilité des perspectives démographiques et le caractère inéluctable de l'augmentation de la proportion de la population âgée.

Les problèmes de financement des régimes de retraite ou d'assurance-maladie sont ainsi le **prix normal à payer** pour une **durée de vie plus longue**. Il y a plusieurs manières de s'acquitter de ce prix supplémentaire mais il n'est pas possible d'y échapper.

II. LES ASPECTS ÉCONOMIQUES DU VIEILLISSEMENT DÉMOGRAPHIQUE : ÉVOLUTION DE LA POPULATION ACTIVE ET DÉPENDANCE ÉCONOMIQUE DES INACTIFS

Cette partie étudie deux aspects du vieillissement qui **intéressent** directement l'**économie** : l'évolution de la **population active**, qui est le facteur déterminant de la croissance à long terme¹, et l'évolution du **taux de dépendance** des inactifs par rapport aux actifs, qui détermine les adaptations nécessaires en matière de partage du revenu national.

Après une approche qualitative du vieillissement qui caractérise la première partie de ce chapitre, les éléments présentés ci-après relèvent d'une description essentiellement quantitative. Les **adaptations** de l'économie française à ces évolutions - autrement dit leurs conséquences économiques - ne sont pas abordées (elles le seront au deuxième chapitre). Ainsi, la visée de cette présentation est-elle double :

- mettre en évidence quelques ordres de grandeur, car votre rapporteur a le sentiment que si les aspects économiques du vieillissement ne sont pas toujours clairement perçus, c'est plus en raison d'une surabondance que d'une insuffisance de statistiques ;

- montrer aussi que si le vieillissement démographique est inéluctable, de fortes **incertitudes** apparaissent dès la présentation de ses aspects économiques.

¹ Sur longue période, on considère, à partir de travaux du prix Nobel d'Economie, Robert SOLOW, que la croissance est égale au produit de l'augmentation de la population active et celui de la productivité, le capital augmentant au rythme de la croissance.

A. L'ÉVOLUTION DE LA POPULATION ACTIVE

Depuis le milieu des années 1960, la population active a augmenté de 200.000 personnes par an en moyenne. La France compte actuellement environ 27 millions d'actifs. Selon les projections à long terme élaborées par l'INSEE¹ et la DARES², ce nombre pourrait **augmenter** jusqu'à près de 28 millions vers **2006** pour **redescendre ensuite**.

Il peut paraître audacieux de prévoir les évolutions de population active à quarante ans, alors que beaucoup de ses facteurs ne sont pas connus : fécondité, immigration, comportements d'activité des différentes catégories (jeunes, femmes, personnes de plus de 55 ans).

Ces projections ne sont donc pas des prévisions, mais elles s'appuient sur des connaissances démographiques (les personnes déjà nées) ou sur des tendances à la fois lourdes et rigides (en matière de fécondité ou de comportements d'activité), et il faut leur reconnaître une certaine « solidité ».

Néanmoins, les facteurs d'**incertitudes** - démographiques ou économiques - peuvent affecter ou modifier, parfois très sensiblement, le scénario tendanciel d'évolution de la population active.

1. Le scénario tendanciel d'évolution de la population active

La population active évolue principalement sous l'effet de la démographie : chaque année, une jeune génération se présente sur le marché du travail à la fin des études alors qu'une génération ancienne part à la retraite. Les jeunes générations, nées dans les années 1970, sont beaucoup plus nombreuses que les générations anciennes, nées dans les années 1930. Cette simple succession de générations conduit la population en âge de travailler à augmenter actuellement de 167.000 personnes chaque année.

A cette cause démographique s'en ajoutent deux autres : l'évolution des **comportements d'activité** et l'**immigration**.

Chaque génération n'a pas le même comportement d'activité professionnelle que les précédentes tout au long de sa vie. Ainsi, dans la période actuelle, les femmes occupent plus souvent un emploi et restent moins souvent au foyer que celles des générations précédentes ; les jeunes poursuivent leurs études plus longtemps et se présentent, de ce fait, un peu

¹ Voir INSEE Première, n° 507, février 1997.

² Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques, du ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

plus tard sur le marché du travail ; enfin, les actifs anciens se retirent de plus en plus tôt, grâce à l'avancée de l'âge de la retraite. Par ailleurs, l'immigration est supérieure à l'émigration, de sorte que la population active est augmentée par l'apport de travailleurs immigrés.

Entre 1990 et 1995, l'ensemble de ces causes a entraîné une augmentation de 163.000 actifs chaque année : 13.000 hommes et 150.000 femmes (voir tableau ci-après). Cette augmentation va se poursuivre à ce rythme jusqu'à la fin du siècle. Puis elle se **ralentira** entre 2001 et 2005 : les générations arrivant sur le marché du travail, nées dans les années 1980, seront moins nombreuses et, surtout, les générations du *baby boom* atteindront l'âge où certaines professions prennent leur retraite.

En 2006, il y aura un plafonnement suivi d'un retournement à la baisse. Cette année-là, la première génération d'après-guerre arrivera à son soixantième anniversaire et, dès lors, les générations sortantes seront plus nombreuses que les générations entrantes.

Selon le scénario tendanciel, la population active devrait **diminuer d'environ 20.000 personnes par an pendant quelques années** puis de plus en plus vite, jusqu'à atteindre une **diminution de 70.000 personnes par an vers 2030.**

En 2040, la population active compterait 26 millions de personnes, soit le **même nombre qu'en 1993**, après avoir frôlé les 28 millions en 2006. Cependant, la composition démographique de la population active aura changé : les **femmes** en représenteront **48 % au lieu de 45 % en 1993** et les jeunes actifs de moins de 25 ans ne compteront plus que pour 7 % contre 10 % encore en 1993.

Ce scénario tendanciel retient le maintien d'une faible fécondité (1,8 enfant par femme), ainsi qu'un apport migratoire annuel de 50.000 personnes (actives ou non), dans le prolongement des deux dernières décennies.

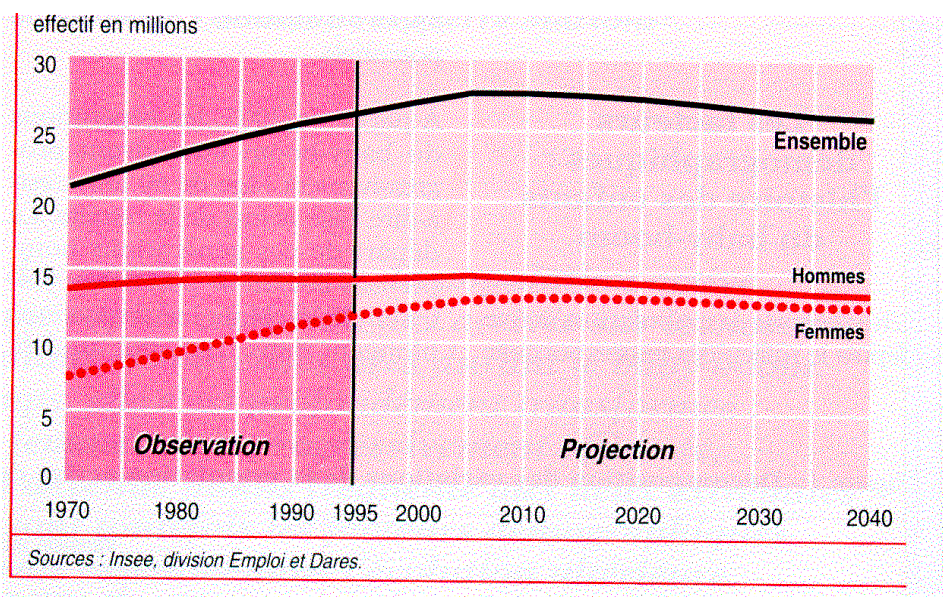
L'activité féminine continuerait sa progression. Celle des jeunes et des plus de cinquante-cinq ans continuerait de baisser durant quelques années avant de se stabiliser. Enfin, celle des hommes de trente à cinquante-quatre ans resterait stable.

ÉVOLUTION ANNUELLE DE LA POPULATION ACTIVE
(en milliers)

	Observée		Projetée (scénario tendanciel)				
	1.1.1985/ 1.1.1990	1.1.1990/ 1.1.1995	1.1.1995/ 1.1.2001	1.1.2001/ 1.1.2006	1.1.2006/ 1.1.2011	1.1.2011 1.1.2021	1.1.2021 1.1.2040
Ensemble	+ 193	+ 163	+ 165	+ 124	-20	- 41	- 67
Selon le sexe							
hommes	- 1	+ 13	+ 83	+ 27	- 42	- 34	- 38
femmes	+ 194	+ 150	+ 132	+ 97	+ 22	- 7	- 29
Selon l'âge							
15 à 24 ans ...	- 127	- 148	- 80	- 5	- 3	- 5	- 5
25 à 54 ans ...	+ 342	+ 353	+ 218	- 35	- 29	- 53	- 51
55 ans.....							
et plus	- 22	- 42	+ 27	+ 164	+ 12	+ 17	- 11

Source : Projections de population active 1995-2040, INSEE-DARES.

EVOLUTION OBSERVÉE ET PROJETÉE DE LA POPULATION ACTIVE DE 1968 À 2040



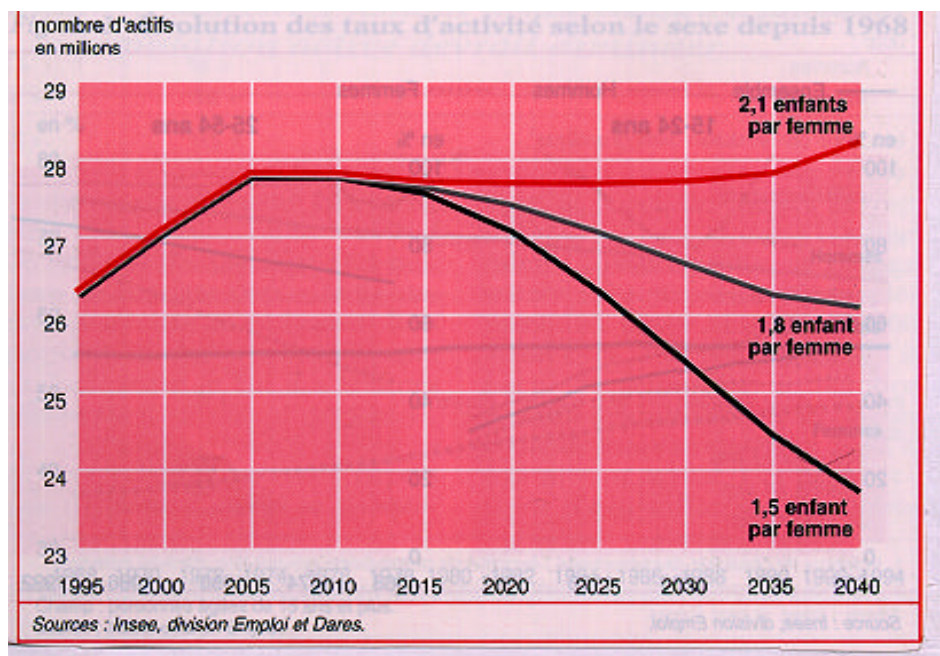
2. Les incertitudes du scénario tendanciel

a) Les incertitudes des facteurs démographiques

Au-delà de 2015, les facteurs démographiques sont difficiles à anticiper puisque les générations qui arriveront alors à l'âge de travailler ne sont pas encore nées. D'autres hypothèses de **fécondité** ou un **solde migratoire** très différent affecteraient sensiblement la projection tendancielle présentée ci-dessous.

Une fécondité élevée, remontant progressivement à 2,1 enfants par femme en 2015, **enrayerait la baisse de la population active** et susciterait même une nouvelle hausse à partir de 2035. En revanche, une poursuite de la chute de la fécondité jusqu'à 1,5 enfant par femme en 2010 accentuerait la baisse : la population active repasserait en 2040 le niveau de 1980. Ces hypothèses alternatives n'ont aucune conséquence jusqu'en 2015, mais à l'horizon 2040, elles font varier le nombre d'actifs de près de **10 % en plus ou en moins** par rapport au scénario tendanciel.

IMPACT DES HYPOTHÈSES DE FÉCONDITÉ SUR L'ÉVOLUTION PROJETÉE DE LA POPULATION ACTIVE



Le solde migratoire du scénario tendanciel pour la France correspond à un solde migratoire positif de 50.000, soit un apport annuel d'environ **30.000 actifs** (directement ou par le biais de la descendance des immigrants). Un solde migratoire nul entraînerait 1,4 million d'actifs de moins (- 5,5 %) à l'horizon 2040 par rapport au scénario tendanciel.

A l'inverse, un solde migratoire trois fois supérieur à celui de la projection tendancielle (soit + **160.000 par an** environ, contre + 50.000 dans le scénario tendanciel) permettrait de **stabiliser** la population active à son niveau de 2006.

Il convient donc d'observer que si une augmentation de l'immigration ne pourrait pas infléchir significativement la tendance au vieillissement démographique (cf. page 20), elle pourrait toutefois avoir une **incidence marquée** sur l'évolution de la population active.

b) Les comportements d'activité

Aux incertitudes démographiques s'ajoute l'incertitude sur les comportements d'activité. Le taux d'activité des hommes de 30 à 54 ans, qui a peu évolué dans le passé, peut être anticipé sans trop de risque. Il n'en est pas de même pour celui des femmes, des jeunes et des actifs les plus âgés.

- Pour les **femmes** adultes, une activité professionnelle encore plus fréquente accélérerait la convergence avec les pays scandinaves. Le taux d'activité féminin y est très élevé : 90 % entre 25 et 54 ans. Au contraire, avec la persistance d'un contexte économique peu favorable, le chômage élevé ou les faibles salaires pourraient amoindrir la présence féminine sur le marché du travail. Si on exclut la possibilité d'un retour au foyer, on peut néanmoins examiner un scénario où la hausse serait ralentie de telle sorte que les taux d'activité des femmes ne franchiraient pas la barre des 85 %. L'activité professionnelle des femmes étant élevée et s'accroissant rapidement, les **hypothèses alternatives sont étroitement limitées**.

- L'augmentation de la scolarisation, qu'elle résulte du chômage des jeunes, particulièrement élevé en France, de politiques publiques délibérées ou d'aspirations individuelles, s'est traduite par une forte baisse de l'activité des jeunes : aujourd'hui un jeune de 22 ans sur deux seulement est actif, contre deux sur trois il y a dix ans.

Le scénario tendanciel de l'INSEE et de la DARES repose sur un arrêt rapide du recul de l'activité des jeunes. On peut imaginer des variantes de stabilisation encore plus rapide de l'activité des jeunes.

Combiné à une hypothèse haute sur l'activité des femmes, l'INSEE et la DARES ont ainsi élaboré un **scénario d'activité haute** dont les effets sur l'évolution de la population active à l'horizon 2040 sont cependant **assez faibles** : + 2 % de population active par rapport au scénario central.

3. Conclusion

- **A moyen terme**, soit à l'horizon 2010, il est **acquis** que l'évolution de la population active connaîtra un **retournement** en 2006 : augmentation de l'ordre de 120.000 par an jusqu'à cette date, puis baisse de 20.000 par an par la suite.

- A un horizon plus **lointain**, l'éventail des possibles semble beaucoup plus ouvert.

Selon un scénario tendanciel, la population active baisserait de plus en plus vite jusqu'en 2040 pour retrouver à cette date son niveau de 1995.

Des **ruptures**, tant démographiques que sur les comportements d'activité pourraient toutefois sensiblement **infléchir** ces évolutions.

- On peut observer que les ruptures démographiques (fécondité ou immigration) auraient, **potentiellement**, une incidence beaucoup plus forte sur les évolutions de population active que celles sur les comportements d'activité.

Votre rapporteur considère toutefois que des hypothèses de modifications profondes des comportements d'activité, en particulier des jeunes et des personnes de plus de 55 ans, ne sont pas suffisamment **explorées**.

Chacun sait que l'économie française s'est « adaptée » de manière bien particulière à la montée du chômage, c'est-à-dire par une exclusion massive du marché du travail de ces deux catégories de la population active.

Comment ne pas imaginer que la période à venir, où l'éventualité d'une pénurie de main-d'oeuvre ne peut pas être exclue, se traduirait par une adaptation inverse ?

Dans cette hypothèse, il est en effet probable que les entreprises concourront à mettre en place des dispositifs de formation plus courts,

intensifs et **qualifiants**. La préservation, et même l'amélioration, du « capital humain » serait ainsi compatible avec une forte remontée du taux d'activité des jeunes de 16 à 25 ans.

De même, il faut avoir en mémoire que le taux d'activité des personnes de plus de 55 ans est passé en France de 71 % en 1970 à 41 % aujourd'hui, alors qu'il se situe à 64 % pour la moyenne des pays de l'OCDE.

Dans les pays les plus concernés par la baisse de la fécondité, comme l'Allemagne ou l'Italie, on observe déjà une remontée du taux d'activité des personnes âgées de plus de 55 ans.

En France, la remontée progressive du taux d'activité de cette catégorie de population, de telle sorte qu'il retrouve en 2040 son niveau de début des années 1970, se traduirait à cet horizon par **trois millions d'actifs supplémentaires** (soit 11,5 % de plus que dans les scénarios habituellement retenus).

Ceci suppose implicitement une **remontée de l'âge de la retraite**, question que votre rapporteur n'évoquera pas à ce stade. Il paraît cependant tout à fait nécessaire que les spécialistes étudient plus précisément les conséquences, sur l'évolution de la main-d'œuvre réellement disponible, de l'arrêt des politiques d'encouragement aux départs en retraite anticipée et d'une remontée du taux d'activité des 55-59 ans.

Il faut bien convenir que les perspectives d'évolution du ratio de dépendance des inactifs par rapport aux actifs, présentées ci-après, sont fortement tributaires de ces incertitudes.

B. L'ÉVOLUTION DU RATIO DE DÉPENDANCE DES INACTIFS PAR RAPPORT AUX ACTIFS

Le deuxième aspect économique du vieillissement démographique concerne l'évolution de la **charge** des inactifs sur les actifs, mesurée par le **ratio de dépendance**.

L'évolution du ratio de dépendance peut être appréciée à l'aune de critères différents. Le tableau ci-après, extrait du rapport CHARPIN, en présente cinq :

- selon un premier critère, le ratio de dépendance rapporte la population de plus de 60 ans à la population de 20 à 60 ans. On peut en déduire la mesure des problèmes de **financement des retraites** à venir.

Ainsi mesuré, le **taux de dépendance** passerait de **0,39 en 1995** à **0,53 en 2020** et **0,71 en 2040**. Autrement dit, il y aurait **7 retraités pour 10 actifs en 2040** contre **4 actuellement**.

Ce ratio de dépendance progresse de 36 % entre aujourd'hui et 2020 et de 82 % entre aujourd'hui et 2040.

- Les quatre autres indicateurs présentés dans le tableau ci-dessous prennent en compte l'idée selon laquelle la baisse probable du nombre d'enfants, ainsi que celle du nombre de chômeurs, pourraient alléger la charge pesant sur la population au travail. Ces indicateurs renvoient ainsi à une problématique plus large que celle des retraites, de **partage du revenu national** entre actifs et inactifs.

Si l'on rapporte l'ensemble de la population inoccupée, c'est-à-dire en incluant les chômeurs et en considérant que les enfants pèsent pour la moitié des adultes dans la consommation, ce ratio de **dépendance élargie** serait stable à l'horizon 2020 et progresserait de 11,6 % à l'horizon 2040 (contre 82 % pour le ratio de dépendance strict plus de 60 ans/20-60 ans).

Le rapport CHARPIN insiste sur la très forte progression du ratio de dépendance calculé selon le premier critère (plus de 60 ans / 20-60 ans), ce qui est logique dans une analyse des perspectives financières des régimes de retraite.

Dans une analyse plus large des conséquences économiques du vieillissement, l'évolution beaucoup moins « défavorable » du ratio de dépendance élargie mérite néanmoins d'être soulignée.

