

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 17 février 2022 à 10h30
« Regard international sur les retraites »

Document n° 2

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

**Rapport 2021 sur le vieillissement – projections économiques et budgétaires
des États-membres de l'Union européenne (2019-2070)**

Synthèse générale

*Document institutionnel 148, mai 2021, Commission européenne, Direction
générale des affaires économiques et financières, pp. 1-16 ; traduction du
Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites*

Rapport 2021 sur le vieillissement – projections économiques et budgétaires des États-membres de l'Union européenne (2019-2070)

Synthèse générale

1. Rapport 2021 sur le vieillissement : mandat, objectif, champ et aperçu

Mandat et objectif du rapport 2021 sur le vieillissement

La soutenabilité des finances publiques dans l'Union européenne (UE) peut être mieux surveillée et protégée si son analyse repose sur des informations fiables et comparables sur les défis auxquels elle sera confrontée, y compris ceux issus des changements démographiques dans les décennies à venir. *Pour cette raison, le Conseil ECOFIN a donné un mandat au Comité de politique économique (CPE) de produire une nouvelle série de projections à long terme des dépenses liées à l'âge d'ici 2021*, sur la base de nouvelles projections de population fournies par Eurostat. Pour remplir ce mandat, la CPE et les services de la Commission (Direction générale des affaires économiques et financières – DG ECFIN) ont convenu d'un programme de travail avec des dispositions générales pour organiser les projections et valider ses hypothèses et ses méthodologies (voir ci-dessous un aperçu de l'exercice de projections pour plus de détails).

Les projections à long terme montrent où (dans quels pays), quand, et dans quelle mesure les pressions sur le vieillissement accéléreront, avec l'arrivée à la retraite des générations du baby-boom et l'augmentation anticipée de la longévité de la population de l'UE dans le futur. Par conséquent, les projections sont utiles pour mettre en évidence les défis politiques immédiats et futurs posés par les tendances démographiques projetées, pour les gouvernements. Le rapport fournit un ensemble d'informations très riche au niveau de chaque pays, qui couvre une longue période (jusqu'en 2070), compilées de manière comparable et transparente.

Les projections du rapport sur le vieillissement alimentent une série de débats et de processus politiques au niveau de l'UE. Elles sont notamment utilisées dans le cadre de la coordination des politiques économiques pour identifier les défis et les options politiques pertinents (dans le cadre du *Semestre européen*, ainsi que dans le cadre du *Pacte de stabilité et de croissance*, entre autres, pour fixer les objectifs budgétaires à moyen terme (OMT) et dans l'évaluation annuelle de la soutenabilité des finances publiques)¹. En outre, les projections permettent

¹ Elles alimenteront également le mécanisme « facilité pour la reprise et la résilience », notamment pour étayer l'évaluation des plans pour la reprise et la résilience soumis par les États membres. La facilité est la pièce maîtresse de *NextGenerationEU*, un instrument de relance temporaire qui permet à la Commission de lever des fonds pour contribuer à réparer les dommages économiques et sociaux immédiats causés par la pandémie de coronavirus. La facilité est également étroitement alignée sur les priorités de la Commission visant à garantir à long terme une reprise durable et inclusive qui favorise les transitions écologique et numérique.

d'étayer l'analyse de l'impact macroéconomique du vieillissement de la population, notamment sur le marché du travail et sur la croissance économique potentielle.

Champ et aperçu de l'exercice 2021 de projection à long terme

Les projections à long terme sont basées sur des méthodologies et des hypothèses communément admises. Elles prennent comme point de départ les projections démographiques d'Eurostat pour la période 2019 à 2070². En outre, le CPE, sur la base de propositions préparées par les services de la Commission (DG ECFIN) et le Groupe de travail sur le vieillissement du CPE, a convenu d'hypothèses et de méthodologies communes à tous les États membres pour projeter un ensemble de variables macroéconomiques clés couvrant la population active (taux d'activité, taux d'emploi et taux de chômage), la productivité du travail et le taux d'intérêt (voir figure 1). Cet ensemble de variables a permis d'élaborer un sentier de PIB pour tous les États membres jusqu'en 2070³. Les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles est basé ce rapport ont été entérinées au premier semestre 2020 et publiées en novembre 2020⁴.

Sur la base de ces hypothèses, des projections budgétaires distinctes ont été réalisées pour quatre postes de dépenses publiques, à savoir les retraites, la santé, la dépendance et l'éducation⁵. Les projections de *pensions* ont été menées par les États membres utilisant leur(s) propre(s) modèle(s) national(aux), reflétant la législation actuelle en matière de retraite⁶. De cette manière, les projections bénéficient de la prise en compte des circonstances propres à chaque pays qui prévalent dans les différents États membres en raison de la diversité des législations en matière de retraite, tout en garantissant une cohérence en fondant les projections sur des hypothèses sous-jacentes communément admises. Les projections de dépenses de santé, de dépendance et d'éducation ont été menées par les services de la Commission européenne (DG ECFIN) sur la base d'un modèle de projection commun pour chaque poste de dépenses, en tenant compte des paramètres propres à chaque pays, le cas échéant. Les résultats de ces projections distinctes sont agrégés pour fournir une projection globale des dépenses publiques liées à l'âge (voir figure 1).

² Les projections démographiques sont basées sur EUROPOP2019 (projections démographiques d'Eurostat avec 2019 comme année de base). Les projections de croissance du PIB reposent sur les projections à un horizon de moyen terme T+10 du Groupe de travail sur l'écart de production du CPE, à partir des prévisions du printemps 2020 de la Commission (basées sur EUROPOP2018 avec 2018 comme année de base, la dernière disponible à l'époque). Ces projections ne tiennent pas compte de l'impact de la pandémie de COVID-19 (les projections EUROPOP2019 ont été finalisées par Eurostat en avril 2020).

