

VIEILLIR SANS S'APPAUVRIR

Partout dans le monde, le vieillissement des sociétés nécessite d'adapter les régimes de retraite et les politiques publiques

David Amaglobeli, Era Dabla-Norris et Vitor Gaspar

À moins de vivre en France, vous n'imaginez peut-être pas que les grèves massives déclenchées récemment par des projets de réforme des retraites puissent vous concerner. Ce serait pourtant une erreur, compte tenu de la rapidité des évolutions démographiques observées dans le monde entier. Si vous vivez en Europe et que vos parents s'appêtent à partir en retraite à 65 ans (l'âge légal dans de nombreux pays), vous devriez savoir que l'on compte aujourd'hui en moyenne 3,4 personnes en âge de travailler pour financer la retraite de chaque personne de 65 ans et plus. En 2050, quand vous penserez peut-être pouvoir prendre la vôtre, le chiffre devrait être descendu à tout juste 2.

Le Japon a déjà presque atteint ce stade et, d'ici 2050, plus de 35 pays (soit environ 7 % de la population mondiale) l'auront rejoint. Cette évolution, synonyme d'une charge considérablement plus lourde pour les actifs finançant les retraites, aura d'importantes répercussions économiques et sociales que ni les pouvoirs publics ni les citoyens ne peuvent ignorer.

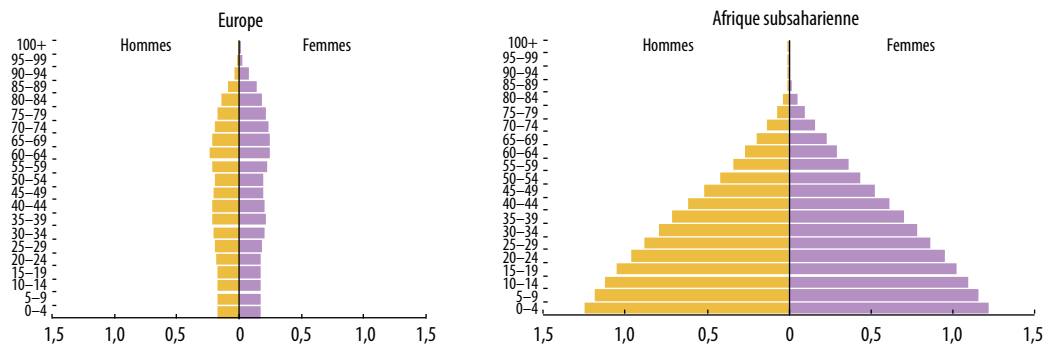
Le phénomène ne se limite pas à l'Europe ni même aux pays avancés. Le vieillissement concerne toutes les régions du monde, quoique à des degrés différents. Deux facteurs essentiels contribuent à modifier la composition par âge de la population : les gens vivent plus longtemps et ont moins d'enfants. Bon nombre de pays de l'hémisphère Nord, le Japon en particulier, se trouvent à un stade plus avancé de cette transition démographique. Les pays d'autres régions, pour la plupart situés en Afrique, sont au début du processus.

Aux stades avancés de la transition, les pays voient leur population active se contracter, et par conséquent ceux qui financent le système de retraite sont moins nombreux, alors même qu'il faut continuer d'assurer un niveau de vie décent aux retraités. Dans la phase

Graphique 1

Pyramides inversées

D'ici 2050, la population européenne va diminuer et vieillir, tandis que la population subsaharienne doublera et sera bien plus jeune. (population par groupe d'âge, centaines de millions)



