HAL open science

Impact des révisions de population active

Mathieu Plane, Paola Veroni, Frédéric Reynés

▶ **To cite this version:**

Mathieu Plane, Paola Veroni, Frédéric Reynés. Impact des révisions de population active. [Rapport de recherche] Le Sénat. 2006, pp.175 - 190. hal-03582862

HAL Id: hal-03582862

https://sciencespo.hal.science/hal-03582862

Submitted on 21 Feb 2022

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.

IMPACT DES REVISIONS DE POPULATION ACTIVE*

L'INSEE a récemment publié de nouvelles projections de population active à l'horizon 2050[1]. Le nouveau scénario affiché par l'INSEE modifie en profondeur le paysage de l'activité française à long terme. Les précédentes projections[2] dressaient un tableau beaucoup plus sombre quant à l'évolution du nombre d'actifs pour le demi-siècle à venir. De telles révisions ont en premier lieu pour effet un relèvement significatif de la croissance potentielle sous l'impulsion de la nouvelle dynamique de l'offre de travail. Un tel relèvement a déjà eu lieu en Italie, mais pas encore en Allemagne. Mais ces révisions engendreraient aussi une évolution des dépenses de retraite et de santé moins soutenue en raison d'un ratio de dépendance plus favorable et d'un vieillissement moins prononcé.

Après avoir présenté dans la partie 1 les dernières projections démographiques et de dépenses de protection sociale pour l'UE25 de la Commission européenne, nous présentons dans la partie 2 les nouvelles projections de population active en France, en comparaison avec celles de l'Allemagne et de l'Italie, qui incluent des projections plus récentes que celles de la Commission. La partie 3 évalue l'impact de ces nouvelles projections sur les croissances potentielles de ces trois pays. La partie 4 décrit ensuite pour la France, comment ces révisions vont influencer le rythme des dépenses de protection sociale.

---

* *Ont contribué à cette étude : Matthieu Lemoine, Paola Monperrus-Veroni, Mathieu Plane et Frédéric Reynès.*

[1] *E.Coudin : « Projections 2005-2050 : Des actifs en nombre stable pour une population âgée toujours plus nombreuse », INSEE première, n°1046, juillet 2006.*

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

I. LES PROJECTIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE ET LE SOMBRE AVENIR DE L'EUROPE

Dans une récente communication sur l'avenir démographique de l'Europe[1], la Commission Européenne reprend les résultats d'un nouveau rapport sur la soutenabilité des finances publiques dans l'Union européenne[2]. Les évolutions démographiques présentées à l'horizon 2050 mineraient le potentiel de croissance économique, exigeant une remise en cause des systèmes de retraites et des réformes douloureuses. Trois facteurs seraient à l'origine de cette situation : une baisse du taux de fécondité, le passage des baby-boomers à l'âge de la retraite et une forte augmentation de l'espérance de vie. L'immigration resterait soutenue (+900 000 par an en moyenne dans l'UE25), mais insuffisante à compenser ces facteurs. En raison de ces tendances, la population de l'Union se réduirait et deviendrait beaucoup plus âgée.

Sur le plan économique ces évolutions ne seraient pas sans conséquences : la population en âge de travailler diminuerait de 48 millions d'ici 2050 et le taux de dépendance devrait doubler, avec seulement deux actifs pour chaque retraité en lieu des quatre aujourd'hui. Avec la baisse de la population en âge de travailler à partir de 2010, le nombre de personnes ayant un emploi continuerait à augmenter du fait surtout d'un taux d'emploi des femmes et des personnes âgées plus élevé. Il en résulterait néanmoins un ralentissement du taux de croissance du PIB, qui passerait de 2,4% à 1,2% en moyenne annuelle. L'Europe serait obligée de s'appuyer de plus en plus sur les gains de productivité comme source majeure de croissance économique et la progression de la productivité du travail s'accélérerait de 1,5 en moyenne sur la période 2004-2010 à 1,7% en 2050. Autant le vieillissement que le ralentissement de la croissance conduiraient à des pressions significatives sur les dépenses publiques, notamment celles liées à l'âge, qui progresseraient de 4 points de PIB dans l'UE25. Afin de maintenir un ratio dette/PIB à 60 % à l'horizon 2050, une restriction budgétaire permanente de l'ordre de 2 points de PIB en moyenne dans l'UE25 serait nécessaire pour compenser les effets du vieillissement sur les finances publiques. Pour certains pays membres de l'Union, ces restrictions pourraient atteindre le 7 points de PIB (Hongrie et Portugal).

Les trois grands pays membres de la zone euro, France, Allemagne et Italie, ne sont pas parmi les plus mal lotis en Europe. Les évolutions démographiques, à l'exception de la France, y sont certes moins favorables que dans la moyenne de la zone euro (tableau 1).

