

Vieillesse de la population: des défis à long terme pour les assurances sociales

L'allongement de l'espérance de vie va modifier la pyramide des âges au cours des prochaines décennies, ce qui posera des défis à la politique économique. Le débat se focalise actuellement sur le financement de la prévoyance vieillesse. Cependant, le lien avec l'économie réelle, à savoir la fourniture de marchandises et de services aux retraités par la population active, revêt au moins autant d'importance. Il y a deux manières de maintenir la production globale de l'économie: soit on augmente la productivité des générations actives par la formation et par des incitations au travail, soit on renforce leurs effectifs en relevant l'âge de la retraite et en facilitant l'immigration. Le présent article examine les effets du vieillissement et de certaines réformes des assurances sociales sur le marché du travail.



Une société vieillissante doit non seulement assurer le financement durable de ses assurances sociales, mais également maintenir la production globale de son économie. Pour relever ce défi, elle doit comprendre l'impact des incitations au travail. Photo: Keystone

Du point de vue individuel, l'accroissement de la longévité est réjouissant. Sur le plan économique, il ne pose en principe pas de problème non plus, dans la mesure où les deux conditions suivantes sont remplies:

1. Il importe qu'en moyenne les besoins de consommation de chaque individu soient couverts tout au long de l'existence par la productivité globale d'une vie de travail et les revenus correspondants. Cela signifie que chacun doit prendre en charge sa retraite.



Christian Jaag
Associé gérant de Swiss Economics, chargé de cours en économie à l'université de Saint-Gall

2. Il faut veiller à ce que les biens et les services demandés soient disponibles à tout moment.

Pour remplir la première condition, le système suisse de prévoyance, avec ses trois piliers (étatique, professionnel et privé), offre deux possibilités. L'une est la prévoyance par capitalisation (deuxième et troisième piliers): les rentes de vieillesse sont couvertes par un capital d'épargne; celui-ci provient de versements effectués régulièrement durant la vie active, auxquels s'ajoutent les intérêts. Si le système est équitable au plan actuariel, chacun paie en quelque sorte sa propre rente¹. L'autre possibilité est le financement par répartition (premier pilier): les assurés ne constituent pas un capital de prévoyance; leurs cotisations sont immédiatement reconverties en rentes. Les personnes actives financent donc les rentes des retraités. Les possibilités de consommation de ces derniers dépendent directement de la performance économique de la population active.

Dans le système par capitalisation, il semble que chaque génération s'occupe d'elle-même: les retraités ne dépendent pas des générations suivantes, puisqu'ils disposent de leur propre capital pour consommer. D'un point de vue individuel, ce constat est correct. Tels des écureuils, nous devons enfouir suffisamment de noisettes durant notre vie active pour pouvoir les manger à l'heure de la retraite. Cependant, le principe de l'écureuil fonctionne très mal dans l'économie globale, car la deuxième condition n'est pas nécessairement remplie: chaque génération doit pouvoir trouver sur place et à tout moment les prestations demandées. Cela tient au fait que beaucoup de biens – en particulier les services – ne peuvent être ni conservés, ni importés.

Modélisation du marché du travail

Il ressort de ces considérations qu'une société vieillissante doit non seulement assurer le financement durable de ses assurances sociales, mais également maintenir la production globale de son économie. Pour relever ce défi, elle doit comprendre l'impact des incitations au travail. On trouvera ci-dessous résumées plusieurs conclusions d'une étude récente consacrée aux principaux effets du vieillissement et d'éventuelles réformes des assurances sociales sur le marché du travail¹. Un modèle d'équilibre général dynamique a été utilisé pour décrire l'économie suisse et ses générations imbriquées². Il donne une image réaliste de la structure démographique et tient compte des principales décisions individuelles qui sont pertinentes pour le marché du travail. L'emploi effectif résulte en effet de cinq types de choix, lesquels sont influencés de diverses manières par la politique fiscale et sociale.

