

CHAPITRE I

Impacts des évolutions démographiques sur les systèmes de sécurité sociale

par F.-X. KAUFMANN et L. LEISERING

Le but de cette contribution est de

1. souligner l'interdépendance fondamentale entre le développement des politiques démographique et sociale en termes théoriques ;
2. d'effectuer une synthèse des changements démographiques récents et de leur impact sur les besoins futurs en matière de sécurité sociale ;
3. d'esquisser les choix et les problèmes que la définition des politiques rencontre en essayant de répondre aux défis démographiques et de montrer comment ces défis varient en fonction du contexte institutionnel du système de sécurité sociale dans chaque pays.

1. L'interdépendance entre le développement de la population et la politique sociale

1.1. Changements démographiques et changements économiques

Assez récemment, les jugements sur la croissance de la population deviennent plus mitigés en raison de la prise en compte des dommages croissants sur l'environnement naturel de l'homme. Certains se félicitent même du déclin prévisible des populations dans la plupart des pays européens. D'un point de vue économique, ils soutiennent qu'avec les niveaux technologique et économiques atteints, une population décroissante obtient un revenu par tête supérieur à celui d'une population croissante (cf. Wander 1971). Cependant, cette vision est contestée. Il y a de bonnes raisons de croire que le progrès technologique et la croissance économique dépendent d'un apport suffisant de sang neuf dans la force du travail, et que la demande de certains biens et donc les investissements qui en découlent dépendent aussi du développement de la population (Kaufmann 1975). Le débat n'est pas clos (cf.

Birg/Wingen/Zimmerman 1984) mais on peut néanmoins avancer que les points suivants sont généralement acceptés :

- dans les économies avancées, le nombre des travailleurs rémunérés est positivement corrélé au niveau du revenu national ;
- l'impact des changements de la population sur le développement économique est secondaire par rapport aux autres déterminants, au moins dans le court et moyen terme ;
- la tendance démographique (plus que la taille absolue) de la population est cruciale pour le développement économique, c'est-à-dire son accroissement ou sa diminution et les changements concomitants dans la structure par âge ;
- l'évolution démographique est particulièrement significative en ce qui concerne la distribution du revenu national. Puisque l'ensemble de la population doit vivre à un moment donné sur base d'un revenu national donné alors qu'une portion d'entre elle seulement participe directement à la production, une certaine part de revenu national doit être consacrée aux « membres non-productifs » de la population.

En ce qui concerne la distribution du revenu national, l'analyse suivante se limite aux services publics destinés aux personnes qui n'ont pas de revenu du travail et, plus particulièrement, aux prestations pour les personnes âgées et pour la santé.

1.2. La création politique des groupes d'âge comme catégories sociales

Les changements démographiques sont significatifs pour l'équilibre financier des systèmes de sécurité sociale parce que l'âge et la participation au travail rémunéré sont inter-reliés.

Dans nos sociétés industrielles, le travail rémunéré est concentré sur les tranches d'âge allant de 20 à 60 ans ; en-dessous de 15 ans et au-dessus de 68 ans, il est virtuellement absent (cf. Leisering 1984 : 424 pour les données concernant le cas allemand, 1961-1982). Cela est dû essentiellement aux législations de bien-être social et à l'extension de leur couverture à toutes les catégories de la population.

En particulier, l'interdiction du travail des enfants ainsi que l'introduction de l'enseignement obligatoire ont exclu les enfants et les jeunes de la force de travail. L'expansion de l'enseignement supérieur ces deux dernières décades a encore réduit la proportion de jeunes sur le marché du travail (pour les données voir *ibid.* 424, 430). Au même moment, tous les pays ont établi, dans le cadre de leur système de sécurité sociale un âge plus ou moins fixe pour la retraite. Pour les hommes, il s'agit généralement de 65 ans ; pour les femmes, un peu plus tôt. Ici aussi, on peut observer une tendance à la baisse de l'âge de la retraite.

Selon le système mis en place par Bismarck en 1889, l'assurance vieillesse prenait cours à partir de 70 ans. Aujourd'hui, les systèmes de retraite anticipée du fait de l'invalidité — en plus de l'âge ordinaire de la retraite — sont chose courante. En R.F.A. en moyenne, les hommes quittent leur emploi vers 61 ans et les femmes vers 59 ans.

Les systèmes modernes de sécurité sociale ont émergé dans le contexte de l'État-nation pour en assurer l'intégration et la stabilité par le biais d'une protection contre les risques majeurs de l'existence, risques reconnus comme tels par la société. De manière générale, on ne reconnaît pas que, dans ce processus, de nouvelles différences sociales ont émergé. C'est ainsi que les systèmes de sécurité sociale ont créé des classes de membres « non-productifs » et des nouvelles frontières entre les âges.

Comme le montrent de récentes études d'histoire sociale, c'est ainsi que l'enfance et la vieillesse sont devenues des phénomènes distincts de l'état adulte. C'est là un des succès majeurs de l'État providence : par la réglementation légale des conditions de travail, la discipline des travailleurs rémunérés fut renforcée et, dans le même temps, les groupes moins productifs furent exclus du marché du travail. La mise en place d'une telle séparation servait à la fois les intérêts des employeurs — souhaitant une force de travail hautement productive — et ceux des employés — bénéficiant de la raréfaction de l'offre de travail.

L'intérêt de la population dans son ensemble est aussi saisi en raison de l'accroissement de la productivité du travail. De la sorte, un nombre décroissant de travailleurs rémunérés peut créer une production sociale croissante. Il n'est donc pas étonnant que la division stricte entre productifs et non-productifs est devenue ainsi une structure de base de nos sociétés modernes : elle est considérée comme donnée et n'est pas analysée dans ses répercussions. Par conséquent, on oublie le caractère politique de l'organisation du travail rémunéré, c'est-à-dire le fait que l'institution « économique » du marché moderne du travail résulte du fonctionnement du système politique.

L'implication la plus importante de notre analyse de l'impact spécifique de la législation sociale est la suivante ; le fonctionnement des systèmes de sécurité sociale devient sensible aux changements démographiques.

Dans la mesure où, virtuellement, l'ensemble de la population peut à présent bénéficier de services sociaux, des changements dans la dimension de chaque groupe d'âge vont affecter la demande de ces services.

En ce qui concerne le financement des prestations publiques, cette relation est moins directe, variant en fonction des

réglementations spécifiques concernées. Ce sont les relations que nous abordons dans ce qui suit.

1.3. Répercussion des prestations de sécurité sociale sur le développement des populations

Bien qu'il soit difficile de prouver que les prestations sociales ont des effets spécifiques sur les variables démographiques, il y a fort à penser qu'il existe non seulement des répercussions des changements démographiques sur les budgets sociaux mais aussi, à l'inverse, que l'existence de prestations sociales influe sur l'évolution de la population.

Cela s'applique particulièrement à l'évolution de la mortalité. Dans la plupart des pays européens, l'espérance de vie de la population est passée en un siècle de 40 à 70 ans environ.

Ce phénomène résulte principalement du développement des services de santé et de l'amélioration des conditions de vie tant pour les plus jeunes enfants que pour les personnes âgées.

Contrairement à une opinion largement répandue, le déclin de la mortalité comme tel n'a pas entraîné le vieillissement de la population européenne. En effet, le déclin de la mortalité a touché tous les âges. Cependant, globalement, il tend à accroître les groupes « non-productifs ». La mortalité étant la plus forte chez les personnes âgées et les jeunes enfants, où la lutte contre celle-ci a eu le plus d'effets en termes de vies sauvées.

Dans les conditions démographiques actuelles, la relation entre la politique sociale et le développement de la fertilité ressort clairement.

Depuis 15 ans, le taux de natalité de la plupart des pays européens n'atteint plus le niveau de reproduction de la population. Ce phénomène reflète les changements en cours dans les modes de vie familiale.

Premièrement, les générations actuelles hésitent à se marier préférant des formes libres de cohabitation, sans enfant, ce du moins en dehors de la Scandinavie.

Deuxièmement, le nombre de couples mariés avec de nombreux enfants est en forte diminution, un ou deux enfants par famille constitue une situation fort répandue à présent.

Troisièmement, la stabilité du mariage diminue comme l'atteste l'accroissement du taux des divorces.

Ces évolutions ne sont pas uniformes dans tous les pays européens. Elles sont les plus marquées en R.F.A. De nombreuses spéculations et quelques recherches empiriques ont tenté d'approcher les causes de ces évolutions dans ce qu'on a appelé les « comportements génératifs ».

Les résultats divergent largement et dépendent des approches théoriques choisies (cf. pour un résumé Kaufmann et ass. 1984, chapitre 2 ; Schmid 1985). Cette diversité même suggère que le phénomène est extrêmement complexe et que la chute des taux de natalité procède de l'interaction de nombreuses variables. Pour cette raison, il est difficile d'établir l'efficacité de mesures de politique sociale dans des cas spécifiques (cf. Kaufmann et al. 1980). Cependant, on peut supposer qu'il existe une relation entre l'importance des mesures de soutien aux familles par le biais de prestations publiques et l'inclination au mariage et à l'éducation de plusieurs enfants.

Ceci résulte, d'abord, des revenus de la famille. En effet, le système de salaires du marché du travail ne tient aucun compte du coût de la subsistance et de l'éducation des enfants. Dès lors, plus un couple a d'enfants, plus il subit de désavantages économiques. Cette perte s'aggrave encore si l'un des deux membres du couple (et le plus souvent la femme) abandonne son travail suite à la naissance d'un enfant. Cependant ces coûts directs, généralement partiellement compensés dans la plupart des pays européens par les allocations familiales, ne sont pas les seuls. Le problème du logement d'une famille nombreuse, l'existence d'institutions publiques de soins et de garde et, « last but not least », la mesure dans laquelle l'éducation des enfants affecte le droit aux avantages sociaux, constituent autant de questions d'importance.