---

[1] *« L'avenir démographique de l'Europe, transformer un défis en opportunité »*

[2] *« The Long-Term Sustainability of Public Finances in the European Union », European Economy n° 4/2006.*

Tableau 1 : Principales hypothèses démographiques dans le rapport de la Commission européenne

	France	Allemagne	Italie	Zone euro
Hypothèses démographiques				
Taux de fertilité				
2004	1,9	1,3	1,3	1,5
2050	1,8	1,4	1,4	1,6
Solde migratoire *en moyenne annuelle*				
2004-2050	60 000	200 000	150 000	700 000 soit 60 000 en moyenne par pays membre
Population *en millions*				
2004	59,9	82,5	57,9	308,6
2050	57,9	77,7	53,8	308,4
Population en âge de travailler (15-64) *en millions*				
2004	39,0	55,5	38,5	206,5
2050	37,4	45,0	29,3	174,2

Sources : Commission européenne

En ce qui concerne les évolutions macroéconomiques en Allemagne et en Italie, la hausse du taux d'activité et du taux d'emploi, d'une part, et la baisse du taux de chômage, d'autre part, seraient en ligne avec la moyenne de la zone. Elles sont en revanche un peu plus faibles en France. Cependant, les réformes mises en place, notamment en matière de retraites, induiraient en France un moindre fardeau lié au vieillissement qu'en moyenne dans la zone euro ; plus que la moitié de l'effort de consolidation budgétaire serait plutôt imputable à la mauvaise situation actuelle des comptes publics (Tableau 2).

Tableau 2 : Principales hypothèses macroéconomiques dans le rapport de la Commission européenne

	France	Allemagne	Italie	Zone euro
Hypothèses macroéconomiques				
Taux d'activité				
2004	69,3	72,6	62,9	69,1
2050	73,1	79	70,3	76,3
Taux de chômage				
2004	9,0	9,9	8,9	9,0
2050	7,0	7,0	6,5	6,4
Taux d'emploi (15-64)				
2004	63,1	65,4	57,2	62,9
2050	68,0	73,5	65,7	70,5

Variation de l'emploi				
2004-2050	969 000	-337 3000	-263 7000	-639 2000
Productivité du travail *taux de croissance moyen*				
2004-2010	1,4	0,9	0,7	1,1
2030-2050	1,7	1,7	1,7	1,7
PIB potentiel *taux de croissance moyen*				
2004-2010	2,2	1,7	1,9	2,1
2030-2050	1,6	1,2	0,9	1,2
Dépenses liées à l'âge *variation en point de PIB*				
2004-2050	+3,2	+2,7	+1,7	+3,8
Dont dépenses de retraite *variation en point de PIB*				
2004-2050	+2,0	+1,7	+0,4	+2,6
Indicateur de soutenabilité des finances publiques				
Ajustement budgétaire annuel (en point de PIB) nécessaire pour maintenir le ratio dette/PIB à 60% en 2050				
2004-2050	3,2	3,5	3,4	2,1
Variation due au déséquilibre budgétaire initial				
2004-2050	1,4	1,8	2,1	0,2
Variation due aux dépenses liées au vieillissement				
2004-2050	1,8	1,7	1,3	1,9

Sources : Commission européenne

II. NOUVELLES PROJECTIONS DE POPULATION ACTIVE

En France, les projections de population active ont été récemment révisées, pour actualiser les hypothèses démographiques et prendre en compte l'impact de la réforme des retraites de 2003 sur les futurs taux d'activité. Les plus récentes projections démographiques de l'INSEE, basées sur les résultats des enquêtes de recensement de 2004 et 2005, sont revues à la hausse, du fait d'hypothèses plus favorables pour la fécondité et le solde migratoire. Le solde migratoire est désormais supposé se maintenir à +100 000 par an au lieu du +50 000 retenu par le scénario démographique de l'INSEE de 2001 basé sur le recensement de 1999 (tableau 3). Le flux net d'immigrés a en effet augmenté au début des années 2000. L'indicateur conjoncturel de fécondité retient une descendance moyenne de 1,9 enfant par femme (il s'agit de prolongation des tendances récentes) plutôt que de 1,8 du scénario de 2001. Les nouvelles projections atténuent le vieillissement notamment après 2035, car l'effet de la fécondité ne se fait sentir qu'au-delà de cet horizon. La population active nouvellement projetée par l'INSEE augmente à l'horizon 2050, alors qu'elle baissait à partir de 2006 dans le scénario précédent. Cette nouvelle projection est toutefois difficile à mettre en cohérence avec les évolutions récentes de l'emploi et du chômage (encadré 1).

Un phénomène comparable touche les projections de population active en Italie. Les dernières projections se fondent comme les précédentes sur le recensement de 2001. Cependant l'enquête de 2005 sur la population recensée rend compte d'importantes révisions des variables démographiques. Des révisions à la hausse assez marquées ont concerné les flux nets d'immigration (+400 000 unités supplémentaires), l'espérance de vie et le taux de fécondité, qui passe de 1,4 % dans l'ancien scénario à 1,6 %.