1. *Nombre d'heures de travail effectuées (taux d'emploi) ou efforts consentis sur le lieu de travail*: des impôts élevés sur le revenu, l'existence éventuelle d'une part fiscale dans les cotisations sociales et la diminution du salaire réel par les impôts sur la consommation réduisent la motivation des employés, donc l'intensité du travail fourni.
2. *Participation au marché du travail*: la décision de travailler dépend de la différence de revenu entre l'emploi et la non-activité. Des impôts élevés sur le revenu et des cotisations sociales à caractère fiscal diminuent le salaire disponible et réduisent l'incitation à travailler. Le même effet se produit lorsque le revenu de remplacement (par exemple l'aide sociale) est élevé.
3. *Chômage*: le taux de chômage est influencé par l'intensité de la recherche d'emploi.

L'incitation à se lancer dans cette démarche dépend de la hausse de salaire que peut générer un changement d'emploi, mais également des mesures politiques visant à soutenir le marché du travail. Une charge fiscale élevée entame le revenu disponible, ce qui rend un nouvel emploi moins attrayant. Des allocations de chômage généreuses réduisent également l'écart de revenus.

4. *Retraite*: l'incitation à rester sur le marché du travail au-delà de l'âge de la retraite dépend notamment de l'écart de revenus entre l'activité professionnelle et le statut de retraité. Une charge fiscale importante ou un revenu de substitution élevé sous la forme d'une rente poussent à anticiper le départ à la retraite. Une réduction de la rente en cas de retraite anticipée peut largement contrebalancer les incitations négatives que génère le système de prévoyance en ce sens.
5. *Formation continue*: le bénéfice des investissements consentis dans la formation de base et continue augmente si le surplus de productivité qui en résulte peut être utilisé durant une vie active plus longue. Un système de rentes qui récompense la retraite tardive encourage donc la formation de base et continue. Il contribue ainsi à renforcer la productivité du travail.

Outre les décisions relatives au marché du travail, le modèle d'équilibre dépeint les trois piliers du système suisse de prévoyance: le premier, obligatoire, est basé sur la répartition (AVS); le deuxième, obligatoire également, est financé par la capitalisation (caisse de pension), de même que le troisième, qui lui est volontaire. Dans le système de répartition, les cotisations sont proportionnelles au revenu et déductibles des impôts. Le taux effectif moyen des cotisations versées par l'employeur et l'employé se monte aujourd'hui à quelque 8,3%. En revanche, c'est seulement pour les personnes à revenu intermédiaire que les rentes AVS suivent une hausse à peu près linéaire basée sur le salaire annuel moyen et calculée sur toute la période d'activité professionnelle. Pour les bas et hauts revenus, les rentes sont indépendantes du salaire perçu. Une partie des cotisations AVS agissent ainsi comme un impôt et influencent les décisions individuelles mentionnées plus haut. Le taux d'imposition implicite s'élève en moyenne à environ 2%.

En plus de cet effet, qui se manifeste uniquement dans l'AVS, les deux premiers piliers renferment un impôt sur la prolongation de l'activité professionnelle. Ce prélèvement implicite résulte de l'adaptation des rentes en cas de retraite anticipée ou tardive, une

1 Dans le deuxième pilier, cela n'est pas tout à fait vrai, car les taux de conversion utilisés pour calculer les rentes tirées du capital vieillesse ne reflètent pas entièrement l'espérance de vie.

2 Voir Keuschnigg, Keuschnigg et Jaag (2011).

3 Voir Jaag, Keuschnigg et Keuschnigg (2010) ainsi que Jaag (2009).

Tableau 1

Effets à long terme

	Situation de départ	Scénario de base (politique passive)	Relèvement de la retraite ^a	Plafonnement de la rente AVS ^b
Impôt implicite sur le premier pilier ^c	1.6%	7.5%	2.5%	0.7%
Impôt effectif à la retraite ^c	51.0%	55.6%	51.4%	40.0%
Participation au marché du travail ^c	74.0%	72.2%	72.6%	72.9%
Chômage ^c	3.6%	5.5%	4.2%	3.9%
Hausse d'impôt ^{d,e}	–	7.1%	1.9%	1.5%
Population active ^d	–	-7.0%	1.7%	1.9%
Niveau du salaire brut ^d	–	-5.1%	-1.5%	-1.3%
Demande de travail ^d	–	-11.8%	-7.5%	4.6%
Allocations de chômage (en % du PIB)	0.8%	1.2%	1.0%	0.9%
Rentes réparties (en % du PIB)	6.6%	11.9%	10.6%	10.2%
Rentes capitalisées (en % du PIB)	4.7%	4.1%	5.6%	5.6%

a Relèvement de l'âge de la retraite en plus du scénario de base.

b Renforcement du lien entre salaires et rentes dans le premier pilier, en plus du relèvement de l'âge de la retraite.

c Valeurs absolues.

d Modifications par rapport à la situation de départ.

e Impôt sur le revenu et cotisations au premier pilier.

