



Perspectives en politique sociale

12



La sécurité sociale face au vieillissement de la population mondiale: s'adapter pour relever les défis démographiques

Le changement démographique est reconnu comme l'un des principaux défis auxquels sont confrontées les institutions de sécurité sociale. C'est pourquoi l'un des objectifs fondamentaux du programme de travail de l'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) pour la période en cours consiste à mieux analyser ce phénomène. En 2010, plusieurs numéros de *Perspectives en politique sociale* traiteront de l'impact du changement démographique sur la sécurité sociale et aborderont différents sujets comme le financement des retraites, les prestations familiales, la fourniture de soins de santé et le rôle que peut jouer une culture de prévention. Comme souligné dans ce numéro, l'évolution du profil démographique d'une population, passant d'un grand nombre d'enfants et une faible espérance de vie à un petit nombre d'enfants et une espérance de vie longue, varie selon les pays. Cependant la tendance mondiale, pour les prochaines décennies, ira dans le sens d'une augmentation de la proportion de personnes âgées et, parallèlement, d'une diminution de la proportion de jeunes. Cette réalité a de profondes implications, pour l'action publique, dans le choix de la redistribution des ressources entre les générations. Comme souligné en conclusion de ce numéro de *Perspectives en politique sociale*, si tous les pays veulent parvenir à s'adapter aux défis qui les attendent, des enseignements de politique publique essentiels doivent être tirés.

Hans-Horst Konkolewsky, Secrétaire général de l'AISS

Vieillesse de la population mondiale

Le vieillissement de la population mondiale est l'un des grands défis du vingt-et-unième siècle. A mesure que la transition démographique progresse dans le monde, transformant des populations marquées par de forts taux de fécondité et de mortalité (où les enfants sont donc nombreux et l'espérance de vie faible) en populations caractérisées par de faibles taux de fécondité et de mortalité (où les enfants sont peu nombreux et l'espérance de vie longue), le nombre et la proportion de personnes âgées augmentent tandis que, parallèlement, le nombre et la proportion de jeunes diminuent.

La transition démographique est maintenant en cours dans toutes les régions du monde (encadré 1), sauf en Afrique

Ce numéro examine:

- l'évolution du vieillissement
- les problèmes posés par l'augmentation des ratios de dépendance des personnes âgées
- les perspectives qu'offre la diminution des ratios de dépendance des jeunes en termes de marché du travail et d'épargne
- l'influence des objectifs collectifs nationaux sur l'adaptation des pays au vieillissement de la population
- les enseignements de politique pour les systèmes de sécurité sociale nationaux.

subsaharienne, où les taux de fécondité et de mortalité restent élevés. De fait, ce sont l'Asie et l'Amérique latine qui connaissent le vieillissement le plus rapide. Si l'Europe et l'Amérique du Nord ont mis environ 150 ans à accomplir leur transition jusqu'au stade de la maturité (stade auquel la population compte plus de personnes âgées que de jeunes à charge), le processus de vieillissement va ralentir de façon significative au cours des 20 années à venir, puisque le nombre de personnes âgées ne devrait augmenter que de 50 pour cent à l'horizon 2030.

En revanche, l'Asie et l'Amérique latine, et même certaines parties de l'Afrique et du Moyen-Orient, vont connaître un vieillissement rapide, puisque le nombre de personnes âgées devrait progresser d'environ 150 pour cent en vingt ans. Hormis l'Afrique subsaharienne, tous les pays vont ainsi connaître une baisse significative du nombre de jeunes de moins de 15 ans, qui représenteront moins d'un cinquième de la population, toutes régions confondues, en 2050.

