



**CONSEIL**

**C/MIN(2004)4  
A usage officiel**

**Conseil au niveau des Ministres, 13-14 mai 2004**

**AMELIORER LA CROISSANCE ET LES FINANCES PUBLIQUES DANS UN CONTEXTE DE  
MUTATION DEMOGRAPHIQUE**

**Déclassifié**

**JT00163680**

## **Les enjeux**

1. La plupart des pays de l'OCDE sont, ou seront bientôt, fortement affectés par le vieillissement démographique. Si les systèmes actuels de retraite restent inchangés, le vieillissement pèsera sur la croissance car le nombre de personnes actives augmentera moins rapidement et finira par diminuer dans la plupart des pays. De plus, les transferts de ressources (que ce soit par le biais des régimes publics ou privés de retraite, des aides aux familles, des dépenses publiques de santé, etc.) des actifs vers les retraités s'inscriront en hausse. Dans les pays où existent des systèmes publics de retraite par répartition, on risque d'assister à un alourdissement de la fiscalité. On pourrait alors voir apparaître un phénomène d'entraînement, l'augmentation des impôts tendant à réduire le niveau de l'emploi, le nombre d'heures ouvrées et, par-là même, la croissance. Les dépenses au titre de la santé publique et des services d'aide et de soins à long terme risquent de surcroît de progresser, rendant nécessaire une augmentation des impôts pour les financer.

2. Dans ce contexte, il est impératif que les économies de l'OCDE s'attaquent au problème du vieillissement. Des réformes audacieuses sont nécessaires pour éviter que le vieillissement ne sape la croissance à long terme et n'affecte l'équilibre des finances publiques. Si les pouvoirs publics réagissent correctement, nous serons à même de tirer pleinement parti de l'avancée majeure que constitue la possibilité de vivre plus longtemps et en meilleure santé.

## **Quelles solutions ?**

3. Il n'existe pas de solutions simples à ce problème. Le progrès technologique est l'un des principaux moteurs de la croissance grâce aux gains de productivité qu'il engendre, mais les pouvoirs publics ne sont guère à même de le maîtriser. Qui plus est, si les retraites et les autres transferts des actifs vers les inactifs augmentent au même rythme que les salaires réels, on ne pourra plus compter sur des gains de productivité pour alléger la charge que représentent ces transferts.

4. L'immigration est parfois considérée comme une solution au problème du vieillissement. Il est vrai que, à court terme, une augmentation du nombre de jeunes immigrants n'ayant pas de personnes à charge peut gonfler le nombre d'actifs par rapport à la population totale. L'idéal serait que ces jeunes immigrants aient un bon niveau d'instruction et s'intègrent assez facilement dans la population du pays d'accueil. Il est cependant difficile de procéder à une telle sélection, et il va de soi que même les jeunes immigrants finiront par vieillir et par être à la charge des actifs.

5. Une réduction de la dette publique allège la charge des paiements futurs d'intérêts et accroît par-là même la marge de manœuvre budgétaire pour répondre aux pressions exercées sur les dépenses par le vieillissement de la population. Or, au vu de la récente dégradation des budgets publics d'un certain nombre de pays de l'OCDE, une stricte discipline s'impose pour réduire la dette afin de se préparer aux conséquences du vieillissement.

6. La plupart des pays se trouvent donc confrontés à des choix difficiles. Le travail occupe désormais une place plus réduite dans la vie des individus, en grande partie parce que les institutions et les politiques mises en œuvre n'ont pas été adaptées pour faire face à l'allongement de la durée de vie. L'âge de la retraite étant fixé par la loi et les régimes publics de pensions étant fortement incitatifs, l'exercice d'une activité au-delà de 60 ou 65 ans est découragée, même si, à cet âge, on peut espérer vivre encore pendant 20 ans ou plus. En outre, les régimes d'invalidité et d'assurance chômage, ainsi que les régimes spécifiques de préretraite, continuent d'inciter fortement des individus en bonne santé et prêts à travailler à cesser leur activité bien avant de pouvoir prétendre à une pension de retraite. Il ressort de travaux de l'OCDE que, si les incitations à la retraite devenaient neutres, le taux d'activité des personnes du groupe

d'âge 55-65 ans pourrait augmenter de peut-être 20 points de pourcentage. On pourrait d'ailleurs faire valoir que les régimes publics devraient inciter les individus à poursuivre leur vie active, au moins jusqu'à un certain âge, parce que ceux qui font ce choix contribuent au financement des budgets publics par le biais des impôts qu'ils acquittent et favorisent par-là même la croissance économique.

7. La nécessité de modifier les stratégies et les comportements est désormais largement admise. Les responsables politiques s'accordent ainsi généralement à reconnaître que les incitations à la retraite anticipée doivent être supprimées, et bon nombre de pays prennent des mesures dans ce sens. Néanmoins, des réformes plus rapides et plus ambitieuses s'imposent.

8. Il ne s'agit pas en effet simplement de supprimer les incitations financières à quitter la population active. Il faut aussi que les employeurs et les travailleurs âgés modifient leurs attitudes à l'égard de l'allongement de la vie active, et tout donne à penser que ce ne sera pas là chose facile. Peut-être faut-il également modifier les politiques économiques pour faire en sorte qu'il existe une demande pour l'offre accrue de travailleurs.

