

E 2848

ASSEMBLÉE NATIONALE

DOUZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 6 avril 2005

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 avril 2005

**TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE
L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION**

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT.

Communication de la Commission. Livre vert. Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations.



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 16.3.2005
COM(2005) 94 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Livre vert "Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations"

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Livre vert "Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations"

L'Europe connaît aujourd'hui des changements démographiques sans précédent par leur ampleur et leur gravité. En 2003, l'accroissement naturel de l'Europe fut de seulement 0,04 % par an ; les nouveaux États membres, à l'exception de Chypre et de Malte, ont même connu une baisse de la population. Dans de nombreux pays, l'apport de l'immigration est devenu crucial pour assurer une croissance de la population. Le taux de fertilité est partout inférieur au seuil de renouvellement des générations (environ 2,1 enfants par femme) ; il est même tombé en dessous de 1,5 enfant par femme dans de nombreux États membres.

Cependant les Européens n'ont pas le nombre d'enfants qu'ils désirent. C'est le signe des contraintes de toutes sortes qui pèsent sur les choix des couples, y compris les difficultés croissantes d'accès au logement.

Mais c'est aussi le signe que les familles, dont les structures sont variées mais qui forment une composante essentielle de la société européenne, ne profitent pas d'un environnement qui les incite à élever davantage d'enfants. Si l'Europe veut renverser la tendance au déclin démographique, les familles devraient être davantage encouragées par des politiques publiques permettant aux femmes et aux hommes de concilier vie familiale et vie professionnelle. De surcroît, la famille continuera à jouer un rôle important dans la solidarité entre les générations. L'Union doit donc mieux connaître la situation des familles dans les différents États membres, notamment en matière d'emploi et de revenu des familles monoparentales, d'accès au logement, de prestations sociales, et de soins aux personnes âgées.

Les faits sont là : la population de l'Union ne devrait croître que faiblement jusqu'en 2025 grâce à l'apport de l'immigration, avant de commencer à décliner¹: 458 millions d'habitants en 2005, 469,5 millions en 2025 (+ 2 %), puis 468,7 millions en 2030. Mais 55 des 211 régions de l'Union européenne à 15 ont déjà connu une baisse de la population dans la seconde moitié des années quatre-vingt-dix ; c'est le cas de la plupart des régions des nouveaux États membres (35 des 55 régions), en raison d'une chute naturelle et d'une émigration nette².

Ce déclin est plus rapide et plus profond si l'on ne considère que la population totale d'âge actif (les 15-64 ans) : entre 2005 et 2030, elle devrait perdre 20,8 millions d'individus.

Le rapport du groupe à haut niveau, animé par Wim Kok, avait souligné l'importance du défi démographique pour la « stratégie de Lisbonne » : le vieillissement pourrait faire passer la « croissance potentielle » annuelle du PNB en Europe de 2-2,25 % aujourd'hui, à 1,25 % en 2040. L'esprit d'entreprise et le goût de notre société pour l'initiative en seraient aussi affectés.

Pour relever ce défi, il est donc urgent de mettre en œuvre de façon résolue l'agenda de Lisbonne, en mettant l'accent sur des politiques visant une plus forte participation à l'emploi - en particulier pour certains secteurs de la population tels que les femmes, les jeunes et les plus âgés - l'innovation et la hausse de la productivité.

Il est aussi nécessaire de poursuivre la modernisation des systèmes de protection sociale, notamment de retraite, afin d'en assurer la viabilité financière et sociale et de leur permettre ainsi de gérer les effets du vieillissement.

¹ Scénario de base des projections de population d'Eurostat, résultats provisoires – décembre 2004.

² Régions NUTS 2. Source: *Troisième rapport sur la cohésion*, février 2004.

L'Union a développé depuis plusieurs années des politiques³ qui contribuent à une meilleure anticipation de ces changements⁴, et des initiatives récentes, comme le *Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques*, contribuent à faire avancer ce débat.

Ces changements démographiques sont le fruit de trois tendances de fond:

- **L'allongement continu de la durée de vie.** Il est le fruit des progrès considérables de la santé et de la qualité de vie dont bénéficient les Européens : l'espérance de vie en bonne santé ne cesse d'augmenter. Ils devraient se poursuivre, avec une atténuation des écarts entre les espérances de vie des hommes et des femmes. Quatre générations peuvent désormais se côtoyer dans la même famille, mais elles sont plus mobiles, et ne vivent plus toujours ensemble, comme autrefois.
- L'accroissement des effectifs des **générations âgées de plus de 60 ans** se fera sentir jusque vers 2030, lorsque les enfants du "baby-boom" deviendront des "seniors".
- **Une faible natalité persistante.** Les générations du « baby-boom » ont eu moins d'enfants que les précédentes. De nombreux facteurs expliquent cette natalité basse : les difficultés d'insertion professionnelle, la pénurie et le coût des logements, le recul de l'âge des parents à la première naissance, des choix différents en matière d'études, de vie professionnelle et de vie familiale. Le taux de fécondité est presque partout inférieur au seuil de renouvellement des générations. Dans certains pays, au Sud et à l'Est de l'Europe, il est même inférieur à 1,3 enfant par femme.

La société connaît aussi d'importants changements de structure : les structures familiales évoluent ; il y a davantage de « travailleurs vieillissants » (55-64), de seniors (65-79), de personnes très âgées (80+), moins d'enfants, de jeunes et d'adultes en âge de travailler. Les transitions entre les différents âges de la vie sont devenues plus complexes : c'est particulièrement le cas pour les jeunes, qui franchissent plus tard certaines étapes de la vie (fin des études, accès à l'emploi, premier enfant).

Les politiques publiques, européennes et nationales, doivent donc prendre en compte les changements démographiques. C'est l'objectif que poursuit l'action préparatoire adoptée par le Parlement européen en 2004⁵ : elle vise à mieux prendre en compte l'impact des changements démographiques dans l'ensemble des politiques concernées.

Dans un nombre croissant d'États membres, cette adaptation est devenue déjà une priorité politique. Pour compenser la baisse prévisible de la population d'âge actif, l'Union favorise une plus forte participation à l'emploi, notamment des femmes et des travailleurs âgés, encourage l'investissement dans le « capital humain » et la hausse du niveau de productivité grâce à des réformes économiques et à un effort de recherche et d'innovation. Cependant, un effort supplémentaire est à faire en ce qui concerne l'insertion dans la vie professionnelle des jeunes et l'accompagnement de leurs itinéraires professionnels devenus « non linéaires » avec l'alternance entre l'emploi, les études, le chômage, la requalification ou la remise à niveau des compétences.