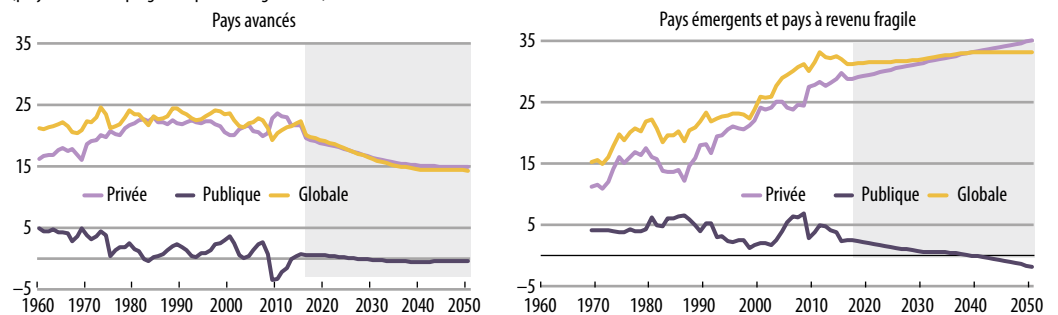
Source : Nations Unies, *Perspectives de la population mondiale* (2019).

Graphique 2

L'avenir de l'épargne

Dans les pays avancés, l'épargne globale devrait diminuer d'ici 2050, car les dépenses publiques pour les retraites augmentent et la population vieillissante épargne moins.

(projections de l'épargne en pourcentage du PIB)



Sources : FMI, *Perspectives de l'économie mondiale* ; calculs des auteurs.

initiale de transition, en revanche, il faut créer une multitude d'emplois chaque année pour absorber l'accroissement rapide de la population en âge de travailler. En 2050, le contraste entre l'Europe et l'Afrique subsaharienne, par exemple, sera saisissant (graphique 1).

Incidences sur l'épargne

Le processus de vieillissement en cours dans de nombreux pays du globe est associé à une diminution de l'épargne, toutes choses égales par ailleurs. En général, le comportement des épargnants est cyclique : au début de leur vie active, ils ont tendance à emprunter ; pendant la période d'activité professionnelle maximale, c'est l'épargne qui est privilégiée, jusqu'à la retraite, où une partie de l'épargne est alors dépensée. Bien que ce schéma soit moins

marqué dans les pays à faible revenu, le niveau de l'épargne globale est sans doute plus bas dans les sociétés parvenues à un stade de vieillissement plus avancé.

Des travaux récents du FMI (Amaglobeli *et al.*, 2019) montrent en effet que, dans les pays avancés, l'épargne privée comme l'épargne publique (concrètement, le solde budgétaire des administrations publiques) devraient diminuer en raison de la hausse des dépenses de retraite dans les trente prochaines années (toutes choses égales par ailleurs). Il faudra changer la donne pour que les jeunes de ces pays bénéficient de retraites comparables à celles que perçoivent actuellement leurs aînés : avec l'allongement de la vie, la jeune génération devra épargner davantage et différer de quelques années son départ à la retraite.

Avec l'allongement de la vie, la jeune génération devra épargner davantage et différer de quelques années son départ à la retraite.

Dans le groupe des pays émergents et des pays en développement à faible revenu, en revanche, la relative jeunesse de la population permettra d'afficher un taux d'épargne privée plus élevé (graphique 2) ; il compensera le déclin de l'épargne publique que devrait entraîner l'augmentation des dépenses de retraite par rapport aux niveaux actuels.

Ces agrégats masquent néanmoins des disparités considérables d'un pays à l'autre — y compris entre pays se trouvant au même stade de la transition démographique —, ce qui s'explique par la conception des régimes. Deux caractéristiques déterminent en partie les tendances futures de l'épargne : la générosité des retraites publiques et l'existence éventuelle d'un système de comptes épargne-retraite personnels ; ces derniers s'opposent aux régimes à prestations définies, qui promettent à chaque retraité une rente prédéfinie calculée à l'aide d'une formule.

