

Le Livre vert sur le changement démographique et le défi du vieillissement pour les États providence européens

Introduction

Le Livre vert publié par la Commission en mars 2005 sous le titre « *Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations* » a suscité un large débat sur l'impact présent et futur des évolutions démographiques sur la viabilité du modèle social européen. La comparaison du document de la Commission et des réactions des acteurs concernés nous permet d'examiner certaines questions relatives à la plausibilité de l'« alarme démographique ». Dans les pages qui suivent, nous faisons référence aux messages essentiels de la Commission sur le vieillissement, l'évolution de la fécondité, l'immigration et l'activation des jeunes travailleurs, des travailleurs féminins et des travailleurs vieillissants. La deuxième section est centrée sur la contribution au débat apportée par certains acteurs européens dans les champs d'action politique affectés par la démographie. Les commentaires de la Confédération européenne des syndicats (CES), de la Fédération européenne des retraités et personnes âgées (FERPA) et de l'Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (UNICE) bénéficient d'une attention spécifique. Dans la troisième section, nous résumons brièvement la réponse de la Plate-forme européenne des personnes âgées (AGE), un des acteurs de la société civile dans ce domaine. Les sections quatre et cinq proposeront quelques analyses supplémentaires sur la nature de la « crise démographique » et son impact potentiel sur les institutions de sécurité sociale.

Cet article vise à contribuer à une approche plus riche et plus complexe de la vulnérabilité des programmes européens de protection sociale. Même si le vieillissement affecte certainement les institutions socio-économiques, la comparaison entre les statistiques portant sur les expériences antérieures et les projections futures montre un impact moins radical et plus gérable. La nécessité des réformes doit aller de pair avec des innovations portant sur des aspects quantitatifs et qualitatifs des programmes sociaux affectant à la fois leur viabilité financière et leur adéquation sociale. Une autre complication, souvent sous-estimée, est liée au fait que les changements majeurs auxquels la population européenne se trouvera confrontée dans l'avenir seront inégalement répartis entre les pays et les régions, et entre les institutions de l'État providence. Les décideurs doivent tenir compte de ces différences pour définir des stratégies de réforme efficaces.

1. Le Livre vert sur les changements démographiques

Le Livre vert visait à lancer un large débat sur les changements démographiques et les stratégies pour faire face à ce défi. Dans cette section, nous examinerons brièvement les positions essentielles de la Commission à la fois sur les problèmes posés par les tendances démographiques et sur les solutions.

1.1 Le défi : une croissance économique sans « moteur démographique » ?

Selon la Commission, les changements démographiques sont le résultat de trois phénomènes essentiels. La première dynamique concerne l'allongement de l'espérance de vie suite aux progrès accomplis en termes de normes moyennes de qualité des soins de santé et de qualité de vie dans les pays européens. Il s'agit d'un succès historique des États providence européens, mais qui débouche sur un nouvel équilibre (problématique) entre les générations, avec un nombre croissant de personnes âgées et donc une hausse de la population non active. Le ratio de dépendance démographique, c'est-à-dire le rapport entre la population âgée de moins de 15 ans ou d'au moins 65 ans, d'une part, et la population âgée de 15 à 64 ans, d'autre part, passera de 49 % en 2005 à 66 % en 2030. En particulier, durant la période 2005-2050, le groupe d'âge entre 55 et 65 (travailleurs âgés) s'accroîtra de 8,7 %, alors que le

nombre des individus âgés de 65 à 79 (personnes âgées) progressera de 44,1 %, et celui des personnes très âgées (d'au moins 80 ans) progressera de quelque 180 % (CCE, 2005a : 3-4) (Tableau 1).

Le second facteur qui contribue à la « crise démographique » est représenté par la croissance ininterrompue des travailleurs de plus de 60 ans (au moins jusqu'en 2030) avec le vieillissement de ce qu'on appelle la génération du « baby-boom ». Cette génération est particulièrement nombreuse et, lorsqu'elle parviendra à l'âge de la retraite, l'équilibre entre la population active et la population non active en sera affecté négativement.

Tableau 1 : Démographie européenne au cours des prochaines décennies dans l'UE-25

	2005-2050	2005-2010	2010-2030	2030-2050
Population totale	-2.1 %	+1.2 %	+1.1 %	-4.3 %
Enfants (0-14)	-19.4 %	-3.2 %	-8.9 %	-8.6 %
Jeunes (15-24)	-25.0 %	-4.3 %	-12.3 %	-10.6 %
Jeunes adultes (25-39)	-25.8 %	-4.1 %	-16.0 %	-8.0 %
Adultes (40-54)	-19.5 %	+4.2 %	-10.0 %	-14.1 %
Travailleurs âgés (55-64)	+8.7 %	+9.6 %	+15.5 %	-14.1 %

Source : CCE (2005a : 4).

Troisièmement, la faiblesse de la natalité aura également un impact sur la dynamique de la population. Un certain nombre d'éléments, comme la difficulté de trouver un emploi, le coût du logement, de nouveaux choix d'études, de vie professionnelle et de vie familiale ont tous contribué à ramener le taux de fécondité très en dessous du seuil de remplacement des générations (qui est de 2,1 enfants par femme). La situation la plus défavorable est celle des pays d'Europe du Sud, où le taux de remplacement tourne autour de 1,3 enfant par femme, alors que le niveau moyen des pays de l'UE est de 1,5. Sur cette base, il est possible de prévoir, pour la période 2005-2050, une baisse du nombre des enfants de 0 à 14 ans de 19,4 %, parallèlement à une évolution encore plus négative pour les personnes âgées de 14 à 24 ans (-25 %) et pour les jeunes adultes de 25 à 39 ans (-25,8 %). Par conséquent, la

population totale de l'UE ne devrait enregistrer qu'une faible croissance jusqu'à 2025, avant de commencer à décroître. La population active (de 15 à 64 ans) diminuera de quelque 20 millions d'unités entre 2005 et 2030, ce qui devrait entraîner une baisse de la croissance potentielle du PIB dans les pays de l'UE de 2-2,25 % à un chiffre estimé de 1,25 % en 2040. Le Livre vert relève des tendances similaires dans les nouveaux États membres (1).

Selon le Livre vert, l'effet combiné de ces dynamiques devrait donner lieu à un défi gigantesque pour le modèle social européen tel que nous le connaissons aujourd'hui. L'Union n'a plus de « moteur démographique » et « *on n'a jamais vu dans l'histoire une croissance sans berceaux* » (CCE, 2005 : 5).

1.2 La solution : une nouvelle solidarité entre les générations

Selon la Commission, pour faire face à cette source de problèmes, l'Union européenne doit « (...) *inventer des voies nouvelles pour mettre en valeur le potentiel de croissance que représentent les jeunes générations et les citoyens plus âgés* » (CCE, 2005 : 6). Dans ses notes liminaires, le document se focalise sur la Stratégie de Lisbonne pour relever ces défis. Des réformes devraient être introduites pour augmenter le nombre de personnes exerçant un emploi (en particulier les femmes, les jeunes et les personnes plus âgées), pour améliorer l'innovation et la productivité, et pour moderniser les programmes de protection sociale. En outre, la famille, en tant qu'institution jouant un rôle décisif pour promouvoir la solidarité entre les générations, a un rôle important à jouer pour relever le taux de fécondité et favoriser la conciliation entre la vie et le travail.

