

Vieillesse et croissance

Jacques Pelletan, Maître de conférences – Université Paris 8, Chercheur associé – Fondation du Risque

Alain Villemeur, Chercheur associé – Université Paris Dauphine

Le processus de vieillissement démographique intervient dans un contexte économique et financier très dégradé. Malgré une reprise économique intervenue en 2010, les incertitudes restent très fortes sur les pays européens. La contrainte liée à l'endettement et à la nécessité de réduire les déficits aggrave encore ces incertitudes. Dans ce contexte, il importe d'analyser quels peuvent être les canaux de transmission entre le processus de vieillissement et les perspectives de croissance. Il apparaîtra que la transition démographique que nous vivons met en tension les finances publiques et jette une inquiétude sur la croissance. Par ailleurs, des opportunités apparaissent, permettant de créer une dynamique vertueuse, réhabilitant ainsi l'action publique. Il s'agira alors d'identifier les nouveaux leviers pouvant être mis en œuvre au profit de la croissance.

Poser les relations entre vieillissement et croissance économique

Le vieillissement est un processus démographique caractérisé par une augmentation du nombre de personnes âgées qui s'accompagne d'une diminution du nombre d'enfants et, dans un second temps, de la diminution de la proportion de personnes d'âge actif. Il aboutit à une déformation de la structure par âge de la population en faveur des plus âgés. Plusieurs mécanismes de transmission de la déformation de la structure par âge de la population sur le niveau de revenu par tête et son taux de croissance peuvent être recensés. Nous nous attachons aux principaux, ayant trait aux effets directs sur le PIB potentiel (offre de long terme) ainsi qu'aux transferts intergénérationnels.

Qu'en est-il d'abord de l'offre de long terme ? En réalité, le revenu par tête est défini par le produit de trois composantes : la part de la population en âge de travailler dans la population totale, le taux de participation et la productivité du travail. Les transformations démographiques peuvent modifier le PIB par tête via ces trois canaux. Le premier effet a un impact négatif alors que les deux autres sont beaucoup plus discutables. Certes, l'analyse économique, jusqu'à une période relativement récente, a mis en avant les impacts négatifs du vieillissement sur la productivité du travail et un effet total conduisant mécaniquement à une diminution du revenu par tête. Cette affirmation est aujourd'hui beaucoup plus nuancée grâce aux travaux récents qui ont éclairé sous un nouveau jour les mécanismes de transmission sur la productivité du travail. Ceux-ci pourraient in fine avoir un impact plutôt positif.

Si l'on raisonne maintenant sur le taux de croissance du revenu par tête, on s'aperçoit qu'il est constitué par la somme du taux de croissance de la part de la population en âge de travailler dans la population totale, du taux de croissance du taux de participation et du taux de croissance de la productivité du travail. Les deux premiers taux de croissance, par définition, tendent à un moment plus ou moins éloigné vers zéro. Leurs impacts sur le taux de croissance du revenu par tête ne peuvent donc être que transitoires. Phénomènes transitoires, certes, mais qui opèrent sur plus d'un siècle et dont l'ampleur peut être non négligeable. Pour la productivité du travail les impacts peuvent être permanents. Toute chose égale par ailleurs, celle-ci croît continuellement sous l'effet du progrès technique. Les impacts du vieillissement sur ce progrès technique, mais aussi sur l'accumulation du capital physique ou humain, sous certaines conditions, peuvent donc

affecter de manière permanente le taux de croissance du revenu par tête. Nous y reviendrons plus spécifiquement en analysant les leviers de la croissance.

La deuxième variable clé est celle des transferts intergénérationnels : ils concernent tous les acteurs (l'Etat, la famille et les entreprises) et questionnent la contribution de chacun pour davantage d'équité et d'efficacité dans nos sociétés. Or la France apparaît comme un cas exceptionnel de financement privilégié des séniors. Le dispositif de prélèvements obligatoires opère donc un transfert instantané des classes actives (30-60 ans) au bénéfice des ménages et individus âgés de plus de 65 ans et de moins de 30 ans. Au regard de l'objectif d'équité du système fiscal, cette situation semble favorable aux plus de 65 ans. En effet, les plus de 65 ans bénéficient à la fois d'un niveau de vie supérieur aux ménages et aux individus plus jeunes et d'un niveau d'imposition plus faible. Que se passe-t-il si l'on prolonge les courbes ?