Ratio de dépendance totale

Il convient donc d'accorder moins d'importance au vieillissement à proprement parler et à l'augmentation du ratio de dépendance des personnes âgées, et de s'intéresser davantage à l'impact de la chute des taux de fécondité et de mortalité, dans certaines régions, la chute du taux de dépendance des jeunes est telle que le taux de dépendance totale va en réalité diminuer. Ainsi, le ratio de dépendance totale de la République populaire de Chine (ci-après la Chine), qui était très élevé dans les années 60 et 70, s'établissant à 80 personnes dépendantes pour 100 actifs, va chuter pour s'établir à 60 à l'horizon 2050. En réalité, le ratio de dépendance de la Chine se situe actuellement à un niveau historiquement bas, de 40 personnes dépendantes pour 100 actifs, du fait de la chute rapide du taux de fécondité imputable à la politique de l'enfant unique. De même, le ratio de dépendance totale des Etats-Unis a atteint son niveau maximum en 1965, le pays comptant alors 95 personnes dépendantes pour 100 actifs.

Il n'en reste pas moins que beaucoup de pays vont connaître une hausse significative de leur ratio de dépendance des personnes âgées. Au cours des dix années à venir, la tendance va rapidement s'orienter vers une hausse de ce ratio dans la plupart des pays industrialisés. En Italie, il va doubler pour atteindre 70 personnes dépendantes pour 100 actifs d'ici 2050. Au Royaume-Uni en revanche, il n'augmentera que légèrement, pour atteindre 67 personnes dépendantes pour 100 actifs.

A Hong-kong (Chine), en République de Corée, à Singapour et dans les régions urbaines de Chine, il atteindra des niveaux similaires en 2030. La République de Corée connaît un vieillissement particulièrement rapide, puisqu'elle devrait voir sa population de plus de 60 ans doubler et le nombre de personnes de plus de 80 ans quadrupler d'ici 2030. Le taux de dépendance des personnes âgées va connaître une hausse rapide d'ici 2040 en Chine rurale et en Thaïlande, d'ici 2045 en Malaisie et d'ici 2050 en Inde, en Indonésie et aux Philippines. C'est au Japon que l'évolution est la plus frappante, puisque le ratio de dépendance totale devrait s'établir à une personne dépendante pour un actif en 2050, alors qu'il était d'une personne dépendante pour deux actifs en 1950.

La fenêtre démographique

Malgré les ratios de dépendance des personnes âgées élevés auxquels seront, à l'avenir, confrontés beaucoup de pays d'Asie et d'Amérique latine, une fenêtre démographique s'ouvrira et offrira de nombreuses perspectives – ou «dividende démographique» – au cours des quelques décennies à venir. Cette fenêtre s'ouvre généralement à la fin du processus de transition démographique, lorsque, sous l'effet de la chute des taux de natalité, une série de vastes cohortes de naissances est suivie d'une séquence de cohortes beaucoup moins nombreuses. Il s'ensuit une diminution du nombre de jeunes à charge et, consécutivement, une réduction du ratio de dépendance de ces derniers.

La transition démographique

- En 2030, la moitié de la population d'Europe occidentale aura plus de 50 ans, avec une espérance de vie d'environ 40 ans.
- En 2030, un quart de la population du monde riche industrialisé aura plus de 65 ans et la moitié de la population de l'Asie aura plus de 60 ans.
- L'Europe a atteint la maturité en 2000, le nombre de personnes âgées de plus de 60 ans ayant alors dépassé le nombre de jeunes de moins de 15 ans; l'Asie atteindra la maturité en 2040.
- Actuellement, ce sont les pays asiatiques qui affichent le taux de fécondité totale (TFT) le plus faible, puisqu'il est inférieur à un enfant par femme en âge de procréer à Hong-kong (Chine) et tout juste supérieur à un enfant par femme en République de Corée.
- Même le Pakistan et l'Afghanistan, qui affichent respectivement un TFT de 4 et 6,6, devraient voir ces taux chuter pour s'établir à un niveau tout juste supérieur au taux de remplacement d'ici 2050.
- L'espérance de vie à la naissance devrait augmenter sur l'ensemble de la planète, pour atteindre, d'ici au milieu du siècle, 84 ans dans les régions développées et 77 ans dans les pays moins développés. En 2050, les personnes de 65 ans ou plus représenteront 36 pour cent de la population du Japon et les personnes de 80 ans ou plus en constitueront 15 pour cent.
- En 2050, le ratio de dépendance des personnes âgées sera supérieur à 70 pour cent en Italie, en Espagne et au Japon, tandis qu'il sera encore inférieur à 40 pour cent au Danemark, en Islande, au Luxembourg, au Mexique, en Turquie et aux Etats-Unis.
- En 2025, en Asie, la population d'âge actif représentera 68 pour cent de la population totale.
- La Fédération de Russie et les pays d'Europe orientale se démarquent des autres pays d'Europe et d'Asie en termes de tendances démographiques actuelles et projetées. Bien qu'une hausse des taux de fécondité soit prévue, la Russie devrait voir sa population, qui compte actuellement 144 millions d'habitants, passer à 104 millions à l'horizon 2050, tandis que la population ukrainienne devrait passer de 50 à 30 millions d'habitants au cours de la même période.
- En Amérique latine, les dépenses de santé au titre des personnes âgées devraient augmenter de 25 pour cent d'ici 2030 pour l'ensemble de la région.

