

Jean Langers

# Retraites : miser sur la croissance ?

## Le contexte socioéconomique

Peu d'experts mettent en doute la capacité de notre système de pension de payer les retraites promises durant les deux prochaines décennies. Les opinions divergent, par contre, sur le long terme. Sans la forte croissance économique, de l'ordre de 4 %, enregistrée par le passé, les comptes du système de retraite seraient en déséquilibre à partir des années 2030. Dans ces conditions, d'aucuns pensent que le maintien de taux d'accroissement importants du PIB résoudrait les problèmes ou, du moins, en repousserait les échéances. Première question : une telle croissance économique soutenue est-elle possible ? Mais même en cas de réponse positive, il faudrait s'interroger sur les conséquences d'un tel scénario dans des domaines autres que les retraites, comme l'aménagement du territoire ou la structure économique et sociale du pays en général. En un mot, une forte croissance économique est-elle souhaitable ? Cette question dépasse cependant le cadre étroit de cet article et pourra être abordée ultérieurement.

Dans un premier paragraphe seront expliquées les raisons du choix d'un horizon de projection aussi éloigné que 2060. Après, on décrira les liens entre démographie, emploi, croissance économique et retraites. Puis, on présentera un certain nombre de scénarios, avant de se pencher brièvement

sur les conditions d'une croissance élevée. Finalement, on se demandera si elle constitue vraiment la solution.

### Prévoir ce qui sera en 2060 ?

Une des critiques les plus répandues à l'égard des projections à long terme est qu'il est complètement illusoire de vouloir savoir quelle sera la situation dans 30 ou 50 ans. Un horizon aussi lointain s'impose

---

**Une augmentation de l'emploi des seniors aurait un effet doublement bénéfique : il accroîtrait les recettes des caisses de pension tout en diminuant les dépenses.**

---

cependant en raison de la dynamique à long terme inhérente à une population. Une personne née en 2010 va probablement entrer sur le marché du travail entre 2030 et 2035 et partir à la retraite vers 2075. Vu l'allongement escompté de la durée de vie, elle pourrait toucher une pension jusque vers 2100. On peut également prédire, avec une marge d'erreur acceptable, le nombre de pensionnés issus des générations nées depuis la Seconde Guerre mondiale. Compte tenu des règles appliquées pour la fixation des montants des pensions, les dépenses de pension des prochaines décennies pourraient donc être évaluées avec une relative précision. Ce

qui complique les choses au Luxembourg, c'est que, à l'avenir, des personnes non nées dans le pays, immigrés et frontaliers, peuvent encore entrer sur le marché du travail et acquérir des droits de pension. Ces personnes, tout comme celles résidant déjà sur le territoire, vont dans un premier temps (pendant leur vie professionnelle) contribuer au financement des pensions et même les scénarios les moins optimistes tablent sur cet apport extérieur. La projection de cet apport extérieur n'est pas chose facile. L'immigration peut être intégrée dans les projections de population classiques, couvrant les seuls résidents, par le biais d'hypothèses sur les soldes migratoires annuels. Le problème est que les excédents migratoires (arrivées-départs) dépassent généralement de beaucoup les soldes naturels (naissances-décès) et jouent donc un rôle décisif dans la croissance démographique. Il est admis que les flux migratoires sont de loin plus difficiles à prévoir que les naissances et les décès<sup>1</sup>. La projection de l'emploi frontalier constitue un autre défi. On peut, par exemple, prévoir un rythme de croissance identique à celui de l'emploi résidant. Une modélisation plus sophistiquée peut le projeter de façon autonome en tenant compte des différentiels de salaire et de chômage ou encore de la durée de trajet<sup>2</sup>. On verra plus loin que dans nos modèles de projection à long terme, cet emploi frontalier est considéré comme une variable d'ajustement dans l'équilibre du marché du travail.