Plus les femmes gagnent de l'argent en travaillant, par rapport à leur rôle exclusif de mère et d'épouse, moins les gens auront envie de se marier et d'avoir une famille dont l'entretien nécessite de réduire totalement ou partiellement l'emploi de l'un ou des deux membres du couple.

La forme du système de sécurité sociale conditionne donc fortement l'appréciation de ces avantages et de ces inconvénients.

Ces quelques remarques sur les relations existantes entre l'évolution démographique et les systèmes de sécurité sociale suffisent à montrer leur interdépendance fondamentale : d'un côté, la demande de prestations sociales est influencée par l'évolution de la population, de l'autre, le développement et la structure des systèmes de sécurité sociale ont des répercussions sur les changements démographiques. Cependant, cette interdépendance n'est pas univoque du fait de la multitude de facteurs socio-économiques concernés. On ne peut concevoir cette relation en termes de causalité au sens strict. Seule une analyse partielle — excluant les autres déterminants — permet d'approcher la relation mutuelle liant protection sociale publique et démographie. Mais il serait erroné de mettre en question l'impact de ces forces.

A court et moyen terme, d'autres variables évoluant plus rapidement prévalent certainement et éclipsent les effets démogra-

phiques. Néanmoins à long terme, nous devons faire face à l'influence considérable des évolutions démographiques sur la vie économique et sociale. Agissant lentement, les forces démographiques sont des facteurs d'évolution sociale importants mais souvent sous-estimés.

2. L'impact des évolutions démographiques sur la demande de prestations sociales

2.1. Évolution démographique

L'accroissement des personnes âgées dans la population totale est une tendance séculaire de nos sociétés occidentales industrialisées. En Allemagne, par exemple, les personnes âgées (60 ans et plus) atteignaient 7 % de la population en 1910. Septante ans plus tard, elles constituent déjà environ un cinquième de la population.

La transformation des structures de fertilité et de mortalité au cours de la modernisation des sociétés occidentales n'a pas abouti — comme le laisserait supposer le concept de « transition démographique » — à un nouvel équilibre dans la structure des âges et de la taille de la population.

Le déclin dramatique de la fertilité depuis 1974 provoque une nouvelle secousse dans les processus démographiques dont les effets peuvent aller loin : ses conséquences entraînent des problèmes qui ne peuvent même pas être résolus par un retour (combien imaginaire !) aux comportements générationnels antérieurs.

En Allemagne, en Hollande, au Luxembourg et au Danemark, le taux net de reproduction de la population est tombé en dessous de 0,8 dans les années 1980. L'Allemagne se trouve d'ailleurs au niveau le plus bas avec un taux de 0,68 en 1980 (Eurostat 1983 : 76,88 F). Bien que cela reste secondaire, le déclin de mortalité aggrave encore ce phénomène. (De récentes projections pour l'Allemagne font apparaître une nouvelle baisse de 10 % de la mortalité de 1985 à 2003 — Statistisches Bundesamt 1985 : 16).

Les conséquences à long terme d'un tel mouvement sont bien connues : la proportion de personnes âgées dans la population va croître après 1990 pour atteindre un maximum autour de 2030. Le nombre absolu de personnes âgées (qui est relativement connu maintenant à l'inverse du nombre de jeunes qui dépend fortement des hypothèses faites sur les mariages et la fertilité) croîtra légèrement. Avec le déclin marqué du nombre des personnes d'âge moyen (20 à 60 ans), le taux de dépendance vieillesse augmentera aussi considérablement.

La chute parallèle de la proportion de jeunes dans la population (20 ans et moins) ne compense pas le vieillissement : dès lors, le taux global de dépendance croîtra de manière semblable (voir graphique n° 1 pour le cas allemand ; pour les données concernant les autres pays de la Communauté Européenne, montrant les mêmes tendances à l'exception de l'Irlande : voir Kaufmann/Leisering 1984 : 391 F).

Il s'ensuit que les groupes économiquement actifs de la population auront à fournir de plus en plus de ressources pour les groupes non-actifs. Selon des projections allemandes, 100 personnes actives devront supporter 68 personnes âgées en 2030 contre 38 en 1985 (Bundesminister des Innern 1984 : 137). Aujourd'hui, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont les proportions les plus élevées de personnes âgées dans leur population.

Ajoutons encore qu'il existe d'autres tendances pouvant influencer sur la politique sociale comme l'accroissement relatif des personnes très âgées ou les changements dans la structure des sexes de la population. Néanmoins, le vieillissement constitue le phénomène le plus marquant.

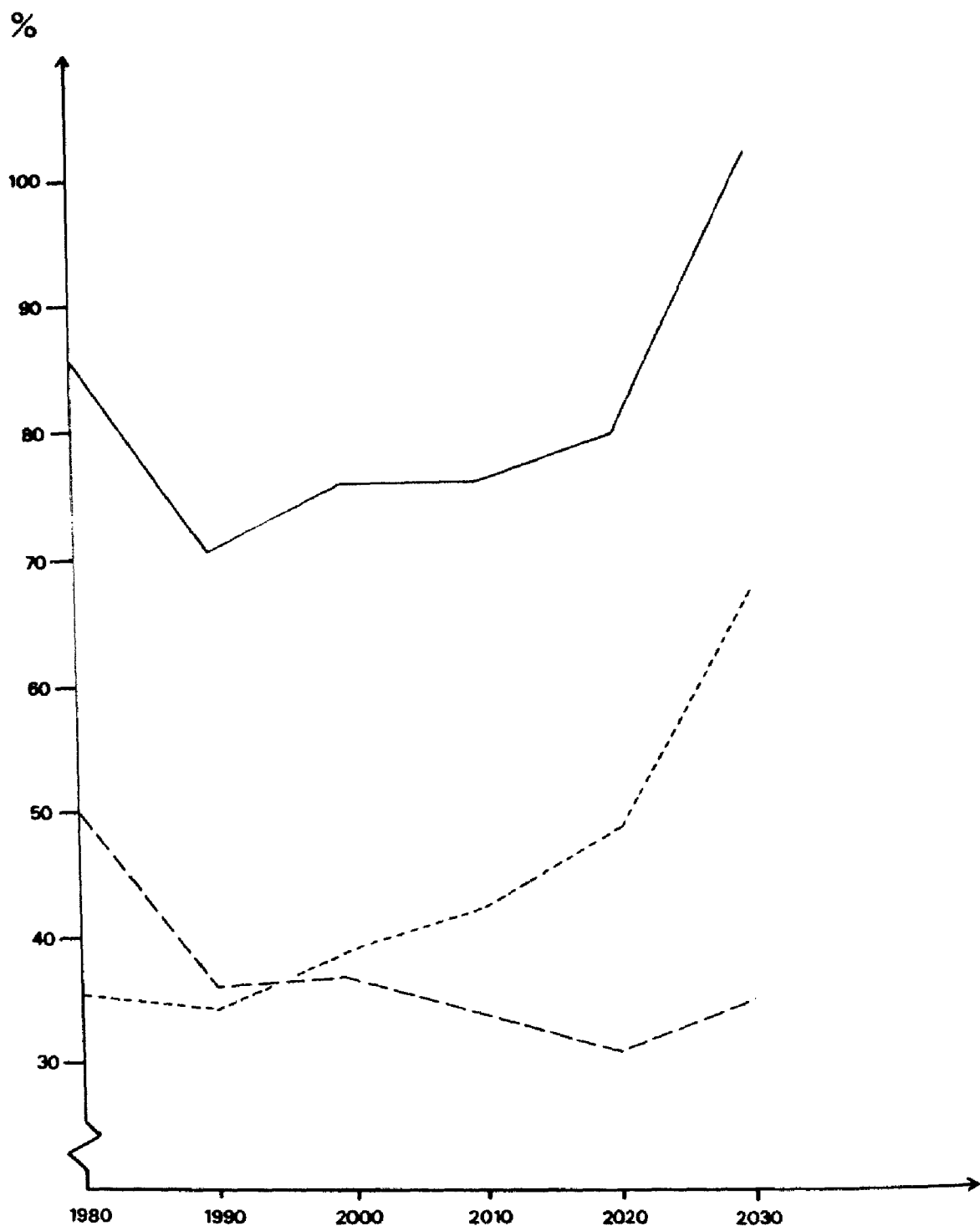
2.2. Impact sur la demande de prestations sociales

Les systèmes de sécurité sociale procèdent avant tout d'une redistribution entre les générations. Une étude qui a cherché à approcher empiriquement la part de chaque génération dans les dépenses sociales globales a confirmé notre point de vue théorique concernant la création, par le biais de la politique sociale, de classes improductives.

38 % des dépenses sociales (comprenant l'éducation et les infrastructures sociales) sont allouées aux personnes âgées (plus de 68 ans et sans emploi), 24 % vont aux jeunes (moins de 25 ans et sans emploi), 5,3 % vont aux adultes sans emploi et 31,7 % aux travailleurs rémunérés (1980 pour l'État de Baden-Württemberg en Allemagne, Linder 1984, 159, pour les données concernant la Belgique voir Berghman 1984 : 238, 249). Ceci est à peine surprenant puisque les pensions de vieillesse, les soins de santé pour personnes âgées et l'éducation forment la majeure partie des budgets sociaux. La prédominance des personnes âgées sur les jeunes vient du rôle marginal joué par les familles et les systèmes d'entraide dans l'aide aux personnes âgées alors qu'on a la situation opposée pour les jeunes et les enfants (pour les données allemandes voir Leisering 1984 : 424, 427 F).