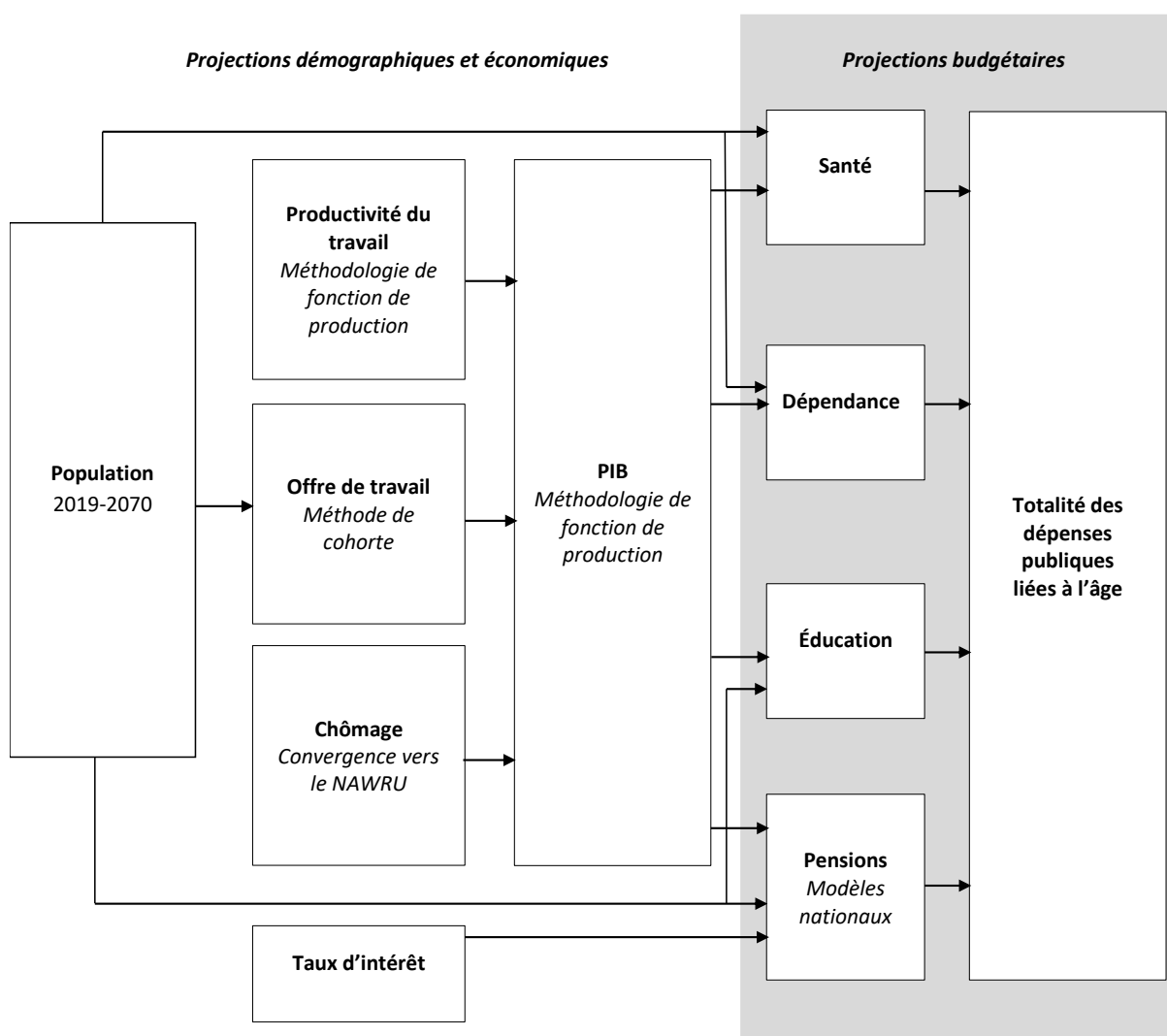
³ En plus des États-Membres, le rapport inclut les projections pour la Norvège.

⁴ Voir *European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG) (2020) "2021 Ageing Report: Underlying assumptions and projection methodologies"*, European Commission, European Economy, Institutional papers, No. 142, November.

⁵ À partir du présent exercice de projections, le CPE a décidé de ne pas inclure les projections d'allocations chômage, qui étaient déjà considérées dans le passé comme des postes de dépenses non strictement liées à l'âge.

⁶ Afin de garantir une qualité et une comparabilité élevées des résultats des projections de pensions, un examen approfondi par les pairs a été effectué par l'AWG et par les services de la Commission lors de plusieurs réunions entre septembre et décembre 2020. Les projections intègrent la législation sur les retraites en vigueur à ce moment-là. Aucune autre mesure de réforme après le 31 décembre 2020 n'a été intégrée dans ce rapport.

Figure 1 – Panorama de l'exercice de projection 2021



Source : Commission Européenne, CPE.

Les projections à long terme comprennent une large gamme de scénarios alternatifs et de tests de sensibilité, reflétant l'incertitude entourant le scénario de base. Les projections de base (qui constituent le scénario de référence AWG) sont réalisées sous l'hypothèse d'absence de réforme, reflétant l'évolution des dépenses liées à l'âge à législation inchangée. Cependant, les résultats sont fortement influencés par les hypothèses sous-jacentes. C'est pourquoi un large éventail de scénarios alternatifs et de tests de sensibilité sont envisagés, mettant en évidence dans quelle mesure les projections de dépenses publiques sont sensibles aux hypothèses clés.

Ce rapport est structuré en deux parties. La première partie décrit les hypothèses sous-jacentes : la projection de la population, la projection de la population active et les hypothèses macroéconomiques. La deuxième partie présente les projections budgétaires à long terme des dépenses de pensions, de santé, de dépendance et l'éducation. Les troisième et quatrième

parties contiennent une annexe statistique qui donne une vue d'ensemble des principales hypothèses et des projections macroéconomiques, ainsi que des projections des dépenses liées à l'âge au niveau agrégé de l'UE/ZE⁷, et par pays.

2. L'impact économique et budgétaire du vieillissement de la population

2.1. Les évolutions démographiques et macroéconomiques projetées

L'UE devrait connaître une baisse significative de sa population en âge de travailler au cours des prochaines décennies

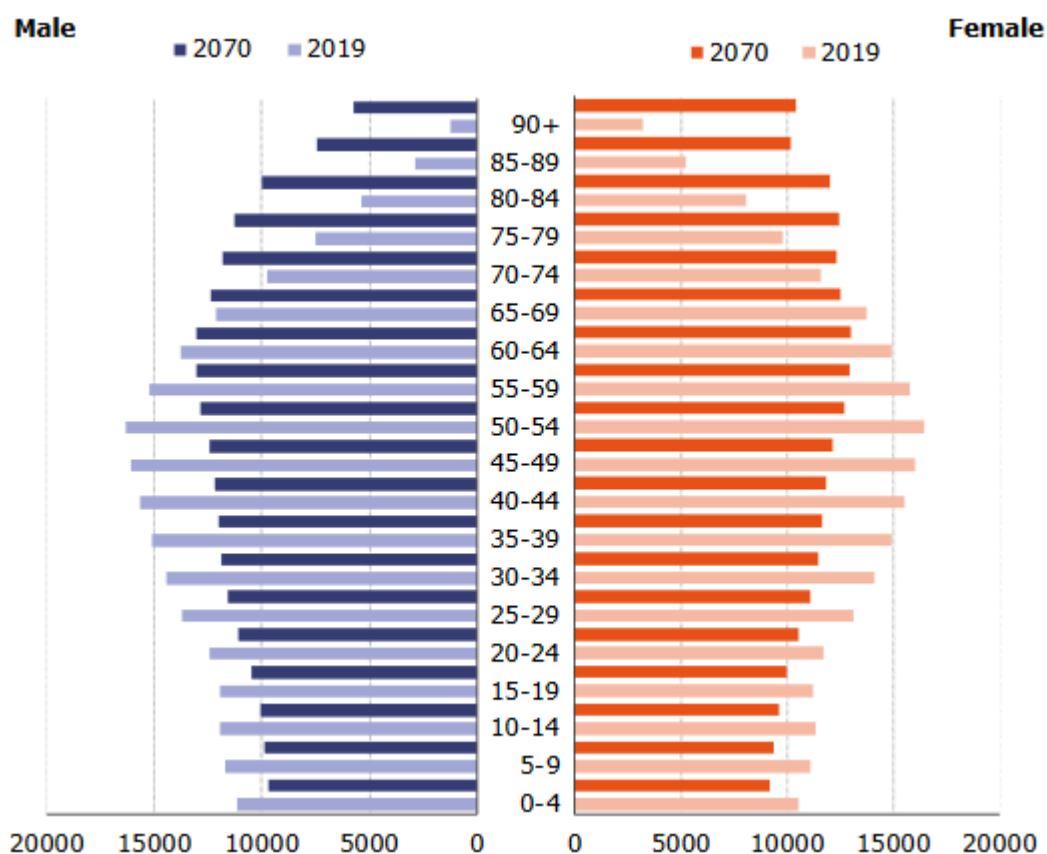
Les projections démographiques à long terme révèlent que l'UE « devient de plus en plus grise » au cours des prochaines décennies. La population totale de l'UE devrait non seulement diminuer à long terme, mais aussi connaître un changement significatif de sa structure par âge au cours des prochaines décennies (voir figure 2). Selon Eurostat, la population totale devrait baisser de 5 % entre 2019 (447 millions) et 2070 (424 millions). La population en âge de travailler (20-64 ans) diminuera de manière encore plus marquée, passant de 265 millions en 2019 à 217 millions en 2070, sous l'effet des dynamiques de fécondité, d'espérance de vie et de flux migratoires.

