

Session 3.

Payer pour le passé, préparer l'avenir : la solidarité intergénérationnelle

La solidarité intergénérationnelle peut être considérée comme une valeur en soi lorsque les générations ont une vision positive les unes des autres ou qu'il y a consensus entre elles sur la façon d'avancer. C'est aussi un moyen au service d'une fin, c'est-à-dire un mécanisme qui sert à étayer des échanges mutuellement profitables entre les générations, échanges tant monétaires que non monétaires.

Cette relation apparaît trop souvent comme unilatérale : les jeunes travailleurs paient des impôts pour assurer le financement des pensions et des dépenses de santé de leurs aînés. Mais, en réalité, elle s'exerce dans les deux sens : d'une part, en direction des générations jeunes pour lesquelles sont effectués des investissements dans les infrastructures, l'innovation et la protection de l'environnement ; d'autre part, vers les générations âgées, avec le versement de pensions, les dispositifs publics de prise en charge des personnes âgées et l'aide familiale que celles-ci reçoivent. La famille et l'État sont les institutions les mieux placées pour garantir que cet échange entre générations s'effectue de façon harmonieuse.

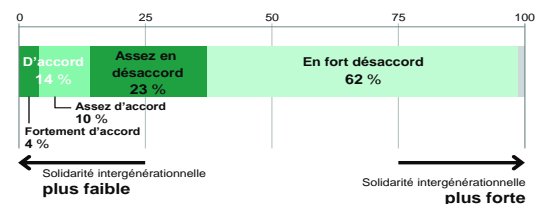
État de la situation *Que pensent les gens ?*

Étant donné les pressions qui vont certainement s'exercer sur la solidarité intergénérationnelle par suite du vieillissement de la population, il est important de connaître l'état actuel des relations entre les générations. Mais la solidarité intergénérationnelle est très difficile à mesurer. Néanmoins, d'après les enquêtes qui ont été réalisées, les relations actuelles entre les générations semblent positives. Une enquête réalisée en 2009 posait sans détours la question suivante : « Les personnes âgées sont-elles un fardeau pour la collectivité ? ». La grande majorité des citoyens de 21 pays européens membres de l'OCDE ne le pensent pas (graphique 1). Leurs réponses ne semblent guère refléter de conflit intergénérationnel en termes de ressources.

Les réponses montrent que, globalement, la solidarité entre les générations est solide : 62 % des personnes interrogées rejettent vivement l'idée selon laquelle les personnes âgées seraient un fardeau et 23 % sont assez en désaccord avec cette idée. Parmi les personnes interrogées, seulement 14 % sont fortement d'accord ou assez d'accord avec ce point de vue.

Graphique 1. Les attitudes à l'égard des générations précédentes sont généralement positives

« Les personnes âgées sont-elles un fardeau pour la société », pourcentage de répondants

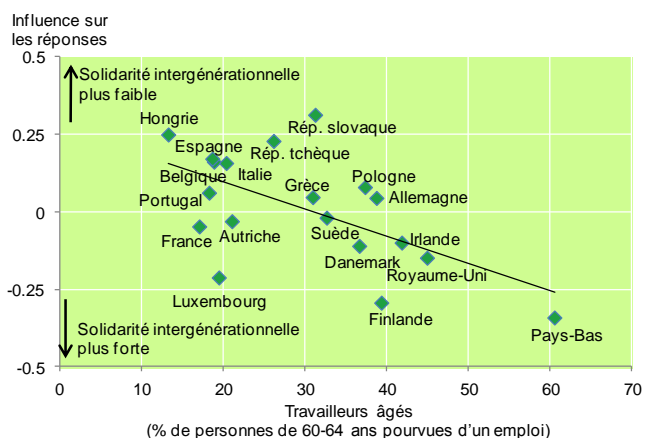


Source : D'après données de la Commission européenne (2009), "Intergenerational Solidarity", *Flash Eurobarometer* n° 269. Voir Piggott, J. et E.R. Whitehouse (2011), "Intergenerational Solidarity and Population Ageing: Attitudes in Europe", Document de travail de l'OCDE, à paraître.

