

La démographie à la rescousse de la protection sociale en France

Mathieu Plane

► **To cite this version:**

Mathieu Plane. La démographie à la rescousse de la protection sociale en France. Lettre de l'OFCE, Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques devenu Presses de Sciences-Po, 2007, pp.5-8. hal-01021514

HAL Id: hal-01021514

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01021514>

Submitted on 24 Jul 2014

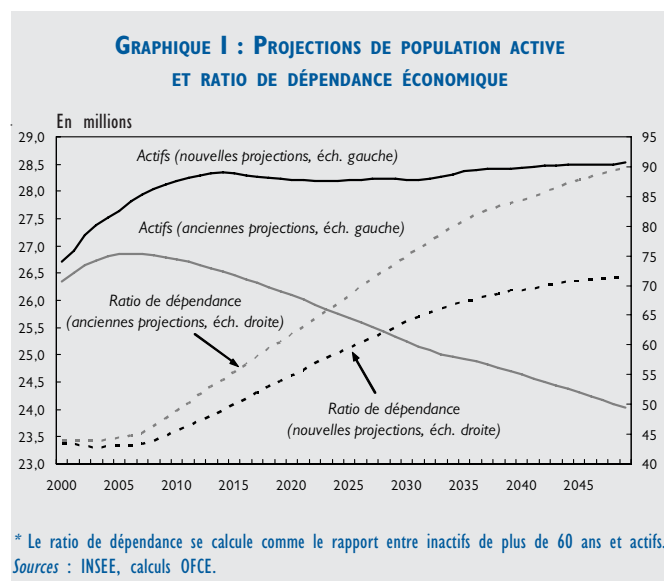
HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA DÉMOGRAPHIE À LA RESCOURS DE LA PROTECTION SOCIALE EN FRANCE

Mathieu PLANE
Département analyse et prévision

L'INSEE a publié en juillet 2006 de nouvelles projections de population active à l'horizon 2050¹. Le nouveau scénario affiché par l'INSEE modifie en profondeur la vision que l'on peut avoir de l'activité française à long terme. Les précédentes projections² dressaient un tableau beaucoup plus sombre quant à l'évolution du nombre d'actifs pour le demi-siècle à venir. La population active devait atteindre son point haut en 2006, puis décroître de façon quasi-tendancielle jusqu'en 2050. Le nombre d'actifs devait se réduire de plus de 2,3 millions entre 2000 et 2050, soit une baisse de 9 % (graphique 1). Dans un scénario de diminution de l'offre de travail, le retour au plein emploi devait se faire rapidement (aux environs de 2010 selon nos projections). Mais dans un contexte de baisse rapide de la population active, l'économie française aurait vite buté sur des contraintes d'offre, la croissance étant freinée par la réduction de l'offre de travail.



Les précédentes projections ont été démenties par les faits : elles ont, depuis 2000, sous-estimé la dynamique observée pour la population et les taux d'activité des seniors. Plutôt que de prolonger les tendances observées sur longue période comme il l'avait fait pour ses anciennes projections, l'INSEE a donc fondé ses nouvelles projections à partir d'observations récentes.

Les nouvelles projections de population active de l'INSEE fournissent désormais un panorama très différent : le point de départ constaté serait plus élevé que ce qui était prévu et le nombre d'actifs augmenterait de plus de 1,8 million entre 2000 et 2050. Le retournement de la population active n'aurait lieu qu'en 2015 et ne serait que temporaire et de faible intensité (graphique 1). Le nombre d'actifs en 2050 ne serait pas de 24 millions comme l'annonçaient les projections de 2002, mais de plus de 28,5 millions, et le ratio de dépendance économique (inactifs de plus de 60 ans/actifs) est maintenant évalué à 71 % en 2050 (au lieu de 90 %).

Les conséquences macroéconomiques du relèvement de la croissance potentielle, lié au plus grand dynamisme de l'offre de travail, sont très différentes à court et long terme. À court terme, il faudra créer plus d'emplois pour maintenir un profil identique d'évolution du taux de chômage ou, à taux de croissance identique, le retour au plein emploi serait retardé d'environ quatre années. À long terme, une population active plus dynamique élève le sentier de croissance de l'économie et accroît ainsi la capacité de la nation à financer ses dépenses. De plus, les dépenses de protection sociale vont croître moins rapidement que prévu, notamment celles de retraite et de santé, en raison du plus grand nombre d'actifs âgés et du vieillissement moins prononcé de la population française.

