

Association
internationale de la
sécurité sociale



Les systèmes de sécurité sociale face au vieillissement de la population: dix questions clés

Une contribution de l'Association internationale
de la sécurité sociale à la mise en œuvre du
Plan d'action international sur le vieillissement



Genève, 2003



Egalement disponible en anglais sous le titre:
Ageing and Social Security: Ten Key Issues

en espagnol sous le titre:
**Los sistemas de la seguridad social frente a poblaciones longevas:
Diez cuestiones críticas**

en allemand sous le titre:
**Systeme der sozialen Sicherheit und die Alterung der Bevölkerung:
Zehn zentrale Fragen**

Ce document constitue une contribution de l'Association internationale de la sécurité sociale à la mise en œuvre du Plan d'action international sur le vieillissement, 2002. Diverses versions préliminaires de ce document, disponibles seulement en anglais, en espagnol et en allemand ont été présentées comme contributions de l'AISS à la Deuxième Assemblée mondiale sur le vieillissement, tenue à Madrid en avril 2002; à la Conférence ministérielle sur le vieillissement de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe; et au Séminaire régional Asie/Pacifique sur le suivie de la Deuxième Assemblée mondiale sur le vieillissement. Ce document a été préparé par Christina Behrendt, consultante à l'AISS, sous la direction de Roland Sigg, chef de la recherche à l'AISS. Nous remercions Dalmer D. Hoskins, Roddy McKinnon et Lucy apRoberts pour les remarques qu'ils ont formulées.

Association internationale de la sécurité sociale
Case postale 1
CH-1211 Genève 22
www.issa.int

Tél: +41 22 799 6617
Fax: +41 22 799 8509
E-mail: issa@ilo.org

Les systèmes de sécurité sociale face au vieillissement de la population: dix questions clés

Une contribution de l'Association internationale de la sécurité sociale à la mise en œuvre du Plan d'action international sur le vieillissement, 2002

Aperçu général

1.	Améliorer les capacités du marché du travail, clef de la viabilité des systèmes de sécurité sociale	3
2.	Inverser la tendance d'une retraite anticipée	7
3.	Répondre au défi des emplois précaires	10
4.	Limitier les risques individuels dans la préparation de la retraite	12
5.	Secteur public et secteur privé: garantir les revenus des personnes âgées	15
6.	Adapter le rôle de l'Etat dans une société vieillissante	17
7.	Assurer l'égalité entre les sexes dans les régimes de retraite	19
8.	Garantir la viabilité des systèmes de couverture des soins de santé et des soins de longue durée	21
9.	Répondre aux défis du vieillissement dans les pays à revenu faible ou intermédiaire	25
10.	La protection sociale, élément clef pour promouvoir le vieillissement actif	28

Un des principaux défis auquel seront confrontés dans les années à venir les pays dont la population vieillit sera celui de garantir un niveau de revenu adéquat aux futurs retraités, sans surexploiter la capacité contributive des jeunes générations. Le caractère crucial de ce dilemme a été souligné par la Deuxième Assemblée mondiale sur le vieillissement, tenue à Madrid en avril 2002, et mis en exergue dans le Plan d'action international qu'elle a adopté.

Le vieillissement démographique, qui touche un grand nombre de pays, suscite de plus en plus d'inquiétudes quant à la viabilité des systèmes de protection sociale dans les années à venir. De fait, le débat sur la réforme des retraites et la maîtrise des dépenses de santé sont centrés essentiellement sur la viabilité financière des régimes de retraite et d'assurance maladie face au vieillissement démographique. Or la capacité de survie des sociétés touchées par le vieillissement est directement liée à la viabilité financière de leur système de protection sociale au cours des prochaines décennies. Au-delà de l'aspect économique, il faut aussi s'intéresser à la viabilité sociale d'une population vieillissante. Si l'on privilégie la liberté et la responsabilité individuelles, comment faire en sorte que l'on n'aboutisse pas à une segmentation et à une déstabilisation de la société? Comment les systèmes de sécurité sociale peuvent-ils évoluer face aux défis et aux opportunités liés au vieillissement démographique? Comment assurer la sécurité sociale de la population de manière efficace et équitable? L'avenir des sociétés exposées au vieillissement dépend de la capacité des Etats à aborder la sécurité sociale d'une manière globale, qui tienne compte de sa viabilité économique et sociale.

Dans le présent rapport, nous examinerons dix questions essentielles liées au vieillissement démographique, à la protection sociale et à la notion de viabilité, et ce en tenant compte des tendances récentes en matière de sécurité sociale et de l'évolution générale de la société.¹ Ces dix questions ont été choisies en raison de leur pertinence dans le cadre des débats actuels et des orientations politiques. Etant donné la complexité des questions abordées, ainsi que la diversité des problèmes et de leurs solutions possibles dans les différents pays, cette approche est nécessairement sélective.

Dans la première partie, nous analyserons les conséquences du vieillissement et les différentes alternatives qui se présentent au niveau de l'action politique et de l'évolution de la société. L'accent sera mis sur la promotion de l'emploi comme élément clé pour faire face aux pressions démographiques sur les systèmes de sécurité sociale (1). Sur le plan politique, une des mesures qui s'impose est le renversement de la tendance aux départs en retraite anticipée (2). La troisième question, qui aborde sous un

¹ Voir également BIT. 2002. *Sécurité sociale: un nouveau consensus*. Genève, BIT.

angle différent le lien étroit entre emploi et sécurité sociale, concerne la sécurité du revenu des travailleurs occupant un emploi précaire ou employés dans le secteur informel, qui ne sont souvent pas ou mal couverts par la sécurité sociale (3). La question suivante, liée à la précédente, examine les limites des risques que peuvent assumer les individus dans la préparation de leur retraite (4). Les deux points suivants montrent combien il est important de parvenir à un équilibre viable entre responsabilité individuelle et responsabilité collective pour garantir les revenus des personnes âgées: l'un met l'accent sur le besoin de sécurité dans le maintien du revenu des personnes âgées (5) et l'autre examine le rôle de l'Etat dans la protection sociale d'une population vieillissante (6). Ces questions sont étroitement liées à la nécessité d'assurer l'égalité entre les sexes dans les régimes de retraite (7). La mise en œuvre de stratégies d'adaptation à caractère global permettra également d'atténuer les effets du vieillissement démographique sur les systèmes de couverture des soins de santé et des soins de longue durée. Parallèlement à cela, il faut que les ressources de ces systèmes soient mieux utilisées et qu'ils soient réformés de façon appropriée (8). Il convient d'accorder une attention particulière aux problèmes spécifiques que pose le vieillissement dans les pays à revenu faible ou intermédiaire, qui, pour la plupart, sont confrontés à de rapides changements démographiques dans un contexte économique et social défavorable (9). Enfin, le dernier point soulevé est celui du rôle de la protection sociale dans la promotion du vieillissement actif (10).

1. Améliorer les capacités du marché du travail, clef de la viabilité des systèmes de sécurité sociale

Force est de reconnaître que l'évolution démographique prévue pour les prochaines années constitue un processus inexorable. Toutefois, on ne mesure pas vraiment son ampleur et ses conséquences. Pour un nombre croissant de spécialistes, ce processus n'aboutira pas nécessairement à une situation catastrophique, comme le suggèrent maints rapports alarmistes annonçant une «guerre entre générations» ou la faillite des systèmes publics de protection sociale. Cette vision de l'avenir est erronée et, de plus, elle sous-estime la capacité d'adaptation des sociétés, comme le montrent les trois points suivants.

1. Bien que l'on ne puisse nier la tendance générale au vieillissement de la population, la validité des projections démographiques est limitée par différents facteurs. Ainsi, à court terme, elles peuvent varier considérablement sous l'influence de paramètres comme le taux de fécondité ou le volume des flux migratoires². Pour exprimer ce degré d'incertitude, de nombreuses projections incluent d'ailleurs des variantes alternatives, mais celles-ci ne sont souvent pas prises en considération dans les débats politiques. Or, même si les projections démographiques reposent indéniablement sur des hypothèses solides, il est important que les politiques mises en œuvre tiennent compte de leur valeur limitée et de leur marge d'erreur.
2. Pour mesurer l'évolution démographique et ses effets sur les systèmes de protection sociale, on se base généralement sur le taux de dépendance qui reflète le rapport entre la taille de la population en âge de travailler et le nombre de personnes âgées. Or ces indices ne donnent pas une idée précise des processus concernés, car ils ne prennent pas en compte la répartition réelle entre actifs et inactifs au sein de la population.
3. Le fait que le taux de fécondité, l'âge du départ à la retraite et la situation du marché du travail varient considérablement d'un pays à l'autre, montre bien que les politiques mises en œuvre et l'évolution des mentalités ont un poids considérable.

