

L'EUROPE MOINS VIEILLE QUE PRÉVUE

La démographie favorable à une politique de croissance

Matthieu LEMOINE, Paola MONPERRUS-VERONI et Frédéric REYNÈS

Département analyse et prévision

Dans une récente communication sur l'avenir démographique de l'Europe¹, la Commission européenne reprend les résultats d'un nouveau rapport sur la soutenabilité des finances publiques dans l'Union européenne². 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, l'arrivée 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 pour compenser ces facteurs. En raison de ces tendances, la population de l'Union se réduirait et vieillirait.

En conséquence, la population en âge de travailler diminuerait entre 2010 et 2050 de 48 millions et le taux de dépendance doublerait : deux actifs par retraité au lieu de quatre aujourd'hui. L'emploi continuerait néanmoins de progresser grâce à la hausse du taux d'emploi des femmes et des personnes âgées. De ces évolutions démographiques résulterait une baisse de 1,2 % en moyenne annuelle du taux de croissance du PIB, si bien que l'Europe serait obligée de s'appuyer de plus en plus sur les gains de productivité comme source majeure de croissance économique.

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.

Alors que ce scénario noir repose sur d'anciennes projections démographiques³, les instituts nationaux de statistiques de plusieurs grands pays européens ont fourni récemment de nouvelles projections. Celles-ci prennent en compte le plus fort dynamisme démographique révélé par les derniers recensements, les effets des régularisations d'immigrés clandestins et l'impact anticipé des réformes des régimes de retraite sur les taux d'activité des seniors.

Ces nouvelles projections permettent de dresser un tableau plus optimiste concernant le potentiel de croissance de l'économie européenne. À long terme, la croissance potentielle conditionne la soutenabilité des régimes sociaux de retraite, comme de santé. À moyen terme, une bonne appréciation de l'écart de production (*output gap*) permet de juger de la pertinence des politiques budgétaire et monétaire, c'est-à-dire du *policy mix*.

À partir de ces révisions de population active et en supposant une convergence par le haut des rythmes de productivité, la croissance potentielle future et l'écart de production sont ici estimés pour la France, l'Allemagne et l'Italie (la méthode utilisée est décrite dans l'encadré). Ces estimations font apparaître des marges de manœuvre supplémentaires pour le *policy mix* en Europe.

1. « L'avenir démographique de l'Europe, transformer un défi en opportunité », Communication de la Commission (COM (2006) 571).

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

3. « The 2005 projections of age-related expenditures (2004-50) for the EU-25 Member States: underlying assumptions and projection methodologies », *European Economy*, n° 4, 2005.

Population plus nombreuse et plus active

En **France**, les projections de population active ont été récemment révisées par l'INSEE, 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 de taux de fécondité et de solde migratoire plus élevés sur la période récente⁴. D'une part, en raison d'une augmentation du flux net d'immigrés au début des années 2000, le solde migratoire est désormais supposé se maintenir à + 100 000 par an au lieu de + 50 000 selon le scénario de 2001, basé sur le recensement de 1999 (tableau 1). D'autre part, les tendances récentes conduisent à revoir à la hausse l'indicateur conjoncturel de fécondité (1,9 enfant par femme, au lieu de 1,8 dans le scénario de 2001). Ces nouvelles projections atténuent le vieillissement, notamment après 2035, car l'effet de la fécondité ne se fait sentir qu'au-delà de cet horizon. Le taux d'activité des 15-64 ans monterait jusqu'à 69,6 % en 2050, contre 66,7 % dans l'ancien scénario. La population active augmenterait de 900 000 personnes à l'horizon 2050, alors qu'elle baissait à partir de 2006 dans le scénario précédent⁵. Cette nouvelle projection est toutefois difficile à mettre en cohérence à court terme avec les évolutions récentes de l'emploi et du chômage⁶.

