



L'Europe peut-elle se permettre de vieillir?

Selon des projections récentes, le vieillissement de la population aura des retombées économiques et budgétaires considérables et l'UE doit s'y préparer dès maintenant

Conditionnement de produits congelés en Espagne.

Giuseppe Carone et Declan Costello

LA POPULATION des 25 États membres de l'Union européenne (UE) devrait légèrement diminuer — mais vieillir considérablement — au cours des prochaines décennies, ce qui risque de compromettre lourdement la croissance économique potentielle et exercera une forte pression à la hausse des dépenses publiques. Le taux de dépendance des personnes âgées (le nombre de personnes de plus de 65 ans par rapport à celui des personnes âgées de 15 à 64 ans) devrait doubler pour atteindre 54 % en 2050; autrement dit, l'UE comptera deux actifs pour chaque citoyen âgé, contre quatre aujourd'hui. La perspective d'une hausse des dépenses fait craindre par ailleurs que le bon fonctionnement de la monnaie unique, l'euro, ne soit mis à mal par des finances publiques insoutenables.

En Europe, le vieillissement résulte de l'interaction de quatre phénomènes. *Primo*, les taux de fécondité de tous les pays de l'UE sont, et devraient demeurer, au-dessous du taux naturel de remplacement. *Secundo*, la baisse récente des taux de fécondité fait suite à l'explosion démographique de l'après-guerre, et le départ à la retraite imminent de ces cohortes va entraîner un accroissement temporaire (mais étalé sur plusieurs décennies) du taux de dépendance des personnes âgées. *Tertio*, l'espérance de vie à la naissance, qui a progressé de huit ans depuis 1960, devrait encore augmenter de six ans pour les hommes et de cinq ans pour les femmes d'ici à 2050, l'essentiel de ce progrès résultant d'un allongement de la durée de vie. *Quarto*, les projections laissent entrevoir d'importants flux migratoires nets jusqu'à 2050, mais, bien que totalisant près de 40 millions de personnes, ils ne compenseront pas la faible fécondité et la hausse de l'espérance de vie.

En fait, d'après les projections officielles, le nombre de jeunes (0–14 ans) baissera de 18 % dans l'UE (voir tableau) entre 2004 et 2050. La population d'âge actif (15–64 ans) déclinera de 48 millions de personnes (16 %), tandis que la population âgée de plus de 65 ans augmentera fortement, de 58 millions de personnes (77 %), le segment affichant la plus forte progression étant celui des personnes très âgées (plus de 80 ans).

Les gouvernements ne sont pas restés passifs face au problème du vieillissement. À l'échelon européen, la Commission européenne a collaboré avec les autorités nationales, dans le cadre du Comité de politique économique (CPE), pour améliorer la comparabilité des projections à long terme afin d'évaluer en quoi le vieillissement démographique pèsera sur les marchés du travail, le potentiel de croissance économique et les finances publiques de l'UE. Publiées au début de 2006, ces prévisions — qui supposent le maintien des politiques actuelles et font suite à une évaluation antérieure publiée en 2001 — montrent que des réformes et des ajustements substantiels s'imposent.

Répercussions spectaculaires sur la croissance et l'emploi

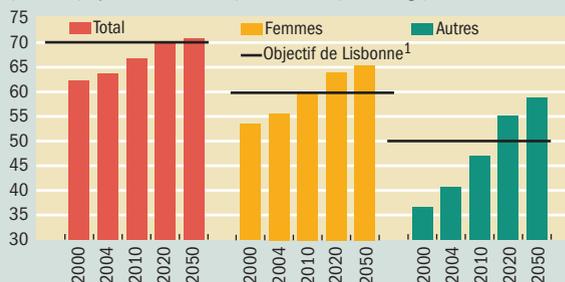
Si l'essentiel du débat concernant le vieillissement démographique porte sur son coût budgétaire, c'est sur le marché du travail que

Graphique 1

Expansion de la main-d'œuvre

Les femmes et les personnes âgées vont faire monter les taux d'emploi avant que la population ne se contracte.