² Voir notamment Pierre Concialdi. 1999. *Demography, employment and the future of social protection financing*, rapport présenté à la Conférence sur le financement de la protection sociale en Europe, Helsinki, 22-23 novembre 1999; Colin Gillion. 2000. «Développement et réforme des régimes de retraite de la sécurité sociale: l'approche du Bureau international du Travail», dans *Revue internationale de sécurité sociale* 53 (1), pp. 43-77.

C'est surtout dans le domaine de l'emploi que les gouvernements ont la possibilité d'intervenir de façon active. C'est pourquoi la viabilité des régimes de retraite, aussi bien publics que privés, dépendra en grande partie de l'évolution du marché du travail.

La promotion de l'emploi est un élément aussi déterminant que la croissance économique pour l'avenir des systèmes de protection sociale. Selon les exemples concrets présentés dans une étude récente, la réduction de l'offre de main-d'œuvre entraînée par l'évolution démographique pourrait être en partie compensée par une hausse du taux de participation au marché du travail, du moins au cours des vingt-cinq prochaines années³. Une telle mesure correctrice est particulièrement nécessaire dans les pays européens. Selon l'étude en question, la réduction de l'offre de main-d'œuvre qui touchera la France, l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, l'Espagne et le Royaume-Uni au cours des prochaines années, pourrait être évitée, ou du moins atténuée, si le taux d'activité de ces pays enregistrait une nette augmentation et était soutenu par un léger relèvement des seuils d'immigration. Dans le cas de la Suède, il n'est guère possible d'augmenter le taux d'activité, qui est déjà élevé, et, par conséquent, il faudrait doubler le nombre de travailleurs immigrés ou relever l'âge de la retraite pour faire face à la pénurie de main-d'œuvre. Au Japon, la forte diminution de l'offre de main-d'œuvre ne pourrait être compensée que par une augmentation sensible du taux d'activité des femmes (soutenue par des politiques familiales correspondantes), associée à une hausse du taux de fécondité et à l'accueil d'un plus grand nombre de travailleurs immigrés. Dans le même ordre d'idées, selon les projections relatives à la croissance annuelle du PIB à l'horizon 2030 présentées récemment par Ignazio Visco, économiste en chef à l'OCDE, la croissance économique de ces pays devrait enregistrer une forte progression, à condition toutefois que les travailleurs âgés ne partent pas trop tôt en retraite et que le taux d'activité des femmes augmente. C'est seulement ainsi que la hausse des dépenses des régimes de retraite pourra être contenue⁴. Autrement dit, la promotion de l'emploi constitue un élément clé pour alléger le coût économique du vieillissement de la population et contribuer à la prospérité générale.

Toutefois, de nombreux pays sont confrontés depuis des années à de graves problèmes de chômage et de sous-emploi et, les politiques mises en œuvre pour les résoudre ayant échoué, on voit mal comment leur taux d'emploi pourrait progresser. Selon certains experts, les piètres résultats des politiques de l'emploi mises en œuvre

³ Peter McDonald et Rebecca Kippen. 2001. «Labour supply prospects in 16 developed countries, 2000-2050», dans *Population and Development Review* 27 (1), pp. 1-32.

⁴ Ignazio Visco. 2001. *Paying for pensions: How important is economic growth?*, rapport présenté à la Conférence sur la gestion de la transition vers le vieillissement de la population mondiale: un sommet politique en faveur de l'Initiative sur le vieillissement de la population mondiale, organisée par le Centre d'études stratégiques et internationales, Zurich, 22-24 janvier 2001, p. 23.

dans la plupart des pays européens et le niveau relativement faible de leur taux d'activité constituent des facteurs aggravants face au vieillissement de la population. En effet, dès lors qu'une grande partie de la population en âge de travailler est sans emploi, ceux qui travaillent doivent subvenir aux besoins d'un plus grand nombre de leurs concitoyens inactifs. Des spécialistes plus enclins à l'optimisme estiment au contraire que ceci pourrait constituer un avantage, car ces réserves de main-d'œuvre pourraient être utilisées comme facteur de croissance de l'emploi, alors que les pays ayant un taux d'emploi élevé auraient plus de mal à accroître encore la taille de leur population active⁵.

En outre, dans la plupart des pays européens, le taux de chômage élevé s'accompagne d'une pénurie de main-d'œuvre qualifiée dans certains secteurs, situation qui s'aggraverait lorsque les nombreux travailleurs de la génération du *baby boom* partiront en retraite. Le succès des politiques en faveur de l'emploi menées dans ces pays dépendra donc de leur capacité à (ré)incorporer au marché du travail les personnes sans emploi. Pour cela, il faudra mettre en œuvre des moyens supplémentaires dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi et faire en sorte que leurs qualifications et leurs compétences correspondent davantage aux besoins des entreprises.

La participation des femmes au marché du travail est souvent considérée comme une des principales panacées face aux problèmes engendrés par le vieillissement de la population. Comme on le constate dans les pays nordiques, un taux de fécondité relativement élevé n'est pas incompatible avec une forte participation des femmes au marché du travail, mais il faut que l'Etat soutienne les familles au moyen d'allocations et de services sociaux et que les employeurs offrent aux parents des deux sexes des conditions leur permettant de concilier travail et vie de famille⁶. Il convient toutefois de souligner que l'impact de l'accroissement du taux d'activité féminin est lié non seulement au nombre de femmes exerçant un emploi lucratif, mais aussi à la nature des emplois qu'elles occupent. Si la hausse du taux d'activité des femmes correspond prin-

⁵ Voir Constantinos Fotakis. 2000. *Demographic ageing, employment growth and pensions sustainability in the EU: The option of migration*, rapport présenté à la réunion d'un groupe d'experts chargé d'étudier les solutions politiques face au vieillissement et au déclin des populations, New York, 16-18 octobre 2000, Nations Unies.

⁶ Pour une étude comparative entre différents pays sur l'impact des politiques en faveur des structures de garde d'enfants sur l'emploi des mères, voir Janet C. Gornick, Marcia Meyers et Katherin Ross. 1997. «Supporting the employment of mothers: Policy variation across fourteen welfare states», dans *Journal of European Social Policy* 7 (1), pp. 45-70.

cipalement à des emplois à temps partiel ou précaires⁷, ses effets bénéfiques peuvent être limités, même si le taux d'emploi global enregistre une hausse nominale.

La participation des femmes au marché du travail constitue non seulement un moyen efficace de protéger les familles contre la pauvreté, notamment les familles monoparentales⁸, mais elle contribue également à la sécurité financière des femmes pendant leur vieillesse. En raison du faible niveau de leurs salaires, des interruptions dans leur vie active et de la répartition inégale du travail non rémunéré, les femmes âgées n'ont pas toujours droit à une pension et, si elles en perçoivent une, celle-ci est en général nettement inférieure à celle des hommes⁹. L'accroissement de la participation des femmes au marché du travail aurait donc le double effet de rééquilibrer le rapport entre actifs et inactifs au sein de la société et d'améliorer le revenu des femmes pendant leur vieillesse.

Associée à la croissance économique, la promotion de l'emploi constitue l'élément clé pour assurer l'avenir d'une population qui vieillit. La viabilité des systèmes de protection sociale, ainsi que des plans d'épargne individuels en vue de la retraite, dépend donc essentiellement de la capacité des sociétés à rééquilibrer le rapport entre actifs et inactifs d'une façon efficace et équitable.

⁷ C'est notamment le cas des Pays-Bas, où le taux d'emploi des femmes, corrigé en fonction du temps de travail (emplois équivalents à temps plein), est inférieur à ceux de la France, de l'Allemagne et de l'Irlande, alors que la proportion de femmes actives est plus faible dans ces pays (taux d'emploi non corrigé inférieur). Voir Commission européenne. 2000. *L'emploi en Europe 2000*. Bruxelles, pp. 86-100; Karl Hinrichs. 2002. «Lutter contre le chômage: Que peut-on apprendre de qui?», dans Roland Sigg et Christina Behrendt (sous la direction de): *La sécurité sociale dans le village global*. Berne, Peter Lang.

⁸ Voir Katja Forssén et Mia Harkovita. 2002. «Politique familiale, mesures d'incitation au travail et travail des mères», dans Sigg et Behrendt. 2002. *op. cit.*

⁹ Pour une étude sur les facteurs qui influent sur les pensions des femmes, assortie de nombreux exemples concrets, voir Jay Ginn, Debra Street et Sara Arber (sous la direction de). 2001. *Women, work and pensions: International prospects*. Milton Keynes, Open University Press.

2. Inverser la tendance d'une retraite anticipée

Un des autres éléments décisifs de toute stratégie visant à promouvoir l'emploi est le renversement de la tendance aux départs en retraite anticipée¹⁰. L'adoption de mesures dans ce sens permettrait de mettre fin au paradoxe de la situation actuelle, à savoir que, malgré l'allongement de l'espérance de vie et l'amélioration de l'état de santé des personnes âgées, l'âge effectif de départ en retraite n'a pas changé et a même souvent été abaissé.