TABLEAU 1 : PROJECTIONS DE POPULATION ET DE TAUX D'ACTIVITÉ

		Nouvelle	Ancienne	CE
Solde migratoire par an	France	100 000	50 000	60 000
	Allemagne	200 000	200 000	200 000
	Italie	150 000	110 000	150 000
Taux de fécondité	France	1,9	1,8	1,8
	Allemagne	1,4	1,4	1,4
	Italie	1,6	1,4	1,4
Espérance de vie des hommes en 2050	France	83,8	84,3	82,3
	Allemagne	83,5	83,7	82
	Italie	83,6	81,4	82,8
Espérance de vie des femmes en 2050	France	89,0	91,0	87,9
	Allemagne	88	88,2	86,8
	Italie	88,8	88,1	87,8
Taux d'activité des 15-64 ans en 2050	France	69,6	66,7	73,1
	Allemagne	82,6	79,8	79
	Italie	70,4	67,7	70,3

Notes : En Allemagne, les projections sont réalisées par la Commission Rürup et le Ministère de l'emploi et des affaires sociales à l'horizon 2040 et prolongées jusqu'en 2050 par l'OFCE.

Sources : Commission Rürup, Ministère de l'emploi et des affaires sociales allemand, Statistisches Bundesamt, INSEE, Ministère du Trésor italien, Commission européenne (CE).

4. Ceux-ci ont à nouveau augmenté en 2006, selon les résultats du dernier recensement, Insee première n° 1118, janvier 2007.

5. Selon le 3^e rapport du COR (2006), l'impact de la réforme des retraites serait moindre et la population active ne progresserait que de 400 000 personnes entre 2005 et 2050.

6. La projection de la population active pourrait de ce fait être à nouveau révisée. Voir *Revue de l'OFCE* n° 99, p. 60, pour plus de détails.

7. Elles ne modifient cependant pas le potentiel de richesse de l'économie puisque la croissance par tête n'est pas affectée.

8. Il s'agit du Conseil d'orientation des retraites (COR) pour la France ; de la Commission Rürup et du Ministère de l'emploi et des affaires sociales pour l'Allemagne ; du Ministère du Trésor pour l'Italie.

9. C'est le rythme estimé sur le passé avec l'équation de productivité du modèle e-mod (qui prend en compte les effets liés à l'intensité capitaliste, aux allègements de charge ou à la réduction du temps de travail).

Un phénomène comparable touche les projections de population active en **Italie**. Les dernières se fondent, comme les précédentes, sur le recensement de 2001, mais l'enquête de 2005 sur la population recensée conduit à d'importantes révisions à la hausse des flux nets d'immigration (+ 40 000), de l'espérance de vie et du taux de fécondité (1,6 %, contre 1,4 % dans l'ancien scénario). Il en résulte une baisse moins marquée de la population (- 2,6 millions dans la dernière estimation contre - 5,5 dans les projections de 2001), de la population en âge de travailler, et une hausse plus marquée du taux d'activité (70,4 % contre 67,7 %).

En **Allemagne**, l'Institut national de statistiques a fourni en novembre 2006 des nouvelles projections de population qui corrigent les évaluations de 2001. La population en 2005 serait plus faible de 500 000 personnes. La baisse à l'horizon 2050 serait plus marquée (700 000 personnes en moins par rapport à l'ancienne version). C'est le résultat du maintien de l'hypothèse d'une faible fécondité, conjuguée à des gains d'espérance de vie moindres que prévus. La population active nouvellement projetée baisserait de 6,4 millions à l'horizon 2050, soit légèrement moins que dans les anciennes estimations, grâce à une plus forte hausse du taux d'activité des 15-64 ans, qui monterait jusqu'à 82,6 % en 2050, contre 79,8 % dans l'ancien scénario.

Potentiel plus dynamique ...

Les révisions de projections démographiques et de taux d'activité modifient la croissance potentielle en France, en Allemagne et en Italie par rapport aux scénarii précédents⁷. En France, la croissance potentielle est supérieure de 0,3 point par an en moyenne entre 2006 et 2050 (tableau 2). En Allemagne, le surcroît de croissance est en moyenne de 0,1 point par an entre 2006 et 2050. En Italie, le taux de croissance du PIB potentiel est plus élevé d'environ 0,5 point sur la période 2006-2010 et de 0,1 ensuite.