Source: Jaag / La Vie économique

mesure injuste du point de vue actuariel. Il se compose de trois éléments: les impôts et les cotisations sur le salaire, qui sont prélevés pour une nouvelle période; plus les rentes non versées que le travailleur aurait pu consommer s'il avait pris sa retraite tout de suite; moins la valeur actuelle des majorations de rentes accordées chaque année en cas d'ajournement de la retraite. Exprimée en proportion du dernier salaire brut, cette somme correspond au taux d'imposition de la retraite. Elle se monte actuellement à environ 51% et fait de la retraite tardive un choix inintéressant.

Scénarios du vieillissement et des réformes

Les scénarios de l'évolution démographique montrent que le rapport de dépendance doublera au cours des cinquante prochaines années: aujourd'hui, on compte quatre personnes actives pour un rentier; en 2060, il n'y en aura plus que deux (voir encadré 1). Cette modification de la pyramide des âges posera des défis majeurs à l'État social. Le tableau 1 montre les résultats de divers scénarios politiques envisageables pour réagir à cette situation.

Le scénario de base simule les conséquences d'une politique passive qui consiste à modifier en permanence les impôts et les cotisations dans les deux premiers piliers, afin d'équilibrer le budget de l'État. Ses résultats ne sont guère encourageants. Le prélèvement de cotisations et d'impôts élevés dans le premier pilier, pour financer le volume croissant des rentes, limite fortement l'offre de travail; le chômage passe alors de 3,6 à 5,5%. Les in-

citations à la retraite sont contradictoires: d'un côté, l'allongement de l'espérance de vie réduit les rentes dans les piliers financés par capitalisation; de l'autre, la croissance des impôts rogne les revenus. La domination du second effet rend la retraite anticipée plus attrayante. Le rendement global diminue alors de 11,8%. Le PIB recule d'autant, étant donné que dans une économie petite, ouverte et bénéficiant de taux fixes, le vieillissement n'a pas d'influence à long terme sur l'intensité capitalistique. Si la population augmente de 10%, le PIB par habitant chute de presque 20%. Compte tenu de la proportion croissante de retraités et de la régression du PIB, la part des rentes dans la performance globale de l'économie augmente sensiblement par rapport à aujourd'hui.

Le meilleur moyen de maîtriser l'impact économique dans le scénario de base consiste à prolonger la vie active en ajournant la retraite. Le deuxième scénario simule un relèvement à 68 ans de l'âge légal de la retraite – sans compensation par une hausse des rentes. Le taux d'activité parmi les personnes de 60 à 70 ans grimpe alors à environ 80%; le nombre d'actifs, qui diminuait de 7% dans le scénario de base, augmente de 1,7%. La hausse d'impôt est aussi moins marquée (1,9% au lieu de 7,1%), ce qui renforce les incitations au travail et à la formation dans tous les groupes d'âge. Du même coup, la baisse du niveau de salaire brut enregistrée dans le scénario de base s'en trouve largement corrigée. Globalement, le relèvement de l'âge de la retraite peut juguler fortement les effets négatifs du vieillissement sur le marché de l'emploi et renforcer l'offre de travail sous tous ses aspects. Le PIB par