Signalisation routière à Madère (© bartb\_pt - flickr.com)

### Retraites, population, emploi et PIB

Les liens entre retraites, population, emploi et PIB sont multiples. Le vieillissement de la population, jugé inéluctable, fera qu'il y aura de moins en moins de personnes en âge de travailler pour une personne en âge de toucher une pension. Cette évolution s'explique par un allongement de la durée de vie des 65 ans et plus ainsi que par le fait qu'en raison d'un recul de la natalité, les générations pleines (baby boomers) atteignant l'âge de la retraite seront remplacées sur le marché du travail par des générations moins nombreuses. Une population en âge de travailler en baisse ou progressant moins rapidement mènera, pour une participation à la vie professionnelle donnée, à un rétrécissement ou à une progression plus faible de l'emploi. Ces tendances seront encore accentuées par le vieillissement à l'intérieur de la population en âge de travailler, où le poids relatif des 50 ans et plus, ayant des taux d'emploi moins élevés (retraite, invalidité), va augmenter.

Ce ralentissement dans le développement du nombre de personnes ayant un emploi se fera sentir aussi bien sur le plan des recettes de la Sécurité sociale que sur celui de la croissance du PIB. Cette dernière résulte, en effet, de l'addition des taux

de progression de l'emploi, d'une part, et de la productivité du travail, d'autre part. La charge relative des dépenses de retraite se mesurant par rapport au PIB, une moindre progression de ce dernier signifie qu'une part croissante de la production devra être affectée au financement de ces pensions. Cette relation entre emploi et croissance économique peut être vue sous un autre angle : pour une progression de la productivité du travail donnée, plus la croissance économique sera élevée, plus l'accroissement de l'emploi le sera et plus les recettes provenant des cotisations sociales le seront. Dans cette optique, une croissance économique soutenue serait donc un remède, du moins temporaire, au problème du financement des retraites.

L'emploi ne dépendant pas seulement des effectifs des classes d'âge présentes sur le marché du travail, mais encore de leur degré de participation réel à la vie économique, mesuré par les taux d'emploi, l'emploi pourrait être accru par un relèvement de ces taux. On songe aux femmes ayant le plus souvent encore des taux inférieurs à ceux des hommes. Certains sont d'avis que beaucoup de jeunes sont scolarisés trop longtemps et qu'il faudrait faire en sorte qu'ils entrent plus tôt dans la vie active. Les chômeurs pourraient constituer un autre réservoir à mobiliser, mais là, les

experts, adeptes de la pensée dominante, sont plus prudents : un certain volet de chômage serait nécessaire pour freiner l'inflation (en fait, la progression des salaires). Le groupe faisant l'objet de la plus grande attention est celui des 55 à 64 ans. Une augmentation de l'emploi des seniors aurait un effet doublement bénéfique : il accroîtrait les recettes des caisses de pension tout en diminuant les dépenses. Les modifications de la législation allant dans le sens d'un âge à la retraite au-delà de 65 ans se basent sur le même raisonnement.

Plus haut dans l'article, la situation particulière du Luxembourg, avec la possibilité de recourir à la fois à de nouveaux immigrés s'installant sur son territoire et à une main-d'œuvre frontalière, a été mise en lumière. Ces apports annuels venant de l'extérieur permettent un développement de l'emploi et de la production que le potentiel sociodémographique des seuls résidents serait incapable d'engendrer.

### Les projections de l'Ageing Working Group

L'Ageing Working Group (AWG) a été créé par le Comité de politique économique de l'UE avec pour mission d'examiner les conséquences du vieillissement démographique sur la soutenabilité à long terme des finances publiques. Tous les trois ans, il lance un exercice de projection portant sur les 50 prochaines années. Un premier volet s'occupe de l'évolution future de la croissance économique potentielle, la projection d'un certain nombre de dépenses subissant les effets du vieillissement (retraites, santé, dépendance...) constituant l'autre volet. Le montant des dépenses en question est ensuite rapporté au PIB dont les niveaux futurs dépendent de la croissance économique.

