

# **Démographie et politique économique : les défis<sup>1</sup>**

Exposé de

Jean-Pierre Roth

Président de la Direction générale

de la Banque nationale suisse

Cycle de conférences «Chances et défis du vieillissement»

Université de Genève

Vendredi 10 novembre 2006

---

<sup>1</sup> Texte préparé avec l'appui de M. Nicolas A. Cuche-Curti, Recherche, Banque nationale suisse, Zurich.

## Quelle Suisse en 2050 ?

A l'instar de la plupart des pays de l'OCDE, la Suisse vieillit. Ce phénomène, qui progresse insensiblement depuis déjà plusieurs décennies, a des origines bien connues : l'atypique pyramide des âges créée par le baby-boom de l'après-guerre, une faible fécondité et une mortalité en baisse.

De cette nouvelle donne démographique découlent trois tendances qui affecteront profondément la réalité économique des décennies à venir :

- i) une diminution de la population active,
- ii) une dégradation du rapport de dépendance des personnes âgées<sup>2</sup>
- iii) et une augmentation de la population de grand âge.

D'après les projections démographiques de l'Office fédéral de la statistique, la population suisse, qui se monte actuellement à 7,5 millions de personnes, atteindrait son apogée (8,2 millions d'habitants) vers 2036 pour redescendre ensuite légèrement aux environs de 8,1 millions en 2050. Malgré cet accroissement substantiel, un tassement de la population active serait visible dès 2020. Non seulement la proportion de personnes actives au sein de la population passerait de 56% actuellement à 51% en 2050, mais également le nombre d'actifs baisserait légèrement, passant de 4,16 à 4,13 millions, car les départs à la retraite devraient dépasser les arrivées sur le marché du travail. En outre, les individus actifs seront en moyenne plus âgés en 2050 qu'aujourd'hui (42,2 contre 40,3 ans).

Conjugué à la baisse de la population active, l'allongement de l'espérance de vie détériorera le rapport de dépendance des personnes âgées. Nous assisterons vraisemblablement d'ici 2050 à un doublement de ce coefficient. Il existe aujourd'hui une personne âgée de 65 ans ou plus pour quatre personnes actives. En 2050 ce rapport sera d'un aîné pour deux actifs. Les plus de 65 ans représenteront alors plus d'un quart de la population contre 15% actuellement.

Quant aux personnes de grand âge – 80 ans et plus – leur nombre pourrait tripler pour former, à l'horizon de 2050, près de 12% de la population par rapport à seulement 4% aujourd'hui. L'ampleur que ce phénomène va prendre est totalement unique dans l'histoire. La Suisse comptera ainsi, au milieu du 21<sup>e</sup> siècle, quasiment un million de personnes ayant 80 ans ou plus, soit l'équivalent de la population actuelle du canton de Berne!

---

<sup>2</sup> Nombre de personnes de 65 ans ou plus pour 100 personnes de 20 à 64 ans (population active).

Ces trois tendances touchent tous les acteurs de la vie économique. Dans une société vieillissante, les besoins des ménages évoluent forcément – logement, transport, formation, santé, travail et services financiers – pour ne citer que quelques domaines-clés. L'offre de biens et services permettant de satisfaire ces besoins doit donc aussi changer. Les entreprises auront à s'adapter à une situation nouvelle : conquérir les nouveaux marchés «seniors», qui souvent font appels à des services de proximité, et trouver les forces vives dont elles ont besoin pour satisfaire la demande. Le défi de la politique économique est d'intégrer dès maintenant ces nouveaux éléments dans sa stratégie car les tendances démographiques esquissées auparavant sont en grande partie inéluctables.

## **Les défis pour la politique économique**

Le vieillissement de la population pose deux défis majeurs à la politique économique :

- Le premier défi sera de *produire plus avec moins de ressources humaines*. La politique économique doit donc tout entreprendre pour que la capacité de production des actifs demeure suffisante pour couvrir les besoins de toute la population. En plus de mesures visant une pleine utilisation du capital et du travail, il s'agit d'encourager les progrès en matière de productivité.

