

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 29.4.2009
COM(2009) 180 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET
SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS**

**Gérer l'incidence d'une population vieillissante dans l'UE
(Rapport 2009 sur le vieillissement)**

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET
SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS**

**Gérer l'incidence d'une population vieillissante dans l'UE
(Rapport 2009 sur le vieillissement)**

1. INTRODUCTION

Pour la première fois dans l'histoire, la grande majorité des citoyens européens peuvent mener une vie active, saine et participative jusqu'à un âge très avancé. Par ailleurs, les sociétés vieillissantes offrent de nouvelles opportunités aux entreprises innovantes car il existe une demande pour des biens et des services nouveaux ou adaptés. Ceci étant, le vieillissement combiné à la faiblesse des taux de natalité pose également d'importants défis économiques, budgétaires et sociaux. L'Europe a commencé à se préparer à ces défis, et certains États membres ont accompli des progrès encourageants, notamment par le biais de réformes des systèmes de retraites et par un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie familiale. Toutefois, en l'absence de changements institutionnels et politiques, les tendances démographiques devraient considérablement modifier nos sociétés, affectant la solidarité intragénérationnelle et imposant de nouvelles exigences aux générations futures. Ces tendances auront une incidence significative sur la croissance potentielle et amèneront à accroître considérablement les dépenses publiques, non seulement en termes de pensions et de dépenses de soins de santé, mais également en ce qui concerne l'infrastructure, le logement et l'éducation.

À plusieurs reprises, le Conseil européen a reconnu qu'il était nécessaire de gérer l'incidence du vieillissement de la population sur les modèles sociaux européens. Le défi politique est vaste, et couvre à la fois le débat en cours sur la modernisation des systèmes de sécurité sociale et l'allongement de la vie active à la suite du Sommet de Hampton Court d'octobre 2005, la stratégie de Lisbonne renouvelée, la nouvelle stratégie de l'UE pour le développement durable et la politique intégrée en matière de climat et d'énergie, la méthode ouverte de coordination en matière de retraites, de soins de santé et de soins de longue durée et une stratégie en faveur de la jeunesse¹, et la progression en direction de finances publiques viables dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance.

C'est dans ce contexte que le Conseil ECOFIN a demandé au comité de politique économique et à la Commission d'actualiser les projections budgétaires à long terme avant la fin de l'année 2009. Les projections conjointes² utilisant de nouvelles méthodologies améliorées confirment largement les projections de 2006. Elles apportent une contribution essentielle à l'analyse de l'incidence du vieillissement de la population et font partie de la surveillance budgétaire

¹ COM (2009) 200 final.

² Voir rapport 2009 sur le vieillissement démographique: projections économiques et budgétaires pour les États membres de l'UE-27 (2008-2060), Économie européenne, à venir, et rapport démographique 2008: répondre aux besoins sociaux dans une société vieillissante (SEC(2008) 2911).

multilatérale de l'UE. Elles aideront également les responsables politiques à élaborer les réformes des systèmes de pension et de soins de santé.

La présente communication présente les projections économiques et budgétaires à long terme les plus récentes, et expose le point de vue de la Commission concernant la capacité de l'Europe à relever le défi du vieillissement de la population compte tenu des nouvelles données et des développements économiques actuels.

L'analyse récente confirme que nous disposons d'une marge de manœuvre – une période d'environ dix ans durant laquelle la main-d'œuvre continuera à augmenter – pour mettre en place les réformes structurelles nécessaires dans les sociétés vieillissantes³. L'inaction réduirait la capacité de l'Union européenne à répondre aux besoins futurs d'une société vieillissante.

La crise économique pourrait aggraver les défis posés par le vieillissement. Par conséquent, la mise en œuvre d'une réponse politique ciblée et bien coordonnée face à la crise, conformément au plan européen pour la relance économique⁴ adopté par la Commission le 26 novembre 2008, doit être considérée comme une opportunité de déployer des efforts concertés en vue de surmonter la récession par de mesures de soutien de l'activité économique à court terme et grâce à des réformes destinées à renforcer l'investissement dans une économie et une société plus durables et à replacer les dépenses liées au vieillissement sur une trajectoire durable⁵. Les investissements destinés à promouvoir la formation et le capital humain contribueront à corriger les effets de la crise à court terme et à faire face à une société vieillissante.

2. LES DEFIS DU VIEILLISSEMENT DEMOGRAPHIQUE A LONG TERME

Incidence économique du vieillissement

Les projections à long terme ne sont pas des prévisions, mais reposent sur l'hypothèse de politiques inchangées et fournissent à ce titre des informations importantes sur les conséquences de l'inaction. Les projections les plus récentes présentées dans le rapport 2009 sur le vieillissement démographique sont basées sur les dernières projections démographiques d'Eurostat publiées en avril 2008. Les évolutions démographiques diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre, mais selon les projections actuelles, la population globale de l'UE en 2060 devrait rester la même qu'aujourd'hui, grâce à une légère remontée du taux de fécondité dans certains États membres et à des flux d'immigration plus dynamiques, alors que les projections de 2006 indiquaient un déclin au fil du temps. Cependant, les nouvelles projections démographiques ne diffèrent pas sensiblement en termes de structure de population et confirment que les faibles taux de natalité, l'espérance de vie accrue et l'arrivée continue des migrants pourraient avoir pour effet que la population totale de l'UE d'ici 2060⁶ sera quasiment aussi nombreuse mais beaucoup plus âgée, ce qui signifie qu'au lieu de quatre personnes en âge de travailler (entre 15 et 64 ans) par personne de plus de 65 ans, on aurait un

³ COM(2006)571 final.

⁴ COM(2006)800 final.

⁵ Voir le rapport de 2006 sur la viabilité, Économie européenne, n° 4, 2006.

⁶ Voir rapport 2009 sur le vieillissement démographique: projections économiques et budgétaires pour les États membres de l'UE-27 (2008-2060), Économie européenne, à venir, et rapport démographique 2008: répondre aux besoins sociaux dans une société vieillissante (SEC(2008) 2911).

rapport de deux à une seulement. La diminution la plus importante devrait se produire durant la période 2015-2035, lorsque la génération du baby-boom arrivera à la retraite.

