



# PLUS VIEUX, moins nombreux

*Benedict Clements, Kamil Dybczak et Mauricio Soto*

**Les répercussions budgétaires de la contraction et du vieillissement démographiques menacent aussi bien les pays avancés que les pays émergents**

**L**A BAISSÉ des taux de fécondité va généraliser les déclin démographiques au cours des prochaines décennies. Selon les dernières projections des Nations Unies (2015), la population mondiale va plafonner aux alentours de 2100 puis commencer à se replier. Plusieurs pays connaissent déjà un recul démographique. D'ici à la fin du siècle, ce sera le cas de près de 70 % des pays plus développés et de 65 % des pays moins développés (graphique 1).

Nous allons donc assister à une augmentation progressive du ratio personnes âgées/jeunes. À l'échelle mondiale, le taux de dépendance des personnes âgées (population de 65 ans et plus, divisée par la population de 15 à 64 ans) va tripler sur les 85 prochaines années, sous l'effet d'un vieillissement accéléré dans les pays moins développés (graphique 2). En Chine et au Kenya, les Nations Unies (ONU) prévoient un quintuplement du taux de dépendance des personnes âgées entre 2015 et la fin du siècle. Dans les pays plus développés, ce ratio va doubler, ce qui correspond aux évolutions attendues pour l'Union européenne, le Japon et les États-Unis. Selon la définition l'ONU, les pays plus

développés comprennent l'Australie, le Canada, les États-Unis, le Japon, la Nouvelle-Zélande et les pays d'Europe.

Le déclin et le vieillissement démographiques laissent augurer des fardeaux budgétaires grandissants pour les pays plus et moins développés. Sans mesures correctives, les dépenses liées au vieillissement exprimées en pourcentage du PIB pourraient atteindre des niveaux ingérables, jusqu'au quart de la production totale dans les pays plus développés. Les pays moins développés devraient également faire face à une forte augmentation des dépenses.

## **Un fardeau sans précédent**

Pour évaluer les implications à long terme du vieillissement et de la contraction de la population mondiale, nous avons effectué une projection des programmes de dépenses liées à l'âge (retraites et santé) pour plus de 100 pays entre 2015 et 2100. De nombreuses études ont été consacrées à l'augmentation des dépenses sur le long terme jusqu'au milieu du siècle. Nous avons été parmi les premiers à retenir un si large échantillon et à inclure des données qui portent jusqu'à la fin du siècle. Une telle

amplitude s'impose pour bien mesurer les effets des transitions démographiques, notamment de la contraction prévue dans de nombreux pays.

Le vieillissement démographique entraîne une hausse des dépenses publiques, car il augmente généralement la proportion de la population recevant des retraites et l'utilisation des services de santé. Notre méthodologie incorpore l'évolution prévisionnelle de la taille des populations et de la pyramide des âges sur la base des dernières projections de l'ONU, de la trajectoire attendue des prestations de retraite sous les législations en vigueur, des schémas de dépenses de santé des différentes tranches d'âge et des prévisions d'augmentation des coûts des soins de santé.

Nos résultats laissent apparaître que l'ensemble des pays vont être confrontés à un immense casse-tête budgétaire. En partant des politiques actuelles, les dépenses liées au vieillissement dans les pays plus développés vont atteindre 25 % du PIB d'ici la fin du siècle, soit 8,5 points de plus qu'aujourd'hui. Aux États-Unis, l'augmentation devrait dépasser les 11 points, pour atteindre 32 % du PIB. Dans l'Union européenne et au Japon, elle devrait se situer aux alentours de 7-7,5 points pour atteindre 24 % et 28 % du PIB, respectivement. Cette poussée s'expliquera principalement par les coûts des soins de santé. Les dépenses des retraites vont rester relativement maîtrisées grâce aux réformes qui ont permis de réduire la hausse prévue de ces charges.