Dans de nombreux pays, le taux d'emploi des personnes âgées, notamment des hommes, a fortement chuté au cours des dernières années. En conséquence, l'âge effectif de départ en retraite est en moyenne nettement inférieur à l'âge légal. Or, si la capacité productive des travailleurs âgés était utilisée plus longtemps, la viabilité des régimes de retraite en serait renforcée, et ce de trois façons: (i) les biens et services produits par une population active accrue favoriseraient la croissance économique; (ii) le paiement des pensions, indemnités de chômage et prestations d'invalidité correspondant aux personnes âgées encore actives serait remis à plus tard; et (iii) l'augmentation des recettes fiscales et des contributions sociales faciliterait le financement des retraites et des autres prestations sociales. En d'autres termes, les pouvoirs publics ont tout intérêt à rapprocher l'âge effectif du départ en retraite de l'âge légal au lieu de relever ce dernier.

Au-delà de ces effets bénéfiques sur la viabilité des régimes de retraite, le renversement de la tendance aux départs en retraite anticipée pourrait avoir d'autres avantages. En effet, pour la majorité des gens, le travail constitue non seulement une source de revenus, mais aussi un moyen de s'intégrer à la société de façon productive. Or une grande partie des personnes qui partent en retraite anticipée préféreraient continuer de travailler, y compris celles qui ont pris cette décision pour éviter de se retrouver au chômage. Le fait est que de nombreuses entreprises utilisent les départs en retraite anticipée comme un moyen relativement peu onéreux et socialement acceptable de réduire leurs effectifs. Or cette politique coûte très cher à la collectivité, puisqu'il faut, d'une part, financer les prestations sociales dues aux travailleurs partis en préretraite et, d'autre part, faire face à la perte de capital humain et de capacité productive qui en découle.

¹⁰ Voir James H. Schulz. 2002. «L'évolution du concept de 'retraite': prévisions pour 2050», dans *Revue internationale de sécurité sociale* 55 (1), pp. 97-123.

Pour pouvoir inverser la tendance aux départs en retraite anticipée, il faudrait aussi que les modèles socioculturels et les mentalités évoluent considérablement. Dans de nombreuses sociétés, le retrait précoce de la vie active est actuellement perçu comme un objectif désirable et acceptable, même lorsque l'on est en pleine possession de ses facultés et que l'on jouit d'une bonne santé¹¹. Cette attitude est liée aux différentes formes d'insatisfaction que l'on observe dans le monde du travail, mais aussi à l'image négative des travailleurs âgés et à la discrimination dont ils font l'objet sur le marché du travail.

Autrement dit, inverser la tendance aux départs en retraite anticipée implique l'adoption de mesures visant à combattre la discrimination à l'égard des personnes âgées dans le monde du travail¹². On entend souvent dire que les travailleurs âgés sont moins productifs que les plus jeunes, mais on devrait aussi reconnaître qu'ils bénéficient d'une vaste expérience professionnelle, accumulée tout au long de leur vie active. La façon dont les entreprises se débarrassent actuellement des travailleurs âgés constitue un gaspillage de ressources humaines. Dans quelques années, lorsque l'on manquera de main-d'œuvre qualifiée, une telle attitude sera inacceptable. Un nombre croissant d'entreprises et de gouvernements reconnaissent d'ailleurs les avantages que peuvent offrir l'embauche et la rétention de travailleurs âgés et ont pris des mesures pour faciliter leur emploi¹³. Grâce aux politiques en faveur de la formation continue, les travailleurs, notamment les plus âgés d'entre eux, devraient pouvoir s'adapter en permanence au marché du travail en mettant à jour leurs qualifications et leurs compétences.

L'emploi des personnes d'un certain âge n'est pas seulement une nécessité économique; il est également souhaitable si l'on songe à améliorer le bien-être de ces personnes. Dans les sociétés modernes, le travail est l'un des principaux moyens d'intégration sociale, au même titre que d'autres activités. Dans le meilleur des cas, il peut permettre au travailleur âgé de s'intégrer à de nouveaux groupes sociaux, de se sentir plus sûr de lui et épanoui et d'entretenir ses capacités physiques et mentales¹⁴. Il ne faut cependant pas ignorer le fait que de nombreuses formes de travail peuvent nuire à la santé et au bien-être des individus, souvent à cause de mauvaises conditions de travail et du stress. C'est pourquoi cette question a un lien direct avec

¹¹ C'est ce que montre, par exemple, une étude récente menée au Royaume-Uni, voir BUPA. 2002. *Fit, willing and able? Is Britain ready for 2020? New MORI research says not*, www.bupa.co.uk.

¹² Voir Ali Taqi. 2002. «Les personnes âgées, le travail et l'égalité des chances», dans *Revue internationale de sécurité sociale* 55 (1), pp. 125-141.

¹³ Alan Walker. 1999. *Managing an ageing workforce: A guide to good practice*. Luxembourg, Bureau des publications officielles des Communautés européennes.

¹⁴ Robert N. Butler, Mia Oberlink et Mal Schechter (sous la direction de). 1990. *The promise of productive aging*. New York, Springer.

l'amélioration des conditions de travail pour tous, un des principaux objectifs de l'OIT et d'autres organisations.

Il convient également de reconnaître que certains travailleurs âgés souffrent de handicaps sévères ou de graves problèmes de santé. La promotion de l'allongement de la vie active doit donc tenir compte de la situation de chacun et aller de pair avec une offre de traitements et de moyens de réadaptation pour les travailleurs de tous âges et avec la garantie de la sécurité du revenu pour les travailleurs qui ne peuvent plus exercer un emploi rémunéré¹⁵.

Cependant, il y a lieu de penser que les futures générations de travailleurs âgés des principaux pays industrialisés seront particulièrement aptes à travailler plus longtemps que les générations précédentes. Grâce à leur niveau de qualifications élevé et à leur bonne santé par rapport à celle de leurs parents, ces travailleurs réunissent les conditions idéales pour prolonger leur vie active de plusieurs années. Le seul problème est que, jusqu'à présent, les politiques gouvernementales n'ont pas vraiment pris en compte ce nouveau contexte démographique¹⁶. Il faudrait donc que les pouvoirs publics adoptent au plus vite une stratégie globale visant à promouvoir et à soutenir la participation de personnes âgées au marché du travail, ce qui devrait contribuer à la prospérité économique et au bien-être social de l'ensemble de la population.

¹⁵ Voir Frank S. Bloch et Rienk Prins (sous la direction de). 2001. *Who returns to work and why? A six-country study on work incapacity & reintegration*. New Brunswick, Transaction.

¹⁶ Voir Alan Walker. 2002. «Une stratégie pour vieillir en restant actif», dans *Revue internationale de sécurité sociale* 55 (1), pp. 143-165.

3. Répondre au défi des emplois précaires

L'emploi n'est pas seulement un élément déterminant face aux défis que représente le vieillissement de la population pour les systèmes de sécurité sociale, mais il a également un effet direct sur la protection sociale des individus¹⁷. L'emploi précaire, le travail à temps partiel et temporaire, les interruptions de carrière, le chômage et les bas salaires sont autant de facteurs qui augmentent le risque qu'encourt un individu de ne pas percevoir un revenu suffisant pendant sa vieillesse et qui, finalement, contribuent à perpétuer l'insécurité du revenu au-delà de l'âge de la retraite. Cette situation s'est d'ailleurs accentuée depuis la mise en œuvre des dernières réformes des régimes de retraite, aussi bien publics que privés, qui ont renforcé le lien entre cotisations et prestations, et donc entre parcours professionnel et niveau de revenu lors de la retraite.

La sécurité du revenu pendant la vieillesse est une source particulière d'inquiétude pour les travailleurs occupant un emploi précaire et ceux employés dans l'agriculture de subsistance et le secteur informel, notamment dans les pays à faible revenu et, de plus en plus, dans les pays à revenu intermédiaire. Les personnes employées dans le secteur informel sont généralement exclues de tous les systèmes publics de protection sociale et sont donc mal protégées contre des risques majeurs comme la maladie, l'invalidité, la maternité, le chômage et la vieillesse. Or, si ces catégories de travailleurs pouvaient bénéficier de la couverture des systèmes publics de protection sociale, l'ensemble de la société en tirerait de grands avantages. En effet, non seulement les travailleurs individuels seraient mieux protégés contre les aléas de la vie, mais le fait d'augmenter le nombre d'assurés sociaux, et donc de cotisants, permettrait de mieux répartir la charge financière des dépenses sociales au sein de la société. Compte tenu du rapide développement du secteur informel observé ces dernières années dans de nombreux pays, l'élargissement de la couverture sociale aux travailleurs concernés revêt désormais un caractère urgent.