EVOLUTION DES RATIOS DE DÉPENDANCE

	1995	2005	2010	2020	2030	2040
1. + 60 ans / 20 - 60 ans	0,39	0,40	0,43	0,53	0,64	0,71
2. - 20 ans et + 60 ans/20-60 ans	0,87	0,86	0,91	1,00	1,12	1,19
3. - 20 ans pondérés ⁽¹⁾ et + 60 ans / 20-59 ans	0,63	0,63	0,68	0,78	0,89	0,96
4. Population inoccupée ⁽²⁾ / population occupée	1,63	1,47	1,40	1,52	1,64	1,73
5. Population inoccupée pondérée ^{(1) (2)} / population occupée	1,29	1,17	1,11	1,23	1,36	1,44

1. Pour tenir compte du fait que les enfants pèsent environ la moitié des adultes dans la consommation, l'effectif des moins de 20 ans a été pondéré par 0,5.
2. Y compris chômeurs. On a fait l'hypothèse d'un taux de chômage de 6 % à partir de 2005. On suppose que le « stock » de préretraités et de chômeurs dispensés de recherche d'emploi est résorbé en 2005.

Source : Rapport du Commissariat Général du Plan : « L'avenir de nos retraites ».

Votre rapporteur regrette par ailleurs que le ratio privilégié par le Commissariat Général du Plan (plus de 60 ans/20-60 ans) ne permette pas de **mesurer l'incidence d'une baisse du chômage**. S'il est en effet discutable de mettre sur le même plan la charge des jeunes actifs et celle des retraités, en raison des engagements financiers des actifs à l'égard des retraités, il n'est pas choquant de considérer que les ressources publiques dégagées par la baisse du nombre de chômeurs pourraient être **affectées** au financement des retraites.

Le Conseil Economique et Social, dans un rapport récent sur « *Les perspectives socio-démographiques à l'horizon 2020-2040* »¹, propose ainsi diverses projections d'un taux de dépendance différent de celui mis en exergue par le rapport CHARPIN, rapportant le nombre de retraités à la population occupée (hors chômeurs). Cet indicateur permet ainsi de mettre en évidence l'impact des évolutions macroéconomiques et d'une forte baisse du taux de chômage (jusqu'à 3 %). Dans le scénario le plus favorable, le taux de dépendance des retraités par rapport à la population occupée n'augmente que de 64 % à l'horizon 2040 (contre 82 % pour le ratio de dépendance strict présenté dans le rapport CHARPIN).

*

* *

¹ J.O. du 29 octobre 1999.

Si le mouvement de fond, c'est-à-dire celui d'un accroissement de la charge des retraites pesant sur les actifs, est inéluctable, des évolutions susceptibles de freiner cet accroissement sont néanmoins à prendre en compte. Elles ne joueraient certes qu'à la marge : mais la « marge », dans ce domaine, est tout à fait essentielle. Ce n'est pas une solution unique qui permettra de résoudre la question du financement des régimes de retraite, mais un ensemble de mesures et d'adaptations de natures très différentes : l'augmentation de l'activité des jeunes ou des plus de 55 ans, la baisse du chômage, l'immigration ou la hausse de la fécondité en font partie.

CHAPITRE II

L'AUGMENTATION DU NIVEAU DE VIE DANS UNE SOCIÉTÉ VIEILLISSANTE : LES LIENS INCERTAINS ENTRE DÉMOGRAPHIE ET CROISSANCE

Comme votre rapporteur l'indiquait en introduction, lorsqu'on s'intéresse à la question du vieillissement et à ses implications économiques, il est difficile d'échapper à une vision *a priori* **négative**.

En effet, un grand nombre de comportements économiques paraissent, **au niveau individuel**, liés à l'âge. On s'attend donc à ce que le vieillissement modifie l'importance moyenne de ce phénomène dans la population totale : si l'on considère par exemple que la productivité ou l'aptitude à l'innovation déclinent avec l'âge, il faut s'attendre à ce qu'une population vieillissante soit moins productive et moins innovante. On peut citer bien d'autres domaines où le vieillissement pourrait avoir des effets de nature économique : la consommation, l'investissement en logements, l'épargne ou la dépense de santé. En outre, dans cette approche individuelle du vieillissement, ces effets sont supposés peser négativement sur la croissance.

C'est cette présentation pessimiste des conséquences du vieillissement que l'on retrouve dans beaucoup d'analyses, par ailleurs de grande qualité¹.

Pourtant, dès qu'il s'agit de les quantifier, ces effets du vieillissement démographique, à l'exception de l'incidence sur les régimes de retraite qui n'est pas discutable, apparaissent **minimes** et parfois négligeables. Tout au moins est-ce l'enseignement que votre rapporteur a pu tirer des auditions d'économistes auxquelles il a procédé.

Si ces résultats surprennent, cela s'explique d'abord par le biais qui nous pousse à considérer, individuellement, que la société vieillit au rythme de notre propre vieillissement, alors que même dans les scénarios de fort vieillissement, la population continue à se renouveler par la base dans des proportions importantes.

¹ L'étude réalisée par Charles de GRANRUT, Hugues de JOUVENEL et Alain PARANT : « Vers une prospective des retraites en France à l'horizon 2030 » (*Travaux et recherches de prospective n° 9, octobre 1998*) en est un exemple.

Mais le principal facteur qui limite le rôle du vieillissement purement démographique est le caractère relatif de la notion d'âge lorsqu'on se situe en longue période. De même que l'on ne peut comparer, sur le plan social ou de l'autonomie, une personne de 65 ans aujourd'hui avec une personne de 65 ans il y a trente ans, les comportements économiques de cette catégorie de population ont également beaucoup évolué. Ceci est particulièrement évident en matière d'épargne et de consommation.

En outre, on tend souvent à confondre des effets de **générations** avec des effets d'âge. Par exemple, la demande de soins médicaux croît à tous les âges avec l'augmentation du niveau de vie.

La **première partie** de ce chapitre présentera les scénarios macroéconomiques à long terme, tels qu'on peut les élaborer à partir de nos connaissances actuelles. La **deuxième partie** tentera d'évaluer dans quelle mesure le vieillissement pourrait affecter les évolutions macroéconomiques.

Il s'agira moins de discuter des effets négatifs du vieillissement que de mettre en évidence, à l'opposé de ce fatalisme, les solutions qui, en lien avec le vieillissement, pourraient nous permettre de **préserver** ou d'augmenter le **niveau de vie**.

La **troisième partie** sera consacrée à l'incidence du vieillissement sur les dépenses de santé ou la dépendance, puisque ces deux aspects sont souvent mis en avant, après les retraites, comme facteurs d'accroissement des dépenses publiques.

I. LES SCÉNARIOS MACROÉCONOMIQUES À LONG TERME

Il va de soi qu'élaborer des scénarios macroéconomiques à l'horizon 2040 n'est pas un exercice aisé. Les économistes ont suffisamment de difficultés pour prévoir le court terme pour que l'on comprenne combien ils sont démunis pour le faire à un horizon aussi lointain.

Aussi **aléatoire** soit-elle, cette étape est pourtant **nécessaire** lorsqu'on réfléchit aux liens entre vieillissement et croissance, et même indispensable dès lors que l'on cherche à imaginer des solutions en matière de retraites.

A. UN SCÉNARIO DE RÉFÉRENCE

C'est pourquoi la Commission de concertation sur les retraites, présidée par le Commissaire au Plan, M. Jean-Michel CHARPIN, a demandé à la Direction de la Prévision du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie d'élaborer un scénario macroéconomique de référence.

Avant d'en présenter les principaux résultats, il convient de décrire la méthode qui a présidé à sa réalisation, ne serait-ce que pour mettre en lumière les principaux aléas.

- A long terme, la croissance potentielle dépend de deux facteurs :

- l'évolution des ressources en main-d'œuvre qui dépend de la **population active**¹ et du taux de chômage d'équilibre² ;

- la progression de la **productivité globale des facteurs**, c'est-à-dire la part de la croissance économique qui n'est pas imputable à l'augmentation des facteurs de production (capital et travail) et qui résulte du progrès technique. C'est ce rythme de croissance de la productivité globale des facteurs qui détermine, à long terme, le rythme de croissance de la **productivité du travail**.

Ces déterminants de la croissance à long terme constituent ce que les économistes qualifient de « *modèle néoclassique de croissance* », issu des travaux du prix Nobel d'économie, Robert SOLOW.

Le plus fondamental, dès lors qu'on raisonne à long terme, est l'évolution de la productivité du travail. Celle-ci est en quelque sorte, en termes de « bien être » et de niveau de vie, ce qui nous sépare de l'avenir et de nos successeurs. Le pouvoir d'achat des salariés évolue en effet comme la productivité du travail³, laquelle est le déterminant exclusif de la progression du niveau de vie.

Or, les économistes n'ont d'autre certitude sur les évolutions à venir de la productivité que son évolution passée... En effet, rien ne permet d'affirmer que le ralentissement récent de la productivité en France pourrait se prolonger durablement ou qu'à l'inverse, les nouvelles technologies seraient

¹ Il s'agit plus précisément de la population active tendancielle.

² C'est-à-dire le taux de chômage compatible avec une croissance non inflationniste.

³ En effet, on considère généralement qu'à long terme, le partage de la valeur ajoutée entre salaires et profits est stable, ce qui signifie que la masse salariale (soit le salaire par tête x le nombre de salariés) augmente comme le PIB (soit la productivité par tête x le nombre de salariés).

porteuses de gains de productivité importants, l'exemple des Etats-Unis, où le développement des nouvelles technologies est très avancé, n'étant pas très éclairant sur ce point¹.

Aussi les hypothèses d'évolution à long terme de la productivité globale des facteurs se contentent-elles de prolonger les évolutions de longue période, soit + 1,25 % par an, ce qui signifie en termes de productivité de travail une augmentation de 1,7 % par an.

Pour avoir un aperçu du poids de l'incertitude sur l'évolution à long terme de la productivité, il faut avoir en mémoire que **0,5 point** de productivité du travail par an, en plus ou en moins, se traduit à l'horizon 2040 par un niveau de salaire plus ou moins élevé de **22 %**. Il est donc assez clair que l'évolution de la productivité est déterminante dans l'appréciation de la capacité des salariés à « absorber » le choc des retraites, mais c'est un point sur lequel votre rapporteur reviendra dans le troisième chapitre consacré aux retraites.

Par ailleurs, l'évolution des **ressources en main-d'œuvre** résulte des projections de **population active** présentées dans le premier chapitre, d'une part ; d'une évaluation du **taux de chômage d'équilibre** à long terme, c'est-à-dire du taux de chômage compatible avec une croissance non inflationniste, d'autre part. Celui-ci est évalué par la Direction de la Prévision à 9 % ou, autrement dit, dans le scénario à long terme de référence, le **taux de chômage converge vers sa valeur d'équilibre, telle qu'elle est estimée aujourd'hui, soit de l'ordre de 9 %**.

Ce chiffre peut évidemment surprendre dans un contexte où l'on parle plus du retour au plein-emploi à l'horizon 2010, en raison du ralentissement attendu de la population active, que de stabilisation du taux de chômage à 9 %. Ce point suscite évidemment des controverses théoriques que votre rapporteur évoquera plus loin.

- Les **résultats** de ce scénario sont décrits dans le tableau ci-dessous.

On peut ainsi observer que sous l'effet de la baisse de la population active, la croissance, dynamique jusqu'en 2004 (+ 2,6 % par an), baisse ensuite régulièrement (+ 1,8 % par an jusqu'en 2010, 1,6 % par an jusqu'en 2015, puis 1,5 % par an jusqu'en 2040).

¹ Voir Rapport d'information, présenté au nom de la Délégation pour la Planification, par M. Joël BOURDIN, n° 71, 1999-2000, page 17 et suivantes.

PROJECTIONS DU SCÉNARIO CENTRAL

	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2040
Croissance population active (% par an) (a)	0,5	0,6	0,1	- 0,1	- 0,2
Taux de chômage (moyenne)	11,8	9,9	9,0	9,0	9,0
Variation du taux de chômage (% par an)(b)	- 0,2	- 0,5	0	0	0
Croissance emploi (% par an) (d) = (a)-(b)	0,7	1,1	0,1	- 0,1	- 0,2
Croissance de la PGF (% par an) (e)	1	1,1	1 ¼	1 ¼	1 ¼
Part des salaires dans la valeur ajoutée (f)	0,71	0,73	0,73	0,73	0,73
Croissance de la productivité du travail (% par an) (g) = (e) (f)	1,4	1,5	1,7	1,7	1,7
Croissance du PIB (% par an) (g)+(d)	2,1	2,6	1,8	1,6	1,5
Croissance masse salariale réelle (% par an)	2,4	2,6	1,8	1,6	1,5

Source : Direction de la Prévision pour la Commission de concertation sur les retraites

B. DES SCÉNARIOS ALTERNATIFS

Dans le but d'illustrer le poids des différentes hypothèses dans les évolutions macroéconomiques à long terme, la Direction de la Prévision a élaboré des scénarios alternatifs.

On en présentera ci-après le scénario le plus favorable :

- Les hypothèses de ce scénario « optimiste » sont les suivantes :
 - la productivité globale des facteurs augmente de 2 % par an (contre 1,25 % par an dans le scénario de référence), soit un taux de croissance encore inférieur de moitié à celui des « Trente Glorieuses », et la productivité du travail augmente de 2,7 % par an ;
 - le taux de chômage d'équilibre à long terme est de 6 % (contre 9 % dans le scénario de référence) ;
 - le taux d'activité des jeunes ou des plus de 55 ans augmente en relation avec la baisse du chômage.

Ceci correspond à l'hypothèse dans laquelle la raréfaction de l'offre de travail conduit à supprimer tous les dispositifs de départ anticipé à la retraite pour les plus âgés ou à stopper le processus d'allongement des études pour les plus jeunes.

On observera que ces hypothèses, certes plus favorables que dans le scénario de référence, ne sont pas néanmoins **irréalistes**.

Le **tableau** ci-dessous décrit les évolutions macroéconomiques résultant de ces hypothèses favorables.

PROJECTION DANS LE SCÉNARIO LE PLUS FAVORABLE

	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2040
Croissance population active tendancielle	0,5	0,6	0,1	- 0,1	- 0,2
Croissance population active (% par an) (a)	0,5	0,9	0,5	- 0,1	- 0,2
Taux de chômage (moyenne)	11,8	10	8	6	6
Variation du taux de chômage (% par an)(b)	- 0,2	- 0,4	- 0,6	0	0
Croissance emploi (% par an) (d) = (a)-(b)	0,7	1,3	1,1	- 0,1	- 0,2
Croissance de la PGF (% par an) (e)	1	1,5	2	2	2
Part des salaires dans la valeur ajoutée (f)	0,71	0,73	0,73	0,73	0,73
Croissance de la productivité du travail (% par an) (g) = (e) (f)	1,4	2,0	2,7	2,7	2,7
Croissance du PIB (% par an) (g)+(d)	2,1	3,3	3,8	2,6	2,5
Croissance masse salariale réelle (% par an)	2,4	3,3	3,8	2,6	2,5

Source : Direction de la Prévision pour la Commission de concertation sur les retraites

L'enseignement essentiel est que la croissance à l'horizon 2040 y est de 2,8 % par an, contre 1,7 % par an dans le scénario de référence.

A l'horizon 2040, la **masse salariale**, qui sert d'assiette aux cotisations sociales et évolue comme le PIB serait ainsi supérieure de **55 %** dans le scénario favorable à celle qui résulte du scénario central. Ce simple chiffre suffit à donner une idée de l'ampleur des incertitudes macroéconomiques de long terme et de l'impossibilité de ne pas en tenir compte dans l'analyse des perspectives financières des régimes de retraite.

En outre, comme le montrent d'autres travaux de la Direction de la Prévision, parmi ces hypothèses favorables, c'est celle sur l'évolution à long terme de la **productivité qui est déterminante**, celles concernant la population active ou le chômage ayant une incidence à long terme beaucoup plus modeste.

C'est pourquoi votre rapporteur abordera cette question en priorité dans la deuxième partie.

II. INCIDENCES DU VIEILLISSEMENT DÉMOGRAPHIQUE SUR QUELQUES VARIABLES ÉCONOMIQUES

On indiquera d'emblée que trois questions en lien avec les évolutions démographiques seront évoquées dans cette partie - la productivité, le marché du travail et l'épargne -, pour mieux souligner qu'une autre question en a été délibérément écartée : elle porte sur l'incidence du vieillissement sur les structures de **consommation**.

Ceci obéit à une raison très simple : les structures par âge n'ont qu'un très faible impact sur la **répartition**¹ de la consommation entre ses principaux postes, c'est du moins le résultat qui apparaît dans tous les travaux qui ont été menés sur ce sujet.

On observe certes quelques effets du vieillissement à un niveau de détail très fin (par exemple sur les dépenses liées à la dépendance), mais celles-ci sont néanmoins du second ordre.

Enfin, concernant l'investissement en **logement**, les analyses économétriques montrent que le facteur démographique aurait contribué pour **moitié** à l'augmentation du logement sur la période 1945-1975. On pourrait en déduire que l'évolution démographique aurait, au cours des prochaines années, un effet inverse et se traduirait par une baisse sensible de la demande de logements. Ce n'est pourtant pas ce qu'anticipent généralement les spécialistes de ce secteur : le vieillissement et les besoins de renouvellement du parc immobilier ainsi que les déplacements géographiques de population, mis en évidence par le dernier recensement, qui se traduisent par une augmentation de la demande de logements dans les régions du Sud ou de la façade atlantique,

¹ L'impact sur le **niveau** de la consommation est directement lié aux relations entre vieillissement et épargne qui sont analysées page 47.

sont autant d'éléments qui pourraient dynamiser le secteur, dans des proportions au moins égales à l'effet direct du vieillissement démographique.

A. VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION AU TRAVAIL ET PRODUCTIVITÉ

Deux aspects du vieillissement démographique - la baisse du nombre de personnes au travail et l'augmentation de l'âge moyen de la population au travail - pourraient avoir une incidence sur l'évolution à long terme de la productivité.

La baisse du nombre de personnes au travail soulève une question de nature **macroéconomique** : comment augmenter la **production par tête** afin de préserver la progression du niveau de vie ?

L'augmentation de l'âge moyen de la population au travail pose un problème de nature plus **microéconomique** : comment faire en sorte que l'élévation de l'âge des salariés n'ait pas d'incidence négative sur l'efficacité de la production ?

1. L'approche macroéconomique

Comme le montrent les scénarios macroéconomiques à long terme élaborés par la Direction de la Prévision, les économistes n'ont d'autre référence, pour évaluer l'évolution à long terme de la productivité que son **évolution passée**.

Même l'exemple des Etats-Unis, dont la croissance élevée et non inflationniste au cours des cinq dernières années serait, selon certains, la preuve qu'un nouveau paradigme économique se serait installé ou qu'une troisième révolution industrielle, basée sur les nouvelles technologies de l'information, serait engagée, n'apporte finalement **aucune certitude** sur ce plan.

Il est toutefois une hypothèse qui ne doit pas être négligée. La baisse de la population active, au tournant de 2006, pourrait se traduire dans un premier temps par une **augmentation de la part du capital dans la production** afin de compenser la baisse de la main-d'œuvre disponible. Ceci aurait des effets bénéfiques sur la productivité et donc, sur la croissance.

Le ralentissement de la croissance totale pourrait donc être moins important que ne le suggérerait la seule baisse de la population active.

Quoi qu'il en soit, ces considérations montrent bien que c'est un **renversement des priorités** de la politique économique qui devra être opéré avec le vieillissement démographique.

Tant que la main-d'œuvre disponible a excédé l'offre d'emploi, tous les dispositifs de la politique active de l'emploi ont poursuivi un **enrichissement du contenu en emplois de la croissance**, c'est-à-dire un ralentissement de la productivité du travail, grâce en particulier à la baisse des charges sociales ou à la réduction de la durée du travail (temps partiel, 35 heures aujourd'hui). Cette politique a commencé à porter ses fruits depuis le milieu des années 90, comme le montre la très forte progression de l'emploi en France depuis 1997.