Le défi de la productivité est le plus important. Vu que le nombre d'actifs diminuera et que celui des personnes âgées augmentera, les gains de productivité deviendront le moteur principal de la croissance. Ce défi est d'autant plus important que la croissance de la productivité pourrait faiblir suite au vieillissement. Est-ce qu'une société devient moins innovante lorsque l'âge moyen de sa population augmente ? Bien qu'il règne un a priori négatif sur le sujet – vieux rimant avec moins ingénieux – ce pessimisme est pour l'heure dénué de tout fondement scientifique. Les économistes n'ont, en effet, pas encore répondu clairement à cette question. En revanche, nous savons que la capacité d'innovation s'améliore lorsque le travail se raréfie. De plus, l'expérience aidant souvent à la formation de capital humain, une certaine maturité de la force de travail n'a pas fatalement que des effets nuisibles sur les progrès en termes de productivité.

- Le second défi consiste à *pérenniser notre système de prévoyance-vieillesse*. C'est-à-dire permettre aux retraités de disposer des revenus indispensables à couvrir leurs besoins sans être une charge excessive pour la génération active. Ce défi nécessite donc des ajustements de l'ensemble de notre sécurité sociale. Toutefois, sans minimiser la portée des réformes nécessaires, la difficulté et la

réussite de cette entreprise dépendent des succès obtenus en matière de productivité, car les assurances sociales sont en partie financées par des prélèvements salariaux. Si la Suisse ne développe pas sa capacité à croître, le vieillissement de sa population conduira alors, et cela en dépit de toute réforme du système de sécurité sociale, à une hausse des prélèvements, à une diminution des prestations et même à des tensions entre générations.

## **La politique économique**

### ***1. Politiques visant à encourager les progrès de la productivité***

- a. *Promouvoir la formation, la recherche et le développement* : Face à la globalisation, l'économie suisse ne pourra tenir tête à la concurrence et croître à un rythme satisfaisant que si elle maintient sa position en termes de recherche fondamentale et appliquée. Elle doit rester un havre de savoir. Le bon classement international de nos universités et la bonne réputation de notre système de formation professionnelle sont des acquis qui peuvent être rapidement remis en cause. Un effort particulier doit être fait en matière de transfert de savoir vers les entreprises, un domaine où notre position est déjà bonne mais qui pourrait être encore optimisée. Ceci demande un effort financier continu de la part des autorités et un engagement croissant du secteur privé.
- b. *Promouvoir la concurrence* : Au côté du savoir, une saine situation de concurrence stimule la course à la productivité et, partant, la croissance. La révision de la loi sur le marché intérieur et de la loi sur la concurrence sont des initiatives du Conseil fédéral allant dans cette direction. La reconnaissance des normes de l'Union européenne pourrait libéraliser un peu plus nos importations, ce qui serait bénéfique pour les consommateurs. Le «Swiss finish» (introduction de normes particulières sur le marché intérieur suisse), mis en place dans notre pays sous le couvert d'une volonté d'excellence ou de protection de la santé publique, est souvent un moyen commode pour segmenter les marchés et limiter la concurrence. Est-il nécessaire que le consommateur helvétique soit plus protégé que le consommateur hollandais ou suédois ? La reconnaissance unilatérale des normes européennes (acceptation du principe du "Cassis de Dijon") est dans l'intérêt des consommateurs et de la concurrence.

Bien que les réformes dans ce domaine soient moins douloureuses dans un environnement économique porteur, la bonne santé actuelle de l'économie risque bien entendu de nous faire oublier qu'il reste encore beaucoup à faire. N'oublions pas qu'une augmentation des pressions concurrentielles stimule les efforts d'innovation, ce qui renforce à son tour la productivité et la croissance. La croissance future dépend largement des réformes d'aujourd'hui.

- c. *Renforcer l'attrait de la place de production helvétique:* Dans le relèvement des défis liés au vieillissement, la politique économique doit également développer les atouts avérés de la Suisse en tant que place de production. Sans être exhaustif, notons d'excellentes infrastructures, des institutions politiques et juridiques fonctionnant bien, la présence de nombreux secteurs de pointe, comme la chimie, la microélectronique et la finance, un marché du travail souple et très qualifié ou encore une fiscalité raisonnable en comparaison internationale. Ces points forts, tous sources d'efficience et pourvoyeurs de croissance, ne doivent en aucun cas être sacrifiés sur l'autel des réformes liées au vieillissement, notamment en présence d'un électorat de plus en plus âgé qui pourrait perturber les priorités.

