

VIVRE PLUS LONGTEMPS, AVOIR MOINS D'ENFANTS, QUELLES IMPLICATIONS ?

Colloque international de Byblos-Jbeil
(Liban, 10 - 13 octobre 2000)



ASSOCIATION INTERNATIONALE DES DÉMOGRAPHES DE LANGUE FRANÇAISE

AIDELF

Les réponses politiques au vieillissement démographique

Linda HANTRAIS

European Research Centre, Loughborough University, Royaume-Uni

Marie-Thérèse LETABLIER

Centre d'Études de l'Emploi, Paris, France

Tous les pays dont parlent les communications dans cette section sur les réponses politiques au vieillissement démographique ont subi les importants changements qui correspondent à la deuxième transition démographique. Ils connaissent tous, à des degrés variables, les effets conjugués de l'allongement de l'espérance de vie et de la baisse de la fécondité : ralentissement de la croissance voire décroissance et vieillissement de la population. Les systèmes de protection sociale, les performances économiques et les modes de vie qui s'étaient développés dans l'après-guerre, ou qui sont en gestation, ont été mis à l'épreuve, car les gouvernements cherchent désormais le moyen de limiter les dépenses sociales entraînées par le vieillissement de la population, tout en faisant face au problème du chômage et de la demande croissante de services publics (chômage de longue durée, éducation, vieillesse, santé). Ils sont appelés ainsi à revoir les principes et les formes de leurs actions et à s'interroger sur l'efficacité de leurs politiques.

Néanmoins, les problèmes suscités par le vieillissement démographique ne sont pas partout du même ordre : les pays du nord de l'Europe se distinguent, par exemple, de ceux du sud, et à plus forte raison de ceux du Maghreb. Même face à des problèmes en apparence semblables, les gouvernements réagissent de manière différente. Dans certains cas, les conséquences des tendances démographiques ne sont pas perçues comme nécessitant une intervention de l'État, ou une telle intervention n'est considérée ni souhaitable ni acceptable, tant par les gouvernements que par les citoyens. Dans d'autres cas, l'État n'hésite pas à intervenir, même si l'efficacité des actions politiques sur le plan démographique n'est pas démontrée.

La plupart des contributions à cette séance (*Hervé Gauthier, Jean-Claude Chesnais, Marie-France Valetas et Éva Lelièvre, Alain Jourdain*) abordent des questions philosophiques et morales concernant la nécessité, la légitimité, l'acceptabilité sociale et l'efficacité de l'intervention de l'État dans le domaine démographique. Les contributions d'*Harris Symeonidou* et de *Sara Brachet et Nathalie Le Bouteillec* offrent une analyse plus ciblée des interactions entre les tendances démographiques et les politiques publiques dans deux pays de l'Union européenne, la Grèce et la Suède, tandis que *Mehdi Lahlou* et *Mongi Bchir* traitent du Maroc et de la Tunisie, où la transition démographique est plus récente.

Dans cette mise en contexte, nous faisons d'abord le point sur les conséquences possibles du vieillissement des populations pour les politiques publiques. Ensuite, nous évoquons la diversité des réactions de la part des gouvernements, afin de pouvoir mieux cerner les questions de l'acceptabilité et de la légitimité des politiques de population, avant d'engager une discussion sur l'efficacité des mesures préconisées et appliquées dans les pays dont il est question.

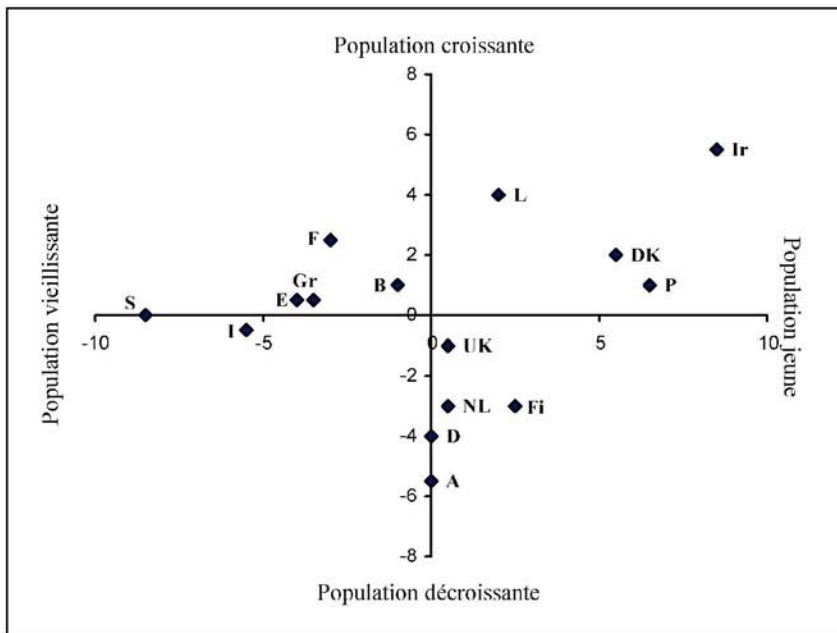
1. Vivre plus longtemps, avoir moins d'enfants : quelles conséquences pour les politiques publiques ?