L'Allemagne n'a en revanche pas encore fourni une révision des projections démographiques par rapport au scénario fondé sur le recensement de 2001, qui avait servi de base à la Commission Rürup en 2003 pour élaborer les dernières propositions de réforme permettant de garantir le financement à long terme des systèmes de sécurité sociale.

Tableau 3 : Hypothèses des projections de population et de taux d'activité

	ALL	FRA	ITA
Nouvelles hypothèses			
Solde migratoire	-	100 000	150 000
Taux de fécondité	-	1,9	1,6
Espérance de vie des hommes en 2050	-	83,8	83,6
Espérance de vie des femmes en 2050	-	89,0	88,8
Taux d'activité des 15-64 ans en 2050	-	69,6	70,4
Anciennes hypothèses			
Solde migratoire	200 000	50 000	110000
Taux de fécondité	1,4	1,8	1,4
Espérance de vie des hommes en 2050	83,7	84,3	81,4
Espérance de vie des femmes en 2050	88,2	91,0	88,1
Taux d'activité des 15-64 ans en 2050	79,8	66,7	67,7

Sources : Commission Rürup, Insee, Ministère du Trésor italien.
Notes : En Allemagne, les projections sont réalisées par la Commission Rürup à l'horizon 2040 et prolongées jusqu'en 2050 par l'OFCE.

Encadré 1 : Défaut de bouclage sur le marché du travail français

En utilisant la nouvelle estimation plus dynamique de la population active tendancielle, il apparaît un défaut de bouclage du marché du travail qui s'amplifie depuis 2004 pour atteindre 145 900 sur le seul premier semestre 2006 (tableau). Cette projection tendancielle de population active prend mieux en compte la dynamique démographique de long terme et l'impact de long terme de la réforme des retraites de 2003. Mais son évolution de court terme, trop dynamique par rapport à celles de l'emploi et du chômage, pourrait à nouveau être révisé, cette fois à la baisse. Ce défaut de bouclage pourrait également se résorber en partie avec des révisions à la hausse de l'emploi et du chômage.

D'abord, les niveaux d'emploi sont pour l'instant calés sur le recensement de 1999. Le défaut de bouclage devrait se réduire, lorsque l'emploi sera calé sur les nouveaux recensements. Ensuite, on peut noter que d'autres sources que l'Insee fournissent des estimations plus élevées des créations d'emplois. De la fin juin 2005 à la fin juin 2006, l'emploi salarié concurrentiel non agricole aurait progressé de 135 400 personnes selon la source Insee-Dares, de 157 600 personnes selon l'Acoss et de 167 400 personnes selon l'Unédic. Dans les branches non marchandes, la progression de l'emploi non marchand selon les comptes trimestriels de l'Insee (+37 000 personnes en 2005, en moyenne annuelle) semble également faible relativement à sa progression selon l'enquête emploi (+140 000 personnes).

Ensuite, pour le premier semestre 2006, l'évolution du chômage au sens du BIT est calée sur celle des inscriptions à l'ANPE en catégories 1, 2 et 3, hors activités réduites. Or, à partir des enquêtes sortant de l'ANPE, réalisées en mars et en juin 2006, on peut estimer à 22 700 le nombre de sorties supplémentaires des listes ANPE pour motif de "non renouvellement de la demande motivé (plus indemnisé…)" par rapport à an auparavant. Cela pourrait avoir contribué à l'ampleur de la baisse du chômage au premier semestre 2006 qui apparaîtrait alors comme moindre quand les résultats de l'enquête emploi seront publiés en mars 2007.

Tableau. Bouclage du marché du travail français

Variations, en fin d'année, en milliers

	2002	2003	2004	2005	2006S1
(1) Population active potentielle	**192,1**	**157,8**	**157,9**	**188,2**	**114.3**
(2) Population active tendancielle	195,1	203,5	146,8	161,2	105.5
(3) Effet de flexion	-28,7	-47,1	2,0	20,5	27.7
(4) Effet retrait d'activité	25,7	1,5	9,1	6,6	-18.9
(5) Population active observée	**258,7**	**220,7**	**40,0**	**37,7**	**-31.6**
(6) Emploi total	115,0	-15,0	50,0	140,0	107.0
(7) Chômage au sens du BIT	143,7	235,7	-10,0	-102,3	-138.6
(8) Défaut de bouclage = (5) – (1)	**66,6**	**62,9**	**-117,9**	**-150,5**	**-145.9**

Sources : INSEE et Ministère du travail ; calculs OFCE

Légende : L'effet de flexion correspond à l'entrée sur le marché du travail d'inactifs, en cas de baisse du chômage. Les retraits d'activité comprennent les préretraites et les formations.