Pour l'UE dans son ensemble, le taux de participation au marché de l'emploi devrait passer de 70½ % en 2007 à 74 % en 2060, et cette progression se concrétisera principalement avant 2020. L'écart entre les taux de participation des hommes et des femmes devrait se resserrer progressivement, principalement dans les pays où il est actuellement important. Dans l'ensemble, les taux d'emploi devraient passer de 65½ % en 2007 à environ 70 % en 2060. Le taux d'emploi des travailleurs plus âgés devrait augmenter à la suite de réformes visant à prolonger la durée de vie active dans bon nombre d'États membres. Toutefois, dans l'ensemble, l'emploi dans l'UE devrait diminuer de l'équivalent de 19 millions de personnes environ d'ici à 2060. L'augmentation des taux de participation à la population active dans la plupart des pays et l'accroissement des niveaux nets d'immigration dans certains d'entre eux ne feront que modérer le déclin de l'emploi lié à la diminution de la population en âge de travailler entre 2020 et 2060.

Compte tenu de la diminution de l'offre de main d'œuvre, la productivité devra être la source de la croissance économique à l'avenir. Selon une hypothèse prudente, la croissance de la productivité de la main d'œuvre des États membres se rapprocherait d'une moyenne historique à long terme de 1¾ % dans l'UE, proche de celle des États-Unis à très long terme. Par conséquent, le taux de croissance annuelle du PIB potentiel diminuerait de manière significative. La diminution de la population en âge de travailler pèsera sur la croissance et sur le revenu par habitant. En raison des différences entre les tendances démographiques, les taux de croissance devraient varier considérablement d'un pays à l'autre.

L'incidence budgétaire du vieillissement

Le vieillissement de la population entraînera un besoin accru de transferts et de services publics liés à l'âge. L'incidence budgétaire du vieillissement devrait donc être substantielle dans presque tous les États membres, et se manifestera déjà au cours de la prochaine décennie. Dans l'ensemble, sur la base des politiques actuelles, les dépenses publiques liées au vieillissement devraient augmenter d'environ 4¾ points de pourcentage du PIB en moyenne dans l'UE d'ici à 2060, et de plus de 5 points de pourcentage dans la zone euro – notamment en raison des dépenses liées aux retraites, aux soins de santé et aux soins de longue durée. Pour l'UE-25, l'augmentation projetée est légèrement plus élevée que dans les projections précédentes figurant dans le rapport 2006 sur le vieillissement démographique, d'environ un demi point de pourcentage du PIB sur l'ensemble de la période considérée. Par rapport au rapport 2006 sur le vieillissement démographique, les révisions à la baisse concernant l'incidence budgétaire du vieillissement sont les plus marquées pour le Portugal, la Hongrie et la République tchèque (reflétant notamment l'impact des réformes des retraites), tandis que l'on note de fortes révisions à la hausse pour la Grèce, le Luxembourg, Malte, l'Estonie, l'Autriche, la Pologne et la Lituanie (reflétant principalement des projections révisées concernant les modifications des dépenses de pension, dues à des revirements des réformes et au perfectionnement des techniques de modélisation).

De façon générale, on observe des différences significatives de l'incidence du vieillissement entre les États membres:

- L'augmentation des dépenses publiques devrait être très significative (7 points de pourcentage du PIB ou plus) dans neuf États membres de l'UE (Luxembourg, Grèce, Slovaquie, Chypre, Malte, Pays-Bas, Roumanie, Espagne, Irlande), bien que dans certains

de ces pays, cette progression considérable démarre à partir d'un niveau relativement faible.

- Pour un deuxième groupe de pays – Belgique, Finlande, République tchèque, Lituanie, Slovaquie, Royaume-Uni, Allemagne et Hongrie, le coût du vieillissement est plus limité, mais encore très élevé (entre 4 et 7 points de pourcentage du PIB).
- Enfin, la progression est plus modérée, 4 points de pourcentage du PIB ou moins, en Bulgarie, en Suède, au Portugal, en Autriche, en France, au Danemark, en Italie, en Lettonie, en Estonie et en Pologne. La plupart de ces pays ont mis en œuvre des réformes des retraites substantielles, impliquant parfois également un passage partiel à des régimes de retraite privés (Bulgarie, Estonie, Lettonie, Pologne et Suède).

Les tendances démographiques feront progresser les **dépenses publiques en matière de retraites** de manière substantielle dans tous les États membres. Les réformes des retraites adoptées par un certain nombre d'États membres produisent toutefois des résultats positifs en termes de viabilité des finances publiques. Presque tous les États membres ont *renforcé les conditions d'éligibilité pour l'octroi d'une retraite publique*, notamment en relevant l'âge du départ à la retraite et en limitant l'accès aux régimes de retraite anticipée. De telles réformes, généralement introduites sur une longue période, devraient conduire à des taux de participation plus élevés des travailleurs plus âgés, ce qui pourrait également renforcer le lien entre les droits aux prestations et les cotisations, et donc inciter davantage à rester sur le marché de l'emploi. Alors que les taux d'emploi des travailleurs plus âgés augmentent depuis quelques années, des progrès considérables peuvent encore être accomplis dans ce domaine. Environ 50 % seulement des citoyens de l'UE travaillent encore à l'âge de 60 ans.

Les réformes conduisent également à un pourcentage de plus en plus faible des *prestations de retraites publiques dans l'ensemble des prestations de retraite*. Cela se produira par le biais de nombreux mécanismes, notamment des modifications d'indexation des prestations qui, dans certains pays, font progresser les prestations plus lentement que les salaires. Les analyses récentes semblent indiquer que les revenus futurs des retraités diminueront substantiellement dans un certain nombre d'États membres⁷. L'évaluation de la viabilité des finances publiques doit tenir compte du risque de retraites inadéquates entraînant des pressions non prévues pour des augmentations ad hoc des retraites ou une demande plus élevée pour d'autres prestations, ce qui montre qu'il est nécessaire de traiter en parallèle les problèmes liés au caractère adéquat et au caractère durable des prestations de retraite⁸. Certains États membres ont récemment amélioré le caractère adéquat des retraites futures sans pour autant compromettre la viabilité des finances publiques (l'Estonie, par exemple).

Parallèlement aux réformes des régimes publics de retraites, bon nombre de pays ont introduit, et envisagent d'étendre, des *régimes de retraites complémentaires*. Certains ont même transféré une partie des cotisations des régimes publics vers des régimes obligatoires financés par capitalisation et vers des régimes gérés par le secteur privé (Bulgarie, Estonie, Lettonie, Hongrie, Pologne, Slovaquie et Suède). À l'heure actuelle, ces régimes financés par capitalisation sont en phase de constitution, mais leur part de l'ensemble des régimes de retraites sera significative lors des prochaines décennies. Plusieurs pays (comme la Suède, le

⁷ COM(2009) 58 final.