Les conséquences du vieillissement démographique pour les individus, les ménages, les familles et la société ont été largement traitées dans les autres sections de cet ouvrage. Plusieurs communications ont soulevé la question des enjeux politiques. Les auteurs ont montré que les changements socio-démographiques ne sont pas de même nature dans tous les

pays, que les problèmes soulevés sont d'ampleur variable, et qu'il n'existe pas nécessairement un lien direct entre leur intensité et la réaction des pouvoirs publics.

Si l'on considère par exemple les pays de l'Union européenne dans les années 90 (voir graphique 1), on constate que le vieillissement démographique ne revêt pas partout les mêmes formes, et par conséquent ne soulève pas les mêmes questions dans tous les pays. Certains d'entre eux, comme l'Autriche et l'Allemagne, souffrent avant tout d'un déclin de la population. D'autres, comme la Suède et l'Italie (nord et sud) en particulier, sont plus marqués par son vieillissement. L'Irlande (surtout), le Danemark, le Portugal et le Luxembourg présentent une population relativement jeune et croissante, tandis que la France voit vieillir sa population tout en assurant une croissance modérée. La population de la Finlande, du Royaume-Uni et des Pays-Bas diminue, mais sans manifester autant de signes de vieillissement que les autres pays.¹

GRAPHIQUE 1 : UN VIEILLISSEMENT VARIABLE EN EUROPE



Sources : Coleman (1996, tableau 1.5) ; Eurostat (1997a : tableaux E-10, E-13, G-5, G-6) ; Eurostat (1997b : tableau 5) ; Eurostat, communication personnelle, 1998.

Or, comme cela a été évoqué à plusieurs reprises dans les autres sections des actes du colloque, le vieillissement de la population se produit concomitamment avec une évolution des formes de la famille. Les analyses chiffrées pour les pays membres de l'Union européenne à partir des données d'Eurostat font clairement ressortir des évolutions contrastées. À titre

¹ Ces observations figurent parmi celles présentées au terme d'une étude commanditée par la Commission européenne sur l'articulation des politiques et des tendances sociodémographiques dans les pays membres de l'Union européenne en 1998-99 (voir Hantrais, 1999a, 1999b). Les indices retenus dans le graphique 1 recouvrent la descendance finale, la proportion de femmes sans enfants, le taux net de migration, l'espérance de vie et les rapports entre les différentes tranches de la population par âge. Le graphique représente la situation dans chaque pays calculée à partir des écarts à la moyenne européenne.

d'exemple, la Suède, le Danemark et la Finlande, de même que la France et le Royaume-Uni, se caractérisent par l'importance du rejet de la famille institutionnalisée ou conventionnelle, et aussi par une plus grande émancipation des femmes². Bien que le pourcentage des jeunes dans la population ait baissé en raison de la chute de la fécondité, les femmes sont de plus en plus nombreuses à travailler à l'extérieur du foyer, ce que les rend moins disponibles pour s'occuper des enfants et des parents âgés. L'âge d'émancipation (âge auquel les jeunes quittent le foyer de leurs parents) augmente, surtout dans les pays méditerranéens : en Italie, par exemple, au milieu des années 90, plus de 65 % des jeunes âgés de 16 à 30 ans vivent encore chez leurs parents. La proportion des ménages à trois ou quatre générations se réduit à travers l'UE, mais elle reste plus importante dans les pays du sud, ce qui semble aller de pair avec des écarts de revenus plus faibles entre les générations par rapport aux pays nordiques, créant ainsi des disparités entre les pays quant aux solidarités intergénérationnelles.