De cette distribution des dépenses sociales, il ressort clairement que l'évolution de la structure d'âge de la population modifiera considérablement les futures dépenses sociales. Comment notre connaissance concernant le développement futur de la croissance économique et de l'emploi et, plus encore, concernant

GRAPHIQUE N° 1
Rapports de la dépendance démographique 1980-2030
 (projections pour la R.F.A)



Source : Bundesminister des Innern 1984 : 60

- : rapport personne âgée = $\frac{\text{personnes âgées de 60 ans et plus}}{\text{personnes âgées de 20 à 60 ans}}$
- - - - - : rapport de la jeunesse = $\frac{\text{personnes âgées de 19 ans au moins}}{\text{personnes âgées de 20 à 60 ans}}$
- : rapport de la dépendance totale = rapport pers. âgée + rapport jeunesse.

les réponses politiques aux problèmes engendrés par les changements socio-démographiques est encore plus imparfaite et incertaine que les prévisions des tendances démographiques, nous ne pouvons espérer établir un modèle qui attribuerait à chaque déterminant des dépenses sociales son poids causal précis. Nous sommes limités à présenter des projections partielles de l'impact pur des changements démographiques, combinées à des variations de quelques autres variables dans un modèle plus extensif.

Cependant, pour le passé, il est possible de faire mieux. Les études de l'OCDE, basées sur leur modèle d'explication à trois facteurs, ont montré l'influence considérable des changements démographiques durant ces deux dernières décades; période durant laquelle la part des dépenses sociales dans le P.N.B. a plus que doublé en moyenne dans les pays européens (tableau A; pour les données sur la croissance des dépenses, voir Alber 1983: 94 et OCDE 1985: 21).

Il faut noter que, dans le modèle OCDE, le facteur « démographique » inclut certains changements, par exemple dans le taux de pensionnés du fait d'un abaissement de l'âge de la retraite. Comme les deux autres facteurs — degré de couverture des systèmes de sécurité sociale et niveau des prestations — ont atteint certaines limites internes ou politiques, le facteur démographique ainsi étendu pourrait rendre compte d'une plus grande proportion encore de la croissance des dépenses sociales dans le futur (cf. tableau A, les deux dernières lignes).

Cela dit, les déterminants non-démographiques des dépenses sociales ne doivent pas être sous-estimés. L'accroissement du coût des services de santé entraîne un accroissement du niveau réel des prestations sans changements légaux des droits. Ce type institutionnel de croissance des coûts est d'ailleurs loin d'avoir atteint ses limites. Outre les changements démographiques, des mouvements socio-économiques comme les changements structurels dans l'emploi, les systèmes familiaux ou encore la croissance économique, affectent également le taux de pensionnés et l'admissibilité au droit de retraite.

Certains avancent que l'influence des mouvements socio-économiques pourrait même prévaloir sur les mouvements démographiques (par exemple Berghman 1984: 241-243).

Quoi qu'il en soit, l'important est que les déterminants démographiques, institutionnels et certains déterminants socio-économiques soient externes par rapport aux modifications politiques des systèmes de sécurité sociale, c'est-à-dire qu'ils posent problème même en l'absence d'initiatives législatives. Leur existence n'est pas liée à des attentes croissantes ou à des politiciens complaisants.

TABEAU A
Poids causal relatif des trois déterminants des dépenses sociales
dans quelques pays européens 1960-1981¹

	1960-1975			1975-1981		
	Démographie	Couverture	Prestations réelles	Démographie	Couverture	Prestations réelles
France	1.9	1.9	3.7	0.8	3.0	4.7
	1.0	1.0	8.7	0.4	0.3	5.6
R.F.A.	3.1	- 0.3	3.4	0.9	1.4	- 0.2
	1.0	0.5	5.0	0.0	0.0	2.1
Italie	2.6	0.3	6.5	2.5	- 2.9	8.2
	0.6	0.9	5.1	0.4	0.2	- 0.5
Royaume-Uni	1.6	0.9	3.3	1.0	0.8	2.6
	0.4	0.0	3.0	0.0	0.0	2.0
Irlande	0.7	1.5	5.9	1.1	0.7	4.7
	0.9	7.2	- 0.4	1.4	2.7	2.1
Pays-Bas	2.7	- 0.2 -	7.6	2.0	0.4	2.7
	1.2	1.3	8.7	0.6	2.5	1.2
Moyenne des sept pays principaux de l'OCDE ²	2.4	1.8	3.8	2.1 (1.4)	1.1 (0.0)	3.5 (0.7)
	1.0	1.3	6.5	0.5 (0.3)	0.1 (0.0)	2.8 (0.7)

Source: OCDE 1985 : 30, 35-39, 48, 68 f.

1. Le taux moyen annuel de croissance (en %) des dépenses réelles ventilé en 3 composantes :
démographie : changements dans la taille de la population, touchée par le programme (groupe cible);
couverture : changements dans la proportion des bénéficiaires (éligibilité);
prestations réelles : niveau des avantages moyens réels.
2. Inclut les pays non-européens. Les chiffres entre parenthèses sont des projections pour 1981-1990.

En matière d'État-Providence, l'accent s'est déplacé. Les beaux jours où l'extension légale des services sociaux était appuyée par l'ensemble des principaux partis sont terminés. Dans le cadre de circonstances socio-démographiques changeantes, la simple préservation des services sociaux existants requiert déjà des efforts fiscaux et politiques.

La principale pression démographique sur les systèmes de sécurité sociale tient aux pensions de vieillesse et aux soins de santé. Ces deux matières comptent pour environ 2/3 des dépenses sociales totales des pays européens (et pour plus de la moitié si l'éducation est incluse dans le budget social) (voir Alber 1983 : 99 et OCDE 1985 : 24). Les allocations pour enfants, par contraste, n'atteignent environ que 5,8 % (1977). Cela est dû au fait qu'elles ne visent pas à assurer la subsistance des personnes. De plus leur évolution est beaucoup plus erratique que celle des pensions. L'impact du vieillissement de la population sur les pensions de vieillesse est évident puisque le taux de pensionnés par rapport aux contribuables se détériore par le biais du vieillissement.

La pression politique concrète varie selon le type du système concerné (mode de financement, niveau des prestations, etc., nous allons y revenir dans le point suivant) mais les projections de Grohmann pour le système allemand, qui reflète le plus directement les changements démographiques du fait de son caractère « pay-as-you-go », donnent une idée claire du défi à venir.

Selon cette étude, toutes choses égales, par ailleurs, soit les contributions devront presque doubler d'ici 2035, soit les prestations devront être réduites de moitié (Grohmann 1983 : 19). Cette projection se base sur les faibles taux de mariage et de fertilité de 1977.

Si pour les pensions de vieillesse, l'impact des facteurs démographiques peut être relativement bien isolé, dans le cas des soins de santé, leur impact se mêle à ceux de plusieurs autres facteurs exerçant une influence plus forte et plus décisive. Ces facteurs sont notamment l'accroissement des coûts dû au caractère hautement intensif en main-d'œuvre de la production des services de santé, aux développements de la science et des techniques médicales ou encore à l'orientation qualitative prévalant jusqu'ici dans le secteur de la santé (principe selon lequel il est fourni le meilleur service disponible à chaque client).

Du fait de cette complexité de la croissance des dépenses des services de santé, nous manquons encore de modèles susceptibles de fournir des projections adéquates de l'évolution de ces services dans le futur. Néanmoins, comme les maladies augmentent avec l'âge, les personnes âgées entraînent les plus hautes dépenses par

tête dans le secteur de la santé; les besoins supplémentaires variant selon les types de soins (pour les données et autres aspects, voir Kaufmann/Leisering 1984 : 397-399).

L'impact des changements démographiques sur le total des dépenses sociales ressort d'une projection de Linder à partir d'un modèle complexe prenant en compte les besoins spécifiques des différents groupes d'âges dans les divers systèmes de sécurité sociale.

Selon ce modèle, les seuls changements démographiques — degré de couverture et niveaux de prestations restant constants à l'exception des frais fixes des institutions éducatives confrontés à une baisse de la demande des jeunes — nécessiteront de doubler les contributions des personnes au travail rémunérées entre 1970 et 2040 (Linder 1982 : 23).

Pour des raisons de disponibilité des données, cette projection se limite à l'État de Baden-Würtemberg mais indique néanmoins les dimensions du problème. La redistribution intergénérationnelle du budget social n'en deviendra que plus marquée.

Avec l'hypothèse d'une stabilisation du taux de fertilité, la courbe des dépenses sociales allouées aux personnes âgées ne redescendra que lentement après avoir atteint un maximum et se maintiendra de toute façon à un niveau relativement élevé (voir la dérivation théorique dans le cadre de la théorie des populations stables, Kaufmann 1984 : 486 et les projections de Grohmann 1981 : 54, 58).

Nous pouvons achever cette section par quelques conclusions sur la nature du défi que la politique sociale doit relever.

1. Les changements démographiques devraient fortement augmenter les dépenses sociales après 1990, particulièrement en ce qui concerne les pensions de vieillesse et la santé. Cela a déjà été le cas lors des précédentes décennies.

2. L'impact des changements démographiques varie selon les systèmes de sécurité sociale.

3. Le nombre décroissant de jeunes ne compensera pas la proportion croissante de personnes âgées. Les jeunes reçoivent moins de prestations publiques et ces prestations sont différentes de celles allouées aux personnes âgées : le transfert des ressources en est compliqué (pour une analyse plus approfondie, voir Leisering 1984).