De nouvelles politiques de relèvement du taux de fécondité constituent la première mesure envisagée par le Livre vert. Alors que ce taux est particulièrement faible en Europe, et insuffisant pour assurer le remplacement des générations, des enquêtes ont montré que les Européens souhaiteraient avoir davantage d'enfants qu'ils n'en ont réellement. De nouvelles mesures incitatives devraient donc favoriser la hausse du taux de natalité par le biais d'un accès plus rapide à l'emploi,

¹ La dernière communication de la Commission sur la situation sociale dans l'Union européenne (CCE, 2005b) fournit des informations sur les tendances démographiques dans les nouveaux États membres.

d'une plus grande stabilité d'emploi, d'une baisse des coûts du logement et d'un relèvement des prestations en faveur des familles (par exemple, congé parental, accueil des enfants, etc.) (2).

L'immigration provenant de l'extérieur de l'UE pourrait également contribuer à atténuer l'impact des évolutions démographiques négatives avec pour objectifs essentiels le renforcement de la population en général et de l'offre de main-d'œuvre en particulier. Lors du Conseil européen de Thessalonique de 2003, l'UE avait proposé une politique commune de l'intégration pour les immigrants afin de relever les défis économiques grâce à une gestion efficace et transparente des mécanismes d'admission pour les ressortissants des États tiers et la définition de la décision d'inclusion des migrants dans les sociétés d'accueil.

La troisième stratégie privilégiée par la Commission est celle d'une « meilleure intégration des jeunes ». Bien qu'une amélioration du niveau d'éducation et de formation doive se traduire par des gains de productivité, la jeunesse représente une ressource sous-estimée en Europe. Certains indicateurs montrent les limites actuelles : en 2004, le taux de chômage des moins de 25 ans était supérieur à 17 %, contre 7 % pour les personnes de 25 ans et plus. Le risque de pauvreté était de 19 % pour les personnes de 16 à 24 ans, contre 12 % pour les personnes de 25 à 64 ans et de 17 % pour les personnes de 65 ans et plus. Pour éradiquer ces formes d'exclusion, les systèmes d'éducation devraient relever le niveau de formation et d'éducation et réduire le nombre de jeunes qui quittent l'école trop tôt ou sans qualifications. Des efforts supplémentaires devraient être consentis dans le domaine de la formation en alternance et de la formation professionnelle pour répondre aux besoins en mutation des forces économiques. Les partenaires sociaux, les pouvoirs publics et les acteurs locaux doivent améliorer l'intégration de toutes ces mesures en faveur de l'intégration des jeunes.

La rapide transformation de la population active, avec un rôle croissant de l'expérience et des compétences des travailleurs plus âgés, devrait favoriser une nouvelle approche du « cycle de vie active ». Pour la

² La Commission souligne tout particulièrement ce point ; voir aussi Vignon (2005).

Commission, l'augmentation du taux d'emploi des personnes de plus de 55 ans constitue donc un objectif essentiel. Il peut être atteint par un certain nombre de stratégies : une organisation plus flexible du temps de travail, de nouveaux développements technologiques permettant d'améliorer la qualité des emplois et de l'environnement de travail. La définition de stratégies d'apprentissage tout au long de la vie et le relèvement de l'âge de la retraite sont également présentés comme des solutions possibles. C'est ce que la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail a appelé (2005) une nouvelle approche du « cycle de vie » en matière de politique sociale et de l'emploi.

Le nombre croissant de personnes âgées devrait représenter à la fois une opportunité et une charge. L'opportunité découle de l'amélioration de l'état de santé des personnes âgées (en particulier entre 65 et 79 ans), qui se traduit par une consommation accrue de biens et de services et une plus grande mobilité à travers l'Europe, et par de nouvelles opportunités de prestation de services aux générations plus jeunes (enfants et petits-enfants). La réforme des régimes de retraite devrait définir des « passerelles » plus favorables et plus flexibles entre le travail et la retraite. Dans cette perspective, le taux d'emploi des personnes de 65 à 74 ans (qui était en 2003 de 5,6 % dans l'UE contre 18,5 % aux États-Unis) devrait s'accroître grâce à de nouvelles opportunités de combiner un travail à temps partiel et des revenus de retraite. Toutefois, la charge projetée du vieillissement concerne surtout l'augmentation du nombre croissant de personnes très âgées (80 ans et plus), qui passera de 18,8 millions à quelque 35 millions en 2030. Cette partie de la population européenne aura besoin de soins appropriés, en particulier de soins intensifs. Les familles ne sont pas capables d'assurer seules de tels services et elles auront besoin du soutien de réseaux de solidarité au sein des communautés locales.

Après avoir indiqué les mesures essentielles à mettre en œuvre, la Commission examine les principaux instruments que l'UE peut activer : de nouvelles dispositions légales, mais aussi des instruments financiers comme les fonds structurels. Le dialogue social, le dialogue avec la société civile et la Méthode ouverte de coordination (MOC) devraient aussi jouer un rôle stratégique.

Actuellement, les lignes directrices de politique économique et le Pacte de stabilité et de croissance examinent déjà l'impact du vieillissement sur les finances publiques. La Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) et la politique de l'éducation et de la formation professionnelle sont déjà mobilisées pour combattre le décrochage scolaire et pour relever le niveau de la formation initiale des jeunes, promouvoir un vieillissement actif et améliorer la qualité des emplois. La MOC sur la protection sociale et l'inclusion sociale a fixé les objectifs essentiels de la réforme des systèmes de pension et des politiques visant à éradiquer la pauvreté des familles et la pauvreté infantile. L'intégration de la dimension du genre a ensuite incité différentes initiatives politiques à respecter l'égalité entre hommes et femmes : le dialogue social, par exemple, a conclu des accords sur le congé parental et le travail à temps partiel qui doivent être transposés via des directives. Dans une perspective plus large, depuis 2000, un cadre législatif a couvert toutes les formes de discrimination en matière d'emploi. Enfin, le Fonds social a soutenu la SEE et le Fonds de développement régional a promu le développement de l'accueil des enfants et d'une meilleure « gestion de l'âge » dans les entreprises. En outre, le programme-cadre de recherche aide des projets liés au vieillissement comme la recherche clinique et les études démographiques.

2. Contributions au débat : la position des partenaires sociaux européens

Le Livre vert a offert l'opportunité d'une large consultation des acteurs clés concernés par l'impact du vieillissement de la population. Il a proposé, en fait, 35 questions ouvertes sur tous les problèmes que l'on vient de présenter brièvement. La Commission a ensuite organisé en juillet une conférence (sous le même titre que le Livre vert). Dans les pages qui suivent, nous faisons référence à certaines des réponses clés des partenaires sociaux européens et de la société civile (Tableau 2). Elles ont contribué à enrichir l'analyse des changements démographiques au travers d'arguments fort variés et parfois opposés à ceux de la Commission.