Ces évolutions socio-démographiques laissent supposer l'existence, voire la nécessité de stratégies de la part des parents leur permettant de mieux gérer la vie familiale. Ces stratégies personnelles (privées) s'articulent aux mesures mises en place par les pouvoirs publics dans leurs efforts pour répondre aux multiples conséquences des changements démographiques. En premier lieu, la diminution du poids des enfants dans la société soulève la question de la distribution des ressources publiques (crèches, écoles maternelles et allocations familiales ou foyers pour les personnes âgées, lits dans les hôpitaux et allocations dépendance) ainsi que le font apparaître Lalhou et Bchir dans leurs contributions. L'importance croissante du nombre de personnes très âgées dépendantes soulève, ensuite, les problèmes de l'isolement, du financement des retraites, des soins médicaux et sociaux (voir Jourdain), et de la charge accrue pesant sur les solidarités entre les générations. Le vieillissement pose, enfin, le problème fondamental de l'avenir de l'humanité (voir Gauthier).

2. Acceptabilité sociale et légitimité de l'intervention étatique dans le domaine démographique

Or, les réactions face à ces problèmes sont variables, tant en ce qui concerne les perceptions, la nécessité, l'acceptabilité sociale et la légitimité de l'intervention publique qu'en ce qui concerne les solutions préconisées et les jugements sur leur efficacité. Les perceptions des conséquences des tendances démographiques varient selon les scientifiques (voir Chesnais et Gauthier), selon le public et les gouvernements (Appleton et Hantrais, 2000). Dans certains cas, les évolutions ne sont pas perçues comme nécessitant une intervention de l'État, ou bien une telle intervention n'est considérée ni comme souhaitable, ni comme acceptable, par l'opinion publique (voir Valetas et Lelièvre).

En ce qui concerne la nécessité de l'intervention étatique, les pays où les conséquences de la décroissance de la population (Autriche) et du vieillissement (Suède) sont les plus marquées ne sont pas forcément ceux où les questions concernant les tendances démographiques sont posées avec le plus d'urgence. En Suède, par exemple, les mesures en faveur des familles sont principalement attribuées, du moins dans la rhétorique, au désir d'instaurer une plus grande égalité entre les femmes et les hommes et d'assurer le bien-être des enfants, des principes qui font que l'action publique peut aussi obéir à diverses justifications (Bergqvist et Jungar, 2000 ; Brachet et Le Bouteillec dans ce volume). Pour certains (Chesnais), « la situation est maîtrisable », l'intervention de l'État est justifiée sur le plan moral (Gauthier), et les politiques de population relèvent sans conteste de la compétence des gouvernements (Bchir).

² Les indices retenus dans le cas de la désinstitutionnalisation des familles recouvrent les taux de mariage, l'âge au mariage et à la naissance des enfants, les taux de divorce, de cohabitation et de naissances hors mariage et la monoparentalité. Dans le cas de l'émancipation des femmes, il s'agit de l'accès à l'enseignement supérieur, à l'emploi à plein temps, des taux d'activité des femmes avec des enfants en bas âge et du partage des responsabilités domestiques.

En ce qui concerne l'acceptabilité et la légitimité de l'intervention, dans des pays tels que l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni, dont les profils démographiques se distinguent assez nettement les uns des autres, les gouvernements hésitent à intervenir directement dans le domaine des politiques de population, sous prétexte que ces questions relèvent de la vie privée des citoyens, ou bien en raison du poids de l'histoire (Appleton et Hantrais, 2000).

Dans d'autres cas, l'État n'hésite pas à intervenir pour essayer d'influer sur les tendances, même si l'efficacité des actions politiques sur le plan démographique n'est pas démontrée. La France, qui a longtemps maintenu un niveau de fécondité au-dessus de la moyenne européenne, est un des États membres de l'UE qui s'est servi peut-être le plus de la situation démographique pour alimenter les débats politiques et rendre légitime une intervention étatique en faveur de la natalité et des politiques familiales.