4. Les changements démographiques créent des ondes de longue amplitude et posent des problèmes à long terme alors que le jeu politique tend à agir et réagir dans le court-terme.

5. Le caractère graduel et impersonnel du changement démographique et son imbrication à d'autres déterminants du changement tendent à obscurcir ses effets à moins qu'ils ne soient clairement mis en lumière dans la construction des systèmes de sécurité sociale comme dans le cas de l'assurance-vieillesse.

6. Les changements démographiques sont externes par rapport aux modifications des schémas de protection sociale, c'est-à-dire qu'ils posent problèmes même si le champ d'action des programmes sociaux publics n'est pas étendu.

7. Les changements démographiques ne sont pas seulement externes par rapport à l'action politique mais aussi par rapport aux facteurs économiques. Dès lors, ils ne peuvent pas être facilement situés dans le clivage « gauche/droite » traditionnel du débat politique.

D'un côté cela peut amener les idéologues du jour à ne pas saisir toute l'importance de la question ; de l'autre, cela peut donner l'occasion d'atteindre des solutions politiques rationnelles, au-delà des considérations partisans.

3. Réponses politiques aux défis démographiques

Les changements socio-démographiques constituent autant de défis que devront affronter la politique sociale à l'État-providence. C'est leur capacité de s'adapter aux évolutions actuelles qui est en cause. Les institutions sociales, établies dans le passé, ne seront plus longtemps viables. Lors de la création de ces institutions, on pouvait croire implicitement ou explicitement que les paramètres socio-démographiques demeureraient relativement constants. Mais, les circonstances changeant, l'hypothèse de l'environnement stable pour les politiques sociales s'effondre.

Dès lors, l'adaptation politique est nécessaire si on veut maintenir l'exigence de rationalité dans l'élaboration des politiques.

Différents concepts de politique sociale ont émergé comme réponses possibles aux défis démographiques actuels et futurs. La réévaluation et la révision des structures mises en place après la guerre sont discutées aujourd'hui à trois niveaux.

— Le niveau des *modèles de protection sociale*. Il s'agit des changements fondamentaux dans le mode de production de la protection sociale. Le problème en jeu est la transformation structurelle de l'État-Providence.

— Le niveau des *choix de politiques* à l'intérieur du modèle existant de protection sociale. Il s'agit des décisions fondamentales en terme de valeur sur la distribution des ressources entre les groupes, productifs et non-productifs, de la société.

— Le niveau *opérationnel* des structures et des incitations légales, organisationnelles et financières en vue de réaliser les décisions prises, particulièrement dans un environnement changeant. Nous allons étudier plus précisément ces trois niveaux et leurs relations mutuelles en nous concentrant sur les pensions de vieillesse, un domaine particulièrement touché par les changements démographiques.

3.1. Les modèles de protection sociale

En Grande-Bretagne, depuis le rapport datant de la guerre de M. Beveridge, le plus large réexamen de l'État-Providence et de ses composantes institutionnelles vient d'être lancé. Une des principales préoccupations du gouvernement conservateur présentée dans son « Livre vert » est d'abolir le « State Earnings Related Pension Scheme » (SERPS) comme système de pension nationale.

Le motif invoqué explicitement en faveur d'une telle transformation est de permettre d'anticiper et de mieux faire face à la détérioration attendue du taux de pensionnés. Il faut cependant tenir compte du fait que la notion d'assurance-vieillesse n'a jamais été une forte tradition en Angleterre, c'est plutôt le service national de santé qui est généralement conçu comme le noyau de l'État-Providence de l'après-guerre tandis que les « pensions professionnelles » ont toujours joué un rôle majeur dans l'histoire anglaise (deux aspects qui contrastent avec le système allemand). Néanmoins, ce démembrement fondamental de l'un des piliers de l'État-Providence est en parfaite harmonie avec le nouveau courant néo-libéral des démocraties occidentales. Le point essentiel qu'il nous faut mettre en avant est que la solution alternative proposée — la privatisation des pensions de vieillesse par le biais de systèmes d'assurance privés, l'épargne individuelle, la protection familiale et professionnelle — n'apporte aucune solution aux défis démographiques posés à l'État-Providence. Trois éléments fondamentaux de la responsabilité publique en matière de protection individuelle sont sérieusement menacés. L'objectif de sécurité des ressources d'existence individuelles, mise en valeur par la notion de « sécurité sociale » rencontre essentiellement les mêmes problèmes que dans le cas des systèmes de financement public, à savoir la destruction ou la dépréciation de ses actifs, dues d'un côté à l'inflation dans le cas d'une détérioration du taux de pensionnés ou de l'autre, dans des périodes de guerre, de crise économique ou de difficultés sociales (cf. Bundesminister des Inneren 1984 : 63). Concernant les pensions professionnelles, l'incertitude des firmes privées du fait que les changements structurels rapides de l'économie diminue la sécurité des pensions (cf. Hauser 1983 : 128). Ainsi, en Allemagne, les pensions professionnelles ont fortement souffert ces dernières années des coupes sombres.

Deuxièmement, l'objectif de sécurité des espérances est également menacé. La peur de devenir pauvre au moment de la vieillesse est une source d'agitation politique et sociale. Plus encore, la sécurité en ce qui concerne les espérances pour l'avenir est une part de la sécurité en cours et comme telle constitue un but majeur de l'État-Providence (cf. Kaufmann 1973).

Une troisième préoccupation de la politique sociale est la distribution des ressources parmi les différentes classes et membres de la société. Les systèmes d'assurances privées ou professionnelles tendent à être fortement sélectifs et engendrent des « trous » dans la couverture des risques et des inégalités sociales. Certes, ces problèmes de redistribution concernent aussi les systèmes publics de pension mais dans ce cas ils demeurent néanmoins sous contrôle politique. Ils peuvent, au moins en principe, être revus et maîtrisés. Ils sont sujets au débat public et sont organisés selon des règles légales transparentes.

Pour renforcer l'efficacité des systèmes privés en fonction de ces trois objectifs, il est possible d'introduire des mesures publiques complémentaires. C'est d'ailleurs le cas dans les pays européens comme par exemple en Allemagne, la Loi de 1974 sur le bien-être professionnel ou, en Angleterre les subsides aux pensions professionnelles. Selon l'ampleur avec laquelle ces mesures se développent, la structure de protection sociale s'attaque au mode public. Cela devient une question de profession idéologique que d'insister sur le caractère prétendument privé ! Mais une fois de plus, un système ouvertement public permettrait plus de transparence.

Nous pouvons conclure que la dépolitisation de la sécurité sociale, c'est-à-dire l'abandon de la responsabilité publique à l'égard du bien-être des citoyens, ne répond pas au défi consistant à maintenir une rationalité des politiques dans une société en évolution rapide. Au contraire, cela obscurcit et refoule les problèmes d'adaptation en les laissant non résolus ou en les résolvant aux dépens des membres les plus désavantagés de la société.

Cependant, dans le cadre des prestations publiques ou étatiques pour les personnes âgées, il existe différents degrés de politisation. On trouve le modèle d'une relative dépolitisation en Allemagne dans le débat actuel sur une nouvelle formule dynamique de pension qui prend en compte le changement démographique (Berthold/Külp 1984 : 32). L'idée est d'encadrer la politique sociale publique par des règles établies au niveau constitutionnel dans le but de préserver le « contrat social » entre générations et de soustraire les attentes à long terme aux soubresauts du processus parlementaire. La formule proposée ajuste le niveau des prestations et le taux des cotisations automatiquement aux conditions socio-démographiques.

Le fondement de ce concept de politique s'oppose à une solution discrétionnaire ou au jour le jour des problèmes de pensions engendrés par les changements démographiques. Les initiateurs de cette nouvelle approche, par exemple Berthold et Kùlp (1984), jugent qu'une politique de pension de type discrétionnaire crée plus de problèmes et produit des charges plus lourdes mais cachées qu'elle n'en résoud pour l'avenir.

A long terme, un processus de décision politique au jour le jour affaiblit la confiance du public dans la sécurité du système de pensions. Il cherche à résoudre les problèmes immédiats en vue de surmonter les difficultés d'un système de pension (ou à faire usage de surplus financier escompté comme dans le cas de la réforme des pensions en Allemagne en 1972).

Dans ce cas, les conséquences à long terme sur la redistribution intergénérationnelle et interpersonnelle sont le plus souvent oubliées.

Proposer une nouvelle formule dynamique de pensions ne revient pas seulement à constituer un modèle permettant de maintenir le fonctionnement du système dans des conditions démographiques changeantes ni à répondre à des difficultés financières à long terme. L'idée sous-jacente est plutôt que le défi démographique nous force à mieux expliciter qu'auparavant nos choix normatifs en matière de protection sociale. Ces choix concernent l'équité intergénérationnelle et interpersonnelle car les systèmes publics de pensions organisent la redistribution entre les générations au travail et les générations inactives. Cette nouvelle approche répond aux questions soulevées par la création politique de groupes d'âge : actifs et non-actifs comme la structure de base de nos sociétés modernes.

La rationalité d'une formule de pension « démographiquement indexée » tient à ce qu'elle permet :

- d'affronter les choix de redistribution entre générations ;
- d'exprimer ces choix de façon explicite par la fixation de paramètres appropriés dans la formule de pension (par opposition aux choix cachés et implicites des systèmes discrétionnaires ou des assurances privées) ;
- de maintenir ces choix face aux changements socio-démographiques à venir, mais aussi face aux demandes changeantes des groupes de pression dans un processus démocratique.

