

Le choc du vieillissement est-il financièrement soutenable ?

Alain Villemeur

Directeur scientifique de la Chaire

« Transitions Démographiques, Transitions Economiques »

Résumé

Les nombreuses générations du baby-boom vont arriver au grand âge dès cette décennie. Ce choc du vieillissement va se traduire par une hausse majeure des dépenses pour les retraites, la santé et la perte d'autonomie, risquant de susciter à terme un conflit intergénérationnel entre les jeunes et les retraités. Ce choc pourrait être surmonté par d'ambitieuses politiques renforçant l'insertion des jeunes et leurs compétences, améliorant la santé des actifs, augmentant le taux d'emploi des seniors, mais incluant aussi un effort exceptionnel en faveur de la perte d'autonomie.

Un choc du vieillissement de grande ampleur

Dans les deux prochaines décennies, c'est un véritable « choc du vieillissement » auquel devra faire face notre société, notamment sur le plan de son organisation et de ses dépenses. L'arrivée aux âges élevés des générations nombreuses du baby-boom va bouleverser le paysage de la protection sociale et induira une explosion de son coût, que ce soit pour les retraites, la santé ou la perte d'autonomie. En effet, les personnes de plus de 60 ans sont les principaux bénéficiaires de la protection sociale et de la solidarité intergénérationnelle¹, les $\frac{3}{4}$ des dépenses de protection sociale étant liées au risque du vieillissement.

La part des plus de 60 ans dans la population va passer de 26% en 2019 à 32% en 2040, ce qui induira mécaniquement la hausse des dépenses de protection sociale. Ces dépenses devraient augmenter d'au moins 79 milliards d'euros en 2032 (100 milliards en 2040) tandis que les recettes devraient baisser d'environ 8 milliards en 2032 (20 milliards en 2040) compte tenu de la diminution du nombre d'actifs².

Cette anticipation, basée uniquement sur l'effet démographique, autrement dit à structure de coûts inchangés, ne tient pas compte de l'existence de nouveaux besoins. Or ils sont nombreux et avérés, comme celui de consacrer des moyens supplémentaires pour augmenter le taux d'encadrement des personnes âgées dépendantes, notamment suite au scandale Orpéa, et rendre plus attractifs ces métiers du soin, probablement un supplément d'environ 19 milliards d'euros en 2032 (28 milliards en 2040), d'après les estimations de la Chaire TDTE³.

¹ Cusset P.-Y. (2022), « Protection sociale : le choc du vieillissement est -il (in)soutenable ? » France Stratégie, la note d'analyse n°111, juillet.

² Cusset P.-Y. (2022), *ibid*

³ Couture E. et Horkay C. (2022). Le coût de la dépendance : estimation, bénéfices, financement et harmonie

Au total, ce sont quelques 108 milliards d'euros à financer en 2032 (148 milliards en 2040) pour faire face au « choc du vieillissement », dans des conditions préservant le modèle social, soit environ 4 points du PIB actuel en 2032 (6 points du PIB en 2040) ! Si rien ne change, cette explosion des coûts va se traduire par une pression supplémentaire sur les actifs, jeunes ou âgés, et les entreprises qui pourrait devenir intolérable.

Durant les précédentes décennies, l'effort en faveur des personnes âgées (par exemple, la hausse du niveau des pensions) a été rendu soutenable grâce à la croissance économique et aux nombreuses réformes faites. Or depuis la Grande récession de 2008-2009, la stagnation séculaire menace et la France n'a connu qu'une croissance annuelle moyenne d'environ 1%, bien insuffisante pour faire face aux nombreux défis et éviter un endettement rapidement croissant.

Si on se projette dans la lignée des trajectoires actuelles, la faible hausse de la valeur ajoutée sera confisquée par les coûts croissants de retraite et de santé au profit des plus âgés. Sans réelle croissance économique, le partage de la valeur ajoutée va devenir un sujet politique de première importance, et sera sous-tendu par de vives contestations.

En effet, les jeunes générations (moins de 30 ans) ont vu leurs revenus progresser beaucoup moins vite que les autres. Le taux de pauvreté des jeunes n'a cessé d'augmenter alors que celui des retraités baissait régulièrement. En outre, 1,5 millions de jeunes de moins de 30 ans ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation. La crise sanitaire a induit des problèmes de santé mentale avec une ampleur sans précédent. La réduction du chômage grâce au développement de l'apprentissage est une des rares bonnes nouvelles pour l'emploi des jeunes.

Conflit intergénérationnel ou harmonie intergénérationnelle ?