L'acceptabilité sociale des politiques publiques en faveur de certains comportements démographiques peut aussi varier au cours du temps. La mise en place progressive, et à des moments différents d'un pays à l'autre depuis les années 60, d'une législation permissive en matière de contraception, d'avortement, de divorce, de cohabitation et de naissances hors mariage semble avoir accompagné l'évolution des mœurs, même si elle a pu être considérée par certains comme allant à l'encontre de l'intérêt collectif sur le plan démographique, et si elle était contestée sur le plan moral (Hantrais et Lohkamp-Himmighofen, 1999).

Non seulement les justifications de l'action publique sont susceptibles de varier dans l'espace et le temps, mais également la manière dont les mesures sont présentées aux citoyens. Dans la plupart des pays d'Europe, actuellement, les mesures politiques en faveur des enfants ou des personnes âgées sont plus souvent présentées comme des mesures d'inclusion sociale qu'en tant que mesures démographiques, ce qui les rend plus faciles à faire accepter par le public. En revanche, les mesures destinées à prévenir les conséquences d'un déséquilibre démographique sont souvent plus difficiles à faire passer, surtout si elles semblent mettre en danger les acquis sociaux, comme c'est le cas du recul de l'âge de la retraite en France après son abaissement au début des années 80, ou celui de l'alignement de l'âge de la retraite des femmes sur celui des hommes au Royaume-Uni. En Italie, le pays où la population âgée de plus de 60 ans croît le plus rapidement, la réforme des pensions de retraite a été difficile à faire accepter (Commission européenne, 1998).

Les débats sur les moyens de pallier les conséquences de l'éclatement des familles ont soulevé de nombreuses questions concernant l'acceptabilité de l'intervention étatique dans la vie privée. Par exemple, est-ce que les gouvernements doivent intervenir pour consolider la famille biparentale liée par le mariage ? Il a été proposé en Tunisie d'offrir un bonus de l'espérance de vie maritale (voir Bchir). Est-ce que les gouvernements doivent intervenir pour aider les familles à concilier vie familiale et vie professionnelle, permettant ainsi le maintien de la fécondité ? Ou encore, est-ce qu'ils doivent intervenir pour régler les responsabilités et les obligations entre les différents membres des familles et pour encourager la solidarité intergénérationnelle, dans un contexte où la génération « pivot » est appelée à suppléer aux besoins et aux exigences à la fois des jeunes (non émancipés) et des personnes âgées susceptibles de vivre plus longtemps en situation de retraite, sans toutefois alourdir la charge fiscale ?

En outre, une même mesure peut être attaquée ou défendue par des arguments qui diffèrent d'un pays à l'autre. Les pays nordiques se distinguent très nettement des pays du sud de l'Europe en ce qui concerne l'attitude vis-à-vis des interventions de l'État dans l'attribution des obligations et responsabilité des familles envers les personnes âgées (Millar et Warman, 1996 ; Valetas et Lelièvre dans ce volume). L'intervention de l'État est de rigueur dans les pays du nord pour libérer les familles de l'obligation des parents âgés, tandis que, dans le sud, les membres des familles sont tenus par la loi de s'occuper de leurs parents. En Grèce, l'intervention étatique est plutôt timide (voir Symeonidou). La Tunisie a vu un changement de

cap sur le plan des objectifs (voir Bchir), tandis que, selon Lahlou, le Maroc devrait accorder la priorité à l'éducation et à la politique familiale.

Ces exemples montrent comment les diverses mesures politiques s'articulent à différents objectifs plus ou moins cohérents avec les situations nationales observées. Nous devons pourtant constater que, même lorsque la volonté politique existe et que les populations acceptent l'intervention de l'État, les gouvernements ne disposent pas tous des moyens nécessaires pour mettre en œuvre les mesures préconisées, comme c'est le cas en Grèce, au Maroc ou en Tunisie. Les politiques de population étaient acceptables dans certains pays lorsqu'il s'agissait de stopper l'explosion de la population, mais en sera-t-il de même lorsqu'il s'agira de limiter la baisse de la natalité (voir le questionnement de Bchir et de Lahlou) ?