Les pensions doivent être soustraites à la politique du jour le jour grâce à une formule de calcul qui fixe le niveau des presta-

tions et des cotisations : cette formule doit être approuvée par une décision constitutionnelle et le financement doit se faire en dehors du budget général de la nation. Ce modèle intègre aussi bien des éléments de dépolitisation que de politisation de la protection sociale. D'un côté, le rôle des décisions politiques à l'égard de la protection des citoyens est revalorisé ; de l'autre, les décisions fondamentales une fois prises, le système fonctionne et s'adapte automatiquement. Ce concept donne la priorité aux objectifs de protection fondamentale ; les adaptations nécessaires face aux difficultés sociales et financières devront découler de ces objectifs principaux, plutôt que l'inverse.

Ce modèle de dépolitisation relative cherche à limiter les controverses politiques aux seuls problèmes de choix et d'adaptation institutionnelle.

Afin d'évaluer la faisabilité de ce modèle, il nous faut examiner les choix principaux fondant une politique de pensions.

3.2. Choix de politique

Les choix de politique mis en lumière par les défis démographiques varient selon l'organisation de la protection sociale des pays considérés. La perception du problème et l'étendue des solutions possibles diffèrent selon les divers systèmes nationaux. Dans un système, comme par exemple le système anglais, qui se concentre surtout sur le combat contre la pauvreté et l'assurance d'une pension minimale et à taux fixe financée par l'impôt, l'impact de la détérioration dans la proportion des pensionnés est moins apparent que dans le système allemand. Ce dernier demeure un système complet d'assurance vieillesse axé complètement sur les salaires et financé par un budget séparé fondé pour l'essentiel sur les cotisations. De plus, le rôle important joué par la protection professionnelle et l'assistance sociale pour personnes âgées (Supplementary Benefits) dans le système anglais répartit le poids démographique et brouille son impact sur la sécurité sociale.

En conséquence, dans le reste de cette contribution, nous nous concentrons sur le système de pension allemand et les propositions y afférentes pour incorporer un facteur d'adaptation démographique. Nous faisons cela non seulement parce que nous pensons que ce système a été particulièrement valable en tant que modèle de protection publique mais avant tout pour des raisons de clarification. Le système allemand de pensions fonctionne par répartition : c'est un système « pay-as-you-go », dans lequel les pensions de vieillesse sont directement financées par les cotisations actuelles des travailleurs. Dès lors, les changements démographiques y sont immédiatement apparents.

Les systèmes de pensions par répartition impliquent une vision transversale de la protection sociale alors que l'assurance privée implique une vision longitudinale. Économiquement, les systèmes par répartition résument la thèse de Mackenroth selon laquelle toute la protection sociale doit être supportée par le produit social actuel. Politiquement, ils sont mieux en mesure d'exprimer les choix en matière de protection. En plus du caractère à « répartition » du système allemand, le rôle dominant d'un système unitaire de maintien du revenu pour les personnes âgées et sa forte relation aux cotisations basées sur les salaires avivent le défi démographique. Le système allemand de pensions exprime mieux que tout autre système les questions de valeur inhérentes à l'entretien des personnes âgées et l'impact des changements démographiques sur le fonctionnement du système et sur la réalisation de ses objectifs.

Dans un modèle fort simplifié, la relation entre les variables pertinentes des systèmes de pensions de vieillesse peuvent être mises en évidence par l'équation suivante. Dans un système « pay-as-you-go » financièrement équilibré, nous avons :

$$NC \cdot W \cdot C = NP \cdot A$$

avec NC = Nombre de personnes payant des cotisations

WC = Salaire brut moyen des salariés assurés

C = Taux de cotisation

NP = Nombre de pensionnés

AP = Moyenne des pensions

Il s'ensuit immédiatement que

$$C = \frac{NP}{NC} \cdot \frac{AP}{W}$$

$$= X \cdot Y$$

X est la proportion des pensionnés et Y le niveau relatif des pensions. Leur produit détermine le taux de cotisation requis (pour cette équation voir Grohmann 1984 : 344).

Nous voyons ainsi qu'il y a deux variables stratégiques en matière de pensions de vieillesse : la proportion des pensionnés et le niveau relatif des pensions.

- La première est le rapport numérique entre le nombre de personnes bénéficiant d'une pension et le nombre de salariés payant leur cotisations et leurs impôts.
- La seconde définit la « relation de protection » comme entre le niveau des prestations de pension par rapport au niveau des salaires de la population active.

Cela s'applique aussi aux systèmes « flat-rate tax-based ». Dans le cas des systèmes d'assurance liés aux salaires, la question de la relation de protection entre les membres actifs et inactifs de la société possède une dimension supplémentaire due à la considération des rémunérations antérieures du pensionné lui-même.

La seconde variable stratégique est indubitablement liée à la redistribution et à l'équité intergénérationnelle. Elle soulève la question de savoir selon quels critères la demande de la génération âgée en matière de bien-être et de sécurité sera évaluée et pesée vis-à-vis des demandes concurrentes des groupes économiques actifs de la population.

En changeant les paramètres, un système de répartition peut toujours être financièrement équilibré. Il ne peut s'effondrer suite au poids démographique comme certains idéologues actuels tentent de le faire croire. Cependant, chercher les moyens d'équilibrer financièrement un système de pensions confronté à un changement dans la proportion des pensionnés n'est jamais une question purement technique.

Chaque solution entraîne des conséquences sur la distribution du bien-être entre générations, même si en pratique ces conséquences ne sont pas souvent perçus consciemment comme impliquant un jugement de valeur explicite.

Dans le cas d'un système de pensions de vieillesse privé, les répercussions globales des changements démographiques sur l'équité intergénérationnelle échappent entièrement à l'observation et au contrôle politique. Elles se produisent, un point c'est tout. En outre, la première variable stratégique est également une question de choix. D'un côté, la proportion de pensionnés peut et même doit largement être conçue comme un paramètre que la politique sociale doit prendre en compte ; de l'autre, elle peut être considérée comme une variable susceptible de décision politique. La proportion des pensionnés peut être influencée par différentes mesures mais celles-ci posent certains problèmes pratiques de faisabilité et d'efficacité. En même temps, elles soulèvent des questions quant à leur désirabilité dans le contexte des objectifs économiques et éthiques de la politique.

En ce qui concerne la seconde variable stratégique, trois choix normatifs doivent être faits en matière de pensions de vieillesse. Il y a d'abord les choix quant au modèle de l'inégalité des bénéfices reçus et la redistribution de revenus résultant du système. De ce point de vue, le système allemand est lié aux salaires. Il est basé sur l'idée d'une équivalence relative entre les revenus perçus avant et après la retraite. En principe, il vise à reproduire la hiérarchie des statuts matériels atteints sur le mar-

ché durant la vie active. Cela aurait dû conduire théoriquement à prendre comme base de calcul le revenu relatif de marché atteint juste avant la retraite. Cependant, en prenant en compte le nombre d'années de cotisation, le système se rapproche du type idéal d'équité actuarielle prévalant dans les assurances privées. Une alternative aux systèmes liés aux salaires peut être le système à taux fixe ou une combinaison des deux systèmes. L'idée d'une pension minimum, qui n'est pas prévue dans le système allemand, est souvent proposée pour combattre la pauvreté lors de la vieillesse. Le niveau d'un tel minimum est alors crucial. Le système allemand montre qu'une forte liaison aux salaires sans minimum permet — du moins depuis la fin des années '70 — d'éviter une pauvreté supérieure à la moyenne parmi les personnes âgées comme le prouvent les statistiques des bénéficiaires de l'assistance sociale (néanmoins, certains sous-groupes sociaux, comme les femmes célibataires âgées, sont touchés par une pauvreté au-dessus de la moyenne).

Le second choix doit être fait en ce qui concerne le niveau relatif des prestations, c'est-à-dire le rapport entre les prestations aux personnes âgées et les salaires de la population active. Le choix de ce taux est une question différente de la décision visant à assurer une relative équivalence entre les unes et les autres puisque les hiérarchies de statuts matériels peuvent être préservées à différents niveaux.

Oswald von Nell Breuning, l'un des premiers initiateurs d'une formule de pension dynamique répondant aux changements démographiques, voit dans le taux relatif des pensions le paramètre-clé à partir duquel le reste doit découler (voir Nell-Breuning 1979). Il plaide pour une égalité de statut matériel entre les pensionnés et les salariés, les pensions pouvant être légèrement moins élevées que les salaires du fait de la baisse des besoins et des dépenses avec l'âge.

L'idée est d'éviter une cassure dans le niveau de vie. Cette vision n'aurait sans doute pas convaincu les sociétés traditionnelles où l'entretien des parents est fortement lié à leur contribution au travail mais elle pourrait être acceptée dans les États-providence démocratiques d'aujourd'hui. La proportion croissante de personnes âgées dans la population accroît d'ailleurs leur poids électoral.

Le troisième choix concerne le développement temporel du niveau des prestations de pension. L'idée de fixer un niveau de prestations dans le cadre d'une formule liée à l'index implique donc que l'on garde ce niveau constant. C'est d'ailleurs la raison d'une pareille formule. L'idée sous-jacente est de partager entre les pensionnés et les salariés le poids du fardeau démographique. D'un point de vue éthique, cela semble convaincant, mais les

analyses de Berthold/Külp (1984 : 42) montrent que le critère de Pareto en économie de bien-être exigerait que les pensionnés supportent seuls tout le fardeau.