Tableau 2 : les contributions des partenaires sociaux européens et de la société civile sur les évolutions démographiques

	CES	FERPA	UNICE	AGE
Référence essentielle	Stratégie de Lisbonne	Rapports de l'UE, de l'ONU et de la CENUE	Rapports Kok	Documents de l'UE et de l'ONU
Problèmes	Cycle démographique plutôt que crise (pas d'exagération inutile)	Défis et opportunités liés aux tendances démographiques	Vieillesse démographique : un des plus grands défis pour l'Europe ; Dépenses élevées en matière de pensions et de soins de santé	Défis et opportunités liés aux tendances démographiques
Solutions	<ul style="list-style-type: none"> - Plus d'emplois et de meilleure qualité - Réformes du financement de l'État providence - De meilleurs emplois pour les femmes - Des initiatives pour les jeunes - Immigration (solution partielle) 	<ul style="list-style-type: none"> - Une meilleure intégration sociale des jeunes et des travailleurs âgés - Plein-emploi - Plus d'investissement dans la politique sociale - Apprentissage tout au long de la vie - Rôle actif des personnes âgées dans un contexte d'équilibre vie-travail - Soutien aux familles - Immigration (une ressource mais pas une solution) 	<ul style="list-style-type: none"> - Des finances publiques saines - Une éducation et une formation plus efficaces - Un contexte plus favorable aux entrepreneurs - Moderniser la protection sociale et les marchés du travail - Augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés - Immigration (solution partielle) 	<ul style="list-style-type: none"> - Une meilleure intégration des jeunes - Apprentissage tout au long de la vie - De meilleurs emplois - Développer des services pour les personnes âgées - Solidarité avec les personnes très âgées
Rôle et instruments de l'UE	<p>Rôle clé de l'UE : Stratégie de Lisbonne</p> <p>Fonds structurels</p> <p>Dialogue social</p>	<p>Rôle clé de l'UE : MOC</p> <p>Fonds structurels</p> <p>Dialogue social et dialogue avec la société civile</p>	<p>Rôle de l'UE : un catalyseur</p> <p>Rôle clé de l'État</p> <p>Rôle clé du dialogue social</p>	<p>Rôle clé de l'UE : MOC</p> <p>Fonds structurels</p> <p>Initiative pour les jeunes</p> <p>Dialogue avec la société civile</p>

2.1 La réponse de la CES : un cycle démographique plutôt qu'une crise démographique

Le comité exécutif de la CES a adopté en juin une contribution au débat. Les premières remarques ont concerné le risque d'exagération du défi démographique. Plus qu'une crise, la contribution y voit un cycle prévisible présentant des risques mais aussi des opportunités. De plus, les projections de la Commission ne sont pas des données réelles et ne peuvent donc être utilisées pour justifier des solutions politiques globales (CES, 2005). Si le Livre vert traite de certains des facteurs et des conséquences clés des tendances démographiques (comme les politiques de protection sociale, la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, etc.), d'autres aspects sont sous-analysés.

Pour la CES, une première préoccupation posée par le changement démographique est liée à la nécessité de nouvelles politiques du marché du travail. Des mesures comme la possibilité de combiner travail et retraite, une organisation plus innovatrice du travail, la réduction des obstacles à la mobilité régionale et l'amélioration des conditions de travail peuvent être adoptées par une intervention législative, l'activation de ressources des fonds structurels mais aussi et surtout le dialogue social (Tableau 2).

Un deuxième problème concerne l'impact du vieillissement sur les systèmes de protection sociale. À cet égard, l'approche proposée par la CES contraste avec celle de beaucoup d'autres acteurs influents. Les tensions financières sur les pensions et les autres politiques sociales sont définies comme la conséquence de mesures récentes introduites dans de nombreux pays pour réduire les cotisations sociales plutôt que comme une conséquence des tendances démographiques. En outre, la faiblesse du taux d'emploi tant chez les jeunes que chez les travailleurs âgés contribue à réduire les ressources de la protection sociale. La principale stratégie consiste donc à réviser les méthodes de financement des programmes de sécurité sociale en mettant davantage l'accent sur les bénéfices des entreprises plutôt que sur le travail, afin de préserver les objectifs sociaux essentiels des systèmes de protection sociale, qui sont d'améliorer la cohésion sociale et la solidarité.

Un autre outil politique est celui de l'immigration. Les décideurs politiques au niveau national et au niveau européen devraient interagir avec les partenaires sociaux pour développer des politiques plus proactives d'entrée, de résidence et de protection des travailleurs migrants, pour traiter des problèmes que les flux migratoires peuvent susciter. Les inégalités entre les sexes sont un autre problème central à traiter face à des évolutions démographiques négatives. Les femmes, en effet, sont un réservoir de main-d'œuvre sous-utilisé, une source essentielle de soins formels et informels aux enfants et aux personnes âgées, et dans le même temps sont censées donner naissance à davantage d'enfants et prendre leur part dans le vieillissement démographique. La solution proposée par les syndicats européens consiste à développer l'emploi féminin en parallèle avec des services et des infrastructures de haute qualité facilitant la coordination entre la vie professionnelle et la vie familiale. Les pays scandinaves prouvent que ces facteurs sont liés à des taux de fécondité élevés. Un nouveau partage des responsabilités entre les partenaires au sein des institutions familiales doit être facilité par des dispositions sur le congé parental et l'accueil, par la possibilité d'organisations du travail flexibles négociées et par des formes plus universelles d'accès aux infrastructures d'accueil et de soins.

La CES identifie certaines priorités pour établir un contrat intergénérationnel équitable. Les questions de la sécurité, de la stabilité et de la qualité des emplois sont parmi les plus urgentes. Comme le dit la contribution, pour les deux tiers des jeunes Européens, l'emploi signifie un travail de courte durée, à temps partiel, saisonnier ou non déclaré, ce qui a d'importantes conséquences dans leur vie quotidienne en termes de dépendance financière par rapport à l'État et/ou à leurs parents, de report du choix de vivre avec un partenaire et de fonder une famille, etc. Encourager les jeunes à devenir indépendants signifie prendre des mesures pour prévenir le décrochage scolaire, améliorer les chances d'accéder à de meilleurs emplois et à la protection sociale. Les personnes âgées représentent alors une source d'opportunité pour développer de nouveaux emplois et des emplois de meilleure qualité liés à la prestation de services d'accueil et de soins, vu l'impossibilité pour les familles de fournir tous les soins requis.

Au niveau de l'UE, la Stratégie de Lisbonne (qui met l'accent sur la croissance, l'emploi, la cohésion sociale et le développement durable)

doit être considérée comme l'agenda clé en fonction duquel traiter toutes les dimensions du nouveau cycle démographique. Cette stratégie peut être mise en œuvre via divers instruments. Une référence spécifique est faite aux fonds structurels, au réseau EURES (programme européen de mobilité de l'emploi), qui doit être optimisé, à la Stratégie européenne pour l'emploi et au dialogue social.

2.2 La réponse de la FERPA : « une société pour tous les âges »

La Fédération européenne des retraités et personnes âgées (FERPA) est l'un des acteurs clés particulièrement intéressés par les évolutions démographiques et qui ont pris part aux récents débats ⁽³⁾. La communication adoptée en juillet revendiquait une « société pour tous » dans un contexte démographique en mutation, et s'élevait contre toute forme d'exclusion frappant tant les travailleurs que les retraités.