3. Efficacité des réponses politiques

Depuis la deuxième guerre mondiale, tous les pays de l'UE ont pris des mesures pouvant avoir un effet sur les tendances démographiques, même si tel n'était pas toujours le but exprimé :

- législation permissive sur la contraception, sur l'avortement (toujours hors la loi en Irlande), le divorce (en 1999 en Irlande), la cohabitation hors mariage, et à un moindre degré sur la reproduction médicalement assistée ;
- mesures de soutien aux familles comme les allocations familiales, y compris des suppléments pour les familles nombreuses, ou pour les familles modestes, et les allocations de parent isolé ;
- mesures visant à pallier les conséquences des changements socio-culturels et démographiques comme la réglementation des pensions alimentaires, des moyens de garde pour les enfants, des retraites de vieillesse, des services de santé et des services sociaux en faveur des personnes âgées ;
- politiques d'encouragement, puis de limitation, de l'immigration venant de pays tiers.

Nombreuses sont les tentatives pour repérer les changements de comportements pouvant être attribués à de telles mesures politiques. Il est possible de montrer que les politiques publiques peuvent faciliter ou entraver les changements, mais il est plus difficile de montrer qu'elles constituent un facteur déterminant de l'évolution de ces comportements (Gauthier, 1996 ; Hantrais, 1997) et d'en évaluer l'efficacité (voir Jourdain). Il se peut d'ailleurs que les politiques qui n'ont pas comme objectif affiché d'influer sur les comportements démographiques, telles que les politiques économiques et les politiques d'emploi, aient un impact tout aussi important, mais l'évaluation demeure difficile.

Certaines des statistiques européennes pour les pays nordiques, qui étaient parmi les premiers à rendre légaux la contraception et l'avortement, semblent appuyer le constat qu'une législation permissive dans ce domaine a contribué à la baisse de la fécondité. Pourtant, vers la fin des années 80, quand les taux de fécondité continuaient à chuter dans les autres pays membres, les pays nordiques enregistraient une remontée, et cela malgré un taux élevé d'avortement (Conseil de l'Europe, 1997). Il est probable que tout un ensemble de mesures en faveur des familles a contribué à inverser la tendance (Pauti, 1992), tandis que l'effet de mesures ponctuelles, comme la « prime de rapidité » n'a pas été durable (voir Brachet et Le Bouteillec). De même, l'interdiction de l'avortement en Irlande ne semble offrir qu'une explication très approximative du taux de fécondité relativement élevé dans ce pays. L'exemple du Maghreb (voir Bchir et Lahlou) peut être évoqué comme confirmation du lien entre une politique de population destinée à réduire la fécondité et la chute de celle-ci.

En outre, la communauté scientifique semble être divisée sur la question de l'impact possible des mesures en faveur des familles nombreuses. Les résultats d'études internationales indiquent que la réduction du coût de l'enfant peut encourager la fécondité, mais l'effet serait d'une ampleur limitée et variable entre les pays (Ekert-Jaffé, 1994 ; Gauthier et Hatzius, 1997).

La France et le Luxembourg sont des exemples de pays où les allocations familiales sont relativement généreuses pour les familles nombreuses. Tandis que l'indice de descendance finale est resté bien au-dessus de la moyenne en France, il est en dessous de celle-ci au Luxembourg. Les pays du sud de l'Union européenne présentent aussi des situations contrastées : en Grèce (voir Symeonidou), le taux de fécondité diminue dans un contexte où l'offre d'allocations et de services aux jeunes enfants est faible, mais dans le nord de l'Italie où l'offre de services est généreuse, le taux de fécondité est tombé à un niveau particulièrement bas (Eurostat, 1997b, tableau C-1). Les deux Allemagne ont servi de laboratoire pour les chercheurs voulant observer les effets des politiques sous différents régimes (voir Chesnais). Le changement exceptionnel de la situation socio-politique et économique après 1990 semble indiquer une sensibilité particulière de la fécondité aux événements politiques et à l'incertitude de l'avenir qu'ils génèrent (Hantrais, 1999a).

En ce qui concerne le vieillissement de la population, il est difficile de prouver que l'amélioration des services de santé (voir Jourdain), du logement ou des pensions, prolonge la vie, mais il est probable que la pauvreté des personnes âgées réduit leur espérance de vie (Blackburn, 1991). La législation concernant les obligations entre les générations peut certes conforter la solidarité intergénérationnelle dans les cas où les enfants sont responsables financièrement de leurs parents âgés, mais l'exemple de la Suède, où les enfants ne sont pas contraints de subvenir aux besoins financiers et physiques de leurs parents, semble montrer que les services étatiques ne se substituent pas totalement aux soins informels prodigués par les familles mais apportent plutôt un supplément (Tham, 1993 ; Antman, 1996). Les pays où les personnes âgées sont encouragées à garder leur autonomie, comme les pays nordiques, sont effectivement ceux où les générations vivent moins souvent sous le même toit, tandis que, dans ceux où les obligations familiales sont imposées par la loi, la conception dominante de la solidarité intergénérationnelle renforce la cohabitation des membres des familles.