9. D'autres mesures qui découragent l'activité doivent être reconsidérées. Ainsi, le taux d'activité des femmes reste faible dans certains pays en raison des contre-incitations inhérentes au système fiscal et aux politiques familiales, du coût et de l'offre limitée de services de qualité pour la garde d'enfants et la prise en charge des personnes âgées, ou encore de la rigidité de l'organisation du travail. De même, on pourrait inciter davantage les jeunes à entrer dans la population active sans pour autant compromettre le développement des compétences par le biais de l'éducation. Ajoutons à cela que, dans certains pays, les régimes d'assurance maladie et invalidité tiennent un grand nombre d'individus d'âge actif à l'écart du marché du travail.

10. Même si les pouvoirs publics réussissent à dynamiser l'offre et la demande de main d'œuvre, cela ne sera probablement pas suffisant pour équilibrer les finances publiques dans un certain nombre de pays. Des réductions des pensions publiques sont peut-être nécessaires. On est de ce fait amené à s'interroger sur le rôle de l'épargne privée constituée en vue de la retraite et sur ses interférences avec les pensions publiques. Ainsi, la généralisation de l'épargne retraite privée est peut-être un préalable nécessaire à la réduction du coût des pensions publiques. De plus, une augmentation de l'épargne globale pourrait stimuler la croissance potentielle, du moins à moyen terme, ce qui permettrait peut-être de supporter plus facilement le poids du vieillissement démographique.

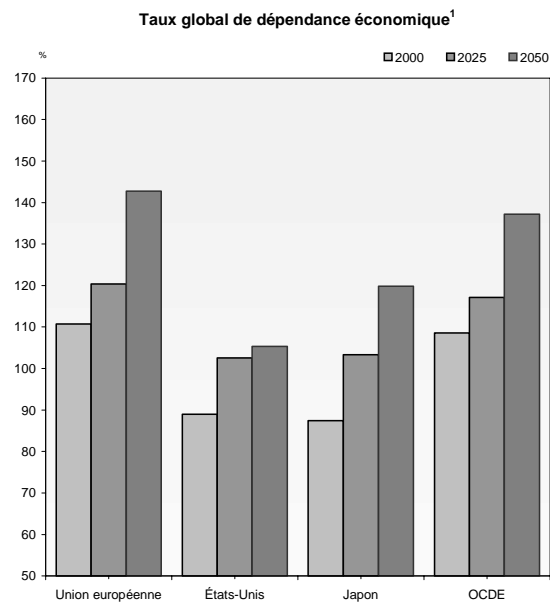
11. Les incitations fiscales associées à l'épargne retraite privée risquent cependant d'avoir un impact négatif sur les finances publiques. Les baisses d'impôts consenties pour encourager une épargne supplémentaire risquent plutôt de se traduire par un redéploiement de l'épargne. De plus, ces incitations fiscales tendent à privilégier les catégories aisées, généralement mieux à même de redistribuer leur épargne, ce qui alourdit encore le coût des incitations à la constitution d'une épargne supplémentaire. Les coûts de gestion des régimes privés sont par ailleurs souvent substantiels.

12. Le problème posé par le vieillissement démographique est extrêmement complexe. Il faudra, pour y faire face, une détermination politique certaine à engager de difficiles réformes dans un large éventail de domaines. Il n'en demeure pas moins urgent d'agir dès à présent, le coût de l'inaction risquant d'être très élevé pour les générations futures.

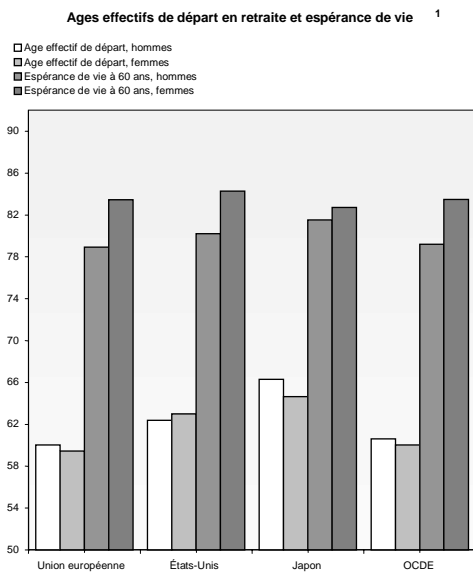
### Questions à examiner

- *Suffit-il de supprimer les dispositifs des systèmes de retraite, de prélèvements obligatoires et de transferts qui découragent actuellement le travail, ou sera-t-il nécessaire de créer des incitations pour encourager l'activité des travailleurs âgés, des femmes et des jeunes ?*

- *Est-il nécessaire d'introduire également des réformes afin d'encourager l'embauche de travailleurs âgés par les entreprises ? Que peut-on faire à cet égard et quels sont les inconvénients potentiels ?*
- *Dans quels cas un nouvel équilibre entre les régimes publics et privés de retraite contribuerait-il à atténuer la hausse des coûts de main d'œuvre et l'alourdissement de la fiscalité à l'avenir ?*
- *Dans quelles conditions une amélioration de la productivité réduirait-elle la charge financière imposée aux systèmes de protection sociale ? Pour doper la productivité, quels sont les rôles qui incombent respectivement aux gouvernements et au secteur privé, s'agissant de la promotion de l'investissement et de l'utilisation des nouvelles technologies, ainsi que du développement du capital humain, notamment par le biais de l'apprentissage à vie ?*



1. Nombre total des inactifs rapportés à la population active totale (personnes âgées de 15 ans et plus). Prévisions de l'OCDE à établir sur la base de l'hypothèse de politiques inchangées et d'une combinaison des prévisions démographiques nationales d'Eurostat et des Nations Unies. Les chiffres de l'Union européenne et de l'OCDE sont des moyennes simples.



1. Les chiffres de l'Union européenne et de l'OCDE sont des moyennes simples.