Nous devons rappeler que l'introduction en Allemagne en 1957 d'un système de pension dynamique n'avait rien d'évident et qu'il ne fut pas facile politiquement de l'établir. Or, il se contentait de lier le niveau des pensions à la dynamique des salaires, permettant ainsi aux pensionnés de participer à la croissance d'après-guerre. Il ne comporte donc aucune adaptation au changement démographique. Dès lors, l'idée d'une formule de pension dynamique ou liée à un index pluridimensionnel peut être considérée comme une critique de l'ancienne formule.

Les choix à faire quant à l'équité intergénérationnelle de la protection publique présupposent que la proportion des pensionnés (constante ou changeante) constitue un paramètre donné. Mais cela ne doit pas être nécessairement le cas. La proportion des pensionnés peut être sujette à des interventions politiques. C'est là la première des réserves majeures que l'on peut faire à l'idée d'une relative dépolitisation des pensions de vieillesse par le biais de la formule démographique de pension.

La question de savoir s'il faut modifier cette proportion de pensionnés par le biais de la politique sociale, de la politique économique ou de la politique démographique, ne peut être éliminée d'un processus politique dans nos démocraties occidentales. Cette question surgit et des décisions doivent être prises. Sinon des « non-décisions » s'imposent d'elles-mêmes. Plusieurs mesures à court terme sont actuellement débattues.

La proposition la plus tentante est de modifier l'âge de la retraite. Le nombre de pensionnés diminuerait et le nombre de cotisants augmenterait dans le même temps. Cependant pour le décideur politique, le conflit d'objectifs demeure : le chômage en pâtirait.

La tendance actuelle à la baisse de l'âge de la pension de vieillesse ou d'invalidité relève de plusieurs raisons qui ne peuvent être aisément écartées. L'objectif d'une baisse du chômage des personnes âgées fut certainement un des motifs principaux des décisions du législateur et des tribunaux en faveur d'une retraite plus rapide (pour les données et les politiques allemandes voir Leisinger 1984 : 434-439). En ce qui concerne la structure de l'emploi, les hommes politiques ont pu être tentés de renforcer la participation des jeunes au marché du travail (qui a beaucoup souffert du fait de l'extension des études supérieures) ou de stimuler le salariat des femmes mariées. Cependant les effets de ces mesures sont limités, sans même parler du conflit récurrent d'objectifs avec la politique de l'emploi.

Si nous restaurions la structure de l'emploi que nous avons en 1970, le maximum de cotisations nécessaires au financement du système allemand de pension en 2030 (toutes autres choses étant égales) serait réduit seulement de 2 %, passant de 30 % à 28 % (Grohmann's model, Grohmann 1981 : 63 F).

Pour des raisons similaires, Grohmann rejette la proposition d'une immigration accrue de travailleurs étrangers. Elle ne réduirait ce maximum que très légèrement.

Enfin, certains réclament une politique démographique active, encourageant les naissances et donc les futurs cotisants au système de pensions.

Cela peut être fait, par exemple, en augmentant les allocations familiales ou en introduisant des prestations spéciales pour les mères (cette dernière mesure est en voie d'adoption en Allemagne); ce serait un incitant à l'éducation des enfants.

Cependant, dans les années '50 déjà, durant le débat sur la grande réforme des pensions de vieillesse en Allemagne, Wilfried Schreiber (1955) proposait de créer des « pensions pour enfant » financées par des « cotisations ». Les personnes ayant moins d'enfants auraient à payer une plus forte cotisation. Une proposition similaire de V. Nell-Breuning (1979) lie directement la politique démographique aux structures du système de pensions de vieillesse : le montant des cotisations au système de pension varierait en fonction du nombre d'enfants élevés par le cotisant. Dans les deux cas, le contrat bi-générationnel intrinsèque au système de répartition (pay-as-you-go) serait étendu en un « contrat tri-générationnel » (Schreiber). Cela résoud le paradoxe du système actuel — comme le remarquaient ces auteurs — système qui socialise le coût de l'entretien des personnes âgées tout en individualisant le coût de l'éducation des enfants. Dans des périodes où l'inclination des gens à élever des enfants diminue, les cotisations qui seraient à payer augmenteraient automatiquement, incitant ainsi à changer les comportements génératifs. En combinant cela à une adaptation automatique aux changements dans la proportion des pensionnés, un nouveau système de pension émergerait sous la forme d'une formule de pension répondant de manière globale à la dynamique démographique. Une autre version de ce plan, avancée par Schreiber en 1966 (voir Dinkel 1985 : 189 F), vise à restreindre les changements du taux de cotisation durant un certain espace de temps.

Les cohortes avec fort peu d'enfants devraient accepter des pensions relativement basses puisque les taux de cotisation pouvant être supportés par un petit nombre de salariés ne peuvent excéder certaines limites.

On peut se demander cependant s'il est légitime pour un gouvernement de chercher à modifier le comportement génératif des citoyens dans le but de préserver l'équité à long terme entre générations.

Indépendamment de la logique d'une telle idée, cette question demeure un problème éthique, une décision de valeur. Empiriquement, les hommes politiques qui proposent pareille idée ont à prendre en compte les comportements nationaux traditionnels en ce qui concerne les problèmes de politique démographique (voir Kaufmann/Leisering 1984 : 403).

Certaines réserves théoriques et empiriques doivent être faites. L'idée d'un contrat entre trois générations implique qu'il puisse y avoir une « déviation » par rapport à une proportion « normale » de pensionnés, par rapport à un équilibre entre les bénéficiaires et ceux qui financent les prestations. Mais comment fixer la norme d'un tel équilibre ? Comparée à 1910, la proportion de pensionnés d'aujourd'hui est beaucoup plus déséquilibrée parce qu'il y a trois fois plus de personnes âgées dans le total de la population qu'alors.

Dans l'actuel contrat bi-générationnel, un citoyen remplit son devoir en payant des cotisations durant toute sa vie active et le système de pension peut seulement lui garantir la préservation de sa position relative en matière de revenus après sa retraite. Même dans un système d'assurance privée, l'idée stricte d'une équivalence actuarielle a toujours été une fiction (Denkel 1985 : 184 F). Le montant absolu et la valeur réelle d'une pension à recevoir dans le futur dépendent d'un complexe de circonstances économiques, sociales et démographiques qui ne peuvent jamais être pleinement anticipées ni contrôlées. Une perspective transversale de la responsabilité de l'État-Providence dans le bien-être de ses citoyens suggérerait que l'État doit prendre en charge les personnes en état de besoin dans les circonstances données. Cela étant, la redistribution intergénérationnelle doit se faire selon le nombre de bénéficiaires, de personnes actives et selon les principes de l'équité intergénérationnelle reconnus par le processus démocratique.

Les décisions passées et présentes des citoyens en matière générationnelle devraient alors être considérées comme des données selon les principes libéraux des sociétés occidentales.

Plus encore, le comportement générationnel n'affecte pas seulement les pensions de vieillesse mais de nombreuses autres sphères de la vie publique et privée (cf. Grohmann 1981 : 68). Pour se former un jugement complet, ces effets doivent aussi être pris en compte.

Dans le champ de la politique économique, par exemple, on discute de l'opportunité des mesures d'encouragement à la croissance économique dans la mesure où certaines de celles-ci menacent l'environnement ; pourtant, la croissance économique a été longtemps appréciée pour son impact positif sur le bien-être des individus.

3.3. Solutions opérationnelles

Nous avons montré que la question de l'équilibre financier des systèmes de pensions de vieillesse au regard d'une population vieillissante relève de décisions de principe concernant la distribution du bien-être dans la société. Cependant, des processus opérationnels doivent être trouvés pour concrétiser ces décisions normatives ; la faisabilité technique même structure et définit l'étendue des choix réalistes.

La formule de pension allemande créée par la réforme de 1957 comporte quatre composants qui déterminent le montant d'une nouvelle pension :

$$P = I \cdot Y \cdot G \cdot C$$

Cette formule reflète les choix de valeur inhérents à la politique des pensions. Le facteur « I » représente la position relative des revenus atteinte par la personne durant sa vie active en comparaison des revenus des autres travailleurs assurés. Ce facteur lie la formule aux revenus. « Y » représente le nombre d'années durant lesquelles le pensionné a payé ses cotisations d'assurance-vieillesse, plus quelques années additionnelles. « G » est (avec une légère modification après 1978) le montant moyen du salaire brut des salariés durant les trois dernières années. Ce facteur adapte le niveau des pensions à la croissance des salaires de la population active. Enfin, « C » est une constante égale à 1,5 % (et 1 % dans le cas de certaines pensions d'invalidité). Ce facteur faisait en sorte qu'un pensionné type de 1957, avec 45 ans de cotisation et un salaire moyen, reçoive environ deux tiers de son salaire brut comme pension. Cela lui permettait de conserver son niveau de vie. Avec un taux de cotisation de 14 % (7 % pour l'employeur et 7 % pour le travailleur) et un subside de l'État de 31,4 %, ce système de pension de répartition était équilibré financièrement.

Ce schéma était adapté à la croissance des revenus des travailleurs. Mais il n'était pas adapté aux changements démographiques. Rien ne permettait l'adaptation automatique des taux de cotisation à l'accroissement de la proportion des pensionnés en vue de maintenir l'équilibre. Plus encore, le niveau relatif des pensions évoluait parallèlement à la croissance du salaire brut.