Pour le Luxembourg, ces projections présentent la particularité de devoir tenir compte des frontaliers qui, comme non-résidents, ne sont pas couverts par les prévisions de population. Il ne s'agit pas uniquement d'un problème technique, le taux de croissance de l'emploi frontalier influençant de manière non négligeable la croissance économique. Les experts de l'AWG ont fait le choix de retenir le même taux que pour l'emploi résident, alors que,

lors des dernières décennies, ce dernier a pratiquement toujours été moins élevé. La productivité du travail, quant à elle, est, avec un taux à long terme de 1,7 %, censée suivre un mouvement de convergence au sein de l'UE-15. L'évolution de l'emploi total au rythme de celui des résidents aboutit finalement à une croissance économique ne dépassant que légèrement les 2 % durant la majeure partie de la période de projection, l'horizon retenu étant 2060<sup>3</sup>. Tout en restant le plus élevé, ce taux deviendrait proche de ceux envisagés pour les autres pays européens. On est loin des 4 % de l'étude du Bureau international du travail (BIT) de 2000, qui aurait assuré la viabilité du système de pension pour les prochaines 40 à 50 années.

Les experts de la Commission jugent le degré de vraisemblance de leurs projections à l'aune d'un indicateur rapportant le PIB à la population de résidence et qui ne devrait pas trop diverger selon les pays. Cet indicateur est certes peu approprié pour le Luxembourg, le PIB incluant l'apport des non-résidents (frontaliers). Mais même en le remplaçant par le revenu national, il est clair qu'avec une croissance économique par exemple de 4 %, soit plus du double de celle des autres, le Grand-Duché finirait par se situer dans une autre galaxie, chose inacceptable aux yeux des experts. En soi, cet argument est contestable, certaines régions européennes connaissant un développement économique nettement supérieur à leur moyenne nationale. On ne saurait donc, a priori, exclure qu'une entité comme le Luxembourg n'enregistre à long terme une croissance économique dépassant largement celle du restant de l'UE.

### Les projections nationales du Statec

Le Statec<sup>4</sup> a exploré un certain nombre de scénarios utilisant différentes variantes pour les soldes migratoires, la productivité du travail et la croissance économique. Conformément à la méthodologie des experts du BIT (2000), le point de départ est la projection de la demande totale de travail en fonction de la croissance économique et de la productivité du travail. Pour une croissance économique donnée,

---

#### Miser sur une croissance soutenue de l'emploi (et donc de la croissance économique) pour conserver la situation financière très confortable du système de retraite ferait fi de la dialectique d'une telle croissance.

---

plus la productivité sera élevée, moins la demande de travail le sera. Dans une deuxième étape, on estime l'offre de travail des résidents en appliquant aux différentes classes d'âge les taux d'emploi correspondants. Finalement, cette offre est comparée à la demande totale de travail, l'écart devant être comblé par les frontaliers. Il est facile de comprendre qu'avec une forte immigration, on aura besoin de moins de frontaliers et vice-versa.

Un premier scénario tablant sur une croissance économique annuelle de 2 %, une productivité progressant de 1,7 % et un solde migratoire annuel passant de 5 900 à 2 800 en fin de projection, est proche du scénario de base de l'AWG. La demande totale de travail passerait de 353 000 à en-

viron 435 000 à l'horizon 2060, l'emploi des résidents (sans les personnes occupées dans les institutions internationales) de 205 000 à 286 300, celui des frontaliers restant pratiquement stable à 149 000. En 2060, le Grand-Duché compterait quelque 775 000 habitants.

### Population de résidence et emploi : quelques scénarios (cf. tableau)

En gardant les hypothèses sur l'immigration nette et la productivité, mais en relevant le taux de croissance à 3 %, l'emploi total atteindrait près de 640 000 personnes et, cette fois-ci, il faudrait 353 000 frontaliers pour équilibrer le marché du travail.