Pour que les systèmes de protection sociale puissent garantir de façon durable la sécurité du revenu des retraités, il est impératif qu'ils offrent un niveau adéquat de protection sociale aux travailleurs occupant un emploi précaire ou employés dans le secteur informel. Une des principales mesures qu'il conviendrait d'adopter à cet effet serait l'octroi d'une pension de base à tous les travailleurs qui n'ont pas pu cotiser suffisamment pendant leur vie active. C'est précisément ce que recommande le Plan interna-

¹⁷ Pour une analyse plus approfondie de ces questions, voir l'ouvrage de Hedva Sarfati et Giuliano Bonoli (sous la direction de). 2002. *Mutations du marché du travail et protection sociale dans une perspective internationale*. Berne, Peter Lang.

tional d'action sur le vieillissement adopté par l'Assemblée mondiale sur le vieillissement tenue à Madrid. Un tel régime universel de retraite doit être conçu avec soin, qu'il soit intégré au régime général ou qu'il fonctionne de façon autonome. Dans tous les cas, il est essentiel que les pensions qu'il verse soient d'un montant suffisant pour que les bénéficiaires demeurent à l'abri de la pauvreté et puissent vivre décemment pendant de longues années.

La mise en place d'un système universel de protection sociale constitue sans aucun doute un aspect important de toute stratégie globale dans ce domaine, mais il faut savoir que ce type de mesures comporte certains inconvénients. On sait, par exemple, que les programmes sociaux en faveur des catégories défavorisées sont particulièrement sensibles aux restrictions budgétaires et à la réduction progressive du montant des prestations. Ceci peut entraîner une fracture profonde au sein de la société avec, d'un côté, les retraités qui dépendent des pensions publiques et, de l'autre, ceux qui disposent d'un plan d'épargne retraite privé. De ce point de vue, les programmes sociaux qui incluent les classes moyennes offrent une plus grande stabilité sur le long terme. Un des autres inconvénients de ce type de mesures en faveur des catégories les plus défavorisées est que les personnes qui souhaitent en bénéficier doivent habituellement se soumettre au contrôle de leurs ressources. Lorsque ce contrôle est trop strict et excessif, une grande partie d'entre elles tendent à renoncer à leurs droits, tandis que d'autres craignent d'être stigmatisées et redoutent la complexité des procédures administratives. C'est pourquoi, même lorsque de telles mesures sociales semblent parfaitement adaptées aux besoins des catégories sociales les plus défavorisées, on peut encore trouver des personnes qui vivent dans la pauvreté¹⁸.

¹⁸ Voir également Alicia Munnell. 2001. «Comptes individuels et sécurité sociale: la perspective américaine du débat», dans Xenia Scheil-Adlung (sous la direction de): *Construire la sécurité sociale: la privatisation en question*. Berne, Peter Lang, pp. 81-82.

4. Limiter les risques individuels dans la préparation de la retraite

Les inquiétudes liées au vieillissement de la population ont donné lieu à un vif débat public sur la viabilité financière des régimes publics de retraite et ont conduit les gouvernements de nombreux pays à entreprendre des réformes. La plupart des réformes mises en œuvre ces dernières années ont eu pour objectif d'accroître le choix et la responsabilité des individus en ce qui concerne la préparation de leur retraite¹⁹. Or les pouvoirs publics n'ont souvent pas mesuré les véritables conséquences de cette réorientation de leur politique en matière de retraite sur la sécurité du revenu des retraités.

Tous les systèmes de prévoyance vieillesse comportent un certain nombre de risques, que les différents régimes de retraite gèrent chacun à leur façon. Sur le plan individuel, toute personne soucieuse de sa situation financière à l'âge de la retraite doit tenir compte des trois catégories de risques suivantes:

- les risques liés au marché du travail;
- les risques inhérents aux placements financiers; et
- le risque lié à l'inflation.

Les risques liés au marché du travail englobent toutes les circonstances imprévisibles qui peuvent limiter le parcours professionnel d'un individu. Par exemple, les personnes qui ont exercé des emplois précaires, ont interrompu leur carrière à plusieurs reprises ou ont été carrément au chômage, auront du mal à disposer d'un revenu suffisant à l'âge de la retraite. D'autres facteurs peuvent également empêcher un individu d'accumuler le nombre d'années de cotisations nécessaire à l'obtention d'une pension au taux plein: une incapacité de travail, des problèmes de santé ou encore la nécessité de s'occuper d'enfants ou de parents âgés. Les risques liés au marché du travail peuvent donc réduire considérablement la capacité d'un individu à s'assurer un niveau de revenu suffisant pendant la retraite.

Les risques inhérents aux placements financiers concernent notamment la perte totale ou partielle d'un capital épargné ou investi, soit à cause d'un retournement des marchés, soit suite à la faillite d'un organisme gérant des plans d'épargne-retraite privés. Chacun sait que le rendement des placements boursiers est fortement aléatoire,

¹⁹ Voir notamment Monika Queisser. 2001. «Privatisation: vers davantage de choix individuels en matière de protection sociale», dans Xenia Scheil-Adlung (sous la direction de): *Construire la sécurité sociale: la privatisation en question*. Berne, Peter Lang, pp. 33-46.

même lorsque l'on opte pour une stratégie d'investissement relativement prudente²⁰. Grâce à des calculs modélisés basés sur la performance des marchés financiers au cours des dernières années, on a pu constater l'in vraisemblable fluctuation du rendement moyen des plans d'épargne-retraite privés. C'est ainsi que des personnes ayant pris leur retraite à une date donnée se sont retrouvées dans une situation financière très difficile, alors que d'autres, qui avaient épargné le même montant de capital et suivi la même stratégie d'investissement, percevaient des pensions confortables tout simplement parce qu'elles étaient parties en retraite à un moment plus favorable²¹. Nul ne peut prédire, bien sûr, comment les marchés financiers se comporteront dans les années à venir. Toutefois, compte tenu de l'impact des changements démographiques sur les marchés des actions, des problèmes liés à la gestion des grandes entreprises et de l'évolution des paramètres macro-économiques, il est très improbable que les marchés financiers offrent à l'avenir un rendement aussi exceptionnel qu'à la fin des années quatre-vingt dix.

L'inflation constitue une menace supplémentaire pour la sécurité du revenu des futurs retraités. Alors que les pensions versées par la plupart des régimes publics de retraite sont indexées sur les prix ou sur les salaires, dans le cadre des plans d'épargne-retraite privés, seul l'individu supporte le risque lié à l'inflation, puisque les rentes n'évoluent pas en fonction du taux d'inflation²². Des calculs modélisés relatifs au pouvoir d'achat des retraités aux Etats-Unis ont montré que celui-ci a considérablement diminué au cours des dix dernières années, même si l'inflation n'a pas été particulièrement forte dans ce pays au cours de cette période. Prenons l'exemple d'un salarié ayant souscrit un plan d'épargne-retraite en 1966: au moment de son départ en retraite, à l'âge de soixante-deux ans, la valeur réelle des annuités fixes qu'il perçoit correspond à 100 pour cent de ses gains antérieurs; par contre, quand il atteint l'âge de quatre-vingts ans, elle ne représente plus que 31 pour cent de ce montant et, lorsqu'il arrive à quatre-vingt-dix ans, à peine plus de 20 pour cent²³. La perte de valeur

²⁰ Gary T. Burtless. 2000. *Social security privatization and financial market risk: Lessons from U.S. financial history*, document de travail du Center on Social and Economic Dynamics. Washington, Brookings Institution. Voir aussi Max Alier et Dimitri Vittas. 2001. «Personal pension plans and stock market volatility», dans Robert Holzmann et Joseph Stiglitz (sous la direction de): *New ideas about old age security: Towards sustainable pension systems in the 21st century*. Washington, Banque mondiale, pp. 391-423. Pour une étude comparative portant sur la situation en Allemagne, au Japon et au Royaume-Uni au cours de la période 1935-1995, voir Lawrence Thompson. 1998. *Older and wiser: The economics of public pensions*. Aldershot, Avebury, pp. 135-141.

²¹ Burtless. 2000. *op. cit.*

²² Comme le taux d'inflation ne peut être anticipé avec suffisamment d'exactitude et qu'il n'affecte pas les individus de façon personnelle, il n'est pas possible de s'assurer efficacement contre ce risque. Voir Nicholas Barr. 2002. «La réforme des retraites: mythes, vérités et choix stratégiques», dans *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 55 (2), pp. 3-47.

²³ Burtless. 2000. *op. cit.*

d'une rente fixe peut être encore plus marquée dans un pays où le taux moyen d'inflation est encore plus élevé²⁴. On voit donc bien que, lorsque c'est l'individu qui supporte le risque lié à l'inflation, on a toutes les chances d'assister à une nette dégradation de la situation économique des personnes âgées, surtout si l'on tient compte de l'augmentation de l'espérance de vie. Autrement dit, plus les futurs retraités avanceront en âge, plus ils seront exposés à la pauvreté et à l'indigence, ce qui pourrait avoir des conséquences sociales très graves.