Grâce à ses avantages comparatifs, la Suisse est compétitive, donc attrayante comme lieu de production. La bonne note que le World Economic Forum nous a attribuée cette année atteste d'une bonne compétitivité. Mais il faut être réaliste, il existe aujourd'hui une véritable concurrence internationale au niveau des conditions-cadres qui nous oblige à revoir continuellement notre copie si nous voulons rester attrayants et créer plus de places de travail à haute valeur ajoutée. Notre défi n'est pas de multiplier le nombre de places de travail sur le territoire national mais d'en augmenter la productivité moyenne car, à terme, les travailleurs supplémentaires deviendront des rentiers. Une nouvelle fois, la productivité, ou plutôt le renforcement de sa croissance, est au cœur du problème.

## **2. Politiques visant à encourager l'emploi**

- a. *Incitations à travailler plus longtemps :* Plus d'emploi signifie une croissance plus forte et un fardeau plus léger pour les assurances sociales. Il faut donc encourager ceux qui le veulent – et qui le peuvent – à travailler plus longtemps que l'âge légal actuel de la retraite. Certes, en comparaison internationale, nous travaillons déjà beaucoup : 40-42 heures par semaine sont la

règle, 78% de la population en âge de travailler participe effectivement au processus de production et deux tiers de la classe d'âge des 55 à 64 ans sont toujours au travail. C'est bien, mais on peut faire aussi mieux. Ce qui compte n'est pas tellement l'âge légal de la retraite mais l'âge moyen des départs effectifs. Ici, plutôt que de contraindre, il faut inciter à travailler plus et plus longtemps. Ces dernières années, une plus grande flexibilité a été gagnée par l'annualisation du temps de travail. Il conviendrait aussi de flexibiliser vers le haut les départs à la retraite pour ceux qui le souhaitent. Mais pour qu'une telle mesure déploie ses effets escomptés, il faut promouvoir l'employabilité des travailleurs âgés entre 55 et 70 ans, ce que certains appellent l'or gris.<sup>3</sup> C'est le défi de la formation continue et celui des entreprises.

- b. *Incitations à élargir la participation féminine* : En plus des seniors, la politique économique doit également s'atteler à la consolidation de l'emploi féminin en permettant aux femmes d'occuper une plus grande place sur le marché du travail à plein temps. En Suisse, peu de marge existe dans ce domaine en raison du taux élevé de participation de la main-d'œuvre féminine sur le marché du travail. Nombre de mères essaient de concilier les contraintes de leur vie quotidienne en travaillant à temps partiel. Un plus fort taux de participation féminine pourrait encore être atteint en appliquant des mesures d'accompagnement aidant les parents à mieux concilier vie professionnelle et vie familiale, ce qui limiterait l'attrait des temps partiels. Le développement des crèches, les horaires scolaires continus et la prise en charge des enfants au sortir de l'école sont autant de mesures allant dans cette direction. Ces objectifs sont largement identifiés par la politique mais ils tardent à être remplis.

## **Politiques visant à garantir le futur revenu des retraités**

Le vieillissement de la population met à rude épreuve notre système de prévoyance. Bien que celui-ci soit souvent cité en exemple à l'étranger en raison de son degré élevé de capitalisation, il n'est pas encore à même d'affronter sans heurts la nouvelle donne démographique. L'objectif à fixer est de permettre à la future population retraitée de disposer des revenus nécessaires à couvrir ses besoins sans devenir une charge excessive pour la génération active.

---

<sup>3</sup> Comina, M. (2006): L'or gris, Avenir Suisse.

L'assainissement de l'AVS, son découplage de l'AI sont déjà à l'ordre du jour. Des réformes sont envisagées afin de consolider la base financière de notre sécurité sociale. A mon sens, nous sous-estimons dans ce débat le rôle de la croissance économique. Si nous parvenons, par une politique orientée vers la croissance, à augmenter le volume de travail, la sécurité sociale sera alimentée de manière plus satisfaisante. Les difficultés des dernières années sont en partie le résultat de la faible croissance économique des années 1990. La pérennité du premier pilier passe donc aussi par plus de croissance, par une plus grande participation sur le marché du travail et par un allongement de la durée moyenne de la vie active. De plus, si un relèvement des contributions obligatoires à la sécurité sociale s'avérait nécessaire, une telle opération serait socialement moins douloureuse dans un contexte de croissance et de progrès de la productivité que dans un environnement de stagnation économique.