III. POTENTIELS MOINS FREINÉS

Selon la Commission Européenne, la croissance potentielle en 2007 serait de 1,9 % en France, de 1,1 % en Allemagne et de 1,2 % en Italie. On peut se demander si une telle divergence entre pays ayant des systèmes économiques relativement proches est durable ou seulement transitoire. D'autre part, on peut également s'interroger sur l'impact des récentes révisions de projection de population active sur ces potentiels de croissance. Ces questions sont d'importance car la mesure de la croissance potentielle est un enjeu majeur dans différentes problématiques économiques telles que le financement des retraites et des dépenses de santé, l'évaluation des soldes structurels et donc de la politique budgétaire, mais aussi l'appréciation de l'écart de production (*output gap*) et donc de la politique monétaire.

Certaines méthodes d'estimation de la croissance potentielle sont peu pertinentes en projection car elles consistent à extrapoler les évolutions récentes de la population active et de la productivité. Ces deux variables pouvant être affectées par des phénomènes transitoires tels que des régularisations massives d'immigrés ou des politiques favorisant des emplois peu productifs, ces méthodes induisent dans la pratique des révisions fréquentes du potentiel peu justifiables d'un point de vue économique.

En intégrant des hypothèses relatives aux évolutions futures de la démographie, des gains de productivité, du taux d'activité et du chômage, la présente étude tente de corriger le biais de fin d'échantillon et d'apporter des informations plus précises sur la croissance potentielle future. Pour la France et l'Italie, notre estimation intègre les récentes révisions de projections démographiques et de taux d'activité.

Particulièrement bas en 2005, les gains de productivité allemands et italiens convergeraient progressivement vers ceux de la France supposés de 1,7% à long terme. En France, le retour au plein emploi et la hausse modérée des taux d'activité permettraient des taux de croissance potentiels autour de 2 % jusqu'à l'horizon 2015. Ensuite, le vieillissement de la population commencerait à se faire sentir. Ce scénario est marqué par la révision à la hausse des projections de population active, qui n'anticipe plus de baisse des taux d'activité et retarde la baisse de la population en âge de travailler. L'effet de ces révisions sur la croissance potentielle serait en moyenne de l'ordre de 0,3 % par an. En revanche, ce scénario ne ferait remonter le taux d'emploi des 15-64 ans qu'à 64,1 % de la population en âge de travailler, soit loin de l'objectif de 70 % fixé dans la stratégie de Lisbonne[1].

[1] *Cependant, cet objectif concerne à la fois les emplois à temps plein et à temps partiel.*

A. MÉTHODE PAR LES FONCTIONS DE PRODUCTION

La croissance potentielle peut se définir comme le taux de croissance correspondant au plein emploi des facteurs de production, en faisant l'hypothèse que seul le facteur travail est limitatif à long terme. Comme la contrainte de capital n'affecte que de manière transitoire le potentiel de croissance, nous supposerons pour simplifier que le ratio capital / production est constant sur longue période[1].

La méthode structurelle d'estimation par les fonctions de production suppose généralement que la technologie de production peut s'écrire comme une fonction homogène de degré 1 (rendement d'échelle constant) de l'emploi efficace c'est-à-dire intégrant le progrès technique. Ce dernier est donc supposé économiser le travail (neutre au sens de Harrod). L'emploi efficace (N^e) correspond au produit de la productivité du travail (P^{rod}) et de l'emploi (N) qui peut s'écrire en fonction de la population active (L) et du taux de chômage (U). La population active peut à son tour se décomposer comme le produit de la population en âge de travailler (P) par son taux d'activité (T^a) :

$$N^e = P^{rod} N = P^{rod} L(1-U) \qquad (1)$$

$$L = PT^a \qquad (2)$$

En première approximation, le taux de croissance de la production (Y) correspond à celui de l'emploi efficace :

$$\dot{Y} = \dot{N}^e \approx \dot{P}^{rod} + \dot{L} - \Delta U = \dot{P}^{rod} + \dot{P} + \dot{T}^a - \Delta U \qquad (3)$$

A long terme, il dépend des rythmes de croissance de la productivité du travail et de la population. A moyen terme, il dépend en plus des évolutions des taux d'activité et du chômage. L'effet n'est que transitoire car ces deux taux ne peuvent pas croître ou baisser indéfiniment. Notamment le taux de chômage ne peut descendre durablement en dessous de son niveau non inflationniste.

La méthode la plus simple pour évaluer la croissance potentielle consiste à estimer par filtrage les tendances de la productivité, de la population active et du chômage. En comparaison internationale, cette méthode a l'avantage de fournir une explication des différences de croissance du point de vue de l'offre[2]. Elle a l'inconvénient de donner plus une explication de la croissance tendancielle sur le passé qu'une réelle estimation de la croissance potentielle. Comme les techniques de filtrage sont particulièrement fragiles en

---

[1] *Les estimations de l'OCDE tiennent compte de la contrainte de moyen terme du capital sur la croissance potentielle. Voir Beffy P.-O., Ollivaud P., Richardson P. et Sédillot F. (2006), « New OECD methods for supply-side and medium-term assessments : a capital services approach », OECD Working Paper 482, juillet.*

[2] *Voir par exemple, les estimations pour les Etats-Unis et l'Europe réalisées lors de nos précédentes prévisions : « Potentiels marqués par les ans », Revue de l'OFCE 97, avril 2006, pp 28-29.*

fin de période, cette méthode est inadaptée pour prédire la croissance potentielle future. En effet, une approche prospective ne peut se contenter de projeter les rythmes de croissance de la fin de période de la productivité du travail et de l'emploi. Des hypothèses quant aux évolutions futures de ces variables doivent être formulées.

