



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 12.10.2006
COM(2006) 571 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

L'avenir démographique de l'Europe, transformer un défi en opportunité

TABLE DES MATIÈRES

1.	Le vieillissement démographique en Europe: tendances et perspectives.....	3
2.	L'impact du vieillissement de la population.....	5
2.1.	L'impact sur le marché du travail, la productivité et la croissance économique.....	5
2.2.	L'impact sur la protection sociale et les finances publiques	6
3.	Une réponse constructive au défi démographique	7
3.1.	Une Europe qui favorise le renouveau démographique	7
3.2.	Une Europe qui valorise le travail: plus d'emplois et une vie active plus longue et de qualité.....	9
3.3.	Une Europe plus productive et performante	11
3.4.	Une Europe organisée pour recevoir et intégrer les migrants	11
3.5.	Une Europe aux finances publiques viables: garante d'une protection sociale adéquate et de l'équité entre les générations	13
4.	Conclusion: transformer un défi en opportunité	13
	APPENDIX: Main European Demographic Trends and Data	16
	Projections – EU-25	16
	Projections by country.....	17
	Employment rate of older workers.....	18
	Fertility and female employment rates.....	19
	Net migration rate vs. natural population growth	20

1. LE VIEILLISSEMENT DEMOGRAPHIQUE EN EUROPE: TENDANCES ET PERSPECTIVES

Le vieillissement de la population, c'est-à-dire l'augmentation de la part des personnes âgées, est avant tout le résultat des progrès considérables économiques, sociaux et médicaux qui offrent aux Européens la chance de vivre de longues vies dans un confort et une sécurité sans précédant dans leur histoire. Mais, comme cela a été souligné par les chefs d'État ou de gouvernement lors du Sommet informel de Hampton Court en octobre 2005, c'est aussi l'un des plus importants défis que l'Union européenne devra affronter au cours des prochaines années.

La présente communication répond à la préoccupation exprimée lors de ce Sommet et largement ressentie par les citoyens. Elle constitue une suite de la communication de la Commission au Conseil européen intitulée « Les valeurs européennes à l'ère de la mondialisation » et du livre vert de la Commission intitulée « Face aux changements démographiques - une nouvelle solidarité entre générations »¹. Elle examine comment les Européens peuvent faire face au défi démographique en s'appuyant sur la stratégie de Lisbonne renouvelée pour la croissance et l'emploi et la stratégie de développement soutenable. Plus précisément elle souligne comment l'Union peut appuyer ses États membres dans une stratégie à long terme dont la mise en œuvre relève pour l'essentiel de leur volonté et de leurs compétences. Pour ce faire, elle éclaire les facteurs principaux, évalue les impacts complexes, et identifie les principales voies pour l'action tant nationale, régionale et locale qu'européenne. Elle conclut que le vieillissement de la population est un défi que nous pouvons relever si nous créons les conditions favorables d'un soutien adapté pour ceux qui veulent avoir des enfants et si nous tirons le meilleur parti des opportunités offertes par des vies plus longues, plus productives et en meilleure santé.

Le vieillissement de la population de l'UE est le résultat de quatre tendances démographiques agissant de façon interactive. Toutefois, leur ampleur et leur rythme peuvent varier fortement d'un pays à l'autre, d'une région à l'autre, conduisant à écarter toute réponse uniforme. En résumé:

- Le nombre moyen d'enfants par femme (taux de fécondité conjoncturel) est faible avec un niveau de 1,5 enfants pour l'EU-25, bien au-dessous du taux de remplacement de 2,1 nécessaire pour stabiliser la taille de la population en l'absence d'immigration. Une augmentation limitée à 1,6 est projetée pour l'EU-25 d'ici 2030².
- Le déclin de la fécondité dans les récentes décennies a suivi le baby-boom de l'après-guerre qui cause aujourd'hui le gonflement de la taille de la population âgée de 45 à 65 ans. Le passage progressif des baby-boomers à l'âge de la retraite mènera à une augmentation substantielle de la part des personnes âgées qui doivent être soutenues financièrement par une population réduite en âge de

¹ COM(2005) 525 du 3.11.2005 et COM(2005) 94 du 16.3.2005, respectivement.

² Certains démographes ont exprimé l'hypothèse qu'un très faible taux de fécondité pourrait devenir irréversible. Cf. "The low fertility trap hypothesis: forces that may lead to further postponement and fewer births in Europe" by Lutz, Skirbekk and Testa, Vienna Institute of Demography research paper No 4 2005.

travailler. Ce phénomène est destiné à s'effacer, mais pas avant plusieurs décennies.

- Après avoir augmenté de 8 ans depuis 1960, l'espérance de vie à la naissance pourrait continuer à s'accroître de 5 années supplémentaires d'ici 2050, voire davantage. La plus grande partie des gains projetés sera acquise aux âges les plus élevés. Ainsi, les Européens atteignant 65 ans en 2050 peuvent-ils compter vivre en moyenne entre quatre et cinq ans de plus que les personnes atteignant 65 ans aujourd'hui. Ceci conduira à une augmentation spectaculaire du nombre de personnes survivant aux âges de 80 et 90 ans, amenant à ce que beaucoup d'entre elles passent plusieurs décennies à la retraite et atteignent des âges où la fragilité et l'incapacité sont fréquentes, même si la proportion de personnes en mauvaise santé dans cette classe d'âge pourrait diminuer.
- L'Europe accueille déjà des flux importants de migration nette provenant de pays tiers. En 2004, l'UE a enregistré 1,8 millions d'immigrés soit un flux plus important qu'aux États-Unis relativement à la population totale. L'UE restera presque certainement une destination significative pour les migrants dans les prochaines décennies. Dans un scénario de base prudent, Eurostat projette qu'environ 40 millions de personnes émigreront vers l'Union européenne d'ici 2050. Comme beaucoup sont en âge de travailler, les migrants tendent à rajeunir la population. Les répercussions à plus long terme restent toutefois incertaines, car dépendantes du caractère plus ou moins restrictif des politiques de regroupement familial et des comportements de natalité des migrants. En dépit du niveau des flux actuels, l'immigration peut seulement compenser en partie les effets de la faible fécondité et de l'allongement de l'espérance de vie sur la répartition par âge de la population européenne.

En raison de ces tendances, la population totale dans l'EU-25 se réduira légèrement, mais deviendra beaucoup plus âgée. Sur le plan économique, le changement principal concerne la population en âge de travailler (âgée de 15 à 64 ans) qui diminuera de 48 millions d'ici 2050. Le taux de dépendance (le nombre de personnes âgées de 65 ans et plus relativement à celles âgées de 15 à 64 ans) devrait doubler pour atteindre 51% d'ici 2050, ce qui signifie que l'UE passera de quatre à seulement deux personnes en âge de travailler pour chaque citoyen âgé de 65 et plus.

Les implications régionales et sociales du vieillissement de la population retiennent aussi l'attention. Les régions avec des populations en déclin et constituées principalement de personnes âgées, devront faire face à des difficultés en matière d'offre de biens et services publics essentiels comme la santé, le logement, l'aménagement urbain, les services de transports et de tourisme, en sorte que les équilibres environnementaux reflèteront aussi les effets du vieillissement. Le changement démographique s'accompagne également de changements sociaux profonds touchant la composition des familles, se traduisant notamment par un nombre croissant de personnes âgées vivant seules. L'augmentation du nombre des personnes très âgées et dépendantes soulève aussi des problèmes nouveaux d'ordre économique, social, voire éthique.