Dans le contexte du nouvel agenda social de l'Union, il faut approfondir le débat, tout en respectant les compétences respectives des différents niveaux de gouvernance : en effet, **de nombreuses questions liées aux changements démographiques relèvent exclusivement des États membres, ou de la compétence de leurs autorités régionales ou des partenaires sociaux. Mais ce sont aussi des questions d'intérêt commun, auxquelles tous les États membres doivent apporter une réponse devenue aujourd'hui urgente.**

³ Voir annexe 1.

⁴ Vers une Europe pour tous les âges - COM(1999) 221 du 25.5.1999; La réponse de l'Europe au vieillissement de la population mondiale - COM(2002) 143 du 18.3.2002.

⁵ Ligne budgétaire 20 04 01 - JO L 53 du 23.2.2004, Volume 47, p. II/1281.

En effet, le taux de dépendance démographique totale⁶ passera de 49 % en 2005 à 66 % en 2030. Il faudra non seulement atteindre, mais aussi dépasser l'objectif de la stratégie de Lisbonne - un taux d'emploi de 70 % - pour compenser la baisse attendue de la population d'âge actif : la participation à l'emploi devra être plus importante, et l'âge de fin d'activité devra continuer à s'élever. Il faudra aussi évaluer et discuter les moyens de compenser les effets les plus négatifs de ces évolutions.

Estimez-vous que le niveau européen soit pertinent pour ouvrir une réflexion sur les évolutions démographiques et la gestion de leurs conséquences ?

Si oui, quels pourraient en être les objectifs, et quels domaines politiques vous semblent être concernés ?

1. LES DEFIS DE LA DEMOGRAPHIE EUROPEENNE

Les trois causes du vieillissement se retrouvent partout en Europe, mais avec une grande diversité de situations, que l'on peut résumer ainsi⁷ :

- **L'Union ne possède plus de « moteur démographique ».** Les États membres dont la population ne diminuerait pas avant 2050 ont un poids très réduit. Parmi les cinq États membres les plus peuplés, seules les populations britannique et française augmenteraient entre 2005 et 2050 (+ 8 % et + 9,6 %) ⁸. La baisse de la population commence parfois avant 2015, et serait dans certains cas supérieure à 10 % ou à 15 % à l'horizon 2050.
- **L'immigration** a récemment atténué le déficit de naissances dans un grand nombre de pays.
- La situation des **pays candidats** accentue les contrastes démographiques. Les projections concernant la Bulgarie et la Roumanie révèlent des évolutions négatives (-21 % et -11 % d'ici 2030), comme celles de l'ONU pour la Croatie (-19 %). A l'inverse, la population turque augmenterait de plus de 19 millions entre 2005 et 2030 (+25%).

Scénario de base d'Eurostat, EU-25 (entre parenthèses, en milliers)	2005-2050	2005-2010	2010-2030	2030-2050
Population totale	-2,1% (-9642)	+1,2% (+5444)	+1,1% (+4980)	-4,3% (-20066)
Enfants (0-14)	-19,4% (-14415)	-3,2% (-2391)	-8,9% (-6411)	-8,6% (-5612)
Jeunes (15-24)	-25,0% (-14441)	-4,3% (-2488)	-12,3% (-6815)	-10,6% (-5139)
Jeunes adultes (25-39)	-25,8% (-25683)	-4,1% (-4037)	-16,0% (-15271)	-8,0% (-6375)
Adultes (40-54)	-19,5% (-19125)	+4,2% (+4170)	-10,0% (-10267)	-14,1% (-13027)
Travailleurs âgés (55-64)	+8,7% (+4538)	+9,6% (+5024)	+15,5% (+8832)	-14,1% (-9318)
« Seniors » (65-79)	+44,1% (+25458)	+3,4% (+1938)	+37,4% (+22301)	+1,5% (+1219)
Personnes très âgées (80+)	+180,5% (+34026)	+17,1% (+3229)	+57,1% (+12610)	+52,4% (18187)

Ces tendances s'inscrivent dans un cadre plus large : toutes les régions du monde connaîtront le vieillissement au cours de ce siècle. Notre partenaire principal, les États Unis, verra sa population augmenter de 25,6 % entre 2000 et 2025⁹. En Chine, par exemple, il sera rapide, avec une baisse de la population à partir de 2025. A l'opposé, le « voisinage » de l'Europe, en Afrique et au Moyen-Orient,

⁶ Le rapport de la population de 0 à 14 et de plus de 65 ans et de celle de 15 à 64 ans.

⁷ Voir annexe 2.

⁸ L'Espagne connaîtrait une croissance de 5,7 % entre 2005 et 2030, et une baisse de 0,8 % entre 2005 et 2050.

⁹ Projections de l'ONU, 2002.

connaîtra ce vieillissement beaucoup plus tard : la population est beaucoup plus jeune, avec un âge moyen de 20 ans ou moins, contre plus de 35 ans en Europe.

1.1. Le défi d'une natalité faible

Dans ce contexte, une natalité faible est un défi pour les autorités politiques. On n'a jamais vu dans l'histoire une « croissance sans berceaux ». Le renforcement de la productivité, notamment à travers l'accès à la formation tout au long de la vie, et la hausse de la participation à l'emploi, notamment par la création d'un véritable marché du travail européen et une mobilité professionnelle plus grande, sont deux leviers essentiels pour y faire face. Il y en a deux autres : la natalité et l'immigration.

Les Européens ont une fécondité qui n'assure plus le renouvellement des générations. Les enquêtes montrent aussi l'écart qui existe entre le nombre d'enfants que les Européens désirent et le nombre d'enfants qu'ils ont en réalité¹⁰ : 2,3 enfants contre 1,5. Cela signifie que si des mécanismes appropriés existent pour permettre aux couples d'avoir le nombre d'enfants qu'ils désirent, le taux de fécondité pourrait croître, bien que la taille désirée de la famille varie considérablement d'un État membre à l'autre.

En effet, des contraintes qui pèsent sur les choix privés : accès tardif ou instable à l'emploi, logement coûteux, manque de dispositifs incitatifs (allocations familiales, congés parentaux, offre de garde d'enfants, égalité de rémunération). Ces dispositifs peuvent en effet avoir une influence positive sur la natalité tout en favorisant la hausse de l'emploi, notamment des femmes, comme le montrent certains pays. Cependant, 84 % des hommes interrogés par « Eurobaromètre » en 2004 déclaraient ne pas avoir pris de congé parental ou ne pas avoir l'intention de le faire, bien qu'ils fussent informés de leurs droits.

L'Union a fait des efforts significatifs depuis de longues années pour atteindre l'égalité entre les hommes et les femmes. De plus, elle a développé une coordination des politiques nationales de protection sociale.

Comment une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie privée peut-elle aider à résoudre les problèmes liés au vieillissement démographique ?