Les retraites publiques excessivement généreuses font baisser l'épargne publique et privée, toutes choses égales par ailleurs. Les pays qui servent des pensions publiques relativement plus élevées (en termes de dépense moyenne par personne âgée) devront faire face à des dépenses publiques relativement plus importantes avec l'augmentation du nombre de retraités. À défaut d'ajustements budgétaires (réduction des dépenses liées aux salaires de la fonction publique ou à la passation des marchés publics, par exemple), cela signifie que l'épargne publique diminuera. En outre, la promesse d'une retraite publique généreuse modifie le comportement des individus, qui sont moins enclins à épargner par eux-mêmes. À l'inverse, des pensions publiques moins généreuses peuvent stimuler l'épargne privée en incitant les actifs à mettre davantage de côté pour leur retraite, essentiellement autofinancée.

En moyenne, les pays ayant des plans de retraite à cotisations définies devraient voir leur épargne privée augmenter par rapport aux autres. Aux États-Unis, par exemple, les comptes d'épargne-retraite individuels permettent d'économiser plus facilement en prévision de la retraite et contribuent ainsi à accroître l'épargne privée.

Nouveaux modèles

Certaines politiques publiques jouent un rôle important en soutenant les efforts destinés à assurer un revenu suffisant aux retraités, tout en garantissant la viabilité des régimes : il s'agit des politiques relatives aux systèmes de retraite, aux finances publiques et au marché du travail. Nous les examinons chacune à son tour.

Conscients des défis liés à la transition démographique en cours, de nombreux pays ont procédé à des réformes majeures de leurs systèmes de retraite ces dernières années. Ces réformes, qui visent à contenir l'augmentation des effectifs de retraités, consistent en général à modifier des paramètres clés du régime (relèvement de l'âge légal de la retraite, durcissement des conditions d'admissibilité, etc.). Ainsi, le dernier projet de réforme français vise à repousser à 64 ans l'âge de la retraite à taux plein ; au Brésil, avec la réforme d'octobre 2019, l'âge légal est passé à 65 et 62 ans pour les hommes et pour les femmes, respectivement, contre 56 et 53 ans précédemment. Dans certains pays comme Chypre, le Danemark, les Pays-Bas et le Portugal, la loi prévoit un recul de l'âge légal en fonction de l'allongement de l'espérance de vie.

Les efforts de réforme touchent aussi au montant des prestations, dont la générosité est revue à la baisse. Il est possible, par exemple, de réviser les formules de calcul, notamment l'élément d'indexation sur l'inflation ; de revoir les règles de valorisation (ajustement portant sur les revenus passés pour tenir compte de l'évolution des niveaux de vie entre le moment où le travailleur acquiert des droits et celui où il les fait valoir) ; enfin, de modifier le taux d'acquisition (accumulation des droits à prestation pendant la carrière dans le cadre d'un régime à prestations définies).

Certes, opter pour des retraites publiques moins généreuses et limiter l'arrivée de nouveaux retraités atténuent les facteurs de vulnérabilité budgétaire à long terme et freinent la baisse de l'épargne globale. Toutefois, de telles réformes ne sont pas sans effet sur la répartition et exigent donc d'être bien calibrées. Lier, par exemple, les futurs relèvements de l'âge légal de départ en retraite aux progrès de la longévité aiderait à ralentir l'afflux de nouveaux retraités et

Les connaissances financières pourraient favoriser la culture de l'épargne et aider les actifs à mieux préparer leur retraite.

encouragerait les travailleurs plus âgés à rester en activité. Il faudrait aussi prévoir des dispositifs efficaces pour prévenir la pauvreté chez les personnes âgées.

Dans les pays où les systèmes de retraite sont insuffisants, il faut des pensions plus généreuses avec une couverture plus étendue. La Chine et la République de Corée, par exemple, ont des taux d'épargne élevés et des systèmes de sécurité sociale qui ne sont ni très développés ni très généreux. Les responsables de la politique économique devraient donc s'efforcer de redistribuer les ressources pour faire reculer la pauvreté chez les personnes âgées en étendant la couverture du système de sécurité sociale, en augmentant les pensions sociales (transferts monétaires aux plus âgés) et en renforçant les programmes d'aide sociale ciblés. Ces mesures diminueraient le besoin d'épargne de précaution des ménages tout en réduisant les inégalités et la pauvreté chez les personnes âgées.