En cas de détérioration de la proportion de pensionnés et de croissance corrélative du taux de cotisation, la population active souffre de plus en plus des déductions prélevées sur ses revenus bruts. A l'opposé, les pensionnés, qui échappent virtuellement aux impôts et aux cotisations, voient leurs revenus croître en relation avec les salaires bruts. En conséquence, un poids démographique croissant retombe sur les épaules de la population active. Comme l'a critiqué V. Nell-Breuning, le rapport entre les revenus disponibles des pensionnés et des salariés se modifie parce que l'ancienne formule de 1957 ne comportait pas un paramètre fixe prenant en compte cette variable stratégique, de sorte qu'il reste stable dans des conditions sociales changeantes.

Pour ces raisons, les propositions visant à établir une nouvelle formule dynamique de pension qui réponde aussi aux changements démographiques introduisent un paramètre fixe représentant le niveau politiquement souhaité des prestations de pension par rapport aux salaires nets.

Une autre solution consiste à établir un rapport variable entre les pensions et les salaires bruts. Conserver le niveau relatif des pensions stable, signifie qu'il faut répartir entre les pensionnés et les salariés le poids du fardeau démographique. La proportion de pensionnés et le niveau relatif des pensions constituent, une fois encore, les deux paramètres décisifs d'une formule de calcul « automatique » des cotisations requises à la fois par les changements démographiques et les objectifs de bien-être poursuivis (voir par exemple Grohmann 1984 : 359).

Trois modèles d'une formule de pension démographique, chacune avec plusieurs versions opérationnelles, peuvent être distingués. Le modèle qualifié de « ajustement net » qui vise à ajuster le niveau des pensions aux salaires nets (salaire brut moins impôts et cotisations) semble à première vue offrir une solution parfaite au problème consistant à maintenir constant le rapport du revenu disponible des pensionnés à celui des salariés (bien qu'il trouve sa source dans des réflexions non liées à des questions démographiques). Cependant, une étude plus approfondie montre que cela menace sérieusement l'équité intergénérationnelle. L'impôt progressif moyen des salariés est transféré sur tous les pensionnés, sans considération des niveaux absolus les plus bas des pensions, des différences entre les plus hautes et les plus basses pensions, des situations concrètes particulières et des revenus potentiels supplémentaires que peuvent obtenir certains pensionnés (Grohmann 1984 : 349).

Le modèle d'« ajustement brut modifié », proposé par Grohmann à un comité consultatif du Ministère allemand du Travail et des Affaires sociales, tente d'éviter ces défauts. Dans ce modèle,

le fardeau démographique est réparti en fixant les pensions au niveau des salaires bruts diminués de la moitié des cotisations d'assurance.

Un impôt supplémentaire sur les pensions devient alors possible et raisonnable. Pourtant cette possibilité est désapprouvée par Berthold/Külp (1984 : 31-33) (qui soutiennent un autre modèle d'ajustement brut modifié), en ce que cette proposition s'écarte de leur vision idéale d'un processus de fixation des pensions entièrement automatique et non politique.

Un troisième modèle, plus proche des idées de Schreiber, a déjà été évoqué. Il introduit une perspective longitudinale de politique démographique indirecte dans le schéma de répartition en plaçant une limite à l'accroissement du taux de cotisation durant un intervalle de temps fixe pour l'avenir.

Si l'idée d'une formule démographique de pension et du partage du fardeau démographique peut paraître claire et simple, sa réalisation opérationnelle pose un nombre considérable de problèmes et révèle plusieurs situations, entre autres :

— le problème de la détermination du revenu disponible ou de tout autre élément de référence équivalent, ainsi que le problème lié de l'imposition des pensions ;

— le problème d'obtenir les données récentes indispensables pour opérer une adaptation correcte aux changements en cours ;

— une simple formule ne peut servir pour les ressources et les dépenses d'assurance-vieillesse qui ne sont pas basées sur le principe d'équivalence (c'est-à-dire qui ne sont pas de nature contributive ou liées aux gains) ;

— le taux de pensionnés relève également de composantes non-démographiques comme les changements dans la structure socio-économique des salariés et des pensionnés. (Cela peut cependant être considéré comme une extension souhaitée de l'indexation de la formule de pension). Mais plus encore, le concept de taux de pensionnés peut être remis en question en ce qu'un pensionné standardisé et fictif peut être une unité de référence plus utile pour une réponse au défi démographique que n'importe quel pensionné réel ;

— il existe plusieurs versions différentes du modèle « brut modifié », qui reflètent ouvertement l'impact démographique à des degrés variables. Les versions les plus ouvertes et théoriquement les plus satisfaisantes sont, selon Grohmann les moins faciles d'un point de vue pratique et politique ;

— souvent certains effets non désirés sur la redistribution ou l'inégalité interpersonnelles ne peuvent être évités d'aucune façon.

L'objectif de l'équité intergénérationnelle ne peut être atteint pour tous les membres du système de pension (Berthold/Külp 1984 : 31).

On peut conclure que la création d'une formule de pension indexée qui réponde aux changements démographiques implique bien plus de complications et de choix à signification politique qu'un auteur comme V. Nell-Breuning veut bien le reconnaître lorsqu'il s'attache plus à une distribution éthiquement équitable des biens qu'à la réalité des problèmes de financement (élément qu'il estime secondaire). Par ailleurs, on peut conclure également qu'une formule démographique de pension est néanmoins réalisable pratiquement. Il s'agit vraiment d'une alternative rationnelle à la politique de pension actuelle en réponse aux changements démographiques. Cependant, les contingences et les imperfections de ces formules mettent définitivement en évidence les limites décidées concernant une relative dépolitisation de la politique sociale. Une large gamme de décisions politiques sont indispensables. En premier lieu, il faut aménager continuellement le fonctionnement de la formule en fixant les différents aspects des pensions et en organisant la vie quotidienne des personnes âgées en général.

Le fardeau démographique peut être pris en charge plus facilement et plus équitablement, mais son impact concret sur la vie des gens pose et posera de nombreux problèmes sociaux et politiques.

De plus, les hommes politiques pourraient imaginer différentes politiques visant à agir sur les paramètres démographiques, et particulièrement sur la proportion des pensionnés auquel la formule démographique de pension ne répond que passivement. Peut-être Grohmann (1984 : 363) est-il plus réaliste que d'autres auteurs quand il suggère une solution « à moitié automatique ». Des règles peuvent être utiles mais la politique sociale ne pourra esquiver ni les choix, ni le changement.

4. Résumé et conclusions.

1. Dans tous les pays européens (à l'exception de l'Irlande), les changements démographiques tendent à diminuer les charges du jeune âge (surtout avant l'an 2000) et à accroître les charges des personnes âgées (surtout après l'an 2000).

2. Les changements démographiques ne constituent que l'un des déterminants extérieurs de l'évolution des systèmes de sécurité sociale. (Des facteurs économiques, sociaux et politiques jouent également). On peut s'attendre cependant à ce que leur impact s'accroisse fortement dans les prochaines décennies et devienne écrasant entre 2015 et 2030.

3. L'impact principal de l'accroissement relatif des générations âgées se portera sur les systèmes de garantie des revenus des personnes âgées. Les considérations de politiques suivantes sont limitées à cette matière particulière. Il faut s'attendre aussi à un effet important sur les coûts des services de santé et sur les soins sociaux aux personnes âgées. Mais d'autres effets, plus indirects, doivent aussi être pris en compte comme, par exemple, les effets sur la cohésion familiale et les taux de natalité.

4. Le financement et l'organisation publique de la garantie des revenus des personnes âgées présentent de nombreuses variantes dans les pays européens. La manifestation des influences démographiques dans ces systèmes et leurs conséquences distributives ne peuvent donc être prédites de façon générale. Il y a, cependant, certaines caractéristiques fondamentales qui peuvent être retenues pour tous les systèmes. Les conclusions suivantes s'attachent à ces caractéristiques.

5. La sécurité sociale procède généralement de la redistribution du produit national entre personnes avec et sans revenus du travail. Cela est particulièrement vrai dans le cas des personnes âgées. Ici la relation entre personnes avec revenus (payant des impôts et/ou des cotisations) et personnes sans revenus (les bénéficiaires des prestations) constitue la première variable stratégique (taux de pensionnés). Cette variable est déterminée par des facteurs démographiques, socio-économiques et politiques. Une détérioration de ce taux du fait du vieillissement démographique peut être réduit ou compensé par les mesures politiques suivantes :

a) renforcer la part des cotisations par une extension de la couverture à d'autres personnes (uniquement si le système n'est pas encore national et fonctionne par cotisations); par une stimulation de l'immigration; par une extension de la période de vie productive; ou par un accroissement de la participation des femmes au marché du travail;

b) diminuer le nombre de bénéficiaires. Pour cela et sans violer les valeurs fondamentales du système, il n'existe qu'une possibilité: relever l'âge de la retraite.

6. La seconde variable stratégique tient à la relation entre d'une part le niveau des revenus durant la vie active et d'autre part les prestations nettes durant la retraite (niveau relatif des pensions). C'est une question d'équité intergénérationnelle qui implique des décisions de principe quant à la distribution de bien-être social.

Elle comporte trois aspects: le rapport entre les prestations de pension et les salaires des travailleurs du moment; l'évolution

dans le temps de ce rapport quand l'une ou l'autre de ces termes (ou les deux) se modifie ; les relations entre les prestations de pension et les revenus antérieurs du pensionné. Ce dernier aspect introduit une difficulté supplémentaire du problème dans le cas des systèmes liés aux salaires. Lors d'un vieillissement de la population, le taux de prestation rapporté aux salaires antérieurs ne peut que diminuer si les salariés du moment ne sont pas prêts à verser une plus grande part de leurs revenus pour les personnes âgées. Si les relations entre les cotisations et les prestations se détériorent, le conflit de distribution, toujours latent, entre producteurs et non-producteurs ne peut que devenir manifeste. Dans la plupart des pays, ce conflit est résolu ou dissimulé par la multitude d'institutions de transfert et par l'arbitrage des régulations politiques. Un déclin du respect des réglementations publiques doit cependant être escompté si le système de sécurité sociale apparaît incapable de réagir équitablement aux déséquilibres engendrés par les facteurs démographiques. Certains « arrangements » politiques sont vraisemblables mais ils ne suffiront pas à résoudre le problème.