Le vieillissement en UE doit être examiné dans le contexte de l'expansion globale de la population dans le monde. Après une augmentation de la population mondiale de 2 milliards de personnes en 1950 à 6,5 milliards aujourd'hui, la projection centrale de l'ONU prévoit une poursuite de celle-ci, mais à un rythme ralenti, pour atteindre 9,1 milliards d'ici 2050. Environ

95% de la croissance globale de la population aura lieu dans les pays en voie de développement et la population des 50 pays les moins développés doublera. La croissance la plus vive aura lieu en Afrique. En conséquence, la part des 25 États membres de l'UE dans la population mondiale diminuera.

Mais l'Europe ne vieillit pas seule. Des augmentations significatives des taux de dépendance se produiront d'ici 2050 dans les économies émergentes telles que la Chine et l'Inde. Si les pays en voie de développement exploitent le dividende démographique et intègrent les jeunes actifs sur le marché du travail, la production globale augmentera et offrira des opportunités d'investissement rentables pour les Européens qui économisent pour la retraite. Inversement la combinaison de taux de natalité élevés et d'un développement lent peut mener à l'instabilité dans ces pays et accroître les pressions à l'émigration.

Les flux globaux de migration ont et auront des répercussions importantes pour les pays de destination et de départ. Pour l'UE, l'impact des immigrés sur le vieillissement dépend de l'intégration de ceux-ci dans l'économie formelle, sachant que le taux d'emploi des immigrés reste encore inférieur à celui des non-immigrés dans beaucoup d'États membres. L'immigration peut aider à réduire temporairement l'impact financier du vieillissement lorsque les immigrés légalement employés payent des contributions dans des régimes publics de pensions. Cependant les immigrés actifs vont accumuler avec le temps leurs propres droits à pension. Leur contribution à plus long terme à un équilibre durable des finances publiques dépendra donc de l'existence de systèmes de pension bien conçus. Pour les pays d'origine, l'émigration vers l'UE peut être bénéfique, à travers notamment la réduction des pressions sur le marché du travail, les transferts de fonds et l'apport des migrants revenant au pays avec expertise et capital. Cependant, l'émigration d'une grande proportion de jeunes instruits est susceptible de provoquer, pour certains pays et secteurs, une « fuite des cerveaux » avec des effets négatifs sur l'économie et les perspectives de développement social de leurs pays. Dans ce contexte, les possibilités offertes par les migrations temporaires et le retour volontaire vers les pays d'origine, ne doivent pas être ignorées.

2. L'IMPACT DU VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION

2.1. L'impact sur le marché du travail, la productivité et la croissance économique

Au cours de la prochaine décennie, la population en âge de travailler commencera à décliner lorsqu'un grand nombre de baby-boomers prendront leur retraite. Cependant, avec le soutien de politiques d'emploi adaptées, ce phénomène est susceptible d'être compensé temporairement pendant la prochaine décennie par des taux d'emploi à la hausse. Des projections récentes³ montrent que, bien que la population en âge de travailler commence à se réduire à partir de 2010, le nombre total de personnes ayant un emploi dans l'EU-25 continuera à augmenter jusque vers 2017. Plus des deux tiers de ces gains résulteront de taux d'emploi féminins plus élevés, les femmes âgées étant remplacées progressivement par des jeunes femmes plus instruites et davantage impliquées dans la vie active. Le reste est dû à la forte augmentation prévue du taux d'emploi des travailleurs âgés (âgés de 55 à 64 ans). Les évolutions positives attendues en matière d'emploi tendent à créer une «fenêtre d'opportunité» permettant la mise en œuvre des réformes avant que ne se produisent à plein les effets du

³ Comité de politique économique et Commission européenne (2006), "The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU-25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-50)" *European Economy Reports and Studies*, No 1.

vieillesse. Des taux d'emploi plus élevés ne peuvent cependant offrir qu'un répit provisoire et, par la suite, le changement démographique pèsera de tout son poids. Même si l'objectif de taux global d'emploi de 70% dans la stratégie de Lisbonne est atteint, le nombre total de personnes ayant un emploi devrait diminuer de 30 millions entre la fin de la décennie et l'horizon 2050.

Les taux de croissance économique sont censés diminuer avec le vieillissement de la population, en raison principalement de la réduction de la population en âge de travailler. Les projections montrent que, si les tendances et politiques actuelles restent inchangées, le taux de croissance moyen annuel de PIB de l'EU-25 passera mécaniquement de 2,4% sur la période 2004-2010 à seulement 1,2% entre 2030 et 2050. Avec le temps, l'Europe devra s'appuyer de plus en plus sur les gains de productivité comme source majeure de croissance économique. Les travailleurs âgés constitueront une part croissante des ressources globales en main-d'œuvre et de la production économique. Cependant, dans beaucoup de pays, les travailleurs âgés sont encore relativement peu employés en raison d'un recours excessif aux préretraites, d'incitations financières au travail insuffisantes données par les systèmes fiscaux et sociaux, et d'une gestion des âges peu favorable sur le lieu de travail, marquée notamment par un accès insuffisant aux formations, voire par des discriminations vis-à-vis des travailleurs âgés.

Une main-d'œuvre plus âgée et des vies actives plus longues ne devraient pas impliquer une main-d'œuvre moins productive. Les éléments disponibles ne suggèrent pas que des travailleurs plus âgés soient nécessairement moins productifs et moins innovants. Le déclin des capacités physiques et mentales se produit à des âges assez élevés, il est très progressif, sujet à de grandes variations selon les individus et peut être limité par des politiques préventives en matière de santé. De plus, il peut être compensé par une expérience plus grande, par des adaptations de l'organisation du travail et par l'utilisation plus efficace des technologies de l'information et de la communication (TIC). Les futures cohortes de travailleurs âgés bénéficieront en outre d'un niveau de formation plus élevé, diminuant le risque d'une diffusion moins rapide des nouvelles technologies qui pourrait être associé au vieillissement.

Par ailleurs, on ne peut considérer comme acquis que la réduction du nombre des jeunes facilitera leur accès sur le marché du travail. Une éducation et des qualifications adaptées resteront essentielles pour assurer un emploi stable. Dans le contexte d'une société vieillissante, offrir une formation de qualité aux jeunes, répondant aux besoins du marché du travail et d'une société basée sur la connaissance, développer la formation tout au long de la vie de sorte que les individus maintiennent leur capital humain, revêtent donc une importance toute particulière.

2.2. L'impact sur la protection sociale et les finances publiques

Sur la base des politiques actuelles, le vieillissement conduira à des pressions significatives à la hausse sur les dépenses publiques, bien qu'il y ait une large diversité selon les pays. Pour l'EU-25, on projette une hausse des dépenses publiques liées à l'âge de 3 à 4 points du PIB entre 2004 et 2050, ce qui représenterait une augmentation de 10% des dépenses publiques⁴. Ces pressions à la hausse se feront sentir à partir de 2010 et deviendront particulièrement

⁴ Communication de la Commission - Viabilité à long terme des finances publiques dans l'UE - COM(2006) 574 du 12.10.2006.

fortes entre 2020 et 2040. Elles concerneront les retraites, la santé et les services aux personnes âgées.