L'existence de conflits intergénérationnels est une quasi-certitude dans une société vieillissante qui connaît à la fois la stagnation économique, la hausse de la protection sociale en faveur des plus âgés et le moindre investissement en faveur des jeunes générations. La crise sanitaire a été l'occasion de plus grandes tensions entre les générations, même si la solidarité intergénérationnelle a continué à se manifester en particulier au sein des familles. Le changement climatique conduit aussi les jeunes générations à reprocher à leurs aînés une trop grande passivité tandis que 80% d'entre eux considèrent comme important, voire prioritaire, les engagements environnementaux. L'effort à faire pour obtenir la neutralité carbone en 2050 est majeur, de l'ordre de 50 milliards annuellement sur toute la période et le déni de cet effort n'est pas fait pour les rassurer.

Les accusations envers la génération du baby-boom s'amplifient, car le changement climatique est en route aux yeux des citoyens, et ce défi majeur devra être surmonté par les jeunes générations.

Où trouver les investissements d'avenir pour assurer le futur des jeunes générations tout en faisant face au choc du vieillissement ? Quelle contribution pour les plus âgés qui sont aussi les plus détenteurs de patrimoine et d'épargne sous différentes formes ? La question intergénérationnelle devient toujours plus prégnante et la solidarité intergénérationnelle sera mise à rude épreuve pour relever ces défis.

Aussi, la Chaire TDTE a entrepris une réflexion sur le concept d'harmonie entre générations, une piste majeure pour contrecarrer le risque d'un conflit intergénérationnel.

L'harmonie entre générations est définie comme l'état, à institutions déterminées, dans lequel chaque génération espère que, dans son cycle de vie, son bien-être est et sera au moins équivalent à celui des générations précédentes et sans avoir le sentiment qu'une autre génération ne soit avantagée à ses dépens⁴.

En conséquence, une politique améliore l'harmonie entre générations si elle respecte trois principes : l'amélioration de la situation de chaque génération au sens de Pareto, la recherche de l'équité entre générations et le renforcement des liens intergénérationnels comme vecteur d'harmonisation, le tout en respectant les contraintes physiques, économiques et humaines dans lesquelles évolue la société.

Le premier principe nécessite de mouvoir la société d'un optimum de Pareto à un autre plus juste. Améliorer la situation de chaque génération au sens de Pareto signifie qu'aucune des générations ne doit voir sa situation se détériorer sous prétexte que celle d'une autre s'améliore.

Le second principe met en son cœur l'équité au sens de Rawls, où l'objectif est alors d'offrir la situation la moins défavorable aux plus démunis tout en respectant les règles de liberté et de différence. La première règle, dite de liberté, nécessite que chacun puisse disposer des mêmes libertés sans que celles-ci n'entravent les libertés des autres. La règle de différence, quant à elle, tolère l'existence d'inégalités lorsque la situation des plus démunis est plus avantageuse que dans le cas d'une égalité parfaite entre tous les individus, et si les fonctions qui procurent ces avantages sont accessibles à toutes et à tous sans discrimination ni distinction. Atteindre l'équité devient alors un prérequis naturel à l'amélioration de l'harmonie entre générations, celle-ci permettant d'éliminer le sentiment de désavantage par rapport à une autre génération, mais aussi d'améliorer les perspectives futures de tous.

Le troisième principe implique que ces politiques publiques mobilisent les liens intergénérationnels. C'est par la multiplicité et l'intensité de ces liens que l'harmonie entre générations pourra être atteinte.

Afin de créer une harmonie intergénérationnelle, cinq propositions de politiques publiques sont proposées⁵. Toutes les retombées macroéconomiques de ces politiques ont été évaluées à l'aide du modèle « Chocs Démographiques et Croissance » (CDC) mis en œuvre par la Chaire TDTE⁶. Cette modélisation à générations imbriquées, très originale, permet d'évaluer l'impact d'une politique économique dans une économie vieillissante, conformément aux prévisions démographiques.

Cinq politiques pour recréer l'harmonie intergénérationnelle

Une meilleure insertion pour la jeunesse favoriserait l'insertion de 631 000 jeunes en situation de décrochage ou de reconversion professionnelle, ainsi que l'insertion supplémentaire de 500 000 apprentis d'ici 2032. Elles représentent un coût annuel en 2032 de

⁴ Genna K., Louhab S., et Nogues M. (2022). Chocs démographiques et croissance : l'harmonie entre générations. *Chaire TDTE*.

⁵ Lorenzi J-H., Villemeur A., Genna K., Noguès M., Zerrari A., Louhab S., Fel L., Couture E. et Horkay C. (2022). Résoudre le conflit intergénérationnel, choc du vieillissement et risque de conflit intergénérationnel, *Chaire TDTE*, 18 octobre.

⁶ Franceschi E., Noguès M., Louhab S., Genna K., et Bock S. (2022). Modèle Chocs Démographiques et croissance, *Chaire TDTE*, juin.