Pourquoi de telles révisions ?

Des hypothèses démographiques plus dynamiques ...

Ces projections de population active s'inscrivent dans de nouvelles projections démographiques³ à l'horizon 2050. Selon ce dernier exercice, la croissance démographique serait en France plus dynamique que prévue. En 2050, la France métropolitaine compterait près de 70 millions d'habitants et non plus 64 millions comme le prévoyaient les anciennes projections. La population en âge de travailler (15-64 ans) serait de 40,2 millions en 2050, soit près de 4,4 millions d'individus supplémentaires par rapport aux anciennes projections. Cette modification tient aux changements des hypothèses démographiques (tableau 1). Les anciennes projections se basaient pour la fécondité et le solde migratoire sur les tendances observées entre 1975 et 1999. Or les données observées depuis 2000 ne correspondent plus aux anciennes hypothèses, ce qui a conduit les démographes à fonder leurs projections sur les tendances récentes (2000-2005) (graphique 2).

TABEAU 1 : HYPOTHÈSES DÉMOGRAPHIQUES SELON LES ANCIENNES ET NOUVELLES PROJECTIONS DE POPULATION DE L'INSEE

| | Anciennes projections | Nouvelles projections |
|--------------------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Indicateur conjoncturel de fécondité | 1,8 | 1,9 |
| Solde migratoire annuel | 50 000 | 100 000 |
| Espérance de vie des hommes en 2050 | 84,3 ans | 83,8 ans |
| Espérance de vie des femmes en 2050 | 91 ans | 89 ans |

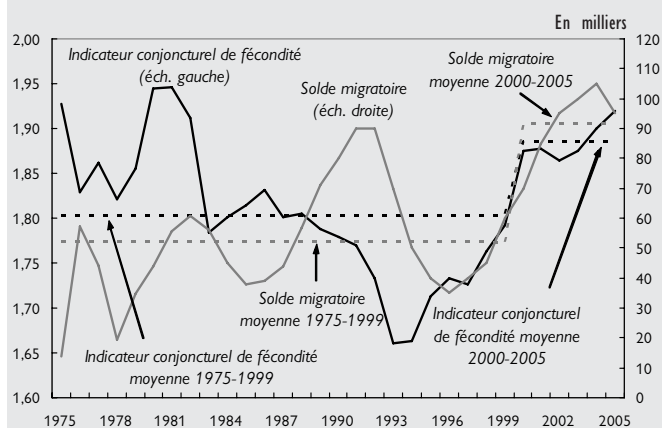
Source : INSEE.

1. E. Coudin : « Projections 2005-2050 : Des actifs en nombre stable pour une population âgée toujours plus nombreuse », INSEE Première, n°1092, juillet 2006.

2. E. Nauze-Fichet et F. Lerais : « Projections de population active 2000-2050 : un retournement progressif », INSEE première, n°832, mars 2002.

3. I. Robert-Bobée « Projections de population pour la France métropolitaine à l'horizon 2050 : la population continue de croître et le vieillissement se poursuit », INSEE Première, n°1089, juillet 2006.

GRAPHIQUE 2 : INDICE CONJONCTUREL DE FÉCONDITÉ ET SOLDE MIGRATOIRE



Sources : INED, calculs OFCE.

Tout d'abord, l'indicateur conjoncturel de fécondité se maintiendrait à 1,9 enfant par femme tout au long de la période de projection, niveau moyen observé entre 2000 et 2005 (tableau 1). En 2006, selon les dernières données fournies par l'INSEE⁴, cet indicateur aurait même atteint 2,0 enfants par femme, soit un niveau que l'on n'avait pas observé depuis le milieu des années 1970. L'ancienne projection retenait une hypothèse de 1,8. Si la hausse de la fécondité joue immédiatement sur la population, elle influence avec un délai d'au moins 16 ans le niveau de la population active, quand les nouveaux-nés atteignent l'âge de travailler. Les bébés d'aujourd'hui sont en effet les travailleurs de demain. La révision de l'hypothèse de fécondité de 0,1 point à partir de 2006 contribue à accroître le nombre d'actifs de 750 000 en 2050 par rapport à l'ancienne projection (tableau 2).