⁸ COM(2006) 574 final.

Danemark, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et l'Irlande) dépendent déjà dans une large mesure des retraites professionnelles privées, et certains prévoient de développer davantage leur rôle.

Les **systèmes de soins de santé** de l'UE seront amenés à relever des défis substantiels à l'avenir. Les dépenses publiques consacrées aux soins de santé devraient progresser de 1½ point de pourcentage du PIB dans l'UE d'ici à 2060. Un mode de vie plus sain peut contribuer à limiter les dépenses futures. Les dépenses en matière de soins de santé sont par ailleurs étroitement liées à la croissance des revenus et au progrès technologique. Les méthodes développées récemment pour des diagnostics et des traitements précoces contribuent fortement à accroître les dépenses, mais une partie des progrès médicaux pourrait entraîner une réduction des coûts à long terme. L'investissement dans les technologies liées à la santé et à la prévention offre des instruments permettant à la population de rester en bonne santé et productive plus longtemps. Par ailleurs, la mise au point de traitements pour des pathologies moins connues fournit également des possibilités d'emploi et de croissance. La gestion efficace de la technologie est donc un facteur déterminant pour les dépenses futures.

Une population vieillissante impliquera également un accroissement des dépenses publiques pour les **soins de longue durée**. Sur la base des politiques actuelles, les dépenses publiques pour les soins de longue durée devraient augmenter de 1¼ % du PIB d'ici à 2060 compte tenu du fait que la population très âgée (80 ans et plus) sera le groupe de population qui connaîtra la croissance la plus rapide à l'avenir. Une fois de plus, les facteurs démographiques ne seront pas les seuls déterminants. À l'heure actuelle, la prise en charge des personnes âgées incombe dans une très large mesure aux familles, d'une manière informelle. L'évolution des structures familiales, la participation accrue des femmes dans la main d'œuvre et l'augmentation de la mobilité géographique pourraient réduire la possibilité de prise en charge informelle. Pour les pays dont les systèmes de prise en charge formelle sont moins développés, l'augmentation attendue des dépenses publiques pour la prise en charge à long terme sous-estime peut-être l'incidence du besoin probable d'une augmentation de l'offre de prise en charge formelle.

En ce qui concerne les dépenses publiques en matière d'**éducation**, bien que le nombre d'enfants diminue durant les prochaines décennies, les objectifs actuels de la politique d'éducation au niveau de l'UE, ainsi que l'amélioration substantielle de la qualité de l'éducation, pourraient bien impliquer des dépenses plus élevées dans ce secteur à l'avenir. L'investissement dans le capital humain des jeunes et des adultes qui constitueront la population active sera crucial pour la croissance de la productivité. De ce fait, la faible diminution du rapport des dépenses publiques en matière d'éducation sur la période considérée, que l'on observe dans les projections et qui résulte uniquement des modifications de la composition démographique (moins d'enfants à l'avenir), pourrait ne pas se concrétiser.

3. SE PREPARER AU VIEILLISSEMENT DEMOGRAPHIQUE EN PERIODE DE RECESSION ECONOMIQUE

La crise économique et financière actuelle a entraîné un déclin exceptionnellement brutal et rapide de l'activité économique et une récession mondiale. L'emploi est sévèrement frappé par la crise actuelle, les taux de chômage augmentent rapidement et l'UE est confrontée au risque d'une diminution de sa croissance potentielle, déjà compromise par le vieillissement de population.

Les difficultés financières et le ralentissement de l'activité économique entraînent une détérioration rapide des améliorations enregistrées ces dernières années par les États membres

pour équilibrer les budgets publics et réduire la dette, puisque les gouvernements doivent intervenir pour stabiliser le système financier et pour soutenir la reprise. Les perspectives des finances publiques à court terme se sont donc dégradées, et les progrès accomplis ces dernières années en matière d'assainissement budgétaire sont compromis.

En outre, la crise s'ajoute à l'incidence économique du vieillissement démographique sur les prestations de retraite, même si les conséquences dépendent de façon critique de l'ampleur et de la durée de la crise. Pour les régimes de retraite par répartition, le ralentissement de l'activité économique en termes réels crée des pressions fiscales supplémentaires sur le financement et sur les cotisations. Pour les régimes financés par capitalisation, la crise a mis en lumière leur vulnérabilité face au déclin des marchés financiers. Dans les régimes à prestations définies, l'augmentation des déficits suite aux chutes de la valeur des actifs touche les membres des fonds par le biais des ajustements des règles d'indexation ou des taux de participation, et la fermeture de ces systèmes à de nouveaux membres. Pour les personnes qui versent à des régimes de retraite à cotisations définies, l'impact de la crise dépend de manière critique de l'allocation des actifs du fonds et de l'âge des membres. Les travailleurs âgés qui ont des risques sur actions élevés sont les plus touchés puisqu'ils sont les plus proches de la retraite et la valeur de leurs actifs a chuté.

Cela souligne la nécessité que les responsables politiques, les régulateurs et les contrôleurs encouragent une gestion prudente des plans d'épargne-retraite des personnes. Il conviendra donc d'assurer un suivi minutieux et de mener une discussion ouverte et approfondie sur les régimes de pension en Europe, et notamment de procéder à un réexamen critique du rôle, de la conception et des performances du pilier privé.

Au stade actuel, caractérisé par une activité économique très modérée et des perspectives extrêmement incertaines, la capacité de l'Europe à sortir rapidement de la crise et à relever les défis du vieillissement repose de façon cruciale sur l'articulation entre les mesures prises pour soutenir la reprise et les réformes structurelles à plus long terme. Des réponses politiques ciblées et bien coordonnées, comme le souligne le plan européen de relance économique, sont conçues pour promouvoir les investissements «intelligents», stimulant les compétences adéquates pour promouvoir l'efficacité énergétique et les technologies propres, ainsi que les infrastructures et interconnexions propices à l'efficacité et à l'innovation, qui renforcent en définitive le potentiel de croissance de l'Europe.

De toute évidence, la priorité doit donc être donnée à la mise en œuvre du plan européen de relance pour que la crise financière et la récession ne placent pas l'UE de manière permanente sur une trajectoire de croissance plus lente en termes d'emploi et de productivité de la main d'œuvre, ce qui nuirait également à sa capacité à faire face aux conséquences d'une société vieillissante.