Avec le retournement démographique de 2006, va devoir s'opérer une réorientation de la politique économique : son objectif sera de favoriser l'investissement et l'augmentation du capital productif par tête, donc *in fine* la productivité du travail.

A cet égard, des économistes¹ insistent sur les gisements de productivité qui existent dans un secteur dont le vieillissement démographique est précisément un facteur de développement : les **services à la personne**.

Des progrès techniques permettant d'abaisser le prix de ces services, comme à une époque les progrès techniques ont permis d'abaisser le prix de l'automobile et de déployer ainsi une demande et une production élevées, se traduiraient par une forte croissance de ce secteur et par des salaires plus élevés qu'aux Etats-Unis, où ce secteur s'est certes fortement développé, mais avec une productivité et des salaires très faibles.

2. L'approche microéconomique

Une population plus âgée est-elle moins productive ?

Tous les économistes consultés par votre rapporteur considèrent qu'il n'y a pas de réponse claire à cette question, ce que confirment par ailleurs les travaux théoriques.

Si l'on regarde par exemple l'analyse que conduit l'OCDE sur le lien entre vieillissement et productivité, on peut voir que le remplacement de travailleurs âgés par des jeunes moins expérimentés au moment du départ à la

¹ Voir notamment l'intervention de Mme Michèle DEBONNEUIL, Chef du Service économique du Commissariat Général du Plan, lors du Colloque de réflexion économique organisé par la Délégation pour la Planification le 16 juin 1999 : Rapport d'information Sénat n° 466 - 1998-1998, pages 7 et suivantes.

retraite des générations du *baby boom* pourrait entraîner une chute de la productivité, mais qu'elle serait compensée en même temps par l'élévation du niveau de qualification des nouveaux salariés¹.

Ainsi que le déclarait à votre rapporteur M. Didier BLANCHET, économiste et spécialiste de la question du vieillissement démographique, « *il faut renverser la charge de la preuve* », autrement dit que ceux qui considèrent que le vieillissement aura des effets négatifs sur la productivité parviennent à le démontrer.

Votre rapporteur considère ainsi qu'il faut reformuler la question de départ sur les liens entre vieillissement et productivité : à quelles conditions les déficiences qui viennent avec l'âge sont-elles moins pénalisantes, et à quelles conditions les atouts de l'âge (l'expérience) peuvent-ils être valorisés ?

Ce sont ces questions qu'étudie le Centre de Recherches et d'Etudes sur l'Age et les Populations au Travail (CREAPT), groupement d'intérêt public regroupant des administrations (ministère de l'Emploi, ministère de la Recherche), des Universités et des entreprises.

Votre rapporteur a pu avoir avec son Directeur, M. Serge VOLKOFF un entretien tout à fait instructif dont il a pu tirer les conclusions suivantes :

- Le changement démographique que constitue l'augmentation du nombre de quinquagénaires et des quadragénaires dans les entreprises peut modifier toute une série de dispositifs : le travail de nuit (à partir de 40 ans, on préfère passer en horaires de jour), le travail répétitif (jusqu'à présent ce problème se résolvait par le passage à la maîtrise de travailleurs plus âgés ou... par le mariage des femmes - cf. le textile dans le Nord), les nouvelles technologies (notre pays a fonctionné davantage que d'autres sur le principe « A poste moderne, jeune salarié »).

Dès lors, comment adapter ces processus de production pour qu'ils soient « vivables » pour les salariés de plus de 40 ou 50 ans ?

La réponse dépend d'abord de l'attitude des employeurs : ceux-ci sont moins négatifs face au vieillissement qu'on ne le croit généralement. Cependant, pour d'autres employeurs (dans l'automobile par exemple), ce phénomène est perçu comme revêtant une extrême gravité : ainsi cherchent-ils à recourir massivement aux préretraites, mais ils savent aussi que cela ne les

¹ On pourrait ajouter que l'OCDE étudie là en réalité les effets du « rajeunissement » démographique.....

prémunira pas contre le mouvement massif de vieillissement au travail (l'arrivée en nombre des 45-55 ans).

Il faut par ailleurs faire de l'amélioration des conditions de travail une stratégie délibérée, d'autant plus que notre pays se caractérise par une prise en considération des conditions de travail très inférieures à celle des pays d'Europe du Nord (les critères de pénibilité de travail y ressemblent plus à ceux des pays du Sud de l'Europe).

La réponse à la question de l'incidence du vieillissement sur la productivité est donc qu'elle dépend de la possibilité de ne pas solliciter de manière extrême les capacités de travail et les capacités mentales de base.

L'enjeu, en termes macroéconomiques, est lié aux stratégies d'organisation du travail qui seront mises en place : or, aujourd'hui, les indicateurs de performance dans les entreprises ne savent pas intégrer ces éléments. Il faut donc les construire.

Les agents de maîtrise devraient être plus sollicités pour exprimer leur avis sur cette question, car ils sont à même d'évaluer le comportement des plus âgés au travail.

En matière d'utilisation de l'informatique, la formation doit favoriser la confiance des plus âgés, la dimension « méta-cognitive » (« je pense que je sais »). Les PME sont, de ce point de vue, avantagées dans la mesure où le décideur connaît bien le terrain et peut favoriser l'adaptation des salariés aux nouveaux outils.

- Toutes les expériences de retraites progressives à **temps partiel** sont très positives, et perçues comme telles par les salariés (à la question près du revenu...).

Mais la **réduction du temps de travail** doit se faire dans des conditions satisfaisantes d'aménagements d'horaires : le CREAPT a pu observer l'expérience d'une verrerie dans l'Est de la France, où le travail pour les salariés en retraite progressive est organisé en binômes (15 jours de travail dans le mois pour chaque élément du binôme, avec trois nuits de travail en fin de période pour pouvoir se reposer après ; de plus, le binôme est composé de gens d'un même village, pour pouvoir maintenir l'information, éviter une coupure trop marquée).

La réduction du temps de travail permet, en outre, de soulager une fatigue, d'engager une formation, de créer une nouvelle fonction, dans le cadre d'un temps partiel, qui ne serait pas rentable à plein temps (cf. les conducteurs d'autobus de la RATP âgés, affectés à des tâches de surveillance et de sécurité, à la fois efficaces et satisfaits de leur travail). De même, dans

certaines entreprises, des ouvriers de 55 ans sont nommés au service de prévention des accidents du travail : ils s'acquittent de cette mission avec une compétence remarquable (car ils connaissent les « incidents » passés, c'est-à-dire les accidents évités).

- Les entreprises se préparent au défi du vieillissement de manières très diverses, y compris en interne. Ainsi certaines d'entre elles sont-elles prises dans une contradiction entre l'encouragement au départ des travailleurs âgés et la volonté de se préparer au vieillissement : celle-ci se heurte en effet au souci de ne pas se couper des dispositifs de préretraites.

- Sur la question du recul de l'âge de la retraite, le CREAPT considère qu'il est tout à fait essentiel de tenir compte de la diversité des situations :

- dans 5 ou 10 ans, il y aura des fractions de travailleurs pour lesquels il sera très important de partir tôt : ils auront connu des travaux pénibles, le travail de nuit, les flux tendus, le contact avec l'amiante ;

- pour d'autres secteurs, l'hypothèse de sexagénaires nombreux dans l'appareil de production ne pose véritablement pas de problèmes économiques.

Pour conclure, votre rapporteur estime que la réponse à la question de l'incidence du vieillissement sur l'efficacité de la production est conditionnelle.

Chaque fois que l'expérience et l'anticipation sont valorisées, la mise en place de nouveaux outils (informatiques surtout) a un effet positif sur la productivité.

Ainsi, dans la sidérurgie, la pyramide des âges est-elle concentrée sur les 36-50 ans : on y trouvera 70 % de quinquagénaires en 2001. Pourtant, c'est un secteur qui ne connaît aucun choc négatif sur la productivité, car il a su s'adapter et valoriser les atouts de l'expérience.

B. BAISSÉ DE LA POPULATION ACTIVE ET MARCHÉ DU TRAVAIL

Si l'on en croit « l'air du temps », la baisse en cours du nombre de chômeurs devrait se prolonger pendant les dix prochaines années, pour ramener à cet horizon l'économie française au plein-emploi. A une période de croissance et de créations d'emplois succéderait en effet, à partir de 2006, une période de baisse de la population active qui devrait se traduire par la poursuite de la diminution du nombre de chômeurs.

Ce pronostic, qui relève d'une intuition assez largement partagée, est-il validé par les **travaux empiriques** ou par la **théorie** ?

Les premiers ne montrent aucun résultat général quant à l'effet des variables démographiques sur l'emploi. L'augmentation du chômage en France s'est ainsi produite à partir du milieu des années 1970, alors que l'augmentation de la population active est bien antérieure. De même, il n'existe pas de corrélation nette entre population active et chômage dans les autres pays développés. Cette absence de relation empirique entre chômage et évolution démographique suffit à interdire de considérer comme une certitude que le ralentissement ou l'inversion de la croissance de la population active vont se traduire par une réduction du chômage.

Par ailleurs, l'évolution favorable du chômage au cours des derniers mois tend à faire oublier l'existence d'un important « réservoir » de main-d'œuvre partiellement occupée ou inoccupée qui n'apparaît pas dans les chiffres « officiels » du chômage.

En septembre 1999, 448.600 personnes à la recherche d'un emploi à temps partiel, 167.500 personnes à la recherche d'un emploi à durée déterminée et 640.600 demandeurs d'emploi ayant travaillé plus de 78 heures dans le mois précédent ne figuraient pas dans la « catégorie 1 » des demandeurs d'emploi qui constitue la statistique officielle présentée chaque mois par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité. De même, un nombre important de chômeurs **découragés** ne recherchent plus d'emploi, moins par volonté de ne pas travailler qu'en raison de l'état du marché du travail.

Sur un plan plus théorique, l'impact que pourrait avoir sur le chômage la baisse de la population active à partir de 2006 dépend de l'analyse du marché du travail que l'on privilégie.

Si l'on considère que le chômage en France est imputable à une **croissance insuffisante** au regard de l'augmentation de la population active, il est probable que la baisse de la population active entraînera celle du chômage.

Si l'on croit au contraire que le niveau du chômage est lié à des problèmes **structurels** d'inadéquation entre l'offre et la demande de travail (coût du travail, inemployabilité de nombreux travailleurs, rigidités, etc.), le taux de chômage « naturel » ne serait pas, en France, très éloigné de son niveau effectif. Comme cela a déjà été indiqué, la Direction de la Prévision évalue ainsi à 9 % le chômage structurel.

Dans ce cadre d'analyse, ce n'est pas parce que la taille du marché du travail se réduira (en raison de la baisse de la population active) que les problèmes structurels qui expliqueraient une bonne part du chômage disparaîtraient. Ce serait même plutôt le contraire si la baisse de la population

active s'accompagne de transferts en faveur des retraites et d'une hausse des cotisations sociales, ce qui contribue à renforcer ces problèmes structurels. Ce double mouvement a d'ailleurs été organisé en France au cours des années 1980, avec les incitations massives aux départs en **retraite anticipée, sans effet apparent** sur le chômage.

Concernant enfin l'impact de la baisse de la population active sur le niveau du chômage structurel, une thèse courante¹ est qu'il est plus difficile de diminuer ce type de chômage lorsque la population est stationnaire ou décroît que lorsqu'elle augmente. Les réallocations de main-d'œuvre entre secteurs destructeurs d'emploi et secteurs créateurs d'emploi sont en effet plus faciles lorsqu'elles se font par l'orientation des nouveaux entrants vers les secteurs créateurs d'emploi que lorsqu'elles doivent se faire par reconversion des travailleurs déjà en place.

Pour être le plus complet sur cette question du chômage à long terme, en lien avec les évolutions démographiques, puisqu'elle est tout à fait déterminante dans l'analyse des retraites et des propositions de l'allongement de la durée d'activité, votre rapporteur doit faire part de deux réflexions qui lui ont été soumises par les experts qu'il a consultés :

- il est tout d'abord impossible de ne pas prendre en considération l'impact éventuel des départs massifs à la retraite au cours de la période 2005-2010 sur les **restructurations** dans les grandes entreprises et, ainsi, sur le volume global d'emplois ;

- par ailleurs, dans la mesure où les évolutions individuelles des **salaires** résultent d'**effets d'ancienneté**, le vieillissement dans les entreprises pourrait se traduire par une pression sur l'équilibre de leurs comptes. La solution directe serait une remise en cause des règles d'ancienneté. Mais un autre ajustement serait plus lourd de conséquences : si les travailleurs âgés pèsent sur les comptes des entreprises, les normes financières de plus en plus fortes qui pèsent sur elles les conduiront à pousser de plus en plus tôt vers l'inactivité cette catégorie de travailleurs. Au-delà de la question du niveau global du chômage, c'est ainsi celle du **chômage des travailleurs âgés** qui est posée. Ainsi devine-t-on, pour des sociétés vieillissantes, la contradiction d'une situation où, pour des raisons d'équilibre financier des régimes de retraite, il serait demandé aux salariés de cotiser de plus en plus longtemps, alors que pour des raisons démographiques et économiques, les entreprises chercheraient à les écarter de plus en plus tôt.

¹ Défendue notamment par Alfred SAUVY.

C. VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION ET ÉPARGNE

1. Vieillessement et épargne : le grand écart entre la théorie et l'observation empirique

S'il est un domaine où la théorie a mis en évidence des liens entre évolutions démographiques et comportements économiques, c'est bien celui de l'épargne et de la consommation.

Le modèle le plus couramment avancé en la matière est celui du « cycle de vie », qui a valu à son auteur, Franco MODIGLIANI, le prix Nobel d'Economie.

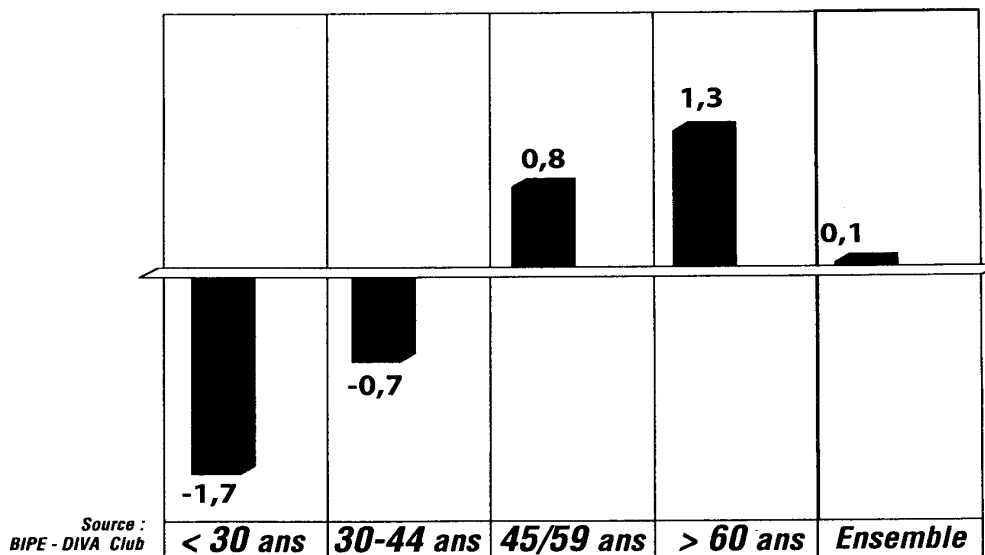
Selon ce modèle, les individus souhaitent maintenir le niveau de leur consommation tout au long de leur âge adulte. Leur revenu évoluant en fonction de leur âge, l'épargne, qui est le solde entre la consommation et le revenu, évoluerait également avec l'âge. Au début de la vie active, lorsque le revenu est faible, les individus s'endettent (leur épargne est négative) ; par la suite, le revenu croît jusqu'à dépasser le niveau de consommation souhaité, ce qui se traduit par une épargne positive ; avec la retraite, le revenu décroît et les individus désépargnent à nouveau (en « consommant » leurs économies).

Si l'on s'en remet à ce modèle, l'épargne augmenterait à moyen terme compte tenu de l'augmentation de la part des 50-60 ans dans la population totale ; à long terme, soit à partir des années 2010, l'épargne baisserait en raison de l'augmentation de la part des retraités.

Ce modèle « traditionnel » décrit cependant très mal les évolutions récentes :

- il est en effet affecté par le **niveau** des revenus des retraités, **comparable** aujourd'hui à celui des actifs, et par son évolution, plus rapide que celle du revenu des actifs (cf. graphique ci-dessous) :

EVOLUTION DU REVENU PAR ÂGE
REVENU PAR MÉNAGE
TAUX DE CROISSANCE ANNUEL MOYEN 1984/1995



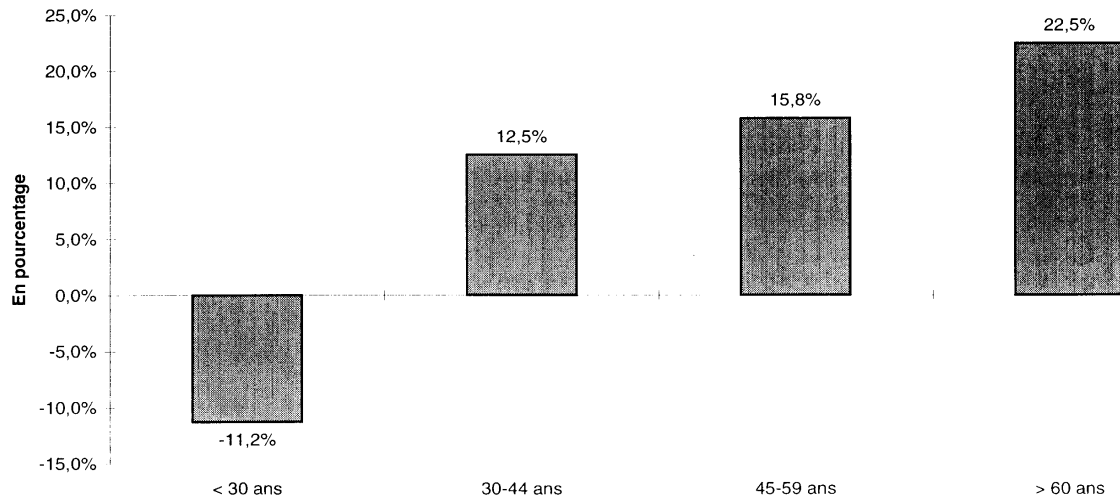
- ce modèle est également altéré par les **anticipations** des agents économiques en matière de **retraite** : s'ils ont l'impression que les régimes de retraite sont menacés, ils peuvent accroître leur épargne en recourant à des produits financiers ;

- enfin, il n'est pas conforté par les observations sur les **niveaux d'épargne par catégories d'âge** : les personnes de plus de 60 ans ont un taux d'épargne plus élevé que la moyenne (cf. graphiques ci-dessous).

Ceci peut certes s'expliquer par la progression des retraites, mais aussi par le souci de transmission du patrimoine aux générations suivantes, dont les difficultés d'insertion professionnelle sont très clairement ressenties par les sexagénaires, notamment en raison de la place pivot qu'ils occupent dans la succession des générations.