Les finances publiques globales risquent de devenir insoutenables dans beaucoup de pays, et de ce fait, de compromettre le futur équilibre des systèmes de retraite et de protection sociale en général. Laisser les dépenses publiques liées au vieillissement creuser ainsi les déficits budgétaires mènerait à une spirale de dette insupportable. Ces résultats mineraient le potentiel de croissance économique, compromettraient le fonctionnement de la monnaie unique et exigeraient par la suite une remise en cause dramatique des retraites et des prestations de santé, avec des conséquences défavorables majeures pour le bien-être futur des retraités et des contribuables.

Reporter les réformes à plus tard, lorsque l'augmentation des dépenses publiques liées aux retraites et à la santé se produira, représenterait une occasion manquée de s'assurer que toutes les générations, y compris les baby-boomers, contribuent au processus d'ajustement nécessaire.

Cependant les gouvernements au sein de l'UE ne sont pas, en général, restés inactifs et les réformes récentes dans les domaines notamment des systèmes publics de retraite, de santé, du marché du travail et de l'éducation ont commencé à payer, comme en témoignent en particulier les taux d'emploi des travailleurs âgés en hausse rapide depuis 2000. Ces réformes ont aussi pour objectif de transférer des responsabilités des gouvernements et des entreprises vers les individus: les citoyens seront donc encouragés à jouer un rôle beaucoup plus actif tant au regard des montants épargnés pour leur retraite que du choix du moment de leur retraite.

Le vieillissement se traduira également par de fortes augmentations des dépenses publiques de santé et de soins de longue durée, même si beaucoup dépendra dans ce domaine de l'amélioration future de l'état de santé des personnes âgées. Une telle amélioration nécessitera notamment une meilleure adaptation des services de santé et une démarche préventive en matière de maladies chroniques que pourrait favoriser l'utilisation des nouvelles technologies. Si les gains à venir en matière d'espérance de vie étaient pour l'essentiel acquis en bonne santé et sans incapacité, l'augmentation prévue pour les dépenses publiques de santé et de soins de dépendance due au vieillissement s'en trouverait réduite de moitié⁵.

3. UNE REPOSE CONSTRUCTIVE AU DEFI DEMOGRAPHIQUE

Face à la complexité des défis du vieillissement, une *stratégie globale* apparaît nécessaire. Tant au niveau de l'UE qu'au niveau national, il sera nécessaire d'évaluer les politiques existantes afin de déterminer les ajustements éventuels, susceptibles de prendre en compte les changements démographiques de l'UE.

Cinq orientations politiques clés sont présentées ci-dessous.

3.1. Une Europe qui favorise le renouveau démographique

Les États membres de l'Union européenne peuvent prévenir le déclin démographique ou réagir à la baisse de la natalité qui atteint pour certains d'entre eux un stade préoccupant. Ces

⁵ Voir la communication de la Commission - Viabilité à long terme des finances publiques dans l'UE - COM(2006) 574 du 12.10.2006.

réactions sont à la fois nécessaires et réalistes. *Nécessaires*, car les sondages montrent que dans tous les pays de l'Union, les couples souhaitent avoir un plus grand nombre d'enfants. *Réalistes*, car les comparaisons internationales soulignent l'efficacité des politiques, notamment familiales, menées par certains États avec constance depuis plusieurs décennies pour créer des conditions favorables pour ceux qui veulent avoir des enfants⁶.

Ces politiques sont multiples et variées mais ont en général en commun trois dimensions visant à i) réduire les inégalités d'opportunités offertes aux citoyens avec et sans enfants, ii) offrir un accès universel aux services d'aide aux parents, notamment pour l'éducation et la garde des jeunes enfants, iii) aménager les temps de travail pour offrir aux hommes et aux femmes de meilleures possibilités de formation tout au long de la vie et de conciliation entre vie privée et vie professionnelle.

Les analyses les plus récentes de la baisse de la natalité mettent en outre l'accent sur les effets notables de l'augmentation de l'âge des femmes lors d'une première naissance qui reflète une hésitation croissante des couples à avoir des enfants. Ces analyses conduisent à accorder une importance croissante à la réduction des incertitudes qui accompagnent l'entrée des jeunes adultes sur le marché du travail, et plus généralement à l'amélioration de leurs conditions de vie. En outre, les politiques effectives d'égalité entre les genres permettent plus facilement aux couples d'envisager d'avoir des enfants. Il s'agit alors de lutter contre les difficultés de l'accès au logement, de faciliter le recours à des services de garde d'enfants abordables et de qualité, et plus généralement, d'améliorer la conciliation entre les temps de la vie quotidienne par les formes de travail flexible faisant recours aux nouvelles possibilités technologiques. Il s'agit aussi de lutter contre la pauvreté des enfants, un phénomène dont l'ampleur reste inquiétante et reflète aussi la détérioration relative de la situation des familles avec enfants.

La solidarité entre les générations pourrait être mise en péril si le poids du vieillissement devait être supporté par la population plus jeune, diminuant en nombre et en force économique. Y remédier constitue bien une priorité du nouveau pacte entre les générations.

Au Conseil européen de Barcelone en 2002, les États membres ont pris un engagement clair pour accroître l'offre de garde d'enfants qui, d'ici 2010, devrait être disponible pour au moins 90% des enfants entre 3 et 6 ans et 33% des enfants au-dessous de 3 ans. Il est maintenant temps que ces services de garde d'enfants soient mis en place.

La Commission:

- consultera les partenaires sociaux sur les mesures à prendre (par exemple, congé parental ou organisation du travail plus flexible) pour améliorer la conciliation entre la vie professionnelle, la vie privée et la vie familiale des hommes et des femmes afin de mieux prendre en compte les besoins des familles⁷;

⁶ Cf. par exemple *The Demographic Future of Europe – Facts, Figures, Policies: Results of the Population Policy Acceptance Study (PPAS)* publié par l'Institut fédéral allemand de recherches démographiques et la Fondation Robert Bosch; Eurobaromètre n° 253 réalisé en 2006 dont l'analyse des résultats sera prochainement publiée.

⁷ Communication de la Commission - Première étape de la consultation des partenaires sociaux sur la conciliation de la vie professionnelle, de la vie privée et de la vie familiale - SEC(2006) 1245 du 12.10.2006.

- organisera dès octobre 2006 un premier *Forum démographique européen* qui donnera lieu à un rapport d'analyse des services de la Commission. Les travaux du Forum seront accompagnés par un *groupe d'experts gouvernementaux* appelé à être créé auprès de la Commission.