Ce phénomène s'accompagne d'une augmentation sensible de la population active et d'une perspective de hausse des taux d'épargne du fait que les besoins de consommation, élevés lorsque les jeunes à charge sont nombreux, diminuent. L'augmentation de la population active et des taux d'investissement peut se traduire par une hausse de la production par habitant et de la croissance économique, produisant ainsi le dividende démographique. Cela permet en outre d'augmenter le niveau de revenu global par habitant avant que la population ne parvienne à maturité et d'accumuler des actifs qui pourront être mobilisés pour financer les besoins de consommation de la population âgée.¹

La Chine et la Thaïlande devraient pouvoir bénéficier d'un dividende démographique jusqu'à 2035-2040, la Malaisie jusqu'à 2045, l'Inde et l'Indonésie jusqu'à 2050. En revanche, en Amérique latine, des problèmes de gouvernance et une ouverture insuffisante aux échanges commerciaux semblent avoir ralenti la croissance qu'aurait pu induire le dividende démographique.

Transformation des sociétés et capacité d'adaptation

Le vieillissement de la population aura des incidences sur tous les dispositifs de sécurité sociale, qu'il s'agisse de la santé et des soins de longue durée, du chômage et de l'invalidité ou encore des prestations familiales, qui seront touchées par l'évolution des structures familiales. Certains observateurs, comme le Fonds monétaire international (FMI), avancent que le vieillissement de la population entraîne, pour les systèmes de santé, des difficultés structurelles majeures analogues à celles qui motivent les réformes des systèmes de retraite. Toutefois, la majorité des études empiriques corroborent la thèse selon laquelle des facteurs non démographiques, – comme l'augmentation continue de la diversité, de la sophistication et du coût des interventions thérapeutiques, associée à une contradiction entre la propension des patients à consommer davantage de services de santé et la réticence des contribuables à fournir des fonds publics supplémentaires pour financer les soins de santé – jouent un rôle beaucoup plus important que le vieillissement de la population. Quelle que soit la nature de la demande – de soins de santé ou financière –, le principal défi n'en demeure pas moins la capacité de la société à s'adapter au vieillissement de la population.² Cette adaptation comprend:

- la capacité des individus et des ménages à procéder aux ajustements nécessaires en ce qui concerne leur comportement d'épargne, l'offre de main-d'œuvre, les transferts privés entre les générations et l'investissement dans le capital humain;
- la capacité des institutions à procéder aux ajustements nécessaires pour permettre la mise en place de dispositifs en ce qui concerne l'épargne, l'offre de main-d'œuvre, les transferts publics entre les générations et l'investissement dans le capital humain.