Deuxièmement, les données récentes ont conduit l'INSEE à retenir un solde migratoire de 100 000 personnes par an au lieu de 50 000 personnes (tableau 1). À l'inverse de la fécondité, la réévaluation du solde migratoire à partir de 2006 a un effet immédiat sur la population active et devrait à terme augmenter la population active de plus d'1,5 million de personne par rapport à l'ancienne projection (tableau 2).

TABLEAU 2 : CONTRIBUTION DES DIFFÉRENTS FACTEURS À LA RÉVISION DE LA POPULATION ACTIVE (PA) EN 2050 (EN MILLIONS)

| Révisions des hypothèses | Contribution à la révision de la PA |
|--|-------------------------------------|
| Démographie : | |
| - Hausse de 0,1 point de l'indice conjoncturel de fécondité à partir de 2006 | 0,75 |
| - Hausse du solde migratoire de 50 000 par an à partir de 2006 | 1,5 |
| Activité : | |
| - Hausse des taux d'activité de la population en âge de travailler | 1,4 |
| Rebasage du point de départ des projections (2005) : | |
| - Révision de la démographie et des taux d'activité entre 2000 et 2005 | 0,8 |
| - Écart entre les deux projections de PA de l'INSEE en 2050 (en millions) | 4,5 |

Sources : INSEE, calculs OFCE.

Enfin, l'INSEE a révisé l'évolution de l'espérance de vie, en particulier celle des femmes. Les anciennes projections retenaient l'hypothèse selon laquelle la mortalité continuait à baisser selon la tendance observée entre 1967 et 1997, alors que les nouvelles projections prolongent la tendance estimée sur les quinze dernières années (1988-2002). Ce changement de référentiel réduit de 2 ans l'espérance de vie des femmes et de 6 mois celle des hommes en 2050. L'écart à terme entre l'espérance de vie des femmes et des hommes se réduit de 1,5 an par rapport à l'ancien scénario. La modification du taux de mortalité a un impact marginal sur la population active. Elle baisse en revanche significativement le ratio de dépendance démographique (rapport entre les plus de 60 ans et la population en âge de travailler, qui passe de 78 % à 69 % en 2050) par rapport aux anciennes projections, contribuant ainsi à alléger la part future des dépenses de retraite et de santé dans la richesse nationale.

... et des taux d'activité revus à la hausse

L'évolution des taux d'activité par sexe et âge a été revue à la hausse dans les nouvelles projections de population active de l'INSEE, en particulier pour la classe d'âge des 60-64 ans. Dans les anciennes projections, les taux d'activité masculins et féminins de chaque classe d'âge prolongeaient les tendances passées et connaissaient une certaine stabilité entre 2000 et 2050 (tableau 3). Les effets projetés de la réforme Balladur⁵ de 1993 sur l'activité des 60-64 ans étaient faibles et la tranche d'âge qui connaissait la plus forte hausse des taux d'activité était celle des 55-59 ans, sous l'effet de la diminution du nombre de préretraités. Mais depuis ces projections, le taux d'activité des 60-64 ans a significativement augmenté et une nouvelle réforme des retraites a été mise en place en 2003⁶, qui augmente la durée de cotisation requise et modifie les modalités de calcul des pensions. Dans les nouvelles projections, la prise en compte de la réforme Fillon et la réévaluation des effets de la réforme Balladur de 1993 sur l'activité des seniors a conduit l'INSEE à fortement augmenter les taux d'activité des 60-64 ans. Ces derniers augmenteraient entre 2005 et 2050 de 27 points pour les hommes et de 18 points pour les femmes.

L'intégration de nouvelles observations dans les projections de taux d'activité amène à augmenter de plus de 1,4 million le nombre d'actifs par rapport à l'ancienne projection (tableau 3). Le nouveau scénario de taux d'activité des 60-64 ans augmente à lui seul la population active de 930 000 personnes. Le reste s'explique principalement par une remontée plus forte des taux d'activité des 15-24 ans (390 000 actifs supplémentaires) et des femmes âgées de 25 à 54 ans (180 000 actifs) à l'horizon 2050. En revanche, l'INSEE a revu à la baisse le taux d'activité des femmes de 55-59 ans en 2050 (140 000 actives en moins).