3.2. Une Europe qui valorise le travail: plus d'emplois et une vie active plus longue et de qualité

L'augmentation du taux de participation à l'emploi est un enjeu majeur de la stratégie de Lisbonne, déjà couronnée d'un certain succès. Les réformes correspondantes des politiques d'emploi, d'éducation et de formation devront donc être amplifiées et poursuivies au-delà de 2010. Un effort accru sera nécessaire pour réduire la segmentation des marchés du travail, poursuivre l'augmentation du taux d'activité féminine⁸, améliorer l'efficacité et l'équité des systèmes d'éducation, afin d'élargir les compétences et de promouvoir l'intégration des nouveaux entrants qui souffrent de ce cloisonnement. Ce sera en particulier l'objet de la mise en œuvre des lignes directrices sur la « flexicurité » qui doivent faciliter les transitions entre différentes phases du cycle de vie par une flexibilité accrue des marchés du travail, des mesures de formation tout au long de la vie, des politiques actives du marché du travail et de la protection sociale. L'implication d'un grand nombre d'acteurs, à différents niveaux de responsabilité, travailleurs et entreprises, au travers du dialogue social et de la responsabilité sociale des entreprises, sera nécessaire.

Le vieillissement démographique invite cependant à accorder une importance stratégique à l'augmentation du taux de participation des femmes et hommes de plus de 55 ans. Ceci requerra des réformes d'envergure en vue d'éliminer les incitations aux départs précoces du marché du travail et d'encourager l'emploi des seniors. Il faut aussi veiller à ce qu'il soit effectivement possible de travailler plus longtemps et que l'ensemble des politiques publiques élargissent les possibilités d'emploi des travailleurs âgés.

Le « vieillissement actif » constitue à lui seul une orientation globale et durable, devant mobiliser tout un accompagnement au-delà des seules réformes des retraites. Pour envisager avec faveur de travailler plus longtemps, il faut ne plus se heurter aux préjugés discriminants, avoir été préparé à actualiser et à valoriser des compétences acquises avec le temps, pouvoir accéder à des systèmes de retraite flexible, se trouver non seulement en bonne santé physique et mentale, mais espérer vivre encore longtemps dans cet état. L'Union dispose d'outils législatifs pour faire respecter la non-discrimination selon l'âge et l'Année européenne de l'égalité des chances en 2007 sera l'occasion d'en évaluer l'application par les États membres. C'est à eux que reviennent le développement de la formation et l'intensification des politiques de prévention en matière de santé tout au long de la vie. En particulier, chacun doit avoir un accès plus facile à la formation tout au long de la vie, tout particulièrement les travailleurs les moins qualifiés ou connaissant les conditions d'emploi les moins favorables. Ces domaines ne sont pas nouveaux. Le vieillissement démographique leur confère désormais le caractère d'un *investissement prioritaire pour l'avenir* que l'Union européenne soutient notamment par le programme "Education & Formation 2010".

L'augmentation de la population active passera en partie par l'amélioration de la santé publique. D'abord, il s'agit de rationaliser la structure de l'offre de soins de nos systèmes de

⁸ Communication de la Commission - Une feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2006-2010 - COM(2006) 92 du 1.3.2006.

santé qui ne correspond plus, bien souvent, aux nouveaux besoins. L'initiative de la Commission récemment engagée pour établir un cadre communautaire pour améliorer la mobilité transfrontalière des patients et la libre prestation des soins de santé devra permettre de réaliser des économies d'échelle et s'inscrit dans cette perspective. D'autre part, des mesures efficaces de prévention pour lutter contre l'obésité, le tabagisme, l'alcoolisme et les maladies mentales devraient aussi avoir un large impact sur les conditions de santé des Européens, et partant, sur la productivité au travail et les futures dépenses de santé. En troisième lieu, le recours accru aux nouvelles technologies, telle que la télé-médecine et les systèmes de santé personnalisés, accessibles aux seniors, à leurs familles et au personnel de soins, pourrait favoriser le contrôle des dépenses de santé et le bien-être des citoyens. Enfin, les types de maladies vont très certainement évoluer avec une population vieillissante, ce qui ne manquera pas de poser de nouvelles questions concernant le type de soins requis dans le futur.

Si travailler, passé la soixantaine, ne doit plus être comme aujourd'hui l'apanage des hauts revenus et des hauts diplômés, il faut réduire les écarts d'espérance de vie qui constituent aujourd'hui l'une des inégalités sociales les plus marquantes en fonction du revenu et du niveau d'éducation. Les actions préventives permettant de promouvoir les modes de vie et les conditions environnementales d'une bonne santé, dans et hors le milieu de travail, devront désormais conduire à une coopération accrue entre les acteurs de la santé publique, de l'éducation, des médias et de l'organisation du travail, afin d'influencer, de manière précoce, l'espérance de vie *en bonne santé* qui diffère nettement de l'espérance de vie globale et varie considérablement selon les États membres.

La participation des personnes de plus de 65 ans, y compris celles formellement à la retraite, au tissu économique et social devra aussi être favorisée, comme une opportunité offerte et non une contrainte. Cette participation accrue à l'activité sociale sur une base volontaire se fera selon des modalités qui restent largement à inventer.

Les États membres sont invités à prendre les mesures nécessaires, dans le cadre de leurs engagements pris au Conseil européen de Stockholm en 2001, pour augmenter les taux d'emploi des travailleurs de plus de 55 ans au-delà de 50%. À l'occasion du lancement d'un nouveau cycle de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi en 2008, la Commission examinera les résultats obtenus dans chaque État en matière de taux d'emploi des hommes et des femmes de plus de 55 ans et de l'âge de cessation d'activité et fera rapport d'exemples concrets de meilleures pratiques des États membres dans la promotion du vieillissement actif.

L'Union européenne a accepté d'accroître son appui aux États membres pour atteindre cet objectif, en s'accordant sur un renforcement du Fonds social européen et des programmes de formation tout au long de la vie pour la période 2007-2013⁹.

La Commission consultera les acteurs concernés sur les initiatives à prendre pour établir un cadre communautaire permettant d'améliorer l'offre transfrontalière de services de santé et la mobilité des patients¹⁰.

⁹ Règlement (CE) n° 1081/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds social européen, et proposition de décision établissant un programme d'action intégré dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie - COM(2006) 474 du 14.7.2006.

Les États Membres sont invités à pleinement appliquer la directive concernant l'égalité de traitement dans l'emploi et le travail¹¹. En 2007, la Commission évaluera la mise en œuvre de cette directive en ce qui concerne la discrimination sur l'âge.

3.3. Une Europe plus productive et performante

Une troisième réponse au défi démographique réside dans l'amélioration de la productivité des Européens au travail. Plus généralement, la stratégie de Lisbonne recentrée depuis 2005 englobe de façon cohérente l'ensemble des réformes structurelles y compris micro-économiques, susceptibles d'optimiser la performance européenne. L'Union européenne y contribue directement au travers de l'approfondissement du marché intérieur, de la mise en œuvre des règles de concurrence, de la priorité donnée à la qualité de la réglementation, notamment vis-à-vis des PME, ainsi que par la politique de cohésion sociale. Ainsi la Stratégie de Lisbonne met en place les conditions nécessaires pour permettre de valoriser à tout âge la compétence, la qualité et la productivité du travail.

Le vieillissement de la population peut même constituer une grande opportunité pour augmenter la compétitivité de l'économie européenne. Il convient d'offrir aux acteurs économiques européens les meilleures conditions pour saisir ces opportunités présentées par les changements démographiques en termes de création de nouveaux marchés pour des biens et des services adaptés aux besoins d'une clientèle plus âgée¹². Un premier pas dans cette direction serait certainement d'encourager les acteurs économiques à inclure le phénomène du vieillissement dans leurs stratégies d'innovation. Ceci concerne nombre de domaines tels que les technologies d'information et de communication, les services financiers, les infrastructures de transport, d'énergie et touristiques et les services de proximité, en particulier les services de soins de longue durée. Dans tous ces domaines, l'Union européenne peut compléter ou amplifier les efforts d'anticipation des États membres.