7. Une solution alternative serait de faire dépendre le calcul des cotisations et des prestations de la proportion des pensionnés de façon à éviter pour ces deux éléments les manipulations à court terme si prisées par les hommes politiques.

Sur base du système allemand dit « dynamische rente », différentes propositions récentes visent à établir un « contrat à long terme entre les générations » qui résoudrait le conflit distributif entre personnes rémunérées et non rémunérées selon des règles explicites. L'idée revient à établir une double indexation des pensions sur base des salaires et des paramètres démographiques de façon à assurer le niveau relatif souhaité de pension en dépit des changements démographiques.

8. La perspective qui a été proposée jusqu'ici n'est cependant pas celle des « techniciens » de la sécurité sociale. Chaque système national (et souvent les différents systèmes dans un même pays) possède sa propre « logique » à partir de laquelle le problème démographique n'est perçu que comme un simple problème de financement. Il existe deux modes fondamentaux de financement de la sécurité-vieillesse ; par cotisations (normalement liées aux salaires mais aussi du fait du chômage persistant) et par impôts. L'impact du facteur démographique est dissimulé si la sécurité sociale n'est pas séparée du budget général de l'État et, dès lors, entièrement financée par l'impôt. Dans ce contexte, l'élaboration d'une règle générale de redistribution n'est pas possible. Les règles proposées dans le débat présupposent qu'il y ait un budget séparé et que les cotisations comme les prestations soient reliés aux salaires. Un tel système « apuré » aide à la compréhension

des problèmes fondamentaux de la sécurité sociale. C'est essentiellement le modèle d'un système d'assurance sociale lié aux salaires et sur une base de répartition. Mais il ne donne pas une réponse à tous les problèmes. Dès lors, les systèmes réels doivent être normalement plus compliqués.

9. Comme action possible des institutions européennes, un système transnational de sécurité-vieillesse pourrait soulager les tensions démographiques pour certains pays. Mais de telles idées sont prématurées tant qu'il n'y aura pas d'union monétaire et de politique commune des salaires. Des actions pour faire converger les modes d'organisation et de financement semblent cependant possibles : le problème commun de la pression démographique pourrait favoriser de telles actions.

10. D'un point de vue théorique, l'interdépendance du changement démographique et des systèmes de sécurité sociale renvoie à un aspect fondamental des structures sociales des sociétés occidentales avancées. La division de la population entre générations ou groupes d'âge économiquement actifs et inactifs est le produit des politiques sociales et non une résultante de la nature ou du système d'emploi caractéristique d'une économie de marché. Plus les jeunes et les personnes âgées deviennent la cible des prestations sociales, plus la politique sociale devient une affaire de redistribution intergénérationnelle. C'est pourquoi les changements démographiques affectent immédiatement les systèmes de sécurité sociale et la redistribution du bien-être dans la société. Le débat sur les moyens de parer aux changements démographiques n'est pas seulement une question technique d'équilibre financier mais entraîne inévitablement des choix de valeur relatifs à l'équité entre générations.

Les différents modèles de protection sociale répondent différemment à cette question. La stratégie de privatisation évite le problème du fait que l'État renonce à exercer sa responsabilité à l'égard du bien-être des citoyens. De ce fait aussi, les effets du changement démographique deviennent seulement latents et opèrent pour la plus grande part au détriment des groupes les plus désavantagés de la société. Il est vraisemblable que des « arrangements » discrétionnaires échoueront tout autant. L'introduction de règles de redistribution à un niveau constitutionnel peut aider à maintenir une certaine rationalité face aux changements démographiques (et socio-économiques).

Références bibliographiques

- ALBER, J., 1983 : Einige Grundlagen und Begleiterscheinungen der Entwicklung der Sozialausgaben in Westeuropa, 1949-1977. In : *Zeitschrift für Soziologie* 12, pp. 93-118.

- BERGHMAN, J., 1984 : Demographic Evolution : A Threat to the Welfare State ? In: Population and Societal Outlook, pp. 235-250.
- BERTHOLD, N. / KÜLP, B., 1984 : Regelgebundene Rentenanpassung als Mittel zur langfristigen Sanierung der Gesetzlichen Rentenversicherung. Berlin.
- BIRG, H. / WINGEN, M. / ZIMMERMANN, K. (eds.) 1984 : Zusammenhänge zwischen Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung in der Bundesrepublik. Wiesbaden.
- Bundesminister des Innern, 1984 : Bericht über die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. 2. Teil : Auswirkungen auf die verschiedenen Bereiche von Staat und Gesellschaft. Bonn (Bundestagsdrucksache 10/863).
- CECCALDI, D., 1957 : Histoire des prestations familiales en France. Paris.
- DINKEL, R., 1985 : Umverteilung zwischen den Generationen in der Gesetzlichen Rentenversicherung. Wirtschaftsdienst 65/IV, pp. 184-190.
- Eurostat, 1983 : Demographic Statistics 1981. Luxemburg/Brussels.
- EVERSLEY, D. / KÖLMANN, W. (eds.), 1982 : Population Change and Social Planning. London.
- GROHMANN, H., 1981 ; Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland auf die Gesetzliche Rentenversicherung. Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 70, pp. 49-72.
- GROHMANN, H., 1983 : Anpassungs- und Entlastungsstrategien zur Lösung des demographisch bedingten Rentenproblems. In : BIRG, H. (ed.) 1983 : Demographische Entwicklung und gesellschaftliche Planung. Frankfurt/New York, pp. 13-96.
- GROHMANN, H., 1984 : Einbau eines demographischen Korrekturfaktors in die dynamische Rentenformel. In : Birg, H. et al. (eds.), Zusammenhänge zwischen Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung in der Bundesrepublik. Wiesbaden, pp. 339-368.
- HAUSER, R., 1983 : Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland. Gegenwartskunde, special issue No. 4, pp. 123-145.
- KAUFMANN, F.X. (ed.), 1973 : Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. — Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften — Soziologische Gegenwartsfragen. Vol. 31, 2. ed., Stuttgart.
- KAUFMANN, F.X., 1975 : Makrosoziologische Überlegungen zu den Folgen eines Bevölkerungsrückgangs. In : Kaufmann, F.X. (ed.) : Bevölkerungsbewegung zwischen Quantität und Qualität. Beiträge zum Problem einer Bevölkerungspolitik in industriellen Gesellschaften. Stuttgart, pp. 45-71.
- KAUFMANN, F.X. / HERLTH, A. / STROHMEIER, K.P., 1980 : Sozialpolitik und familiale Sozialisation. Zur Wirkungsweise öffentlicher Sozialleistungen. Stuttgart.
- KAUFMANN, F.X. / QUITMANN, J. / SCHULZ, M. / SIMM, R. / STROHMEIER, K.P., 1984 : Familienentwicklung in Nordrhein-Westfalen. Sozialräumliche Kontexte, Modellierung und Mikrosimulation. Bielefeld.
- KAUFMANN, F.X. / LEISERING, L., 1984 : Demographic changes as a problem for social security systems. In : International Social Security Review 37, pp. 388-409.

- KAUFMANN, F.X., 1984: Demographische Bedingungen einer Optimierung der wirtschaftlichen Gesamtbelastungsquote der aktiv erwerbstätigen Generation. In: Birg, H. et al. (eds.), 1984: Zusammenhänge zwischen Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung in der Bundesrepublik. Wiesbaden, pp. 483-509.
- LEISERING, L., 1984: Veränderungen im Verhältnis von Jugend- und Altenlasten — Sozialer Wandel als Problem für den Sozialstaat. In: Birg, H. et al. (eds.), 1984: Zusammenhänge zwischen Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung in der Bundesrepublik. Wiesbaden, pp. 405-482.
- LINDER, P., 1982: Aufwendungen für die nachwachsende und ältere Generation und Auswirkungen der demographischen Entwicklung. In: Baden-Württemberg in Wort und Zahl, 30, pp. 282-287, 314-321.
- LINDER, P., 1984: Erstellung und Analyse von Sozialbudgets für Baden-Württemberg. Frankfurt.
- MYRDAL, A., 1945: Nation and Family. The Swedish Experiment in Democratic Family and Population Policy. London.
- Von NELL-BREUNING, O., 1979: Soziale Sicherheit? Zu Grundfragen der Sozialordnung aus christlicher Verantwortung. Freiburg etc.
- OECD, 1985: Social Expenditure 1960-1990. Problems of growth and control. Paris.
- RONSIN, F., 1980: La grève des ventres. Propagande neo-malthusienne et baisse de la natalité en France. Paris.
- SCHMID, J., 1984: Untersuchungen zum generativen Verhalten und die Chancen seiner Beeinflußbarkeit. Expertise. Ms.
- SCHREIBER, W., 1955: Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft. Cologne.
- Statistisches Bundesamt, 1985: Fachserie, 1, Reihe 1, Gebiet und Bevölkerung. Wiesbaden.
- TALMY, 1962: Histoire du mouvement familial de France. 2. vol. Paris.
- WANDER, H., 1971: Der Geburtenrückgang in Westeuropa wirtschaftlich gesehen. Kiel.
- WILENSKY, H., 1975: The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures. Berkeley.