



Pensionnaires d'une maison de retraite de Bhopal, en Inde.

Sommes-nous prêts pour les retraites?

Un nouvel indice classe les pays selon leur degré de préparation pour répondre aux besoins de leurs retraités

Neil Howe et Richard Jackson

LA BAISSÉ de la fécondité et une meilleure espérance de vie sont sur le point de déclencher une mutation démographique extraordinaire dans le monde. *Le vieillissement mondial* touchera bien évidemment tous les aspects de la vie économique, sociale et politique : du modèle de la famille à celui de l'ordre mondial. Le plus dramatique peut-être est que cela pourrait mettre à mal la capacité de nombreux pays à assurer un niveau de vie décent à leurs seniors sans pénaliser lourdement les jeunes..

Quels sont les pays les mieux ou les moins bien préparés à relever ce défi? On dispose d'un instrument analytique : *l'indice de préparation au vieillissement mondial* (PVM), mis au point par le Center for Strategic and International Studies (Jackson, Howe et Nakashima, 2010), pour évaluer comment les pays se préparent au vieillissement et, en particulier, son volet dépendance, à mesure que le ratio personnes âgées/population active continue d'augmenter.

L'indice permet de constater qu'à quelques exceptions près, les pays les mieux préparés à tenir leurs promesses envers leurs retraités sont ceux qui ont pris le moins d'engagements à leur égard.

Champ de l'indice : 20 pays

L'indice couvre 20 pays, dont la plupart des grands pays développés et certains pays émergents importants. Les projections vont jusqu'en 2040 afin de saisir les répercussions complètes

des mutations démographiques mondiales. L'indice global se compose de deux sous-indices : *l'indice de viabilité financière* et *l'indice d'adéquation des revenus*, qui sont établis à partir d'indicateurs regroupés en plusieurs catégories portant sur les divers aspects du défi à relever.

Sur le plan budgétaire, l'indice utilise trois catégories d'indicateurs : la charge publique, la marge de manœuvre budgétaire et la dépendance à l'égard des prestations. La première catégorie mesure le niveau prévu des prestations à verser par l'État aux seniors (personnes âgées d'au moins 60 ans par définition), la deuxième la capacité des pays à financer la dépendance sans cesse croissante de ces personnes par des hausses d'impôts, des compressions de dépenses, l'emprunt ou un dosage de ces mesures, et la troisième le degré selon lequel ces personnes comptent sur les prestations de l'État dans les différents pays. Par hypothèse, la classe politique répugnera sans doute d'autant plus à adopter de nouvelles réformes réduisant les coûts, voire à poursuivre des réformes non encore pleinement en vigueur, que les personnes âgées dépendent de ces prestations.

En ce qui concerne l'adéquation des revenus, trois catégories d'indicateurs sont aussi utilisées : le revenu total, la vulnérabilité des revenus et le soutien familial. La première catégorie mesure le niveau de vie des personnes âgées par rapport aux autres tranches d'âge dans chaque pays, ainsi que sa tendance, à partir de projections sur les effets des modifications apportées aux programmes de prestations de l'État et aux régimes de retraites

privés et des variations des taux de participation de la population active. La deuxième catégorie mesure le niveau de vie relatif, ainsi que sa tendance, des personnes âgées à revenu moyen, groupe que toucheront de façon disproportionnée les changements dans la générosité des régimes de retraite. Elle tient compte aussi de l'ampleur de la pauvreté chez les personnes âgées dans chaque pays. La troisième catégorie enfin mesure la vigueur des réseaux de soutien familiaux qui jouent un rôle crucial dans la sécurité des retraités dans beaucoup de pays émergents et dans certains pays développés.

Les deux sous-indices mesurent les résultats des pays les uns par rapport aux autres et non en fonction d'une certaine norme absolue de préparation au vieillissement. Après avoir envisagé d'établir une telle norme, nous avons conclu que tout repère serait arbitraire. Aucun consensus n'existe vraiment dans les pays, et encore moins entre eux, sur le fardeau que les travailleurs sont prêts à supporter pour financer les retraites ou un niveau de vie acceptable pour les retraités. Néanmoins, presque tout le monde est d'accord pour dire qu'un pays est d'autant mieux préparé au vieillissement de sa population que ce fardeau est faible et ce niveau de vie élevé. Pour chaque sous-indice, nous classons d'abord les pays dans un tableau de 1 à 20 par ordre décroissant des résultats des différents indicateurs, puis transformons les chiffres obtenus en valeurs indices que nous additionnons pour calculer les résultats par catégorie; enfin, nous additionnons toutes les catégories pour arriver à un classement global (tableau 1).

Tableau 1

Prêts, ou pas prêts?

L'indice de préparation au vieillissement mondial évalue la capacité des 20 plus grands pays d'assurer à leurs futurs retraités un niveau de vie décent sans pénaliser excessivement les travailleurs.