Sur les 4,5 millions d'actifs supplémentaires en 2050 issus des nouvelles projections de l'INSEE, 1,4 million s'expliquent par des taux d'activité plus élevés que prévu (en particulier pour les seniors), 2,25 millions par des projections

4. L. Richet-Mastain, « Bilan démographique 2006 : un excédent naturel record », INSEE première, n° 1118, janvier 2007.

5. La réforme Balladur sur les retraites augmente la durée de cotisation requise pour obtenir le taux plein dans le secteur privé de 37,5 ans à 40 ans.

6. La réforme Fillon sur les retraites aligne la durée de cotisation légale du secteur public sur le privé et prévoit de la porter pour tout le monde à 42 ans en 2020.

démographiques plus favorables et enfin 0,8 million par un niveau plus élevé que prévu de la population active en 2005 (tableau 3). En effet, les nouveaux recensements et les nouvelles enquêtes emploi effectués par l'INSEE entre 2000 et 2006 ont dressé un tableau plus favorable du nombre d'actifs en France que ce que laissait présager les anciennes projections de population active.

Les effets sur la croissance potentielle et les dépenses de protection sociale

Relèvement de la croissance potentielle...

En rehaussant la dynamique de l'offre de travail, l'INSEE a mécaniquement relevé le niveau de la croissance potentielle. Les effets d'une telle révision sont très différents à court et long terme. À court terme, ce nouveau scénario de population active est une mauvaise nouvelle pour l'économie française : cela ne modifiera pas la croissance française mais décalera la date de retour au plein emploi. Avec les nouvelles projections, celle-ci (sous l'hypothèse d'un taux de chômage d'équilibre de 4,5 % de la population active) serait retardée d'au moins 4 ans. Par contre, à plus long terme, ces nouvelles projections sont une bonne nouvelle pour l'économie française : lorsque cette dernière aura renoué avec le plein emploi (aux alentours de 2015 selon nos projections), la croissance sera contrainte par l'offre de travail disponible. La nouvelle donne permettra à la croissance française d'être plus dynamique à long terme si l'on suppose par ailleurs que la révision du profil du taux d'emploi n'a pas d'impact sur la tendance de la productivité du travail⁷.

7. Le plein emploi et la révision des profils de taux d'activité, en modifiant la structure de l'emploi et en créant des tensions sur l'appareil productif, aura certainement des conséquences sur la tendance de productivité du travail, que ce soit par le biais d'une modification de l'intensité capitaliste, d'une répartition différente de la structure de l'emploi par âge mais aussi entre qualifiés et non qualifiés ou d'un allongement de la durée du travail.

Sur l'ensemble de la période de projection, le différentiel de croissance de l'offre de travail serait en moyenne de 0,32 % par an, ce qui relève d'autant la croissance potentielle de l'économie française à scénario de productivité inchangé.

... et dépenses de protection sociale moins soutenues que prévues

Sous l'effet de l'abaissement du niveau du ratio de dépendance en 2050 par rapport aux anciennes projections, les dépenses de retraite vont croître moins rapidement que prévu, toutes choses égales par ailleurs. La baisse de 19 points du ratio de dépendance économique (inactifs de plus de 60 ans/actifs) en 2050 représente une économie pour les régimes de retraite par rapport à l'ancien scénario. La part des dépenses de retraite⁸, qui représentait 12,8 % du PIB en 2004, devait passer à 16,9 % du PIB en 2050 d'après nos calculs basés sur les anciennes projections de population active⁹ (tableau 4). En intégrant les nouvelles hypothèses de l'INSEE, la hausse des dépenses de retraite ne serait plus que de 2,1 points de PIB entre 2004 et 2050, ces dernières atteignant 14,9 % du PIB à l'horizon de la projection. Les révisions des projections de l'INSEE permettent d'économiser 2 points de PIB en 2050 en matière de retraites. En supposant que la masse des cotisations évolue comme le PIB¹⁰, les révisions permettent donc de réduire le déficit de l'ensemble des régimes de retraite de 2 points de PIB en 2050, soit une diminution de moitié du besoin de financement initial.