Ces réponses diffèrent sensiblement selon les caractéristiques des personnes interrogées. Celles qui ont entre 40 et 50 ans – et qui devraient prendre leur retraite au cours des 10 à 25 prochaines années – sont très souvent en désaccord avec l'idée que les personnes âgées constituent un fardeau, tandis que celles qui ont entre 20 et 30 ans expriment à ce sujet un désaccord un peu moins marqué. Il est intéressant de constater que ce sont les personnes âgées elles-mêmes qui pensent le plus souvent qu'elles représentent un fardeau pour la collectivité, celles qui ont 55 ans et plus étant plus nombreuses que la moyenne à être d'accord avec l'idée exprimée dans l'enquête.

La situation sur le marché du travail national, les perspectives démographiques et les systèmes de retraite ont aussi une forte incidence sur les réponses. Il ressort du graphique 2 que ces dernières diffèrent en fonction du pourcentage de personnes âgées de 60 à 64 ans qui ont un emploi. On constate à cet égard un effet appréciable et statistiquement significatif : dans les pays où la proportion de personnes d'un certain âge qui travaillent est comparativement élevée, le désaccord est plus marqué à l'égard de l'idée selon laquelle les personnes âgées seraient « un fardeau » pour la société.

Graphique 2. Impact exercé sur les réponses par la situation sur le marché du travail



Source : Analyse par l'OCDE des données présentées dans Commission européenne (2009), "Intergenerational Solidarity", *Flash Eurobarometer*, n° 269. Voir Piggott, J. et E.R. Whitehouse (2011), "Intergenerational Solidarity and Population Ageing: Attitudes in Europe", Document de travail de l'OCDE : questions sociales, emploi et migrations, OCDE, à paraître.

Changer pour unir les générations
Trouver un équilibre, dans les politiques publiques et dans la charge à assumer, entre les générations

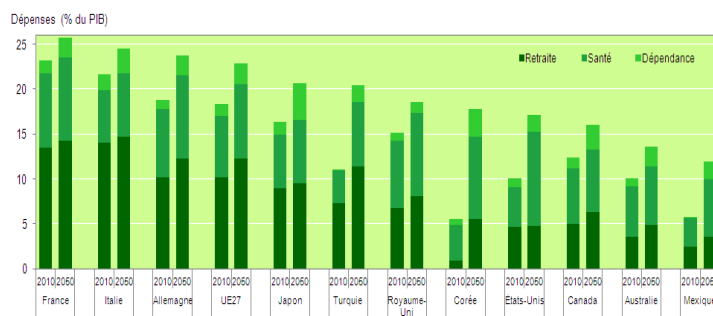
Cet échange fonctionne bien en période d'équilibre démographique, mais c'est moins le cas lorsqu'il y a un vieillissement de la population. L'OCDE célèbre en 2011 son 50^e anniversaire. En 1961, année de sa création, environ 18.5 millions d'enfants sont nés dans les 34 pays qui sont actuellement ses membres. Il est apparu par la suite que ce chiffre était le plus élevé de toute la période du baby-boom qui a suivi la guerre. En 2010, le chiffre était tombé à environ 15 millions. Par rapport à la population totale, le nombre des naissances a diminué de moitié au cours de ces cinq décennies. L'espérance de vie à la naissance a augmenté de dix ans depuis la fondation de l'OCDE, atteignant 76 ans pour les hommes et 82 ans pour les femmes. Il s'agit d'un progrès remarquable dont il faut, avant toute chose, se

réjouir, mais la baisse du nombre de naissances et l'allongement de la vie ont pour conséquence le vieillissement de la population.

Le vieillissement de la population aura un impact sur les budgets publics. D'après le graphique 3, les dépenses publiques consacrées aux trois domaines les plus touchés par le vieillissement de la population – retraite, santé et prise en charge de la dépendance – devraient progresser plus vite que l'activité économique dans les 12 pays considérés. En 2050, elles devraient représenter plus d'un cinquième du revenu national dans la majorité de ces pays.

Graphique 3. La pression budgétaire due au vieillissement de la population est actuellement forte et va s'accroître au cours des prochaines décennies

Prévisions concernant les dépenses relatives aux retraites, à la santé et à la dépendance, 2010 et 2050, % du PIB



Source : OCDE (2011), *Panorama des pensions* ; OCDE (2011), *Besoin d'aide ? La prestation de services et le financement de la dépendance* ; Commission européenne (2009), « Rapport 2009 sur le vieillissement : projections économiques et budgétaires pour les États membres de l'UE-27 (2008-2060) » ; Fonds monétaire international (2009), "Fiscal Implications of the Global Economic and Financial Crisis" ; Standard & Poor's (2010), "Global Aging 2010: An Irreversible Truth".