En 2030, les plus de soixante ans constitueront 30% de la population. Si la règle de proportionnalité continue à s'appliquer pour les plus de 60 ans, ils capteront 30% du PIB. Etant données les contraintes évidentes de financement de la protection sociale, la captation des 30% se ferait nécessairement au détriment d'autres dépenses, sauf à supposer le retour tant attendu d'une vive croissance. A l'inverse, le financement de ces transferts supplémentaires viendra alourdir la charge fiscale supportée par la population active et devrait peser sur la croissance économique. Certes, les transferts intra familiaux en faveur des jeunes sont conséquents. Ils contribuent à aider les jeunes adultes à être propriétaire, à améliorer leur niveau de vie mais aussi à être plus entreprenant. Mais, leurs montants restent limités et accentuent les inégalités sociales au sein d'une même génération. Il appartient donc à la puissance publique de repenser son rôle dans les transferts intergénérationnels à la lumière des spécificités démographiques de notre pays.

Vieillesse démographique : le cas de la France

2

Le phénomène de vieillissement démographique est aujourd'hui relativement bien documenté. Nous nous attachons ici à en faire ressortir les points saillants et directement en relation avec notre questionnement sur la croissance économique. La plupart des données mobilisées proviennent du dernier rapport de l'ONU « World Population Prospect – The 2010 revision ». Nous avons retenu le scénario central (Medium variant). Quelques éléments à garder en mémoire :

- Le vieillissement affecte pratiquement tous les pays. Il ne se limite pas aux seuls pays développés, même si ceux-ci sont en avance dans le processus par rapport aux pays en développement. Les pays en développement risquent de devenir vieux avant d'être riches, ce qui renforcera leurs difficultés d'adaptation.
- Ce processus prend des formes différentes suivant les pays, y compris au sein des pays développés. Ainsi, la France se trouve dans une situation relativement singulière en comparaison de la grande majorité des pays développés. En effet, comme les Etats-Unis, la France est relativement moins affectée lorsque l'on compare sa pyramide des âges à celle de pays particulièrement touchés par le processus comme le Japon ou encore l'Allemagne.
- Ces disparités entre pays développés s'expliquent en reprenant les origines structurelles du processus de vieillissement démographique: la baisse du taux de fécondité et l'allongement de l'espérance de vie à la naissance. Le premier mécanisme (baisse du taux de fécondité) entraîne un processus de *vieillesse par le bas* alors que le second (allongement de l'espérance de vie à la naissance) conduit à un processus de *vieillesse par le haut*. Tous les pays sont affectés par le *vieillesse par le haut*, mais quelques uns dont la France et les USA ne sont pas ou peu touchés par le *vieillesse par le bas*. Les pays les plus en avance dans le vieillissement démographique sont ceux qui combinent les deux processus (comme le Japon ou

l'Allemagne). Une autre composante démographique ne doit pas être négligée pour expliquer ces disparités : l'immigration. La situation de la France et des USA s'explique aussi en partie par leurs flux nets importants de migrants.