De plus, si les risques liés aux placements financiers et à l'inflation sont supportés uniquement par les individus, on aboutira certainement à de très grandes inégalités entre les retraités appartenant à différentes classes d'âge et on sera loin de pouvoir garantir la sécurité du revenu à toutes les personnes âgées. En ce qui concerne spécifiquement les risques liés aux placements financiers, ils ne sont acceptables que si le retraité en attend un revenu d'appoint, destiné à compléter une pension d'un montant suffisant, garantie par un régime de prévoyance plus sûr. En revanche, les placements effectués dans le but d'assurer le revenu principal du futur retraité sont à bannir, en raison de la volatilité et du caractère imprévisible des marchés financiers²⁵.

²⁴ Pour une analyse comparative sur l'incidence des taux d'inflation sur la valeur des pensions de retraite, voir Thompson. 1998. *op. cit.*, pp. 152-167.

²⁵ Munnell. 2001. *op.cit.*, pp. 63-82.

5. Secteur public et secteur privé: garantir les revenus des personnes âgées

Un des principaux arguments de ceux qui prônent le développement des plans d'épargne-retraite privés est que ceux-ci offrent un meilleur rendement que les régimes de retraite publics. Or, au-delà d'autres considérations, un tel argument ne tient pas compte du fait que le taux de rendement du capital investi ne représente qu'un des aspects de la qualité d'un régime de retraite. Il faut également prendre en compte la sécurité du revenu des personnes âgées. En effet, les individus ne cherchent pas seulement à maximiser le rendement de leurs placements, mais aussi à avoir la garantie qu'ils disposeront de ressources suffisantes pendant leur retraite. Entre rendement et sécurité, de nombreuses personnes tendent à accorder plus de valeur à cette dernière, notamment parmi les catégories à revenu faible et moyen.

De nombreuses études montrent à quel point les gens valorisent le niveau de sécurité qu'offrent les régimes d'assurance vieillesse de type collectif, justement parce qu'ils permettent de répartir les risques entre un plus grand nombre de personnes. D'ailleurs, dans de nombreux pays, la plupart des habitants aimeraient que l'assurance sociale joue un rôle plus important dans la sécurité du revenu des personnes âgées. Ainsi, selon une étude récente menée en France, en Allemagne, en Italie et en Espagne, l'opinion publique de ces pays est toujours aussi favorable au renforcement du rôle de l'Etat dans le maintien du revenu des personnes âgées²⁶. Même si les systèmes fondés sur le principe de la redistribution s'avèrent toujours pénalisants pour certains individus, la plupart des gens apprécient la sécurité qu'ils offrent, même lorsqu'ils paient un taux de cotisation élevé. Ce phénomène s'explique de deux façons. D'une part, une telle attitude, apparemment irrationnelle, peut signifier que les individus ne recherchent pas uniquement leur intérêt financier personnel, mais valorisent tout autant la cohésion sociale et la solidarité, ainsi que la sécurité de leur propre revenu. D'autre part, si les gens tiennent tellement aux régimes de retraite actuels, c'est peut-être parce que leur vie connaît des hauts et des bas et qu'ils ont un certain sentiment d'insécurité face à l'avenir. Par conséquent, un tel attachement aux régimes de retraite solidement établis et connus, qui impliquent un degré de risque limité par rapport aux plans d'épargne retraite individuels, doit être interprété comme une stratégie totalement rationnelle de minimisation des risques.

L'aspect le plus important de n'importe quel régime de retraite est qu'il puisse remplir pleinement sa fonction d'assurance sociale. Or le montant des prestations est plus

²⁶ Tito Boeri, Axel Börsch-Supan et Guido Tabellini. 2001. «Would you like to shrink the welfare state? A survey of European citizens», dans *Economic Policy* 16 (32), pp. 8-44.

stable et leur répartition plus équitable si les risques peuvent être partagés entre un plus grand nombre de personnes et garantis par les recettes fiscales de l'Etat²⁷. On sait maintenant que, de façon globale, la viabilité d'un régime de retraite n'est pas liée à son mode de financement. Autant les régimes reposant sur la répartition que ceux fondés sur la capitalisation doivent être financés par les recettes courantes de l'Etat; d'un point de vue macro-économique, il est impossible de «mettre de côté» des fonds destinés aux générations futures²⁸. Par ailleurs, en ce qui concerne la redistribution des ressources entre actifs et inactifs au sein de la société, l'assurance sociale a un rôle important à jouer, puisqu'elle assure une protection adéquate aux individus qui ont exercé des emplois précaires ou qui se sont arrêtés de travailler pour s'occuper de leur famille ou en raison d'un handicap ou d'une maladie.

Alors que, dans les régimes privés, ce sont les individus ou des classes d'âge spécifiques qui assument les risques liés aux placements financiers, au marché du travail et à l'évolution démographique, dans le cadre des régimes publics, ces risques sont partagés par de multiples classes d'âge, qui englobent cotisants et bénéficiaires, et sont garantis par les recettes et la capacité d'endettement de l'Etat. Ainsi, le partage des risques compense les incertitudes liées au montant des pensions et contribue à une plus grande égalité des revenus au sein de la population âgée²⁹.

²⁷ Nicholas Barr. 1998. *The economics of the welfare state*. New York, Oxford University Press; Barr. 2000. *op. cit.*; voir aussi Peter Orszag et Joseph Stiglitz. 2001. «Rethinking pension reform: Ten myths about social security systems», dans Robert Holzmann et Joseph Stiglitz (sous la direction de): *New ideas about old age security: Towards sustainable pension systems in the 21st century*, *op. cit.*, pp. 17-56.

²⁸ Thompson. 1998. *op. cit.*

²⁹ Burtless. 2000. *op. cit.*

6. Adapter le rôle de l'Etat dans une société vieillissante

Dans de nombreux pays, un des principaux objectifs de la réforme des retraites a été de réduire le rôle de l'Etat dans le maintien du revenu des personnes âgées. Or la privatisation des régimes de retraite ne signifie pas que les pouvoirs publics n'aient plus cette responsabilité. Pour bien comprendre les enjeux de ce débat, il faut notamment tenir compte des quatre points suivants:

1. Même lorsque la gestion et le financement des régimes de retraite ont été en partie transférés au secteur privé, les pouvoirs publics ont nécessairement un rôle important à jouer. Ils doivent notamment assurer la réglementation et le contrôle des caisses privées d'assurance vieillesse, afin qu'elles demeurent viables sur le plan financier. Or, pour mener à bien cette tâche, l'Etat doit mettre en oeuvre des moyens administratifs importants, qui impliquent un coût non négligeable pour les contribuables.
2. Dans de nombreux pays, la loi prévoit l'intervention de l'Etat ou des organismes publics compétents en cas de faillite d'un fonds de pension ou de la société qui le gère. Elle prévoit aussi que l'Etat doit garantir le montant des pensions si le fonds n'a pas atteint le niveau de performance escompté. Dans certains pays, ces mesures ont été prises pour protéger les retraités contre les aléas du marché et pour accroître la confiance du public à l'égard des régimes privés. Cependant, même dans les pays où de telles dispositions légales n'existent pas, le gouvernement peut se voir obligé, pour des raisons politiques, à renflouer un régime de retraite privé en faillite.
3. La plupart des gouvernements ont introduit des mesures d'incitation fiscale destinées à encourager ou à obliger les individus à épargner en vue de leur retraite. Or ces dégrèvements fiscaux représentent une part importante des dépenses publiques en termes de manque à gagner, même si celle-ci est beaucoup moins visible que les dépenses directes consacrées aux retraites. De plus, ils tendent à profiter davantage aux contribuables aisés qu'aux classes moyennes.
4. L'Etat intervient également à travers les programmes d'aide sociale pour subvenir aux besoins des retraités en situation précaire. Là encore, l'extrême volatilité du rendement des fonds de pension privés et la répartition inégale des risques qu'ils comportent, ont de lourdes conséquences sur les dépenses sociales de l'Etat. En effet, ce sont les organismes publics d'aide sociale qui, en dernier ressort, doivent assurer un revenu minimum aux personnes âgées en situation précaire.

Par conséquent, la réduction des dépenses publiques annoncée par les nombreux partisans de la privatisation des régimes de retraite est généralement bien inférieure à ce qui avait été prévu. Même si les études empiriques sur cette question sont encore

rares, il est évident que, au-delà du coût direct des pensions, l'Etat consacre aux régimes de retraite une part importante du budget public, notamment sous la forme d'un manque à gagner³⁰.

D'un côté, les gouvernements cherchent à attribuer à chacun plus de liberté et de responsabilité dans la préparation de sa retraite et, de l'autre, ils doivent faire en sorte que le comportement peu prévoyant des individus n'entraîne pas une charge financière excessive pour la société. En fait, le problème se pose non pas tant par rapport aux individus qui ne parviennent pas à épargner en vue de leur retraite, mais plutôt par rapport au degré de risque que ceux qui épargnent peuvent et doivent assumer dans le cadre de leur stratégie d'investissement. En effet, en cas de faillite, c'est l'Etat qui est responsable en dernier ressort.