La Commission adoptera, d'ici à la fin de 2008, une communication proposant des voies pour mieux prendre en compte les besoins d'une population vieillissante dans des domaines tels que l'aménagement du territoire, l'environnement ou l'accès aux nouvelles technologies. Elle accordera une attention privilégiée aux conditions de développement d'une offre de soins adaptés aux besoins des personnes dépendantes et de leur famille et au rôle potentiel des Fonds structurels à cet effet.

3.4. Une Europe organisée pour recevoir et intégrer les migrants

Il faut être clair: au cours des 15 à 20 prochaines années, l'Europe continuera à recevoir une immigration nette importante. Celle-ci viendra d'abord combler les besoins du marché du travail européen qui devra attirer une main-d'œuvre extérieure qualifiée. Les besoins extérieurs en main-d'œuvre non qualifiée resteront également très importants. L'attractivité du territoire européen ne peut non plus être ignorée, due à sa prospérité relative, à sa stabilité politique, aux demandes de réunification familiale de la part des immigrés arrivés récemment et au dynamisme de croissance de la population de régions relativement pauvres dans notre

¹⁰ Voir la communication de la Commission - Consultation concernant une action communautaire dans le domaine des services de santé - SEC(2006) 1195 du 26.9.2006.

¹¹ Directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

¹² Communication de la Commission - Mettre le savoir en pratique: une stratégie d'innovation élargie pour l'UE - COM(2006) 502 du 13.9.2006.

voisinage. Ces différents facteurs devront être mieux conciliés en organisant l'immigration légale et corrélativement l'intégration des personnes issues de l'immigration, tout en respectant les besoins des pays d'origine.

Les politiques nationales d'immigration en provenance des pays tiers ne sont pas homogènes. Dans certains pays, les flux légaux sont restreints et l'immigration illégale reste plus ou moins contenue; dans d'autres, les régularisations massives de ces dernières années ont permis de légaliser des centaines de milliers d'immigrants qui y résidaient et travaillaient de façon irrégulière. Ces différences reflètent, au-delà des écarts sur le marché du travail, les difficultés croissantes de l'intégration économique et sociale des immigrés dans les pays d'ancienne immigration. À terme, ces divergences ne sont pas soutenables dans une Union qui pratique en son sein la libre circulation des travailleurs et dont le marché intérieur du travail tend à s'unifier. C'est aussi l'Union, qui par son poids international, son rôle commercial et ses relations de coopération globales avec les grands ensembles méditerranéens, africains et latino-américains, peut engager les partenariats indispensables au pilotage des flux d'immigration, condition du succès des politiques d'immigration. Il appartient aussi à l'Union, fondée sur la non-discrimination et le respect des différences, de dialoguer avec les opinions publiques pour lutter contre les préjugés, désigner les vrais obstacles à surmonter, rappeler aussi les richesses de la diversité¹³.

C'est pourquoi, aujourd'hui, l'Union est engagée avec les États membres dans le développement des éléments d'une politique commune d'immigration légale¹⁴, destinée surtout à l'immigration aux fins d'emploi pour répondre aux besoins dans certains secteurs du marché du travail. Cette politique doit être complétée par un renforcement des politiques d'intégration des ressortissants des pays tiers¹⁵, avec des moyens financiers accrus, et par l'amorce de partenariats avec les pays d'émigration.

En même temps, sur le plan de la mobilité interne des citoyens communautaires, se poursuit la transition vers la pleine liberté de circulation des travailleurs au sein de l'Union à 27, d'ici à 2014. Cette mobilité interne contribue à résorber les déséquilibres des marchés de travail en Europe et doit être prise en considération en envisageant les politiques d'immigration.

Le programme de la Haye de 2004 a abouti à un « Plan d'action politique sur la migration légale » et inspiré l'établissement du Fond européen d'intégration. Ces instruments peuvent appuyer d'autres actions à tous les niveaux pour favoriser l'intégration des migrants légaux.

La Commission poursuivra ses initiatives pour favoriser l'intégration des migrants, et notamment les réflexions engagées avec les États membres sur les obstacles à leur intégration, une meilleure connaissance de leurs caractéristiques, des perceptions et des politiques mises en œuvre. Au cours de l'année 2009, la Commission évaluera l'opportunité de proposer de nouvelles mesures relatives à l'immigration économique, compte tenu des besoins du marché de l'emploi, et fera le point sur les progrès accomplis en matière de mobilité interne.

¹³ Voir les résultats des Eurobaromètre 64, publié en décembre 2005, et 65, publié en juin 2006, sur l'opinion publique et migrations.

¹⁴ Communication de la Commission - Programme d'action relatif à l'immigration légale - COM(2005) 669 du 21.12.2005.

¹⁵ Communication de la Commission - Programme commun pour l'intégration – Cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne - COM(2005) 389 du 1.9.2005.

3.5. Une Europe aux finances publiques viables: garante d'une protection sociale adéquate et de l'équité entre les générations

Dans la plupart des États membres, les finances publiques ne sont pas soutenables avec les politiques actuelles. Un effort durable de consolidation budgétaire s'impose. Augmenter le taux de participation à l'emploi constitue un moyen efficace dont disposent les gouvernements pour accroître leurs recettes et faire face aux dépenses liées au vieillissement sans augmenter les taux d'imposition.

Les réformes récentes des retraites dans plusieurs pays permettront de réduire sensiblement le déséquilibre financier des régimes de retraites. Néanmoins, des réformes supplémentaires peuvent être nécessaires dans quelques pays, visant notamment à éviter les départs précoces du marché du travail, augmenter l'âge de cessation définitive d'activité, offrir aux seniors des incitations financières à rester sur le marché du travail et permettre aux individus de compléter leurs revenus de retraite par des pensions complémentaires, tout en assurant un meilleur équilibre entre les prestations et les cotisations d'un individu.

De nouveaux défis apparaissent liés au développement de l'épargne privée et des systèmes par capitalisation. Ils tiennent par exemple au niveau de la couverture de ces systèmes, au niveau des cotisations et au rôle croissant des fonds de pension qui soulève à son tour des questions de transparence et de qualité de supervision. Dans ce contexte, il est d'importance cruciale de promouvoir des marchés financiers efficaces ainsi que les conditions de stabilité et de sécurité pour permettre aux individus d'épargner et d'investir. Les gouvernements devront aussi favoriser l'émergence d'une panoplie suffisante et variée d'instruments financiers. L'accumulation de l'épargne et du capital privés doit également être favorisée afin que les personnes puissent fixer avec davantage d'autonomie le niveau de revenu dont elles souhaitent disposer pendant leur retraite. Un effort de communication et d'éducation financière sera également nécessaire pour aider les individus à s'adapter aux nouvelles circonstances.

En même temps que la présente communication, la Commission adopte un rapport qui analyse la viabilité à long terme des finances publiques, basé sur les projections démographiques jusqu'à 2050 et sur les stratégies financières présentées par les États membres dans leurs programmes de convergence et de stabilité 2005.