- Cette distinction entre vieillissement par le haut et vieillissement par le bas explique des effets différenciés sur la croissance économique. Un vieillissement par le bas, contrairement à celui par le haut, entraîne une réduction de la population en âge de travailler, de la force de travail. Ces perspectives démographiques positionnent la France dans une situation plus favorable par rapport à ses principaux partenaires de l'Union Européenne.
- Il n'en reste pas moins vrai que le processus de vieillissement démographique n'est pas remis en cause par ces projections démographiques plus optimistes. Pour s'en convaincre, le ratio de dépendance des personnes âgées (ratio des 65 ans et plus sur la population des 15-64 ans) croît continûment sur la première moitié du XXIème siècle. En raison de notre système de protection sociale essentiellement ascendant (transferts plus importants des jeunes vers les plus âgés), ce processus de vieillissement démographique pèsera lourdement sur les finances publiques de la France et plus particulièrement sur les finances de la protection sociale.
- Un modèle d'équilibre général calculable a permis de quantifier l'alourdissement de ce fardeau¹. Les dépenses de protection sociale sont appelées à gagner près de 5,8 points de PIB en 2050 par rapport à 2000 et 2,3 points par rapport à 2010, passant de 27,1% en 2000 à 30,6% en 2010 et 32,9% en 2050. L'alourdissement du fardeau fiscal en résultant peut avoir en retour des répercussions notables sur la croissance. Il importe donc de dégager des degrés de liberté si nous ne voulons rester prisonniers d'une croissance atone.

3

Vieillesse et croissance : les variables clés

En réalité, deux facteurs sont pour nous essentiels : la productivité et le taux d'activité au sein de la population. Le chemin n'est en fait sans doute pas si sombre qu'il n'y paraît : les modèles de croissance endogène, élaborés depuis les années 1980², font apparaître de nouveaux points de vue. Le vieillissement, en incitant les générations futures à investir davantage dans le capital humain, peut stimuler à long terme la productivité individuelle, permettant ainsi d'améliorer la production par habitant. L'espoir est aussi permis pour le taux d'activité de la population. La Suède, par exemple, a modifié notablement le système de retraite de manière à encourager fortement l'activité des seniors. En France, les marges de progression apparaissent très fortes, qu'il s'agisse de l'emploi des seniors ou du chômage des plus jeunes. Trois variables nous apparaissent cruciales :

- Les gains annuels de productivité (de l'ordre de 1% actuellement)
- Le taux d'activité des seniors (55-64 ans) (moins de 40%)
- Le taux de chômage des moins de 25 ans (près de 25%)

La situation de la France apparaît pour le moins perfectible en regard de ces trois variables qui constituent autant d'impératifs d'action. Mais, elles sont déterminées par quelques éléments sur lesquels nous pouvons agir. Voyons-les brièvement.

Les déterminants de la productivité dans une société vieillissante

¹ Voir X. Chojnicki, L. Ragot (2011), *Vieillesse et macroéconomie : un modèle d'équilibre général calculable appliqué à la France*.

² Voir par exemple, Aghion et Howitt, 1998.

Nous le savons : le processus de vieillissement est aussi un processus de rajeunissement des actifs, l'amélioration de la santé des plus jeunes actifs contribuant à la réduction de la mortalité aux âges plus avancés. Ce rajeunissement, de l'ordre d'une dizaine d'années en l'espace de quelques décennies, est un bienfait : meilleure efficacité de l'éducation, réduction des coûts de santé. Il est de nature à améliorer la productivité des actifs si leur santé n'est pas délaissée – notamment à l'exclusif profit des plus âgés. Plus, le constat d'une corrélation robuste entre l'investissement dans la santé et les gains de productivité des économies invitent à interroger de nouveau les relations entre les dépenses de santé, la longévité et la productivité. Le poids et l'organisation de nos systèmes de santé deviennent alors des éléments cruciaux pour la productivité.

Deuxième élément clé : l'éducation. Rappelons-le : l'augmentation de l'espérance de vie incite à l'investissement dans l'éducation dès lors que l'horizon d'amortissement s'allonge. Cet investissement est source de gains de productivité d'autant plus forts que le pays est avancé sur le plan technologique. Cette vision très optimiste doit néanmoins faire l'objet de deux remarques absolument déterminantes pour les stratégies à mettre en place. D'abord, il serait très contestable d'affirmer que l'investissement dans le capital humain peut constituer une réponse « miracle » à la possible chute de la productivité au-delà d'un certain âge. Ensuite, il est nécessaire de trouver des modes d'accumulation du capital humain adaptés aux mutations démographiques actuelles, à la fois dans leur temporalité (quand faut-il former les individus alors que leur horizon de vie augmente ?) et dans leur nature (générale ou spécifique).