La première critique à l'encontre du Livre vert, qui est aussi la plus générale, porte sur le fait qu'il met trop peu l'accent sur les opportunités du vieillissement démographique et évoque surtout ses dangers. Une perspective multidimensionnelle est proposée plutôt qu'une interprétation unidimensionnelle de la démographie comprise comme un problème de faible taux de fécondité et d'augmentation de la part des personnes âgées dans la population (cf. Tableau 2 ci-dessus). La progression de l'espérance de vie représente un changement majeur qui offre la possibilité de mieux intégrer les personnes âgées dans les activités économiques et sociales. À cet égard, la FERPA a souligné la contribution majeure apportée par la seconde assemblée mondiale sur le vieillissement qui avait eu lieu en avril 2002 et par la conférence tenue à Berlin cette même année par la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEUNE). Comme le précise le document de la FERPA : « *Les personnes retraitées et âgées constituent une ressource pour la société, pas un poids à soutenir et à culpabiliser* » (FERPA, 2005 : 3).

³ La FERPA est membre de la Confédération européenne des syndicats (CES). Elle a été fondée en 1993 et compte 10 millions d'affiliés. Elle coordonne son action politique avec celle de la CES, en particulier en matière de sécurité sociale et de protection sociale, et elle accorde une attention privilégiée aux pensions, aux soins de santé et à la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté.

La FERPA a défini certains objectifs essentiels : créer une société pour tous les âges, renforcer les solidarités intergénérationnelles, promouvoir un niveau élevé de qualité de la vie et de santé, et le plein-emploi. Ces objectifs sont définis comme transversaux, dans la mesure où ils doivent être mis en œuvre par des mesures cohérentes concernant les systèmes de protection sociale, mais aussi l'emploi, l'organisation du travail, la santé et la sécurité au travail, l'apprentissage tout au long de la vie, etc.

Pour parvenir à une répartition plus équitable des responsabilités familiales et ménagères, un certain nombre d'acteurs doivent travailler de concert. La famille est reconnue comme un prestataire essentiel d'accueil et de soins aux personnes âgées et aux enfants, mais elle a besoin du soutien d'un système de services plus étendu. Assurer la continuité des soins et du soutien est un devoir social. Dans ce contexte, *« la repositionnement d'un rôle traditionnel de la famille et des femmes serait une erreur majeure parce que cette famille n'existe plus et que les femmes veulent jouer un nouveau rôle dans la société »* (FERPA, 2005 : 5). En revanche, un dialogue constructif entre institutions, prestataires de services sociaux, associations de patients et associations familiales au niveau local, régional et national sera déterminant pour assurer l'efficacité de la politique de soins et de services. Les pouvoirs publics sont invités à soutenir les familles désireuses de prodiguer des soins à leurs membres. Il faut envisager un soutien financier aux soigneurs familiaux, une extension des droits de pension pour les activités de soins et une formation spécifique devraient être prévues. Dans ce document, l'établissement d'un système complet de services sociaux est défini comme un investissement (plus que comme un coût) capable d'assurer le respect des droits sociaux des personnes dépendantes et d'offrir en même temps de nouveaux emplois de qualité pour les générations plus jeunes.

La Fédération européenne des retraités et personnes âgées propose ensuite un rôle plus proactif pour les personnes âgées dans la planification de l'assistance sociale et des soins. La population âgée devrait être considérée comme une ressource. Les personnes âgées ont un rôle clé à jouer comme acheteurs de biens et de services. Par conséquent, le revenu des retraités devrait être préservé, en particulier par le biais d'incitants fiscaux aux innovations technologiques (comme la télémédecine) pour améliorer la qualité de vie de ces personnes. Elles

sont particulièrement actives dans les activités de bénévolat, au sein de la famille (en particulier en faveur des enfants) et dans le contexte social plus large (dans des associations sans but lucratif). Dans le souci de préserver l'accès universel à la protection sociale, les systèmes publics de retraite et de soins de santé doivent être améliorés, avec une attention particulière à la lutte contre la pauvreté et au développement de la prévention des maladies et des soins palliatifs. Les pouvoirs publics à tous les niveaux doivent renforcer les opportunités de participation des personnes âgées à la vie sociale : activités bénévoles de prise en charge mais aussi des formules d'éducation non officielle et de formation tout au long de la vie, sont des exemples d'une activation sociale (et pas seulement économique) plus large. L'école pourrait promouvoir des activités conjointes de formation où des professeurs retraités pourraient se faire les tuteurs de jeunes étudiants. Le dialogue social et les nouvelles formes de dialogue avec la société civile devraient être mis en œuvre pour augmenter la participation des personnes âgées d'au moins 55 ans à la population active, investir dans les ressources humaines et introduire des formules souples permettant de combiner un travail à temps partiel et une pension partielle.

À propos du rôle présent et futur de l'UE, la FERPA se concentre sur quelques lignes d'action essentielles. La première recommande des incitants fiscaux et spécialement un taux réduit de TVA (un domaine de compétence de l'UE) pour aider les familles à fournir des soins et favoriser la solidarité entre les générations. Les fonds structurels devraient aussi soutenir l'apprentissage tout au long de la vie et l'utilisation de nouvelles technologies pour combattre les formes traditionnelles et nouvelles de l'exclusion sociale. L'UE devrait également favoriser un large échange des bonnes pratiques, en particulier grâce au plan d'action URBAN pour l'organisation des services sociaux au niveau local. La Commission est invitée à établir des formes spécifiques de dialogue avec la société civile et de dialogue social : il s'agit d'un atout essentiel pour le développement économique et social de l'Europe. La méthode ouverte de coordination devrait améliorer l'apprentissage sur la base de normes minimales de qualité, spécialement en matière de soins de santé et de soins de longue durée.

2.3 La réponse de l'UNICE : tenir compte des besoins des entreprises

Alors que la FERPA a basé ses commentaires sur les positions des Nations unies sur les changements démographiques, l'UNICE fait explicitement référence au rapport du Groupe de haut niveau sur l'examen à mi-parcours de la Stratégie de Lisbonne (ou groupe Kok) (UNICE, 2005).

La réponse des employeurs européens consiste tout d'abord en une évaluation critique du Livre vert sous deux aspects principaux. L'UNICE a exprimé ses plus vives préoccupations devant le fait que la Commission a envisagé ce défi du seul point de vue des individus et n'a donc pas pris suffisamment en compte les besoins des entreprises. Cette approche a conduit à l'absence d'identification correcte des responsabilités de tous les acteurs concernés : non seulement les employeurs, mais aussi les pouvoirs publics, les individus et les partenaires sociaux en général. Par ailleurs, l'UNICE considère que le Livre vert est marqué par un *a priori* en faveur des politiques visant l'équilibre entre les vies professionnelle et familiale au détriment d'autres dimensions du problème, en particulier la viabilité à long terme des systèmes de retraite et des soins de santé et les réformes du marché du travail (Tableau 2).