Comme l'extraction de la tendance de la productivité par une technique de filtrage conduit parfois à une mauvaise approximation du trend de progrès technique, d'autres approches peuvent être utilisées. *Via* l'estimation sur données temporelles d'une équation de productivité, on peut mettre en évidence des phénomènes de substitution capital – travail et ainsi isoler les mouvements de l'emploi dus à des mesures économiques particulières tels que des allégements de charge ou des crédit d'impôt. Une autre approche consiste à utiliser des données individuelles d'entreprises. Dans une optique de projection, il est possible d'imaginer un scénario de rattrapage de la productivité de l'Europe sur celle des Etats-Unis dû notamment à la diffusion des technologies de l'information et de communication.

B. HYPOTHÈSES MACROÉCONOMIQUES

Les scénarii de projection choisis reprennent les principales hypothèses retenues par les organismes chargés du suivi des dépenses de protection sociale dans les différents pays. Ces projections fournissent un cadre d'hypothèses macroéconomiques cohérentes avec les projections des démographes nationaux et avec la soutenabilité à long terme des systèmes de retraite (et de santé, dans le cas de l'Italie et de l'Allemagne). Elles prennent aussi en compte explicitement les effets des réformes des retraites et du marché du travail sur les comportements d'activité. Il s'agit des scénarii présentés par le Conseil d'orientation des retraites (COR) pour la France, par la Commission sur la soutenabilité du financement de la protection sociale (Commission Rurüp) et le Ministère de l'emploi et des affaires sociales pour l'Allemagne et par le Ministère du Trésor pour l'Italie.

En projection, la croissance potentielle dépend des projections de population, de taux d'activité et de productivité[1]. Dans un scénario de retour au plein-emploi, la projection de croissance est supérieure au potentiel de croissance, tant que le taux de chômage n'est pas revenu à son équilibre. Pour tous les pays, le plein emploi correspond à 4,5% de taux de chômage. Notre scénario central tient compte des dernières révisions des projections de population et de taux d'activité décrites plus haut. Avant de décrire le scénario d'ensemble, nous décrivons ici les hypothèses macroéconomiques disponibles dans chaque pays.

---

[1] *Nous supposons en effet que le taux de chômage d'équilibre est constant en projection.*

En ce qui concerne le taux de chômage, nous retenons pour la France la projection du COR d'un retour au plein-emploi à l'horizon 2015. Selon la Commission Rürup, l'Allemagne reviendrait au plein-emploi en 2030. Enfin, le Ministère du Trésor italien ne projette un retour au plein-emploi de l'Italie qu'en 2050.

En ce qui concerne les gains de productivité, le progrès technique les ferait progresser en France de 1,7 % par an, selon la dernière estimation de l'équation de productivité du modèle e-mod (qui prend en compte les effets liés à l'évolution de l'intensité capitalistique, aux politiques d'allègements de charge ou de réduction du temps de travail). Cela conduit à retenir en projection des gains moyens de 1,7 % par an, soit légèrement moins que dans le rapport du COR (1,8%). Pour l'Allemagne et l'Italie, on considère que les gains de productivité convergeraient vers un même rythme de progrès technique de 1,7 % à partir de 2020. En effet, il est possible que les faibles gains de productivité observés au cours des années 1990 en Allemagne et en Italie proviennent de facteurs temporaires. En Allemagne, la réunification a engendré un choc négatif de compétitivité (forte hausse des salaires, surévaluation du mark à l'entrée dans l'Euro). L'Italie a connu une crise industrielle majeure et des mesures économiques ont gonflé transitoirement l'évolution de l'emploi (crédits d'impôt, régularisations massives d'immigrés). En revanche, en France, la montée en puissance des allègements de charges a pris fin en 2002 et ne devrait plus affecter l'évolution des gains de productivité.

C. PROJECTIONS À LONG TERME DES POTENTIELS

La croissance potentielle ralentirait en France de 2,1 % en 2005 à 1,7 % sur la période 2021-2050 (tableau 2). Ce ralentissement serait principalement causé par le vieillissement : la population en âge de travailler (de 15 à 64 ans) progresse encore de 0,6 % en 2005 et baisserait de 0,2 % par an sur la période 2021-2050. Le taux d'activité et les gains tendanciels de productivité resteraient en effet relativement stables autour de 69 % et de 1,7 %. En supposant que l'économie française retourne au plein-emploi (taux de chômage à 4,5 %) en 2015, la croissance pourrait dépasser la croissance potentielle de 0,5 % par an jusqu'à cet horizon.