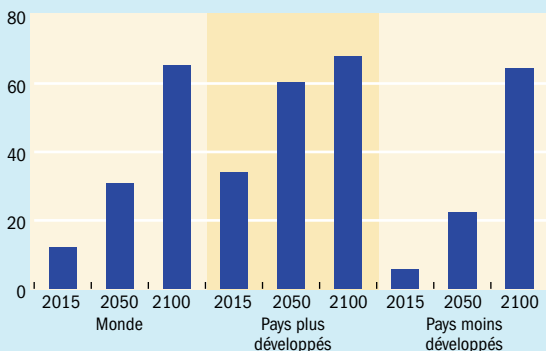
Les répercussions budgétaires peuvent être redoutables : endettement public intenable, coupes claires dans d'autres dépenses ou hausses d'impôts brutales risquant d'étouffer la croissance. Dans les pays moins développés, la part de ces dépenses dans le PIB devrait passer de 5,5 % aujourd'hui à 16 % (graphique 3), mais avec d'importantes disparités géographiques. En Chine, les dépenses liées au vieillissement devraient augmenter de 13 points, pour atteindre 20 % du PIB. En Afrique, où la population est plus jeune, l'augmentation sera plus modérée. Au Kenya, par exemple, elle sera de 6 points, pour atteindre 9 % du PIB.

Graphique 1

### Contraction

D'ici à la fin du siècle, plus de 65 % des pays enregistreront un déclin démographique.

(pourcentage de pays enregistrant un déclin démographique)



Source : Nations Unies (2015).

Note : Les pays plus développés englobent l'Australie, le Canada, les États-Unis, le Japon, la Nouvelle-Zélande et les pays d'Europe.

### Des risques en plus

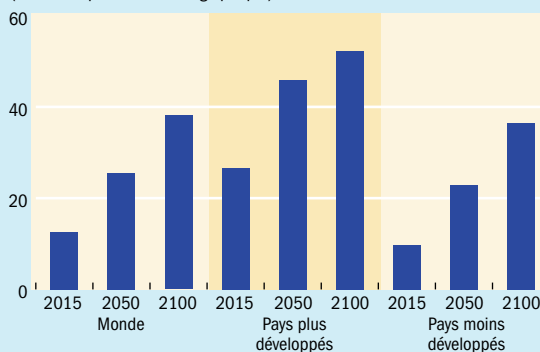
Ces augmentations de dépenses risquent fort d'être plus élevées si les évolutions démographiques se révèlent encore moins favorables que les projections de l'ONU. Les prévisions démographiques sont incertaines. L'ONU tient compte des tendances démographiques passées et des caractéristiques propres aux pays, en recourant aux techniques statistiques de pointe, aux avis d'experts et à toutes les informations disponibles. Ces prévisions doivent toutefois être utilisées avec prudence : les chiffres réels de fécondité, de mortalité et de migration peuvent

Graphique 2

### Vieillesse

À mesure que les sociétés vieillissent, le taux de dépendance des personnes âgées va augmenter.

(taux de dépendance démographique)



Source : Nations Unies (2015).

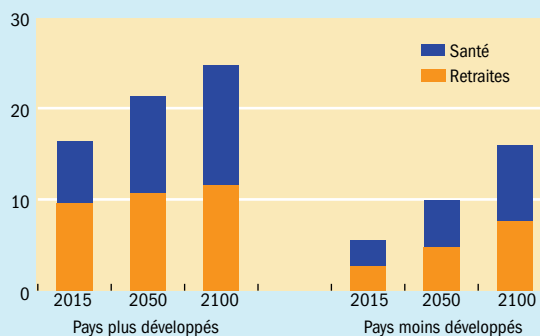
Note : Le taux de dépendance démographique est la population âgée de 65 ans et plus, divisée par la population âgée de 15 à 64 ans. Les pays plus développés englobent l'Australie, le Canada, les États-Unis, le Japon, la Nouvelle-Zélande et les pays d'Europe.

Graphique 3

### Des coûts redoutables

Si rien n'est fait pour les réduire, les dépenses liées au vieillissement auront atteint 25 % du PIB dans les pays plus développés et 16 % du PIB dans les pays moins développés en 2100.

(dépenses liées à l'âge, en pourcentage du PIB)



Sources : Nations Unies (2015); calculs des auteurs.