Le vieillissement de la population affectera les hommes comme les femmes, avec une augmentation significative de l'âge médian. La population projetée en 2070 est inférieure ou proche de la population en 2019 dans toutes les cohortes âgées *de 0 à 64 ans* (jusqu'à 69 ans pour les femmes). En revanche, dans toutes les cohortes âgées *de 65 ans et plus* (de plus de 69 ans pour les femmes), la population projetée en 2070 est supérieure à celle de 2019. De plus, alors qu'en 2019 la cohorte la plus importante, tant pour les hommes que pour les femmes, était celle des 50-54 ans, en 2070, la cohorte la plus importante sera celle des 60-64 ans pour les femmes et celle des 55-59 ans pour les hommes (voir figure 2). Globalement, l'âge médian augmentera de 5 ans pour les hommes et les femmes d'ici 2070 (atteignant 47,3 ans pour les hommes et 50,3 ans pour les femmes). Des évolutions similaires sont projetées pour la zone euro.

D'ici 2070, la part de l'UE dans la population mondiale totale devrait se réduire à 3,7%, contre 5,7 % en 2020, et la part des personnes âgées de sa population sera la deuxième plus élevée mondiale parmi les économies développées.

⁷ Zone Euro (NdT).

Figure 2 – Population par groupes d’âge et par genre, UE27 en 2019 et en 2070 (en milliers)



Source : Commission Européenne, CPE.

Sans tenir compte de l'impact de la mortalité et de l'espérance de vie liées à la Covid, les changements projetés dans la structure de la population reflètent les hypothèses sur les taux de fécondité, l'espérance de vie et les flux migratoires. Le taux de fécondité total est supposé passer de 1,52 en 2019 à 1,65 en 2070 pour l'ensemble de l'UE. Cette tendance découle d'un processus supposé de convergence entre les États membres à très long terme vers le pays ayant le taux de fécondité le plus élevé (en 2019). Dans l'Union européenne, l'espérance de vie à la naissance des hommes devrait augmenter de 7,4 ans au cours de la période de projection, de 78,7 ans en 2019 à 86,1 ans en 2070. Pour les femmes, l'espérance de vie à la naissance devrait augmenter de 6,1 ans, de 84,2 ans en 2019 à 90,3 ans en 2070, impliquant une convergence de l'espérance de vie entre hommes et femmes. Les augmentations les plus importantes sont projetées pour les États membres avec les espérances de la vie les plus basses en 2019. Les flux migratoires annuels nets entrants dans l'UE sont projetés en baisse, d'environ 1,3 million de personnes en 2019 à 1,0 million de personnes en 2070, ce qui représente une contribution en baisse de 0,3 % à 0,2 % de la population totale.⁸ Il existe toutefois de grandes différences entre les États membres.

⁸ Les modèles d'Eurostat pour projeter l'immigration et l'émigration assurent la cohérence des flux intra-UE et s'articulent autour de trois modules. Pour 2019, ils utilisent une composante *nowcast* basée sur les dernières

Le ratio de dépendance démographique des personnes âgées devrait fortement augmenter en projection à long terme

Le ratio de dépendance démographique des personnes âgées est projeté en forte hausse à long terme, avec moins de deux personnes en âge de travailler par personne âgée de 65 ans et plus, d'ici 2070. Le ratio de dépendance démographique des personnes âgées (personnes âgées de 65 ans et plus par rapport aux personnes âgées de 20 à 64 ans) dans l'UE devrait augmenter de 24,7 points sur la période de projection, passant de 34,4% en 2019 à 59,2% en 2070. Ainsi, l'UE passerait d'environ trois personnes à moins de deux personnes en âge de travailler, par personne âgée de plus de 65 ans. La majeure partie de cette augmentation est expliquée par le ratio de dépendance démographique des personnes très âgées (nombre des personnes de 80 ans et plus rapporté au nombre de personnes âgées de 20 à 64 ans) qui augmente de 15,8 points (9,9 % à 25,7 %) sur cet horizon.

Les taux de participation globaux au marché du travail devraient augmenter, en particulier pour les travailleurs âgés, grâce aux réformes des retraites, ainsi que pour les femmes

Les réformes adoptées des retraites devraient avoir un impact important sur le taux d'activité des travailleurs âgés, comme le montre le modèle de simulation de cohortes de la Commission. Les taux d'activité sont projetés à l'aide d'un modèle de simulation de cohortes (CSM), qui permet notamment de prendre en compte l'impact des réformes actées des retraites sur le taux d'activité des travailleurs âgés (y compris les mesures à mettre en œuvre progressivement). Dans la plupart des États membres de l'UE, les réformes actées des retraites devraient avoir un impact significatif sur la participation au marché du travail des travailleurs âgés de 55 à 64 ans, avec des différences dans l'UE selon leur ampleur et leur calendrier. Les projections montrent une augmentation moyenne d'environ 10 points du taux de participation de cette catégorie d'âge, de 62,3 % de 2019 à 71,9 % en 2070.

Des augmentations plus importantes de la participation totale sont projetées pour les femmes, reflétant la participation croissante des jeunes générations au marché du travail et l'alignement de l'âge de la retraite sur celui des hommes. L'augmentation anticipée des taux d'activité entre 55 et 64 ans est beaucoup plus importante pour les femmes (environ 13 points en moyenne) que pour les hommes (près de 6 points en moyenne), ce qui reflète la convergence progressive des taux d'activité entre les genres dans un certain nombre de pays. Globalement, le taux d'activité total des personnes âgées de 20 à 64 ans devrait passer de 78,2 % en 2019 à 80,7 % en 2070 dans l'ensemble de l'UE et de 78,4 % à 81 % dans la zone euro. Cette évolution est due à la hausse du taux d'activité féminine, qui devrait augmenter de 4,4 points contre 0,5 point pour les hommes dans l'UE, et de 4,6 points contre 0,4 point pour les hommes dans la zone euro.

données empiriques. Pour le moyen terme, ils extrapolent les tendances observées ces dernières années. Enfin, les projections à long terme utilisent un module de convergence partielle. En outre, pour toutes les années où la population âgée de 15 à 64 ans devrait diminuer, un facteur de correction "en rétroaction" déclenche une immigration extracommunautaire supplémentaire correspondant à 10 % de la baisse prévue de la population en âge de travailler (voir partie I, chapitre 1).

Toutefois, l'offre de travail diminuera sous l'effet de la baisse projetée de la population en âge de travailler

Malgré la hausse du taux d'activité, l'offre de travail globale devrait diminuer à long terme, sous l'impulsion du puissant facteur démographique. Dans l'UE, l'offre de travail des 20-64 ans devrait diminuer de 15,5 % sur la période 2019-2070, dont 2,8 % d'ici 2030 et 13,1 % entre 2030 et 2070. Dans la zone euro, la baisse prévue de l'offre de travail est de 12,6 % sur l'ensemble de la période, dont 2,2 % entre 2019 et 2030 et 10,7 % entre 2030 et 2070.

Les taux d'emploi devraient poursuivre leur évolution à la hausse...