4. CONCLUSION: TRANSFORMER UN DEFI EN OPPORTUNITE

Le vieillissement des populations européennes est la conséquence incontournable d'évolutions foncièrement positives: l'allongement de l'espérance de vie, souvent en bonne santé, un choix plus facile sur le fait et le moment d'avoir des enfants, assumé par des femmes de plus en plus instruites et accédant plus facilement au marché du travail. Toutefois, ces changements démographiques et socio-économiques profonds obligent à réformer les institutions actuelles, tant pour des raisons d'efficacité économique que d'équité sociale.

Nos politiques actuelles ne sont pas viables à long terme, dans la mesure où elles ne permettent pas de faire face à la réduction attendue du nombre de personnes actives et à la perspective de dérapage des finances publiques. La source du problème n'est pas l'allongement de la durée de la vie en tant que telle. Elle réside plutôt dans l'incapacité des politiques actuelles à s'adapter à la nouvelle donne démographique et dans la réticence des entreprises et des citoyens à modifier leurs anticipations et comportements, en particulier face

à la modernisation du marché du travail. En somme, les États membres sont confrontés davantage à un problème de retraite qu'à un problème de vieillissement.

Les réponses concrètes au défi démographique relèvent certes avant tout de la responsabilité des États membres. L'expérience récente doit à cet égard nous encourager, car les premières réformes en matière de retraite commencent à porter leurs fruits. Le défi n'est pas insurmontable si nous faisons bon usage de la courte fenêtre d'opportunité d'une dizaine d'années dont nous disposons.

Ces réformes s'inscrivent aussi dans un cadre européen opportunément et fortement engagée, déjà, au travers de la stratégie de Lisbonne renouvelée pour la croissance et l'emploi, le pacte de stabilité et croissance, la Stratégie de développement durable, la politique de cohésion et la méthode ouverte de coordination en matière de protection et d'inclusion sociales.

Il ne s'agit pas maintenant de mettre en place un nouveau processus de coordination européen. Nous devons nous engager à poursuivre et à approfondir ces efforts, en même temps que nous assurons une bonne prise en compte des multiples et complexes dimensions de l'enjeu démographique dans l'ensemble et chacune de nos politiques, tant au niveau national qu'au niveau communautaire.

La présente communication développe à cet égard le cadre de référence au niveau communautaire pour ces politiques par les États membres. Le cadre précise cinq domaines qui répondent à une perspective commune, celle de la confiance retrouvée :

- une Europe qui favorise le renouveau démographique;
- une Europe qui valorise le travail: plus d'emplois et une vie active plus longue et de qualité;
- une Europe plus productive et performante;
- une Europe organisée pour recevoir et intégrer les migrants;
- une Europe aux finances publiques viables: garante d'une protection sociale adéquate et de l'équité entre les générations.

Les politiques communautaires et nationales doivent être adaptées au défi démographique décrit dans cette communication. Les politiques européennes, y compris celles de la Commission, ont besoin d'être réévaluées de sorte que le défi démographique soit intégré dans les choix politiques de demain. La Commission recommande que les conseils sectoriels et les comités sectoriels au Parlement européen évaluent l'impact du changement démographique dans le champ des politiques dont ils sont responsables.

Une confiance dans l'avenir à long terme est à bâtir dès aujourd'hui sur les chantiers de la participation à l'activité des hommes et des femmes, de la productivité et de la performance. Cette même confiance contribuera aussi à ce que les Européens soient en mesure de nouer avec les migrants, actuels ou à venir, une relation féconde, basée sur le respect mutuel.

Faire face au défi démographique est une tâche de longue haleine pour nous tous. Le progrès dans la mise en œuvre de ces actions sera l'objet du forum démographique européen bisannuel qui se tiendra pour la première fois en octobre 2006. Les effets des initiatives annoncées par la

présente communication d'ici à 2009 ainsi que les enseignements du Forum nourriront tous les deux ans un chapitre du Rapport annuel de progrès (processus de Lisbonne) consacré à l'état de préparation de l'Union à l'allongement de la durée de la vie.

APPENDIX: MAIN EUROPEAN DEMOGRAPHIC TRENDS AND DATA

Projections – EU-25

Projections for EU's population trend 2005-2050				
<i>in thousands</i>	2005-2050	2005-2010	2010-2030	2030-2050
Total population	-8659	5563	5312	-19534
<i>Percentage change</i>	<i>-1,9%</i>	<i>1,2%</i>	<i>1,1%</i>	<i>4,2%</i>
Children (0-14)	-13811	-2304	-6080	-5427
<i>Percentage change</i>	<i>-18,6%</i>	<i>-3,1%</i>	<i>-8,5%</i>	<i>-8,2%</i>
Young people (15-24)	-14035	-2383	-6663	-4990
<i>Percentage change</i>	<i>-24,3%</i>	<i>-4,1%</i>	<i>-12,0%</i>	<i>-10,2%</i>
Young adults (25-39)	-24867	-3896	-14883	-6088
<i>Percentage change</i>	<i>-25,0%</i>	<i>-3,9%</i>	<i>-15,6%</i>	<i>-7,5%</i>
Adults (40-54)	-18666	4116	-10029	-12754
<i>Percentage change</i>	<i>-19,0%</i>	<i>4,1%</i>	<i>-9,8%</i>	<i>-13,8%</i>
Older workers (55-64)	4721	4973	8717	-8969
<i>Percentage change</i>	<i>9,1%</i>	<i>9,5%</i>	<i>15,3%</i>	<i>-13,6%</i>
Elderly people (65-79)	25688	1947	22281	1460
<i>Percentage change</i>	<i>44,5%</i>	<i>3,4%</i>	<i>37,3%</i>	<i>1,8%</i>
Frail elderly (80+)	32311	3109	11969	17233
<i>Percentage change</i>	<i>171,6%</i>	<i>16,5%</i>	<i>54,0%</i>	<i>50,8%</i>
Source : EUROSTAT, 2004				