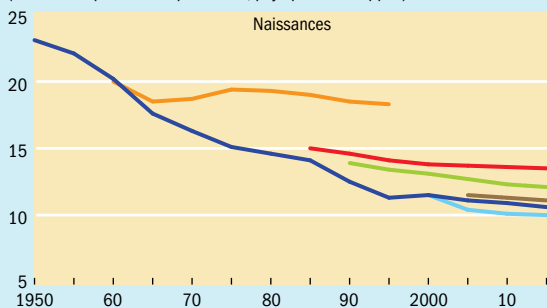
Notes : Les dépenses liées au vieillissement comprennent les dépenses pour les retraites et la santé. Les pays plus développés englobent l'Australie, le Canada, les États-Unis, le Japon, la Nouvelle-Zélande et les pays d'Europe.

Graphique 4

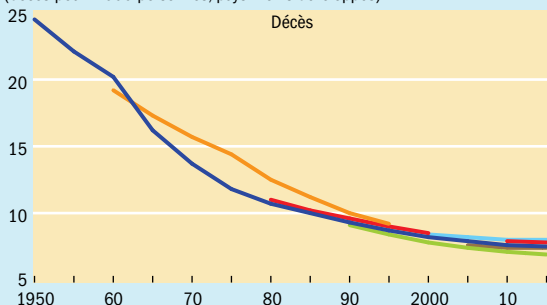
### Ce qui a échappé aux prévisions

Les taux de natalité dans les pays plus développés et les taux de mortalité dans les pays moins développés ont baissé plus vite que prévu.

(naissances pour 1.000 personnes, pays plus développés)



(décès pour 1.000 personnes, pays moins développés)



— Chiffres réels — Projection 1982 — Projection 2000  
— Projection 1963 — Projection 1990 — Projection 2012

Source : calculs des auteurs à partir des chiffres des Nations Unies (2015 et éditions précédentes).

Note : Les pays plus développés englobent l'Australie, le Canada, les États-Unis, le Japon, la Nouvelle-Zélande et les pays d'Europe.

s'en écarter largement, sans compter que les experts ne sont pas unanimes. Pour Lutz *et al.* (2014), la population mondiale pourrait plafonner dès 2070, suite à un déclin de la fécondité plus prononcé que celui quantifié par l'ONU, notamment en Afrique. Elle pourrait alors être beaucoup moins nombreuse et beaucoup plus âgée que ne le prévoit l'ONU.

C'est en comparant les projections passées avec les chiffres réels que l'on mesure la difficulté inhérente à la prévision des variables démographiques. Par le passé, les variantes « moyennes » des projections de l'ONU (la valeur médiane de milliers de projections pays utilisant différentes hypothèses de trajectoires de fécondité, de mortalité et de migration) étaient biaisées à la hausse, essentiellement en raison d'une baisse plus rapide que prévu de la fécondité (Gros et Alcidi, 2013). Par exemple, les projections dressées entre les années 60 et 90 tablaient sur un déclin moins marqué de la natalité. En revanche, la projection de l'an 2000 semble avoir surestimé le récent déclin (graphique 4). Dans une certaine mesure, la chute rapide des taux de mortalité n'a pas été anticipée non plus. Pour les pays moins développés, la projection de 1963 n'avait pas prévu la chute rapide de la mortalité entre 1960 et 1980. Différents facteurs jouent sur la mortalité, parmi lesquels l'innovation agricole, les progrès de la médecine et l'amélioration de la gestion de la santé publique. Les taux

de natalité et de mortalité évoluent donc au gré de paramètres difficilement prévisibles.

Si la fécondité et la mortalité sont inférieures aux prévisions, l'impact sur les variables budgétaires pourrait être considérable. À elle seule, une fécondité plus faible pourrait (en augmentant les taux de dépendance) accroître les dépenses liées au vieillissement de 8 points de PIB dans les pays plus développés et de 4,5 points dans les pays moins développés d'ici à la fin du siècle. Tout dépassement des prévisions de longévité aggraverait les difficultés budgétaires. Certes, une fécondité inférieure aux prévisions peut engendrer une certaine compensation au niveau des dépenses d'éducation, mais dans une mesure très limitée : 1,5 % du PIB dans les pays plus développés et 0,5 % dans les pays moins développés.