Objectifs sociaux et vieillissement de la population

A l'heure où les sociétés tentent de s'adapter au vieillissement de la population, l'une des grandes questions qui se posent

pour l'action publique est de savoir dans quelle mesure les objectifs collectifs nationaux vont influencer ces adaptations indispensables et dans quelle mesure ces adaptations vont être facilitées ou, au contraire, entravées par les objectifs sociaux déjà définis.

Accroissement de la prospérité générale. Il s'agit d'un des principaux objectifs de la plupart des pays du monde, la prospérité générale entraînant une baisse de la pauvreté et une augmentation à la fois du niveau de vie et de l'état sanitaire de la population, mais pas forcément de la qualité de la vie. Certains craignent que le vieillissement de la population ne pénalise la croissance économique, le défi à relever par l'action publique étant alors de réduire le plus possible cet impact. A cet égard, il est important de maximiser les effets bénéfiques du dividende démographique et d'influer sur les ratios de dépendance totale, à travers des politiques visant à réguler l'âge auquel les jeunes accèdent au marché du travail et celui auquel les personnes âgées en sortent (ainsi que des politiques destinées à favoriser une augmentation du taux d'activité des femmes et l'insertion professionnelle des personnes handicapées).

Équité intra et intergénérationnelle. La préservation de l'équité intragénérationnelle pourrait occuper une place importante parmi les objectifs poursuivis par les pouvoirs publics dans bon nombre de politiques en matière de retraite. Quant aux objectifs liés à l'équité intergénérationnelle, ils sont utilisés pour définir les politiques dans le domaine des transferts intergénérationnels. Ce principe d'équité passe notamment par l'existence d'un rapport adapté entre le revenu moyen perçu à la retraite et le revenu moyen des travailleurs. Il suppose aussi une reconnaissance de l'impact que peuvent avoir les politiques publiques sur le bien-être de différentes cohortes de naissance et d'évaluer si les politiques publiques répartissent équitablement le coût du vieillissement de la population entre les jeunes générations et les générations plus âgées.

En la matière, le concept d'équité intergénérationnelle et sa possible évolution compte tenu du vieillissement de la population jouent un rôle important. Dans sa conception traditionnelle, le contrat entre les générations procède d'un principe de réciprocité intergénérationnelle, aux termes duquel les adultes pourvoient aux besoins des jeunes (enfants) tandis qu'en retour, ces jeunes, devenus adultes, pourvoient aux besoins des personnes âgées. Dans la plupart des sociétés, ce contrat existe à la fois au niveau de la famille (les parents prenant en charge leurs enfants et ces derniers prenant en charge leurs parents âgés) et à celui de la société, les adultes actifs pourvoyant, via les transferts sociaux, aux besoins des personnes dépendantes jeunes et âgées, afin qu'elles bénéficient respectivement de soins et d'éducation, et de soins et d'une aide au revenu.

Le vieillissement de la population induit par la baisse de la fécondité et de la mortalité pose la question de savoir si les générations en termes de fécondité et de réduction de la mortalité doivent répercuter le coût de cette réussite sur les générations futures à travers le modèle «traditionnel» de contrat entre les générations ou assumer le prix de leur succès à travers un contrat «adapté». Ce deuxième modèle de contrat supposerait que les générations plus âgées assument les coûts

induits par l'augmentation de leur longévité à travers, par exemple, une augmentation des cotisations qu'ils versent une fois à la retraite pour assurer leur protection sociale et/ou à travers un allongement de leur vie active.

Préservation de la cohésion sociale. Cet objectif est abordé de façon très différente selon les sociétés et les cultures. En particulier, certains gouvernements feront de l'immigration un instrument majeur de réduction de l'impact économique du vieillissement de la population, ce qui reflètera dans une certaine mesure leur tradition migratoire et les incidences sociales que peut avoir l'arrivée massive d'adultes dans la société. Ainsi, le Royaume-Uni et les États-Unis, qui, de longue date, cherchent à attirer des migrants de toutes les régions du monde, ont largement utilisé les flux migratoires pour contrebalancer le vieillissement de leur population. Dans le même temps, le Japon et la République de Corée, qui n'ont pas une telle tradition, commencent à s'intéresser aux impacts sociaux que pourrait avoir l'immigration.