Projections by country

	Population ¹		Fertility ²		Life expectancy ³				Natural Increase ⁴		Net Migration ⁵		Old Age Dependency ⁶	
	2005	2050	2004	2050	Men		Women		2004	2050	2004	2050	2004	2050
					2004	2050	2004	2050						
EU25	459,5	449,8	1,5	1,6	73,7	80,5	80,4	85,6	211	-48351	1464	39710	24,5	52,8
BE	10,4	10,9	1,6	1,7	75,5	82,3	81,6	88,3	5	-405	24	897	26,1	48,1
CZ	10,2	8,9	1,2	1,5	72,4	79,7	78,8	84,1	-18	-2010	4	647	19,7	54,8
DK	5,4	5,4	1,8	1,8	75,2	80,9	79,6	83,7	6	-302	8	323	22,5	40,0
DE	82,5	74,6	1,4	1,5	76,1	82,0	81,7	86,8	-143	-17311	211	8980	26,8	55,8
EE	1,3	1,1	1,4	1,6	65,5	74,9	76,9	83,1	-5	-248	1	19	23,8	43,1
EL	11,1	10,6	1,3	1,5	76,4	80,3	81,4	85,1	-1	-2207	43	1743	26,4	58,8
ES	43,0	42,8	1,3	1,4	76,6	81,4	83,4	87,9	67	-6007	508	6235	24,6	67,5
FR⁷	60,6	65,7	1,9	1,9	76,2	82,7	83,4	89,1	219	2919	64	2823	25,2	47,9
IE	4,1	5,5	2,0	1,8	75,5	82,4	80,7	87,0	33	814	16	645	16,4	45,3
IT	58,5	52,7	1,3	1,4	77,3	83,6	83,2	88,8	-29	-11278	330	5777	28,9	66,0
CY	0,7	1,0	1,5	1,5	76,3	81,9	80,8	85,1	3	8	6	238	17,5	43,2
LV	2,3	1,9	1,3	1,6	64,9	74,3	76,2	82,5	-12	-484	-2	30	23,6	44,1
LT	3,4	2,9	1,3	1,6	66,5	75,5	77,6	83,7	-11	-606	-6	28	22,3	44,9
LU	0,5	0,6	1,7	1,8	75,0	81,6	81,4	86,7	2	63	3	131	21,0	36,1
HU	10,1	8,9	1,3	1,6	68,5	78,1	76,8	83,4	-36	-2029	15	795	22,6	48,3
MT	0,4	0,5	1,7	1,6	76,2	81,8	80,7	85,0	1	-4	3	113	19,0	40,6
NL	16,3	17,4	1,8	1,8	76,2	80,2	80,8	83,6	52	-358	21	1480	20,5	38,6
AT	8,2	8,2	1,4	1,4	76,2	83,6	82,1	87,7	1	-912	25	985	22,8	53,2
PL	38,2	33,7	1,2	1,5	70,5	79,1	78,5	84,4	-26	-5022	-28	318	18,6	51,0
PT	10,5	10,0	1,5	1,6	74,2	80,4	81,0	86,6	7	-1326	42	808	24,9	58,1
SI	2,0	1,9	1,2	1,5	72,6	79,8	80,2	85,1	-3	-390	6	287	21,4	55,6
SK	5,4	4,7	1,2	1,6	69,7	77,7	77,8	83,4	-2	-781	-2	109	16,3	50,6
FI	5,2	5,2	1,8	1,8	75,3	81,9	81,9	86,5	7	-303	6	288	23,3	46,7
SE	9,0	10,2	1,7	1,9	78,1	83,3	82,4	86,5	6	171	28	1069	26,4	40,9
UK	60,0	64,3	1,7	1,8	76,4	82,9	80,9	86,6	89	-343	139	4939	24,3	45,3

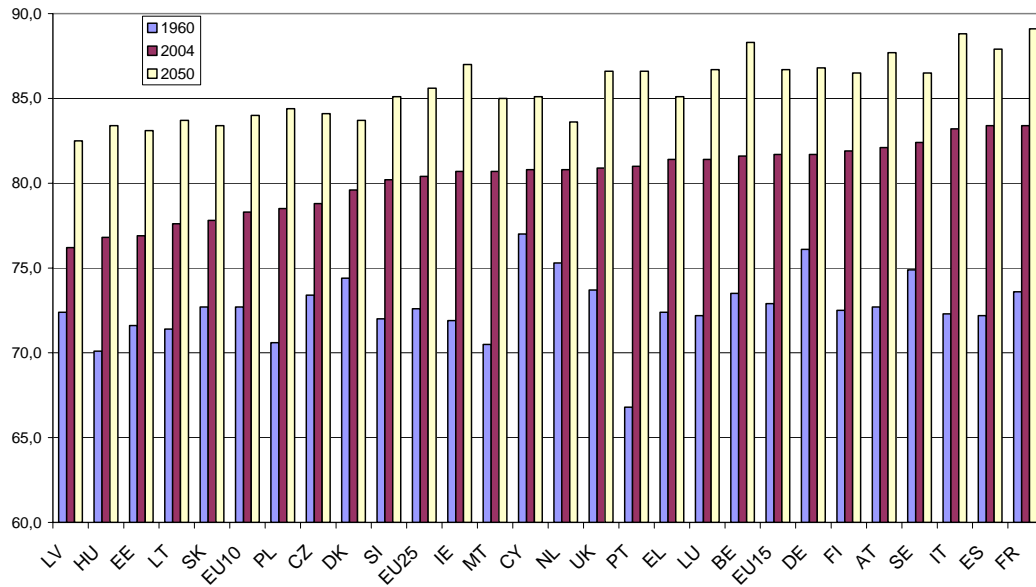
Source: EUROSTAT, 2004

Notes:

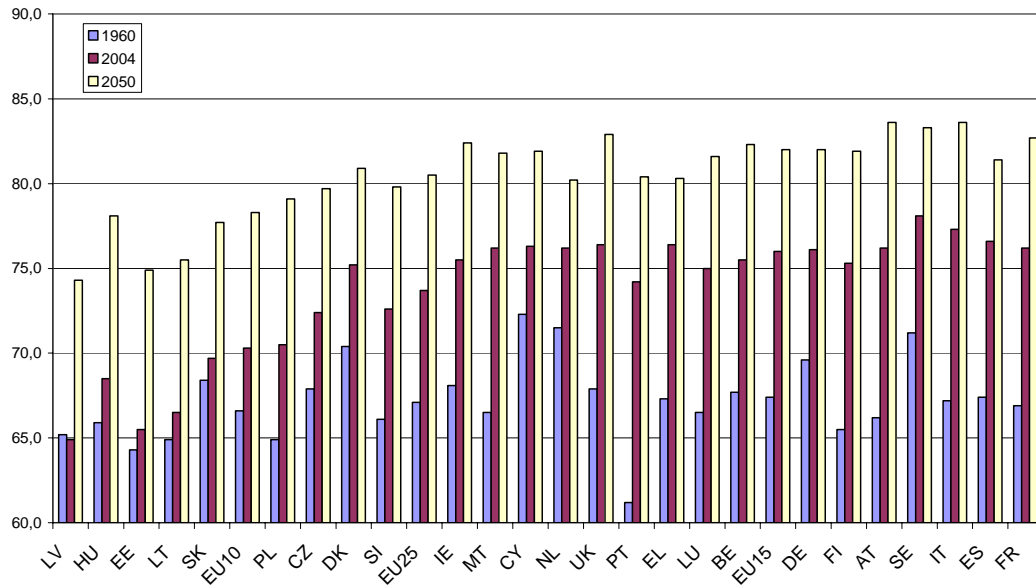
- 1 Population in million on January 1st (2050: trend scenario)
- 2 Number of children per woman (2004: estimate; 2050: trend scenario)
- 3 Life expectancy at birth in years (2050: trend scenario)
- 4 Difference between the number of live births and the number of deaths (2004: estimated annual Flow, 2050: cumulative net migration between 2004 and 2050)
- 5 Estimation of net migration in thousands (2004: estimated annual flow, 2050: cumulative net migration between 2004 and 2050)
- 6 Number of people aged 65+ as percentage of people aged 15-64 (2050: trend scenario)
- 7 France: Metropolitan France (excluding overseas territories)