En termes de défi à relever, l'UNICE évoque d'abord les pressions croissantes sur les finances publiques qui, en l'absence de réformes, conduiront à une hausse de la pression fiscale et des coûts du travail. Cet élément est à son tour lié au niveau alarmant du taux de dépendance, qui affecte certains pays plus que d'autres (l'Italie, par exemple, présente le niveau le plus élevé pour les prochaines décennies). Par conséquent, l'UE continuera de souffrir d'une baisse de la participation au marché du travail. Une deuxième source de préoccupation est liée à la baisse des taux de productivité, qui souvent ne se reflète pas dans la formation du salaire. Cet élément est présenté comme une des raisons du manque de compétitivité de l'Europe. Enfin, l'UNICE souligne l'aggravation des pénuries de compétences en raison du vieillissement de la main-d'œuvre et de l'absence de formules efficaces d'apprentissage et de formation tout au long de la vie.

La réponse efficace à ces défis passe par un certain nombre de mesures qui se rattachent à deux axes essentiels : la nécessité d'une approche intergénérationnelle du vieillissement et la révision de la perspective du cycle de la vie active. Le premier axe comprend des réformes des finances publiques dans le but d'éliminer progressivement les déficits publics pour éviter de faire porter la charge sur les générations suivantes, une efficacité accrue des systèmes d'éducation et de formation comme des marchés du travail (pour améliorer le taux d'emploi des travailleurs âgés) et la création d'un contexte plus favorable pour les jeunes entrepreneurs et les entrepreneurs plus âgés. Une mention expresse est faite à l'innovation en matière de protection sociale, avec un double objectif : réduire l'impact sur les finances publiques et éliminer les pièges au chômage et à la pauvreté.

La révision d'aspects essentiels du cycle de la vie active est abordée au travers de trois questions clés. L'apprentissage tout au long de la vie est défini comme une nécessité pour les individus qui doivent améliorer leurs compétences pour s'adapter aux évolutions sur le marché du travail. Rendre l'apprentissage plus attirant et plus flexible devrait être une priorité pour chaque État membre. Le second aspect porte sur la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle. L'UNICE critique le fait que le Livre vert privilégie le congé parental comme la solution essentielle à cet égard. Des mesures visant à développer la disponibilité de gardes d'enfants et d'écoles ouvertes toute la journée ont pourtant été identifiées comme des outils plus prometteurs pour favoriser de nouveaux équilibres sans affecter négativement la politique sociale et les coûts du travail.

À propos du rôle de l'Union européenne, les positions de l'UNICE semblent plus prudentes que celles des autres partenaires sociaux. L'UE devrait agir comme un « *catalyseur des actions dans le cadre de la stratégie européenne pour la croissance et l'emploi* » (UNICE, 2005 : 1) et promouvoir un véritable débat sur le sujet, sur la base d'échanges d'expériences conçues dans différents pays. Toutefois, les ingrédients du *policy mix* destiné à relever ce défi ne peuvent être déterminés que par les États membres (Tableau 2). L'accent est donc mis avant tout sur la Stratégie de Lisbonne pour améliorer les synergies entre les politiques et processus existants. Les nouvelles lignes directrices

intégrées pour la croissance et l'emploi, conjuguées à la méthode ouverte de coordination sur la protection sociale et sur l'éducation et la formation sont explicitement considérées comme des instruments importants pour le contrôle et l'évaluation des progrès accomplis dans la mise en œuvre à l'échelle nationale et comme source d'inspiration pour des solutions efficaces. Une référence explicite est faite au rôle du dialogue social européen pour traiter de la question, comme l'a illustré le cadre d'actions sur l'égalité entre les sexes adopté en mars 2005 (UNICE, 2005 : 6). Les formules plus flexibles d'organisation du travail doivent être acceptables à la fois pour les travailleurs et pour les entreprises.

3. Propositions de la société civile : la réponse d'AGE

La Plate-forme européenne des personnes âgées, AGE, est l'une des ONG sociales les plus actives dans le domaine de la politique sociale et en particulier des conditions des personnes âgées. En 2005, l'organisation a contribué au débat en consultant ses membres nationaux et en organisant un séminaire au Parlement européen, avec la participation de l'Intergroupe Vieillessement et d'autres ONG concernées, comme le Forum européen de la Jeunesse et le Lobby européen des femmes. Tous ces travaux ont permis d'élaborer sa réponse au Livre vert.

AGE a d'abord présenté certaines remarques critiques liminaires au sujet de l'approche choisie par la Commission. Tout d'abord, la réponse aux défis démographiques doit être réaliste sans céder à l'alarmisme sous-entendu. Tout comme le fait le document de la FERPA, AGE définit le vieillissement comme « *l'un des plus grands accomplissements de l'évolution sociale et économique récente de l'Europe* » (AGE, 2005 : 1). Une approche plus large des évolutions démographiques est nécessaire, qui tienne compte à la fois de ses effets quantitatifs (hausse des dépenses de protection sociale, etc.) et qualitatifs (la transformation d'institutions sociales, etc.), et qui se conjugue à une analyse plus subtile de l'évolution et de la diversité de la population âgée, en faisant par exemple une distinction claire entre les personnes âgées (entre 65 et 79 ans) et les personnes très âgées (80 ans et plus).

Pour AGE, l'allongement de l'espérance de vie n'est pas en soi un problème, mais la conséquence de l'amélioration des conditions de vie et de travail et des progrès de la médecine. Les projections démographiques avancées par la Commission ne tiennent pas compte de l'impact prévisible du stress et de la pollution de l'environnement, et des risques liés aux modes de vie des jeunes d'aujourd'hui (obésité, cancer, abus de drogues, d'alcool et de tabac). Cela signifie que les projections varient en fonction des hypothèses sur lesquelles elles sont basées.

Une autre remarque critique concerne la réponse la plus efficace au vieillissement de la population. À ce sujet, la Plate-forme européenne des personnes âgées souligne l'importance de deux concepts : le choix et la confiance. D'une part, les citoyens doivent pouvoir réellement choisir comment concilier travail et vie familiale grâce à des politiques de l'emploi et à des politiques sociales adéquates. D'autre part, cela n'est possible qu'en instaurant une confiance largement répandue dans les programmes de sécurité sociale pour garantir leur sécurité durant leur vieillesse. Une référence explicite est faite à certaines mesures : renforcement des dispositifs d'accueil des enfants et de soins des personnes âgées, compensation financière pour les responsabilités de prise en charge (par exemple, reconnaissance de la prise en charge et droits à la pension pour les aidants informels), soutien et formation pour les aidants informels, développement de structures de soins pour les personnes âgées afin de promouvoir l'emploi dans ce domaine, etc.

Le document met aussi tout particulièrement l'accent sur la nature problématique de l'immigration. Les migrants ne peuvent pas être considérés comme de simples composants économiques. Au contraire, la dimension sociale du phénomène et les besoins des individus et de leurs familles doivent être pris en considération par les décideurs politiques pour éviter le danger de créer des « citoyens de seconde zone ». Dans cette perspective, une politique commune de l'immigration doit offrir le même niveau de protection à la population immigrée et aux ressortissants de l'UE et régler deux questions essentielles : l'exploitation de la main-d'œuvre immigrée (en termes de niveaux de rémunération, de statut ou de conditions de travail) et le

risque d'une fuite des cerveaux et de pertes économiques dans les pays d'origine (Tableau 2).