Le soutien apporté par la famille aux inactifs – à la fois en temps et en argent – est lui aussi mis à rude épreuve. Les familles sont aujourd'hui de taille plus restreinte, de sorte que la charge que représente le fait de s'occuper des proches repose sur un plus petit nombre de personnes, alors que, par suite de l'allongement de la vie, jusqu'à quatre générations peuvent coexister au sein d'une même famille. Dans le même temps, on encourage aussi la poursuite de l'activité tout au long du cycle de vie, ce qui a un impact sur les possibilités de prise en charge des proches à titre informel, les gens étant plus nombreux à travailler et travaillant plus longtemps. L'évolution des modèles familiaux – développement du concubinage, diminution du nombre de mariages, augmentation des divorces avec, ensuite, des remariages – remet aussi en cause la solidarité entre les différentes générations au sein de la famille.

Cela indique la nécessité de trouver un équilibre délicat entre assurer des prestations suffisantes à tous les groupes d'âge grâce à la protection sociale et aux dispositifs de prise en charge, maintenir les dépenses à un niveau acceptable et concevoir des politiques du marché du travail raisonnables qui favorisent des vies actives plus longues et en meilleure santé.

Pensions et retraite

Des prestations suffisantes et durables

Dans les pays de l'OCDE, les prestations servies par les dispositifs publics contribuent toujours de manière primordiale à garantir un revenu au moment de la retraite, puisqu'elles représentent en moyenne 60 % du revenu des personnes âgées. Elles sont financées en majeure partie selon le principe de la répartition : les cotisations et les impôts acquittés par les travailleurs d'aujourd'hui sont utilisés pour payer les pensions des retraités actuels, ce qui témoigne du rôle déterminant que joue la solidarité intergénérationnelle.

En 2010, les pays de l'OCDE consacreront en moyenne environ 8.5 % de leur revenu national aux pensions des régimes publics. Ce chiffre pourrait presque doubler d'ici à 2050 sous l'effet des seuls facteurs démographiques, encore que l'évolution des dépenses soit très variable d'un pays à l'autre. Cependant, les récentes mesures de réforme des dispositifs de retraite pourraient limiter la progression des dépenses à 11.5 % du revenu national. Les économies émergentes doivent faire face à un vieillissement beaucoup plus rapide de leur population : la transition démographique qui a duré un siècle en Europe s'y effectuera en moins d'une génération.

Bon nombre des mesures de réforme des dispositifs de retraite se traduiront par une forte diminution du niveau des prestations servies pour un âge donné de départ à la retraite, et risqueraient d'entraîner dans l'avenir une résurgence de la pauvreté chez les personnes âgées dans certains pays. Ce risque est accentué par le creusement des inégalités de revenu dans les pays de l'OCDE, qui ont pour effet d'accroître les inégalités durant la retraite. Les pays sont confrontés à la délicate question de savoir comment concilier niveau suffisant des prestations et viabilité financière des systèmes de retraite.

Toutefois, si les pensions servies par les régimes publics risquent d'être insuffisantes, des pressions s'exerceront pour qu'elles fassent l'objet d'augmentations ponctuelles, ou la demande portant sur d'autres types de prestations se fera plus forte. De même, si la pérennité des systèmes de retraite n'est pas assurée, les changements qui s'imposeront à moyen ou long terme en seront d'autant plus

brusques et douloureux. Comment les pouvoirs publics peuvent-ils continuer à garantir un revenu suffisant aux retraités sans compromettre l'équilibre financier du système ? L'allongement de la vie active constitue une solution de premier plan. La moitié des pays de l'OCDE ont déjà commencé à repousser l'âge d'ouverture des droits à pension ou s'apprêtent à le faire. Cependant, ces relèvements, difficiles à obtenir, seront le plus souvent dépassés par l'augmentation de l'espérance de vie. C'est pourquoi les pays sont de plus en plus nombreux à choisir de relier de façon automatique l'admissibilité au bénéfice des prestations ou le niveau de ces dernières à l'espérance de vie. Un nombre croissant de pays renforce aussi le lien entre les cotisations versées aux systèmes de pension et les prestations servies, ce qui incite à travailler davantage et plus longtemps. Par ailleurs, un certain nombre de pays ont introduit une plus grande diversification des sources de financement de la retraite, ce qui confère un rôle accru aux dispositifs privés de pension.