8. Les dépenses de retraite ne se limitent pas à celles du régime général de la Sécurité sociale. Elles comprennent en effet les pensions de retraite provenant de l'ensemble des régimes obligatoires, les pensions de préretraites et les pensions de réversions. Les formes individuelles d'épargne retraite sont exclues.

9. Nous avons intégré dans nos calculs l'hypothèse retenue dans la projection centrale du troisième rapport du Conseil d'orientation des retraites (mars 2006) d'une diminution entre 2003 et 2050 de 18 % du taux de remplacement macroéconomique (pension nette moyenne/salaire net moyen).

TABLEAU 3 : TAUX D'ACTIVITÉ PAR SEXE ET TRANCHES D'ÂGE SELON LES DEUX PROJECTIONS DE POPULATION ACTIVE DE L'INSEE

| Sexe | Tranches d'âge (années) | Taux d'activité (en %) | | | | Contribution à la révision de la PA*** en 2050 (en millions) |
|--------|-------------------------|------------------------|------|---------|----------|--|
| | | 2000 | 2005 | 2050 A* | 2050 N** | |
| Hommes | 15-19 | 11,4 | 15,3 | 10,9 | 15,1 | 0,08 |
| | 20-24 | 55,5 | 59,4 | 53,4 | 60,9 | 0,15 |
| | 25-54 | 94,2 | 93,8 | 93,0 | 93,0 | 0 |
| | 55-59 | 65,8 | 66,1 | 68,2 | 69,3 | 0,02 |
| | 60-64 | 15,5 | 18,5 | 18,1 | 45,5 | 0,54 |
| | 65 + | 1,9 | 1,7 | 1,2 | 1,3 | 0,01 |
| Femmes | 15-19 | 5,9 | 8,8 | 4,6 | 8,2 | 0,07 |
| | 20-24 | 46,9 | 50,8 | 46,6 | 51,2 | 0,09 |
| | 25-54 | 78,4 | 80,7 | 81,9 | 83,4 | 0,18 |
| | 55-59 | 52 | 56 | 63,6 | 56,6 | -0,14 |
| | 60-64 | 13,5 | 16,7 | 15,3 | 34,9 | 0,39 |
| | 65 + | 0,9 | 0,9 | 0,5 | 0,7 | 0,02 |
| Total | 15-64 | 68 | 69,1 | 66,7 | 70,5 | 1,41 |

* Anciennes projections de l'INSEE. ** Nouvelles projections de l'INSEE. *** Populations active.
Sources : INSEE, calculs OFCE.

TABLEAU 4 : DÉPENSES DE PROTECTION SOCIALE À PARTIR DES DEUX PROJECTIONS DE L'INSEE

En points de PIB

| | 2004 | Projections 2050 | | | | Écart (B-A) |
|--------------|-------------|------------------|-----------------------------------|------------------|-----------------------------------|--------------|
| | | Ancienne version | | Nouvelle version | | |
| | | Niveau en 2050 | Variations entre 2004 et 2050 (A) | Niveau en 2050 | Variations entre 2004 et 2050 (B) | |
| Retraite | 12,8 | 16,9 | 4,1 | 14,9 | 2,1 | - 2,0 |
| Santé | 10,5 | 14,1 | 3,6 | 13,3 | 2,8 | - 0,8 |
| Famille | 2,5 | 1,9 | - 0,6 | 2,1 | - 0,4 | 0,2 |
| Chômage | 2,3 | 1,1 | - 1,2 | 1,1 | - 1,2 | 0,0 |
| Total | 28,1 | 34,0 | 5,9 | 31,4 | 3,3 | - 2,6 |

Source : Calculs OFCE.