### Réformes

L'ampleur des défis de l'augmentation des dépenses liées au vieillissement exige une approche pluridimensionnelle pour atténuer l'impact sur les budgets : réforme de l'admissibilité aux prestations (économies directes sur les dépenses de retraite et de santé); politiques agissant sur la démographie liées, par exemple, à l'immigration et au marché du travail (augmentation de la part de la population ayant un emploi); et amélioration des dispositifs fiscaux et de l'efficacité des dépenses publiques (économies de compensation sur d'autres postes).

**Réforme des prestations et de l'admissibilité** : pour avoir un effet, les changements doivent intervenir rapidement pour contribuer à répartir le fardeau sur diverses générations et réduire le risque de revirement des politiques.

Il est urgent de juguler l'accroissement des dépenses de santé. Si ce dernier suit la croissance du PIB par habitant, les dépenses de santé publique devraient baisser de 4,5 points de PIB d'ici à 2100 dans les pays plus développés et de 3 points dans les pays moins développés. Les réformes peuvent revêtir plusieurs aspects : stimulation de la concurrence entre assureurs et prestataires de services; amélioration du système de paiement des prestations pour en maîtriser les coûts, en insistant sur les soins de santé primaires et préventifs; et optimisation des technologies d'information pour la santé (Clements, Coady et Gupta, 2012).

Une autre grande réforme consiste à relever l'âge de la retraite pour refléter l'allongement de la durée de vie. De nombreux pays ont promulgué des réformes au cours de la dernière décennie, certaines repoussant l'âge du départ à la retraite. Pourtant, cela pourrait ne pas suffire à soutenir les régimes de retraite sur le long terme (Clements, Eich et Gupta, 2014). Nous estimons qu'un relèvement de cinq ans d'ici à 2100 permettrait d'économiser environ 2 points de PIB dans les pays plus et moins développés. Cette mesure doit être assortie des aménagements nécessaires pour les pauvres (Clements *et al.*, 2015), dont l'espérance de vie a tendance à être plus faible que la moyenne (Chetty *et al.*, 2015).

**Politiques agissant sur la démographie et le marché du travail, y compris migrations** : la hausse des taux de fécondité pourrait compenser les effets du vieillissement de la population, mais les faits ont prouvé que les politiques publiques n'ont qu'un effet limité sur les taux de natalité. Elles peuvent toutefois avoir un impact positif sur la volonté des mères à reprendre leur emploi ou

à intégrer le marché du travail. D'où la nécessité d'appliquer des politiques incitatives (par exemple, crédits d'impôts ou aides à la garde d'enfants) et d'éviter les allocations familiales non ciblées, coûteuses et peu efficaces.

La stimulation des flux migratoires depuis les pays moins développés, plus jeunes, vers les pays plus développés à la population plus âgée allégerait le poids des dépenses, au moins jusqu'à ce que les immigrés vieillissent et prennent leur retraite. Par exemple, le maintien des tendances migratoires historiques depuis les pays moins développés vers les plus développés ré-

## La stimulation des flux migratoires depuis les pays moins développés, plus jeunes, vers les pays plus développés à la population plus âgée allégerait le poids des dépenses.

duirait les dépenses liées au vieillissement d'environ 0,5 point de PIB d'ici à 2050 et de 2 points d'ici à 2100 dans les pays plus développés. Néanmoins, cela ne saurait remplacer des réformes plus profondes des prestations : à elle seule, l'immigration n'altère pas l'équilibre entre les prestations sociales reçues et les impôts payés par les habitants sur leur durée de vie. Cependant, elle peut laisser le temps de mettre en œuvre les réformes qui s'imposent.

Les gouvernements pourraient aussi envisager des mesures propres à accroître les taux de participation, notamment chez les femmes et les actifs âgés, par exemple en agissant sur les différences hommes-femmes en termes de droits de propriété, de succession et de titres fonciers; en renforçant la capacité des femmes à mener une carrière, trouver un emploi et ouvrir un compte bancaire; ou en adoptant des lois autorisant les femmes à engager des poursuites, signer des contrats et endosser le rôle de chef de famille (Gonzales *et al.*, 2015). En outre, il est capital d'éliminer les mesures fiscales dissuasives telles que l'imposition du revenu des ménages (et non des personnes), qui peut augmenter le taux marginal des seconds revenus (Boz *et al.*, 2015). Le Japon s'est récemment engagé dans cette réforme politique.