Implications pour l'action publique

L'action publique doit mettre en place le système de mécanismes incitatifs dans le cadre duquel les décisions institutionnelles et individuelles sont prises. Le défi que représente le vieillissement de la population en termes de nécessité et de capacité à s'adapter suppose un certain nombre d'implications politiques. Lorsque la population active cesse de croître, les dispositifs de sécurité sociale par répartition se retrouvent face à un taux de rendement bas voire négatif, alors que pour assurer la viabilité du système, le taux de rendement doit être égal au taux de croissance de la masse salariale. Quant aux régimes par capitalisation, ils sont confrontés à l'impact de l'évolution de la pyramide des âges sur le montant des actifs. Les principaux éléments à prendre en compte, face au vieillissement de la population, sont :

- le fait qu'il est important d'intégrer le rôle des transferts publics et celui des transferts privés dans les futurs régimes de sécurité sociale, notamment d'appréhender la complémentarité des transferts intergénérationnels publics et privés ainsi que le lien entre transferts ascendants et transferts descendants. La recherche³ montre que si les transferts publics entraînent une diminution des transferts ascendants, des enfants adultes vers leurs parents âgés, ils ont un effet beaucoup plus limité sur les transferts privés descendants, des parents âgés vers leurs enfants adultes et petits-enfants;
- l'idée que l'équité intergénérationnelle pourrait résulter du partage des fruits de la croissance entre actifs et retraités. Cette équité pourrait par exemple être assurée par l'instauration d'un lien entre les pensions et les salaires, afin que les pensionnés reçoivent une part de la croissance économique de leur pays. Il serait ainsi possible d'indexer les pensions aux prix, de façon que les pensionnés ne voient pas leur niveau de vie, en valeur absolue, chuter en raison de l'inflation. Une autre solution consisterait à établir un lien entre les pensions et la capacité du système, définie par la croissance de la masse salariale. Enfin, on pourrait envisager un système intégrant plusieurs indices;
- la recherche de cadres qui favoriseraient et encourageraient la responsabilité individuelle. On peut avancer, par exemple, que le vieillissement de la population nécessite de distinguer la responsabilité de l'État, qui est de permettre à la population

de ne pas basculer dans la pauvreté, et la responsabilité individuelle, qui consiste, pour chacun, à améliorer son niveau de vie. Toutefois, les dispositions adoptées pour promouvoir cette responsabilité varient considérablement d'un pays à l'autre. L'État continue de jouer un rôle important, dans la mesure où il conçoit, met en place, réglemente et fait appliquer les changements nécessaires.

Principaux enseignements pour l'action publique

Les sociétés âgées des pays économiquement développés du Nord se sont appuyées sur le capital humain, en l'occurrence sur les travailleurs des pays du Sud, plus jeunes et plus pauvres, pour soutenir leur économie. Dans les décennies à venir, cette stratégie ne sera plus envisageable du fait de la chute spectaculaire des taux de fécondité totale actuellement observée en Asie et en Amérique latine. Bien que la substitution par les nouvelles technologies puisse réduire le besoin de croissance de la main-d'œuvre, bon nombre de pays reconnaissent aujourd'hui qu'il est nécessaire de maintenir les travailleurs âgés sur le marché du travail, non seulement pour réduire les dépenses de retraite, mais aussi pour disposer d'une expérience et de compétences précieuses, dans la perspective de la pénurie de main-d'œuvre qui se profile à l'échelle mondiale.

