

Quelles réponses face au vieillissement démographique ?

Il existe plusieurs manières de faire face au vieillissement démographique. Il n'y a pas une solution alternative crédible, néolibérale, qui impliquerait de réduire les allocations de retraite et l'accès aux services. Combiner des perspectives diverses, économiques et sociales, permet de penser différents paquets de mesures. Accepter l'existence d'une pression irrésistible et une nécessaire convergence des politiques dans les différents pays tend à dicréditer le rôle du politique. Or il a son mot à dire. Les succès remportés par les pays nordiques et relevés dans les comparaisons internationales ne dépendent pas tant de la façon dont ces pays ont conçu leur système de pension et de sécurité sociale en général. Ils dépendent surtout de facteurs culturels et des processus et institutions qui obligent littéralement les différents acteurs à travailler ensemble, de sorte que et les objectifs économiques et les objectifs sociaux sont pris en considération.

Mikko Kautto

Mikko Kautto est directeur de la Welfare Division du National Research and Development Center for Welfare and Health (Stakes — Finlande).

Une des questions importantes dans les débats sur la réforme de l'État providence est de savoir s'il existe un seul modèle alternatif possible, comme le « modèle nordique » — si tant est qu'on puisse en définir un —, ou s'il en existe plusieurs. Pour ma part, je pense qu'il existe de multiples alternatives, combinant des perspectives sociales et économiques.

Dans les débats publics, on entend souvent dire qu'il existe « une seule solution alternative » devant des pressions irré-

sistibles qui touchent de la même façon l'ensemble des pays. Parmi celles-ci, on cite la globalisation, une révolution démographique lente et silencieuse, les problèmes d'emploi, les changements technologiques, les nouveaux besoins et nouvelles demandes, l'intégration européenne et l'influence de l'Union européenne. Ces forces irrésistibles mineraient les pouvoirs du politique et rendraient une convergence des politiques économiques inévitable.

Cependant, les contextes de réforme dans les différents pays sont très variables, tant du point de vue de la croissance économique, des scénarios et des stratégies que de l'idéologie, des institutions et de la culture, ou encore du rôle de l'État et des agendas de réforme. C'est pourquoi la réforme de l'État-providence dépend de défis spécifiques dans un contexte spécifique, de la façon dont ces défis sont interprétés, mais aussi des arrangements institutionnels qui déterminent le cadre de la réforme et en limitent la portée. Il en ressort que plus d'une alternative est possible : la question est bel et bien politique.

VIEILLISSEMENT DÉMOGRAPHIQUE

La « vieille Europe » est le seul continent où le nombre d'habitants est en déclin : l'Organisation des Nations unies prévoient une baisse de 95 millions d'habitants d'ici à 2050, si les tendances actuelles se confirment. Une telle évolution démographique menace grandement les chances de l'Europe de devenir une économie dynamique et prospère. Une analyse plus précise des différents pays européens révèle cependant des tendances diverses : le déclin sera particulièrement marqué en Allemagne et en Italie, en raison du recul des naissances et des schémas de migration. Lorsque l'on regarde la population en âge de travailler, les perspectives d'ici à 2020 sont encore une fois contrastées dans les différents pays européens : pour l'Italie, la Finlande, l'Allemagne et l'Espagne, notamment, la baisse est très marquée.

Par ailleurs, cette baisse de natalité s'accompagne d'une élévation de l'espérance

de vie. Le nombre de personnes âgées va donc fortement augmenter dans les prochaines années, particulièrement en Irlande, aux Pays-Bas et en Finlande.

Les projections pour 2020 du ratio de dépendance démographique rapporte la population en âge d'être à la retraite à la population d'âge actif. Il est très élevé en Europe, ce qui reflète la tendance au vieillissement rapide de nos populations dans les quinze prochaines années.

Plus que le nombre de personnes âgées, il importe d'analyser la part des différents groupes d'âge dans les générations de l'État social (« *welfare generations*¹ »). Nous proposons de diviser l'ensemble des personnes âgées en deux groupes car, selon les gérontologues, il n'est plus homogène. On dénombre alors cinq générations de l'État social :

- 0-6 : la très jeune génération, qui n'est pas encore scolarisée ;
- 7-18 : la génération en période de scolarisation ;
- 19-62 : la génération en âge de travailler ;
- 63-79 : le « troisième âge », à savoir une génération très éduquée, disposant d'un bon revenu, en bonne santé, active ;
- 80-... : les plus de quatre-vingts ans.