TABLEAU 2 : AMÉLIORATION DE LA CROISSANCE POTENTIELLE AVEC LES NOUVELLES PROJECTIONS DE POPULATION ACTIVE

En points par an	France	Allemagne	Italie
2006-2010	0,4	0,2	0,5
2011-2020	0,3	0,1	0,1
2021-2050	0,3	0,1	0,1

Source : Calculs OFCE.

Mais la croissance potentielle dépend également des projections de taux de chômage et de productivité (encadré). Pour tous les pays, au plein emploi, le taux de chômage est supposé de 4,5 %, et nous retenons comme rythmes de retour au plein emploi les hypothèses des organismes chargés du suivi des dépenses de protection sociale dans les différents pays⁸.

En ce qui concerne les gains de productivité, nous projetons des gains moyens de 1,7 % par an pour la France⁹ (tableau 3), évaluation proche de celle du Conseil d'orientation des retraites (1,8 %) : la montée en puissance des allègements de charges a pris fin en 2002 et ne devrait plus affecter l'évolution des gains de productivité. Pour l'Allemagne et l'Italie, les gains de productivité convergeraient vers un même rythme de progrès technique de 1,7 % à partir de 2020. En effet,

nous avons supposé que les faibles gains de productivité observés dans ces pays au cours des années 1990 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 spécifiques (crédits d'impôt, régularisations massives d'immigrés) ont gonflé transitoirement l'évolution de l'emploi.

Méthode d'estimation de la production potentielle

La production potentielle correspond au niveau utilisant le plein emploi des facteurs de production. Si l'on suppose que seul le facteur travail est limitatif à long terme et que la technologie de production peut s'écrire comme une fonction homogène de degré 1 (rendements d'échelle constants) de l'emploi efficace, c'est-à-dire intégrant le progrès technique, la production (Y) peut être décomposée ainsi :

$$Y = P^{rod} N = P^{rod} L(1-U) = P^{rod} P T^a (1-U)$$

où P^{rod} est la productivité du travail, N l'emploi, L la population active, U le taux de chômage, P la population en âge de travailler et T^a son taux d'activité.

Le taux de croissance potentiel de la production dépend alors des évolutions tendancielle de la population, des taux d'activité, de la productivité et du taux de chômage :

$$\dot{Y}^* \approx \dot{P}^* + \dot{T}^{a*} + \dot{P}^{rod*} - \Delta U^*$$

en notant X^* la tendance de chaque variable X .

La production potentielle est calculée à partir des niveaux tendanciels en imposant qu'à long terme le taux de chômage converge vers son niveau d'équilibre de long terme.

Une nouvelle estimation de la croissance potentielle et donc du produit potentiel modifie l'évaluation de l'écart entre les productions effective et potentielle - *output gap*, $(Y - Y^*)/Y^*$. Par exemple, lorsque le niveau de la production est inférieur à son niveau potentiel, une sous-estimation de la croissance potentielle conduit à une sous-estimation de l'écart de production.

... mais toujours en déclin

La croissance potentielle ralentirait en **France** de 2,3 % en 2005 à 1,7 % sur la période 2021-2050 (tableau 3)¹⁰. 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, mais 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 1,7 %. En supposant que l'économie française retourne au plein emploi en 2015, la croissance potentielle serait augmentée de 0,5 point 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 (- 0,5 %) et d'une progression limitée de la productivité tendancielle (1,2 %). La croissance potentielle se stabiliserait à 1,3 % sur la période 2021-2050, du fait d'une plus forte baisse de la population (- 0,7 % par an), compensée par de plus forts gains de productivité (1,7 % par an). Le retour progressif au plein emploi engendrerait un surcroît de croissance de 0,3 point par an jusqu'en 2030 et de 0,1 point par an entre 2030 et 2050.

10. Entre 2006 et 2010, la prise en compte du retour au plein emploi explique que notre estimation de la croissance potentielle (2,5 %) soit supérieure à celle de la DGTEP (2,1 %, selon M. Coupet, « Révisions de la croissance potentielle française de moyen-long terme », *Trésor-Eco* n° 2, 2006).