Encadré 1

Scénario de l'évolution de la population

En 2009, on comptait en Suisse 27,5 personnes de 65 ans ou plus pour 100 actifs âgés de 20 à 64 ans (quotient de dépendance). Dans ses scénarios sur l'évolution de la population de 2010 à 2060, l'Office fédéral de la statistique (OFS) calcule que la hausse démographique ne suffira pas à compenser le vieillissement de la société et à maintenir ce rapport à un niveau constant. Dans un scénario «moyen», le quotient de dépendance double pratiquement d'ici 2060 pour atteindre 53,1. La modification de la pyramide des âges est surtout déterminée par l'évolution de la fécondité, de la mortalité et des flux migratoires au fil du temps. Le scénario de l'OFS en offre une projection détaillée. La modification du rapport entre les aînés (64 ans ou plus) et les actifs (20 à 64 ans) provient principalement du nombre croissant de personnes âgées de plus de 64 ans, un phénomène lié à l'allongement de l'espérance de vie.

habitant recule encore d'environ 10%, mais l'impact du vieillissement est deux fois moins important que dans le scénario de base. Du fait que la durée de perception des rentes diminue, l'épargne et donc la fortune s'amenuisent également.

Nous avons déjà évoqué le caractère fiscal des cotisations au premier pilier, qui est lié aux limites inférieure et supérieure des rentes. Environ 40% des rentes AVS versées actuellement ne dépendent pas du salaire. Pour réduire les incitations négatives engendrées par l'effet fiscal des cotisations versées pour le premier pilier, on peut rehausser le plafonnement des rentes dans le système de financement par répartition. C'est ainsi que le troisième scénario part de l'hypothèse que 90% des rentes du premier pilier sont directement liées au salaire – en plus du relèvement de l'âge de la retraite, comme dans le deuxième scénario. Il suppose, en outre, que le niveau moyen des rentes reste inchangé. Par rapport à la simple augmentation de l'âge de la retraite, l'impact économique de ce scénario est une réduction de la part fiscale des cotisations au premier pilier. Le taux d'imposition implicite dans le système de répartition baisse ainsi de 2,5 à 0,7%. Le taux de l'impôt effectif à la retraite diminue lui aussi, passant de 51,4 à 40,0%. Ces effets renforcent les incitations au travail sous tous ses aspects. Le PIB par habitant augmente également d'environ un point de pourcentage par rapport au deuxième scénario.

Dans la mesure où l'espérance de vie augmente, il est évident que la durée de l'activité professionnelle doit aussi s'allonger. Comme nous l'avons déjà mentionné, la Suisse compte aujourd'hui quatre personnes actives pour un rentier. Si, à productivité et population égales, nous ne voulons pas alourdir les charges qui pèsent sur les actifs, nous devons consacrer neuf mois et demi de chaque année de vie gagnée à la prolongation de l'activité professionnelle. Les deux mois et demi restants peuvent s'ajouter à la retraite. Cela permet de s'assurer que les besoins individuels de consommation seront couverts par la productivité du travail accompli durant toute la vie. ■

Conclusion

Les progrès de la science nous permettent de vivre plus longtemps en bonne santé. L'allongement de l'espérance de vie modifiera la pyramide des âges au cours des prochaines décennies. De ce fait, les mécanismes de prévoyance – en particulier le premier pilier financé par répartition – seront fortement sollicités financièrement. Si nous renonçons à continuer de développer les assurances sociales, la charge fiscale pesant sur les personnes actives risque d'augmenter de manière excessive, ce qui affaiblirait les incitations au travail. Or, la résolution des problèmes démographiques exige précisément de stimuler le marché du travail de telle manière que la population active se renforce. Le levier le plus important à cet égard est probablement le relèvement de l'âge de la retraite, assorti d'incitations à travailler plus longtemps. L'extension de la vie active a pour conséquence que les investissements dans la formation de base et continue gagnent en attrait. Dès lors, le niveau de formation augmente et, avec lui, la productivité.

Encadré 2

Bibliographie

- Jaag Christian, «Education, Demographics, and the Economy», *Journal of Pension Economics and Finance*, 8(2), 2009, pp. 189–223.
- Jaag Christian, Keuschnigg Christian et Keuschnigg Mirela, «Pension Reform, Retirement, and Life-Cycle Unemployment», *International Tax and Public Finance*, 17(5), 2010, pp. 556–585.
- Keuschnigg Christian, Keuschnigg Mirela et Jaag Christian, «Aging and the Financing of Social Security in Switzerland», *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 147(2), 2011, pp. 181–231.