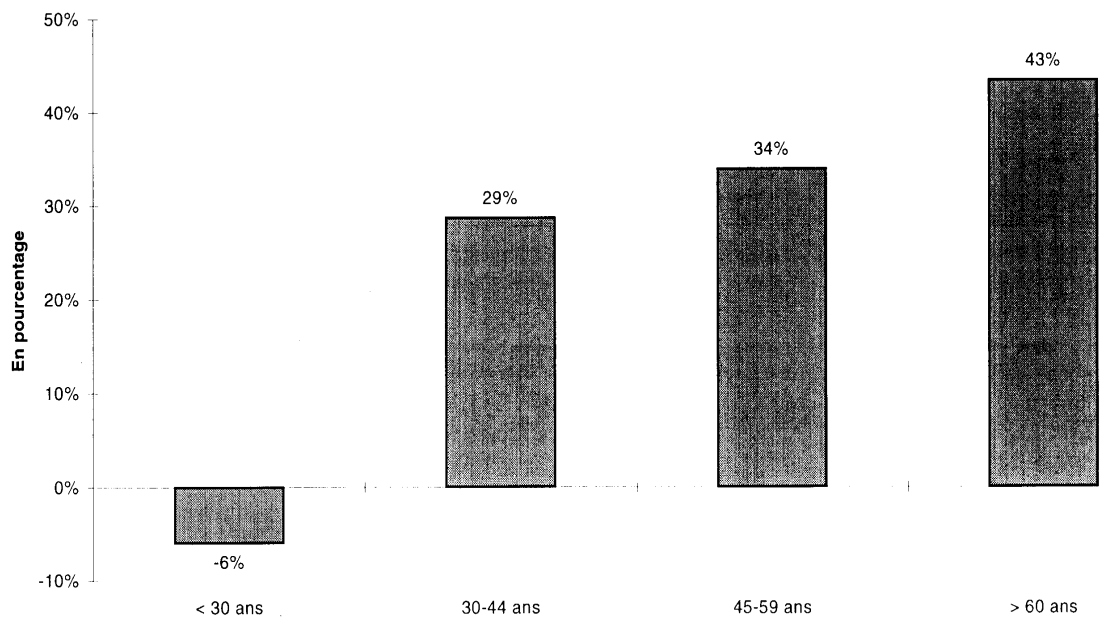
Ainsi, les réflexions sur le partage du revenu entre consommation et épargne dans une population vieillissante ne mettent pas en évidence de conclusions nettes. On peut néanmoins avancer, de manière assez robuste, que tant qu'il y aura une **incertitude** sur la pérennité des régimes de retraite, les individus seront incités à épargner **au-delà** de ce qui est **nécessaire** au financement d'une croissance équilibrée.

DISTRIBUTION DES TAUX D'ÉPARGNE SUIVANT L'ÂGE (ANNÉE 1995)



Source : BIPE - DIVA Club.

RÉPARTITION DE L'ÉPARGNE TOTALE EN 1995



Source : BIPE - DIVA Club.

2. Démographie, mouvements internationaux de capitaux et croissance mondiale

Si à l'échelle d'un pays comme la France le modèle du « cycle de vie » décrit ci-dessus n'est pas parfaitement opérationnel en raison du niveau atteint par les pensions de retraite, ou encore en raison de l'incertitude quant à la pérennité des systèmes de retraite, au **niveau mondial** et dans une perspective de long terme, il peut fournir un cadre d'analyse intéressant.

Il correspond par ailleurs à cette évidence que les pays « jeunes » ont des perspectives de croissance élevées et ont besoin d'épargne pour financer cette croissance, alors que les perspectives de croissance et les besoins d'épargne sont moindres dans les pays « vieux ».

Dans ce cadre d'analyse, les différentiels de vieillissement observés dans de nombreuses régions du monde sont susceptibles d'induire de profonds bouleversements dans les mouvements internationaux de capitaux. On peut observer que l'économie mondiale a déjà connu des bouleversements de cette nature : ainsi au XIX^e siècle, les pays du *vieux continent* ont transféré en masse des capitaux vers les Etats-Unis ou l'Amérique du Sud (Argentine en particulier), parce que les besoins y étaient plus importants qu'en Europe et surtout parce que ces investissements paraissaient rentables.

Par ailleurs, si l'on regarde sur le passé les évolutions des balances courantes des grandes zones économiques, on voit déjà se profiler l'impact de la démographie (excédent dans les pays vieillissants - les Etats-Unis étant un cas particulier -, déficit dans les autres).

Une équipe d'économistes¹ a ainsi engagé une analyse sur les conséquences que ces différentiels de démographie pourraient avoir pour la croissance mondiale. A ce stade, ce ne sont pas des résultats mais des pistes de réflexion qu'il faut évoquer.

A partir des projections démographiques à l'horizon 2050 présentées par l'Organisation des Nations-Unies, il est possible de distinguer six grandes zones obéissant à des caractéristiques démographiques communes :

- parmi les **pays de l'OCDE**, le Japon est le plus avancé dans le vieillissement démographique en raison d'une fécondité plus faible qu'ailleurs et d'un *baby boom* plus précoce ; vient ensuite l'Europe de l'Ouest et, enfin, un ensemble composé des Etats-Unis, du Canada et des pays de l'Océanie ;

¹ Il s'agit d'une équipe regroupant des économistes du CEPII, de l'OFCE, du CEPREMAP et de l'Université de Paris X-Nanterre, animée par Michel AGLIETTA, Jacky FAYOLLE et Jacques LE CACHEUX.

- parmi les pays n'appartenant pas à l'OCDE, il faut distinguer un ensemble de **pays avancés dans la transition démographique** regroupant notamment la Chine et l'Europe de l'Est (le vieillissement y est comparable à celui des Etats-Unis), les pays **initiant** leur transition démographique (Amérique latine, Inde, Indonésie) et enfin les pays à démographie galopante (Afrique et Asie orientale).

A ces six zones correspondraient six **vagues** en terme d'**épargne**, avec les augmentations successives des générations à forte épargne des 50-60 ans. Ainsi, au cours du prochain siècle, dans un contexte de globalisation financière accrue, pourraient s'opérer de **vastes mouvements** de **capitaux** en relation avec ces situations démographiques différentes.

C'est une hypothèse que les analyses sur les conséquences économiques du vieillissement démographique n'ont peut-être pas suffisamment prise en considération jusqu'à présent. Selon l'OCDE, les pertes cumulées de croissance à l'horizon 2020, du fait du vieillissement et de l'augmentation de la charge des retraites, seraient de 14 % pour le Japon, 4,5 % pour l'Europe ou 2,5 % pour les Etats-Unis. Mais ces évaluations ne tiennent pas compte de l'incidence des mouvements internationaux de capitaux entre des pays où l'épargne est supérieure à l'investissement et ceux qui connaissent une situation inverse, sur le taux d'intérêt et la croissance mondiale.

Le modèle qui s'offre à la réflexion prospective est ainsi une extension de la « théorie des avantages comparatifs », chère aux premiers théoriciens du libre-échange. Il repose sur le développement d'un échange mutuellement avantageux : les « vieux » pays développés financent la **croissance** et l'augmentation des **salaires** dans les « jeunes » pays en développement ; en contrepartie, ces capitaux sont mieux rémunérés qu'ils ne l'auraient été dans les pays développés, ce qui améliore leur niveau de vie.

On peut évidemment s'interroger sur le réalisme d'évolutions financières de cette ampleur, sur la **soutenabilité** à long terme de ces mouvements de capitaux, sur les institutions qui permettraient d'assurer leur stabilité et le respect des règles de propriété, sur la liquidité des investissements dans les pays émergents... Il ne s'agit pas dans le cadre de ce rapport d'approfondir ces questions. Mais il paraissait nécessaire de présenter brièvement ces analyses dans la mesure où elles touchent **directement** à un aspect de la question des **retraites**, c'est-à-dire la possibilité théorique offerte par des systèmes par capitalisation de majorer le **revenu** offert au **partage** entre actifs et inactifs, par le revenu de placements financiers dans des pays à forte croissance.

III. VIEILLISSEMENT, DÉPENSES DE SANTÉ ET DÉPENDANCE

A. VIEILLISSEMENT ET DÉPENSES DE SANTÉ

1. Des inquiétudes

- En dépit d'une inflexion récente, la part des **dépenses de santé** dans le PIB s'est accrue de manière quasi-continue depuis 1950.

PART DES DÉPENSES DE SANTÉ DANS LE PIB EN FRANCE (EN %)

1950	1970	1980	1990	1996
3,0	5,9	7,5	8,9	9,8

Source : OCDE.

En 1950, chaque Français dépensait en moyenne 71 francs courants pour se soigner. En 1997, près de 12.500 francs. Hors inflation, les dépenses de santé par personne ont été multipliées par onze depuis 1950, ce qui représente une augmentation de plus de **5 % par an** en moyenne.

Parmi les pays de l'OCDE, la France se singularise ainsi par la part élevée des dépenses de santé dans le PIB - près de 10 % -, alors même que l'état sanitaire de sa population se situe plutôt dans la moyenne.

Compte tenu de la part des dépenses de soins et biens médicaux prises en charge par les administrations publiques (73,9 % pour la Sécurité sociale et 0,9 % pour les collectivités locales en 1997), la France est aussi, après l'Allemagne, le pays de l'OCDE où les **dépenses publiques de santé** sont les plus élevées en proportion du PIB.

DÉPENSES DE SANTÉ
(EN % DU PIB)

	Dépenses publiques		Dépenses privées ⁽¹⁾		Dépenses totales	
	1980	1995	1980	1995	1980	1995
Allemagne	7,0	8,1	1,8	2,3	8,8	10,4
France.....	6,0	7,3	1,6	2,5	7,6	9,8
Suède.....	8,7	7,1	0,7	1,4	9,4	8,5
Suisse	4,6	6,9	2,3	2,7	6,9	9,6
Belgique.....	5,4	6,9	1,1	1,0	6,5	7,9
Pays-Bas.....	5,9	6,7	2,0	1,1	7,9	8,8
Canada.....	5,5	6,6	1,8	2,7	7,3	9,3
Danemark.....	7,7	6,5	1,0	1,1	8,7	7,6
Etats-Unis	3,9	6,3	5,2	7,3	9,1	13,6
Royaume-Uni	5,0	5,8	0,6	1,1	5,6	6,5
Espagne	4,5	5,8	1,1	1,5	5,6	7,3
Japon	4,5	5,6	1,9	1,6	6,4	7,2
Italie	5,6	5,4	1,4	2,3	7,0	7,7

(1) Mutuelles, assurances, ménages.

Source : OCDE.

- Par ailleurs, les dépenses de santé **croissent avec l'âge**, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

**DÉPENSES MÉDICALES PAR PERSONNE EN 1991 EN FRANCE
SELON LE SEXE ET L'ÂGE (EN FRANCS COURANTS)**

	Sexe masculin	Sexe féminin	Ensemble
0 à 1 an	5 798	3 938	4 891
2 - 9 ans	3 113	2 569	2 847
10 - 19 ans	2 463	2 877	2 665
20 - 29 ans	2 152	4 188	3 178
30 - 39 ans	3 671	4 848	4 262
40 - 49 ans	4 261	6 229	5 245
50 - 59 ans	6 550	7 228	6 896
60 - 69 ans	11 611	10 244	10 887
70 - 79 ans	15 708	15 862	15 798
80 ans ou +	21 191	15 784	17 608
<i>Tous âges</i>	<i>5 520</i>	<i>6 578</i>	<i>6 063</i>

Source : INSEE

Selon les enquêtes réalisées par l'INSEE, les dépenses totales de santé sont deux fois plus élevées que la moyenne pour les personnes âgées de 60 à 69 ans, et près de **quatre fois** plus élevées pour les personnes âgées de plus de **70 ans**. Au total, les personnes âgées de 60 ans ou plus (20 % de la population en 1991) consommaient ainsi 40 % des soins de ville. En particulier, le coût moyen de l'ordonnance semble étroitement lié à l'âge du patient, puisque le nombre et le prix total des médicaments augmentent avec celui-ci.

- La combinaison de ces deux constats soulève une double inquiétude :

- le vieillissement démographique va-t-il se traduire par une accélération des dépenses de santé ?

- cette accélération des dépenses de santé serait-elle alors prise en charge par les administrations **publiques**, au risque d'accroître les

prélèvements obligatoires ? Ou bien se reporterait-elle sur les ménages et leurs mutuelles, au risque d'accroître les **inégalités** d'accès aux soins, au détriment des malades les plus vulnérables et les plus coûteux, notamment les personnes âgées ?

2. Des inquiétudes à nuancer

- En premier lieu, il ne faut pas « *diaboliser* » la hausse de la part des dépenses de santé dans le PIB.

- Dès lors qu'elles sont efficaces, ces dépenses sont source de **bien-être**. De surcroît, la santé est sans doute un « bien supérieur », c'est-à-dire qu'elle prend d'autant plus de valeur que les autres besoins de consommation (alimentation, logement, vêtements...) sont satisfaits. Il est ainsi logique que la hausse du niveau de vie s'accompagne d'une augmentation de la part des dépenses de santé dans la consommation effective des ménages ;

- Réciproquement, les dépenses de santé peuvent stimuler la **demande**, car les services de santé sont riches en emplois. En outre, les dépenses de santé efficaces stimulent **l'offre**. Le rapport sur la santé dans le monde publié cette année par l'Organisation mondiale de la Santé rappelle en effet que « *l'amélioration de l'état sanitaire de la main-d'œuvre favorise des gains de productivité : mieux portants, les salariés travaillent mieux et sont moins souvent absents* ».

A long terme, l'état de santé des sexagénaires sera d'ailleurs déterminant pour la croissance française car il conditionnera leur participation éventuelle au marché du travail. Enfin, l'allongement de l'espérance de vie et la réduction de la mortalité précoce repoussent « l'horizon » des agents économiques, ce qui peut stimuler l'épargne et l'investissement.

Au total, des dépenses de santé efficaces stimulent la **croissance** selon l'Organisation mondiale de la Santé : « *l'une des principales conclusions des recherches récentes est la constatation que les taux de survie ou l'espérance de vie sont des prédicateurs puissants du niveau de revenus ou de la croissance économique ultérieure. Les études permettent constamment d'observer une forte influence de la santé sur les niveaux économiques et les taux de croissance* »¹.

¹ Rapport sur la Santé dans le monde, 1999.

- En second lieu, l'association d'idées « vieillesse = maladie » n'a plus aucune pertinence aujourd'hui. Certes, l'incidence de certaines affections chroniques ou légèrement handicapantes (surdité partielle par exemple) augmente, mais cela provient de ce que nombre de maux quotidiens sont de mieux en mieux identifiés comme « maladies », déclarés et soignés. Les enquêtes du CREDOC suggèrent d'ailleurs que les Français sont de plus en plus satisfaits de leur état de sant ¹ et que les caractéristiques sanitaires de la plupart des sexagénaires et septuagénaires sont désormais analogues à celles du reste de la population adulte.

En fait, le lien statistique entre l'âge et les dépenses de santé provient largement de ce que les **deux dernières années concentrent la moitié des dépenses** de santé. Ainsi, l'allongement de l'espérance de vie ne conduit pas à une hausse mécanique des dépenses de santé, mais ne fait que repousser un peu les soins les plus coûteux. Certaines études américaines récentes suggèrent même que les dépenses de santé lors des dernières années de vie se réduisent après 80 ans, ce qui pourrait provenir d'une **moindre médicalisation de la mort**.

- Par ailleurs, l'analyse économétrique suggère que le dynamisme des dépenses de santé au cours des cinquante dernières années ne résulte pas des évolutions démographiques :

- selon des travaux récents d'experts de la Direction de la Prévision, le **vieillissement** aurait ainsi joué un **rôle négligeable** dans la progression des dépenses de santé en France entre 1960 et 1995².

- de même, selon l'OCDE³ ou selon des travaux de l'INSEE⁴, le vieillissement n'expliquerait environ qu'un dixième - soit 0,2 à 0,5 point par an - de la hausse des dépenses de santé depuis 1960. Encore ne s'agit-il pas là d'un « effet d'âge », mais d'un « effet de génération », qui résulte de ce que les plus de 60 ans d'aujourd'hui ont un rapport à la santé diff rent de celui de leurs prédécesseurs : ils se soignent plus et plus tôt, et sont plus exigeants du monde médical ; ils consomment donc plus de soins, mais ils sont aussi en meilleure santé.

¹ En 1997-1998, seulement 11 % des 60-69 ans estimaient leur état de santé insatisfaisant par rapport aux personnes de leur âge, contre 25 % en 1979-1980 (cf. *La dynamique sociale des seniors*, in *Consommation et modes de vie*, n  135, 31 mai 1999).

² Cf. « Expliquer la croissance des dépenses de santé : le rôle du niveau de vie et du progrès technique », Y. L'HORTY, A. QUINET, F. RUPPRECHT, in *Economie et Statistique*, n  129-130, 1997.

³ « Le vieillissement dans les pays de l'OCDE », 1996.

⁴ « La consommation médicale à l'horizon 2010 », Jean-Michel HOURRIEZ, *Economie et Statistique* n  265, 1993.

Le dynamisme passé des dépenses de santé s'expliquerait plutôt par l'interaction de plusieurs facteurs interdépendants :

- la hausse du **niveau de vie** et un effet de **génération** lié à la diffusion progressive de nouveaux modes de vie : conscients des possibilités des technologies médicales, les patients exigent plus de la médecine et mobilisent plus les services médicaux. Les nouvelles générations sont donc, à âge égal, davantage consommatrices de soins : selon diverses estimations, l'évolution des revenus expliquerait ainsi entre 40 et 50 % du dynamisme des dépenses de santé^{1 2} ;

- la baisse du **prix relatif** des médicaments ;

- l'élargissement de l'accès au système de soins et de la **couverture** des dépenses par la Sécurité sociale, les mutuelles et les assurances ;

- le développement de l'**offre** de soins : le nombre de médecins a plus que doublé entre 1972 et 1994 ;

- la médicalisation croissante des **problèmes sociaux**. Nos sociétés sont sans doute plus exigeantes et, de ce fait, plus anxiogènes, ce qui se traduit par une consommation accrue de médicaments ou de temps d'écoute. En outre, l'hôpital recueille de plus en plus « la misère du monde » ;

- l'**organisation** du système de soins : rémunération des médecins à l'acte, insuffisance de la prévention (2 % des dépenses de santé), surconsommation de soins coûteux liée à la prédominance d'une approche technique des soins au détriment d'une approche humaine, évaluation insuffisante, etc. Selon l'OCDE, entre un et deux cinquièmes des soins ne se justifiaient pas d'un point de vue clinique. Au total, les performances de la France en matière de santé, qui sont moyennes, n'apparaissent pas en rapport avec le niveau élevé des dépenses : divers rapports ont évalué les « marges d'efficience » à **20 % environ** des dépenses de santé, soit **2 % du PIB**³ ;

- l'évolution des **techniques** médicales : il semble, empiriquement, que les formes contemporaines du progrès technique médical exercent une

¹ Cf. « Expliquer la croissance des dépenses de santé : le rôle du niveau de vie et du progrès technique », Y. L'HORTY, A. QUINET, F. RUPPRECHT, in *Economie et Statistique*, n° 129-130, 1997, ou « La régulation du système de santé », *Conseil d'Analyse Economique*, 1999.

² Par exemple, une augmentation de 1 % des revenus se traduirait par une augmentation de 1,5 % des dépenses de médecine de ville. Cf. M. GOMBERT, « La consommation des ménages en 1990 », in *INSEE Résultats, Série consommation et modes de vie*, n° 27-28, 1991.

³ Cf. par exemple le rapport BÉRAUD (1992).

pression à la hausse sur les dépenses. Cela pourrait résulter de ce que les technologies de diagnostic (comme le scanner) ont progressé plus rapidement que les techniques thérapeutiques, dans un contexte où le refus du risque d'erreur médicale conduit par ailleurs à la multiplication des examens. Cela pourrait aussi résulter de ce que le traitement de plusieurs maladies (cancers, maladies cardio-vasculaires, SIDA) est passé d'une phase où la maladie, peu connue et mal comprise, s'avère peu coûteuse, à une deuxième phase où une technologie nouvelle permet de traiter la maladie ou d'en limiter les effets au prix de dépenses élevées (traitements anticancéreux et, plus récemment, transplantations d'organes).

Si l'on suit le schéma proposé par le biologiste Lewis THOMAS (1975), de nouvelles innovations pourraient ensuite diminuer drastiquement le coût des traitements, comme ce fut le cas avec le vaccin anti-polio, peu onéreux à administrer et qui a permis d'éliminer virtuellement la maladie.