Différentes stratégies sont donc identifiées pour établir une solidarité entre les générations. La première ligne d'action porte sur l'intégration sociale et économique des jeunes. Le meilleur moyen d'éviter la pauvreté durant la vieillesse est d'exercer un travail bien rémunéré pendant la vie active, dans de bonnes conditions de travail. La seconde ligne d'action entend rendre la formation accessible à ceux qui en ont le plus besoin (jeunes, femmes, travailleurs âgés), parallèlement avec des dispositifs plus souples d'organisation du travail susceptibles de répondre aux souhaits des travailleurs (par exemple, tutorat, retraite progressive, etc.). AGE propose de relever l'âge moyen du départ à la retraite en recourant à des incitants et non à un seuil obligatoire. Un nombre significatif de personnes âgées (surtout chez les femmes) est confronté à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Ce problème risque de s'aggraver dans l'avenir en raison de carrières plus fragmentées et de réformes récentes qui modifient le mode de calcul des allocations vieillesse et qui se basent de plus en plus sur une moyenne pour l'ensemble de la carrière et non sur les « meilleures années ».

Au sujet du rôle des institutions européennes, la réponse d'AGE a souligné la nécessité de débattre des changements démographiques et de la solidarité entre les générations au niveau de l'UE parce que tous ces problèmes ont un impact énorme sur des politiques qui sont de la compétence de l'Union. AGE demande davantage de coordination entre les politiques économiques, de l'emploi et de la protection sociale ainsi que des migrations, des transports, du logement, de la recherche et de l'éducation. Les initiatives de type EQUAL pourraient contribuer à des approches innovantes visant à prolonger la vie active et axées à la fois sur les jeunes et sur les travailleurs âgés. Rendre le travail rémunérateur n'est pas jugé suffisant pour faire face aux mutations du marché du travail. L'UE doit créer davantage d'emplois de qualité.

AGE recommande enfin à la Commission la publication d'un rapport annuel sur la réponse de l'UE aux changements démographiques, qui résumerait les mesures prises par les États membres et les institutions européennes. Ce rapport devrait être débattu lors d'une table ronde annuelle sur le changement démographique à laquelle participeraient les

parties prenantes, dont les décideurs politiques nationaux et le Parlement européen, tout cela dans le but d'aider à préparer l'agenda post-Lisbonne.

4. La nature du défi démographique : quelques remarques critiques

La comparaison entre le Livre vert et certaines des contributions au débat européen sur les changements démographiques montre des perceptions variées des évolutions actuelles et futures. Par conséquent, il paraît essentiel de fournir une définition plus précise du défi et des stratégies pour y faire face. Le vieillissement futur de la population constitue-t-il une « crise démographique » ou un « cycle démographique » moins alarmant ? Et quel sera l'impact sur les États providence européens ? Certaines contributions scientifiques récentes nous aident à proposer une analyse plus approfondie (voir Castles, 2004 ; Jepsen, 2005 ; Morley *et al.*, 2005).

Tout d'abord, comme l'indiquent certaines parties concernées participant au débat, les projections à long terme sont très instables et discutables. Il est presque impossible de prévoir précisément à quoi ressemblera la société dans 30 ou 40 ans. Ces projections sont habituellement basées sur un nombre important d'hypothèses sur la productivité, le progrès technologique mais aussi l'emploi, le taux de fécondité, etc. (Jepsen, 2005). S'il est manifeste que l'Union européenne entre dans un nouveau régime démographique, il reste à déterminer à quel point le phénomène est alarmant.

Un second problème concerne l'utilisation abusive du ratio de dépendance pour exprimer la menace démographique sur les institutions socioéconomiques. Comme le montrent la communication de la CES et De Swert (2005 : 25-27), le vieillissement (dans la mesure où il concerne la génération du baby-boom) est un phénomène transitoire mais non un choc durable. Une fois passée la vague du baby-boom, notre population sera plus équilibrée. En outre, et surtout, le taux de dépendance liée à l'âge, qui est une simple mesure du vieillissement, ne fait pas référence à la proportion de la population qui est productive. Il ignore le nombre de personnes en âge de travailler qui ne travaillent pas. La prise en compte de la population véritablement active peut offrir un indicateur plus utile

qui reflète plus complètement la capacité d'une population donnée en termes de productivité. C'est le taux de dépendance économique : le nombre de ceux qui ne travaillent pas par rapport au nombre de ceux qui travaillent (quel que soit l'âge). Selon des récents calculs de la DG Affaires économiques et monétaires (Écofin), le ratio de dépendance des personnes âgées devrait se dégrader durant les périodes 2003-2025 et 2025-2050 (Tableau 3).

Tableau 3 : Taux de dépendance dans l'UE-15 et l'UE-10

	Taux de dépendance économique			Taux de dépendance des personnes âgées		
	2003	2025	2050	2003	2025	2050
EU-15	132	126	145	25.23	35.9	51.6
EU-10	159	124	158	19.4	32.7	50.4
EU-25	136	125	147	24.2	35.4	51.4

Source : Carone, 2005.

Le taux de dépendance économique s'améliorera entre 2003 et 2025 puis baissera (rapidement) au cours des décennies suivantes (Carone, 2005). Les deux projections sont donc contradictoires, la première (basée sur le ratio de personnes âgées) étant bien plus alarmante. En outre, si toute l'Europe connaît des changements radicaux dans la composition par âge de sa population, des différences importantes n'en apparaissent pas moins. La comparaison entre anciens et nouveaux États membres ajoute encore à la complexité de l'analyse (Carone, 2005 : 2-3). Les nouveaux États membres (UE-10) n'ont pas connu le baby-boom de l'Europe occidentale après 1945. Les taux de fécondité et de mortalité ont également connu des évolutions différentes. Ce n'est que dans les années 1980 que le taux de fécondité a commencé à baisser dans les nouveaux États membres, cependant que l'espérance de vie est plus faible qu'en Europe occidentale et a baissé au cours des quinze dernières années de transition économique (Jepsen, 2005). Par conséquent, des données récentes montrent des différences entre les diverses parties de l'UE. En 2003, l'espérance de vie à la naissance, par exemple, était de 76 ans dans l'UE-15 et de 70,5 ans dans l'UE-10. Les taux de fécondité étaient de 1,52 dans l'UE-15 et de 1,29 dans l'UE-10,

et le ratio de dépendance des personnes âgées de 25,2 dans l'UE-15 et de 19,4 dans l'UE-10 (Eurostat, 2005 ; Carone, 2005).

Au niveau national, la variation de chacun des indicateurs est encore plus importante. En 2003, la proportion de la population de 65 ans et plus dans la population totale varie de 11,1 % en Irlande à 19 % en Italie. L'espérance de vie à la naissance varie également : de 77,9 ans en Suède à 65,7 ans en Lettonie. En termes de fécondité, les chiffres pour 2003 vont de 1,98 en Irlande à 1,18 en République tchèque. Par conséquent, même si les tendances plus larges sont similaires, les variations présentes et futures persistent (Tableau 3).