Le taux d'emploi total devrait augmenter à long terme, notamment en raison de la convergence supposée vers des taux (généralement plus bas) de chômage d'équilibre dans l'UE. Le chômage devrait notamment diminuer légèrement dans l'UE, passant de 6,8 % en 2019 à 5,8 % en 2070, sous l'hypothèse générale que les taux de chômage convergeront vers leur « NAWRU » estimé⁹. Le chômage dans la zone euro devrait diminuer de manière plus marquée, passant de 7,7 % en 2019 à 6 % en 2070. Ainsi, compte tenu des projections de population totale, de population active et des hypothèses relatives au taux de chômage, le taux d'emploi total (des personnes âgées de 20 à 64 ans) dans l'UE devrait passer de 73,1 % en 2019 à 76,2 % en 2070. Dans la zone euro, une augmentation un peu plus importante est attendue, le taux d'emploi passant de 72,6 % en 2019 à 76,3 % en 2070.

... tandis que le niveau d'emploi devrait baisser

Les tendances démographiques ont des effets importants sur le marché du travail, et quatre périodes distinctes peuvent être identifiées pour l'UE (voir figure 3) :

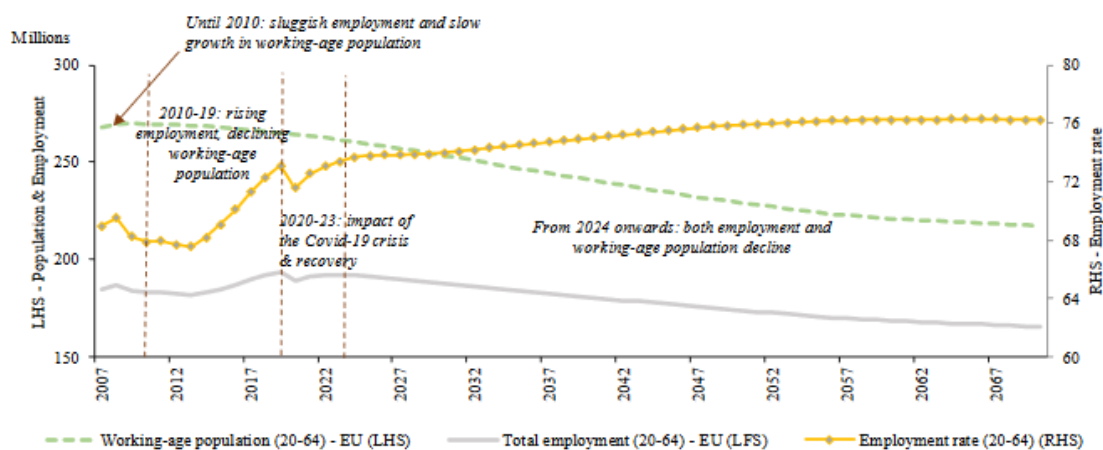
- i) 2007-2010 : la population en âge de travailler a augmenté, mais l'emploi a été faible car la crise financière mondiale a pesé sur la croissance de l'emploi au cours de cette période ;
- ii) 2011-2019 : la population en âge de travailler a commencé à diminuer avec l'arrivée à la retraite des générations du *baby-boom*. Toutefois, la réduction des taux de chômage et, en particulier, l'augmentation des taux d'emploi des femmes et des travailleurs âgés ont amorti l'impact de l'évolution démographique. Le nombre total de personnes en emploi a commencé à augmenter au cours de la dernière partie de cette période ;
- iii) 2020-23 : la crise de la COVID-19 entraîne une réduction temporaire du taux d'emploi en 2020, suivie d'une reprise supposée jusqu'en 2023, le nombre total de personnes en emploi revenant progressivement (presqu') aux niveaux d'avant crise ;
- iv) à partir de 2024 : l'augmentation projetée des taux d'emploi est plus lente, car la hausse tendancielle de l'emploi des femmes et l'impact des réformes des retraites

⁹ *Non Accelerating Wage rate of Unemployment*, c'est-à-dire le taux de chômage ne provoquant pas une accélération de la croissance des salaires. Le NAWRU correspond à un taux de chômage d'équilibre macroéconomique dans lequel la croissance du salaire réel correspond à l'évolution de la productivité du travail (NdT).

seront moins prononcés. Par conséquent, tant la population en âge de travailler que le nombre de personnes en emploi devraient diminuer pendant le reste de la période de projection.

L'offre de travail et l'emploi des 65-74 ans connaîtront des tendances quelque peu différentes, avec une augmentation globale jusqu'au milieu des années 2030, reflétant l'allongement de la vie active, suivie d'une stabilisation sur le reste de la période de projection.

Figure 3 – Évolution de la population et de l'emploi (en millions), UE



Source : Commission Européenne, CPE.

Une croissance stable du PIB potentiel projetée à long terme, mais une croissance reposant uniquement sur des gains de productivité

Dans l'ensemble de l'UE, le taux de croissance annuel moyen du PIB devrait rester relativement stable à long terme. Le scénario de base prévoit une croissance annuelle moyenne du PIB potentiel de 1,3 % en 2019-2070 pour l'ensemble de l'UE¹⁰. La croissance moyenne sera de 1,2 % jusqu'en 2030, puis augmentera légèrement pour atteindre 1,3 % dans les années 2030, puis 1,4 % dans les années 2040, où elle devrait se maintenir jusqu'en 2070. Les projections pour la zone euro suivent une trajectoire similaire (bien que légèrement inférieure), avec une croissance annuelle de 1 % jusqu'en 2030, de 1,2 % en 2031-2040 et de 1,4 % en 2041-2070. Globalement, le taux de croissance moyen de la zone euro pour la période 2019-2070 devrait s'établir à 1,3 %. Par tête, l'évolution devrait être similaire, avec une croissance moyenne du PIB potentiel de 1,4 % dans l'UE (et de 1,3 % dans la zone euro).

Les sources de la croissance du PIB changeront radicalement au cours de la période de projection. La main-d'œuvre apportera une contribution négative à la croissance tant dans l'UE que dans la zone euro sur l'horizon de projection en raison de deux effets opposés. D'un côté, une augmentation supposée des taux d'emploi apportera une contribution positive à la

¹⁰ Comme ces projections prennent comme point de départ les prévisions du printemps 2020 de la Commission, elles n'intègrent pas l'impact positif que le plan de relance de l'UE, en particulier la facilité pour la reprise et la résilience, aura sur l'économie à moyen et long terme.

croissance moyenne du PIB potentiel. De l'autre, cette contribution est plus que compensée par une diminution de la part de la population en âge de travailler, ce qui a une influence négative sur la croissance. En conséquence, l'emploi total diminuera régulièrement au cours de la période de projection, et le facteur travail devrait contribuer négativement à la croissance de la production en moyenne au cours de la période de projection (de -0,2 point de pourcentage dans l'UE et de -0,1 point de pourcentage dans la zone euro). Ainsi, la croissance de la productivité du travail, tirée par la croissance de la productivité globale des facteurs (PGF), devrait devenir la seule source de croissance potentielle de la production dans l'UE et dans la zone euro. La croissance annuelle de la productivité horaire du travail devrait passer de moins de 1 % à 1,5 % d'ici les années 2030 et rester relativement stable à environ 1,6 % sur le reste de la période de projection. Dès lors, la croissance annuelle moyenne de la productivité du travail est égale à 1,6 % sur la période 2019-2070. Une trajectoire similaire est envisagée dans la zone euro, mais avec une croissance moyenne de la productivité de seulement 1,4 %. Les implications de la non réalisation de la hausse projetée de la croissance de la PGF font l'objet d'une analyse dans les scénarios alternatifs.