Comment peut-on encourager une répartition plus équilibrée des responsabilités domestiques et familiales entre hommes et femmes, sans réduire les perspectives de carrières ?

Faut-il lier l'octroi de certaines prestations ou avantages (congés, ...) à un partage égal entre les deux sexes ? Comment rémunérer de manière adéquate les deux parents participant aux congés parentaux ?

Comment stimuler davantage l'offre de structures de garde d'enfants (crèches, écoles maternelles, etc.) et de soins aux personnes âgées, à la fois par les collectivités publiques et les entreprises ?

Un taux réduit de TVA appliqué aux services de garde d'enfants et de soins aux personnes âgées peut-il contribuer à leur développement ?

Comment permettre aux parents, notamment aux jeunes couples, d'accéder au marché du travail, de répondre à leurs besoins de carrière et d'avoir le nombre d'enfants qu'ils désirent ?

¹⁰ *Rapport du Groupe de Haut Niveau sur l'avenir de la politique sociale dans une Union européenne élargie*, mai 2004.

1.2. La contribution possible de l'immigration

L'immigration extra-européenne pourrait contribuer à compenser la baisse de la population d'ici à 2025, bien qu'elle ne puisse à elle seule résoudre tous les problèmes posés par le vieillissement ou se substituer aux réformes économiques. Comme l'a rappelé le récent *livre vert* de la Commission¹¹, des flux migratoires plus importants pourraient être de plus en plus nécessaires pour satisfaire aux besoins de main-d'œuvre et assurer la prospérité de l'Europe. Vu la situation démographique de l'Europe et de son environnement géographique, cette immigration économique sera aussi, en grande partie, une immigration de peuplement. Cela impose d'assurer une gestion efficace et transparente de l'admission des ressortissants d'États tiers et de mettre en place des politiques proactives d'intégration et d'égalité des chances, qui réalisent un équilibre entre les droits et les devoirs respectifs des migrants et des sociétés d'accueil¹². Le choix de recourir plus largement à l'immigration pour répondre au vieillissement démographique doit faire l'objet d'un débat au niveau national et européen, ainsi qu'avec les pays d'origine.

Le Conseil européen de Thessalonique, en juin 2003, a souligné qu'« une politique de l'UE en matière d'intégration [des immigrés] devrait contribuer à relever les nouveaux défis démographiques et économiques auxquels l'UE est actuellement confrontée. » C'est ce débat qu'a ouvert le *livre vert* adopté en janvier dernier.

Dans quelle mesure l'immigration peut-elle compenser certains effets négatifs du vieillissement démographique ?

Quelles politiques doivent être mises en place pour intégrer ces migrants, en particulier les jeunes ?

Quelle contribution les instruments communautaires peuvent-ils apporter, en particulier le cadre législatif contre les discriminations, les fonds structurels et la stratégie pour l'emploi ?

2. UNE NOUVELLE SOLIDARITE ENTRE GENERATIONS

Les changements démographiques sont en train de façonner une nouvelle société, et ils vont s'accroître à partir de 2010 : de moins en moins de jeunes et d'adultes, de plus en plus de « travailleurs vieillissants », de retraités et de personnes très âgées. Nos sociétés devront inventer des voies nouvelles pour mettre en valeur le potentiel de croissance que représentent les jeunes générations et les citoyens plus âgés. La contribution de tous les acteurs à la maîtrise de ces changements sera nécessaire : de nouvelles solidarités doivent être développées entre les générations, faites de soutien mutuel et de transfert de compétences et d'expériences. L'initiative européenne pour la jeunesse proposée par la Commission, dans sa Communication sur la révision à mi-parcours de la « stratégie de Lisbonne », doit y contribuer.

2.1. De jeunes générations mieux intégrées

Les enfants et les jeunes devront prendre la relève de générations plus nombreuses qu'eux. Certes, leur niveau de formation est sensiblement supérieur à celui de leurs aînés : ainsi, dans l'EU-15, près de 28 % des 25-34 ans possédaient, en 2003, un niveau d'éducation supérieure, contre seulement 16 % des 55-64 ans. Cela permet de prévoir un niveau de productivité et une capacité d'adaptation supérieurs à ceux des générations précédentes. Cependant, l'Union doit prendre conscience que sa jeunesse devient une ressource rare qui n'est pas suffisamment mise en valeur. En effet, les jeunes rencontrent des difficultés d'intégration :

¹¹ COM(2004) 811 du 11.1.2005.

¹² Communication de la Commission sur l'immigration, l'intégration et l'emploi - COM(2003) 336.

- Le taux de chômage des moins de 25 ans était de 17,9 % en décembre 2004, et de 7,7 % pour les 25 ans et plus.
- Les jeunes sont particulièrement exposés au « risque de pauvreté »¹³ : c'est le cas de 19 % des 16-24 ans, contre 12 % des 25-64 ans¹⁴. Cette proportion est aussi supérieure à celle que l'on observe chez les personnes âgées de plus de 65 ans (17 %).
- Les jeunes sont parfois confrontés à des discriminations liées à leur âge et à leur manque d'expérience professionnelle, aggravées parfois par d'autres facteurs tels que le genre, l'origine sociale ou la race, qui sont autant d'obstacles à leur intégration dans la vie active et la société.
- Les qualifications acquises à l'école ne sont pas toujours en adéquation avec les besoins de la société de la connaissance, et le niveau de l'échec scolaire reste préoccupant. En 2002, environ 16,5 % des 18-24 ans ont quitté l'école sans qualification. Les causes sont certainement multiples. Des mesures d'appui aux familles et à leurs enfants en âge scolaire associées à la modernisation des systèmes d'enseignement devraient aider à réduire ce phénomène.
- De plus, les enfants sont également exposés aux risques de pauvreté : c'est le cas de 19 % des jeunes de moins de 15 ans. Ces risques sont aggravés pour ceux qui vivent dans des familles monoparentales. Une conséquence en est l'abandon scolaire précoce, qui pourrait accentuer encore, à moyen terme, les risques de pauvreté qui existent pour les jeunes.

Le système éducatif sera donc confronté à un défi important : continuer à élever le niveau de formation initiale, mais en offrant des parcours plus flexibles. Par exemple, les jeunes alterneraient davantage formation en milieu scolaire, emploi et formation en alternance, afin de répondre aux besoins de l'économie. Ils devront aussi bénéficier davantage des possibilités ouvertes par l'éducation à distance.

Le vieillissement ne signifie pas que les problèmes de chômage et d'intégration seront résolus de manière mécanique. Les partenaires sociaux, le système scolaire, les pouvoirs publics, les acteurs locaux, devront réfléchir à l'amélioration des parcours d'insertion, y compris aux discriminations qui peuvent affecter les jeunes.