Une autre différence porte sur les dépenses en prestations sociales (et implicitement sur les conditions sociales) dans les différentes parties de l'UE. En 2003, les dépenses publiques moyennes pour la protection sociale dans l'UE-15 représentaient environ 28 % du PIB contre 18 % dans l'UE-10 (Eurostat, 2005). Ces variations considérables nous permettent d'introduire une autre dimension de la question démographique. Les programmes de protection sociale ne sont pas les mêmes dans toute l'Europe. Leur générosité, le niveau de la protection, mais aussi leurs méthodes de financement, leurs instruments institutionnels et d'autres caractéristiques varient d'un pays à l'autre, de même que leur interaction avec les politiques de l'emploi et du marché du travail. L'impact des nouvelles tendances démographiques sera donc variable selon le modèle. Pour les pays qui offrent une protection plus faible, le vieillissement aura des conséquences sur la viabilité financière des programmes de sécurité sociale (comme les pensions et les soins de santé) mais aussi sur l'adéquation et l'efficacité des régimes de protection sociale, des allocations et des services.

5. Quel impact sur les États providence d'Europe occidentale ? Quelques leçons du passé

Des organisations internationales comme la Banque mondiale (1994) et l'OCDE (1996) ont largement contribué à présenter le vieillissement comme un défi majeur pour la croissance économique et la viabilité financière des programmes de protection sociale en particulier. Si un large consensus s'est dégagé sur la nécessité de relever ce défi, et donc de réformer les institutions économiques, sociales et de l'emploi, il

semble intéressant de présenter ici un point de vue quelque peu moins alarmiste. Nous faisons référence à la récente contribution de Castles (2004) sur l'avenir de l'État providence et les raisons concrètes (et hypothétiques) de sa crise.

L'argument habituellement avancé par les organisations internationales est qu'une population « grisonnante » entraîne des pressions budgétaires accrues, avec un impact direct sur les dépenses de conservation du revenu. En particulier, les coûts liés aux retraites mais aussi aux dépenses de santé et aux services de prise en charge devraient croître rapidement.

Castles nous présente un autre scénario. Il a adopté une approche particulière : plutôt que d'utiliser des prévisions sur la base de modèles économiques et d'hypothèses, il a examiné les indications du passé pour évaluer quel avait été l'impact des évolutions démographiques sur les dépenses de sécurité sociale et les dépenses publiques au cours de trois décennies (1965-1995). Au cours de cette période, la part des personnes âgées (65 ans et plus) des pays de l'OCDE a augmenté de quelque 4,3 %. Même si la progression passée a été moindre que celle qui est attendue dans un futur proche, elle représente un bon cas pour évaluer l'impact financier concret du vieillissement.

On constate ainsi que parallèlement à cette hausse de la population âgée, la progression moyenne des dépenses publiques pour les pensions a été de quelque 1,9 % du PIB, soit 16 % de la variation du total des dépenses sociales. Si nous supposons que le ratio de la variation dans les dépenses de retraite par rapport au vieillissement de la population reste constant, au cours de la période 2000-2030, le niveau moyen des pensions dans les pays OCDE devrait monter jusqu'à 3,8 % du PIB. La moitié exactement de la variation des dépenses publiques entre 1965 et 1995 était due au vieillissement, le reste étant un effet à la fois de la couverture et de la générosité des programmes publics. Autrement dit, les décisions sur le type d'institutions, leurs mécanismes de financement et les conditions d'éligibilité sont tout aussi déterminants que le vieillissement. Ces éléments tendraient à prouver l'existence d'un lien étroit entre les évolutions démographiques et les dépenses de pension,

mais ils sont loin de démontrer que le vieillissement aura des effets très alarmants au cours des prochaines décennies (4).

En outre, des statistiques récentes sur l'évolution future des pensions publiques dans les pays de l'UE confirment la capacité des décideurs politiques nationaux à introduire des réformes et à limiter les futures dépenses. L'Italie offre un exemple paradigmatique de réformes efficaces. Comme l'a indiqué Schludi (2005), les calculs établis par l'OCDE à la fin des années 1980 prévoyaient pour ce pays une hausse des dépenses de pension allant jusqu'à 35 % du PIB en 2040. Mais les projections les plus récentes du CPE (2003) tablent sur un niveau de dépense culminant à 15,7 % du PIB en 2030 avant de décliner par la suite. Les réformes mises en œuvre en Italie au cours de la dernière décennie expliquent au moins en partie ce scénario moins préoccupant.

Comme l'a montré Castles (2004), en dehors des programmes vieillesse, d'autres dispositifs sociaux ont révélé cette absence de corrélation entre les variations démographiques et les dépenses de sécurité sociale (c'est le cas des soins de santé), ou une corrélation faiblement positive (dans le cas des services aux personnes âgées). Pour résumer, les données sur l'ensemble des dépenses sociales suggèrent que les effets du vieillissement ont été relativement modestes et, à l'inverse, que la marge de manœuvre et l'incidence des décisions politiques sont restées assez importantes.

Morely *et al.* (2005) ont récemment présenté des données qui corroborent ces conclusions générales. En matière de pensions, le relèvement du taux moyen d'emploi conformément aux objectifs de Lisbonne réduirait les dépenses publiques de quelque 30 % pour la période allant jusqu'à 2050. Dans le même temps, le report d'un an de l'âge effectif de la retraite entraînerait une baisse des dépenses publiques au titre des pensions de 20 % de plus d'ici à 2050.

⁴ Le même argument est avancé par De Swert (2005) dans sa récente contribution sur les messages politiques « truqués » à propos du vieillissement.

Conclusion

Le Livre vert de la Commission et les contributions résumées dans le présent chapitre font tous référence aux futures évolutions démographiques comme représentant un défi pour les institutions socioéconomiques européennes. L'effet cumulé de la faiblesse du taux de fécondité, de l'allongement de l'espérance de vie et de la sortie de la génération du baby-boom du marché du travail mettra sous pression les institutions existantes. Toutefois, l'ampleur et l'intensité de ce défi restent à déterminer. Alors que le Livre vert évoque une « crise démographique » et souligne la nécessité d'une large rénovation des règles régissant le marché du travail, les programmes de protection sociale, l'enseignement et la formation, et différents autres domaines d'action politique, les partenaires sociaux et les organisations de la société civile ont souligné d'autres dimensions de la question. Pour la CES et la FERPA, plutôt qu'à une crise démographique, nous avons affaire à un nouveau cycle démographique qui crée à la fois des tensions et des opportunités pour notre société. Pour ces deux organisations, le vieillissement démographique est le résultat du grand succès du modèle social européen, de ses institutions et de ses valeurs. Elles estiment donc que la nécessité prioritaire consiste à moderniser les institutions sociales, économiques et du travail plutôt qu'à réviser (et réduire) radicalement leurs ambitions. La Confédération européenne des syndicats et la Plateforme européenne des personnes âgées proposent les mêmes lignes d'action à mettre en œuvre à bref délai : des emplois plus nombreux et de meilleure qualité, un marché du travail plus inclusif (en particulier pour les jeunes, les femmes et les travailleurs âgés), un enseignement et une formation efficaces, et une société plus ouverte à tous. Le caractère multidimensionnel du défi requiert une approche globale basée sur l'interaction entre domaines d'action politique et niveaux de gouvernance.