En Finlande, plus particulièrement, le nombre de personnes en âge de travailler a déjà commencé à décliner. Depuis 2004, il y a plus de personnes qui quittent le marché du travail que de personnes qui y entrent. La part des générations du « troisième âge » et des plus de quatre-vingts ans est en constante progression dans les projections pour 2030. D'un point de vue

¹ Les Anglo-Saxons parlent de la *welfare generation*, soit la génération de l'État social. Ainsi, chaque personne peut se situer dans le système de protection sociale. Les jeunes bénéficient d'une solidarité publique venant des autres générations, leur permettant de se former. Les retraités bénéficient également d'une solidarité publique intergénérationnelle, qui les libère de l'obligation de travailler, par la perception d'une rente.

régional, on constate que les pyramides des âges dans la plupart des municipalités sont inversées: les personnes en âge d'être fertiles délaissent ces zones pour migrer vers les grandes villes. Les projections indiquent, ici aussi, une situation qui va en s'aggravant.

AFFINER LE REGARD

Les conséquences du vieillissement démographique généralement mises en exergue sont diverses. La baisse de la population en âge de travailler entraînera probablement une baisse du niveau d'emploi, tandis que le vieillissement de la main-d'œuvre affectera la productivité. Ces deux effets auront, selon les projections, un impact négatif sur la croissance économique. Les pays européens devront également faire face à une augmentation du coût des pensions, qui, couplée à la baisse de croissance, viendra grever dangereusement les finances publiques. À cela s'ajoute la menace qui pèse sur le développement régional, car dans de nombreuses zones, les personnes en âge de travailler migrent vers les grands centres urbains, ne laissant derrière eux que les personnes âgées de la communauté. Tous ces éléments mettent en péril la capacité des États à fournir les services propres à l'État social.

Devant ces sombres perspectives, les mots « crise », « menace » dominent actuellement le débat public et scientifique. Ainsi, la Banque mondiale parle de « la crise du troisième âge », le FMI prédit que la puissance économique des pays développés va nécessairement décliner, l'Union européenne parle du vieillisse-

ment comme d'une menace... Pensions explosives, scénarios de crise, déficits... Tous ces qualificatifs incitent à percevoir les personnes âgées comme une « charge », un « fardeau ».

Face à cela, les recettes habituellement avancées sont bien connues: travailler plus et plus longtemps, réduire les coûts (en diminuant les pensions, d'autres dépenses de transfert, l'offre de services sociaux...), améliorer l'efficacité et la productivité... Pourtant, alors que le problème est identifié, que les solutions suggérées sont connues et ont déjà été appliquées, il ne semble pas y avoir d'amélioration visible. Pourquoi?

La façon dont le problème est posé comporte, nous semble-t-il, plusieurs failles. Tout d'abord, les débats sur le vieillissement démographique sont dominés par les économistes, et ils sont les seuls à être écoutés. Or, ceux-ci analysent la question d'un point de vue « macro », sans tenir compte des situations individuelles, des aspirations et souhaits des gens. Ensuite, à force de stigmatiser les personnes âgées comme un fardeau que d'autres vont devoir supporter, l'on en vient à créer un conflit de générations, même involontairement. Enfin, les solutions proposées reviennent à diminuer les pensions et l'accès aux services pour les personnes âgées, à exiger davantage de travail pour les autres, et à augmenter les taxes et contributions des plus jeunes générations.

Au lieu de se focaliser sur les défis et menaces engendrés par le vieillissement de population, il faut changer d'optique

en soulignant aussi les opportunités que ce phénomène démographique induit. Changer de perspective comporte plusieurs implications. Il s'agit tout d'abord de considérer les personnes âgées comme une ressource et non plus comme un fardeau. Il est également nécessaire d'enrichir le débat sur les conséquences du vieillissement démographique, en donnant la parole à des chercheurs en sciences sociales, à des gérontologues et pas seulement aux économistes, et en incluant de la sorte les points de vue et souhaits des différents groupes d'âge dans la population, dans une perspective plus « micro ». Enfin, les conséquences du vieillissement doivent être envisagées non seulement dans une perspective de soutenabilité économique, mais aussi de soutenabilité sociale.