En Allemagne, la plus faible croissance potentielle (1,2 % en 2005) provient à la fois d'une population en âge de travailler déjà en baisse (-0,3 %) et d'une progression limitée de la productivité tendancielle (0,9 %). La croissance potentielle se stabiliserait à 1,1 % sur la période 2021-2050, du fait d'une plus forte baisse de la population (-0,8 % par an) compensés par de plus forts gains de productivité (1,7 % par an). Le retour plus progressif au plein-emploi permettrait un surcroît de croissance de 0,3 point par an jusqu'en 2030 et de 0,1 point par an entre 2030 et 2050.

En Italie, la croissance potentielle serait au même niveau que l'Allemagne (1,2 % en 2005), mais cela s'expliquerait exclusivement par des gains de productivité tendanciels très faibles (0,5 %). La hausse des gains de productivité (1,7 % par an à partir de 2020) compenserait la baisse de la population en âge de travailler et le potentiel se stabiliserait comme en Allemagne à 1,1 % sur la période 2021-2050. Le schéma de retour au plein-emploi serait progressif comme en Allemagne.

Finalement, du fait d'une progression plus rapide de la population en âge de travailler, la France bénéficierait d'un surcroît de croissance de l'ordre de 0,5 % par an à l'horizon 2050. Ce dynamisme démographique proviendrait essentiellement d'un plus fort taux de fécondité en France (1,9, tableau 4) qu'en Allemagne (1,4) ou en Italie (1,6). Le scénario français est néanmoins bien plus volontariste, car il inscrit un retour au plein emploi dès 2015, plutôt qu'en 2050 comme en Allemagne et en Italie.

En ce qui concerne la stratégie de Lisbonne, le taux d'emploi des 15-64 ans s'élèverait en 2010 à 67,2 % en Allemagne, à 64,1 % en France et à 60,1 % en Italie. Aucun des trois pays n'atteindrait l'objectif de Lisbonne, c'est-à-dire que 70 % de sa population en âge de travailler possède un emploi en 2010. L'hypothèse peu plausible du respect de l'objectif de Lisbonne via une hausse des taux d'activité permettrait un surplus de croissance potentielle (par rapport à celle exposée au tableau 4) de 0,8 % en Allemagne, de 1,7% par an en France et de 4,7 % par an en Italie sur la période 2006-2010.

Tableau 4 : Projection des potentiels en Allemagne, en France et en Italie

Variation annuelle en %

	ALL	FRA	ITA
PIB projeté (a=b+c+d-e)			
2005	1,2	2,3	1,7
2006-2010	1,5	2,5	2,3
2011-2020	1,4	1,9	1,7
2021-2050	1,3	1,7	1,1
PIB potentiel (a=b+c+d)			
2005	1,2	2,1	1,2
2006-2010	1,1	2,0	1,2
2011-2020	1,1	1,7	1,2
2021-2050	1,1	1,7	1,1
Population en âge de travailler (b)			
2005	-0,3	0,6	0
2006-2010	-0,3	0,4	-0,04
2011-2020	-0,3	-0,1	-0,29
2021-2050	-0,8	-0,2	-0,75
Taux d'activité tendanciel (c)			
2005	0,6	0,0	0,8
2006-2010	0,3	0,0	0,6
2011-2020	0,0	0,1	0,4
2021-2050	0,2	0,2	0,2
Productivité tendancielle (d)			
2005	0,9	1,5	0,5
2006-2010	1,1	1,6	0,6
2011-2020	1,3	1,7	1,1
2021-2050	1,7	1,7	1,7
Taux de chômage tendanciel (e)			
2005	0,0	-0,2	-0,5
2006-2010	-0,4	-0,6	-0,1
2011-2020	-0,3	-0,2	0,0
2021-2050	-0,1	0,0	-0,1

Sources : Comptes nationaux, enquêtes force de travail, calculs OFCE.

Les révisions de projections démographiques et de taux d'activité modifient radicalement la croissance potentielle en France et en Italie par rapport aux scénarii précédents. En France la croissance potentielle est supérieure de 0,3 point par an en moyenne entre 2006 et 2050 avec ces nouvelles projections (tableau 5). En Italie, le taux de croissance du PIB potentiel est plus élevé d'environ 0,4 point sur la période 2006-2010, mais il reviendrait à 1,1 % à l'horizon 2050 (contre 1,0 % dans l'ancienne version) du fait de la baisse inéluctable de la population en âge de travailler.

Tableau 5 : PIB potentiel selon les hypothèses des projections démographiques

	ALL	FRA	ITA
PIB potentiel nouvelle version			
2005	-	2,1	1,2
2006-2010	-	2,0	1,2
2011-2020	-	1,7	1,2
2021-2050	-	1,7	1,1
PIB potentiel ancienne version			
2005	1,2	1,8	0,6
2006-2010	1,1	1,5	0,7
2011-2020	1,1	1,4	1,1
2021-2050	1,1	1,4	1,0

Sources : Comptes nationaux, enquêtes force de travail, calculs OFCE.