(variation projetée des taux d'emploi dans l'UE; pourcentage)



Source : CPE et Commission européenne (2005).
¹ Fixé en 2000 lors du Sommet de l'UE à Lisbonne.

son effet sera le plus immédiatement ressenti. Les projections de l'UE brossent toutefois un panorama contrasté, le redressement de l'emploi retardant quelque peu les premières conséquences économiques du vieillissement.

Dans l'ensemble de l'UE, le taux d'emploi devrait passer de 63 % de la main-d'œuvre potentielle en 2004 à 67 % en 2010 et à 70 % à l'horizon 2020 (graphique 1). Cette amélioration résulte principalement de la hausse du taux d'emploi féminin, qui devrait atteindre près de 65 % en 2025, contre un peu plus de 55 % en 2004, et s'explique par le remplacement graduel des femmes âgées par des femmes plus jeunes ayant un niveau de formation supérieur et dont le taux d'activité est plus élevé. Par ailleurs, grâce au renversement de la tendance actuelle en faveur des retraites anticipées et aux effets positifs des réformes engagées récemment, le taux d'emploi des travailleurs plus âgés (55–64 ans) devrait augmenter sensiblement.

La hausse des taux d'emploi ne peut cependant offrir qu'un répit temporaire; le poids de l'évolution démographique finira par l'emporter. Trois phases distinctes sont observables (graphique 2). Jusqu'à 2011, la population d'âge actif et les taux d'emploi globaux continueront de progresser dans l'UE : on peut y voir la dernière manifestation du dividende démographique du baby-boom, qui veut que l'élargissement de la population d'âge actif soit propice à la croissance. Entre 2012 et 2017, la hausse des taux d'emploi compensera la diminution prévue de la population d'âge actif résultant du départ à la retraite de la génération du baby-boom. Après 2018, l'évolution à la hausse du taux d'emploi féminin aura pris fin et, en l'absence d'autres réformes des retraites, le taux d'emploi des travailleurs âgés devrait rester stable. Après avoir augmenté de quelque 20 millions entre 2004 et 2017, le nombre d'actifs devrait reculer de près de 30 millions, soit une réduction de 9 millions d'emplois sur l'ensemble de la période 2004–50. Globalement, les projections concernant la main-d'œuvre indiquent que l'Europe bénéficie actuellement, mais pour très peu de temps, d'un contexte plutôt favorable à l'adoption de réformes structurelles.

Pour l'ensemble de l'UE, le taux de croissance potentiel annuel moyen du PIB devrait passer de 2,4 % pour la période 2004–10 à 1,2 % seulement pour 2031–50. Pour les dix nouveaux membres (UE10), la baisse sera nettement plus prononcée, en partie à cause de leurs perspectives démographiques moins favorables. Les sources de la croissance changeront du tout au tout. L'emploi la favorisera, dans l'UE15 comme dans l'UE10, jusqu'à 2010, mais aura un effet neutre entre 2011 et 2030, avant d'exercer une

Projections de base

Le taux de dépendance des personnes âgées doublera pour atteindre 54 % en 2050 alors que la croissance par habitant va diminuer.

	UE25		UE12	
	2004	2050	2004	2050
Projections démographiques				
Taux de fécondité (pourcentage)	1,5	1,6	1,5	1,6
Espérance de vie à la naissance (années)				
hommes	75,4	81,6	76,3	82,1
femmes	81,5	86,6	82,5	87,2
Espérance de vie à 65 ans (années)				
hommes	15,9	19,9	16,4	20,1
femmes	19,5	23,3	20,1	23,7
Migrations nettes				
centaines de milliers	1,3	0,9	1,2	0,7
pourcentage de la population	0,3	0,2	0,4	0,2
Population (millions)				
totale	456,8	-1 %	308,6	0 %
jeunes (0-14)	74,8	-18 %	48,9	-17 %
actifs (15-64)	306,8	-16 %	206,5	-16 %
personnes âgées (65+)	75,3	77 %	53,3	75 %
personnes très âgées (80+)	18,2	174 %	13,0	180 %
Main-d'œuvre (projections)				
Taux d'activité (pourcentage)				
total	69,6	75,5	69,1	75,3
femmes	61,6	70,0	60,3	69,4
travailleurs âgés (55-64)	42,7	60,4	40,4	60,5
Taux d'emploi				
total	63,1	70,9	62,9	70,5
femmes	55,4	65,5	54,1	64,6
travailleurs âgés	39,9	58,9	37,4	58,8
Hypothèses macroéconomiques	2004-24	2025-50	2004-24	2025-50
Croissance potentielle	2,2	1,3	1,9	1,2
Croissance du PIB par habitant	2,1	1,4	1,7	1,4
Croissance de la productivité de la main-d'œuvre	1,8	1,8	1,5	1,7
Croissance de la PGF ¹	1,2	1,1	1,0	1,1
Taux d'intérêt réel	3,0	3,0	3,0	3,0
Taux de dépendance	2004	2050	2004	2050
des personnes âgées	24,5	54,4	25,8	53,6
total	48,9	74,8	49,2	76,9
économique des personnes âgées	37,4	70,2	39,7	73,8