Des objectifs européens ont été fixés en matière de prévention du chômage de longue durée des jeunes, de lutte contre l'échec scolaire et d'élévation du niveau de formation initiale. Les fonds structurels contribuent, sur le terrain, à les atteindre.

Comment les politiques communautaires peuvent-elles contribuer davantage à combattre la pauvreté des enfants et celle des familles monoparentales, et à réduire le risque de pauvreté et d'exclusion pour les jeunes?

Comment améliorer la qualité des systèmes de formation initiale et de formation des adultes ? Quelle peut être la contribution de l'éducation non formelle et des activités de volontariat ? Quelles peuvent être les contributions des fonds structurels et des instruments visant à un meilleur accès à la société de la connaissance ?

Comment améliorer les transitions entre école et vie professionnelle, et la qualité de l'emploi des jeunes ? Quel rôle le dialogue social devrait-il jouer ? Quelle contribution peut être apportée par le dialogue avec la société civile, notamment les organisations de jeunesse ?

Quelles solidarités peuvent être développées entre les jeunes et les personnes âgées?

¹³ C'est-à-dire un revenu inférieur à 60 % du revenu médian après transferts.

¹⁴ Rapport conjoint sur l'inclusion : http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/joint_rep_fr.htm

2.2. Une approche globale du « cycle de vie » active

Dès 2005, les « jeunes adultes » (25-39) connaîtront une diminution, qui s'accélère fortement après 2010 (-16 % entre 2010 et 2030). Les 40-54 ans commencent leur décline en 2010. Parallèlement, les plus de 55 ans croissent de 9,6 % entre 2005 et 2010, et de 15,5 % entre 2010 et 2030, avant de diminuer fortement à leur tour. Les entreprises devront ainsi s'appuyer davantage sur l'expérience et les qualifications de ces travailleurs dits « vieillissants », tout en préparant activement les moins de 55 ans à remplacer ces générations. Or, en dépit de certains progrès, le taux d'emploi des plus de 55 ans – 40,2 % en 2003, soit environ 20,5 millions de personnes dans l'emploi – reste très en deçà de l'objectif européen d'un taux d'emploi de 50 %.

Les jeunes actifs peuvent souhaiter disposer de davantage de temps pour leurs enfants et travailler davantage à un autre moment de leur vie. C'est donc une nouvelle organisation du travail, plus adaptable et plus flexible, que les changements démographiques peuvent contribuer à faire émerger. Les évolutions technologiques offrent une opportunité d'améliorer la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

La qualité des emplois et de l'environnement de travail contribuera aussi fortement au maintien dans l'emploi, en réduisant les risques d'accident et en améliorant l'état de santé des travailleurs, notamment les plus âgés. L'anticipation des restructurations contribuera à mieux gérer le cycle de vie active. Il faudra aussi développer les incitations pour faire évoluer les comportements et mener une lutte contre les discriminations.

Afin de favoriser la transition vers la société de la connaissance, les politiques communautaires promeuvent la modernisation de l'organisation du travail, la définition de stratégies de formation tout au long de la vie, la qualité de l'environnement de travail et le « vieillissement actif », notamment une élévation de l'âge moyen de retrait du marché du travail. Les changements démographiques renforcent l'importance de ces politiques tout en soulevant des questions nouvelles :

Comment moderniser l'organisation du travail pour tenir compte des besoins spécifiques à chaque groupe d'âge ? Comment faciliter l'intégration des jeunes couples dans la vie active et leur apporter un équilibre entre flexibilité et sécurité pour élever des jeunes enfants, pour se former et pour adapter leurs compétences aux exigences du marché du travail ? Comment permettre aux plus âgés de travailler davantage ?

Comment adapter l'organisation du travail à une nouvelle répartition entre générations, avec moins de jeunes et plus de « travailleurs âgés » dans les entreprises ?

Comment les différents acteurs de l'Union peuvent-ils contribuer à y répondre, en particulier le dialogue social et la société civile ?

2.3. Une place nouvelle pour les « seniors »

Les « seniors » (65-79 ans) verront leur nombre s'accroître fortement après 2010, et jusqu'en 2030 environ (+ 37,4 %). Ils seront aussi plus actifs, parce qu'en meilleure santé, si les tendances actuelles se poursuivent. Ils seront enfin plus aisés : ils auront constitué, dans une proportion croissante, des pensions complètes, et disposeront d'une épargne plus élevée que leurs prédécesseurs, mais aussi que leurs enfants.

Les « seniors » de certains pays choisissent de plus en plus de s'installer dans une autre région ou un autre pays : la mobilité n'est pas seulement le fait des jeunes ou des actifs. Leur consommation s'oriente vers de nouveaux biens et services. Ils souhaitent aussi participer activement à la vie sociale : leur rôle est déjà considérable dans le secteur associatif. Ils pourront souhaiter poursuivre une activité professionnelle, ou combiner emploi à temps partiel et retraite, ce qui se développe aux États-Unis. Le taux d'activité des 65-74 ans est de 5,6 % dans l'Union (en 2003), contre 18,5 % aux USA. Certains

seront aussi désireux d'aider leurs enfants et petits-enfants, et d'assurer une transmission progressive de leur patrimoine aux générations plus jeunes.

La coordination européenne des réformes des régimes de retraite promeut les transitions souples entre vie active et retraite.

Doit-on encore fixer un âge légal de départ à la retraite, ou permettre une retraite flexible et progressive ?

Comment permettre la participation des « seniors » à la vie économique et sociale, notamment grâce au cumul entre salaire et pension, à de nouvelles formes d'emploi (temps partiel, intérim) ou à d'autres formes d'incitations financières ?

Comment développer les activités employant des « seniors » dans le secteur associatif et l'économie sociale ?

Comment accompagner la mobilité des retraités entre États membres, notamment en matière de protection sociale et de soins de santé ?

Comment investir dans la santé et la prévention pour que les Européens continuent à bénéficier de gains d'espérance de vie en bonne santé ?

2.4. La solidarité avec les personnes très âgées

Grâce aux gains constants d'espérance de vie, nos sociétés voient croître fortement le nombre de personnes très âgées (80+) : + 17,1 % entre 2005 et 2010, + 57,1 % entre 2010 et 2030. Elles seraient alors près de 34,7 millions, contre 18,8 millions environ aujourd'hui. La proportion d'isolés augmentera, surtout pour les femmes, en raison du veuvage féminin qui résulte de la différence de longévité entre les deux sexes. Le niveau des pensions de retraite des femmes est significativement inférieur à celui des hommes. Les femmes ont des carrières plus courtes et des rémunérations moins importantes au cours de l'activité.