Une fois la crise passée, les perspectives à long terme dépendront également du degré de détermination de l'Europe à revenir rapidement à des finances publiques saines comme le recommande le plan européen de relance, et de la poursuite des réformes requises par l'évolution démographique, qui seront dorénavant encore plus importantes pour rétablir la confiance et contribuer à sortir de la crise. Il est tout aussi important de renforcer le programme de réformes structurelles visant à relever le défi démographique. Cela implique de relever sensiblement les taux d'emploi et notamment d'aider et d'encourager la génération du baby-boom à rester sur le marché de l'emploi au lieu de prendre une retraite précoce, comme les générations précédentes avaient tendance à le faire. La meilleure opportunité pour l'Europe de faire en sorte que le vieillissement ne soit pas perçu comme une menace, mais comme un succès historique, consiste à ne pas gaspiller le potentiel de ces générations du baby-boom.

La stratégie en trois volets destinée à relever les défis économiques et budgétaires posés par les populations vieillissantes, qui a été définie par le Conseil européen réuni à Stockholm en 2001 et qui consiste à (i) réduire rapidement la dette, (ii) relever les taux d'emploi et de productivité et (iii) procéder à des réformes des systèmes de retraite, de soins de santé et de prise en charge à long terme, ainsi que les cinq objectifs de politique identifiés en octobre 2006 dans la communication de la Commission sur l'avenir démographique de l'Europe, restent une stratégie politique valable à long terme⁹.

Ces objectifs étaient les suivants:

- promouvoir le renouveau démographique en Europe en créant de meilleures conditions pour les familles;
 - promouvoir l'emploi en Europe, avec plus de postes de travail et des vies actives plus longues et de meilleure qualité;
 - renforcer la productivité et le dynamisme de l'Europe;
 - améliorer l'accueil et l'intégration des migrants en Europe;
 - assurer des finances publiques viables en Europe, pour garantir une protection sociale adéquate et l'équité entre les générations.
- **Création de meilleures conditions pour les familles et pour le renouvellement démographique**

Le renouvellement démographique exige des mesures visant à développer un climat sociétal global qui tienne compte des besoins des familles, à s'orienter vers une société bienveillante à l'égard des enfants et à instaurer des conditions permettant de mieux équilibrer la vie professionnelle et la vie privée. Dans les pays où il est difficile de concilier travail et vie privée, les taux d'emploi des femmes sont généralement faibles, puisque les mères abandonnent souvent le marché de l'emploi, et les taux de natalité sont faibles puisque bon nombre de ménages estiment qu'ils ne peuvent pas se permettre d'avoir des enfants. Les politiques visant à concilier vie professionnelle et vie privée ainsi que l'égalité hommes-femmes, qui permettent notamment de meilleures conditions de congé parental et des mesures d'incitation pour que les pères prennent ce congé, ainsi que les politiques visant à accroître les possibilités d'accueil de qualité pour les enfants, devraient rester prioritaires. On pourrait également examiner de réduire l'impôt sur le deuxième revenu du ménage, car il s'avère que pour le deuxième membre du couple, la participation au marché du travail est davantage tributaire des mesures d'allègement fiscal. Ces politiques produisent des résultats positifs à long terme, en faisant en sorte notamment que les femmes puissent rester en liaison avec le marché de l'emploi.

Toutefois, la plupart des États membres n'atteignent pas encore les objectifs fixés par le Conseil européen réuni à Barcelone concernant l'accès à des structures d'accueil pour les enfants, et ne réalisent pas les bénéfices de l'éducation précoce des enfants pour leur développement futur et pour améliorer le potentiel des enfants issus de milieux défavorisés. L'investissement dans un accueil de qualité des enfants et dans la possibilité d'emploi pour les

⁹ COM(2006) 571 final.

parents qui prennent des pauses carrière est particulièrement rentable. Cela encourage également le développement de nouveaux services et, partant, la création de nouveaux emplois.

- **Multiplication des emplois et allongement de la vie active**

Accroître la participation et la capacité d'insertion professionnelle. Le défi que le vieillissement démographique pose pour les finances publiques provient de la nécessité d'apporter un soutien à un nombre croissant de personnes âgées alors que la population qui travaille diminue. Il y a beaucoup à faire. Un peu moins des deux tiers (65,4 % en 2007) de la population en âge de travailler disposent actuellement d'un emploi, soit plusieurs points de pourcentage au-dessous de l'objectif (70 %) fixé dans la stratégie de Lisbonne pour 2010. On a accompli des progrès considérables pour accroître la participation au marché du travail, en particulier pour les travailleurs plus âgés et les femmes. Toutefois, la récession actuelle pourrait toucher en particulier les jeunes et les travailleurs plus âgés. La priorité est de faire en sorte que les jeunes qui ne rentrent pas sur le marché de l'emploi n'entament pas une vie de dépendance permanente à l'égard des prestations sociales, et que les travailleurs plus âgés qui perdent leur emploi puissent en retrouver un lorsque la situation s'améliorera sur le marché du travail.

Des **réformes des systèmes de prélèvements et de prestations** ont été entreprises depuis quelques années, visant principalement à améliorer l'utilisation de main-d'œuvre. Un élément central de bon nombre de stratégies récentes de réforme a consisté à réduire la dépendance à l'égard des prestations sociales en faisant du travail une option économiquement attrayante et enrichissante par rapport à la sécurité sociale, et en encourageant les allocataires à chercher activement un emploi. La réduction des facteurs qui dissuadent le travail et l'embauche, particulièrement pour les travailleurs moins qualifiés, et qui résident dans les systèmes de prélèvements et de prestations, ainsi que le renforcement du lien avec des politiques ciblées d'activation, sont tous des éléments qui ont contribué à l'amélioration structurelle du fonctionnement des marchés du travail. Pourtant, malgré ces améliorations, le vieillissement de la population et l'évolution technologique accélérée exigent des progrès supplémentaires pour continuer à relever et à maintenir les niveaux élevés des taux d'emploi et de participation, particulièrement parmi les femmes et les personnes âgées, et pour faire baisser le chômage structurel.