Source : CPE et Commission européenne (2005).

Note : UE25 = tous les membres de l'UE; UE12 = les 12 membres de la zone euro.

¹PGF = productivité globale des facteurs.

influence négative par la suite. Au fil du temps, la productivité deviendra la source prédominante de croissance, voire la seule dans certains pays (graphique 3).

Un accroissement substantiel des dépenses publiques en perspective

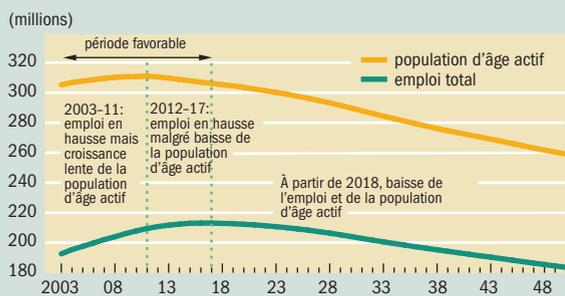
Parallèlement au fléchissement du taux potentiel de croissance du PIB, le vieillissement de la population européenne devrait, si l'on s'en tient aux politiques en vigueur, entraîner une hausse des dépenses publiques dans la plupart des États membres d'ici à 2050, mais avec des écarts considérables entre pays (graphique 4). Pour l'ensemble de l'UE, les dépenses associées au vieillissement dans le scénario de référence devraient augmenter de 3 à 4 points du PIB entre 2004 et 2050, ce qui équivaudrait à une augmentation de 10 % du poids du secteur public.

Le gros de l'augmentation anticipée des dépenses publiques serait consacré aux retraites, aux soins de santé et aux soins de longue durée (graphique 5). Les économies qui pourraient être réalisées en termes d'indemnités de chômage et d'éducation sont relativement modestes : il est permis de penser que, dans la pratique, elles pourraient ne pas se concrétiser dans le domaine de l'éducation étant donné les pressions exercées sur les autorités pour qu'elles relèvent la qualité de l'enseignement et mettent en place des stratégies d'apprentissage et de formation tout au long de la vie afin de maintenir la productivité sur toute la durée, plus longue, de la vie active.

Graphique 2

Répit

Les pays disposent d'un bref répit pour adopter des réformes.



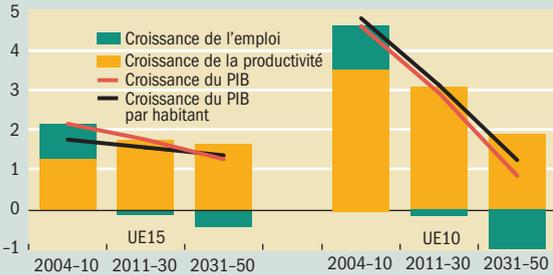
Source : CPE et Commission européenne (2005).

Graphique 3

À la recherche de l'antidote

Si la main-d'œuvre se contracte, la productivité pourrait être le seul vecteur de croissance du PIB.

(croissance de l'emploi et de la productivité du travail; projections en pourcentage)



Source : CPE et Commission européenne (2005).