**Amélioration des régimes fiscaux et optimisation des dépenses publiques :** de nombreux pays ne parviendront pas à compenser pleinement les effets de la démographie sur les dépenses liées au vieillissement. Ils devront alors renforcer leurs régimes fiscaux et optimiser les dépenses publiques hors retraites et santé.

S'agissant des recettes, ils pourraient élargir l'assiette fiscale des taxes sur la valeur ajoutée, renforcer l'imposition des multinationales, recourir davantage à la taxation de l'énergie afin d'arriver à des prix adaptés et de tenir compte des coûts environnementaux et autres liés à l'utilisation d'énergie, tirer un meilleur parti de l'imposition foncière récurrente et renforcer le civisme fiscal (FMI, 2013).

En termes de dépenses, ils pourraient gagner en efficacité en réduisant les subventions énergétiques, en améliorant la gestion de l'investissement public et en rationalisant les salaires du secteur public, notamment dans l'enseignement (FMI, 2014).

Les défis budgétaires du repli démographique nécessiteront des réformes radicales. Les solutions varieront vraisemblablement d'un pays à l'autre selon les préférences sociales et la vision du rôle de l'État. Tous devront cependant repenser de façon urgente et fondamentale les dépenses qu'ils peuvent et ne peuvent pas se permettre sur le long terme. En s'engageant dans des réformes sans attendre, ils peuvent gérer ces problèmes de façon plus progressive et plus acceptable sur le plan politique. ■

*Benedict Clements est chef de division, et Kamil Dybczak et Mauricio Soto sont économistes au Département des finances publiques du FMI.*

---

Cet article est basé sur la Note de réflexion des services du FMI 15/21, «The Fiscal Consequences of Shrinking Populations», de Benedict Clements, Kamil Dybczak, Vitor Gaspar, Sanjeev Gupta et Mauricio Soto.

### Bibliographie :

- Boz, Emine, Dirk Muir, Selim Elekdag, and Joana Pereira, 2015, "Women in the Labor Market and the Demographic Challenge," in Germany: Selected Issues, *IMF Country Report 15/188* (Washington: International Monetary Fund).
- Chetty, Raj, Sarah Abraham, Shelby Lin, Benjamin Scuderi, Michael Stepner, Nicholas Turner, Augustin Bergeron, and David Cutler, 2015, "The Relationship between Income and Life Expectancy in the United States," 17th Annual Joint Meeting of the Retirement Research Consortium (Washington).
- Clements, Benedict, David Coady, and Sanjeev Gupta, eds., 2012, *The Economics of Public Health Care Reform in Advanced and Emerging Economies* (Washington: International Monetary Fund).
- Clements, Benedict, Frank Eich, and Sanjeev Gupta, eds., 2014, *Equitable and Sustainable Pensions: Challenges and Experience* (Washington: International Monetary Fund).
- Clements, Benedict, Ruud Mooij, Sanjeev Gupta, and Michael Keen, 2015, *Inequality and Fiscal Policy* (Washington: International Monetary Fund).
- Gonzales, Christian, Sonali Jain-Chandra, Kalpana Kochhar, and Monique Newiak, 2015, "Fair Play: More Equal Laws Boost Female Labor Force Participation," *IMF Staff Discussion Note 15/02* (Washington: International Monetary Fund).
- Gros, Daniel, and Cinzia Alcidi, eds., 2013, *The Global Economy in 2030: Trends and Strategies for Europe* (Brussels: Centre for European Policy Studies).
- International Monetary Fund (IMF), 2013, *Fiscal Monitor: Taxing Times* (Washington, October).
- , 2014, *Fiscal Monitor: Public Expenditure Reforms: Making Difficult Choices* (Washington, April).
- Lutz, W., W.P. Butz, S. K.C., W. Sanderson, and S. Scherbov, 2014, "Population Growth: Peak Probability," *Science*, Vol. 346, No. 6209, p. 561.
- United Nations, 2015, *World Population Prospects: 2015 Revision* (New York).