14,2 milliards d'euros pour l'État et un gain total économique de 71,3 milliards d'euros (2,9 % de PIB) est évalué⁷.

Les retombées économiques de ces politiques parviennent à doper, dans une moindre mesure, le système de retraite. Il pourrait alors être intéressant de réfléchir à un financement de cet investissement à partir du patrimoine de la population plus âgée, ces derniers détenant plus de 60% du patrimoine financier et 60% du patrimoine nonfinancier, ou d'une taxation sur leur héritage. Les liens intergénérationnels se retrouveraient ainsi renforcés puisque les seniors investissent pour la jeunesse, qui en contrepartie contribue au bien-être de ses aînés.

De meilleures compétences à l'entrée dans la vie active constitue la base d'une croissance durable, de l'innovation, de la compétitivité et de la capacité de résistance tant individuelle que macroéconomique. Mais, le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (Pisa), réalisée tous les trois ans et organisée par l'OCDE (compréhension de l'écrit, culture mathématique et culture scientifique) classe la France à la 23^{ème} place sur 79 pays évalués ! Le décrochage de la productivité est visible en France depuis 2005 et se traduit par un manque à gagner considérable pour le PIB, représentant environ 5 points de PIB (environ 140 milliards d'euros).

Une proposition de refondation de la stratégie de productivité proposée par le Conseil d'analyse économique⁸ place en son cœur des mesures liées à la hausse des performances du système éducatif. Les retombées économiques devraient être de l'ordre de 2 points de PIB à l'horizon 2030 (environ 50 milliards d'euros).

C'est un véritable « choc Pisa » qu'il faut mettre en œuvre. Pour y parvenir, nous proposons, à budget constant, une meilleure distribution des ressources en allouant davantage de dépenses à l'enseignement du premier degré.

Un meilleur bien-être au travail doit être engagé en luttant contre le stress et la sédentarité, qui représentent les deux plus gros dangers pour la santé physique et mentale des actifs, coûtant près de 17 milliards d'euros annuellement.

Envisageons de manière optimiste qu'une proportion significative des grandes entreprises, des entreprises de taille intermédiaires, des petites moyennes entreprise et des microentreprises incitent aux activités physiques et sportives.

En partant du principe que le sport en entreprise augmente la productivité par salarié de l'ordre de 6%⁹ et que l'implantation de pauses actives et de bureaux à hauteur réglable ont un effet similaire sur la productivité, les bénéfices cumulés de ces recommandations seraient d'environ 12% sur la productivité des salariés à l'horizon 2032.

La modélisation démontre que des mesures visant à améliorer la santé des actifs au travail coûteraient 4 milliards d'euros en 2032 tout en engendrant des gains de productivité de 64 milliards d'euros (2,6% de PIB) et une augmentation de recettes fiscales de 24,1 milliards d'euros en 2032¹⁰.

⁷ Louhab S. (2022). Politiques en faveur des jeunes : emploi, éducation, santé. *Chaire TDTE*.

⁸ Guadalupe M., Jaravel X., Philippon T., and Sraer D. (2022). Cap sur le capital humain pour renouer avec la croissance de la productivité.

⁹ Ministère des Sports, Medef, Union Sports et Cycle et CNOSF (2017). Etude « Sports en entreprise », 21 septembre.

¹⁰ Fel L. et Zerrari A. (2022). Sédentarité et stress au travail, fléaux de la santé des actifs dans les pays développés. *Chaire TDTE*.

De meilleurs taux d'emploi des seniors sont possibles car le taux d'emploi des seniors en France (56% pour les 55-64 ans) est bien inférieur aux meilleurs pays européens, 65% au Royaume-Uni, 72% en Allemagne ou encore 77% en Suède.

L'un des meilleurs moyens pour pallier au problème du vieillissement de la population et à l'explosion potentielle des dépenses de retraite serait d'augmenter ce taux d'emploi des seniors. Un taux d'emploi de 66% pourrait être atteint grâce à une série de mesures (doublement des dépenses de formation des seniors, amélioration des conditions de travail, simplification et extension des dispositifs de cumul emploi-retraite et de retraite progressive, hausse de la surcote...).

Un tel gain d'activité nous permettrait de dégager des bénéfices suffisamment élevés à l'horizon 2032, pour compenser le déficit du système des retraites tout en augmentant la production de l'économie française, soit 2 points de PIB supplémentaire (environ 50 milliards d'euros). En effet, avec 825 000 seniors de plus en emploi en 2032, le gain en recettes fiscales s'élève à 34,3 milliards d'euros, ce qui permet de surmonter l'ensemble des déficits du système de retraite¹¹.

Un meilleur bien-être pour les personnes âgées dépendantes et les aidants nécessite une réforme d'envergure du financement de la perte d'autonomie.