Les familles ne pourront résoudre seules la question de la prise en charge de ces personnes, qu'elles soient dépendantes ou autonomes. Certes, les progrès de l'état de santé des générations aujourd'hui plus jeunes permettent d'envisager que les futures personnes très âgées resteront autonomes de plus en plus longtemps, et souhaiteront demeurer à leur domicile. Les soins « lourds » seraient de plus en plus concentrés sur la fin de vie. Cependant, il y aura aussi davantage de personnes qu'aujourd'hui qui auront besoin d'une prise en charge lourde en raison de leur perte d'autonomie.

Dans les deux cas, il faudra une prise en charge adaptée qui est aujourd'hui, dans de nombreux pays, assurée par les familles, et surtout par les femmes. Or, celles-ci participent de plus en plus à l'emploi. De plus, davantage d'enfants, parvenus à l'âge adulte, vivent éloignés de leurs parents.

Les familles devront donc être soutenues davantage qu'aujourd'hui. C'est le rôle des services sociaux et des réseaux de solidarité et de soins au sein des communautés locales.

La coordination des politiques nationales de protection sociale devrait s'étendre aux soins de longue durée pour personnes âgées en 2006. Quelle contribution pourra-t-elle apporter à la gestion des changements démographiques ?

En particulier, faudra-t-il distinguer entre pensions de retraite et allocations d'autonomie ?

Comment former le personnel nécessaire et offrir des emplois de qualité, dans un secteur souvent marqué par des salaires et des qualifications peu élevés ?

Comment répartir de manière équilibrée la prise en charge du « grand âge » entre familles, services sociaux et institutions ?

Comment aider les familles ? Comment soutenir les réseaux de soins de proximité ?

Comment réduire les inégalités entre hommes et femmes à l'âge de la retraite ?

Comment utiliser les nouvelles technologies pour soutenir les personnes âgées ?

3. CONCLUSION : QUEL RÔLE POUR L'UNION?

Face aux changements démographiques, l'Europe devrait poursuivre trois priorités essentielles :

- **Retrouver le chemin de la croissance démographique. Nous devons nous poser deux questions simples : quelle priorité attachons-nous aux enfants ? souhaitons-nous donner aux familles, quelles que soient leur forme, la place qui leur est due dans la société européenne ?** Grâce à une mise en œuvre résolue de l'agenda de Lisbonne (modernisation des systèmes de protection sociale, augmentation du taux d'emploi des femmes et des travailleurs vieillissants), des mesures novatrices de soutien à la natalité et un recours maîtrisé à l'immigration, l'Europe peut créer de nouvelles opportunités d'investissement, de consommation et de création de richesses.
- **Veiller à un équilibre entre les générations**, dans le partage du temps tout au long de la vie, dans la répartition des fruits de la croissance, et dans celle des besoins de financement liés aux pensions et à la santé.
- **Inventer des transitions nouvelles entre les âges.** Les jeunes rencontrent des difficultés persistantes à s'insérer dans l'emploi. Un nombre croissant de « jeunes retraités » est désireux de participer à la vie sociale et économique. Le temps des études s'allonge, et les « jeunes actifs » ont envie de temps pour leurs enfants. Ces évolutions changent les frontières et les transitions entre activité et inactivité.

L'Union devrait-elle promouvoir des échanges et une analyse régulière, par exemple annuelle, des changements démographiques et de leur impact sur les sociétés et toutes les politiques concernées ?

Les instruments financiers de l'Union – notamment les fonds structurels – doivent-ils mieux tenir compte de ces changements, et comment ?

Comment la coordination européenne des politiques de l'emploi et de protection sociale pourrait mieux intégrer la dimension des changements démographiques ?

Comment le dialogue social européen peut-il contribuer à une meilleure gestion des changements démographiques ? Quel peut être le rôle de la société civile et du dialogue avec les jeunes ?

Comment intégrer la dimension du changement démographique dans l'ensemble des politiques internes et externes de l'Union ?

La Commission organisera en juillet 2005 une Conférence rassemblant tous les acteurs concernés et qui permettra d'aborder les différentes questions soulevées dans ce « livre vert ». L'objectif de cette conférence et du livre vert est de rassembler les meilleures pratiques des États membres et d'autres acteurs. Ce débat pourrait aussi contribuer à l'Initiative européenne pour la Jeunesse proposée dans la révision à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne¹⁵.

¹⁵ Les Ministres de la Jeunesse lors du Conseil du 21 février 2005, ont donné leur accord à la dénomination de « Pacte européen pour la jeunesse ».

4. COMMENT PARTICIPER A LA CONSULTATION ?

La période de consultation du public débute le 16 mars et prend fin le 1^{er} septembre 2005.

Nous vous invitons à nous renvoyer vos réponses au moyen du formulaire de réponse électronique, que vous trouverez sur le site de la Commission européenne à l'adresse suivante:

http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_fr.htm.

Toutes les données relatives à des personnes physiques garderont un caractère anonyme. Les organisations sont invitées à s'identifier.

Nous vous encourageons à utiliser le formulaire de réponse électronique, ce qui rendra plus facile le traitement de vos avis dans le cadre du processus de consultation.

Toutefois, vous pouvez également nous envoyer une contribution écrite à l'adresse suivante:

Livre vert « Changements démographiques »

DG EMPL/E/1

J-27 01/122

Commission européenne

B-1049 Bruxelles

ANNEXE 1

De nombreuses politiques communautaires contribuent, depuis plusieurs années, à anticiper les changements démographiques :

- La stratégie européenne pour l'emploi, ainsi que la politique d'éducation et de formation professionnelle, ont permis de mobiliser, depuis plusieurs années, les politiques et les acteurs en faveur de la lutte contre l'échec scolaire et de l'élévation du niveau de formation initiale des jeunes¹⁶, mais aussi de promotion du « vieillissement actif », de hausse progressive de l'âge moyen de retrait du marché du travail¹⁷ et d'amélioration de la qualité de l'emploi. Là aussi, l'Union reste encore loin des objectifs affichés.
- La réforme des systèmes de protection sociale. Les objectifs communs en matière de réforme des régimes de retraite, adoptés en 2001, appellent à préserver la solidarité entre les générations, et à maintenir un équilibre entre retraités et actifs. L'extension de la coordination des politiques nationales en matière de soins de santé et de soins de longue durée pour personnes âgées permettra de développer cette approche. La stratégie européenne pour l'inclusion sociale a fixé des objectifs en matière de lutte contre la pauvreté des enfants et des familles.
- Le respect du principe d'égalité entre les hommes et les femmes et sa prise en compte dans toutes les politiques de l'Union (« gender mainstreaming »). Les mesures favorisant la conciliation entre vie professionnelle et vie privée jouent un rôle majeur dans l'augmentation du taux d'emploi. Par exemple, le Conseil européen de Barcelone, en 2002, a appelé les États membres à développer les structures de garde d'enfants. Le dialogue social a conclu des accords en matière de congé parental et de temps partiel, qui ont été mis en œuvre par voie de directive. En dépit de ces avancées, les résultats ne sont toujours pas satisfaisants, comme en témoigne le faible recours des hommes au congé parental et la persistance des obstacles qui limitent l'accès des femmes à l'emploi de qualité.
- La lutte contre les discriminations. Depuis 2000, un cadre législatif couvre toutes les discriminations dans l'emploi et qui promeut la diversité.
- Les « grandes orientations de politique économique » appellent à renforcer le caractère durable de la croissance, en réduisant l'endettement public et en conduisant des politiques saines. La surveillance multilatérale de la mise en œuvre des GOPE et du pacte de stabilité et de croissance comprend des travaux d'évaluation de la soutenabilité des finances publiques. Des travaux ont été entrepris au sein du Comité de politique économique pour mesurer l'impact économique et budgétaire à moyen et à long terme du vieillissement.
- Une approche commune des politiques d'immigration se développe depuis plusieurs années, y compris en matière d'immigration économique.
- Le Fonds social, en tant qu'outil de soutien à la stratégie pour l'emploi, et le Fonds européen de développement régional promeuvent le développement des structures d'accueil des enfants et une meilleure « gestion des âges » dans l'entreprise.