Relèvement des taux d'emploi des travailleurs âgés. La réforme des régimes de couverture du handicap et des régimes de retraite anticipée ainsi que le relèvement de l'âge effectif de départ à la retraite restent une priorité afin d'augmenter l'offre de main d'œuvre âgée et de contribuer à une croissance économique durable face aux évolutions démographiques défavorables. De la sorte, on garantit également que les comportements en matière de retraite tiennent dûment compte des changements futurs en matière d'allongement de l'espérance de vie. La génération du baby-boom (les personnes âgées de 50 à un peu plus de 60 ans) représente une part importante de la population active européenne. Pour encourager cette génération à rester active, il convient de supprimer les obstacles à l'emploi, comme les limites d'âge pour le départ à la retraite, et d'introduire des mécanismes souples de départ leur permettant de décider de la date de leur départ et de continuer à accumuler des droits supplémentaires pour leur retraite. Les possibilités d'emploi à temps partiel peuvent être une bonne solution pour permettre aux travailleurs plus âgés de s'assurer des revenus adéquats et pour augmenter l'offre de main d'œuvre.

Au-delà des incitations que recèlent les régimes de retraites, de prélèvements et de prestations¹⁰, les stratégies de réforme doivent entraîner un changement d'attitude à l'égard des travailleurs plus âgés et développer leurs compétences et leur capacité à travailler au moyen d'une formation effective tout au long de la vie. Des conditions de travail appropriées – dont une plus grande flexibilité du temps de travail et de l'organisation du travail - doivent être mises en place, de même que des possibilités d'emploi pour une main-d'œuvre vieillissante. De telles mesures devraient contribuer à accroître à la fois le taux d'emploi et la qualité de vie des personnes plus âgées.

Une population plus âgée en meilleure santé. Une population en meilleure santé sera capable de travailler plus longtemps, ce qui permettra d'accroître la productivité et la participation au marché de l'emploi, et nécessitera moins de soins de santé, ce qui conduira finalement à réduire les pressions sur les finances publiques. L'allongement de l'espérance de vie en bonne santé sera un facteur crucial pour la réalisation de l'objectif de la stratégie de Lisbonne consistant à attirer davantage de travailleurs sur le marché de l'emploi et à les y maintenir plus longtemps. Par ailleurs, les sociétés vieillissantes constituent une opportunité de création rapide d'emplois dans les services sociaux et le secteur des soins de santé, et exigeront mesures d'activation et de formation.

- **Une Europe plus productive et dynamique**

Dans une décennie, la productivité de la main d'œuvre, qui dépend en grande partie de niveaux élevés d'éducation, deviendra le principal déterminant de la croissance économique future. Pourtant, 13 % des femmes et 17 % des hommes de 18 à 24 ans n'ont qu'un diplôme secondaire inférieur, voire moins, et sont définis comme ayant quitté l'école précocement. Ces chiffres représentent une légère amélioration par rapport au début de la décennie, tout en restant éloignés de l'objectif fixé pour 2010, à savoir de ramener cette proportion à 10 % au maximum. Un niveau élevé d'éducation est assimilé à une participation plus élevée sur le marché de l'emploi, et constitue une condition préalable pour l'apprentissage tout au long de la vie, et par conséquent, la capacité des travailleurs plus âgés à rester sur le marché de l'emploi. À l'avenir, la croissance de la productivité dépendra également du progrès technologique, qui dépend à son tour à la fois d'universités produisant des diplômés capables de se lancer dans la recherche et d'investissements en recherche et développement. Cela dépend également de l'adoption rapide des nouvelles technologies par les entreprises et de politiques visant à améliorer la R&D et les systèmes d'innovation en Europe.

Les sociétés dans lesquelles les personnes vivent plus longtemps offrent des opportunités pour développer de nouveaux produits et services. Les possibilités de croissance sur ces futurs marchés sont importantes et, comme l'allongement de la durée de vie n'est pas un phénomène cantonné à l'Europe, les solutions, les produits et les services développés peuvent être exportés vers les pays tiers, ouvrant là-bas de nouveaux marchés¹¹. De plus, la recherche et le développement doivent être orientés vers la mise au point de stratégies de prévention et de traitement médical plus efficaces par rapport aux coûts supportés. Il convient de les combiner à un renforcement des mesures encourageant une utilisation rationnelle des ressources pouvant réduire sensiblement les dépenses.

¹⁰ Voir COM(2007) 733 final et Emploi en Europe 2007.

¹¹ Les initiatives régionales, telles que le réseau qui regroupe 11 régions européennes («Silver Economy Network of European Regions»), collaborent déjà pour promouvoir le développement et la commercialisation de produits et services innovants axés sur les consommateurs plus âgés. Voir la page web de Sen@er à l'adresse http://www.silvereconomy-europe.org/network/about_en.htm

La composition démographique changeante de l'Europe peut également offrir une opportunité pour le développement de produits et services adaptés aux besoins des personnes âgées. De nouvelles technologies peuvent être développées pour permettre aux seniors de rester autonomes et de vivre plus longtemps chez eux, pour adapter la prestation des soins, notamment en personnalisant les services en fonction des besoins et des préférences singulières des patients¹². L'investissement dans l'enseignement, la recherche et le développement produira sans doute des avantages considérables à l'avenir, et ne devrait pas être revu à la baisse durant la crise. L'investissement dans la modernisation de l'infrastructure des transports, qui peut contribuer à soutenir la demande durant la crise, sera également nécessaire pour faciliter l'accès pour tous, tout en renforçant les droits des passagers à mobilité réduite.

- **Recevoir et intégrer les migrants**

L'immigration en provenance de pays tiers a stimulé la croissance dans plusieurs États membres. Même si la crise réduit les possibilités d'emploi et atténue les pénuries de main d'œuvre et de qualifications à court terme, une politique bien organisée de l'immigration officielle aura un rôle à jouer pour combler les pénuries de main d'œuvre dans une perspective à plus long terme. Néanmoins, l'intégration reste un défi important et les questions de cohésion sociale doivent également être abordées. Les migrants et leurs enfants ont souvent des niveaux d'éducation plus faibles ou sont confrontés à des difficultés pour exploiter pleinement leurs compétences. Ils courent donc un risque plus élevé de chômage et de pauvreté. Bien que les marchés européens de l'emploi soient mis sous pression en raison de la crise, la dégradation des conditions sociales dans le pays d'origine des migrants pourraient néanmoins les amener à continuer d'affluer dans l'UE, et pourraient éprouver plus de difficultés à trouver un emploi. Dans ces circonstances, l'intégration des migrants et de leurs enfants pourrait devenir un défi encore plus grand à résoudre au niveau de l'UE¹³.