La moitié environ des pays de l'OCDE qui ont entrepris de réformer leur système de retraite choisissent de renforcer le ciblage. Pour ce faire, ils s'attachent soit à éviter aux travailleurs à faible revenu de subir le plein effet de la réduction du montant des pensions, soit à augmenter les prestations servies à titre de filet de sécurité. Le ciblage est un autre moyen d'assurer à la fois un niveau de prestations suffisant et la viabilité du système. Mais il aura évidemment pour effet d'affaiblir encore le lien entre pensions et cotisations, qui est déjà mis à rude épreuve par les réalités démographiques.

Soins aux proches

Besoin d'aide

Le plus souvent, les soins aux proches – enfants et parents âgés – sont dispensés de façon informelle, généralement par d'autres membres de la famille. Par exemple, les grands-parents assurent entre un cinquième et un quart de la garde des enfants de moins de cinq ans en Australie, en Corée et dans l'Union européenne et leur part est encore plus forte dans le cas des enfants de moins de deux ans aux États-Unis. Les soins aux personnes âgées sont assurés à quelque 80 % par la famille. Comme elle s'effectue dans les deux sens, la prise en charge des proches contribue de manière essentielle à étayer la solidarité entre les générations.

Le rôle important que jouent les grands-parents auprès des jeunes enfants a été reconnu dans certains pays où ils peuvent, par exemple, déclarer officiellement qu'ils assurent la garde de leurs petits-enfants et obtenir de

ce fait des prestations en espèces. Cet effort est particulièrement important pour les parents qui ont de longues journées de travail ou des horaires atypiques. En particulier, dans les économies émergentes, les grands-parents assurent souvent l'essentiel de la prise en charge des enfants lorsque les parents partent travailler ailleurs – dans le pays ou à l'étranger – et laissent leurs enfants derrière eux.

Des mesures doivent aussi être prises pour mieux soutenir les aidants informels et améliorer l'efficacité et le financement des dispositifs structurés de prise en charge de longue durée. Diverses mesures en faveur des aidants informels peuvent s'envisager : prestations en espèces conçues de manière à réduire

au minimum le risque de les voir se laisser prendre au piège de fonctions peu rémunératrices, dans un secteur de l'économie en grande partie non régulé, avec peu d'incitations à occuper un emploi sur le marché du travail normal ; davantage de possibilités de choix et de marge de manœuvre, pour les aidants informels, pour concilier vie professionnelle et vie familiale ; et services de soutien, par exemple capacités d'accueil pour permettre aux aidants de souffler, formation et conseils.■

Questions

1 Unir les générations

- Comment les politiques sociales et politiques du marché du travail font-elles face au vieillissement de la population et quels effets ont-elles sur la solidarité intergénérationnelle ?
- Comment conjuguer au mieux les ressources (compétences, temps et argent) de tous les groupes d'âge et de toutes les générations pour répondre aux besoins de la collectivité, sans faire peser une charge disproportionnée sur un groupe en particulier ?
- Comment l'action publique peut-elle renforcer la solidarité intergénérationnelle et unir les générations ?

2 Pensions et retraite

- Quels sont les principaux défis à relever pour parvenir à un bon équilibre entre niveau des prestations et viabilité des systèmes de retraite publics ?
- Le fait d'encourager les individus à travailler plus longtemps et d'accentuer le ciblage des pensions de retraite publiques peut-il aider à la fois à porter le niveau des prestations à un niveau suffisant et à assurer la viabilité du système ?
- Quels sont les principaux obstacles à l'adoption de mesures allant dans ce sens ?

3 Soins aux proches

- Comment concilier au mieux l'aide intergénérationnelle au sein de la famille et les soutiens publics ?
- Quelles mesures les pouvoirs publics peuvent-ils prendre pour faciliter la prise en charge des enfants au sein de la famille ?
- De quel soutien les aidants familiaux qui s'occupent de proches âgés ou de personnes souffrant de handicap ou de maladie mentale ont-ils besoin, et quelle est la meilleure façon de leur apporter ce soutien ?

www.oecd.org/social/ministerielle