L'évolution prévue des dépenses publiques consacrées aux retraites entre 2004 et 2050 va d'une baisse de 5,9 points du PIB en Pologne à une augmentation de 12,9 points à Chypre. Il est intéressant de constater que de très faibles augmentations sont envisagées en Suède et (à plus longue échéance) en Italie, car leurs régimes offrent un taux de rendement fictif lié à l'augmentation des cotisations salariales totales, les prestations individuelles étant fondées sur les cotisations effectivement versées au cours de la vie active. Des hausses relativement modérées (de 1,5 à 3,5 points du PIB) sont projetées dans de nombreux autres pays de l'UE. Plus importantes (plus de 5 points) sont celles qui sont prévues pour la Belgique, Chypre, l'Espagne, la Hongrie, l'Irlande, le Luxembourg, le Portugal, la République tchèque et la Slovaquie. Les diminutions anticipées en Estonie, en Lettonie et en Pologne, de même que les faibles hausses pronostiquées en Lituanie et en Slovaquie, résultent en partie des réformes adoptées ces dix dernières années, qui prévoient un transfert partiel des régimes de retraite publics à des régimes de capitalisation privés.

En ce qui concerne les soins de santé, le vieillissement démographique seul aurait pour effet d'augmenter les dépenses publiques d'environ 2 points du PIB d'ici à 2050. Mais des facteurs non démographiques interviennent également. Ainsi, si l'espérance de vie en bonne santé évolue globalement dans le même sens que l'espérance de vie par âge, la hausse projetée des dépenses consacrées aux soins de santé liés au vieillissement sera diminuée de moitié environ. En revanche, ni les retombées de la technologie, ni la demande escomptée de services de santé de meilleure qualité n'ont été modélisées; il se peut donc que les projections sous-estiment sensiblement les pressions que ces facteurs exerceront sur les dépenses.

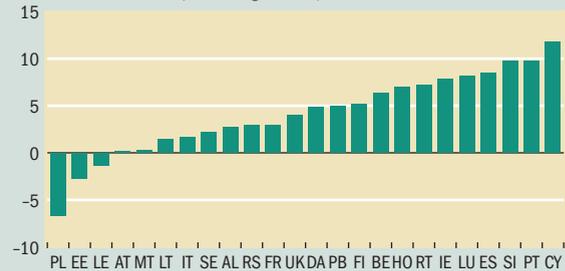
Les dépenses publiques allouées aux soins de longue durée sont encore plus sensibles au vieillissement démographique que les dépenses de santé en général, car le taux d'invalidité augmente très rapidement avec l'âge, surtout après l'âge de 80 ans. Dans l'UE, il devrait progresser d'un peu moins de 1 point du PIB d'ici à 2050 sous le seul effet du vieillissement démographique, mais la hausse varie d'un pays à l'autre, de 0,1 point du PIB en Pologne à 2,4 points en Suède. Ces écarts témoignent de conceptions radicalement différentes de la prestation et du financement des soins professionnels. Les pays dont les dépenses publiques devraient très peu progresser disposent actuellement de systèmes de soins

Graphique 4

Hausse des coûts

Les dépenses publiques de retraite et de santé devraient sensiblement augmenter dans la plupart des pays de l'UE.

(variation des dépenses publiques totales liées au vieillissement entre 2004 et 2050; en pourcentage du PIB)



Source : CPE et Commission européenne (2005).

Note : PL=Pologne, EE=Estonie, LE=Lettonie, AT=Autriche, MT=Malte, LT=Lituanie, IT=Italie, SE=Suède, AL=Allemagne, RS=Rép. slovaque, FR=France, UK=Royaume-Uni, DA=Danemark, PB=Pays-Bas, FI=Finlande, BE=Belgique, HO=Hongrie, RT=République tchèque, IE=Irlande, LU=Luxembourg, ES=Espagne, SI=Slovénie, PT=Portugal et CY=Chypre.

professionnels limités dans le cadre du secteur public. Avec le vieillissement de la population, un décalage croissant pourrait apparaître entre le nombre de citoyens âgés invalides nécessitant des soins et l'offre de soins professionnels. Cette accentuation de la demande de soins professionnels associée au vieillissement démographique pourrait être exacerbée par la diminution des soins non professionnels à domicile étant donné la hausse du taux d'activité des femmes.