Life expectancy at birth

Life Expectancy 1960-2050, Females



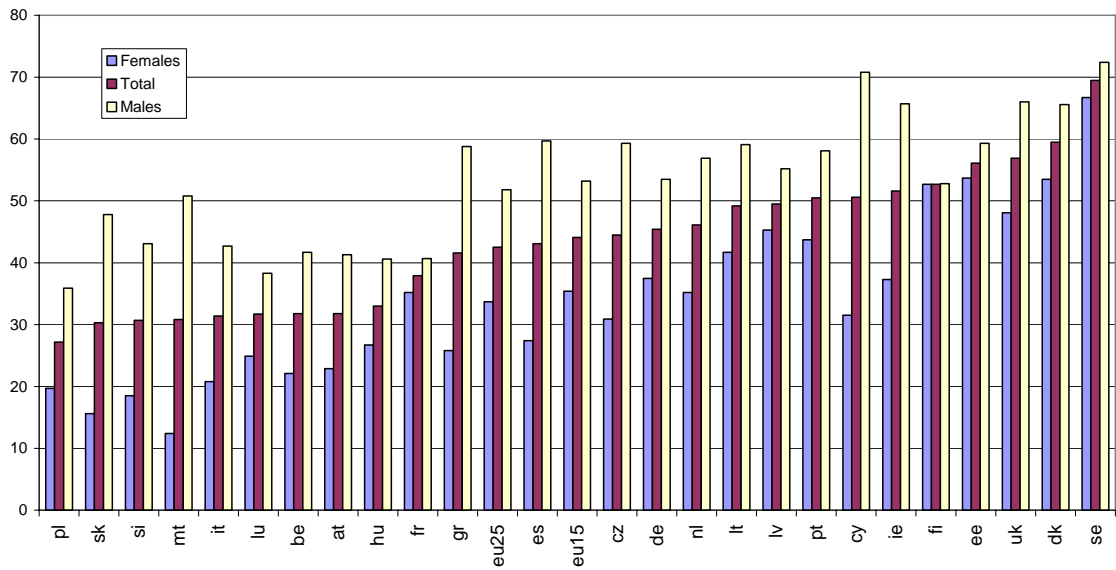
Life Expectancy 1960-2050, Males



Source: Eurostat 2004 Demographic Projections (Baseline scenario)

Employment rate of older workers

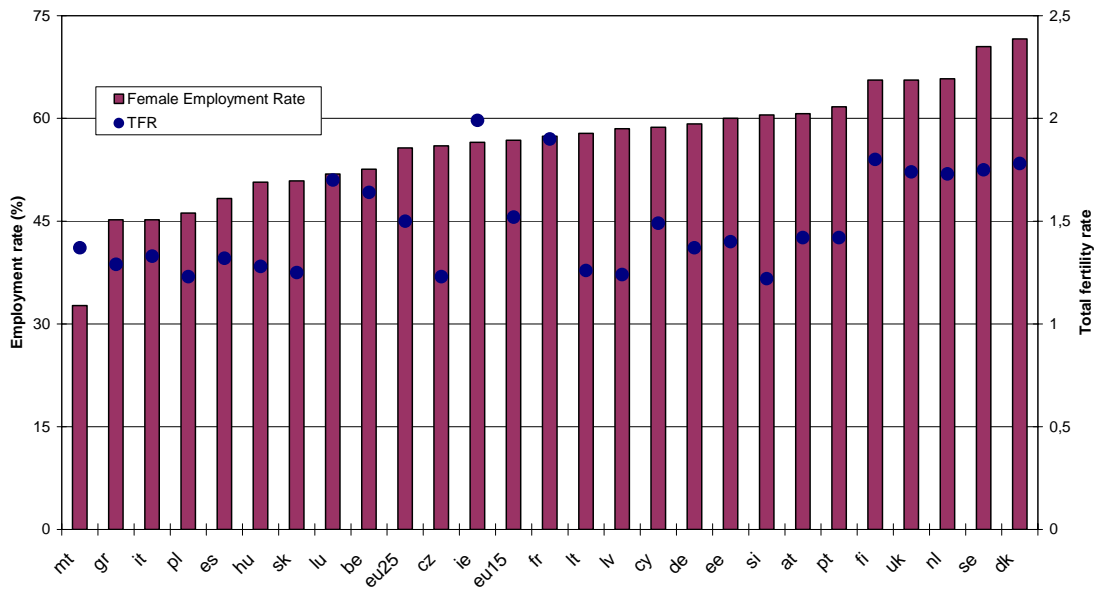
Employment Rate of Older Workers, 55-64 Years (2005)



Source: Eurostat, Labour Force Survey

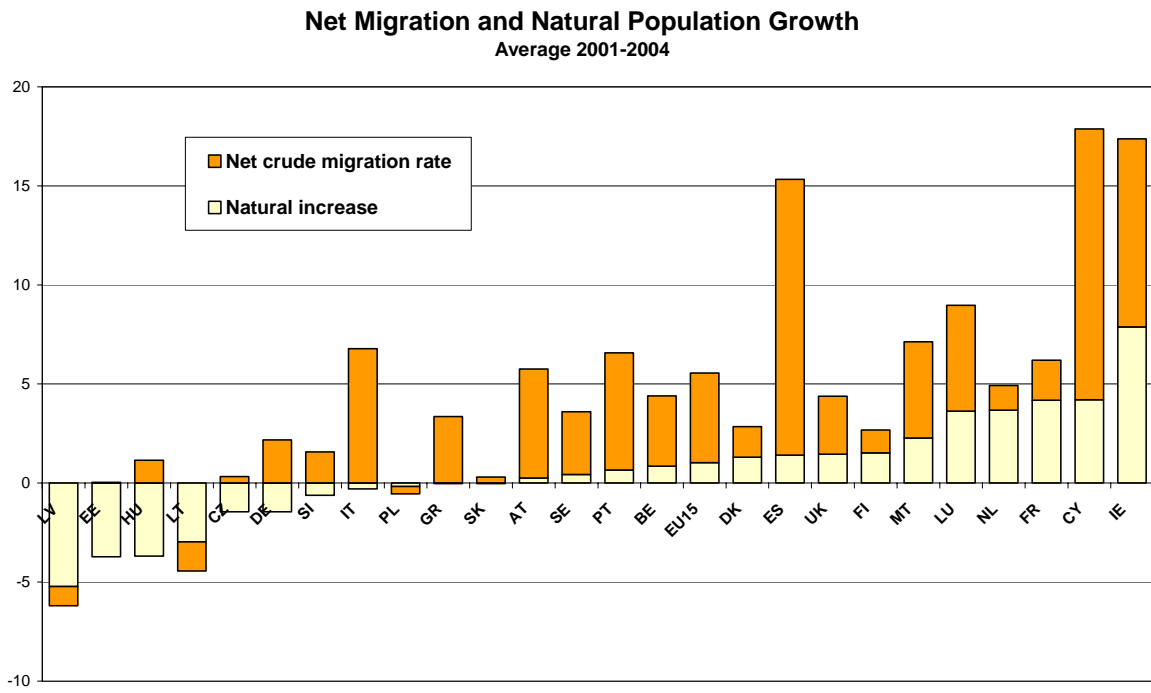
Fertility and female employment rates

Female Employment Rates (15-64) and Total Fertility Rates 2004



Source: Eurostat, Labour Force Survey and National data

Net migration rate vs. natural population growth



Source: Eurostat. Figures exclude intra-EU flows and comprise regularisations of previously undeclared migrants