L'indice de viabilité budgétaire	L'indice d'adéquation des revenus
Classe les pays par ordre décroissant selon la charge projetée des prestations de vieillesse futures.	Classe les pays par ordre décroissant selon le niveau de vie projeté des seniors.
1 Inde	1 Pays-Bas
2 Mexique	2 Brésil
3 Chili	3 États-Unis
4 Chine	4 Allemagne
5 Russie	5 Royaume-Uni
6 Pologne	6 Australie
7 Australie	7 Suède
8 Japon	8 Chili
9 Canada	9 Espagne
10 Suède	10 Inde
11 États-Unis	11 Canada
12 Corée	12 Japon
11 Suisse	11 Pologne
14 Allemagne	14 Suisse
15 Royaume-Uni	15 Russie
16 Italie	16 France
17 France	17 Italie
18 Brésil	18 Chine
19 Pays-Bas	19 Corée
20 Espagne	20 Mexique

Source : Jackson, Howe et Nakashima (2010).

Un enseignement crucial

L'indice donne une bonne et une mauvaise nouvelle.

La mauvaise nouvelle est que peu de pays sont bien classés dans les deux sous-indices (tableau 1). Trois des sept pays les mieux classés dans l'indice de viabilité budgétaire (Mexique, Chine et Russie) sont parmi les sept derniers pays dans celui de l'adéquation des revenus. Quatre des sept pays les mieux classés dans ce dernier indice (Pays-Bas, Brésil, Allemagne et Royaume-Uni) figurent parmi les sept pays les moins bien classés dans celui de la viabilité budgétaire. Ces résultats ne sont guère étonnants : les pays développés ont tendance à être mieux classés dans l'indice d'adéquation des revenus que dans celui de la viabilité budgétaire (grâce à leur vaste programme d'État providence), alors qu'on constate en général l'inverse dans les pays émergents, à l'exception notable du Brésil.

La France et l'Italie occupent pour ainsi dire la dernière place dans les deux sous-indices : pour maîtriser le coût sans cesse croissant des engagements pris dans le cadre de régimes de répartition, ces deux pays ont adopté des réformes qui ont implacablement réduit la générosité du «pacte» avec l'État dont les futurs retraités pouvaient espérer se prévaloir. Selon les projections de l'indice, le revenu des personnes âgées à revenu moyen enregistrera au cours des trois prochaines décennies une chute de l'ordre de 15 % par rapport à celui de la population active à revenu analogue. Cependant, les dépenses au titre des prestations de retraite sont si élevées et la marge de manœuvre budgétaire pour faire face à toute future hausse des prestations si réduite en France et en Italie que, même après les réformes, ces deux pays restent sur une trajectoire budgétaire insoutenable et s'orientent vers des régimes de retraites à la fois insuffisants et impossibles à financer.

La bonne nouvelle est que quelques pays relèvent avec succès le défi. L'Australie, où coexistent un vaste système de retraites privées obligatoires et intégralement financées et des suppléments de revenu versés par l'État aux seniors sous condition de ressources, se classe dans la moitié supérieure des deux sous-indices, tout comme le Chili qui applique un dosage analogue de politiques en matière de retraites.

Plusieurs autres pays vont aussi dans la bonne direction. Comme la France et l'Italie, l'Allemagne et la Suède ont prévu de réduire fortement la générosité des futures prestations de retraite de l'État. Cependant, à la différence de la France et de l'Italie, ces deux pays sont en voie de combler l'écart de revenu qui pénalise les personnes âgées en développant l'épargne retraite par capitalisation et en allongeant la vie active. Bien qu'elle reste élevée, la charge fiscale de ces deux pays a été sensiblement réduite sans pour autant compromettre le niveau de vie des seniors.

Ce contraste fait ressortir un enseignement crucial. La plupart des pays développés, ainsi que quelques pays émergents comme le Brésil et la Corée, ne pourront éviter une catastrophe budgétaire qu'en réduisant considérablement la générosité des prestations versées aux personnes âgées. Si les réformes ne prévoient pas comment combler l'écart qui pénalise les revenus de ces personnes, toute réduction quelle qu'elle soit sera sans doute insoutenable sur le double plan social et politique. Cela est particulièrement vrai en Europe où la dépendance des personnes âgées à l'égard des prestations de l'État est très forte. En Allemagne, en Espagne,

Tableau 2

Par où commencer?

Pour trouver le bon compromis entre viabilité budgétaire et adéquation des revenus des seniors, de nombreux pays doivent modifier leurs politiques. L'importance et l'urgence de ces modifications varient selon les pays.