TABLEAU 3 : CROISSANCE POTENTIELLE EN ALLEMAGNE, EN FRANCE ET EN ITALIE

Variation annuelle en %	France	Allemagne	Italie
PIB potentiel (a=b+c+d-e)			
2005	2,3	1,2	1,7
2006-2010	2,5	1,8	2,3
2011-2020	1,9	1,3	1,7
2021-2050	1,7	1,3	1,1
Population en âge de travailler (b)			
2005	0,6	- 0,5	0,0
2006-2010	0,4	- 0,5	0,0
2011-2020	- 0,1	- 0,3	- 0,3
2021-2050	- 0,2	- 0,7	- 0,8
Taux d'activité tendanciel (c)			
2005	0,0	0,6	0,8
2006-2010	0,0	0,8	0,6
2011-2020	0,1	0,2	0,4
2021-2050	0,2	0,2	0,2
Productivité tendancielle (d)			
2005	1,5	1,2	0,5
2006-2010	1,6	1,2	0,6
2011-2020	1,7	1,3	1,1
2021-2050	1,7	1,7	1,7
Taux de chômage (e)			
2005	- 0,2	0,1	- 0,5
2006-2010	- 0,6	- 0,4	- 0,1
2011-2020	- 0,2	- 0,1	0,0
2021-2050	0,0	- 0,1	- 0,1
PIB potentiel selon la CE			
2005	2,0	1,2	1,2
2006-2010	2,2	1,7	1,9
2011-2030	1,8	1,4	1,5
2031-2050	1,6	1,2	0,9

Sources : Comptes nationaux, enquêtes force de travail, calculs OFCE, Commission européenne (CE).

En **Italie**, la croissance potentielle (1,7 % en 2005) serait également plus faible qu'en France, mais cela s'expliquerait exclusivement par des gains de productivité tendanciels très faibles (0,5 %) jusqu'en 2020. La hausse des gains de productivité (1,7 % par an à partir de 2020) compenserait ensuite la baisse de la population en âge de travailler et le rythme potentiel de croissance se stabiliserait 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 point par an à l'horizon 2050. Ce dynamisme démographique proviendrait essentiellement d'un plus fort taux de fécondité en France (1,9) qu'en Allemagne (1,4) ou en Italie (1,6). Le scénario français est plus favorable que les autres, car il inscrit un retour au plein emploi en 2015, plutôt qu'en 2030 en Allemagne et 2050 en Italie. Ces différences découlent de celles observées actuellement entre les marchés du travail (sortie d'une longue période de hausse du taux de chômage en Allemagne et d'une période de forte croissance de l'emploi en Italie), ainsi que des caractéristiques structurelles des chômeurs dans les trois pays.

En 2010, le taux d'emploi des 15-64 ans s'élèverait à 69,0 % en Allemagne, 64,1 % en France et 60,1 % en Italie. Ainsi, aucun des trois pays n'atteindrait l'objectif de la stratégie de Lisbonne (70 %). Pour que cet objectif soit respecté, il faudrait un surplus annuel de croissance potentielle (par rapport à celle exposée

au tableau 3) de 0,2 point en Allemagne, de 1,2 point par an en France et de 2,0 points en Italie sur la période 2006-2010.

Policy mix : des marges de manœuvre supplémentaires

La prise en compte des révisions des projections de population active n'a pas que des implications de long terme¹¹. Des mesures différentes du niveau de la production potentielle et donc de l'écart de production conduisent aussi à modifier le diagnostic de la politique économique dans le court terme. En présence d'un *output gap* négatif, une sous-estimation de la croissance potentielle conduit à une sous-estimation de l'écart de production et donc de la composante cyclique du déficit budgétaire. La composante structurelle du déficit est ainsi surestimée. D'autre part, une sous-estimation de l'écart de production conduit à une politique monétaire trop restrictive par rapport à la référence que constitue la règle de Taylor. Celle-ci définit le taux d'intérêt permettant de poursuivre à la fois l'objectif de stabilisation des prix et l'objectif de stabilisation de l'activité.