Troisième élément : l'innovation et le renouvellement des entreprises. A priori, ces processus sont menacés par le vieillissement de la population, que ce soit pour des raisons de moindre créativité ou d'aversion croissante au risque. Le financement des activités très innovantes (capital-risque par exemple) pourrait également souffrir d'une quête croissante de sécurité dans les placements. Soyons prudents tout de même sur de telles affirmations alors que nous avançons dans un monde d'incertitude. La nature des liens entre l'âge, l'aversion au risque et la création d'entreprise n'est pas aujourd'hui complètement cernée. De même, l'apparition de nouveaux marchés (robotisation, par exemple) pourrait modifier totalement les équilibres existants. Dans ce contexte très incertain, il importera de mieux comprendre la façon dont la puissance publique peut utiliser un faisceau d'incitations à la fois pour encourager la prise de risque nécessaire au renouvellement et au financement des entreprises et dynamiser l'innovation dans les nouveaux marchés. Santé, éducation, innovation : trois éléments clés de la productivité qui sont appelés à gouverner très largement toute politique de vieillissement réussie. Qu'en est-il des leviers permettant d'améliorer le taux d'activité des plus jeunes comme des plus âgés ?

Les déterminants du taux d'emploi dans une société vieillissante

Nous savons que la démographie a un rôle prégnant dans l'organisation de l'offre productive. L'analyse historique du cas suédois depuis 1750 met plusieurs facteurs en évidence qui concourent à expliquer l'accélération des gains de richesse par habitant par une augmentation de la part des actifs dans la population. Or, nous devons plutôt nous attendre aujourd'hui à une baisse de cette part, étant donnée la phase de la transition démographique dans laquelle nous nous situons. Quels sont alors les éléments clés pour limiter cette baisse ?

Retarder l'âge de fin d'activité permettrait bien sûr d'augmenter la part de la population active disponible dans la population. Or, le travail des seniors constitue un motif d'inquiétude en France alors que les pays nordiques ou l'Angleterre font nettement mieux que nous en ce domaine. Il apparaît nécessaire de faire évoluer les choses à partir de la situation actuelle en gardant à l'esprit deux impératifs : les seniors doivent être en situation de travail ce qui interdit de nous restreindre à la seule modification des barèmes de retraite. Ensuite, l'augmentation du taux d'activité pour les plus âgés ne doit pas évincer les plus jeunes du marché du travail. Quels sont alors les degrés de liberté ?

Rassurons-nous sur le second aspect, tout d'abord. La corrélation est positive entre le taux d'emploi des 55-64 ans et celui des plus jeunes. Bien évidemment, cela ne signifie pas que des phénomènes de file d'attente ne peuvent exister à court terme. Néanmoins, il apparaît que les meilleurs taux d'emploi des seniors se conjuguent avec une bonne situation générale sur le marché du travail. L'emploi des seniors n'est donc pas nécessairement l'ennemi de l'emploi des jeunes. Plus, l'espoir d'une meilleure intégration sur le marché du travail des jeunes grâce à la faiblesse de l'emploi des seniors paraît très fragile sur le long terme : plus de retraités supposerait en effet un alourdissement de la fiscalité sur le travail. Il n'y a donc pas d'opposition des deux impératifs. Néanmoins, les déterminants du taux d'emploi ne sont pas exactement les mêmes pour ces deux catégories ; nos leviers ne seront pas les mêmes non plus.

Prenons l'emploi des seniors tout d'abord. Les barèmes de retraites ont bien évidemment un rôle à jouer. Plusieurs solutions existent. La recette libérale, d'abord. Au Royaume-Uni, l'insuffisance du système de pension impose le maintien en activité des seniors, sans pour autant être réellement satisfaisant. Plus satisfaisant, et plus en phase avec notre modèle de société : le maintien d'un haut niveau de retraites dans les pays nordiques n'a pas contrarié la forte dynamique en faveur de l'activité des seniors. Cela passe par une disparition de l'effet couperet lié à l'âge et au nombre de trimestre, souvent qualifiée de « retraite à la carte ». La France s'est timidement engagée dans cette direction, mais il serait possible d'aller plus loin encore en éliminant totalement la taxe pesant sur la prolongation d'activité une fois que les salariés disposent des trimestres nécessaires. Bien sûr, dans le cadre d'une telle architecture, le comportement réel des actifs dépend des préférences des individus entre travail et loisir, autrement dit de l'appétence à rester en activité. La santé ou la motivation sont ici centrales : une modification des barèmes de retraite ne peut être menée sans s'attacher également aux conditions de travail.