Légende : ● = Non prioritaire ● = Faible priorité ●● = Priorité importante ●●●● = Haute priorité

	Réduire les prestations de retraite de l'État	Freiner la hausse du coût des soins de santé	Allonger la vie active	Développer l'épargne retraite par capitalisation	Renforcer les planchers de pauvreté	Relever les taux de fécondité	Recourir à l'immigration
Australie	●●	●●●	●●	●	●●●	●●	●
Brésil	●●●●	●●	●●	●●●	●	●●	●●
Canada	●●	●●●	●●	●	●	●●●	●●
Chili	●●	●	●●	●●	●●	●●	●●
Chine	●●	●	●●●	●●●	●●●●	●●●	●●
France	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●	●●	●●
Allemagne	●●●●	●●●	●●●	●●●	●	●●●●	●●●●
Inde	●	●	●●●	●●●	●●●	●	●
Italie	●●●●	●●●	●●●●	●●●	●●	●●●●	●
Japon	●●●●	●●●	●	●●●	●●●	●●●●	●●●●
Corée	●●	●●	●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●
Mexique	●	●	●	●●●	●●●●	●	●●
Pays-Bas	●●●	●●●●	●●●	●	●	●●●●	●●●
Pologne	●●●●	●	●●●	●●●	●	●●●●	●●●
Russie	●●	●	●●●	●●●	●●	●●●●	●●
Espagne	●●●●	●●●	●●●●	●●●●	●●●	●●●●	●●●
Suède	●●●	●●●	●●	●●	●	●●	●
Suisse	●●	●●●	●●	●	●●	●●●●	●●
Royaume-Uni	●●	●●●	●●●	●●	●●	●●	●
États-Unis	●●	●●●●	●	●●	●●●	●	●

Source : Jackson, Howe et Nakashima (2010).

en France et en Italie, l'État assure en général plus de 70 % des revenus des personnes âgées.

L'importance de l'action des pouvoirs publics

L'indice fait aussi clairement ressortir que la démographie n'a rien d'inéluctable. L'évolution du vieillissement en France, pays dont le taux de fécondité est l'un des plus élevés d'Europe, n'est pas plus grave qu'en Australie ou au Canada, alors que ce pays se classe parmi les derniers dans les deux sous-indices. Malgré un flot de personnes âgées, le Japon se classe au milieu des deux sous-indices, car les prestations de retraite versées par l'État sont relativement modestes, ce qui aide à réduire au minimum la charge fiscale pesant sur les jeunes, et le pourcentage de personnes âgées encore en activité ou faisant partie de ménages intergénérationnels est élevé.

En bref, par leur action, les pouvoirs publics jouent un rôle important. L'indice inclut un guide qui évalue l'urgence et le rendement potentiel de sept réformes capitales visant, dans chaque pays, à réduire les prestations de retraite de l'État, freiner la hausse du coût des soins de santé, allonger la vie active, développer l'épargne retraite par capitalisation, renforcer les seuils de pauvreté applicables aux personnes âgées, relever les taux de fécondité et recourir à l'immigration (tableau 2). La plupart des données utilisées pour évaluer l'importance relative de ces sept stratégies proviennent du modèle d'indice PVM. Nous avons néanmoins établi nous-mêmes les différents degrés de priorité.

Deux stratégies en particulier, le prolongement de la vie active et le développement de l'épargne retraite par capitalisation sont

particulièrement importantes à nos yeux, car elles permettent aux pays d'échapper au dilemme viabilité budgétaire/adéquation des revenus, ou tout au moins d'en atténuer les effets. Elles constituent le meilleur moyen, et en fait le seul, pour les pays de maintenir ou d'améliorer le niveau de vie des personnes âgées sans alourdir la fiscalité ou le fardeau familial des jeunes.

Beaucoup de pays n'étant pas encore sortis de la crise récente, de nombreux dirigeants peuvent conclure qu'il n'est pas opportun à l'heure actuelle de s'attaquer au problème à long terme du vieillissement mondial. Ce serait une erreur. Il est encore plus urgent d'agir à cause de la crise qui a spectaculairement réduit la marge de manœuvre budgétaire dont la plupart des pays disposent pour répondre à la hausse du coût des prestations de vieillesse, tout en rendant nombre de seniors plus vulnérables. La question cruciale de la confiance se pose également. Le grand public et les marchés craignent de plus en plus que les États aient perdu la maîtrise de leur avenir budgétaire. Cela étant, l'adoption de mesures crédibles pour relever le défi du vieillissement à long terme pourrait, à court terme, contribuer utilement à la reprise. ■

Neil Howe et Richard Jackson sont, respectivement, Senior Associate et Senior Fellow au Center for Strategic and International Studies.

Bibliographie :

Jackson, Richard, Neil Howe, and Keisuke Nakashima, 2010, *The Global Aging Preparedness Index* (Washington: Center for Strategic and International Studies and Prudential plc).