Il s'agit là de défis difficiles à relever, même pour les pays les plus développés. La plupart des pays en transition et en développement sont, quant à eux, encore très loin du but. Toutefois, certains systèmes nationaux de sécurité sociale tiennent déjà compte de ces enseignements: les États-Unis et le Canada favorisent le maintien des travailleurs âgés sur le marché du travail, de nombreux gouvernements s'efforcent de mieux coordonner transferts publics et transferts privés et des programmes de vieillissement actif sont mis en place en Europe (comme en France, au Royaume-Uni et en Allemagne), en Asie (à Singapour et Hong-kong (Chine), par exemple) et en Amérique du Nord, tandis que des dispositifs d'apprentissage tout au long de la vie ont été instaurés dans l'ensemble de ces régions. Dans bon nombre de pays, les bases sur lesquelles édifier des politiques destinées à faire face au vieillissement de la population sont en place. Les pays industrialisés abordent maintenant une période marquée par un ratio de dépendance des personnes âgées élevé et doivent influencer sur le ratio de dépendance totale en prenant des mesures complémentaires aux systèmes de sécurité sociale pour entre autres réguler l'entrée des jeunes dans la vie active et la sortie des personnes âgées du marché du travail. Les économies en transition et en développement disposent encore de temps pour exploiter leurs dividendes démographiques et tirer parti d'une éventuelle augmentation substantielle de la main-d'œuvre, voire, dans certains cas d'une hausse du taux d'épargne; hausses qui, l'une comme l'autre, seront nécessaires pour faire face aux problèmes que poseront les ratios de dépendance des personnes âgées élevés qui s'annoncent.

Au nombre des principaux enseignements pour l'action publique figure l'adoption d'approches globales, cohérentes, et reposant sur plusieurs piliers dans les domaines du marché du travail et de la sécurité sociale. Ces approches devraient :

- Permettre et promouvoir un allongement de la vie active à travers la formation tout au long de la vie, l'éducation

- et l'actualisation des connaissances et la mise en place d'un environnement de travail adapté pour les travailleurs âgés.
- Après avoir garanti l'équité de la couverture et, à tout le moins, la garantie d'un niveau minimum pour les prestations versées par les systèmes de sécurité sociale obligatoires, faire en sorte que les transferts privés des familles/ménages soient intégrés de façon satisfaisante aux systèmes de retraite lorsque cela est possible.
 - Promouvoir une culture de prévention pour favoriser le bien-être et permettre une vie active en bonne santé, de façon à réduire les affections chroniques et les dépenses de soins de santé, et prendre des mesures pour que la vie contributive dure le plus longtemps possible.
 - Permettre l'accès à l'éducation tout au long de la vie pour que les individus soient mieux préparés, sur les plans physique, psychique, social et financier, à assumer une plus grande responsabilité individuelle en ce qui concerne leur revenu à la retraite.

Sources

- ¹ Heller, P. 2006. *Is Asia prepared for an ageing population?* (Working paper, n° 6-272). Washington, DC, Fonds monétaire international.
- ² AISS. 2003. *Les systèmes de sécurité sociale face au vieillissement de la population: dix questions clés* (Une contribution de l'AISS à la mise en œuvre du Plan d'action international sur le vieillissement). Genève, Association internationale de la sécurité sociale.
- ³ Harper, S.; Leeson, G. 2009. *Global Ageing Survey 2009*. Oxford, Oxford Institute of Ageing.

L'AISS remercie Sarah Harper, Professeur de gérontologie à l'Université d'Oxford, Royaume-Uni, et titulaire de la chaire internationale de l'EPF en sécurité financière à des personnes âgées, Université de Malaya, Malaisie, pour sa participation à l'élaboration de ce numéro de Perspectives en politique sociale, ainsi que George Leeson et Kenneth Howse, Senior Research Fellows, Oxford Institute of Ageing, pour leur contribution.

L'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) est l'organisation internationale mondiale principale qui rassemble les administrations et les caisses nationales de sécurité sociale. L'AISS fournit des informations, des plates-formes de recherche, de l'expertise pour ses membres afin de construire et de promouvoir des systèmes et des politiques de sécurité sociale dynamique à travers le monde.

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Genève 22

T: +41 22 799 66 17
F: +41 22 799 85 09
E: issacomm@ilo.org | www.issa.int