¹⁶ Ligne directrice 4, décision du Conseil du 22 juillet 2003, JO L 197 du 5.8.2003, p. 13.

¹⁷ Ligne directrice 5.

- Le programme-cadre de recherche soutient de nombreux projets liés au vieillissement et aux changements démographiques, portant notamment sur les recherches cliniques sur les maladies liées au grand âge et les impacts sur les systèmes de santé. Le programme-cadre permet également la réalisation d'études prospectives sur les évolutions démographiques en Europe.

ANNEX 2

[Graph 1: The European Union in the world](#)

[Graph 2: Old age dependency](#)

[Graph 3: Share of the youngest and the oldest in the European population](#)

[Graph 4: The ageing of the European population](#)

[Graph 5: Size of the youngest \(15-24\) and oldest \(55-64\) working age groups](#)

[Graph 6: Change in the median and average age in the EU-25 1950-2050](#)

[Graph 7: Ageing patterns across the Union](#)

[Graph 8: Trends in fertility](#)

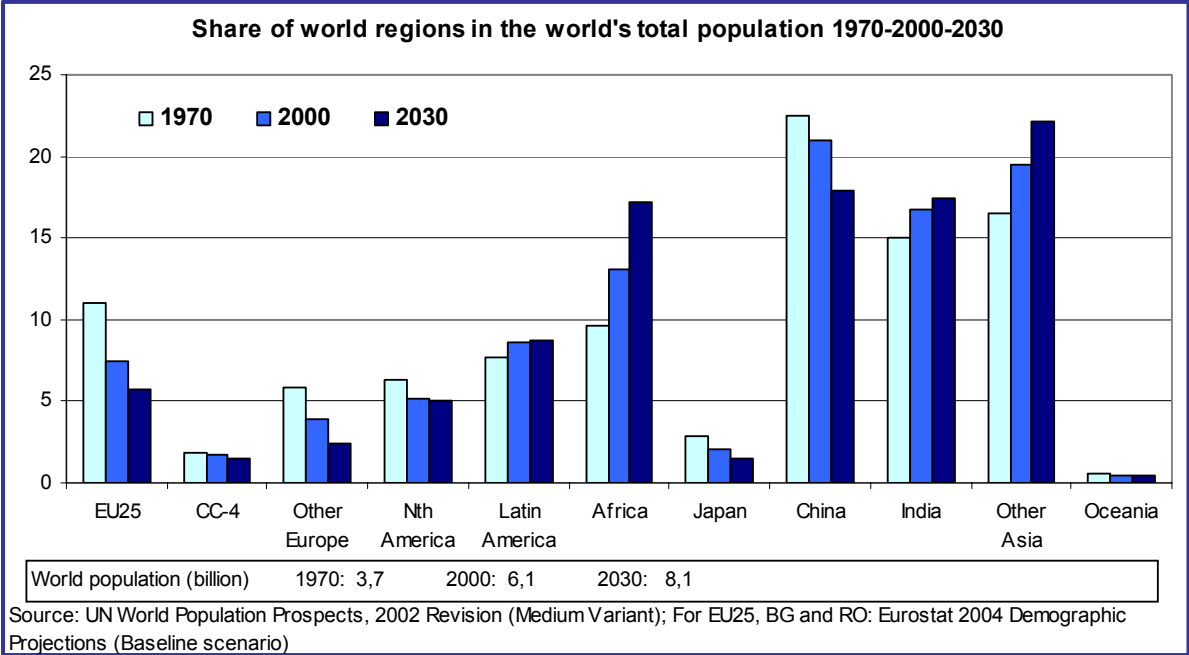
[Graph 9: Fertility trends in the EU between 1960 and 2003](#)

[Graph 10 & 11: Trends in life expectancy at birth](#)

[Graphs 12 & 13: Life expectancy at the age of 60 \(1960-2002\)](#)

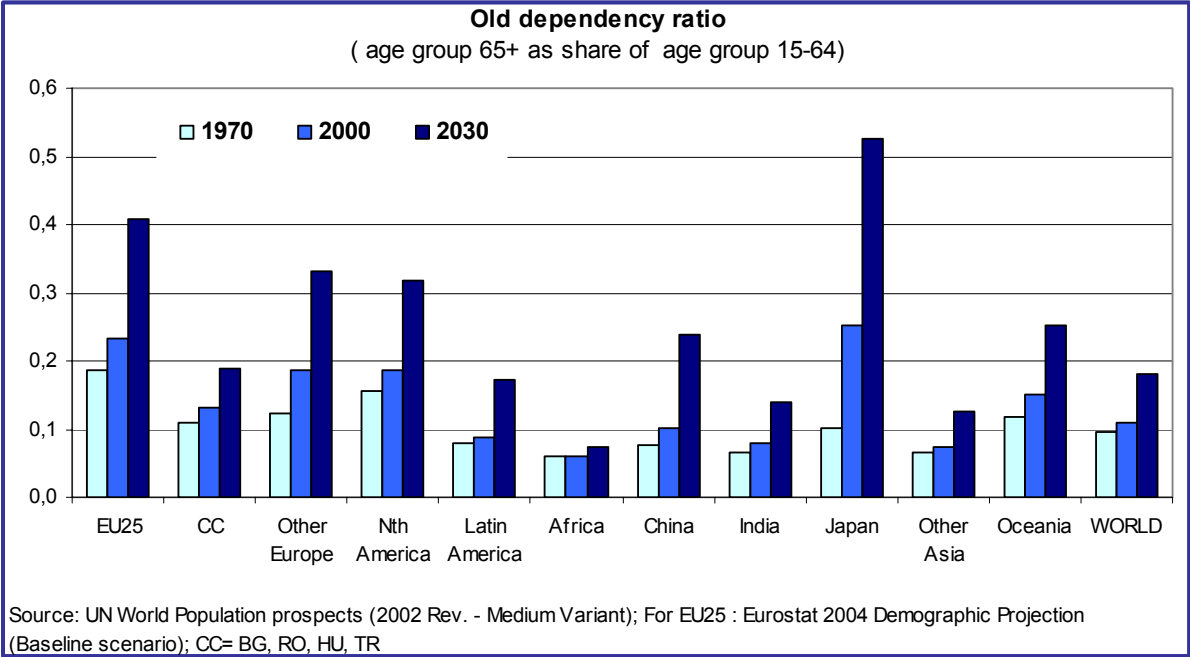
[Graph 14: Trends in net migration](#)