Le rythme de croissance des dépenses de santé ralentirait également en raison d'un vieillissement moins prononcé dans les nouvelles projections démographiques. En tablant sur une tendance moins favorable que prévue du rythme d'augmentation de l'espérance de vie à l'horizon 2050, en particulier chez les femmes, l'INSEE réduit en projection la part des personnes les plus âgées dans la population. La part des 85 ans et plus, qui représentait 2,1 % de la population en 2000, devait atteindre 7,5 % selon les anciennes projections démographiques, et n'atteindrait que 6 % selon les nouvelles. Comme une personne âgée dépense plus pour se soigner qu'une personne jeune, le rajeunissement relatif de la pyramide des âges va induire une baisse des dépenses de santé. Cet effet est pris en compte par le biais d'un index des dépenses de santé par âge¹¹. Par exemple, une personne de 85 ans et plus effectue près de 9 fois plus de dépenses de santé qu'une personne âgée de 20 à 24 ans. En modélisant les dépenses de santé à partir de cet index et en supposant que la dépense de santé par tête des 20-24 ans évolue comme le PIB par tête, les dépenses de santé¹² devaient augmenter entre 2004 et 2050 de 3,6 points de PIB (tableau 4) sous l'effet de la déformation de la pyramide des âges donnée par l'ancienne projection. Une déformation moins prononcée de la structure démographique dans la nouvelle projection limite à 2,8 points de PIB l'augmentation des dépenses de santé entre 2004 et 2050 (de 10,5 % du PIB en 2004 à 13,3 % en 2050), soit une économie de 0,8 point de PIB pour les seules dépenses de santé.

En revanche, les dépenses liées à la politique familiale diminueraient moins que prévu dans les nouvelles projections sous l'effet de l'hypothèse d'augmentation de la fécondité. Dans l'ancienne projection, les dépenses familiales diminuaient de 0,6 point de PIB entre 2004 et 2050, pour atteindre 1,9 % du

PIB en 2050 (tableau 4). Avec la révision des projections de l'INSEE, ces dépenses ne baisseraient plus que de 0,4 point de PIB en 2050. Enfin, avec le retour progressif au plein emploi, les dépenses liées au chômage baisseraient du même ordre de grandeur entre 2004 et 2050 (-1,2 point de PIB) quel que soit le scénario de projection retenu (tableau 4).

Au total, les révisions des projections démographiques et de taux d'activité permettraient, *ceteris paribus*, de diminuer en 2050 de 2,6 points de PIB la part des dépenses de protection sociale par rapport aux anciennes projections. Si l'on suppose que la masse des recettes affectées au financement de la protection sociale reste constante dans le PIB, le déficit de l'ensemble de la protection sociale (et non pas uniquement du régime général) serait réduit de 2,6 points de PIB en 2050, soit une diminution de plus de 40 % du besoin de financement initial. Même si le poids de la protection sociale dans la richesse nationale continuera à s'alourdir à long terme, les nouvelles projections de l'INSEE permettent de dresser un tableau beaucoup moins noir que naguère pour l'avenir de nos finances publiques.

Le problème du vieillissement aurait donc été surestimé au regard des tendances récentes. Une optique différente quant à l'ampleur du vieillissement et à son impact financier sur notre système de protection sociale conduit désormais à poser le problème différemment. D'une part, la réalisation à long terme des nouvelles hypothèses démographiques dépendra en grande partie des politiques menées. La remontée des taux de fécondité et la hausse de l'activité des femmes, ainsi que l'augmentation de l'immigration nécessiteront un renforcement des politiques familiales et la mise en place de nouvelles politiques d'intégration. D'autre part, l'enjeu du vieillissement n'est pas dissociable de l'objectif du retour au plein emploi pour deux raisons. Premièrement, en transférant les économies réalisées sur l'assurance chômage avec le retour au plein emploi, le problème du financement des régimes de retraite serait allégé (d'environ un point de PIB). Deuxièmement, les réformes qui visent à allonger les durées de cotisations et à remonter les taux d'emploi (et non pas uniquement les taux d'activité), en particulier des seniors, ne fonctionneront que si le plein emploi est atteint. Le plein emploi reste donc une des clés au problème des retraites pour les décennies à venir ■

10. Cela revient à supposer que les taux de cotisations et la part des salaires dans la valeur ajoutée restent constants sur l'ensemble de la projection.

11. Pour plus de détails, voir Algava et Plane (2004) : « Vieillesse et protection sociale en Europe et aux États-Unis », Dossiers solidarité santé n° 3, juillet-septembre.

12. Les dépenses de santé comprennent les dépenses de maladie du régime général et des mutuelles mais aussi celles d'invalidité.