Ces quelques exemples indiquent que, sans être en porte-à-faux, les politiques publiques n'auraient peut-être, le plus souvent, qu'un effet d'accompagnement des changements démographiques. Pourtant, leur but n'était pas, dans la plupart des cas, du moins ouvertement, d'accroître le taux de fécondité et, encore moins, de réduire l'espérance de vie. Les exemples examinés dans ce texte tendent cependant à montrer que les politiques publiques peuvent atténuer les effets néfastes des changements démographiques : réduction de la charge pesant sur la génération pivot, amélioration de la qualité de vie des personnes âgées, meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, créant ainsi des conditions favorables à la formation des familles et redonnant un sens à la vie des personnes âgées.

BIBLIOGRAPHIE

- ANTMAN P., 1996. « Barn och äldreomsorg i Tyskland och Sverige, Sverigedelen, Vårldspjektet », *Kunskap/Fakta Nr 5*, Stockholm, Socialdepartementet.
- APPLETON L. et HANTRAIS, L., 2000. *Cross-National Research Papers*, 6 (1) : *Conceptualizing and Measuring Families and Family Policies in Europe*, 60 p.
- BERGQUIST C. et JUNGAR, C., 2000. « Adaptation or diffusion of the Swedish gender model ? », in : *Gendered Policies in Europe: reconciling employment and family life* (L. Hantrais, ed.), London/New York, Macmillan/St. Martin's Press, pp. 160-179.
- BLACKBURN C., 1991. *Poverty and Health: working with families*, Milton Keynes/Philadelphia, Open University Press.
- COLEMAN D. (ed.), 1996. *Europe's Population in the 1990s*, Oxford, Oxford University Press.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 1998. *Protection sociale en Europe*, Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.
- CONSEIL DE L'EUROPE, 1997. *Tendances démographiques récentes en Europe 1996*, Strasbourg, Conseil de l'Europe.
- EKERT-JAFFÉ O., 1994. « Chiffrer une évolution du coût de l'enfant? Changement de société, mise en cause des concepts », *Population*, 49 (6), pp. 1389-1418.
- EUROSTAT, 1997a. « Environ un mariage sur quatre dans l'UE se termine par un divorce », *Statistiques en bref. Population et Conditions sociales*, 14.
- EUROSTAT, 1997b. *Statistiques démographiques 1995*, Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.
- GAUTHIER A.H., 1996. *The State and the Family: a comparative analysis of family policies in industrialized countries*, Oxford, Clarendon Press.
- GAUTHIER A.H. and HATZIUS J., 1997. « Family benefits and fertility: an econometric analysis », *Population Studies* 51, pp. 296-306.
- HANTRAIS L., 1997. « Exploring relationships between social policy and changing family forms within the European Union », *European Journal of Population*, 13 (4), pp. 339-379.
- HANTRAIS L., 1999a. *Cross-National Research Papers*, 5(1) : *Interactions between Socio-Demographic Trends, Social and Economic Policies*, 88 p.
- HANTRAIS L., 1999b. « Socio-demographic change, policy impacts and outcomes in social Europe », *Journal of European Social Policy*, 9 (4), pp. 291-309.
- HANTRAIS L. et LOHKAMP-HIMMIGHOFEN, M., 1999. *Cross-National Research Papers*, 5 (3) : *Changing Family Forms, Law and Policy*, 52 p.
- MILLAR J. and WARMAN A., 1996. *Family Obligations in Europe*, London, Family Policy Studies Centre.
- PAUTI A., 1992. « La politique familiale en Suède », *Population*, 47 (4), pp. 961-985.
- THAM H., 1993. « Trends among social assistance recipients in Sweden since 1945 », *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 2, pp. 158-166.
- VOGEL J., 1997. *Eurostat Working Papers, Population and social conditions: Living Conditions and Inequality in the European Union 1997*, E/1997-3, 178 p.