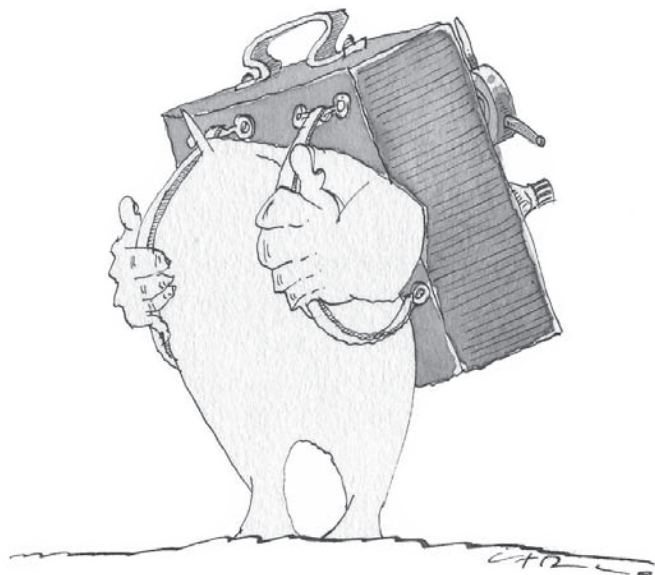
La demande totale de travail dépasserait le million au cas où la croissance économique atteindrait les mythiques 4 %. À ce moment-là, les régions (ou pays) limitrophes devraient fournir environ 755 000 navetteurs. On peut cependant supposer qu'avec une croissance de 4 %, les progrès de la productivité deviendraient plus importants (2,5 % en croissance annuelle) et que l'apport migratoire se maintiendrait au niveau élevé observé ces dernières années. On aurait alors une population approchant les 880 000 et près de 420 000 frontaliers.

D'autres scénarios sont évidemment possibles, même si certains d'entre eux apparaissent peu plausibles.

On peut reprocher à ces scénarios de présenter un éventail trop large d'évolutions possibles, un des agrégats considérés (population, emploi) pouvant pratiquement varier du simple au double en fin de pro-

Population de résidence et emploi : quelques scénarios (source : Statec)

	2010		2060			
			2 %	3 %	4 %	4 %
		Croissance économique potentielle				
		Productivité en croissance annuelle	1,7 %	1,7 %	1,7 %	2,5 %
		Solde migratoire annuel	5 900 en 2010 2 800 en 2060	5 900 en 2010 2 800 en 2060	5 900 en 2010 2 800 en 2060	Constant à 5 900
Population totale	502 100		774 800	774 800	774 800	877 700
Emploi total	353 000		434 900	639 600	1 040 600	758 400
Emploi résident	205 000		286 300	286 300	286 300	338 500
Emploi frontalier	149 000		148 600	353 300	754 300	419 900



jection. Quelle est alors la valeur de telles projections ? On doit admettre qu'au Luxembourg, l'avenir est particulièrement incertain en raison de l'extrême dépendance à l'égard de l'extérieur. Prévoir le nombre d'habitants ou l'emploi y demeurera un exercice périlleux<sup>5</sup>.

### Quelle croissance est possible ?

Seule la capacité du Luxembourg à capter une part toujours plus importante de la demande internationale pourrait garantir la persistance de la croissance économique d'avant la crise. Se pose alors la question de savoir dans quels secteurs économiques elle pourrait être réalisée.

Pourra-t-on toujours compter sur la place financière ? Une harmonisation toujours plus poussée des législations (surtout fiscales) n'aura-t-elle pas raison de ces sources de revenus tout à fait extraordinaires ? Les forces progressistes ne doivent-elles pas se demander si la défense de cette place financière est vraiment compatible avec le devoir de solidarité internationale ? Si elle devait disparaître ou, du moins, réduire fortement ses activités, d'autres secteurs aussi lucratifs pourraient-ils prendre la relève ? Certains pensent qu'après la sidérurgie et les banques, on finira bien par trouver un autre créneau. Rien n'est moins sûr.