2.2. Les projections budgétaires à long terme

Les projections budgétaires à long terme comprennent un scénario de base et un éventail de variantes de sensibilité pour rendre compte de l'incertitude entourant les hypothèses sous-jacentes. L'impact budgétaire du vieillissement devrait représenter un défi important dans presque tous les États membres, les effets devenant déjà apparents au cours des deux prochaines décennies dans de nombreux pays. Comme dans les précédents exercices de projection à long terme, un scénario de base (le scénario de référence AWG) se concentre sur l'impact budgétaire essentiellement dû à l'évolution démographique. En outre, compte tenu de l'incertitude considérable quant à l'évolution future des dépenses publiques liées à l'âge, une série de tests de sensibilité sont effectués pour illustrer dans quelle mesure les projections de dépenses publiques sont sensibles aux principales hypothèses sur les tendances démographiques, de main-d'œuvre et de productivité, ainsi que sur l'évolution des facteurs de coûts (non démographiques, voir la section sur les scénarios de risque ci-dessous). Dans le rapport, étant donné l'énorme incertitude liée à la crise sanitaire en cours, deux scénarios supplémentaires ont été préparés, décrivant l'impact macroéconomique potentiel de la pandémie (le « scénario de reprise décalée » et le « scénario structurel défavorable »).

Les résultats des projections du scénario de base

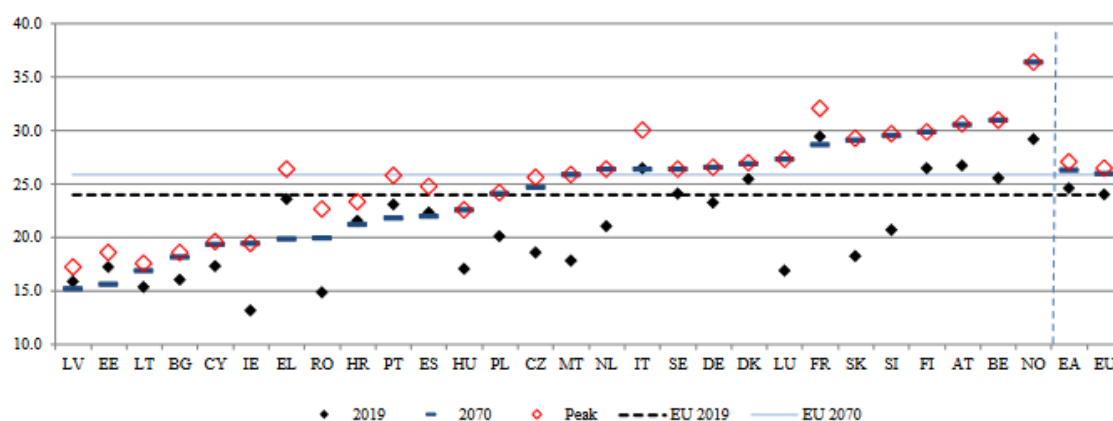
Dans le scénario de base, le coût total du vieillissement (y compris les dépenses de retraite, de santé, de dépendance et d'éducation) devrait augmenter à long terme au niveau agrégé de l'UE/EE.¹¹ Le coût total du vieillissement, qui représentait 24 % du PIB en 2019, devrait augmenter de 1,9 point de PIB dans l'UE d'ici 2070. Dans la zone euro, il devrait augmenter

¹¹ Dans ce rapport, et contrairement aux éditions précédentes, les variations des prestations chômage, liées à l'évolution du chômage, ne sont pas incluses dans les coûts du vieillissement.

de 1,7 point de PIB au cours de la même période (à partir de 24,6 % du PIB en 2019) (voir figure 4 et tableau 1).

Le pic des dépenses liées au vieillissement en pourcentage du PIB se situe vers le milieu de l'horizon de projection. Pour une majorité de pays, la valeur la plus élevée est atteinte avant la fin de l'horizon de projection (voir figures 4 et 7). Ce profil temporel résulte principalement de la projection des dépenses de retraite, étant donné que l'impact des réformes prend souvent beaucoup de temps à se faire sentir. En outre, dans plusieurs pays, l'effet du vieillissement de la population culmine avant 2070 (le ratio de dépendance des personnes âgées n'augmente pas sur tout l'horizon de projection). Ainsi, même si les dépenses de retraite (en pourcentage du PIB) devraient augmenter modestement sur l'ensemble de la période de projection, voire diminuer à partir du milieu des années 2040, leur augmentation au cours des deux prochaines décennies devrait être prononcée.

Figure 4 – Dépenses publiques totales liées à l'âge (2019, maximum, 2070), en % du PIB



Source : Services de la Commission, CPE.

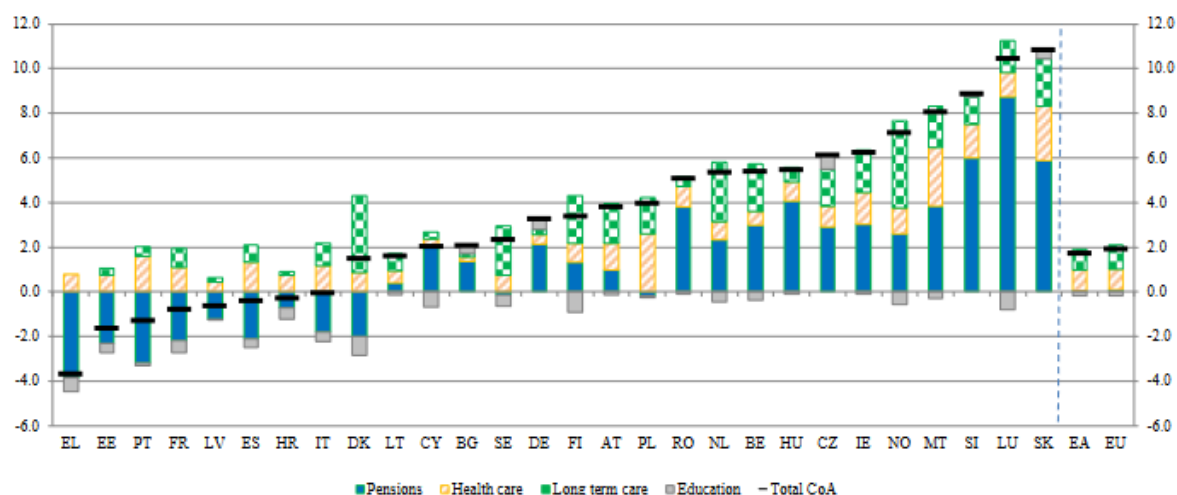
Il existe toutefois une grande diversité entre les États membres de l'UE, ainsi que dans l'évolution des tendances des dépenses à long terme (voir figures 4 et 5 et tableau 1). D'après les projections :

- une chute des dépenses totales liées à l'âge par rapport au PIB est projetée dans huit États membres (Grèce, Estonie, Portugal, France, Lettonie, Espagne, Croatie et Italie). Dans tous ces pays, une baisse du ratio pensions/PIB est projetée à long terme (dépassant 3 points de PIB en Grèce et au Portugal). Pourtant, à l'exception de la Grèce, de l'Estonie et de la Lettonie, la baisse globale des dépenses devrait faire suite à une augmentation à des niveaux supérieurs à la moyenne actuelle de l'UE, notamment en Italie et au Portugal (de l'ordre de 2,5 points de PIB ou plus) ;
- le ratio des dépenses liées à l'âge devrait augmenter modérément (jusqu'à 3 points de PIB) pour un autre groupe de cinq pays (Danemark, Lituanie, Chypre, Bulgarie et Suède). À l'exception du Danemark et de la Suède, les dépenses liées à l'âge sont actuellement bien inférieures aux moyennes de l'UE dans ces pays ;

- l'augmentation du ratio des dépenses liées à l'âge devrait être la plus substantielle dans les quinze pays restants (Allemagne, Finlande, Autriche, Pologne, Roumanie, Pays-Bas, Belgique, Hongrie, République Tchèque, Irlande, Norvège, Monténégro, Slovénie, Luxembourg et Slovaquie), avec une hausse de 3 points de PIB ou plus, et une augmentation des dépenses de retraite dans tous ces pays (dépassant 3 points de PIB au Luxembourg, en Slovénie, en Slovaquie, en Hongrie, au Monténégro, en Roumanie et en Irlande). En Finlande, Autriche et Belgique, les dépenses liées à l'âge sont actuellement déjà supérieures à la moyenne de l'UE.