- **Assurer la viabilité des finances publiques**

Selon les projections les plus récentes, l'augmentation des dépenses publiques pourrait être considérable pour plusieurs États membres (même si elle part dans certains cas d'un niveau de dépenses publiques relativement faible). Pour les États membres dans lesquels l'impact sur les finances publiques est le plus élevé, il sera nécessaire de procéder à des réformes des systèmes sociaux, notamment dans le domaine des pensions mais également dans d'autres programmes, principalement les soins de santé, de manière à infléchir la tendance des dépenses à long terme.

Il existe de vastes possibilités permettant de rendre plus performants les systèmes de soins de santé et les systèmes de prise en charge à long terme. L'amélioration des soins primaires, la prévention et la promotion de la santé, ainsi qu'une meilleure coordination et une utilisation rationnelle des ressources, devraient permettre de rendre les dépenses en matière de soins de santé plus efficaces et de réduire les inégalités en matière de santé. Toutefois, dans certains pays, le secteur de la santé manque encore de ressources¹⁴.

¹² COM (2007) 332 final et COM (2007) 329 final.

¹³ Le Forum européen sur l'intégration créé récemment, et le site internet qui lui est consacré (<http://www.integration.eu>), offrent des outils intéressants à cet égard.

¹⁴ COM(2009) 58 final.

La récession ne peut donc conduire à l'interruption des réformes des systèmes de retraites, de soins de santé et de prise en charge à long terme, ni à la réduction d'investissements essentiels en matière d'enseignement et de recherche. En fait, les décisions en matière de réforme sont aujourd'hui plus urgentes que jamais. Ces mesures sont primordiales pour la santé économique future de l'Europe.

4. RELEVER LES DEFIS

Une action doit être menée dans un certain nombre de domaines politiques. La coordination au niveau européen peut faciliter l'échange de bonnes pratiques, développer des synergies et réduire les retombées négatives. De plus, le cadre du pacte de stabilité et de croissance, basé sur la réglementation, permet de traiter la dimension des finances publiques. Les défis liés au vieillissement devraient être abordés en se fondant sur les cadres politiques mis en place ces dernières années, en particulier la stratégie de Lisbonne, qui fournit le cadre d'action global.

La contribution de la Commission européenne à cette fin engloberait les éléments suivants:

- *Approfondir et élargir la surveillance au-delà de la politique budgétaire afin d'aider à intégrer davantage la réforme structurelle dans la coordination politique globale*¹⁵. Au stade actuel, cela comprend le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des plans nationaux de relance dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance. Une attention particulière sera également apportée à améliorer la qualité des finances publiques. Des réformes des programmes de protection sociale offrant une meilleure protection des revenus tout en renforçant les mesures d'encouragement au travail – approche basée sur la flexisécurité – contribueraient aussi considérablement à renforcer la viabilité et la qualité des finances publiques tout en veillant à ce que les budgets favorisent la stabilité macroéconomique.
- Dans les domaines des *retraites, des soins de santé et de la prise en charge à long terme*, la Commission continuera à soutenir les États membres dans leurs efforts en vue d'améliorer l'efficacité des dépenses sociales, et continuera à surveiller les conséquences sociales, économiques et budgétaires du vieillissement démographique dans le contexte de la stratégie de Lisbonne et du cadre budgétaire de l'UE conformément au pacte de stabilité et de croissance et de la méthode ouverte de coordination sur la protection sociale et l'inclusion sociale. Dans le domaine des *pensions par capitalisation*, la Commission entend travailler avec le Conseil et les États membres pour dégager les enseignements en ce qui concerne la conception des régimes, les cadres réglementaires relatifs à la protection en cas d'insolvabilité, et les bénéficiaires cibles afin d'assurer l'existence de régimes privés de retraite adéquats et durables dans les États membres. Pour limiter l'augmentation attendue des dépenses publiques, il y a lieu de développer des mesures politiques de nature à réduire l'incapacité, à limiter la nécessité de prise en charge formelle des citoyens plus âgés présentant des handicaps, à favoriser l'offre de prise en charge formelle à domicile plutôt que dans des institutions ou, de manière plus générale, à améliorer le rapport coût-efficacité de l'offre de prise en charge à long terme, notamment par l'introduction de la télésurveillance et des services de santé en ligne.

¹⁵ COM(2008) 238 final.

- Dans les domaines des *services financiers et de la fiscalité*, la Commission introduira rapidement les mesures exposées dans sa communication au Conseil européen¹⁶. Il est primordial de rétablir le bon fonctionnement des marchés financiers, non seulement pour qu'ils remplissent efficacement leur rôle à l'appui de la croissance et de l'emploi, mais également pour la protection des actifs financiers actuels et futurs, notamment les régimes de retraite complémentaires et les assurances santé complémentaires.
- Dans les secteurs de *l'éducation, la formation et la R&D*, la Commission continuera à travailler avec les Etats membres en vue d'améliorer l'évaluation des besoins futurs et de l'adéquation des qualifications au niveau de l'UE, ainsi que l'évaluation des performances de l'enseignement supérieur. Elle encouragera le développement de systèmes d'éducation et de formation performants et équitables, en vue de stimuler la productivité dans le contexte de la stratégie de Lisbonne renouvelée.

Pour conclure, les gouvernements qui affrontent en ce moment à une crise économique et financière grave continueront également à être confrontés à une transition démographique coûteuse. Le succès de la gestion du défi démographique en Europe continue de dépendre d'une économie dynamique et prospère, d'une augmentation de la productivité et du fonctionnement efficace des marchés. Pour aller de l'avant dans la situation économique difficile d'aujourd'hui, il faut donc commencer par prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer une sortie rapide de la récession conformément au plan européen de relance économique, et par mettre en œuvre une stratégie de sortie de crise crédible pour le moment où l'activité économique reprendra. En outre, il est crucial que les États membres investissent dans le renforcement de leur potentiel de croissance à plus long terme, conformément à la stratégie de Lisbonne, pour lutter contre les conséquences du changement démographique.