En quel sens les politiques doivent-elles évoluer?

Quelles sont donc les principales conséquences de ces projections économiques et budgétaires? Nous dégagerons six grandes conclusions sur l'adaptation des politiques des États membres de l'UE et sur les améliorations à apporter aux projections communes au niveau de l'UE.

D'abord, *les projections valident l'orientation actuelle de la stratégie économique de l'UE*, telle que l'a définie le programme de Lisbonne (établi en 2000 par le Conseil européen). Cette stratégie repose sur des politiques qui visent à accroître l'utilisation de la main-d'œuvre, en mettant l'accent sur les travailleurs âgés et sur l'allongement de la vie active et sur des mesures destinées à augmenter la productivité du travail. Néanmoins, les prévisions font aussi apparaître le risque de décalage entre l'engagement de mener des réformes et les mesures concrètes. Qui plus est, la période pendant laquelle les courbes de l'emploi et de la démographie sont globalement propices aux réformes touche à sa fin.

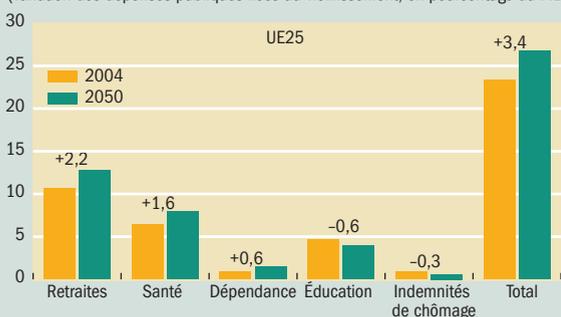
Deuxièmement, *les réformes des retraites semblent efficaces*. Cette conclusion s'appuie sur la poussée récente des taux d'emploi des travailleurs âgés dans de nombreux pays européens, ainsi que sur une comparaison entre les dernières projections concernant les retraites et celles de 2001, qui laisse entrevoir une hausse nettement plus modérée des dépenses de retraite dans les pays qui ont appliqué des réformes, comme l'Allemagne, l'Autriche et la France. Il se peut que certaines réformes ne suffisent pas à remédier aux conséquences économiques et budgétaires du vieillissement démographique, mais des progrès réels ont été accomplis ces dernières années. Toutefois, le risque de dérapage reste omniprésent, les gouvernements étant constamment pressés d'instaurer des régimes spéciaux,

Graphique 5

Des choix difficiles

Les économies réalisées sur les prestations chômage et l'éducation ne compenseront pas le coût des retraites et des soins de santé.

(variation des dépenses publiques liées au vieillissement; en pourcentage du PIB)



Source : CPE et Commission européenne (2006).

plus favorables, de retraite ou de retraite anticipée pour des groupes d'intérêts particuliers.

Troisièmement, *les systèmes de retraite devraient être conçus de manière à rester viables malgré les incertitudes économiques et démographiques*. Les mesures récentes adoptées dans des pays tels que l'Allemagne, la France, l'Italie et la Suède en vue d'associer les prestations de retraite à l'évolution future de l'espérance de vie constituent un pas intéressant dans cette direction et permettront peut-être d'éviter des réformes à répétition des régimes de retraite. Carone *et al.* (2005) illustrent le caractère dynamique du défi posé par l'allongement régulier de l'espérance de vie : le projet du CPE et de la Commission européenne (2006) prévoit une augmentation d'un an de l'âge moyen de sortie du marché du travail à l'horizon 2050; or, l'espérance de vie au moment de la retraite va progresser de trois ans. Ainsi, malgré les réformes déjà apportées aux régimes de retraite, d'autres réformes visant à relever d'encore deux ans l'âge moyen de sortie du marché du travail s'imposeraient pour stabiliser à son niveau de 2004 le pourcentage de la vie adulte (après l'âge de 15 ans) passé à la retraite.