Il faut noter, ensuite, que la proportion du premier pilier dans la rente totale d'un nouveau retraité va aller en diminuant avec les années, la part du lion revenant au deuxième pilier. C'est une bonne chose, car l'assise financière du second pilier – pleinement capitalisé – est moins sensible au vieillissement de la population que le premier pilier. Néanmoins, la capitalisation n'est pas complètement à l'abri de critiques comme le montre les débats sur la baisse du taux de conversion du capital en rentes, sur la rémunération minimale de la partie obligatoire du 2<sup>e</sup> pilier ou les discussions sur les régimes de la primauté des prestations ou des contributions. Des erreurs ont été commises dans la gestion des caisses (par exemple des rabais accordés généreusement durant les années à haut rendement des caisses ou le subventionnement des départs anticipés) et le taux minimal a été trop longtemps maintenu au niveau irréaliste de 4%. Aujourd'hui, la situation des caisses de pension est perçue de manière beaucoup plus réaliste. Il reste néanmoins que la gouvernance du système n'est pas encore assez solide et que certains paramètres-clés font encore l'objet de discussions politiques alors qu'ils devraient être déterminés par les contraintes de la démographie et des marchés financiers.

Finalement, il me paraît important d'augmenter l'érudition financière de chacun par un renforcement de la formation économique et financière dans le cursus secondaire. La population, notamment dans un système de démocratie directe comme le nôtre, doit mieux comprendre les enjeux liés à la sécurité sociale et à sa réforme. L'acquisition de meilleures connaissances permettrait également d'encourager la responsabilité propre des citoyens, permettant ainsi une meilleure gestion de la prévoyance-vieillesse individuelle.

## **Contribution de la Banque nationale**

Lorsqu'on évoque la politique économique, on pense également à politique monétaire. Est-ce que la Banque nationale peut contribuer à relever le défi du vieillissement ? La réponse est positive, même si cette affirmation ne recèle qu'un rôle indirect et limité : la politique monétaire peut créer des conditions favorables à la croissance.

En effet, la politique monétaire vise la stabilité des prix à moyen et long terme. En recherchant la stabilité des prix, elle crée des conditions favorables permettant à l'économie d'utiliser pleinement son potentiel de production, donc de croître. Dans ce but, la Banque nationale établit des conditions monétaires appropriées. A cet égard, elle remplit sa tâche avec succès. La Suisse a un taux d'inflation et des taux d'intérêt bas, sa monnaie jouit d'une forte confiance et sa croissance est actuellement légèrement supérieure à celle de l'Europe environnante. La politique monétaire ne peut pas contribuer davantage à la croissance que par la préservation de la stabilité monétaire. Ainsi se limite son rôle quant au relèvement des défis liés au vieillissement.

## **Conclusion**

Les évolutions démographiques sont largement inéluctables. Certes, les mouvements migratoires peuvent infléchir des tendances, mais de manière marginale seulement car les actifs d'aujourd'hui sont les retraités de demain. Nous disposons donc aujourd'hui des éléments nous permettant de dresser un diagnostic des conséquences futures du vieillissement de la population.

Produire plus avec des ressources humaines limitées et consolider le revenu des futurs retraités sont les deux principaux défis auxquels nous sommes confrontés. La politique doit y répondre en créant des conditions cadres favorables au progrès de la productivité et en adaptant systématiquement les paramètres de la sécurité sociale aux réalités de la démographie et des marchés. Par ailleurs, la consolidation du système de prévoyance-vieillesse sera d'autant moins douloureuse qu'elle pourra se dérouler dans un environnement de croissance économique. Une croissance tendanciellement plus élevée est source de revenus supplémentaires pour la sécurité sociale. Une progression de la productivité permet aussi à d'éventuelles hausses des prélèvements obligatoires de moins interférer avec la compétitivité externe et d'être socialement plus supportables.

La Suisse a de nombreux atouts pour affronter avec succès le défi du vieillissement de sa population. La sagesse des générations antérieures nous permet de disposer d'un système de sécurité sociale largement basé sur la capitalisation. De plus, la



réglementation de son marché du travail est suffisamment flexible pour rallonger la durée moyenne du travail. Enfin, de nouvelles réformes structurelles devraient lui permettre d'accroître son rythme tendanciel de croissance. Il est bien probable que la tendance actuelle aux départs à la retraite anticipée s'inversera peu à peu lorsque les entreprises, confrontées à la rareté de la main-d'œuvre, chercheront à conserver les «seniors» dans le processus de production. Il sera alors important que les dispositions réglementaires ou légales n'empêchent pas une telle évolution mais, au contraire, qu'elles l'encouragent.