GRAPH 1: THE EUROPEAN UNION IN THE WORLD



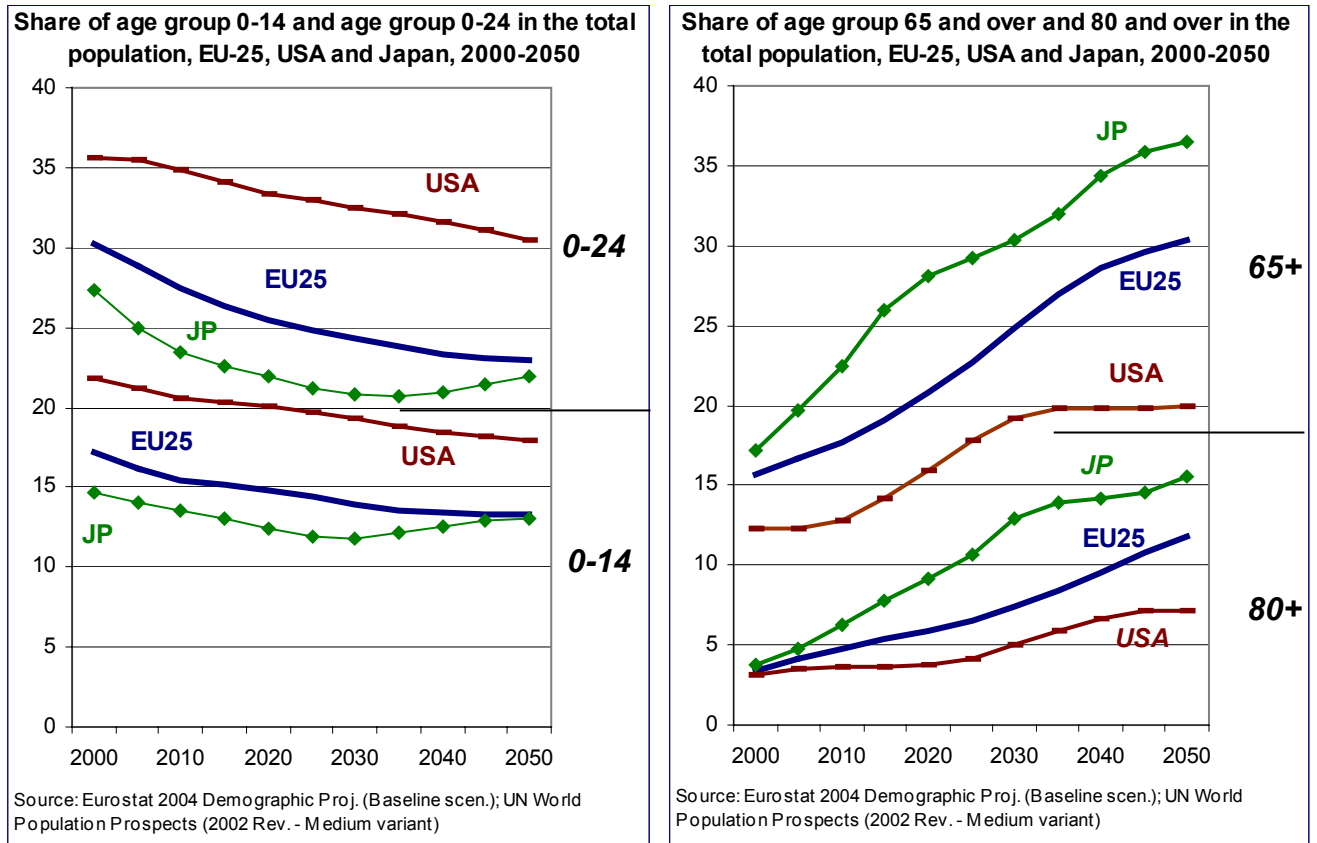
Graph 1 shows that the share of the EU-25 in world population between 2000-2030 is likely to fall from 12 to 6%. Other regions are also affected. Africa is likely to become one of the new giants. The shares of India and Other Asia are also expected to rise. The increasing demographic size of these other regions could diminish Europe's influence in the world.

GRAPH 2: OLD AGE DEPENDENCY



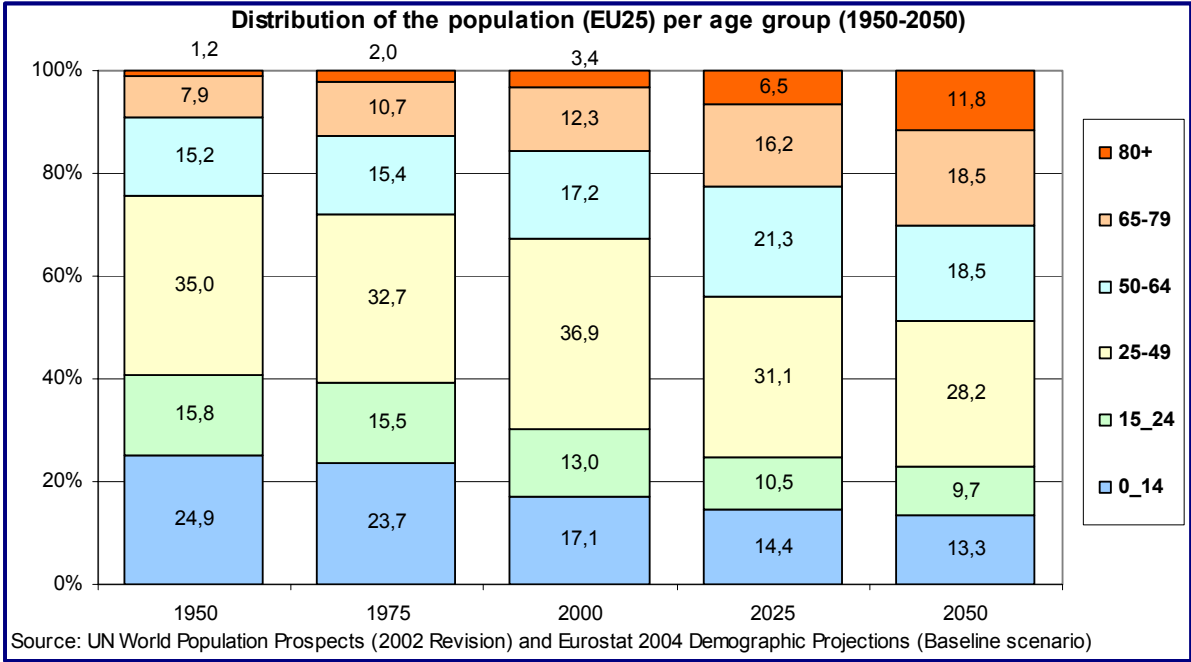
Graph 2 shows that old age dependency is going to be a global challenge over the next three decades with the exception of Africa. The pressure is going to be the highest in Japan and Europe. This means that the problem does not only exist in EU-25 and that all developed regions of the world are forced to redesign their policies and institutional arrangements in order to resolve the problems associated with ageing.