L'examen des composantes des dépenses liées à l'âge dans le scénario de base fait apparaître que l'augmentation jusqu'en 2070 est principalement liée aux dépenses de santé et de dépendance. Ces deux postes de dépenses combinés devraient augmenter de 2 points de PIB (+1,1 point pour la dépendance et +0,9 point pour la santé) dans l'UE (et de +1,8 point dans la zone euro). Après une augmentation prévue de 1,1 point de PIB jusqu'en 2045 (et +1,2 point dans la zone euro), les dépenses publiques de retraite devraient revenir à un niveau proche de celui de 2019 dans la dernière partie de l'horizon de projection (UE/ZE : 0,1 point de PIB). Les dépenses d'éducation devraient légèrement diminuer d'ici 2070 (UE/ZE : -0,2 point de PIB) (voir figure 5 et tableau 1).

Figure 5 – Évolution projetée des dépenses liées à l'âge (2019-2070), par composante de dépense, en points de PIB



Source : Services de la Commission, CPE.

Dans plusieurs États membres, une baisse des dépenses de pension est projetée à long terme à la suite des réformes des retraites passées, notamment des mesures réduisant le taux de remplacement et augmentant l'âge de la retraite. Une réduction des dépenses publiques de retraite en pourcentage du PIB à long terme est prévue dans onze États membres (Grèce, Estonie, Portugal, France, Lettonie, Espagne, Croatie, Italie, Danemark, Suède et Pologne), suite aux réformes des retraites mises en œuvre (voir tableau 1). Ces mesures de réforme, qui comprennent des modifications de l'âge de la retraite et des prestations de retraite, ont été adoptées principalement pour répondre aux préoccupations de soutenabilité budgétaire des systèmes de retraite. En conséquence, le taux de remplacement (pensions

moyennes par rapport aux salaires moyens) devrait diminuer dans presque tous les États membres et en moyenne de 9,5 points de pourcentage dans l'UE au cours de la période 2019-2070 (voir figure 6)¹². Pour certains pays, la baisse devrait être de 20 points ou plus (Espagne, Portugal, Grèce, Norvège et Pologne). Les réformes des retraites conduisant à de faibles taux de remplacement pour les retraites publiques pourraient être difficiles à supporter politiquement à long terme et pourraient faire peser des risques à la hausse sur les projections de dépenses de retraite, comme le montre le scénario de « compensation de la baisse du ratio de prestations » (voir partie II, chapitre 1). Les récents revirements de politique dans certains pays illustrent l'importance de ces risques.

Néanmoins, le taux de remplacement des minima de pension devrait rester globalement stable à long terme, tandis que les pensions privées permettraient de compléter le revenu des retraités lorsqu'elles sont disponibles. Les variations projetées du taux de remplacement des minima de pension sont beaucoup plus faibles dans la plupart des pays, car ces pensions sont indexées sur les salaires (ou des indices similaires)¹³. Pour l'ensemble des pays ayant des projections de pensions minimales¹⁴, le taux de remplacement des minima de pension devrait diminuer de 1,2 point en moyenne. Ainsi, les risques liés à des pensions minimales trop faibles à l'avenir sont contenus, en raison de l'indexation plus élevée des pensions minimales par rapport au régime général de retraite. En outre, de nombreux pays disposent également de régimes de retraite privés, et le taux de remplacement global en 2070 est en moyenne supérieur d'environ 9 points (pour les pays qui mentionnent des retraites privées)¹⁵.

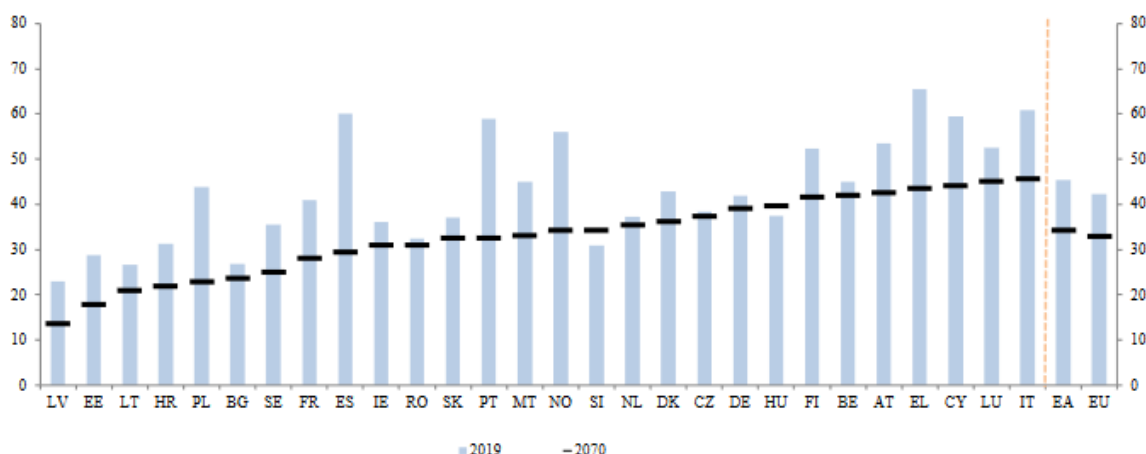
¹² Ces projections de pensions sont réalisées sur la base des dispositifs de retraite actuels, à législation constante. Si les pensions étaient perçues comme "trop faibles" à l'avenir, des changements de politique pourraient intervenir (par des mesures augmentant les dépenses de retraite, c'est-à-dire par une indexation plus élevée ou des modifications des conditions d'éligibilité).

¹³ En outre, même lorsque ce n'est pas le cas, les projections relatives aux pensions minimales reposent sur l'hypothèse d'une indexation sur les salaires après dix ans au plus, afin de conserver le principe de ces dispositifs qui consiste à fournir un revenu minimum à l'avenir également.

¹⁴ Les projections de pensions minimales sont disponibles pour tous les États membres sauf sept pays (Allemagne, Croatie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, République Tchèque et Slovaquie).

¹⁵ Des projections de pensions privées sont disponibles pour dix États membres (Croatie, Danemark, Estonie, Espagne, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Portugal, Roumanie et Suède).

Figure 6 – Taux de remplacement total des pensions publiques, en %, en 2019 et 2070



Source : Services de la Commission, CPE.

NdT : rapport entre pensions publiques moyennes et rémunération moyenne.