³⁰ Voir notamment Gerard Hughes. 2000. The cost and distribution of tax expenditure on occupational pensions in Ireland, dans The Economic and Social Research Institute: *Economic Problems of Ireland in Europe, The Thirty-First Geary Lecture*, 2000. Dublin, ESRI, pp. 19-57.

7. Assurer l'égalité entre les sexes dans les régimes de retraite

Cela fait un certain temps déjà que la question de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes figure à l'ordre du jour des programmes de réforme des régimes de retraite par répartition liés aux revenus. En revanche, elle n'a pas encore été prise en considération dans le cadre des régimes de retraite par capitalisation³¹.

La plupart des régimes de retraite par capitalisation sont conçus comme des régimes à cotisations définies et ne tiennent pas compte des circonstances particulières liées à la maternité ou aux responsabilités familiales comme la prise en charge d'enfants ou de parents âgés dépendants. Or ce sont généralement les femmes qui assument ces responsabilités. De surcroît, les femmes ont moins de possibilités que les hommes de cotiser à un régime de retraite par capitalisation au cours de leur vie active, et donc de percevoir une pension complémentaire pendant leur retraite. Ceci est dû aux raisons suivantes: elles passent souvent de nombreuses années sans travailler; leurs salaires sont généralement inférieurs à ceux des hommes; et les droits qu'elles ont pu acquérir pendant leurs années d'activité sont répartis sur un grand nombre de régimes complémentaires d'entreprise. De plus, lorsqu'elles cotisent à un régime par capitalisation, le montant moyen des rentes qui leur sont versées est nettement inférieur à celui des hommes.

Dans le cas des régimes par répartition liés aux revenus, certains gouvernements ont décidé d'introduire un système de crédits destiné à prendre en compte les périodes d'inactivité dues à la prise en charge d'enfants, soit par le père soit par la mère, ainsi que le travail non professionnel fourni par des personnes chargées de prodiguer des soins de longue durée à un proche dépendant. Dans certains pays comme l'Allemagne, l'Etat finance les cotisations de retraite de ces personnes grâce aux fonds du régime d'assurance pour soins de longue durée.

Il faut également évoquer le problème de l'inégalité entre les sexes que l'on observe dans la détermination du montant des annuités et des taux de cotisation des régimes par capitalisation. En effet, nombre de fonds de pensions et de compagnies d'assurance effectuent ces calculs sur la base de tableaux de mortalité qui sont différents pour les femmes et pour les hommes. Comme les femmes ont une espérance de vie plus longue que celle des hommes, elles doivent donc payer plus de cotisations pour avoir droit à la même pension mensuelle que les hommes et elles perçoivent des annuités plus réduites que celles des hommes pour un même volume de capital inves-

³¹ On en trouve une exception remarquable dans Ginn, Street et Arber. 2001. *op. cit.*

ti. L'argument généralement invoqué pour justifier cette pratique est que les hommes et les femmes n'ont pas la même espérance de vie moyenne. Or cet argument n'a aucun fondement rationnel. En effet, on sait maintenant que l'espérance de vie d'un individu est liée à un grand nombre de facteurs, notamment son état de santé depuis la naissance, son degré d'exposition aux substances nocives, sa profession et son mode de vie. Le fait d'appartenir à l'un ou l'autre sexe ne constitue qu'un facteur parmi d'autres, certes le plus facile à observer. Il n'est pas pour autant justifié qu'on l'utilise comme facteur unique visant à discriminer entre différents groupes de citoyens. Pour rendre plus équitable le calcul des taux de cotisation et du montant des annuités des régimes par capitalisation, il conviendrait donc d'examiner de beaucoup plus près les éléments qui influent sur l'espérance de vie d'un individu. En effet, il est fort possible qu'une ouvrière d'usine ait une espérance de vie inférieure à celle d'un homme exerçant une fonction de cadre, de même qu'un homme qui ne fume pas peut très bien vivre plus longtemps qu'une femme qui fume. Autrement dit, le fait d'utiliser des tableaux de mortalité différents pour les hommes et pour les femmes ne constitue pas seulement une erreur sur le plan technique, mais aussi et avant tout une grave injustice. Dans certains pays, les pouvoirs publics ont déjà adopté des mesures visant à garantir l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans le domaine des retraites, mais, dans de nombreux autres, la pratique discriminatoire basée sur les tableaux de mortalité est toujours en vigueur³².

³² Thompson. 1998. *op. cit.*, p. 164.

8. **Garantir la viabilité des systèmes de couverture des soins de santé et des soins de longue durée**

Le vieillissement de la population devrait peser lourdement sur le financement des systèmes de couverture des soins de santé et des soins de longue durée, dans le secteur privé comme dans le secteur public. Il convient toutefois de prendre en compte une série d'éléments positifs, qui permettent de réfuter les scénarios catastrophes prévoyant l'effondrement de tous les systèmes de soins de santé³³. Il s'agit notamment des aspects suivants:

1. Il est désormais établi que c'est pendant les deux dernières années de leur vie que les individus ont le plus besoin des services de santé et des soins de longue durée, et ce pratiquement quel que soit leur âge³⁴. Or la plupart des projections relatives aux dépenses de santé sont basées sur la moyenne des dépenses courantes par classe d'âge. Elles ne reflètent donc pas vraiment le fait que, avec l'accroissement de la longévité, les individus tendent à vivre plus longtemps sans problèmes de santé. A partir de là, on peut très bien supposer que, au fur et à mesure du vieillissement de la population, les dépenses de santé augmenteront moins vite que ce que l'on redoutait jusque là.
2. On observe une tendance constante à l'amélioration de l'état de santé général de la population et à la diminution du nombre de personnes handicapées. Parallèlement à cela, la structure des soins de longue durée évolue, notamment parce que de plus en plus de malades bénéficient désormais de soins à domicile qui permettent d'éviter l'hospitalisation. Dans de nombreux pays, ces facteurs pourraient contribuer à atténuer la hausse des dépenses liées aux soins de santé et aux soins de longue durée³⁵. Par ailleurs, si l'on introduisait des régimes d'assurance sociale ou des services sociaux destinés spécifiquement aux soins de longue durée, ceux-ci offriraient l'avantage d'être organisés d'une façon plus rationnelle et rentable.

³³ Pour des projections récentes sur les dépenses liées aux soins de santé et aux soins de longue durée, voir Stéphane Jacobzone et Howard Oxley. 2002. «Ageing and health care costs», dans *Internationale Politik und Gesellschaft Online/International Politics and Society* 1/2002; Thai-Thanh Dang, Pablo Antolin et Howard Oxley. 2001. *Implications budgétaires du vieillissement: projections des dépenses liées à l'âge*, Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE. Paris, OCDE.

³⁴ OCDE. 1998. *Préserver la prospérité d'une société vieillissante*. Paris.

³⁵ Stéphane E. Jacobzone, Emmanuelle Cambois et Jean-Marie Robine. 2000. «La santé des personnes âgées dans les pays de l'OCDE s'améliore-t-elle assez vite pour compenser le vieillissement de la population?», dans *Revue économique de l'OCDE* no 30, vol. 2000/I, pp. 159-203.

3. De nombreux faits concourent à indiquer que les changements démographiques ont une incidence relativement modérée sur les dépenses de santé et que celles-ci augmentent principalement à la suite de l'introduction de nouvelles technologies et de la hausse du coût des produits pharmaceutiques et des équipements médicaux, ainsi qu'en raison de l'inefficacité des services de santé. Comme l'organisation des systèmes de soins de santé et leurs modes de financement sont étroitement liés aux coûts, il importe de les évaluer et, éventuellement, de les réformer si l'on souhaite garantir leur viabilité. Les expériences menées dans certains pays en matière de réforme des soins de santé, notamment celles concernant les systèmes de gestion coordonnée des soins, se sont avérées très positives et pourraient servir d'exemples pour d'autres pays³⁶.

A la lumière de tous ces éléments, les conséquences du vieillissement de la population sur les systèmes de soins de santé pourraient donc être moins graves que ce que l'on redoute souvent. Naturellement, pour garantir la viabilité économique et sociale de ces systèmes au cours des années à venir, il est indispensable de surveiller de près leur fonctionnement. Ces évaluations devront être réalisées selon une approche globale, c'est-à-dire en incluant à la fois le secteur privé et le secteur public, afin de déterminer quelle est la façon la plus équitable et la plus rentable de dispenser les soins de santé. Dans la plupart des pays, les pouvoirs publics disposent de nombreuses alternatives pour accroître l'efficacité des services de santé tout en préservant la qualité des soins, voire en l'améliorant. Ainsi, la mise en œuvre de réformes bien conçues, ayant pour objectif la viabilité à la fois économique et sociale des services de santé, peut contribuer à limiter les pressions démographiques sur les systèmes de soins de santé.