Quatrièmement, *le vieillissement risque de poser des problèmes encore plus complexes dans le domaine des soins de santé et des soins de longue durée que dans celui des retraites*, surtout lorsque l'on tient compte des effets des facteurs non démographiques, comme l'investissement dans la recherche médicale et dans les technologies modernes, sur les dépenses et de la demande croissante de traitements de pointe. Pour maîtriser les dépenses publiques, la stratégie globale des États membres en matière de santé continuera sans doute de reposer avant tout sur des mesures de réduction des coûts (limitation des volumes, des prix et des salaires, et plafonds budgétaires), dont l'efficacité risque toutefois de diminuer au fil du temps. L'électorat vieillissant, formant un groupe dont il est difficile de contrer les pressions en faveur d'une augmentation des dépenses. Les prestataires risquent de modifier leur comportement et d'introduire des distorsions qui pourraient donner lieu à des dysfonctionnements coûteux. Des mesures visant à améliorer la rentabilité, à encourager l'utilisation rationnelle des ressources et à permettre une gestion efficace des progrès technologiques auront une importance primordiale.

Cinquièmement, et sur un plan plus méthodologique, *il convient de parler plus systématiquement aux incertitudes des projections démographiques et budgétaires*. À l'instar d'autres organisations qui

établissent des prévisions à long terme, le CPE et la Commission européenne s'efforcent de pallier les incertitudes par des tests de sensibilité déterministes. Or, ceux-ci ne donnent aucune indication quant à la probabilité des résultats futurs ou des intervalles de confiance d'après les erreurs de prévision antérieures. Bien que les démographes et les économistes ne soient pas tous d'accord quant à la meilleure façon de gérer l'incertitude (par le recours à des projections stochastiques, par exemple), il serait bon de prendre ce problème en considération lors de l'établissement de projections communes à l'avenir.

Enfin, *même si les données ne sont pas totalement comparables, les projections internationales à long terme peuvent être un instrument utile pour faciliter le débat sur des questions difficiles*. Les exercices de projection ultérieurs devront toutefois s'efforcer d'améliorer la comparabilité et la transparence. Pour ce qui est de la comparabilité, il serait utile de s'attacher à améliorer les données fondamentales concernant les flux migratoires ainsi que les dépenses de santé et de soins de longue durée. Quant à la transparence, on pourrait diffuser des informations sur les différents modèles employés par les autorités nationales pour établir les projections des dépenses consacrées aux retraites.

En somme, le vieillissement démographique aura des répercussions notables sur les marchés du travail, la croissance économique et les finances publiques des pays de l'UE. Il ne s'agit cependant pas d'un raz-de-marée qui submergera les finances publiques quand la génération du baby-boom commencera à partir à la retraite, mais d'un processus lent, très prévisible, et donc maîtrisable, à condition que les responsables politiques prennent des mesures efficaces en temps voulu. ■

Les auteurs sont économistes à la Direction générale des Affaires économiques et financières de la Commission européenne.

Servaas Deroose, Nuria Diez Guardia, Gilles Mourre, Bartosz Przywara et Aino Salomäki ont contribué à cet article.

*Les projections finales intégrales mentionnées dans cet article sont publiées dans CPE et Commission européenne, 2006, et les hypothèses sous-jacentes, dans CPE et Commission européenne, 2005. Pour avoir davantage de détails sur les effets économiques du vieillissement démographique en Europe, voir Carone *et al.*, 2005; pour les projections budgétaires, voir Carone *et al.*, 2006.*

Bibliographie :

Carone, Giuseppe, Declan Costello, Nuria Diez Guardia, Gilles Mourre, Bartosz Przywara, and Aino Salomäki, 2005, "The economic impact of aging populations in the EU25 Member States," *Economic Paper 236* (Brussels: European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs); http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/economicpapers_en.htm.

———, 2006, "The budgetary impact of aging populations in the EU25: An analysis of the results and policy implications of the 2006 age-related expenditure projections of the EPC and European Commission," *Economic Paper* (Brussels: European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs), à paraître.

Comité de politique économique et Commission européenne, 2005, "The 2005 projections of age-related expenditure (2004–2050) for the EU25 Member States: underlying assumptions and projection methodologies," *European Economy Special Report No. 4* (Brussels: European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs); http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2005/eesp405en.pdf.

———, 2006, "The impact of aging on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004–2050)," *European Economy, Special Report No. 1* (Brussels: European Commission); http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2006/eesp106en.pdf.