En plus de procéder aux réformes évoquées ici, les pays doivent entièrement repenser l'architecture de leurs systèmes de retraite ; ils pourraient, par exemple, envisager d'instituer des régimes publics à cotisations définies — encourageant le recours aux plans d'épargne-retraite individuels — après avoir créé les conditions requises (Rudolph et Rocha, 2009).

Stimuler l'épargne-retraite volontaire en développant des instruments financiers *ad hoc* est une autre piste importante à explorer. Les pays dont le système financier est moins développé devraient s'employer en priorité à améliorer l'inclusion financière. À l'échelle mondiale, 31 % des adultes n'ont toujours pas de compte bancaire ; il s'agit en majorité d'Africains subsahariens (Demirgüç-Kunt *et al.*, 2018).

Les connaissances financières pourraient favoriser la culture de l'épargne et aider les actifs à mieux préparer leur retraite. Les pays dont le secteur financier est plus développé pourraient instaurer des mesures de soutien à l'épargne-retraite volontaire. Les États-Unis, par exemple, proposent des instruments à fiscalité réduite comme le plan 401(k). Des comptes soumis à une fiscalité préférentielle pour l'épargne générale ou l'épargne-études pourraient aussi être envisagés. La participation des ménages à revenu intermédiaire serait essentielle pour que ces plans

génèrent un surcroît d'épargne au lieu de simplement se substituer à d'autres dispositifs.

Dans les pays concernés, les autorités pourraient prendre des mesures pour enrayer la contraction prévue de la population active et engager, par exemple, des réformes visant en priorité à combler l'écart de taux d'activité entre les hommes et les femmes, à l'instar de l'Espagne et de l'Italie. La marge de progrès est ici considérable, puisque le taux mondial d'activité féminine n'est que de 50 %, contre 80 % pour le taux d'activité des hommes (Dabla-Norris et Kochhar, 2019). Promouvoir l'accès à des structures de garde d'enfants de qualité et abordables pourrait contribuer à ce qu'un plus grand nombre de jeunes mères travaillent. Comme les taux d'activité tendent à diminuer dans les groupes d'âges plus proches de la retraite, des politiques encourageant les travailleurs plus âgés à continuer de travailler pourraient être adoptées, d'autant que la durée de vie s'allonge. Les pouvoirs publics pourraient faciliter une telle évolution en reconsidérant la fiscalité et les prestations qui favorisent les départs en retraite anticipés.

En combinant toutes ces mesures, il est possible d'atténuer les baisses prévues de l'épargne nationale tout en améliorant la viabilité des systèmes de retraite et en garantissant un niveau de vie décent aux retraités. **FD**

DAVID AMAGLOBELI est directeur adjoint du département des finances publiques du FMI, et **VITOR GASPAR**, directeur du même département. **ERA DABLA-NORRIS** est chef de division au département Asie et Pacifique du FMI.

Bibliographie :

- Amaglobeli, D., H. Chai, E. Dabla-Norris, K. Dybczak, M. Soto, and A. Tieman. 2019. "The Future of Saving: The Role of Pension System Design in an Aging World." IMF Staff Discussion Note 19/01, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Dabla-Norris, E., and K. Kochhar. 2019. "Closing the Gender Gap." *Finance and Development* 56 (1).
- Demirgüç-Kunt, A., L. Klapper, D. Singer, S. Ansar, and J. Hess. 2018. "The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution." World Bank Report 126033, Washington, DC.
- Rudolph, H., and R. Rocha. 2009. "Enabling Conditions for Second Pillars of Pension Systems." World Bank Policy Research Working Paper WPS4890, Washington, DC.