Autre question : même si la croissance économique restait élevée, comment satisfaire aux besoins en main-d'œuvre ? Avec une

immigration soutenue, le fameux seuil des 700 000 serait dépassé vers le milieu du siècle. Il se pourrait très bien que ceci ne suffise pas et qu'il faille encore tripler ou quadrupler le nombre de frontaliers. Les réservoirs des régions limitrophes ne sont pas inépuisables et puis, acheminer chaque jour entre 500 000 et 800 000 frontaliers sur leur lieu de travail pourrait s'avérer impossible. La solution serait alors d'accroître encore l'immigration et donc le nombre de résidents. Ici, il faut toujours garder à l'esprit que la Sarre, avec un territoire légèrement plus petit que celui du Luxembourg, a abrité, dans un passé récent, plus de 1,2 million d'habitants. Un Luxembourg avec un million d'habitants à l'horizon 2100 ne serait donc pas impossible. On ne s'étendra pas ici sur les avantages et désavantages d'un tel scénario<sup>6</sup>.

### La croissance garante des retraites ?

Miser sur une croissance soutenue de l'emploi (et donc de la croissance économique) pour conserver la situation financière très confortable du système de retraite ferait fi de la dialectique d'une telle croissance. Après quelque 40 années comme contributeurs nets, les nouveaux entrants sur le marché du travail vont, à leur tour, devenir des ayants droit pour une période pouvant s'étaler sur près de 30 ans.

Le niveau élevé des réserves actuel s'explique, en grande partie, par une progression du nombre de cotisants supérieure à

celle des pensions. Vu que ces dernières vont connaître un important accroissement, le maintien d'un tel ratio nécessiterait une accélération du développement de l'emploi. Tout au plus pourrait-on viser une sorte d'état stable avec des recettes et des dépenses s'équilibrant sur une très longue période. Une progression non négligeable de l'emploi resterait cependant indispensable (à moins d'augmenter les recettes ou [et] de diminuer de façon notable les prestations). Ces perspectives confirment qu'il faudra bien mener la discussion sur le million d'habitants, tout en sachant que même une forte croissance démographique ne pourra qu'atténuer (en supposant que le recours aux frontaliers rencontrera ses limites), mais non résoudre le problème. ♦

1 Ainsi, les projections démographiques du premier « rapport Calot » ont-elles été infirmées par la réalité, principalement en raison des trop faibles excédents migratoires retenus. À noter que celui qui était alors responsable de ces projections au Statec (il ne s'agissait pas de l'auteur de cet article) avait, au vu des soldes extrêmement élevés observés autour de 1970, proposé d'inclure des scénarios prenant en compte une immigration nette plus élevée. Ses propositions n'avaient trouvé grâce auprès des éminents experts consultés, dont certains croient pouvoir s'ériger, encore aujourd'hui, en grands donneurs de leçons.

2 ADAM F. (2009)

3 Il est important de noter que l'Inspection générale de la sécurité sociale en charge des projections à long terme des dépenses de pension était obligée de prendre comme cadre socioéconomique (évolution de l'emploi et du PIB) le scénario AWG.

4 Pour un exposé complet, se référer au Bulletin du Statec n° 05/2010.

5 Le problème se posera différemment le jour où les flux migratoires deviendront insignifiants. Ce serait alors, sans doute, le signe d'une dégradation catastrophique du système économique actuel ou, peut-être, de l'émergence d'un autre modèle de développement.

6 Pour un bref exposé, se référer au Bulletin du Statec n° 07/2004. Le débat sur l'avenir à long terme reste à lancer, les considérations du groupe de travail sur le développement durable étant loin de l'épuiser.

### Références

ADAM F., « Modelling aggregate migration and cross-border workers flows », in Statec, *Économie et statistiques*, n° 39/2009

Bureau international du travail, *Évaluation actuarielle et financière du régime général d'assurance pension du Grand-Duché de Luxembourg*, 2000

Bulletin du Statec *Fécondité et natalité / La projection des flux migratoires : un casse-tête pour les démographes*, n° 07/2004

Bulletin du Statec *Projections socio-économiques 2010-2060*, n° 05/2010