On pourrait également contribuer à accroître le bien-être des personnes âgées et obtenir ainsi une utilisation plus ciblée des ressources des systèmes de soins de santé et de soins de longue durée en améliorant les traitements des maladies liées à l'âge. En effet, la plupart des affections graves ou chroniques comme la maladie d'Alzheimer, d'autres formes de dégénérescence cérébrale ou encore les maladies cardiovasculaires, se déclarent au cours des dernières années de la vie. Si elles pouvaient être évitées ou du moins contenues ou retardées, ceci constituerait un progrès notable. A cet effet, il conviendrait d'investir davantage dans la recherche et le développement de nouvelles formes de traitement, ainsi que dans les moyens de prévention (promotion d'une alimentation saine et d'une activité physique et mentale régulière, ainsi que réduction de la consommation de tabac et d'alcool).

³⁶ Voir les articles dans Aviva Ron et Xenia Scheil-Adlung (sous la direction de). 2001. *Les innovations récentes en matière de politique de santé dans la sécurité sociale*. Berne, Peter Lang.

L'accès à des soins de santé et des services sociaux de qualité constitue non seulement un élément clé de la sécurité sociale, mais aussi la condition essentielle du maintien en activité des retraités³⁷. Or, dans de nombreux pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire, la majorité des personnes âgées n'ont accès à aucun service de santé. Même dans certains pays industrialisés, tous les citoyens ne bénéficient pas du même niveau de couverture médicale. C'est pourquoi, si l'on veut améliorer les conditions de vie des personnes âgées, il est indispensable d'élargir la couverture médicale de base à toutes les tranches d'âge de la population. Précisons d'ailleurs que le fait d'y inclure les enfants et les jeunes a des effets immédiats sur la santé de la population et permet de prévenir les maladies et les infirmités. A terme, ceci aura une influence bénéfique sur la santé des futurs retraités. Enfin, l'accès à des services de santé de qualité constitue une condition indispensable à la promotion de l'emploi et à l'amélioration générale de la productivité.

Une des autres questions à résoudre de façon urgente concerne l'amélioration des soins de longue durée prodigués aux personnes âgées de santé précaire. En effet, le vieillissement de la population entraîne inévitablement un accroissement des besoins en matière de soins de longue durée. Or, dans la plupart des pays, ce sont les familles qui assurent ces soins. Si l'on parvenait à coordonner de manière plus efficace les soins dispensés par les professionnels et ceux prodigués par les non professionnels, moins de personnes seraient hospitalisées, la qualité des soins augmenterait et leur coût diminuerait. Ainsi, de nombreuses personnes nécessitant des soins de longue durée pourraient rester chez elles et préserver leur indépendance plus longtemps. Une telle solution serait moins onéreuse et, dans bien des cas, mieux adaptée aux besoins et aux souhaits des malades eux-mêmes.

Le fait d'encourager les soins prodigués par des non professionnels ne signifie pas que les malades doivent se débrouiller seuls pour trouver qui puisse les soigner. Il importe avant tout d'évaluer soigneusement la nature des soins exigés et de déterminer si ce sont des professionnels, des non professionnels ou peut-être les deux ensemble qui sont le mieux à même de les dispenser. Les services sociaux ont un rôle très important à jouer dans ce domaine. La qualité des soins dispensés dans le cadre de la famille ne peut être garantie que si ceux-ci sont adaptés aux besoins du malade et aux compétences de celui ou celle qui le soigne. On peut épauler les personnes qui s'occupent d'un parent malade en coordonnant de façon intelligente soins professionnels et soins non professionnels et en leur offrant une formation, une aide concrète ou encore un soutien psychologique. Ceci permet d'améliorer la qualité des soins dispensés et d'apaiser les tensions entre le malade et celui ou celle qui le soigne.

³⁷ Walker. 2002. *op. cit.*, pp. 121-140.

En outre, il est capital d'améliorer la couverture sociale des personnes chargées de soigner un parent malade, qui sont généralement des femmes. En effet, pour pouvoir assumer cette responsabilité, ces personnes doivent souvent réduire leur temps de travail ou abandonner un emploi rémunéré. Il est donc essentiel de leur garantir un niveau adéquat de protection sociale, tant pour leurs besoins immédiats (notamment les soins de santé) que pour leurs besoins à long terme (leur retraite). Le fait qu'une personne s'occupe d'un parent malade ne doit pas la placer dans une situation d'insécurité ni l'exposer à un manque de ressources lorsque elle-même sera âgée.

9. Répondre aux défis du vieillissement dans les pays à revenu faible ou intermédiaire

Le vieillissement de la population est souvent perçu comme un problème propre aux pays à revenu élevé, qui comptent déjà une proportion relativement importante de personnes âgées. Au contraire, on pense généralement que les pays à revenu faible ou intermédiaire sont pour la plupart à l'abri de ce phénomène ou du moins ont de nombreuses années devant eux avant d'y être exposés. Pourtant, comme l'ont montré de nombreux rapports présentés à la Deuxième Assemblée mondiale sur le vieillissement, un grand nombre de ces pays vont devoir faire face à de fortes pressions socio-démographiques au cours des prochaines années. Tandis que, dans les pays de l'OCDE, le doublement du taux de dépendance de 7,5 à 15 pour cent s'est effectué sur une période de 150 à 200 ans, on prévoit que, dans certains pays à revenu faible et intermédiaire, il interviendra en moins de 50 ans. Un tel processus va mettre à rude épreuve la capacité d'adaptation des sociétés concernées, notamment dans les pays où le taux de fécondité est en forte baisse.

Qui plus est, un grand nombre de ces pays sont ravagés par des pandémies comme le SIDA ou d'autres maladies comme la malaria, ce qui réduit encore leur capacité à résoudre les problèmes liés au vieillissement. Dans certains pays où la population active a été littéralement décimée, la capacité de production du pays est en perte de vitesse et les pouvoirs publics ne savent plus que faire avec le nombre croissant d'enfants et de personnes âgées qui n'ont plus personne pour s'occuper d'eux.

Dans de nombreux pays à revenu faible ou intermédiaire, le système de sécurité sociale ne couvre qu'une minorité de la population, à savoir principalement les fonctionnaires et les travailleurs du secteur formel. Par contre, les travailleurs du secteur informel, la grande majorité de la population, n'ont souvent aucune protection sociale et, par conséquent, ils risquent de sombrer dans la misère s'ils ne peuvent plus travailler de façon temporaire ou définitive. C'est pourquoi, si l'on veut améliorer le sort de ces travailleurs, notamment sur le plan de la santé et des retraites, il faut d'abord leur donner l'accès aux systèmes publics de sécurité sociale. La mise en place d'un véritable filet de protection sociale représente un moyen efficace pour protéger les personnes les plus démunies contre le risque d'indigence.

Ceci dit, les pays à revenu faible ou intermédiaire disposent d'un atout important, à savoir la solidité des liens familiaux et communautaires et l'esprit de solidarité. Il s'agit là d'un aspect déterminant face au défi que représente le vieillissement de la population, et ce notamment dans les pays où la sécurité sociale n'est pas très développée. En effet, grâce aux réseaux d'entraide fonctionnant au sein des familles et des communautés, des transferts de ressources en espèces et en nature s'opèrent des actifs

vers les inactifs. Or, ces réseaux étant basés sur le principe de la solidarité, les transferts ne sont pas à sens unique, mais, dans la mesure du possible, ils sont réciproques. Les personnes âgées reçoivent de l'argent, des aliments et d'autres biens, tandis qu'elles jouent un rôle important dans la vie familiale et communautaire.

Toutefois, il ne faut pas surestimer la solidité des liens familiaux et communautaires. En effet, les réseaux d'entraide sont de plus en plus affaiblis par une série de facteurs: la mobilité géographique croissante, conséquence de l'urbanisation et des migrations, l'évolution de la famille, les maladies, les catastrophes naturelles, ainsi que le sous-emploi, la pauvreté et l'indigence. Il y a donc lieu de douter que les familles et les collectivités puissent continuer à prendre en charge tous les membres de la société et il est probable qu'une grande partie de la population sera désormais exclue de ces formes de soutien. Cela étant, les réseaux d'entraide familiale et communautaire ne sont pas censés remplacer les systèmes publics de sécurité sociale, mais plutôt les compléter dans le cadre d'une stratégie globale de protection sociale. Les mécanismes de soutien publics et privés peuvent se renforcer mutuellement. Les programmes publics peuvent intervenir en cas de situation grave, lorsqu'une famille ou une collectivité n'a plus les moyens de s'en sortir, ce qui a d'ailleurs pour effet de renforcer les réseaux d'entraide. Autrement dit, en adoptant une approche qui inclue à la fois programmes publics et moyens privés, on peut mettre en place un système de protection sociale qui tienne compte des besoins et des ressources de la population. L'approche idéale consiste à fournir des prestations et des services de sécurité sociale à ceux qui sont dans le besoin tout en prenant soin de ne pas démanteler les réseaux d'entraide existants. Par exemple, si l'Etat met sur pied un service public de garde d'enfants, il doit veiller à ne pas priver les personnes âgées du rôle qu'elles jouent dans la prise en charge des jeunes enfants, mais plutôt chercher à les intégrer à ce service³⁸. Il s'agit là d'une façon innovante de mettre en place un système de protection sociale dans un pays à revenu faible ou intermédiaire, qui est viable à la fois sur le plan économique et sur le plan social.