- Au total, l'évolution passée des dépenses de santé ne fait donc apparaître aucun lien **déterminant** entre vieillissement démographique et dépenses de santé. L'exemple du **Japon** est d'ailleurs édifiant : ce pays, à la population âgée et très vieillissante (8,7 % de la population avait plus de 75 ans en 1993, contre 6,3 % en France), a l'espérance de vie la plus longue des pays de l'OCDE, mais la part du PIB consacrée aux dépenses de santé y est relativement faible (7,2 % en 1995, contre 9,8 % en France) et augmente peu (+ 0,8 point de PIB entre 1980 et 1995, contre + 2,2 points de PIB en France).

- Qu'en sera-t-il à l'avenir ? L'analyse manque de points d'appui : en effet, la dernière enquête nationale sur la santé remonte à 1991 et les résultats de la prochaine sont annoncés pour 2002. A ce jour, les experts s'accordent néanmoins sur trois points :

- le vieillissement des **médecins** devrait conduire à une **diminution** de leur nombre : après avoir triplé entre 1968 et 1998, le nombre de médecins commence aujourd'hui à décroître, et cette évolution sera de plus en plus rapide après 2012, sauf augmentation notable du *numerus clausus* instauré en 1971¹. Cette évolution est de nature à **freiner** les dépenses de santé ;

- au cours des prochaines décennies, la progression des dépenses de santé demeurera principalement déterminée par le dynamisme du **niveau de vie** et par l'évolution du rapport des citoyens à la santé, d'une part ; par les

¹ Cf. *Les médecins : démographie et revenus, Dossiers Solidarité et Santé de la DRES n° 1, 1999.*

interactions entre l'organisation du système de soins et le progrès technico-médical, d'autre part¹ ;

- **l'accélération du vieillissement** démographique devrait toutefois **amplifier** son impact sur l'évolution des **dépenses** de santé : certains travaux de l'INSEE suggèrent ainsi que le vieillissement pourrait contribuer pour environ **½ point par an** à la croissance des dépenses de santé entre 2000 et 2010² ;

- Mais l'impact du vieillissement démographique sur les dépenses de santé dépendra très largement des **choix** qui seront faits en matière d'organisation de notre système de soins.

En effet, l'état de santé et les dépenses de santé des personnes âgées dépendent très largement de la **prévention** : différer de cinq ans l'apparition de la maladie d'Alzheimer divise son coût par deux.

Or, il existe aujourd'hui des traitements efficaces pour prévenir ou différer des maladies coûteuses. Par exemple, il est bien connu que les fractures du col du fémur, qui conduisent souvent à une incapacité durable, et qui sont suivies d'un décès dans 30 % des cas dans l'année qui suit, peuvent être efficacement prévenues par l'association de traitements préventifs spécifiques.

Il importe donc de mieux **informer** les **patients** et, surtout, de mieux **former** les **médecins** : prévention et gériatrie sont aujourd'hui les deux parents pauvres de la médecine.

Par ailleurs, il est nécessaire de privilégier une organisation des soins qui prenne en compte la **qualité** de la **vie** et non pas seulement sa quantité, c'est-à-dire de développer pour les fins de vie l'hospitalisation à domicile et les soins palliatifs, plutôt que l'offre de soins intensifs : favorables pour les patients et leurs familles, ces modalités le sont aussi pour les finances publiques.

¹ Cf. « Le vieillissement dans les pays de l'OCDE », *OCDE*, 1996.

² Cf. « La consommation médicale à l'horizon 2010 », Jean-Michel HOURRIEZ, in *Economie et Statistique* n° 265, 1993.

B. VIEILLISSEMENT ET DÉPENDANCE

1. L'évolution du nombre de personnes âgées dépendantes

Selon l'INSEE, les personnes dépendantes sont les personnes confinées au lit ou au fauteuil et les personnes ayant besoin d'aide pour la toilette ou l'habillage.

Comme le remarque l'OCDE¹ « *lorsque les baby boomers étaient jeunes, le problème de la dépendance se situait essentiellement dans la population jeune* » : les jeunes enfants sont en effet « dépendants ».

Cependant, le vieillissement de ces mêmes *baby boomers* suscite trois interrogations : y aura-t-il de plus en plus de personnes âgées dépendantes ? Devrons-nous nous occuper de nos parents dépendants davantage et plus longtemps ? Y aura-t-il de plus en plus de personnes âgées dépendantes à la charge financière ou institutionnelle de la collectivité ?

- A ces interrogations, les statistiques démographiques fournissent deux réponses *a priori* inquiétantes :

- selon les hypothèses médianes retenues par l'INSEE en 1996, le nombre de personnes âgées de **plus de 75 ans** augmentera de 3,7 millions en 1996 à près de **6 millions en 2020**, et le nombre de personnes âgées de **85 ans et plus** augmentera dans le même temps de 1,1 million à **2,1 millions**, alors qu'il ne s'élevait qu'à 150.000 en 1950. A plus long terme, les plus de 75 ans et les plus de 85 ans seraient respectivement 11 millions et 4,7 millions en 2050 ;

- les personnes âgées de plus de 70 ans auront désormais eu moins d'enfants que n'en ont eu les personnes âgées de plus de 70 ans aujourd'hui : en effet, les *baby boomers* ont eu moins d'enfants que leurs parents. En d'autres termes, la charge des personnes âgées dépendantes pèsera désormais sur des fratries plus réduites.

¹ « Préserver la prospérité dans une société vieillissante », OCDE, 1998, page 103.

**DESCENDANCE FINALE MOYENNE PAR GÉNÉRATION EN FRANCE
(EN NOMBRE D'ENFANTS)**

Génération née en	1930	1940	1950	1955	1960
parvenant à 70 ans en	2000	2010	2020	2025	2030
nombre moyen d'enfants	2,64	2,41	2,11	2,13	2,07

Source : EUROSTAT.

Ces inquiétudes reposent néanmoins sur un réflexe inconscient consistant à assimiler les personnes âgées à des malades assistés. Or, c'est partiellement à tort qu'on établit un lien vieillesse/infirmité/dépendance. Non seulement l'état de santé des personnes âgées est très hétérogène, mais les *baby boomers* atteindront la « vieillesse » en bien meilleure santé que les générations précédentes. En atteste d'ailleurs le fait que la progression de l'espérance de vie s'explique de plus en plus par le recul de la mortalité des personnes âgées.

Comme votre rapporteur l'a déjà souligné, il semble ainsi, malgré les difficultés de mesure et l'insuffisance des statistiques, que l'espérance de vie sans incapacité augmente aujourd'hui au moins aussi vite que l'espérance de vie totale dans la plupart des pays de l'OCDE. En d'autres termes, l'allongement de l'espérance de vie ne s'accompagne pas d'une augmentation de la durée moyenne d'incapacité et de dépendance des personnes âgées.

- Cette évolution favorable se poursuivra-t-elle ?

Deux thèses s'affrontent¹ :

- selon certains, compte tenu d'une longévité maximale de l'ordre de 120 ans, les améliorations continues de la santé buteraient sur un « mur » : la prolongation de la durée de vie pour un grand nombre de personnes s'accompagnerait inévitablement de l'augmentation de la fréquence d'états pathologiques rares ou de maladies de la sénescence comme la maladie d'Alzheimer ;

- de nombreux indices invitent toutefois à davantage d'optimisme. Ainsi, la plupart des symptômes liés à la maladie d'Alzheimer peuvent-ils

¹ Cf. « Les enjeux sanitaires et sociaux du vieillissement démographique dans l'Union européenne », Jean-Claude HENRARD, in *Les Cahiers de l'IAURIF* n° 121.

désormais être retardés, dès lors qu'ils sont détectés à temps¹. Par ailleurs, des études épidémiologiques récentes² suggèrent que le risque de survenue de troubles mentaux liés au vieillissement, en particulier l'incidence de la maladie d'Alzheimer, ne grandit que jusqu'à 85 ans pour ralentir et diminuer ensuite. Plus généralement, les facteurs à l'origine de l'amélioration de l'espérance de vie sans incapacité (les progrès de la prévention, l'amélioration des soins, le maintien d'activités stimulantes après le départ à la retraite, la progression du niveau de vie et d'instruction des personnes âgées, les solitudes plus tardives...) devraient continuer d'agir au cours des prochaines décennies.

- A l'échéance des prochaines décennies, l'espérance de vie sans incapacité devrait ainsi continuer de croître à un rythme proche de l'augmentation de l'espérance de vie totale. Or, cette conclusion conduit à **nuancer** les inquiétudes quant à l'évolution du nombre de personnes dépendantes.

Ainsi, selon l'OCDE³ : *« A supposer que les taux d'incapacité se maintiennent à leur niveau actuel en France au cours des prochaines années, on peut s'attendre à une augmentation de 50 pour cent ou plus du nombre de personnes âgées dépendantes uniquement à cause des effets purement démographiques du vieillissement de la population. Mais si les tendances des années 1980 et 1990 à une diminution des incapacités perdurent, le nombre des personnes âgées ou dépendantes augmentera bien moins, de 15 % environ ».*

De même, les **projections** réalisées en 1991 par l'INSEE⁴ suggèrent que le nombre de personnes âgées dépendantes (670.000 personnes en 1990, très majoritairement des femmes seules⁵) augmentera de 78 % d'ici 2000 si la baisse des taux d'incapacité à un âge donné s'arrête, mais de seulement 14 % si elle se poursuit sur sa tendance des années 1980.

¹ Cf. « Vers une prévention du vieillissement », Françoise FORETTE, in *Cahiers de l'IAURIF* n° 121.

² Cf. « La prise en charge des personnes vieillissantes handicapées mentales ou souffrant de troubles mentaux », *Avis du Conseil Economique et Social* des 24 et 25 novembre 1998.

³ Cf. *Rapport précité*, page 99.

⁴ Cf. *Données sociales*, 1996, page 470.

⁵ Dont 290.000 clouées au lit ou au fauteuil, et 370.000 plus légèrement dépendantes.

**NOMBRE DE PERSONNES ÂGÉES DÉPENDANTES
À L'HORIZON 2010 ET 2020 SELON LE SCÉNARIO ENVISAGÉ**

	1990	2000	2010	2020
Scénario pessimiste ⁽¹⁾	667.000	745.000	917.000	1.185.000
Scénario optimiste ⁽²⁾		643.000	700.000	762.000

(1) Dans le scénario pessimiste, les taux de dépendance par âge sont supposés constants.

(2) Dans le scénario optimiste, les taux de dépendance par âge poursuivent la tendance à la baisse observée entre 1980 et 1990.

• **En conclusion, ces projections fournissent deux enseignements :**

- l'augmentation du nombre de personnes âgées dépendantes est **incertaine**, mais **inévitable** dans les décennies à venir. De surcroît, les personnes âgées dépendantes seront plus âgées et plus gravement dépendantes qu'aujourd'hui. En particulier, le nombre de personnes souffrant de la maladie d'Alzheimer pourrait, selon l'INSERM¹, augmenter de 350.000 environ aujourd'hui à 470.000 en 2020. Par ailleurs, les personnes âgées dépendantes pourraient le demeurer plus longtemps ;

- mais, l'évolution du nombre de personnes âgées dépendantes dépendra dans une large mesure des efforts de **prévention** de la dépendance entrepris par les personnes vieillissantes elles-mêmes, par leurs médecins et par les autorités publiques. Comme le remarque l'OCDE² : « *Les personnes âgées ont en effet tendance à faire preuve de passivité -c'est-à-dire s'habituer à une perte de moyens qui pourrait être soignée-, alors même qu'une hygiène de vie appropriée permet de différer les manifestations du vieillissement physique et intellectuel.* » Encore faut-il que leurs médecins les y incitent d'une part, dépistent et traitent précocement les premiers troubles dus au vieillissement³, d'autre part. Or, les médecins français sont peu formés à la **prévention**, comme à la **gériatrie** : la gériatrie ne fait pas partie des enseignements systématiques dans le cursus médical, et moins de 3 % des

¹ Cf. Rapport du Conseil Economique et Social précité, p. II - 23.

² Cf. « Préserver la prospérité dans une société vieillissante », OCDE, 1998.

³ A titre d'exemple, les traitements de l'hypertension artérielle permettent de réduire sensiblement l'incidence des accidents cérébro-vasculaires.

médecins généralistes sont titulaires de la capacité de gériatrie¹. Il convient donc de réorganiser notre système de soins pour l'adapter à une société vieillissante : développement de la formation permanente en gériatrie, développement de la gériatrie universitaire, création de centres experts pour la détection et l'évaluation des troubles cognitifs les plus précoces, campagnes de sensibilisation du grand public à la prévention (qui ne doit pas rester l'apanage des milieux les plus aisés), enfin, réorientation de la recherche épidémiologique vers le suivi longitudinal des personnes âgées.

2. La prise en charge de la dépendance

Les constats précédents invitent à une double question : qui prendra les personnes âgées dépendantes en **charge** et à quel **coût** ?

- Pour répondre à cette question, force est d'effectuer d'abord un double **constat** :

- le nombre de places en **institutions** ne suffit pas aujourd'hui à répondre à la demande. En particulier, le nombre de places médicalisées (136.000 en 1996) demeure insuffisant ;

- mais il n'y a pas de lien entre la dépendance lourde et la vie en institution. Une enquête² réalisée en 1990 dans trois régions françaises montrait que près des trois-quarts des personnes âgées de plus de 65 ans confinées au lit ou au fauteuil demeuraient à domicile, pour la plupart par **choix**. La plupart des personnes âgées, quels que soient leur état de santé et leur autonomie pour effectuer les actes de la vie quotidienne, aspirent en effet à vivre chez elles jusqu'à leur mort. Cette aspiration pourrait d'ailleurs croître : les générations actuelles de seniors sont en effet mieux préparées à vivre de manière autonome. En fait, la plupart des personnes âgées n'entrent en institution que contraintes par la dégradation irréversible de leur état de santé³ et l'absence de solution alternative, après avoir cherché à s'organiser autrement.

¹ Cf. « Vers une prévention du vieillissement », Françoise FORETTE, in *Cahiers de l'IAURIF* n° 121.

² Cf. « Analyse de trois enquêtes homogènes en Ile-de-France, Languedoc-Roussillon et Basse-Normandie - Panorama de la dépendance en France » - A. COLVEZ, in *Revue française des Affaires sociales*, Janvier-Mars 1990.

³ Ainsi, l'âge moyen d'entrée en institution augmente et la durée moyenne de séjours diminue, ce qui suggère que les personnes âgées entrent en institution plus tard et en moins bonne santé.

Comment s'effectuera à l'avenir la prise en charge des personnes âgées dépendantes ?

Cela dépend de deux paramètres étroitement interdépendants : l'évolution des **solidarités familiales**, d'une part ; l'évolution de l'**organisation** de la prise en charge de la dépendance, d'autre part.

- Contrairement à une idée reçue, les personnes âgées sont pour la plupart très entourées : la disparition des solidarités familiales est un mythe¹. Trois **évolutions** pourraient par ailleurs favoriser l'exercice des solidarités familiales : l'augmentation de la taille des logements, qui facilite la cohabitation ; la résorption des écarts d'espérance de vie entre hommes et femmes², qui réduit les périodes de veuvage ; le fait qu'un nombre croissant d'enfants de personnes dépendantes seront eux-mêmes retraités.

A l'inverse, plusieurs **freins** pourraient limiter la possibilité d'aides familiales : la réduction de la taille des familles ; l'accroissement de la distance géographique entre parents et enfants ; la progression du taux de participation des femmes au marché du travail ; et, surtout, l'aggravation des dépendances.

Au total, l'évolution des aides familiales dépendra largement de l'appui institutionnel qui sera apporté aux familles des personnes dépendantes : comme le soulignait le Conseil Economique et Social, l'entourage familial a d'autant plus besoin d'être soutenu, matériellement et psychologiquement, qu'il est lui-même âgé et que les dépendances sont lourdes. Il serait donc particulièrement opportun à cet égard de promouvoir des services de **conseils** et d'**écoute** pour l'entourage des personnes dépendantes, de développer les « congés dépendance » et, surtout, de développer des services intervenant en appui (pour les soins) ou en relais des familles. Il est évident que les **collectivités locales** ont un rôle privilégié à jouer dans la mise en place de ces dispositifs.

- Les modalités et le coût de prise en charge de la dépendance dépendront par ailleurs très largement de l'évolution de l'organisation de notre système de soins.

¹ Cf. Jean-Claude HENRARD, « Les enjeux sanitaires et sociaux du vieillissement démographique dans l'Union européenne », *Cahiers de l'IAURIF* n° 121.

² Cela résulterait malheureusement de la diffusion croissante chez les femmes de certaines pratiques autrefois majoritairement masculines, comme le tabagisme.

Deux évolutions concourent à stimuler la **demande** de services facilitant le **maintien à domicile** des personnes dépendantes :

- l'augmentation du **niveau** de vie, tant relatif qu'absolu, des personnes âgées dépendantes ;

- le fait que les personnes âgées sont de plus en plus habituées à utiliser une aide extérieure, et considèrent de ce fait de moins en moins les services d'aide à domicile comme une intrusion.

Mais la demande de services à domicile demeure souvent insuffisamment solvable : nombre de personnes âgées modérément dépendantes sont ainsi contraintes de demander leur admission en institution, alors même qu'il serait socialement et budgétairement préférable de promouvoir des « assurances-dépendance » ou de solvabiliser leur demande de services spécialisés (aide ménagère, partage de repas, etc.), notamment en abaissant les prélèvements sociaux sur les emplois concernés¹.

• En outre, le maintien à domicile des personnes âgées dépendantes sera aussi conditionné par :

- l'adaptation préventive des **logements** ;

- la **professionnalisation** et l'amélioration de l'offre de services à domicile : faute de formations adaptées et d'opérateurs suffisamment structurés, l'offre de services facilitant le maintien à domicile demeure trop souvent mal organisée, modérément fiable ou mal connue ;

- le **développement** d'une **offre** publique de soins mieux différenciée : faute de place dans des services spécialisés, trop de personnes âgées dépendantes se retrouvent en hôpital dans des services de court séjour aussi coûteux qu'inadaptés. Par ailleurs, le manque de services de soins *post* affection aiguë, et surtout de services de réadaptation, conduit à maintenir des personnes âgées dans la dépendance après un accident : l'OCDE souligne ainsi que le développement de ces services offre des opportunités budgétaires et sociales considérables.

¹ Cf. sur ce point les propositions du rapport HESPEL-THIERRY.

3. Le coût de la dépendance

Selon les projections réalisées par l'OCDE¹, « 40 % des personnes âgées de 65 ans et plus auront en définitive besoin à un moment donné d'une prise en charge de type dépendance, dont le coût individuel est très élevé : environ une fois à une fois et demie le revenu moyen... ».

Mais il ressort des **données** disponibles que « le coût total de la dépendance (dépenses des familles, dépenses des personnes âgées, dépenses publiques) demeure relativement faible. Au total, les dépenses au titre de la prise en charge de la dépendance représentent généralement moins de 2 % du PIB des pays de l'OCDE. En admettant qu'elles augmentent fortement, de l'ordre de 50 % ces deux ou trois prochaines décennies, le coût supplémentaire de la dépendance ne serait que de l'ordre de 1 % du PIB... Si elle est correctement planifiée, et si on procède aux adaptations qui s'imposent, cette augmentation devrait normalement pouvoir être absorbée par la plupart des systèmes de prise en charge, à condition que son incidence soit équitablement répartie entre les travailleurs et les personnes âgées »².

Cette estimation de l'OCDE semble d'ailleurs très large dans le cas de la France, car il est peu probable que le nombre de personnes âgées dépendantes augmente de 50 % à l'horizon 2020.

- Par ailleurs, le **coût** de la dépendance pour les **finances publiques** ne représentait que **0,5 % du PIB** en France en moyenne sur la période 1992-1995 : la plupart des dépenses afférentes sont en fait prises en charge par les personnes concernées, leurs familles, leurs assurances et leurs mutuelles.

Le coût de la dépendance pour les administrations publiques ne doit donc pas être **exagéré**. Il dépendra d'ailleurs très largement de la mise en œuvre de politiques adaptées, même si les économies induites par la « désinstitutionnalisation » de la prise en charge des personnes âgées ne doivent pas être surestimées. Selon l'OCDE³, les premiers bilans des réformes entreprises aux Etats-Unis et en Suède suggèrent que l'écart de coût entre une prise en charge en institution et une prise en charge à domicile de qualité n'est pas aussi important qu'on pourrait le penser.