IV. DÉPENSES DE PROTECTION SOCIALE MOINS SOUTENUES QUE PRÉVUES EN FRANCE

En France, les modifications des projections démographiques et de taux d'activité vont avoir des conséquences, non seulement sur le rythme moyen de la croissance potentielle, mais aussi sur celui des dépenses de protection sociale, notamment de retraite et de santé.

Sous l'effet de l'abaissement du niveau du ratio de dépendance (retraités / actifs) 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 (inactifs de plus de 60 ans / actifs) en 2050 représente une économie potentielle considérable pour les régimes de retraite par rapport à l'ancien scénario. Si l'on suppose que le pouvoir d'achat de la pension de retraite moyenne par rapport à celui du salaire net moyen est constant en projection (taux de remplacement macroéconomique constant), la part des dépenses de retraite[1] qui représentait 12,3% du PIB en 2000 passerait à 18,8% du PIB en 2050 selon les anciennes projections (tableau 6). En revanche, en intégrant les nouvelles hypothèses de l'INSEE, la hausse des dépenses de retraite n'est plus que de 4,1 points de PIB entre 2000 et 2050, ces dernières atteignant 16,4% du PIB à l'horizon de la projection. Les révisions des projections de l'INSEE permettent d'économiser à terme 2,4 points de PIB, soit l'équivalent des charges nettes d'intérêts payés sur la dette publique en 2006. En supposant que la masse des cotisations évolue comme le PIB, les révisions permettent donc d'améliorer le déficit de l'ensemble des régimes de retraite de 2,4 points de PIB en 2050. Les gains

[1] *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 survie. Les formes individuelles d'épargne sont exclues.*

réalisés chaque année sur l'ensemble de la période permettent une amélioration considérable de la dette implicite propre au régime des retraites. Toutes choses égales par ailleurs, cette dernière serait réduite de 70 points de PIB en 2050 (tableau 6). Et cela n'intègre pas les économies réalisées sur les charges d'intérêts.

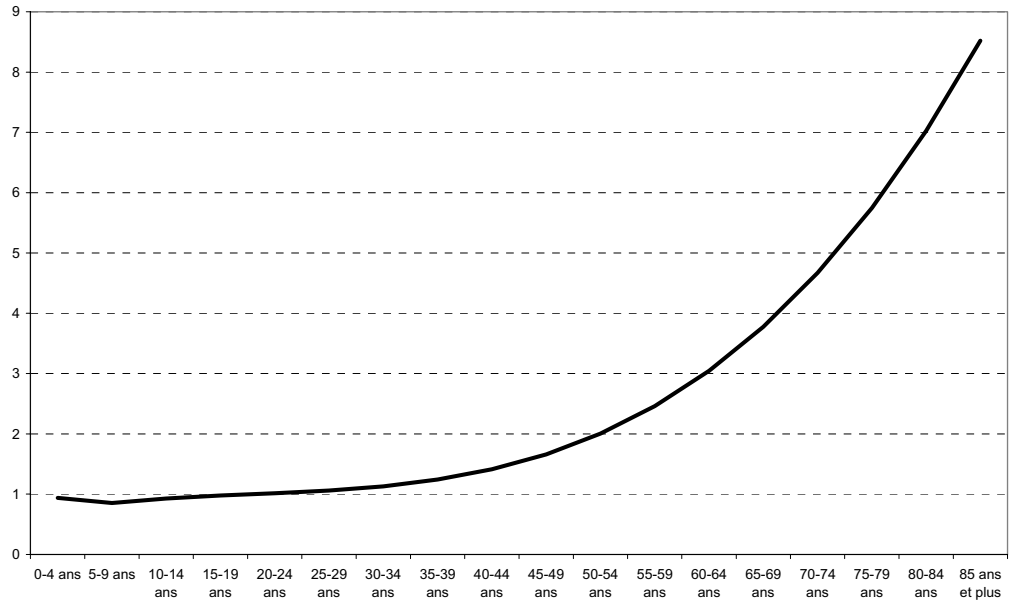
Le rythme de croissance des dépenses de santé initialement prévu ralentirait également en raison d'un vieillissement moins prononcé dans les nouvelles projections démographiques. En tablant sur une tendance moins favorable que prévue du rythme d'augmentation de l'espérance de vie à l'horizon 2050, en particulier chez les femmes, l'INSEE réduit en projection le poids des personnes les plus âgés dans la population. La part des 85 ans et plus qui représentait 2,1% de la population en 2000 atteindrait 7,5% selon les anciennes projections démographiques et 6% selon les nouvelles. Si l'on retient l'hypothèse qu'une personne âgée dépense plus pour se soigner qu'une personne jeune, la modification de la pyramide des âges va induire des changements dans le niveau des dépenses de santé. Cet effet est pris en compte par le biais d'un index des dépenses de santé par âge[1] (graphique 1). Par exemple, une personne de 85 ans et plus consomment donc près de 9 fois plus de santé qu'une personne âgée de 20 à 24 ans et cette répartition est maintenue tout au long de la période de projection. 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 santé[2] augmenteraient entre 2000 et 2050 de 3,8 point de PIB (tableau 6) 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 3 points de PIB l'augmentation des dépenses de santé entre 2000 et 2050 (de 9,8% du PIB en 2000 à 12,8% en 2050), soit une économie de 0,8 point de PIB à terme pour les seules dépenses de santé. En supposant que la masse des recettes affectées au financement des dépenses de santé évolue comme le PIB, le solde de ce poste de la protection sociale connaîtrait une amélioration de 0,8 point de PIB en 2050 et la dette implicite propre à ce secteurs serait réduite de 16 points de PIB en l'espace d'un demi siècle.