Le fait que l'on se pose des questions sur la viabilité des systèmes de retraite et d'assurance maladie des pays industrialisés ne devrait pas décourager la mise en place de tels systèmes dans les pays à revenu faible ou intermédiaire. Toutefois, ceux-ci ont tout intérêt à évaluer l'expérience des autres pays en tenant compte de leur situation socio-économique respective. Les gouvernements de certains de ces pays, de plus en plus conscients de la nécessité de mettre en place un système de sécurité so-

³⁸ Voir Nana Araba Apt. 2002. «Le vieillissement et le nouveau rôle de la famille et de la collectivité: une perspective africaine», dans *Revue internationale de sécurité sociale* 55 (1), pp. 43-53.

ciale viable pour parvenir à un véritable développement économique, ont justement pris des mesures dans ce sens au cours des dernières années³⁹.

³⁹ C'est notamment le cas dans de nombreux pays d'Asie du Sud-Est, voir Ian R. Gough. 2002. «La mondialisation et les régimes nationaux de protection sociale: le cas de l'Est asiatique», dans Sigg et Behrendt. 2002. *op. cit.*, pp. 47-66.

10. La protection sociale, élément clef pour promouvoir le vieillissement actif

Le phénomène du vieillissement démographique sera sans aucun doute un des facteurs clés qui influenceront sur la situation socioéconomique mondiale au cours des années à venir. Chaque société devra donc trouver une façon viable de s'adapter à ce processus. Comme l'ont montré de nombreux rapports présentés à la Deuxième Assemblée mondiale sur le vieillissement, le concept du vieillissement actif est de plus en plus présenté comme un modèle prometteur pour l'avenir. Cette notion, en vogue depuis quelque temps, reconnaît ce que les personnes âgées apportent à la société et encourage leur participation active dans tous les domaines⁴⁰. Selon l'Organisation mondiale de la Santé, le vieillissement actif se définit de la façon suivante:

Le vieillissement actif est le processus par lequel un individu optimise ses possibilités d'atteindre le bien-être physique, social et mental tout au long de sa vie, afin de vivre plus longtemps dans de bonnes conditions de santé, de rester productif et de préserver sa qualité de vie pendant la dernière partie de son existence⁴¹.

Un des éléments clés du vieillissement actif est l'emploi, mais au sens large du terme, c'est-à-dire y compris le travail non rémunéré, les actions communautaires, la participation à des associations et les activités de loisir. Le vieillissement actif est directement lié au bien-être physique et mental de l'individu, bien au-delà de son simple état de santé. Il est principalement axé sur l'intégration de l'individu à la société, mais vise également son autonomie, sa dignité et sa liberté. Il convient de souligner que ce concept du vieillissement actif ne s'applique pas seulement aux personnes âgées, mais qu'il concerne les individus de tout âge.

Dans les années à venir, les sociétés seront de plus en plus marquées par le facteur longévité. Dans ces «sociétés de longue vie», les individus alterneront entre travail rémunéré et travail bénévole tout au long de leur vie et, pendant leur vieillesse, ils seront plus actifs que les générations précédentes.

La sécurité sociale doit donc faire partie intégrante de toute stratégie en faveur du vieillissement actif, de façon à garantir un niveau de vie décent à ceux qui ne perçoivent aucun revenu en raison de leur âge avancé, d'un handicap, d'un mauvais état de santé ou d'autres contraintes. S'agissant des pensions de retraite, leur montant doit être suffisant et garanti pour que les personnes âgées puissent vivre leurs dernières

⁴⁰ Pour une vue d'ensemble sur le concept du vieillissement actif, voir Walker. 2002. *op. cit.*, pp. 121-140.

⁴¹ Organisation mondiale de la Santé. 2002. *Health and Ageing: A discussion paper*. Genève, p. 17.

années d'existence à l'abri de tout souci matériel. Ceci est une condition indispensable à leur maintien en activité, mais il est tout aussi important qu'elles soient intégrées socialement, qu'elles bénéficient des mêmes droits que les autres citoyens et qu'elles aient accès à des services de santé et à des soins de longue durée de qualité.

Ceci étant, une «société de longue vie» doit s'occuper tout autant des jeunes que des personnes âgées. Dans le contexte d'une population vieillissante, il est plus important que jamais d'offrir aux familles des conditions décentes pour élever et éduquer leurs enfants. Il s'agit notamment de leur assurer les moyens financiers qui leur permettent d'être à l'abri de la pauvreté, mais aussi d'accéder aux structures éducatives, aux soins de santé et aux services de garde d'enfants. Bien qu'il ne soit pas prouvé qu'une politique globale en faveur de la famille entraîne une hausse du taux de fécondité, il est évident que, sans une telle politique, le nombre de naissances ne pourra augmenter. D'autre part, face à la mondialisation de l'économie, les dépenses consacrées à l'éducation apparaissent de plus en plus comme un investissement décisif pour la compétitivité et la productivité futures du pays concerné.

Le principal défi à relever au cours des prochaines années consistera à mettre au point une stratégie d'ensemble face aux changements sociodémographiques. Une telle stratégie doit être basée sur une évaluation réaliste de la situation. Il ne faut ni prévoir des scénarios catastrophes, ni faire comme si de rien n'était. Le vieillissement de la population touche un grand nombre de domaines d'action politique, notamment le marché du travail, l'économie, l'éducation, la sécurité sociale et la santé. Or tous ces domaines sont généralement gérés par différents acteurs, qui relèvent de ministères différents et suivent une logique qui leur est propre. Par exemple, dans de nombreux pays, les employeurs profitent de la politique en faveur des départs en préretraite pour réduire leurs effectifs. Or les départs en retraite anticipée vont dans le sens contraire des politiques visant à maîtriser les dépenses liées aux pensions. Dans ce domaine, une stratégie d'ensemble doit donc tendre à surmonter un tel paradoxe et à promouvoir une approche efficace et cohérente au cours des prochaines années.

Les sociétés ont toujours fait preuve d'une remarquable capacité d'adaptation face aux changements et il n'y a aucune raison que ce ne soit pas le cas en ce qui concerne le vieillissement de la population. Un tel processus d'ajustement sera d'autant plus aisé qu'il reposera sur la promotion de l'emploi et de la productivité tout en tenant compte des besoins de toutes les catégories de la population. C'est seulement ainsi que l'on pourra garantir une société juste et équitable pour les individus de tous âges.

L'Association internationale de la sécurité sociale

L'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) est une organisation internationale qui regroupe dans les différents pays du monde des institutions et des organes administratifs chargés d'un ou de plusieurs aspects de la sécurité sociale. Il s'agit notamment de toutes les formes de protection sociale obligatoire, qui, selon la législation ou la pratique nationale, font partie intégrante du système de sécurité sociale de ces pays.

L'Association a pour objectif de promouvoir la coopération internationale pour la défense, la promotion et le développement de la sécurité sociale dans le monde entier. Elle a été fondée en 1927, en étroite collaboration avec le Bureau international du Travail (BIT). L'AISS compte plus de 360 organisations membres dans plus de 140 pays.

Un grand nombre des activités de l'AISS abordent, directement ou indirectement, la question du vieillissement démographique. Il s'agit notamment de:

- ses conférences, réunions et séminaires internationaux, en particulier l'Assemblée générale de l'AISS, qui constitue le principal lieu de réflexion sur la protection sociale à travers le monde;
- ses activités de recherche, en particulier ses projets de recherche comparative et prospective à l'échelon international, destinés à améliorer la qualité des systèmes de sécurité sociale et à répondre aux problèmes auxquels ils sont confrontés. La solide base de connaissances que fournissent ces activités est fort utile pour la formulation des politiques sociales et leur orientation à long terme;
- ses activités régionales, qui jouent un rôle important pour l'identification des besoins spécifiques des organisations membres de l'AISS dans les différentes régions, et ce en vue de développer les moyens d'action appropriés et de promouvoir le soutien technique nécessaire à la satisfaction de ces besoins; et
- ses services d'information et de documentation, notamment la base de données «Sécurité sociale dans le monde» et le Centre de documentation de l'AISS, qui offre une grande variété de publications et de documents sur les divers aspects de la sécurité sociale dans les différents pays, en particulier sur les retraites et les soins de santé.

Pour plus d'informations, veuillez consulter le site Internet de l'AISS à:

www.issa.int