¹ Cf. « Préserver la prospérité dans une société vieillissante », OCDE, 1998.

² Ibid.

³ Ibid.

- Ces projections relativement optimistes se fondent toutefois sur le coût des dispositifs existants. Or, la prise en charge des personnes âgées dépendantes demeure aujourd'hui très insuffisante, malgré les efforts accomplis en matière d'aide ménagère à domicile¹, de services de soins infirmiers à domicile² ou de prestation spécifique dépendance.

Dans ce contexte, il est évident qu'**indépendamment** de toute évolution démographique, l'amélioration indispensable des réseaux de prise en charge de la dépendance sera coûteuse pour les finances publiques.

¹ 390.000 personnes âgées en bénéficiaient en 1982 ; 470.000 en 1992.

² 11.000 places en 1982 ; 45.000 places en 1992.

CHAPITRE III

LE PARTAGE DU REVENU NATIONAL ENTRE ACTIFS ET RETRAITÉS

Dans un courrier adressé le 29 mai 1998 à M. Jean-Michel CHARPIN, Commissaire au Plan, le Premier ministre, partant du constat que « *le vieillissement de la population constitue l'une des principales mutations auxquelles la société française sera confrontée au cours des prochaines décennies...* » et qu'il faut ainsi « *...préparer les adaptations nécessaires de nos systèmes de retraite* », lui demandait « *d'élaborer un diagnostic aussi partagé que possible par les partenaires sociaux et les gestionnaires des différents régimes* ».

La Commission de concertation réunie par le Commissaire au Plan pour élaborer ce diagnostic a travaillé dans un climat interne que l'on peut qualifier, aux dires des participants et du Commissaire au Plan lui-même, de sérieux et de constructif, malgré des divergences d'analyse tout à fait normales à ce stade. Il en a été tout autrement de l'« environnement extérieur » de ces travaux : chaque réunion de la Commission a suscité une grande effervescence médiatique, chaque thème de discussion a été sorti de son contexte global et dramatisé¹.

Ce climat passionnel était difficilement évitable sur un sujet qui nous touche dans ce qui, individuellement, nous est le plus cher - notre avenir - et dans ce que à quoi, collectivement, nous sommes le plus attachés - l'équité -. Il montre aussi que la question des retraites est une des plus délicates auxquelles la société française est désormais confrontée.

Mais il faut souligner aussi que ce contexte a nui au caractère éminemment pédagogique du rapport de la Commission de concertation, qui dresse un constat assez peu contestable sur les perspectives financières des régimes de retraite et qui analyse lucidement et sans *a priori* les marges d'action pour assurer l'avenir des retraites. Si l'on en cherchait la preuve, on

¹ Ainsi le quotidien LIBÉRATION du 22 mars 1999 titrait-il en une « Courage, bientôt la retraite à 70 ans ! », alors que rien de tel ne peut être extrait, ou même déduit, du rapport CHARPIN.

pourrait d'ailleurs la trouver dans le « feu croisé » des critiques que cette contribution a suscité...

Votre rapporteur considère que le rapport CHARPIN est une **étape** dans l'élaboration du « *diagnostic aussi partagé que possible par les partenaires sociaux et les gestionnaires des différents régimes* ».

Les expériences des pays étrangers qui ont engagé ou réalisé une réforme des retraites montrent bien que celle-ci n'a jamais été menée en passant directement des travaux d'experts aux décisions politiques. Il a fallu à chaque fois une longue période de concertation et de débats.

Les analyses présentées ci-dessous relèvent de ce processus difficilement contournable. On n'y trouvera pas de propositions, parce que cela ne relève pas des missions de la Délégation pour la Planification, parce que l'objectif de « mise à plat » de cette question n'a peut-être pas encore été tout à fait atteint et parce que certains aspects du rapport CHARPIN méritent d'être soulignés.

I. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

A. PERSPECTIVES FINANCIÈRES DES RÉGIMES DE RETRAITE : L'APPROCHE MACROÉCONOMIQUE

En France, à l'inverse de quelques pays étrangers, les retraites ne relèvent pas d'un régime unique mais d'une multiplicité de régimes (régime général, régimes spéciaux, régimes des professions non salariées et régimes complémentaires) qui relèvent d'histoires particulières et, parfois, de conceptions différentes. Dans un souci d'exhaustivité, le rapport CHARPIN étudie les perspectives financières de la plupart d'entre eux.

Ces régimes constituent le point de passage obligé de toute réforme et il faut rendre hommage à la Commission de concertation de ne pas avoir éludé cette difficulté incontournable.

Mais il faut reconnaître aussi que ces disparités nuisent à la compréhension des **enjeux macroéconomiques** que soulève sur ce point le vieillissement démographique. C'est pourquoi, dans le cadre du mandat qui lui a été confié, votre rapporteur s'en tiendra ici à une présentation de l'**équilibre** - plus au sens économique que financier du terme - **global** de notre système de retraites.

1. Dans ce cadre d'analyse, le rapport CHARPIN précise qu'à l'horizon 2040, et sur la base du scénario macroéconomique de référence¹ (soit une croissance de 1,7 % par an en moyenne), le PIB et la **masse salariale** seraient **multipliés par deux**, alors que, si l'on souhaite maintenir à son niveau actuel le rapport entre pension moyenne et salaire net moyen (taux de remplacement), le montant total des **pensions** serait multiplié par **trois**.

2. Ce premier constat permet de mettre en évidence la nature profonde du problème de financement à long terme des retraites : il sera **impossible de maintenir inchangés** à la fois le taux de cotisation des actifs, le niveau de vie relatif des retraités² et l'âge de la retraite. Le vieillissement démographique pose donc un problème d'**arbitrage** entre niveau de vie des actifs, niveau de vie des retraités et âge de la retraite.

3. Si on laisse de côté la question de l'âge de la retraite, qui sera évoquée plus loin, un premier arbitrage doit se faire entre niveau de vie des actifs et niveau de vie des retraités.

Le rapport CHARPIN montre qu'il existe deux choix **extrêmes** :

- Soit on cherche à **maintenir le revenu relatif des retraités**, et le taux de **cotisation** permettant l'équilibre global des régimes de retraite devra être **multiplié par 1,55** (dans l'hypothèse d'un taux de chômage à 6 %).

Il faut observer que ceci est relativement **indépendant** du **contexte macroéconomique**. Si le taux de chômage est ramené à 3 %, le taux de cotisation d'équilibre devra encore être multiplié par 1,5 ; si la croissance est plus forte en raison d'une **productivité plus élevée**, le taux de prélèvement est **inchangé**³ (même s'il est plus facile de prélever une part croissante d'un revenu qui augmente rapidement que d'un revenu qui augmente lentement).

¹ Que votre rapporteur a présenté à la page 35.

² Autrement dit, le rapport entre la pension moyenne et le salaire moyen.

³ Si l'on prend par exemple l'hypothèse de gains de productivité du travail au rythme de 2,7 % par an, la masse salariale serait multipliée par trois et le montant des pensions par quatre et demi.

Ces ordres de grandeur du taux de cotisation d'équilibre sont corroborés par d'autres travaux de même nature. Ainsi, selon les travaux menés par une équipe de l'OFCE¹, sur la base d'hypothèses macro-économiques relativement proches, le taux de cotisation d'équilibre devrait être multiplié par 1,42 à l'horizon 2040.

- Le second choix consiste à **abandonner l'objectif de stabilité** du niveau de vie relatif entre retraités et actifs au profit d'un objectif de **stabilité du taux de cotisation**. Dans ce cas, les retraités verraient leur niveau de vie relatif **divisé par près de deux**.

4. En présentant les conséquences financières de ces deux choix, soit pour les actifs, soit pour les retraités, il ne semble pas faire de doute que le rapport CHARPIN poursuit un objectif pédagogique : montrer entre quelles limites devra être « choisi » un taux de prélèvement sur les actifs ou, symétriquement, un taux de remplacement des pensions.

Le rapport ne propose nullement qu'une des voies ainsi explorées pour baliser les choix possibles devienne un choix **effectif**.

Votre rapporteur ne peut cependant manquer de relever ce qu'il considère comme une difficulté rédactionnelle. Il est ainsi écrit, page 56 : « *A l'extrême, si tout l'effort d'ajustement portait sur les retraités, leur niveau de vie relatif par rapport aux actifs serait divisé par 1,9 en 40 ans* ». Votre rapporteur l'a déjà dit, ceci n'est en rien une recommandation.

Mais la phrase qui vient juste après peut semer le trouble : « *Dans tous les cas de figure, le niveau de vie absolu des retraités devrait cependant continuer de progresser* ». Certes, ce constat n'est pas discutable : même dans l'hypothèse où le rapport entre pension moyenne et salaire moyen diminuerait, le pouvoir d'achat moyen des retraités **augmenterait**, grâce aux **gains de productivité** qui suffisent à assurer aux retraités de 2040 des pensions supérieures à celles de leurs aînés, sans augmentation des cotisations et malgré le choc démographique. Il était absolument nécessaire que le rapport le rappelât. Mais cette phrase, venant juste après celle sur l'hypothèse d'une division par deux du niveau de vie relatif des retraités, peut donner au lecteur le sentiment que le choix d'une forte baisse du niveau de vie relatif des retraités, serait finalement le plus indolore.

¹ A. DANTEC, G. DUPONT ET H. STERDYNIAK : « Les retraites, que faire ? », *Revue de l'OFCE*, n° 68, janvier 1999.

Peut-être eût-il été préférable qu'à cet endroit le rapport indiquât, comme il le fait d'ailleurs dans l'introduction (page 14, 3°), que **quel que soit l'arbitrage qui sera opéré** entre niveau de vie des actifs et niveau de vie des retraités, **tant le pouvoir d'achat des actifs que celui des retraités augmenteront dans l'avenir.**

5. Ceci peut être illustré par le calcul suivant¹ : selon les experts de l'OFCE, si le taux de cotisation nécessaire à l'équilibre global des régimes de retraite doit être multiplié par 1,55, il devrait augmenter de 8,5 points², et le taux global de cotisations devrait augmenter de 6 points.

Compte tenu d'une augmentation de la productivité et du salaire par tête de 1,7 % par an, si cette hausse des cotisations était intégralement assumée par les salariés, le **pouvoir d'achat du salaire net** serait **multiplié par 1,8** à l'horizon 2040. Autrement dit, la stabilité du rapport entre pension moyenne et salaire net serait **compatible** avec une augmentation de 80 % du pouvoir d'achat du salaire net en 40 ans.

6. Dépassant cette présentation macroéconomique globale, le rapport de la Commission de concertation fournit les résultats de projections à long terme des charges de pensions sur la base de la **réglementation actuelle**. Celle-ci ne permet pas une stabilité du rapport entre pension moyenne et salaire net, en raison des règles d'**indexation** des pensions désormais en vigueur.

Ces projections montrent que pour les régimes de retraite, les charges de pensions représentent **12,1 % du PIB en 1998**, représenteraient **14,1 % du PIB en 2020** et **15,8 % du PIB en 2040** à réglementation inchangée et dans un scénario où le **taux de chômage** reviendrait à **6 %**.

L'essentiel de cette progression, qui commencerait dès 2007, aurait lieu entre les années 2010 et 2030 : les charges de retraites augmenteraient de près de 0,2 point du PIB chaque année au cours de cette période.

Ces évolutions appellent trois observations ;

- L'évolution du **taux de chômage** n'aurait qu'une **incidence** relativement **secondaire**. Dans un scénario où le taux de chômage se stabilise à 9 %, les charges de retraites passent de 12,1 % du PIB en 1998 à 16,7 % en

¹ Tiré de l'article de H. STERDYNIAK « Débat sur les retraites en France : critique d'un rapport », *Revue de l'OFCE* n° 70, juillet 1999.

² En taux apparent de cotisation sur le total salaire + cotisations employeurs. Les experts de la Commission de concertation critiquent cette approche en points de cotisation dans le même article de la *Revue de l'OFCE* n° 70 de juillet 1999.

2040. Si le taux de chômage revenait à 3 %, elles passeraient de 12,1 % du PIB en 1998 à 15,1 % en 2040. Entre un taux de chômage à 9 % et à 3 %, l'écart de la charge des pensions à l'horizon 2040 n'est que de 1,6 point de PIB.

- Dans le scénario de retour au chômage à un taux de 6 %, les économies réalisées sur l'indemnisation du chômage et sur les prestations familiales (en raison de la baisse du nombre de jeunes de moins de 20 ans au cas où la fécondité se stabiliserait à 1,8 enfant par femme) seraient de l'ordre de 1,7 point de PIB. La hausse du taux de cotisation **nécessaire à l'équilibre** de l'ensemble des régimes de retraite, de l'assurance-chômage et de la branche famille ne serait plus de 7,4 points à l'horizon 2040, mais de **4 points**¹.

- L'accroissement prévisible de la charge des pensions ainsi mis en évidence est important. Il faut observer cependant que celle-ci est passée de 5 % du PIB à 12,1 % du PIB entre 1960 et 1998, soit une augmentation beaucoup plus considérable que celle qui est projetée pour les quarante années à venir.

Le taux de **cotisation** d'équilibre a ainsi été multiplié par **2,5** environ entre 1960 et 1998, permettant une forte progression du pouvoir d'achat des retraités sans empêcher celle du pouvoir d'achat des actifs.

On pourra toutefois objecter que l'augmentation des cotisations pour la retraite (et des cotisations sociales en général) a pu être un facteur de l'accroissement du chômage, ou encore qu'aujourd'hui elles atteignent un tel niveau qu'il sera pour l'avenir beaucoup plus difficile de prolonger cette évolution : ces arguments seront développés plus loin.

7. Que l'on ne s'y méprenne pas : en insistant sur les enjeux macroéconomiques et en tentant de les clarifier, le propos de votre rapporteur n'est pas de les minimiser. Il vise plutôt à montrer que la question que pose le « choc » sur les retraites, lié au vieillissement démographique, n'est pas tant de savoir si l'économie française **pourra** y répondre - si l'on s'en tient à l'évolution des niveaux de vie, la réponse est sans aucun doute positive - mais **comment** elle y répondra : quel compromis pourra être trouvé, et accepté, entre augmentation des cotisations des actifs, baisse du taux de remplacement des pensions et allongement de la durée de cotisations ?

¹ Toujours selon les calculs de l'OFCE.

B. LA NOTION D'ÉQUITÉ INTERGÉNÉRATIONNELLE

S'il est une expression qui revient souvent dans le débat sur les retraites, c'est celle d'« *équité intergénérationnelle* ».

Demander à nos systèmes de retraites de viser l'équité entre les générations successives peut faire, *a priori*, l'objet d'un consensus très large. Mais lorsqu'on la regarde de plus près, l'équité intergénérationnelle obéit à des critères assez différents, dont aucun ne semble finalement très satisfaisant¹.

Selon un premier critère, il y aurait équité intergénérationnelle si chaque génération, à chaque âge, bénéficie exactement des **mêmes conditions de vie** que les autres générations au même âge. Le problème est que ce critère ne tient pas compte de l'idée même de croissance économique qui fait que chaque génération profite d'un niveau de vie **supérieur** à celui de la génération précédente.

Un second critère consisterait à considérer que l'équité intergénérationnelle est assurée lorsque, à un moment donné, on constate la **parité des revenus** entre actifs et retraités. C'est à peu de choses près la situation que l'on observe aujourd'hui. Ce critère ne répond cependant pas à la question de l'âge de la retraite : **à quel âge** est-il « normal » que soit ouvert ce droit au maintien du niveau de vie avec cessation d'activité ? Cet âge ne doit-il pas varier en fonction des durées de vie active, des conditions de travail ou de l'espérance de vie, très différentes selon les générations ?

Un troisième critère permettrait d'apporter une réponse à cette question : l'équité serait assurée lorsque chaque génération **reçoit** en prestations de retraite **autant**, en proportion, que ce qu'elle a **donné** en cotisations. Mais, outre le fait qu'il est impossible d'assurer parfaitement l'égalité des rendements des systèmes de retraite, est-il anormal que les premières générations profitent des rendements très élevés des systèmes par répartition si cela ne pénalise pas les générations ultérieures et, surtout, si elles ont eu plus d'enfants que les générations suivantes ?

La notion d'équité intergénérationnelle, quel que soit le critère privilégié pour la définir, ne paraît pas ainsi tout à fait opérationnelle. Ne serait-il pas préférable, lorsqu'on réfléchit aux perspectives en matière de retraite, de se demander quelle est la croissance du niveau de vie que l'on souhaite garantir aux générations futures ? Ce qui revient à poser la question du taux de prélèvement sur les actifs au titre de la retraite, dont découle

¹ Voir la contribution de Didier BLANCHET « Mesurer l'équité intergénérationnelle : le choix des indicateurs ». *La Lettre de l'Observatoire des Retraites* n° 10, décembre 1998.

ensuite l'évolution du niveau de vie des retraités ou l'âge de la retraite. C'est la question, trop longtemps esquivée, que le rapport CHARPIN a souhaité privilégier, et à laquelle il faudra maintenant que la société française réponde.

C. VIEILLISSEMENT DÉMOGRAPHIQUE ET CAPITALISATION

Un système de retraite organise les droits des actifs d'aujourd'hui sur une production future. Il y a deux manières d'organiser ces droits :

- soit en épargnant aujourd'hui et en récupérant les revenus de cette épargne demain. C'est le principe des systèmes par capitalisation : son principal avantage est celui de l'« équité actuarielle », chacun recevant des revenus en proportion de sa contribution ;

- soit en affectant une fraction de la production aux inactifs, fraction qui peut être définie par les partenaires sociaux. C'est le principe du système par répartition : son principal avantage est la souplesse, puisque les droits de chacun sont renégociables en fonction du contexte macroéconomique.

On peut tout d'abord observer, comme le fait l'OCDE¹, que la plupart des pays développés assurent à leurs retraités des revenus comparables élevés, compris entre 70 et 80 % de leur revenu d'activité, en ayant recours à l'un ou l'autre système dans des proportions extrêmement variables.

Il ne faut certes pas en déduire que les deux systèmes seraient relativement équivalents. Si tel était le cas, les débats théoriques sur les avantages et les inconvénients de l'un et l'autre système ne seraient pas aussi nourris.

Votre rapporteur se contentera de replacer cette question dans son contexte : dans quelle mesure l'introduction d'une « dose » de capitalisation dans notre système de retraite permettrait-elle de faire face au choc démographique ?

- Il faut tout d'abord observer que le rapport CHARPIN n'aborde pas cette question. Chaque fois que la remarque lui en a été faite, le Commissaire au Plan a répondu « *que cette question ne figurait pas dans le champ d'étude du rapport* »² qui ne concernait que les dispositifs existants.

¹ « Préserver la prospérité dans une société vieillissante », OCDE, 1998.

² Audition par la Commission des Affaires sociales du Sénat du 5 mai 1999.

Cette réponse quelque peu formelle ne doit pas masquer des considérations plus fondamentales.

La préoccupation centrale du rapport CHARPIN peut se résumer ainsi : dans le cadre de la **réglementation actuelle**, le poids des dépenses des régimes par répartition devrait augmenter de **4 points de PIB** environ (entre 3 et 5 points de PIB pour être plus précis et pour tenir compte de diverses hypothèses). L'introduction de fonds de pension créerait des **droits nouveaux** pour leurs cotisants. Autrement dit, quel que soit le poids des fonds de pension dans notre système de retraite, il faudra soit financer d'une manière ou d'une autre les **droits** déjà ouverts par les régimes par **répartition**, soit baisser ces droits.

Ceci montre bien la difficulté de **passer d'un système à l'autre**.

L'introduction de systèmes par capitalisation pour financer le **maintien des droits déjà ouverts** par les régimes par répartition aboutit à faire « payer deux fois » la génération actuelle des actifs (pour la retraite de leurs parents et pour la leur).