Selon nos estimations, les écarts de production demeurent encore négatifs en 2006 (-2,5 % en France, -0,7 % en Allemagne et -0,7 % en Italie). La révision des projections induit dans les trois pays un creusement de l'écart de production (de 0,5 ; 0,1 et 0,1 point en 2006 respectivement en France, en Allemagne et en Italie). L'écart de production estimé par la Commission européenne dans ses prévisions d'automne est aussi négatif pour les trois pays en 2006, mais il est moindre que celui projeté par l'OFCE pour la France et l'Allemagne (respectivement -0,8 % et -0,2 %), alors qu'il est plus creusé pour l'Italie (-1%). Ces différences ne sont pas neutres en termes de recommandations de politique budgétaire. Pour la France et l'Allemagne, le déficit budgétaire induit par le cycle économique en 2005 et en 2006 est plus fort selon les estimations de l'OFCE que selon celles de la Commission. En conséquence, la composante structurelle du déficit public et l'effort nécessaire pour revenir à l'équilibre seraient moins importants que selon les préconisations de la Commission (tableau 4).

De plus, dans le cas de la France, la croissance supplémentaire ressortant de nos projections (0,3 point) modifie le solde public stabilisant la dette, qui est l'indicateur de soutenabilité des finances publiques¹². Pour stabiliser la dette à son niveau actuel (66,6 % du PIB en 2005), le solde public structurel devrait s'élever à -2,9 %, soit un niveau inférieur de ¼ de point au solde effectif. En effet, une plus

forte croissance potentielle laisse une marge supplémentaire à la politique budgétaire en réduisant le ratio dette publique/PIB par la hausse du dénominateur.

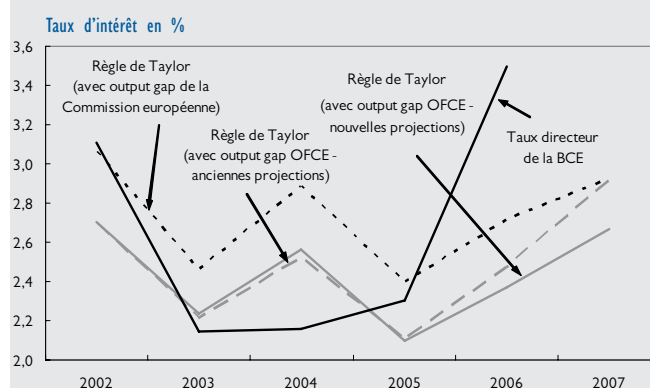
TABEAU 4 : SOLDE PUBLIC STRUCTUREL SELON LES DIFFÉRENTES VERSIONS DU PIB POTENTIEL

En point de PIB	France		Allemagne		Italie	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Ancienne	-2,3	-2,0	-2,4	-2,0	-4,1	-3,8
Nouvelle	-2,1	-1,7	-2,6	-1,9	-4,0	-3,8
CE	-3,1	-2,6	-2,7	-2,2	-3,9	-3,6

Sources : Commission européenne (CE), calculs OFCE.

Si l'on souhaite apprécier l'orientation de la politique monétaire, en comparant le taux directeur à un taux de référence tel qu'il nous est fourni par la règle dite « de Taylor »¹³, on obtient une appréciation différente selon les différents niveaux de *output gap* utilisés pour construire cette règle. La règle de Taylor représente une politique monétaire de référence pour une économie ne subissant aucune contrainte extérieure. Elle suppose que la banque centrale fixe son taux de court terme en fonction de l'inflation et de l'écart entre la production et la production potentielle. Nous avons construit une règle de Taylor agrégée, constituée de la moyenne des règles de Taylor pour la France, l'Allemagne et l'Italie, pondérées par les PIB nationaux¹⁴. Cette règle a ensuite été comparée au taux directeur de la BCE pour juger de la pertinence de l'orientation de la politique monétaire (graphique). Elle fait apparaître que la politique monétaire a été restrictive en 2006, que l'*output gap* soit mesuré par la Commission ou par l'OFCE. Abstraction faite de l'incertitude entourant l'appréciation du caractère restrictif ou accommodant de la politique monétaire, la hausse rapide des taux d'intérêt en 2006 contraste avec la stabilité des taux préconisée par la règle de Taylor. Étant donné le retard de croissance accumulé par la zone euro, cette forte restriction monétaire fait donc peser des risques sur la reprise récemment engagée.

PERTINENCE DE LA POLITIQUE MONÉTAIRE DANS LA ZONE EURO



Sources : Calculs OFCE, Commission européenne.