S'agissant des programmes de protection sociale, tous ces acteurs mettent l'accent sur la nécessité parallèle de les rationaliser et de les améliorer. Les dépenses sociales doivent être considérées comme un investissement plutôt que comme un coût ou une charge sur la compétitivité économique. AGE, par exemple, propose de relever l'âge de la retraite mais aussi d'améliorer l'adéquation sociale des régimes publics de pension alors que la FERPA présente les personnes âgées

comme une ressource pour apporter soutien et prise en charge, et renforcer la cohésion sociale. La CES identifie clairement la stratégie pour faire face aux pressions financières futures sur les systèmes de retraite et de soins de santé : diversifier les ressources financières (avec une réorientation du travail vers les profits des entreprises) et augmenter les taux d'emploi des femmes et des jeunes.

Pour l'UNICE, en revanche, les changements démographiques sont une source essentielle de tensions sur les budgets publics et les régimes de protection sociale. Les pays européens doivent réformer leurs régimes des pensions et des soins de santé, et plus particulièrement décourager le départ précoce du marché du travail, favoriser des organisations du travail plus souples dans l'intérêt des travailleurs et des employeurs et renforcer la viabilité financière de la sécurité sociale.

Dans la littérature scientifique, de récents travaux contribuent également à enrichir le débat. S'agissant de l'évaluation du vieillissement, certaines contributions montrent qu'il n'existe pas de preuve irréfutable d'une crise financière massive des régimes de sécurité sociale. Tout d'abord, les tendances négatives concernant le ratio de dépendance des personnes âgées ne s'accompagneront pas de manière parallèle d'un impact négatif équivalent sur le ratio de dépendance économique. À moyen terme au moins (jusque 2025), le ratio entre population active et population non active, loin de baisser, devrait s'améliorer. Ensuite, les grandes tendances communes à l'ensemble de l'UE ne doivent pas cacher l'existence de différences considérables au niveau national et supranational, en particulier entre l'UE-15 et l'UE-10. Les défis actuels et futurs varient sous bien des aspects, tels le taux de fécondité, l'espérance de vie et surtout l'adéquation des politiques sociales. Dans certains pays, où les régimes de protection sociale sont moins bien développés, le risque porte davantage sur des problèmes énormes de cohésion sociale que sur la viabilité financière des budgets de la sécurité sociale.

En outre, si nous examinons l'évolution antérieure des dépenses de sécurité sociale (plutôt que de faire des prévisions), le processus de vieillissement démographique n'a pas eu un impact très important sur les dépenses sociales. Les données présentées pour la période 1965-1995 montrent que certaines des projections les plus alarmistes risquent

d'être excessives, et que l'on a quelques raisons de faire preuve de plus de scepticisme. La démographie a un impact direct sur les pensions, mais on ne constate pas d'effets aussi évidents pour les autres dépenses sociales (les soins de santé, par exemple). Les préoccupations exprimées doivent donc être resituées dans leur contexte. Dans certains États membres, des innovations récemment introduites (notamment à propos des pensions) pourraient contribuer à faire prendre conscience qu'il est possible de gérer le nouveau régime démographique et que les responsables politiques peuvent décider d'adopter des réformes efficaces.

Références

AGE (2005), Réponse d'AGE au Livre vert sur le changement démographique, la Plate-forme européenne des personnes âgées, Bruxelles, 30 septembre 2005 (http://www.age-platform.org/FR/IMG/AGE_Reponse_de_AGE_au_Livre_vert_sur_les_changements_demographiques.pdf).

Castles, F. (2004), « Population Ageing and the Public Purse », in Castles, F. (ed.), *The Future of the Welfare State : Crisis Myths and Crisis Realities*, Oxford University Press, Oxford

Carone, G. (2005), « Long-term Labour Force Projections for the 25 EU Member States : A Set of Data for Assessing the Economic Impact of Ageing », *European Economy, Economic paper*, No.235, DG Affaires économiques et monétaires, novembre 2005 (http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/economic_papers/2005/ecp235en.pdf).

CCE (2005a), Communication de la Commission Livre vert « Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations », COM (2005) 94 final, 16 mars 2005 (http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2005/mar/comm2005-94_fr.pdf).

CCE (2005b), La situation sociale dans l'Union européenne en 2004 – Vue d'ensemble, DG Emploi et Affaires sociales, Eurostat, Bruxelles (http://europa.eu.int/comm/employment_social/publications/2004/keap04001_fr.pdf).

CES (2005), « Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations. Contribution de la CES au débat lancé par le Livre vert », Résolution adoptée par le Comité exécutif de la CES, Bruxelles, 14-15 juin 2005 (<http://www.etuc.org/a/1430>).

CPE (2003), « The Impact of Ageing Populations on Public Finances : Overview of Analysis Carried Out at the EU level and proposals for a future work programme », EPC/ECOFIN/435/03, Report by the Economic Policy Committee working group on ageing population, Bruxelles, 22 octobre 2003 (http://europa.eu.int/comm/economy_finance/epc/documents/2003/pensionmaster_en.pdf).

Eurostat (2005), Indicateurs structurels, Population et conditions sociales, Tableaux (<http://epp.eurostat.cec.eu.int>).

FERPA (2005), Avis de la FERPA sur le Livre vert de la Commission « Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations », Fédération européenne des retraités et personnes âgées, Bruxelles, 19 juillet 2005 (<http://ferpa.etuc.org/a/143>).

Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (2005), Contribution to the European Commission's Green Paper on « Confronting Demographic Change : A New Solidarity between the generations », Dublin, septembre 2005 (<http://www.eurofound.eu.int/publications/files/EF0517EN.pdf>).

Jepsen, M. (2005), « Démographie, cohésion sociale et avenir de l'État providence », Document de travail pour l'Université d'été de la CES/ETUI-REHS des dirigeants syndicaux européens, Florence, 1-2 juillet 2005 (http://www.etui-rehs.org/media/files/summer_school/emographic_fr).

Morley, J., Wards, T. et Watt, A. (2005), « Sustainable Pensions and Populations », in Morley, J., Wards, T. et Watt, A. (eds.), *The State of Working Europe 2004*, ETUI-REHS, Bruxelles.

OCDE (1996), « Le vieillissement dans les pays de l'OCDE. Un défi fondamental pour la politique », *Études de politique sociale*, n°20, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.

UNICE (2005), Livre vert « Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations », Prise de position de l'UNICE, Bruxelles, 5 juillet 2005 (http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_situation/responses/a16015_fr.pdf).

Schludi, M. (2005), *The Reform of Bismarckian Pension Systems*, Amsterdam University Press, Amsterdam.

Vignon, J. (2004), « Responses to the new demographics : present and future strategies for the European Union », in Macura, M., Macdonald, A. L. et Haug, W. (eds.), *The New Demographic Regime. Population Challenges and Policy Responses*, United Nations, New York et Genève, pp.45-56.

World Bank (1994), *Averting the Old-age Crisis*, World Bank, Washington D.C.