Dans les pays nordiques, les politiques de « vieillissement actif » menées reposent sur une gestion active des carrières incitant les entreprises à améliorer les conditions de travail. Bien évidemment, la mise en place d'une telle politique a un coût : c'est dans des pays comme la Suède, les Pays-Bas ou la Finlande que les salariés sont le plus absent pour des raisons médicales, ce qui traduit l'attention portée à la santé au travail.

Le troisième élément clé déterminant l'emploi des seniors est le processus d'accumulation du capital humain³. Dans tous les pays, les taux d'emploi sont d'autant plus élevés que le niveau d'éducation est élevé, ce qui est cohérent avec l'idée qu'un capital humain élevé favorise l'emploi des seniors. Quels sont alors les obstacles à l'accumulation du capital humain pour les seniors ? Nous savons que la « proximité avec la retraite » pourrait désinciter l'entreprise ou l'individu à investir dans l'éducation. Si un effort significatif est fourni pour la formation, en prévision d'un allongement des carrières, celui-ci doit alors indéniablement être pensé très en amont de la proximité avec la retraite et comporter une forte composante généraliste. Cet impératif de formation continue est encore renforcé par le fait que nos sociétés sont mues par l'innovation. Or, les changements organisationnels faisant suite à des innovations notables sont le plus souvent défavorables aux seniors dans un contexte d'obsolescence accélérée des connaissances et des pratiques.

Voyons l'emploi des plus jeunes générations à présent. Bien sûr, l'impératif d'une formation performante est également très présent. Mais, des éléments spécifiques sont aussi tout à fait déterminants. La réglementation du marché du travail fait partie intégrante des leviers d'action

³ Le profil de rémunération en fonction de l'âge paraît également jouer un rôle important. Les pays qui connaissent un fort taux d'emploi des seniors présentent généralement une rémunération qui se stabilise après 55 ans (Suède) ou qui décroît fortement après 50 ans (Royaume-Uni). A l'inverse, en France, la rémunération continue à croître fortement après 50 ans. Dès lors, les plus qualifiés ont le plus souvent des hauts salaires alors que les moins qualifiés sont écartés du marché de l'emploi. Néanmoins, il est très incertain, à la fois pour des raisons éthiques et politiques, que la rémunération des plus âgés soit revue à la baisse. Cela ne constituera donc pas, pour nous, l'un des leviers d'action privilégiés.

que nous pouvons mobiliser. En particulier, il convient de s'interroger sur le maintien de la dualité actuelle entre CDI et CDD.

Barèmes de retraite, santé, éducation, organisation de l'entreprise et législation sur le marché du travail sont donc les déterminants clés du taux d'activité dans nos sociétés vieillissantes. A partir de ce bref panorama, nous pouvons mettre en exergue les degrés de liberté dont nous disposons. Deux traits essentiels les caractérisent : d'abord, une intervention conjointe modifiant les équilibres sur quatre marchés : le marché des biens et services, celui du travail, celui de l'épargne et celui des biens et services collectifs. Ensuite, le caractère central de la gestion de flux générationnels.

Viellissement et croissance : les leviers

Marché des biens et services : secteurs de « vieux » ou secteurs de « jeunes » ?