Une analyse de risque complète les résultats des projections de base

Étant donné la très longue période sur laquelle portent les projections, il existe une incertitude considérable, à la hausse comme à la baisse, quant à l'évolution future des dépenses publiques liées à l'âge. Dès lors, une série de scénarios alternatifs ont été implémentés afin d'évaluer la sensibilité des dépenses publiques liées à l'âge à différentes hypothèses sous-jacentes (démographiques, macro-économiques et en termes de facteurs de coût (non démographiques)). Deux de ces scénarios méritent une attention particulière et sont définis comme suit¹⁶ :

- **scénario de risque relatif à la PGF¹⁷** : compte tenu de la baisse tendancielle de la croissance de la PGF au cours des dernières décennies dans l'UE, et de l'augmentation projetée pour le futur, le risque d'une croissance future plus faible de la PGF doit être souligné de manière significative. Ainsi, l'exercice de projection comporte un scénario de taux de croissance de la PGF plus faible (convergeant vers 0,8 % au lieu de 1 %). Ce scénario montre essentiellement que la croissance du PIB pourrait être beaucoup plus faible si la croissance future de la PGF était moins dynamique que supposée dans le scénario de base, c'est-à-dire le taux de croissance (0,8 %) observé au cours des 20 dernières années. Dans ce scénario, le PIB potentiel augmenterait de 1,1 % en moyenne jusqu'en 2070 dans l'UE et la zone euro, au lieu de 1,3 % dans le scénario de base.
- **scénario de risque AWG¹⁸** : des facteurs non démographiques peuvent exercer une pression à la hausse sur les coûts liés aux dépenses de santé et de dépendance. Afin de

¹⁶ Les résultats des deux scénarios supplémentaires liés à l'épidémie de Covid sont également présentés dans le rapport pour chaque poste de dépenses.

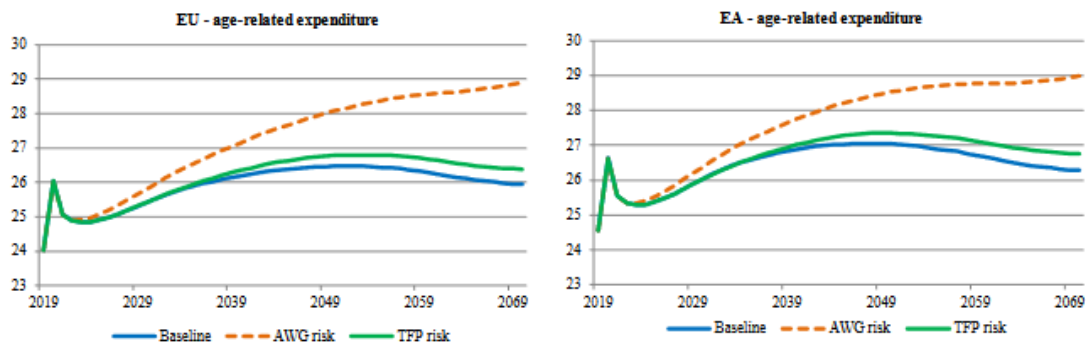
¹⁷ Ayant un impact sur les projections de dépenses de retraite, de santé et de dépendance.

¹⁸ Ayant un impact sur les projections de dépenses de santé et de dépendance. Dans ce scénario, on suppose également, comme dans le scénario de référence, que la moitié des gains futurs d'espérance de vie sont réalisés en bonne santé. Cela atténue considérablement les effets démographiques du vieillissement et ne peut être réalisé

mieux comprendre l'importance possible de ces évolutions, une autre série de projections a été réalisée, en supposant une poursuite partielle des tendances à la hausse des dépenses de santé récemment observées, notamment en raison du progrès technologique (sur la base de données empiriques montrant qu'il s'agit d'un facteur explicatif important des dépenses de santé). En outre, ce scénario prévoit une convergence à la hausse de la couverture et des coûts de la dépendance vers la moyenne de l'UE¹⁹.

Les coûts liés au vieillissement pourraient connaître une augmentation plus importante que celle projetée dans le scénario de référence, en particulier jusqu'à 4,5 - 5 points de PIB d'ici 2070 dans l'UE/la ZE selon le scénario de risque AWG. La figure 7 illustre l'augmentation projetée des dépenses liées au vieillissement sur la période 2019-2070 dans les trois différents scénarios (scénario de base, scénario de risque relatif à la PGF et scénario de risque AWG) pour l'UE et la ZE. Dans l'ensemble de l'UE, le coût total du vieillissement devrait augmenter de 2,4 points de PIB dans le scénario de risque relatif à la PGF, et jusqu'à 4,9 points de PIB dans le scénario de risque AWG au cours de la période allant jusqu'à 2070 (contre 1,9 point de PIB dans le scénario de base). Dans la zone euro, il devrait augmenter de 2,2 points de PIB dans le scénario de risque relatif à la PGF, et jusqu'à 4,4 points de PIB dans le scénario de risque AWG au cours de la même période (contre 1,7 point de PIB dans le scénario de base).

Figure 7 – Projection des dépenses liées à l'âge, selon différents scénarios, en % du PIB, UE (graphique de gauche) et ZE (graphique de droite)



dev

Source : Services de la Commission, CPE.

Le scénario de risque relatif à la PGF affecte principalement les dépenses de retraite, qui devraient augmenter de 0,5 point de PIB de plus en moyenne (UE et ZE) jusqu'en 2070 par rapport au scénario de base. Cela s'explique par le fait que, dans de nombreux pays, les

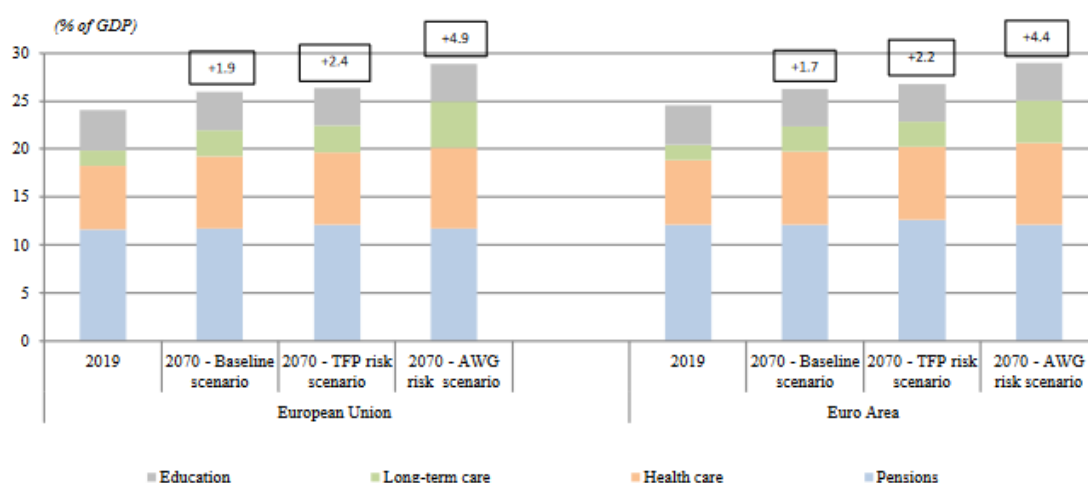
que si les systèmes de santé contribuent à un vieillissement en bonne santé, principalement par la promotion de la santé et la prévention.

¹⁹ Par rapport au scénario de base, ce scénario capture donc l'impact du coût supplémentaire de l'augmentation de la demande de soins de longue durée en raison de l'augmentation du niveau de vie.

pensions liquidées devraient augmenter en projection au même rythme que l'inflation, et donc être insensibles à une moindre croissance des salaires réels. En revanche, elle n'a qu'un faible impact sur les dépenses de santé et de dépendance, car les coûts unitaires dans ces domaines sont étroitement liés à la croissance de la productivité du travail et donc à la croissance des salaires. L'augmentation projetée des dépenses totales liées à l'âge serait d'environ 0,5 point de PIB plus élevée que dans le scénario de base jusqu'en 2070 dans l'UE et la ZE (voir figure 8 et tableau 2). Ces résultats soulignent de manière décisive la nécessité de politiques visant à soutenir la productivité du travail, en particulier pour les travailleurs âgés.