Il y a donc lieu de mettre en place toutes les politiques nécessaires pour faire en sorte que l'UE sorte de la crise économique et financière avec un potentiel de croissance solide et la capacité d'exploiter pleinement ses ressources humaines. Pour ce faire, il est essentiel de mettre en œuvre une stratégie globale de sortie de crise, reposant sur des réformes structurelles. Cela impliquera notamment de prolonger la vie professionnelle et d'augmenter la participation des jeunes, des femmes et des travailleurs plus âgés, de réformer les systèmes de prélèvements et de prestations pour renforcer l'attrait financier du travail avec le principe de flexisécurité, de réformer les régimes de pension et d'améliorer l'efficacité des systèmes des soins de santé et de prise en charge à long terme, parallèlement aux investissements nécessaires dans l'éducation et la recherche, l'accueil des enfants. L'intégration effective des migrants et de leurs descendants est important également à cet égard, tout comme la future élaboration d'une politique bien gérée en matière d'immigration légale afin de répondre aux besoins de main d'œuvre à venir. Donner aujourd'hui la priorité à ces politiques aidera l'Europe à sortir renforcée de la récession actuelle et à relever les défis d'une société vieillissante.

En poursuivant résolument le calendrier de réforme, en investissant massivement dans la qualité des ressources humaines et en supprimant les barrières qui entravent le plein-emploi de sa main d'œuvre, l'UE peut sortir plus forte de la crise économique actuelle. Ceci devrait donc être considéré comme une période d'innovation sociale inspirée des expériences et des réformes positives déjà menées dans les États membres. La réforme est primordiale, et pas uniquement pour des raisons économiques. Elle permettra de promouvoir la santé, l'éducation

¹⁶ COM(2009) 114 final.

et la qualité de vie pour les générations actuelles et futures. Elle permettra à l'Europe de se tourner de nouveau vers l'avenir avec confiance.

* * *

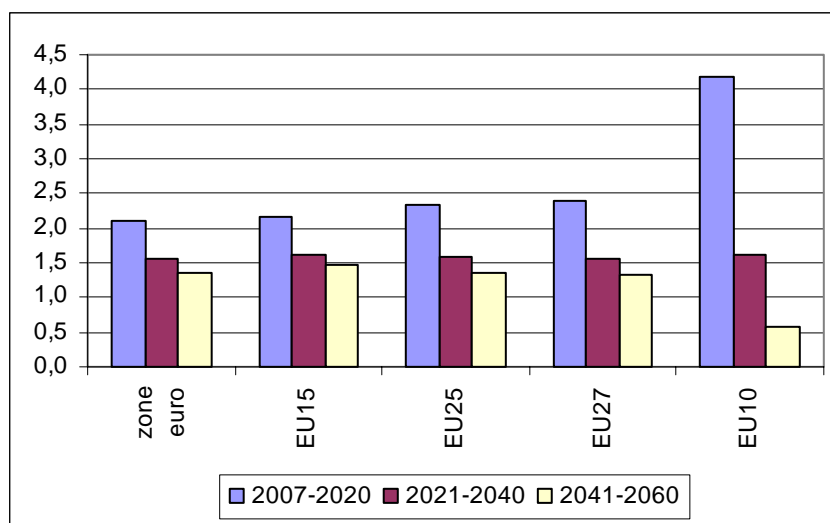
Annexe statistique

Tableau 1: Évolution du marché de l'emploi à long terme

	Projection exercice 2009																			
	Taux d'emploi (15-64)				Taux d'emploi (55-64)				Taux de participation (15-64)				Taux de participation (55-64)				Taux de chômage (15-64)			
	2007	2020	2060	variation en p.p. 07-60	2007	2020	2060	variation en p.p. 07-60	2007	2020	2060	variation en p.p. 07-60	2007	2020	2060	variation en p.p. 07-60	2007	2020	2060	variation en p.p. 07-60
EU27	65,5	69,0	69,9	4,4	44,9	54,5	60,0	15,1	70,6	73,2	74,1	3,5	47,5	56,9	62,5	15,1	7,2	5,7	5,7	-1,5
zone euro	65,5	69,5	70,1	4,6	42,6	54,8	60,3	17,7	70,8	73,8	74,4	3,6	45,3	57,5	63,0	17,7	7,6	5,9	5,8	-1,7

Source: Rapport 2009 sur le vieillissement démographique: projections économiques et budgétaires pour les États membres de l'UE-27 (2008-2060), Économie européenne, (à venir).

Graphique 1: Taux de croissance potentielle attendus (taux de croissance moyens annuels), agrégats UE



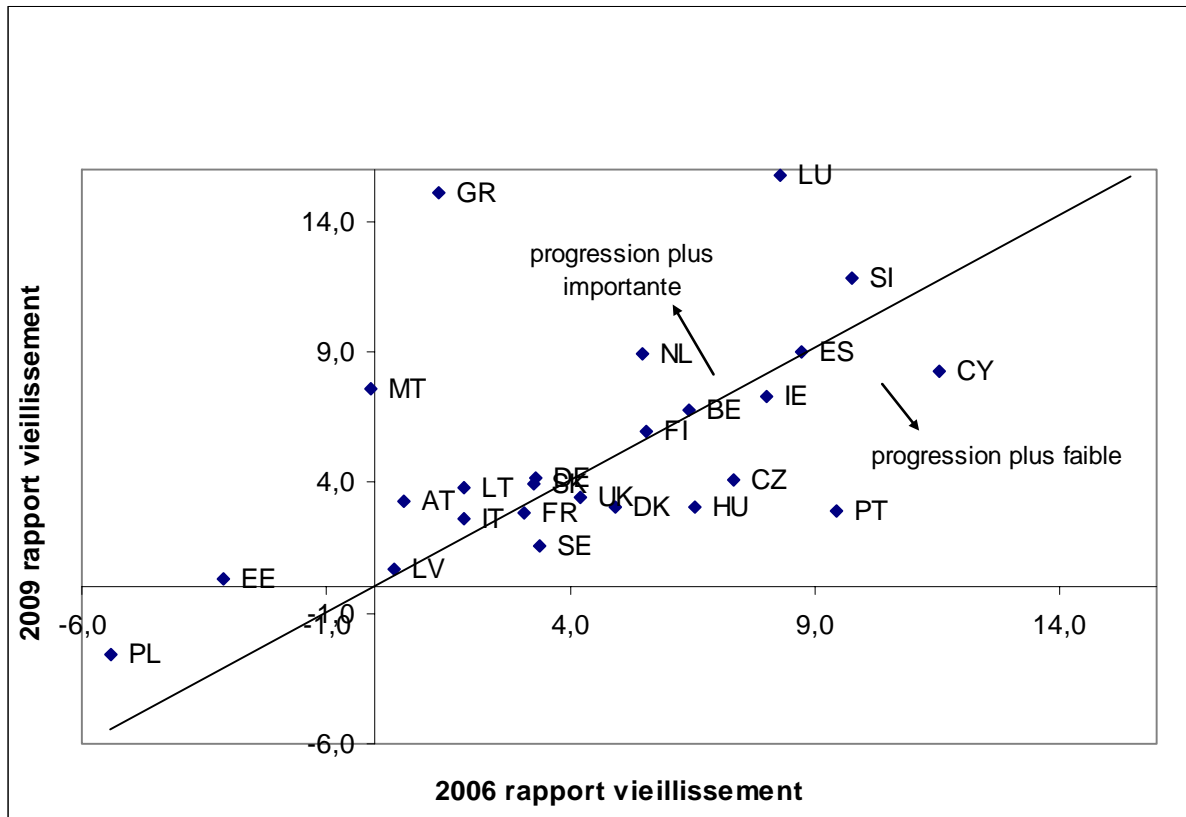
Source: Rapport 2009 sur le vieillissement démographique: projections économiques et budgétaires pour les États membres de l'UE-27 (2008-2060), Économie européenne, (à venir).