Des événements comme le scandale ORPEA ont mis en évidence des comportements et pratiques négligentes et mal traitantes, envers les seniors en perte d'autonomie, mais aussi plus généralement une gestion insatisfaisante des établissements pour personnes âgées tels que les EHPADs. D'importants manques de personnel subsistent, dû à la faible reconnaissance de leur travail mais aussi à des rémunérations qui ne sont pas à la hauteur des tâches et de la pénibilité.

De ce fait, il convient d'augmenter le taux d'encadrement, de revaloriser les salaires de manière significative et d'augmenter l'efficacité des allocations pour les aidants tel que l'AJPA (allocation journalière aux proches aidants). En effet, le besoin supplémentaire de financement de la perte d'autonomie à horizon 2032 devrait atteindre 22 milliards d'euros, comprenant la revalorisation des salaires et la création de nouveaux emplois pour accroître l'encadrement dans les maisons de retraite.

Le financement pourrait reposer sur une assurance dépendance obligatoire (9 milliards d'euros)¹², une contribution liée à l'important patrimoine des seniors (10 milliards d'euros) et sur les recettes fiscales engendrées par la baisse des cotisations chômage liées à des emplois en nombre (360 000) occupés par d'anciens chômeurs.

Un choc du vieillissement surmontable

Le choc du vieillissement apparaît surmontable dès 2032 comme l'illustre le tableau 1, les cinq politiques publiques préconisées permettant de dégager des moyens financiers à la hauteur des pressions engendrées par le vieillissement.

Les retombées économiques (impacts sur le PIB) de ces 5 politiques sont considérables et on les évalue à hauteur d'environ 10% du PIB supplémentaire en 2032. Les recettes fiscales, de l'ordre de 105 milliards d'euros sont à la hauteur du choc du vieillissement de 109 milliards

¹¹ Lorenzi J-H., Villemeur A., Franceschi E., Genna K., Noguès M., Zerrari A., Alpha Diallo M., Bachoffer P., Fel L., Louhab S., Metz E. (2022). Une réforme des retraites réussie. *Chaire TDTE, 1^{er} juin*.

¹² Ragot L. et Chojnicki X. (2020). Que peut-on attendre d'une assurance autonomie universelle dans le financement de la perte d'autonomie? *Technical report, Chaire TDTE*.

d'euros en 2032.

Le bilan en nouvelles recettes fiscales est très positif pour les quatre premières politiques, ce qui devrait permettre de surmonter le choc du vieillissement.

Par contre, l'effort en faveur de la perte d'autonomie change la donne car il ne génère pas de retombées économiques sur le PIB tout en requérant d'importantes dépenses (meilleur encadrement, meilleurs salaires, aide en faveur des aidants) à hauteur de 22 milliards d'euros. Au titre de l'harmonie entre générations, ce financement pourrait être assuré essentiellement par les seniors de façon à épargner les jeunes et les actifs jeunes.

Tableau 1 : Bilan 2032 des 5 politiques publiques

Politiques publiques	Retombées économiques (en Mds€)	Dépenses (en Mds€)	Recettes fiscales (en Mds€)	Autres recettes (en Mds€)
① Une meilleure insertion pour la jeunesse	71,3 2,9 % PIB	14,2	24,4	
② De meilleures compétences à l'entrée dans la vie active	50 2 % PIB		22,3	
③ Un meilleur bien-être au travail	64 2,6 % PIB	4,4	24,1	
④ De meilleurs taux d'emploi des seniors	50 2 % PIB		34,3	
⑤ Un meilleur bien-être pour les personnes âgées dépendantes et les aidants	3,3 0,1 % PIB	22	-19,1	19
Ensemble des 5 politiques	238,6 9,5 % PIB	40,6	86,0	19

En définitive, le choc du vieillissement à venir pour les deux prochaines décennies, inédit par son ampleur, est de nature à remettre en cause le modèle social et éducatif français et à susciter un conflit intergénérationnel entre les jeunes et les retraités. Il ne pourra être surmonté que par des politiques publiques très ambitieuses dopant les ressources consacrées à la protection sociale et à l'éducation, tout en assurant une croissance raisonnable des richesses produites.

Il s'agit tout particulièrement de renforcer de manière majeure l'insertion des jeunes et leurs compétences, d'améliorer la santé des actifs par une meilleure prévention santé, d'augmenter les taux d'emploi des seniors, tout en faisant un effort exceptionnel, trop longtemps différé, en faveur des personnes âgées dépendantes et les aidants. Bien évidemment, ces objectifs ne seront atteints que par des réformes de grande envergure.

Une meilleure harmonie entre générations est au bout du chemin et l'ensemble des mesures proposées permet de surmonter le « choc du vieillissement », sans nourrir les frustrations des générations et les crispations dans le débat public.