Le vieillissement accélère la consommation de nouveaux biens (soins pour le grand âge par exemple) mais aussi l'investissement dans des infrastructures (établissement pour personnes âgées dépendantes). A première vue, l'équilibre semble donc appelé à se déplacer en faveur des plus âgés, que ce soit par l'offre services à la personne, mais également par de nouveaux produits incorporant fortement l'innovation (gérontechnologies). En réalité, nous sommes sans doute moins contraints que cela dans la mesure où les biens consommés par les différentes générations ne diffèrent pas de manière si prégnante. En revanche, la gestion des flux générationnels semble résider de manière beaucoup plus importante dans les modifications du tissu productif. En ce sens, la création des entreprises innovantes, généralement par des jeunes, avec l'aide financière des seniors, ou encore la transmission des entreprises possédées par les papy-boomers, peuvent être encouragées par la puissance publique.

6

Marché du travail : l'emploi des seniors réconcilié avec l'emploi des jeunes

Le marché du travail est aujourd'hui sous contrainte avec une augmentation du ratio de dépendance. Il apparaît nécessaire d'y remédier en jouant à la fois sur l'emploi des jeunes et sur l'âge réel de cessation d'activité. Les deux ne sont pas incompatibles, nous l'avons vu, si nos efforts portent à la fois sur le capital humain, les conditions de travail et à la législation sur le marché du travail. L'équilibre sur le marché du travail doit être déplacé afin de diminuer le taux de chômage, tout particulièrement pour les jeunes, et améliorer notablement le taux d'activité des seniors.

Marché de l'épargne : financer l'innovation

L'évolution du niveau d'épargne apparaît très incertaine, gouvernée à la fois par la dynamique de la consommation en fonction de l'âge et par l'épargne de précaution permettant de sécuriser l'avenir. En ce sens, l'équilibre des finances publiques et le caractère – soutenable ou non – de la protection sociale est de nature à provoquer une épargne de précaution des actifs et des retraités plus ou moins élevée. Les politiques publiques peuvent peser fortement sur le marché de l'épargne, une politique de sécurisation de l'avenir (protection sociale soutenable) favorisant la consommation des ménages. La canalisation de l'épargne vers l'innovation peut également se faire à travers une gestion plus efficiente des flux intergénérationnels. L'incitation aux donations comparativement aux successions permet ainsi une augmentation du capital et/ou du revenu des jeunes générations. Les pouvoirs publics peuvent accélérer la circulation des actifs entre générations en encourageant les donations ou en imposant davantage les successions : ainsi, la nature de l'investissement l'épargne serait modifiée. Enfin, si nous souhaitons améliorer le niveau d'investissements à long terme dans les activités innovantes, il est possible d'offrir des mécanismes de sécurisation de tels placements par la puissance publique.

Marché des biens et services collectifs : repenser l'équilibre intergénérationnel

C'est un véritable choc que subit ce marché avec le vieillissement en cours, le poids des retraites, des dépenses de santé et de dépendance étant évidemment à la hausse. Ceci conduit à prévoir de nouvelles ressources dont l'ampleur dépendra des objectifs retenus pour la protection sociale. On peut s'attacher en particulier à trois types de dépenses. Les dépenses de santé, d'abord, dont le niveau et l'allocation entre les générations constituent des éléments clés de politique économique : par exemple, la prévention de la santé des jeunes générations peut être un axe fort, à la fois pour diminuer la mortalité avant 60 ans, retarder les maladies chroniques et augmenter la productivité des actifs. Il en est de même pour les dépenses d'éducation avec la possibilité d'investir dans la formation des actifs de 40-50 ans pour maintenir leur capital humain et prolonger leur activité au-delà de 60 ans. Les logements sociaux, actuellement majoritairement habités par les plus de 40 ans, peuvent également faire l'objet d'une réflexion générationnelle.

Des scénarios, correspondant à une gestion différenciée des flux intergénérationnels, peuvent être proposés, permettant de chercher de nouveaux équilibres sur les quatre marchés que nous venons de distinguer⁴. Leur réussite doit être jugée à l'aune des quelques variables clés que nous avons distinguées. Tout l'enjeu d'une future politique économique est précisément de trouver une combinaison – un « scénario d'avenir » - permettant aux sociétés vieillissantes de continuer à faire preuve de dynamisme.

⁴ Voir JH Lorenzi, J. Pelletan, A. Villemeur (2012), *Rajeunissement et Vieillissement de la France*, Descartes et Cie, Paris.