- Deuxièmement, le choix d'un système de retraite peut sembler relativement indifférent pour faire face au vieillissement démographique. En effet, celui-ci résulte essentiellement de l'allongement de l'espérance de vie à la retraite : il s'agit donc de financer une période plus longue d'inactivité, ce pour quoi la capitalisation ne présente pas d'avantages spécifiques.

Par ailleurs, sur un plan macroéconomique, quel que soit le système, il faut toujours que les actifs produisent ce qui sera consommé à la fois par eux-mêmes et par les inactifs. La **manière** dont le prélèvement sur le travail des actifs s'opère à un moment donné - répartition ou capitalisation- est une question beaucoup moins déterminante que le **niveau** du prélèvement. Dans tous les cas, les actifs devront s'abstenir de consommer ce qui ira aux inactifs, que ceci s'opère par le biais des cotisations sociales (répartition) ou par le biais d'un supplément d'épargne (capitalisation).

Ces considérations sont parfaitement résumées dans la contribution de M. Jean-Michel CHARPIN, Commissaire au Plan, au rapport du Conseil d'Analyse Economique « *Retraites et épargne* :

« • Le problème à résoudre trouve sa source dans une évolution réelle, presque physique. Il s'agit au départ d'un problème d'effectifs comparés entre la population des actifs et celle des inactifs. D'ailleurs, une partie de la solution sera probablement trouvée directement à ce niveau. Ce problème paraît a priori insoluble sans des changements significatifs dans les niveaux de vie respectifs de ces deux populations ou dans les quantités de biens et services rendus disponibles par la production ou l'importation.

- *C'est dans l'économie réelle que se situe la véritable difficulté. La finance sait transférer dans le temps des créances nominales. Il ne resterait alors à résoudre que des questions de mutualisation. Mais la finance ne sait pas transférer dans le temps des créances réelles. Elle est incapable d'annoncer à l'avance la valeur réelle future des créances qu'elle transfère. Celle-ci dépend de l'évolution de l'économie réelle.*

- *Historiquement, un problème récurrent a été la ruine des détenteurs de portefeuilles à revenu fixe, des « rentiers », par l'inflation. Plusieurs ingrédients d'une telle configuration seront réunis dans vingt ans : de probables pénuries de main-d'œuvre, de nombreux consommateurs inactifs, habitués à un niveau de vie élevé, que de multiples dispositifs plus ou moins astucieux auront doté de montants importants de créances nominales.*

- *Cette observation générale (...) conduit à rappeler une évidence : le niveau général des prix est endogène. En conséquence, il est indispensable de se contraindre à la discipline suivante : pour chacun des dispositifs envisagés, il faut expliciter comment il engendrera, par la production ou l'importation, une quantité supplémentaire de biens et services. Rien ne serait plus léger que de mettre sur pied des dispositifs qui ne créeraient que de la créance nominale, sans contrepartie réelle, et qui prépareraient ainsi le choc inflationniste des années 2015-2020. », (pages 76 et 77).*

Faut-il déduire de ces réflexions que les deux systèmes (répartition et capitalisation) seraient **équivalents** pour faire face au choc démographique ? Telles ne semblent pas être les conclusions que l'on peut tirer des nombreux travaux qui ont été menés sur cette question :

- Tout d'abord, la non-équivalence entre les deux systèmes réside dans la **quantité** et la **qualité** de l'**épargne** que les dispositifs par capitalisation sont susceptibles d'entraîner :

- Sauf à considérer que ces dispositifs ne se traduisent que par un transfert de l'épargne existante, s'il y a plus d'incitations à épargner, la quantité d'épargne sera supérieure, ce qui est de nature à améliorer la croissance à long terme. Une autre question est évidemment de savoir si, dans le contexte macroéconomique actuel, l'économie française a besoin d'un supplément d'épargne.

- De même, si ces dispositifs encouragent une épargne plus longue, plus risquée, plus largement investie en actions et **plus diversifiée**, en particulier dans les pays à fort dynamisme démographique et à potentiel de croissance élevée, l'effet positif sur le **revenu** à partager entre actifs et inactifs ne doit pas être négligé.

A cet égard, il serait donc contre-productif de se priver de structures qui permettent de **rassembler** l'épargne à risque, et qui alimenterait en fonds propres les grandes entreprises, les PME et les entreprises nouvellement créées.

- Il est difficile, par ailleurs, d'ignorer les changements qui paraissent s'opérer, en France, dans la **perception** des fonds de pension.

Ceux-ci y ont été longtemps craints pour la contrainte négative qu'ils feraient peser sur la gestion des entreprises (ignorance de l'intérêt des salariés, préférence donnée à une gestion à court terme). Plusieurs travaux récents¹ ont montré que ces craintes étaient certainement exagérées et que les fonds de pension concourent à la transparence de la gestion des entreprises et, de manière plus générale, améliorent le « gouvernement d'entreprise ».

De même, le sondage commandé à l'IFOP par Merrill LYNCH, selon lequel 78 % des personnes interrogées estiment que le système actuel doit être complété par une forme ou une autre de capitalisation et selon lequel ce « souhait » est partagé par toutes les catégories socioprofessionnelles², montre bien que la nécessité de **diversifier** notre système de retraite est assez clairement perçue.

Des dispositifs de cette nature contribueraient à rassurer les ménages sur le niveau futur de leurs retraites et il y a quelques raisons de croire qu'il en résulterait une amélioration du climat économique général.

Ils répondraient de plus à un objectif d'**égalité** entre actifs, puisque jusqu'à présent, seule une partie d'entre eux en bénéficient (agriculteurs, fonctionnaires, professions libérales ou salariés des grandes entreprises) et que le régime fiscal de l'assurance-vie a été rendu sensiblement moins incitatif.

- Enfin, l'introduction d'un « étage » de retraite par capitalisation dans le système de retraites français ne dispense pas d'un **arbitrage** clair et négocié sur les **droits ouverts** par les régimes par répartition. Il faut cependant observer que, sur la base de la **réglementation actuelle** des systèmes par répartition, le rapport CHARPIN fait apparaître une divergence d'évolution très marquée entre le niveau de vie des actifs et celui des retraités. On y note en effet (page 94 du rapport) qu'à l'horizon 2040, le salaire moyen augmenterait de 1,7 % par an, alors que les retraites du régime général ne

¹ Voir notamment le Bulletin de la COB, n° 322, mars 1998.

² Employés, ouvriers, jeunes, sont à 80 % favorables à des fonds de pension, à condition que l'épargne ait lieu sur une base volontaire (sondage cité par Le Monde, Supplément Economie du 30 novembre 1999).

progresseraient que de 1,1 % par an et les retraites complémentaires de 0,3 % par an.

On peut en déduire que le taux de remplacement net passerait ainsi de 83,7 % à 69,4 % pour l'ouvrier-type, et de 71 % à 50,4 % pour le cadre-type¹. N'est-ce pas pour compenser cette diminution du niveau relatif des pensions (de 17 % pour un ouvrier et de 29 % pour un cadre) qu'il y aurait une large place, et même une nécessité, pour l'introduction de dispositifs par capitalisation, **sans modification de la réglementation** et sans **diminution** des droits ouverts par les régimes par répartition ?

Discuter de la forme que pourraient revêtir ces dispositifs n'entre pas dans le cadre de ce rapport. Votre rapporteur se contentera ainsi de trois observations générales :

- pour être acceptés socialement, ces dispositifs devraient être **négociés collectivement** par les partenaires sociaux, tant en ce qui concerne leur mise en œuvre que leurs orientations et leur suivi ;

- leur efficacité économique suppose que leur **gestion** soit **déléguée** aux acteurs les plus qualifiés pour gérer de l'épargne à long terme ;

- il est nécessaire que les pouvoirs publics en assurent un contrôle prudentiel vigilant.

¹ *Calculs extraits de la Revue de l'OFCE n° 70, juillet 1999, page 243.*

II. QUELS ARBITRAGES POUR L'ÉQUILIBRE À LONG TERME DES RÉGIMES DE RETRAITE ?

Les projections des régimes de retraite à l'horizon 2040 permettent de mettre en évidence que le financement à long terme des régimes de retraite repose sur un **arbitrage** entre niveau de vie des retraités, niveau de vie des actifs et âge de la retraite.

Les compromis possibles sont évoqués ci-après, le plus souvent sous forme de questions, à partir des constats et des pistes de réflexion proposées par le rapport CHARPIN.

A. LE NIVEAU DE VIE DES RETRAITÉS

- Il faut tout d'abord souligner que le rapport CHARPIN insiste très largement et très clairement sur le constat de **succès** du système français de retraite par **répartition**.

Il rappelle ainsi, à partir des évaluations réalisées par l'INSEE, que le niveau de vie des retraités (mesuré par le revenu disponible par unité de consommation¹) est équivalent à celui des actifs.

Cette situation résulte de la forte progression du pouvoir d'achat des retraités entre 1970 et aujourd'hui, sous l'effet de la hausse des salaires, de l'augmentation des qualifications et de l'**allongement de la vie active des femmes**.

Comme le souligne une étude de l'INSEE², malgré une réglementation désormais moins favorable, l'augmentation du niveau de vie des **ménages** de retraités se poursuivra au cours des prochaines années, essentiellement du fait de l'augmentation de la **participation des femmes** au marché du travail et de l'amélioration de leurs carrières salariales.

¹ Le nombre d'unités de consommation est inférieur au nombre de personnes qui le constituent pour tenir compte des économies d'échelle (par exemple, le conjoint du chef de ménage ou ses enfants n'ont pas de dépenses de logement). Dans les travaux de l'INSEE, auxquels se réfère le rapport CHARPIN, le chef de ménage compte pour une unité de consommation, les autres adultes pour 0,5 et un enfant pour 0,3.

² « Des retraites qui vont continuer à croître », *Données sociales, INSEE 1999*.

- Ces considérations sur le niveau de vie des retraités appellent trois précisions :

- La parité entre revenu des retraités et revenu des actifs est atteinte grâce aux revenus du patrimoine des retraités qui représentent 25 % de leurs revenus contre 10 % pour celui des actifs. Hors revenus du patrimoine, le revenu disponible des retraités par unité de consommation est inférieur de 17 % à celui des actifs.

- La parité entre revenu des retraités et revenu des actifs résulte de la forte progression en **moyenne** du niveau de vie des retraités depuis 1970. La prise en compte d'une évolution moyenne ne permet pas toutefois de percevoir clairement l'évolution des situations **individuelles**. En effet, globalement, le pouvoir d'achat de la retraite moyenne augmente car les nouveaux retraités ont des pensions plus importantes que les sortants mais, individuellement, chaque retraité peut considérer que le montant de sa pension n'évolue pas aussi favorablement, en particulier du fait des règles d'indexation des pensions sur les prix.

- Le rapport de la Commission de concertation montre que « *les jeunes retraités ont un niveau de vie supérieur à celui des jeunes actifs* » et que « *les plus de 60 ans sont à l'origine de transferts privés importants vers les ménages jeunes* ». On peut se demander toutefois si une situation dans laquelle les retraités inactifs aident les actifs est satisfaisante, tant sur un plan économique que social.

- Le maintien des **règles actuelles d'indexation** des pensions (indexation sur les prix des salaires portés au compte et des pensions du **régime général** liée à la réforme de 1993 ; valeur d'achat du point indexée sur les salaires et valeur de liquidation du point indexée sur les prix pour les **régimes complémentaires**, dans le prolongement des accords de 1996) est l'hypothèse centrale des projections des régimes de retraite présentées par le rapport CHARPIN. Cette hypothèse se traduit par une divergence marquée entre l'évolution du pouvoir d'achat des retraites (+ 1,1 % par an pour les retraites du régime général et + 0,3 % par an pour celles des régimes complémentaires) et celle des salaires nets (+ 1,45 % par an¹).

Faut-il s'inquiéter de l'écart, mis en évidence par ces projections, entre l'évolution du niveau de vie des retraités et celui des actifs (le taux de remplacement brut de l'ouvrier type baisserait en effet de 25 % et celui du cadre type de 39 %) ou, au contraire, se satisfaire de la **progression du niveau**

¹ Il s'agit des salaires nets des cotisations nécessaires à l'équilibre des régimes, tel qu'il est évalué dans les travaux de l'OFCE déjà cités en référence.

de vie des retraités ainsi projetée (+ 60 % entre 1998 et 2040 pour le régime général et + 12 % pour les retraites complémentaires servies par l'ARRCO) ?

C'est une question que devront trancher les débats à venir. Le rapport CHARPIN, en évaluant l'impact financier des mesures d'indexation plus favorables (cf. Chapitre VII) ou en posant le problème de la validation des périodes de chômage non indemnisées et, ainsi, de la « mémoire longue » des régimes de retraite qui pénalisent ceux qui ont connu des carrières chaotiques, y apporte une contribution utile.

B. NIVEAU DE VIE DES ACTIFS, COTISATIONS ET FONDS DE RÉSERVE

- L'évolution du pouvoir d'achat des actifs à l'horizon 2040 dépendra essentiellement de l'évolution de la productivité du travail. Celle-ci déterminera l'évolution du pouvoir d'achat du salaire **brut**.

Dans l'hypothèse du scénario macroéconomique de référence du rapport CHARPIN (+ 1,7 % par an pour la productivité du travail), le pouvoir d'achat du salaire **brut** est multiplié par deux à l'horizon 2040.

Faudra-t-il augmenter les **taux de cotisation** aux régimes de retraite pesant sur les actifs au fur et à mesure qu'apparaîtront les déséquilibres financiers, ce qui se traduira par une évolution moins favorable du salaire **net** que du salaire brut ?

Votre rapporteur considère qu'il s'agit là du **principal** sujet du **débat** pour l'avenir, puisque l'évolution de l'**âge de la retraite** dépend étroitement de la réponse qui y sera apportée.

L'augmentation du taux de prélèvement sur les actifs pose à la fois un problème d'**efficacité économique** et un problème d'**acceptabilité sociale**.

Avant d'évoquer ces deux aspects, il faut rappeler l'ordre de grandeur des prélèvements sur les actifs que nécessiterait le rééquilibrage des régimes de retraite, à réglementation inchangée : entre **4 et 7,3 points de cotisations** salariés selon les experts de l'OFCE. Cette évaluation doit être prise avec précaution : notre système de retraite ne repose pas sur un régime unique, avec un taux de cotisation unique, mais sur une multiplicité de régimes de telle sorte qu'il est impossible de « transformer » des déséquilibres financiers en points de cotisation, en raison de la difficulté de mesurer précisément leur assiette.

Malgré son caractère fictif, le calcul de l'OFCE permet néanmoins de rappeler les enjeux macroéconomiques.

- Concernant l'efficacité économique d'une hausse des prélèvements sur les actifs, on ne trouve pas dans le rapport CHARPIN d'éléments qui permettent de trancher le débat de manière définitive. Il y est certes dit que la « *baisse du chômage pourrait être entravée par la hausse des prélèvements* ». A l'appui de cette thèse, le rapport se réfère à des travaux empiriques qui montreraient qu'une hausse des cotisations **supportée par les entreprises** se traduirait par une hausse du taux de chômage d'équilibre.

Le rapport est cependant beaucoup plus elliptique sur l'hypothèse où la charge des retraites serait intégralement **prise en charge par les salariés**, se contentant d'observer sans plus de commentaire que « *le taux de cotisations d'équilibre resterait cependant élevé* » et ajoutant immédiatement après que « *seule une remontée de l'âge de la retraite aurait au final un impact à la baisse significatif sur le taux de prélèvement...* ».

La question d'une hausse des taux de cotisations pesant sur les seuls **salariés** aurait certainement mérité une discussion plus approfondie. Il peut être compréhensible que le rapport lui-même, dans le souci de ne pas bloquer la discussion sur cet aspect du problème, ne s'y soit pas consacré plus longuement. Il est plus étonnant que les organisations de salariés, dans leurs contributions annexées au rapport, aient également évité d'aborder clairement cette question, qui les concerne pourtant directement.

Votre rapporteur ne peut que regretter que la question de la hausse des cotisations n'ait pas été, jusqu'à présent, clairement abordée, certainement parce qu'elle est liée à celle des **prélèvements obligatoires**. Ceux-ci atteignent dans notre pays un niveau qui est très largement considéré comme élevé. Une hausse des cotisations des salariés pour financer les régimes de retraite se traduirait par une augmentation des prélèvements obligatoires d'un montant équivalent aux déficits projetés (soit de l'ordre de 4 points de PIB). Il est donc nécessaire que les conséquences éventuelles en soient mieux étudiées.

- La question de l'**acceptabilité** sociale d'un financement des régimes de retraite par la seule hausse des cotisations des actifs est tout aussi délicate.

Celle-ci comporterait un double risque :

- celui de faire peser la charge de l'ajustement sur un **nombre réduit** de générations : celles-ci pourraient avoir le sentiment qu'elles sont **lésées** par rapport aux générations antérieures ;

- celui de l'imprévision qui ne laisserait d'autre choix que d'augmenter unilatéralement et brutalement les taux de cotisation, avec le péril de se trouver dans une situation irréversible. Ceci serait contraire à un principe fondamental de conduite des politiques publiques qui est de laisser ouvert en permanence l'éventail des choix possibles.

- Le rapport CHARPIN rappelle qu'un **fonds de réserve** peut viser deux objectifs assez différents :

- réduire le taux de cotisation à long terme, ce qui suppose de mettre en place un **fonds permanent** dont les revenus complètent de manière pérenne les ressources des régimes ;

- ou bien **lisser la hausse des cotisations**, afin d'en réduire le rythme au moment du changement de régime démographique. Dans ce cas, les réserves accumulées au départ sont consommées progressivement, le fonds s'épuisant à terme.

Dans le premier cas (création d'un fonds permanent permettant de réduire le taux de cotisation à long terme), le montant des réserves à accumuler devrait représenter 28 points de PIB (2.500 milliards de francs aux conditions actuelles), dans l'hypothèse d'un rendement moyen des actifs supérieur de 1 point au taux obligataire¹. Cela permettrait de diminuer le besoin de financement à long terme de 1,5 point de cotisations.

Dans le second cas (lissage des besoins de financement), le montant des réserves à constituer devrait représenter 3 à 4 points de PIB (350 milliards de francs aux conditions économiques actuelles).

Plusieurs pays ont déjà mis en place de tels fonds : par exemple, le Canada en 1997 avec un fonds répondant à un objectif de financement pérenne des régimes de retraite et qui devrait représenter 10,5 % du PIB en 2020, les Etats-Unis en 1983 avec un fonds de lissage des cotisations dont les réserves devaient être épuisées en 2032.

¹ Fixé ici par hypothèse à 2,5 % pour le taux réel.

Compte tenu des sommes en jeu, le Commissaire au Plan a clairement indiqué devant la Commission des Affaires sociales ou devant votre Délégation, qu'il était déjà trop tard pour envisager la création d'un fonds permanent et que seul un fonds de lissage apparaissait aujourd'hui réalisable.

Au terme d'une analyse particulièrement détaillée, notre collègue Alain VASSELLE conclut, dans un rapport d'information de la Commission des Affaires sociales¹, qu'« *il apparaît à l'évidence que si le Gouvernement souhaite réellement donner une signification à la création de ce fonds de réserve, il convient d'en définir sans délai les finalités et les modalités d'intervention* ».

Votre rapporteur souscrit entièrement à cette recommandation. Il se contentera donc de ne formuler sur cette question que trois observations de nature macroéconomique :

- la création d'un **fonds de lissage** de la hausse des cotisations permet de répartir sur un nombre de générations plus important la charge de rééquilibrage des régimes de retraite. La création d'un tel fonds répond ainsi à des considérations d'**équité entre générations** et peut rendre plus acceptables les ajustements nécessaires ;

- qu'il soit alimenté par des apports financiers externes au régime de retraite ou par une cotisation temporaire, un tel fonds s'analyse comme une réduction du déficit et de la dette publique. Dans une période où le redressement de la demande privée semble établi sur des bases solides, ainsi que le montre le dernier rapport d'information sur les perspectives macroéconomiques à moyen terme² présenté par le Président de la Délégation, M. Joël BOURDIN, un dispositif de cette nature ne compromettrait certainement pas la reprise économique en cours. En renforçant la confiance des ménages dans leur système de retraite, votre rapporteur considère qu'il pourrait même avoir une incidence favorable sur la consommation et la croissance ;

- il est nécessaire que le dispositif de ce fonds de réserve garantisse sa **sécurité**. Compte tenu de la complexité d'ensemble des finances publiques françaises, on peut craindre en effet que, dans une période de ralentissement de la croissance qui se traduirait par une dégradation des comptes publics, les ressources de ce fonds ne soient utilisées pour financer des dépenses courantes.