---

[1] *Pour plus de détails, voir Algava et Plane (2004) : Vieillissement et protection sociale en Europe et aux Etats-Unis, Dossiers solidarité santé n°3, juillet-septembre.*

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

Graphique 1 : Index des dépenses de santé, en moyenne de tranches d'âge quinquennales, base 1 = 20 ans



Source : calculs OFCE.

En revanche, les dépenses liées à la politique familiale diminueraient moins que prévues dans les nouvelles projections sous l'effet de l'augmentation de l'hypothèse de fécondité. Dans l'ancienne projection, les dépenses familiales diminuaient de 0,8 point de PIB entre 2000 et 2050, pour atteindre 1,9 % du PIB en 2050 (tableau 6). Avec la révision des projections de l'INSEE, ces dépenses ne baisseraient plus que de 0,6 point de PIB en 2050, ce qui accroît à terme la dette implicite de 4,5 point de PIB.

Enfin, les dépenses liées au chômage baisseraient du même ordre de grandeur entre 2000 et 2050 (-1,1 point de PIB) quelque soit le scénario de projection retenu (tableau 6). Si dans les deux cas l'économie française retrouve le plein emploi, la différence de vitesse de baisse du chômage en modifiant la séquence des déficits a en revanche un effet sur la dette implicite.

Tableau 7 : Dépenses de protection sociale (en points de PIB) selon les deux projections de l'INSEE

En % du PIB	2000 Valeur observée	2050 Anciennes projections (A)	2050 Nouvelles projections (B)	Ecart des projections (A-B)	***Variation de la dette implicite en 2050***
Retraite	12,3	18,8 (6,5)	16,4 (4,1)	-2,4	-69,6
Santé	9,8	13,6 (3,8)	12,8 (3,0)	-0,8	-16,3
Famille	2,7	1,9 (-0,8)	2,1 (-0,6)	0,2	4,5
Chômage	1,9	0,8 (-1,1)	0,8 (-1,1)	0,0	1,3
Total	**25,7**	**35,1 (9,4)**	**32,1 (6,4)**	**-3,0**	**-80,1**

Source : calculs OFCE.
Note : Les variations entre 2000 et 2050 sont indiquées entre parenthèses.

Au total, les révisions des projections démographiques et de taux d'activité permettraient, *ceteris paribus*, de diminuer en 2050 de 3 points de PIB la part des dépenses sociales par rapport aux anciennes projections. Si l'on suppose que la masse des recettes affectées au financement de chacun des postes de la protection sociale reste constante dans le PIB, la réduction du déficit de l'ensemble de la protection sociale (et non pas uniquement le régime général) serait amélioré de 3 points de PIB en 2050. La variation de la dette implicite en 2050 qui découle de l'amélioration du solde financier chaque année est considérable : elle représenterait 80 points de PIB au terme de notre projection. L'écart serait amplifié si l'on tenait compte des économies réalisées sur les charges financières payées sur la dette.

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 prévu pour l'avenir de nos finances publiques. Cependant, ce scénario démographique fondé sur des tendances récentes et une politique volontariste en matière de taux d'activité peut sembler fragile et ne nous met pas à l'abri d'un scénario plus pessimiste dans les années à venir. En l'espace de 4 ans et demi (écart entre les deux exercices), le nombre d'actifs à l'horizon de la projection a augmenté de près de 4,5 millions, ce qui montre la fragilité de ce type d'exercice à long terme en raison notamment de l'effet cumulatif des hypothèses démographiques. Et pourtant, ces révisions de projections peuvent avoir des conséquences économiques et sociales très importantes : si l'équilibre des régimes sociaux est plus facile à obtenir que prévu, est-il encore nécessaire de réformer les régimes de l'assurance maladie ainsi que ceux des retraites ? Et si en 2010, de nouvelles projections viennent contredire les précédentes, faudra-t-il réformer dans l'urgence ou alors attendrons-nous les projections de 2015 ?