Globalement, les projections de croissance potentielle de la Commission européenne engendrent des préconisations de politique économique beaucoup plus restrictives que celles de l'OFCE, qui prennent notamment en compte les récentes révisions de la population ■

11. Voir M. Plane, « La démographie à la rescousse de la protection sociale en France ».

12. En points de PIB, la relation intertemporelle entre le stock de la dette publique brute b_t , le solde public s_t et le taux de croissance g du PIB nominal est la suivante : $b_t = s_t + (1+g)*b_0$. La stabilité de la dette exige : $s_t = -g*b_0$.

13. En notant i_e le taux d'intérêt réel d'équilibre, π^p le taux d'inflation objectif, π le taux d'inflation réalisé, Y^p le PIB potentiel et Y le PIB effectif, la règle de Taylor est la suivante : $i_t = i_e + \pi^p + 0,5*(\pi - \pi^p) + 0,5*(Y - Y^p)/Y^p$. Selon J-S. Mésonnier (« L'orientation de la politique monétaire à l'aune du taux d'intérêt naturel : une application à la zone euro », *Bulletin de la Banque de France* n°136 p. 41-57, 2005), le taux d'intérêt i_e doit être fixé égal à 1 %.

14. Cette approximation semble acceptable, dans la mesure où ces trois pays représentent 68 % du PIB de la zone euro.

LA DÉMOGRAPHIE À LA RESCOURS DE LA PROTECTION SOCIALE EN FRANCE

Mathieu PLANE

Département analyse et prévision

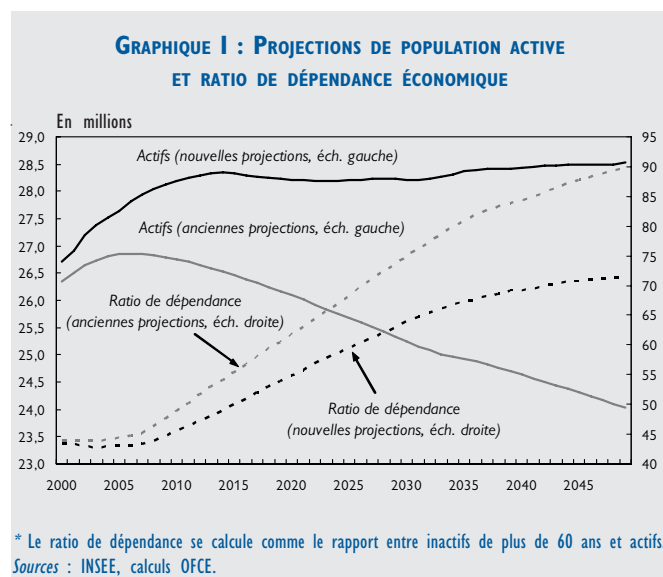
L'INSEE a publié en juillet 2006 de nouvelles projections de population active à l'horizon 2050¹. Le nouveau scénario affiché par l'INSEE modifie en profondeur la vision que l'on peut avoir de l'activité française à long terme. Les précédentes projections² dressaient un tableau beaucoup plus sombre quant 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 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).



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 %).

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

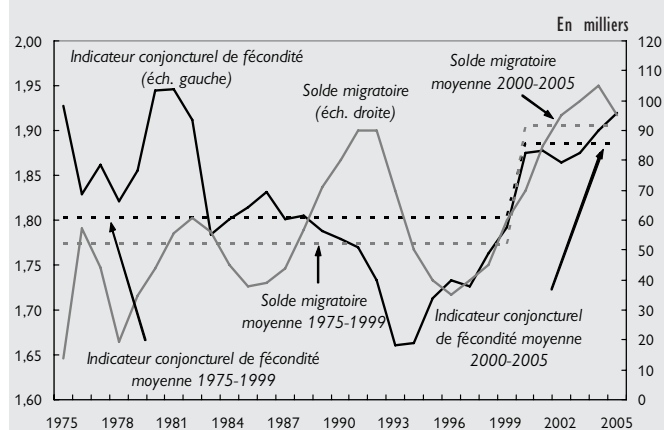
Source : INSEE.

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



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.