¹ Rapport d'information Sénat n° 459 (1998-1999).

² Rapport d'information Sénat n° 71 (1999-2000).

C. *L'ALLONGEMENT DE LA DURÉE DES COTISATIONS*

- La proposition du rapport CHARPIN de porter à **170 trimestres** (42 ans et demi), dans la **limite de 65 ans**, la **durée de cotisation** pour bénéficier d'une retraite à **taux plein** a suscité des réactions négatives des organisations syndicales et, plus largement des commentaires passionnels dans les médias et l'opinion publique.

Faut-il s'en étonner ? La tendance historique, beaucoup plus marquée en France qu'ailleurs, est à l'avancement progressif de l'âge de la cessation d'activité, légal ou effectif.

Cette évolution correspond certainement à une aspiration légitime des salariés. Mais comment ne pas noter également que, bien au-delà de la question du financement des retraites, c'est le vieillissement démographique en lui-même et le fait que tous les âges de la vie aient reculé, qui conduisent à reconsidérer l'âge de la fin de cessation d'activité ?

Travailler de plus en plus tard (en raison de l'allongement de la période de formation), arrêter de travailler de plus en plus tôt, demander à un nombre décroissant de travailleurs de garantir un revenu à un nombre croissant d'inactifs : cette équation est particulièrement difficile à résoudre pour l'économie et ce, quelle que soit la croissance future.

Il faut donc se réjouir que le rapport CHARPIN ait pris le risque de proposer l'allongement de la durée de cotisation permettant de bénéficier d'une retraite à taux plein : c'est en effet le seul paramètre qui joue **à la fois** sur les **recettes** et sur les **dépenses**.

Votre rapporteur souhaiterait insister sur cinq aspects de cette proposition qui, à son sens, ont été insuffisamment soulignés, avant de proposer quelques réflexions sur l'âge de cessation de fin d'activité.

- Cette proposition est assortie de conditions et repose sur des modalités telles qu'on peut considérer, à la lumière des commentaires qu'elle a suscités, qu'elle a été assez mal « comprise ».

- Tout d'abord, l'allongement de la durée de cotisation n'est pas le seul « remède » étudié par le rapport. Celui-ci en envisage bien d'autres comme le fonds de réserve ou l'élargissement des cotisations à d'autres revenus.

Mais il est vrai que cette solution a des effets beaucoup plus sensibles que d'autres mesures, parce que c'est la seule, comme cela a déjà été dit, qui permet de jouer simultanément sur les **dépenses** - en diminuant le nombre de bénéficiaires de pensions - et sur les **recettes** en raison du supplément de

croissance et de masse salariale et donc, de cotisations, qu'entraîne la participation de travailleurs âgés à la production -.

Le rapport fournit ainsi une évaluation de l'impact de l'allongement de la durée de cotisation sur le besoin de financement à long terme des régimes de retraite. Il précise que pour des raisons méthodologiques cette évaluation doit être considérée avec précaution.

On peut néanmoins en déduire qu'à l'horizon 2040, l'allongement progressif de la durée de cotisation à 42 ans et demi se traduirait, en tenant compte de l'effet à la fois sur les recettes et sur les dépenses, par une **réduction de plus de moitié du besoin de financement** du régime général.

- Cette proposition n'a véritablement de sens que dans une économie revenue au **plein-emploi** (c'est-à-dire revenue vers son taux de chômage d'équilibre¹).

Il est aisé de comprendre que dans une situation où le chômage résulte de l'excès de main-d'œuvre disponible pour le nombre d'emplois proposés, l'allongement de la durée de cotisation n'aurait que peu d'incidence : en termes de ressources, le volume total de travail n'augmenterait pas et le montant des recettes serait inchangé ; en termes de dépenses, les charges des régimes de retraite seraient certes allégées mais celles de l'assurance-chômage alourdies d'autant.

Le rapport CHARPIN pose donc clairement que cette réforme « *suppose un contexte économique modifié* » sur deux plans :

- que les entreprises modifient leur politique de gestion de carrière en limitant le recours aux dispositifs de préretraite ;

- que le taux de chômage soit revenu vers le taux de chômage d'équilibre.

Si l'on s'intéresse à cette seconde condition - votre rapporteur s'attardera plus loin sur la première -, on perçoit bien la difficulté et la contradiction qu'elle soulève : pour que la mesure d'allongement de la durée d'activité soit efficace, il faut la programmer dès aujourd'hui² ; mais cette solution n'est socialement acceptable, « dès aujourd'hui », que si l'économie française est en situation de plein-emploi.

¹ C'est-à-dire le taux de chômage correspondant à l'inadéquation entre offre et demande de travail.

² Cette réforme n'aurait en effet un impact significatif qu'à partir de 2010. Les générations antérieures à celle de 1955 sont en effet entrées suffisamment tôt dans la vie active pour pouvoir bénéficier d'une retraite à taux plein en continuant à partir à la retraite à 60 ans.

Le rapport CHARPIN dépasse en quelque sorte ce dilemme en considérant comme « *probable* » qu'à l'horizon 2010-2020, la France manquera de main-d'œuvre. Ce pronostic s'appuie certes sur des éléments solides, mais il ne repose pas pour autant sur des certitudes, ainsi que votre rapporteur l'a rappelé précédemment (cf. page 44).

- Il faut insister sur le fait que la proposition du rapport CHARPIN porte sur l'allongement de la **durée d'assurance** pour la retraite et non sur un relèvement de **l'âge légal** de la retraite. Elle permet ainsi de tenir compte des âges très différents d'entrée dans la vie active au sein d'une même génération et du fait que, précisément, ce sont ceux qui sont entrés le plus précocement dans la vie active qui ont souvent l'espérance de vie la plus courte. On fait référence ici aux différences d'espérance de vie entre ouvriers et cadres évoquées par votre rapporteur dans le premier chapitre (cf. page 8).

La fixation d'un âge légal, comme c'est aujourd'hui le cas, pénalise ainsi doublement ceux qui ont commencé à travailler tôt : parce qu'ils ont une durée d'assurance plus élevée que ceux qui ont commencé leur vie active plus tardivement, et parce que la durée de leur retraite est plus courte.

Allonger la durée de cotisation pour bénéficier d'une retraite à taux plein de préférence au relèvement de l'âge légal est ainsi le gage d'une plus grande **équité**.

- Par ailleurs, la proposition étudiée dans le rapport Charpin introduit beaucoup plus de **souplesse** dans les choix des départs à la retraite. En effet, jusqu'à présent, un individu affilié au régime général des travailleurs salariés, dont la durée d'assurance pour bénéficier d'une retraite à taux plein est insuffisante, subit des abattements sur le montant de sa pension supérieurs à ce qu'exigerait un vrai **calcul actuariel**, c'est-à-dire un calcul qui tiendrait compte de la proportionnalité entre le nombre d'années de cotisation et le montant de la retraite.

Un âge légal de la retraite agit ainsi comme un couperet, et limite la liberté de **choix individuel** de cessation d'activité.

En assortissant la proposition d'allongement de la durée de cotisation d'un calcul des droits à pension plus proche de la neutralité actuarielle, le rapport Charpin réintroduit la possibilité d'un choix de départ à la retraite qui permette à chacun d'arbitrer entre sa situation personnelle, son état de santé et ses aspirations à plus de loisirs ou plus de revenus.

- Nombreux sont ceux qui ont exprimé la crainte qu'une telle réforme ne se traduise par une diminution de fait des retraites : pour ceux qui ont commencé à travailler très tard, du fait d'études longues, ou pour ceux dont le

parcours professionnel a été chaotique, avec une succession de périodes d'activité et de chômage.

Peut-être faut-il rappeler que, dans tous les cas, le rapport Charpin propose qu'aucun abattement ne soit retenu sur le niveau de la pension au delà de **65 ans**.

Mais, surtout, le rapport fait des propositions pour que les conditions de validation des périodes d'études et de formation et les périodes de chômage non indemnisé soient réexaminées, de telle sorte que l'allongement de la durée de cotisation se traduise bien par un recul du départ en retraite, et non par une diminution du montant des pensions.

- Votre rapporteur souhaiterait ajouter à ces commentaires quelques réflexions plus personnelles.

- Un problème majeur, soulevé par le rapport Charpin, est celui de l'inégalité des situations au regard de la cessation d'activité entre les salariés affiliés à des régimes spéciaux et les salariés du régime général. On pourrait même ajouter qu'à cette inégalité s'ajoute la divergence d'évolution des retraites de ces deux catégories de salariés, que les projections présentées dans le rapport font clairement apparaître.

Est-il normal qu'un **même problème** -le choc démographique- qui touche l'ensemble de la société française, soit **traité différemment** -comme c'est aujourd'hui le cas- selon que l'on appartienne au secteur public ou au secteur privé ? N'y a-t-il pas là le risque que cette inégalité porte atteinte à la confiance accordée à l'ensemble de notre système de retraites, et en sape ainsi les fondements ?

- Votre rapporteur ne peut qu'approuver la proposition de définir des postes de travail **pénibles** dans le secteur privé qui pourraient donner droit à une retraite anticipée. Cette proposition tient compte, en effet, de l'inégalité devant la mort entre catégories professionnelles, qui a déjà été évoquée. Mais, ne faudrait-il pas aller plus loin dans cette proposition, jusqu'à revoir la liste des postes considérés comme pénibles dans le secteur public ? Cette redéfinition des critères de pénibilité des postes de travail pourrait même aller jusqu'à la prise en compte de l'ensemble des conditions de travail. Celles d'un enseignant d'une banlieue difficile sont-elles tout à fait comparables avec celles d'un enseignant placé dans un environnement plus favorable ?

- Actuellement, le **cycle de vie** est organisé en trois temps que la réglementation des régimes de retraites concourt à rendre extrêmement

rigides : la formation, l'activité et la retraite. De plus, le temps de l'activité, sous l'effet de la montée du chômage, s'est concentré entre 30 et 50 ans.

Cette situation est, cependant, de plus en plus inadaptée à l'évolution des parcours de travail et de vie. Les parcours professionnels, sous l'émergence de nouvelles formes d'emplois, sont de moins en moins continus, alors que le cycle de vie devient aussi moins rigide : la parentalité tardive suppose, par exemple, un allongement de la vie de travail.

La souplesse dans les conditions de liquidation des droits à la retraite, introduite dans la réforme proposée par le rapport Charpin, répond certainement à ces considérations.

Mais, l'allongement de la durée d'activité suppose également la mobilisation des instruments d'une politique active de l'emploi, afin de permettre le maintien au travail des salariés vieillissants. Les propositions que vient de présenter M. Dominique Taddéi dans le cadre d'un rapport du Conseil d'analyse économique, « *Retraites choisies et progressives* », relève de cette logique. De même, des formes d'allègement de la durée du travail pour les salariés âgés¹ relèveraient de cette souplesse nécessaire permettant un temps de travail mieux réparti sur le cycle de vie. Elles permettraient de concilier l'aspiration à travailler moins en fin de vie active avec les exigences économiques et les contraintes résultant du vieillissement démographique. Votre rapporteur regrette de ce point de vue que les négociations sur la réduction du temps de travail ne soient pas resituées dans le contexte de l'évolution de l'âge de la retraite.

Ces dispositifs, dont il faut reconnaître qu'ils restent pour la plupart à imaginer, ne résoudre pas le problème de l'équilibre à long terme des régimes de retraite. Ils constitueraient, cependant, un accompagnement utile des mesures d'ajustement du système de retraite au choc démographique et, en particulier, de l'allègement de la durée de cotisation, tel que l'évoque le rapport Charpin.

¹ *Pouvant même aller jusqu'à des possibilités élargies de congés sabbatiques*

CONCLUSION

Le vieillissement démographique est un phénomène inéluctable et irréversible qui concerne l'ensemble des pays développés. Il correspond à un mouvement de fond, l'allongement de l'espérance de vie, qui s'accompagne d'un allongement équivalent de l'espérance de vie en bonne santé. On peut se réjouir de cette évolution tout en constatant qu'elle est source de difficultés et d'incertitudes et qu'elle aura un coût.

Que la forte augmentation de la proportion des personnes âgées et la stagnation, ou même la diminution du nombre de personnes en âge de travailler soit un facteur de perturbations majeures ne peut être nié. Mais il est difficile de dire aujourd'hui quelle sera la nature et l'ampleur de ces perturbations. On ne sait rien en effet des comportements et des capacités d'**anticipation** des agents économiques à un phénomène totalement **nouveau**. Pas plus qu'on ne peut prévoir l'incidence du recul de la vieillesse « réelle » sur les attitudes individuelles.

Tout exercice de prospective s'accompagne de scénarios. Le plus noir serait celui d'une économie dont le dynamisme serait entravé par l'insuffisance du nombre des entrées de jeunes dans la population active, où la persistance du chômage ne permettrait pas de résoudre la question des fins de carrière des travailleurs vieillissants. Derrière ce scénario se profile celui de la « guerre des âges », redoutée par certains, mais que votre rapporteur, à la lumière des solidarités intergénérationnelles de toute nature que l'on observe déjà, considère comme peu probable.

Le scénario le plus optimiste serait inspiré par la thèse de la « fin du travail », dans laquelle la forte croissance de la productivité, y compris dans les secteurs des services à la personne, permettrait aux actifs de financer l'inactivité sans baisse des revenus. La réalité sera bien sûr un compromis mouvant et instable entre différents éléments de ces deux scénarios extrêmes. La seule certitude est que seule l'augmentation des **taux d'activité** des jeunes, des adultes en fin de carrière et des **travailleurs âgés** permettra à l'économie française d'utiliser à plein ses capacités de croissance. Ceci suppose une **renégociation** du contrat entre les générations qui permette de **répartir** plus harmonieusement le temps de travail et d'inactivité tout au long de la vie. Cela

passer par des dispositifs d'aménagements du **temps de travail**, notamment pour les plus âgés, différents de ceux qui sont proposés aujourd'hui.

Reste le problème du prix à payer pour l'allongement de l'espérance de vie, autrement dit celui des retraites. Celui-ci n'est pas réellement de nature macroéconomique : il n'entraîne pas un transfert de charges entre ménages et entreprises ou administrations publiques. De plus, l'augmentation de la productivité permettra d'assurer la progression du niveau de vie de tous, actifs comme retraités. La question n'est donc pas tant de savoir si l'économie française **pourra** assurer le financement à long terme des régimes de retraite, mais **comment** elle le fera. Cette question est ainsi fondamentalement de nature politique et sociale en ce qu'elle pose un problème de partage du revenu entre les générations.

Elle est la plus difficile qui soit. Elle impose en effet d'agir pour ne pas faire peser la charge des ajustements sur un nombre réduit de générations, avec le risque que celles-ci se sentent lésées, alors qu'on ignore presque tout du contexte économique au moment où les réformes produiront leurs effets. Elle repose également sur des considérations de solidarité entre les générations, dont une partie - celle des actifs de 2040 - n'est pas encore née et dont il faut pourtant prévoir et anticiper les comportements en matière de solidarité.

Un arbitrage clair entre niveau de vie des actifs, niveau de vie des retraités et durée de cotisation doit être proposé, négocié et adopté. Faute de quoi, s'aggraverait l'opacité et la complexité actuelles de nos systèmes de retraite, dont on sait qu'ils sont des facteurs qui rendent les réformes plus difficiles. Faute de quoi s'aggraverait également la défiance dans le système de retraites par répartition, qui doit **demeurer** un des piliers de notre contrat social.

L'introduction d'un étage de retraites par capitalisation pour compléter les retraites par répartition est certainement souhaitable dans la mesure où elle permettrait à toutes les catégories d'actifs d'en bénéficier dans des conditions équivalentes. Elle permettrait de restaurer la confiance dans les systèmes de retraite et dans l'avenir. Mais il s'agit là d'une question **indépendante** de celle du financement à long terme des régimes de retraite par répartition tel qu'il est aujourd'hui posé.

Il est par ailleurs nécessaire que les réformes soient réversibles, car rien ne serait pire que de parvenir à une situation dans laquelle il n'y aurait plus de choix possible et qui pourrait porter en germe l'éclatement du système. Le rapport CHARPIN propose ainsi que la réforme des régimes de retraite prévoit un « dispositif de pilotage ». Votre rapporteur propose d'associer à ce dispositif de pilotage des **représentants du Parlement**, parce que le système de retraites est un élément fondamental du **contrat social républicain**.

A N N E X E

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- M. Jean-Michel CHARPIN** Commissaire au Plan (Audition par la Délégation pour la Planification le 10 mars 1999).
- M. Didier BLANCHET** Administrateur de l'INSEE, Directeur de l'Ecole Nationale de la Statistique et de l'Administration Economique (ENSAE).
- M. Patrice BOURDELAIS** Démographe, Directeur d'études à l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS).
- M. Gérard CORNILLEAU** Directeur des Synthèses, des Etudes Economiques et de l'Evaluation - Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques (Ministère de l'Emploi et de la Solidarité).
- Mme Michèle DEBONNEUIL** Chef du Service économique du Commissariat Général du Plan.
- M. Olivier MARCHAND** Adjoint au Directeur de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques (DARES).
- M. Bernard PRÉEL** Directeur-adjoint du Bureau d'Informations et de Prévisions Economiques (BIPE).
- M. Nick VANSTON** Economiste, OCDE.
- M. Serge VOLKOFF** Directeur du Centre de Recherches et d'Etudes sur l'Age et les Populations au Travail (CREAPT).

VIVRE PLUS LONGTEMPS :
Quelles conséquences économiques ?

Jean-Pierre PLANCADE
Sénateur

Délégation du Sénat pour la Planification

VIVRE PLUS LONGTEMPS :

Quelles conséquences économiques ?

Comment répartir la richesse quand on vit plus longtemps et que le nombre de personnes âgées augmente, sans **pénaliser** la croissance économique ? C'est la question centrale à laquelle s'efforce de répondre ce rapport.

- Le **premier chapitre** montre comment le vieillissement démographique va entraîner un **nouvel équilibre** entre les actifs, générateurs du revenu national, et les inactifs, à la charge des premiers.

Il souligne que le vieillissement démographique est un phénomène **inéluçtable**, lié à un mouvement de fond : l'allongement de l'espérance de vie. Celui-ci se traduit par une « révolution de l'âge » d'autant plus profonde qu'il correspond à un allongement de la vie en bonne santé. Il faudrait ainsi reconsidérer les critères d'âge traditionnels de la vieillesse.

- Le **deuxième chapitre** s'intéresse aux conséquences directes de l'élévation de l'âge moyen de la population sur la **croissance** et la progression du niveau de vie. Il nuance les analyses souvent pessimistes menées sur ce thème : **rien n'est en effet écrit** dans ce domaine. Des perspectives parfois considérées comme probables, comme l'augmentation des dépenses de santé ou une pénurie de main-d'œuvre, apparaissent ainsi particulièrement **incertaines**.

- Le **troisième chapitre** aborde la question du financement à long terme des **retraites** et, plus largement, celle de la **répartition du revenu** entre les actifs, dont les effectifs stagneront ou même diminueront, et des inactifs, de plus en plus nombreux. Il rappelle que la préservation des régimes par répartition suppose un arbitrage entre niveau de vie des actifs, niveau de vie des retraités et âge de la retraite, mais que, quelles que soient les hypothèses, le niveau de vie des actifs comme des retraités augmentera.

Dans tous les cas, le vieillissement démographique devra se traduire par un nouveau **contrat entre les générations**, qui préserve l'**équité** entre les différentes générations comme entre les membres de chaque génération.