Tableau 2: Dépenses publiques liées au vieillissement, 2007-2060, variation du PIB en points de pourcentage

	Retraites		Soins de santé		Soins de longue durée		Allocations de chômage		Éducation		Total		
	Niveau	Variation	Niveau	Variation	Niveau	Variation	Niveau	Variation	Niveau	Variation	Niveau	Variation	
	2007	2060	2007	2060	2007	2060	2007	2060	2007	2060	2007	2060	
BE	10,0	4,8	7,6	1,2	1,5	1,4	1,9	-0,4	5,5	0,0	26,5	6,9	BE
BG	8,3	3,0	4,7	0,7	0,2	0,2	0,1	0,0	3,3	-0,2	16,6	3,7	BG
CZ	7,8	3,3	6,2	2,2	0,2	0,4	0,1	0,0	3,5	-0,3	17,9	5,5	CZ
DK	9,1	0,1	5,9	1,0	1,7	1,5	1,0	-0,2	7,1	0,2	24,8	2,6	DK
DE	10,4	2,3	7,4	1,8	0,9	1,4	0,9	-0,3	3,9	-0,4	23,6	4,8	DE
EE	5,6	-0,7	4,9	1,2	0,1	0,1	0,1	0,0	3,7	-0,2	14,3	0,4	EE
IE	5,2	6,1	5,8	1,8	0,8	1,3	0,8	0,1	4,5	-0,3	17,2	8,9	IE
GR	11,7	12,4	5,0	1,4	1,4	2,2	0,3	-0,1	3,7	0,0	22,1	15,9	GR
ES	8,4	6,7	5,5	1,6	0,5	0,9	1,3	-0,4	3,5	0,1	19,3	9,0	ES
FR	13,0	1,0	8,1	1,2	1,4	0,8	1,2	-0,3	4,7	0,0	28,4	2,7	FR
IT	14,0	-0,4	5,9	1,1	1,7	1,3	0,4	0,0	4,1	-0,3	26,0	1,6	IT
CY	6,3	11,4	2,7	0,6	0,0	0,0	0,3	-0,1	6,1	-1,2	15,4	10,8	CY
LV	5,4	-0,4	3,5	0,6	0,4	0,5	0,2	0,0	3,7	-0,3	13,2	0,4	LV
LT	6,8	4,6	4,5	1,1	0,5	0,6	0,1	0,0	4,0	-0,9	15,8	5,4	LT
LU	8,7	15,2	5,8	1,2	1,4	2,0	0,4	0,0	3,8	-0,5	20,0	18,0	LU
HU	10,9	3,0	5,8	1,3	0,3	0,4	0,3	-0,1	4,4	-0,4	21,6	4,1	HU
MT	7,2	6,2	4,7	3,3	1,0	1,6	0,4	0,0	5,0	-1,0	18,2	10,2	MT
NL	6,6	4,0	4,8	1,0	3,4	4,7	1,1	-0,1	4,6	-0,2	20,5	9,4	NL
AT	12,8	0,9	6,5	1,5	1,3	1,2	0,7	0,0	4,8	-0,5	26,0	3,1	AT
PL	11,6	-2,8	4,0	1,0	0,4	0,7	0,1	-0,1	4,4	-1,2	20,5	-2,4	PL
PT	11,4	2,1	7,2	1,9	0,1	0,1	1,2	-0,4	4,6	-0,3	24,5	3,4	PT
RO	6,6	9,2	3,5	1,4	0,0	0,0	0,2	0,0	2,8	-0,5	13,1	10,1	RO
SI	9,9	8,8	6,6	1,9	1,1	1,8	0,2	0,0	5,1	0,4	22,9	12,8	SI
SK	6,8	3,4	5,0	2,3	0,2	0,4	0,1	-0,1	3,1	-0,8	15,2	5,2	SK
FI	10,0	3,3	5,5	1,0	1,8	2,6	1,2	-0,2	5,7	-0,3	24,2	6,3	FI
SE	9,5	-0,1	7,2	0,8	3,5	2,3	0,9	-0,1	6,0	-0,3	27,2	2,6	SE
UK	6,6	2,7	7,5	1,9	0,8	0,5	0,2	0,0	3,8	-0,1	18,9	5,1	UK
zone euro	11,1	2,8	6,7	1,4	1,3	1,4	1,0	-0,2	4,2	-0,2	24,3	5,2	zone euro
EU27	10,2	2,4	6,7	1,5	1,2	1,1	0,8	-0,2	4,3	-0,2	23,1	4,7	EU27
EU15	10,2	2,4	6,9	1,5	1,3	1,2	0,8	-0,2	4,3	-0,1	23,5	4,8	EU15
EU10	9,7	1,0	4,9	1,4	0,4	0,6	0,2	0,0	4,2	-0,8	19,2	2,1	EU10
EU25	10,2	2,3	6,8	1,5	1,2	1,2	0,8	-0,2	4,3	-0,2	23,3	4,7	EU25

Source: Rapport 2009 sur le vieillissement: projections économiques et budgétaires pour les États membres de l'UE-27 (2008-2060), Économie européenne, (à venir).

Graphique 2: comparaison du coût du vieillissement en 2009 et 2006, points de pourcentage du PIB, 2007-2050



Source: Rapport 2009 sur le vieillissement démographique: projections économiques et budgétaires pour les États membres de l'UE-27 (2008-2060), Économie européenne, (à venir).