LE VIEILLISSEMENT : RESSOURCE PLUTÔT QUE FARDEAU

Le vieillissement démographique peut aussi être vu sous l'angle des opportunités qu'il produit, mais cela est rarement souligné dans les débats publics. Il est vrai que l'on trouve peu de littérature sur cet aspect de la question. Peut-être est-il aussi politiquement plus facile de faire accepter des réformes en brandissant un scénario de crise.

Les opportunités sont pourtant nombreuses. D'abord, la baisse de natalité entraînera des économies dans les secteurs de la petite enfance et de l'éducation et permettra de rationaliser les institutions éducatives. Ensuite, la baisse de la population active ne peut qu'entraîner une baisse du niveau de chômage. Elle

permettra également une réduction des disparités régionales dans les taux d'emploi et de chômage, comme c'est le cas en Finlande, en raison de probables migrations internes. On estime, en effet, que le plein-emploi sera atteint dans les grandes villes en Finlande dès 2050. Par ailleurs, les personnes âgées peuvent aussi être considérées comme des ressources dans nos sociétés : en meilleure forme physique que les personnes âgées d'autrefois, leur vie professionnelle sera plus longue et elles aspireront probablement à continuer à travailler, au moins partiellement, durant la retraite. Et enfin, elles seront non seulement consommatrices par excellence, dans l'industrie des services notamment, mais aussi des citoyens actifs prenant part au débat et à l'action dans les communautés locales, s'occupant de leurs petits-enfants, tout en partageant leur expérience, leurs valeurs avec les générations plus jeunes.

En résumé, soit le vieillissement est perçu comme une force irrésistible qui impose une pression irrésistible sur nos systèmes publics, nous obligeant à des réformes mandatées. Soit l'analyse de la situation et de ses conséquences tient compte tant de la perspective économique que de la perspective sociale, en soulignant les problèmes liés à cette évolution comme les opportunités qu'elle produit. Dans ce dernier cas, comme le montre l'exemple de la Finlande, l'approche est très différente en termes de politiques et de réformes.

L'AGENDA DES POLITIQUES EN FINLANDE

En 2004, un rapport sur la façon dont le vieillissement de la population est perçu en Finlande, sur ses conséquences à long terme et sur la façon dont le pays y a été préparé a été soumis au Parlement. Il inclut une liste de politiques combinant des aspects économiques et sociaux pour engager des réformes aussi bien dans le domaine économique que dans le domaine social, de la culture et de la santé. L'idée est de faire face au défi du vieillissement en abordant de façon équilibrée les questions économiques et sociales, ce qui est une caractéristique des pays nordiques parce qu'inscrit de façon forte dans leurs institutions.

À l'agenda pour faire face au vieillissement démographique se trouvent notamment les mesures suivantes :

1. Introduire une « politique de natalité moderne ». Celle-ci vise à permettre aux gens d'avoir le nombre d'enfants qu'ils souhaitent tout en travaillant. Elle envisage également d'ouvrir la Finlande à l'immigration par une politique d'immigration économique active.
2. Améliorer l'état de santé et les capacités fonctionnelles des personnes âgées. Il s'agit de mettre sur pied des structures de soutien qui incitent les personnes âgées à faire appel aux services sociaux et médicaux des autorités locales. Cela implique des investissements dans le secteur de la santé.
3. Investir dans le secteur de l'enfance et de la jeunesse. L'éducation a notamment pour effet d'améliorer les capacités de la main-d'œuvre.
4. Assurer la croissance économique par une stratégie double, en visant l'augmentation du nombre d'emplois *et* de la productivité. L'investissement en recherche et développement est primordial dans un contexte où la croissance économique ne peut plus être soutenue par une augmentation de la main-d'œuvre.
5. Réformer la sécurité sociale. Le but, ici, est de permettre des arrangements plus flexibles de sorte que sécurité sociale et travail puissent être conciliés. En Finlande, soit une personne travaille, soit elle ne travaille pas. L'idée est notamment d'améliorer le marché du travail pour les travailleurs non qualifiés en leur permettant de concilier des allocations sociales et une forme de travail.
6. Utiliser les ressources apportées par les personnes âgées et profiter des chances que suscite le vieillissement démographique. Il s'agit de reconsidérer les schémas d'impôts sur le revenu des personnes âgées, de réfléchir à la façon de les impliquer dans les affaires locales... ■