Les hypothèses du scénario de risque AWG (présenté ci-dessus) ont un impact considérable sur les dépenses de dépendance. L'augmentation projetée des dépenses totales liées à l'âge serait supérieure de 3 points de PIB par rapport au scénario de base jusqu'en 2070 pour l'UE dans son ensemble, et de 2,7 points de PIB au niveau agrégé de la ZE. Elle entraînerait une augmentation sur l'ensemble de l'horizon de projection de 4,9 points de PIB dans l'UE et de 4,4 points dans la ZE (voir figure 8 et tableau 3).

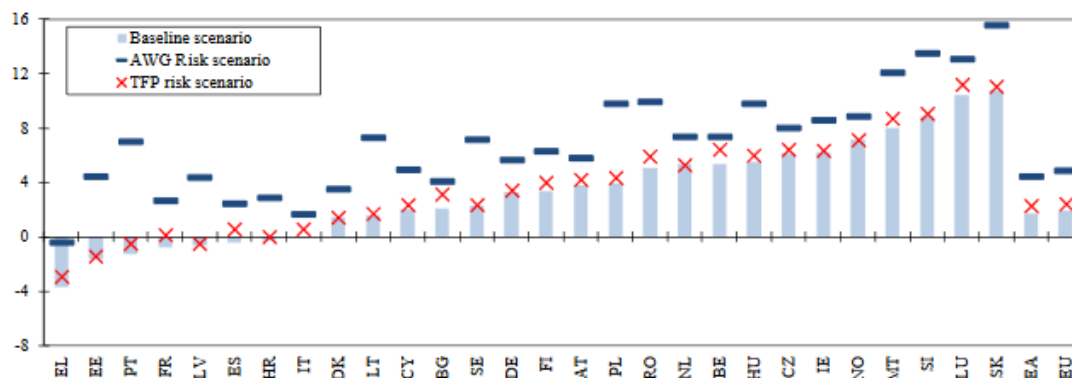
Figure 8 – Total des dépenses liées à l'âge, selon différents scénarios et par catégorie de dépenses, en 2019 et 2070, en % du PIB



Source : Services de la Commission, CPE.

Toutefois, dans les deux scénarios de risque, les résultats agrégés pour l'UE ou la ZE masquent une grande variété et les projections de dépenses sont très différentes d'un État membre à l'autre. L'hypothèse d'une *croissance plus lente de la PGF* conduit à des tendances projetées plus défavorables à long terme dans la plupart des pays, mais pas dans tous, ce qui reflète les différences de règles d'indexation des prestations de retraite (voir figure 9 et tableau 2). Dans le scénario de risque AWG, tous les pays, à l'exception de la Grèce, connaîtraient une augmentation des coûts du vieillissement d'ici 2070 (voir figure 9). Des augmentations particulièrement importantes sont prévues en Slovaquie, Slovénie, Luxembourg, Monténégro et Roumanie (avec une hausse projetée d'environ 10 points de PIB ou plus), reflétant l'effet des facteurs de convergence dans ces pays (voir figure 9 et tableau 3).

Figure 9 – Projection des dépenses liées à l'âge (2019-2070) selon différents scénarios, en points de PIB



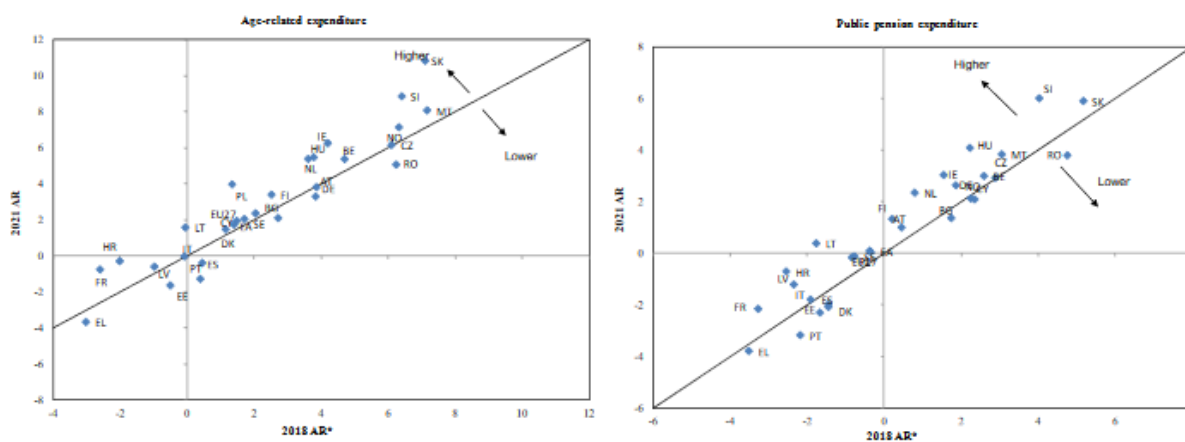
Source : Services de la Commission, CPE.

Une augmentation légèrement plus élevée des dépenses projetées liées à l'âge par rapport au rapport sur le vieillissement de 2018

L'augmentation des dépenses publiques liées au vieillissement est généralement plus élevée que ce qui était prévu dans le rapport sur le vieillissement de 2018. Dans le scénario de base, la hausse des coûts totaux du vieillissement²⁰ d'ici 2070 sera plus élevée dans l'UE, de 0,4 point de PIB, à ce qui était prévu pour la même période dans le rapport 2018. L'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie, l'Espagne, l'Estonie, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, le Portugal et la Roumanie font exception. Toutefois, en 2019, année de départ des projections actuelles, les dépenses liées à l'âge se sont avérées légèrement inférieures à ce qui était prévu dans le rapport 2018 pour l'UE (-0,3 point de PIB). L'augmentation projetée plus élevée est principalement imputable à des hausses plus importantes des dépenses de retraite à long terme (voir figure 10 et tableau 4), ainsi qu'aux dépenses de santé. Ces résultats reflètent un effet plus prononcé du vieillissement de la population dans l'UE jusqu'en 2070, d'après les dernières projections démographiques d'Eurostat, mais aussi l'impact des mesures récemment adoptées en matière de retraite dans certains pays (par exemple en Slovaquie, Hongrie, Pays-Bas et Lituanie), qui ont souvent abrogé ou reporté des mesures législatives antérieures, ce qui a majoré les augmentations projetées de dépenses de retraite.

²⁰ À l'exclusion des allocations chômage. Dans le rapport 2018 sur le vieillissement, les allocations chômage ont contribué à réduire le coût total du vieillissement de 0,1 point dans l'UE et la ZE sur la période 2019-2070.

Figure 10 – Évolution projetée entre 2019 et 2021 des dépenses liées à l'âge (gauche) et des dépenses publiques de retraite (droite), comparée entre le rapport 2021 (axe vertical) et le rapport 2018 (axe horizontal), en points de PIB



Note : les réformes des retraites mises en œuvre et ayant fait l'objet d'un examen par les pairs par le CPE après la publication du rapport AWG 2018 sont incluses dans les projections de 2018. Les dépenses liées à l'âge du rapport AWG 2018 excluent les allocations chômage.

Source : Services de la Commission, CPE.