GRAPH 3: SHARE OF THE YOUNGEST AND THE OLDEST IN THE EUROPEAN POPULATION



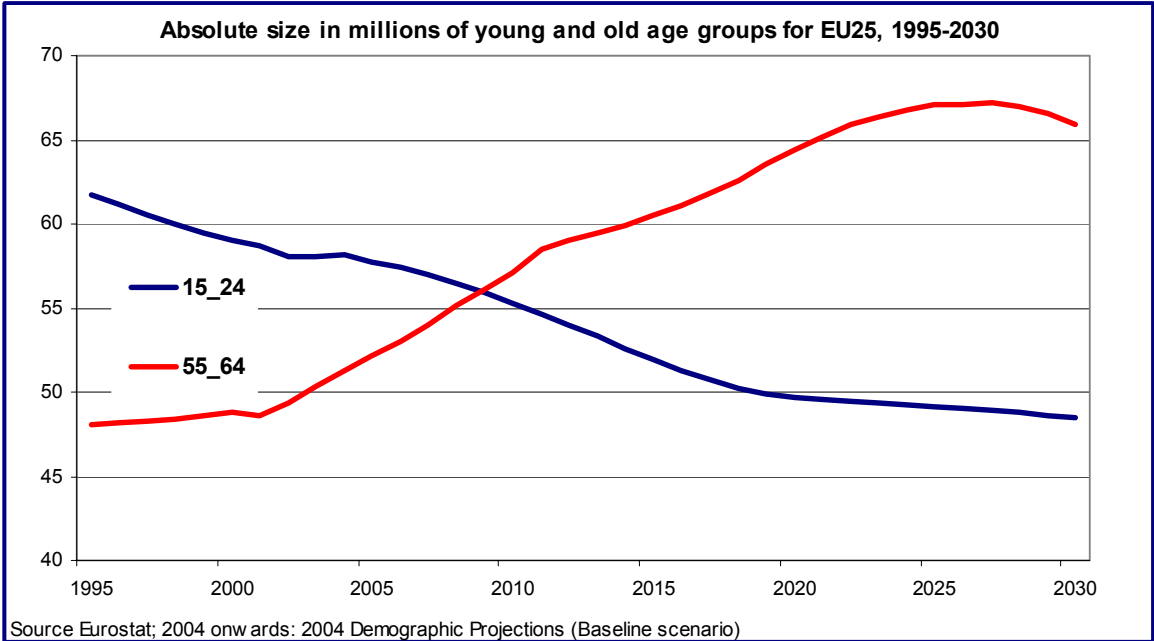
Graph 3 presents the shares of the two youngest and the two oldest age groups between 2000-2050 for Japan, USA and EU-25. In all three cases an important decline in the share of younger cohorts is observed while the share of the older cohorts has increased. The main implication of these trends is that the overall demand for care will increasingly have to shift from the young to the elderly. The only way to cope with this potentially huge increase in demand from old age groups is to develop *active ageing* policies.

GRAPH 4: THE AGEING OF THE EUROPEAN POPULATION



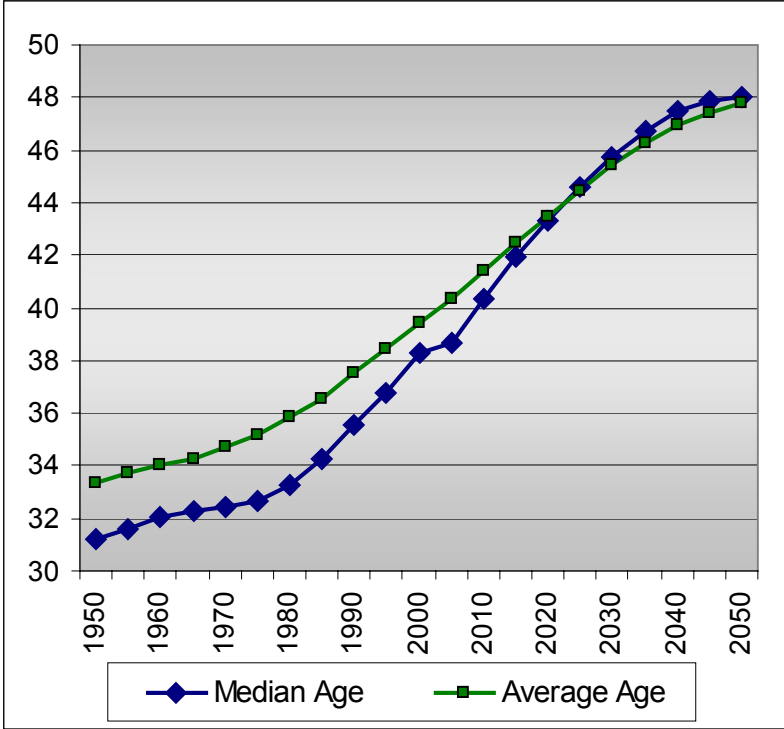
Graph 4 shows that ageing is having an important effect on the age structure of the European population. As the baby boom generation moves through the age pyramid, older cohorts become more numerous than the younger ones. The total EU-25 population has grown from 350 million in 1950, to 418 million in 1975 to 450 million in 2000. In 2025, population is expected to grow to 470 million persons but after this, it is likely to decrease to 449 million in 2050. In other words, it will take two more decades before ageing starts to have a negative effect on the absolute size of the population. On the other hand the effect of ageing on the age composition comes at much earlier stage and is therefore of much importance for the labour market and the health and long-term care sector.

GRAPH 5: SIZE OF THE YOUNGEST (15-24) AND OLDEST (55-64) WORKING AGE GROUPS

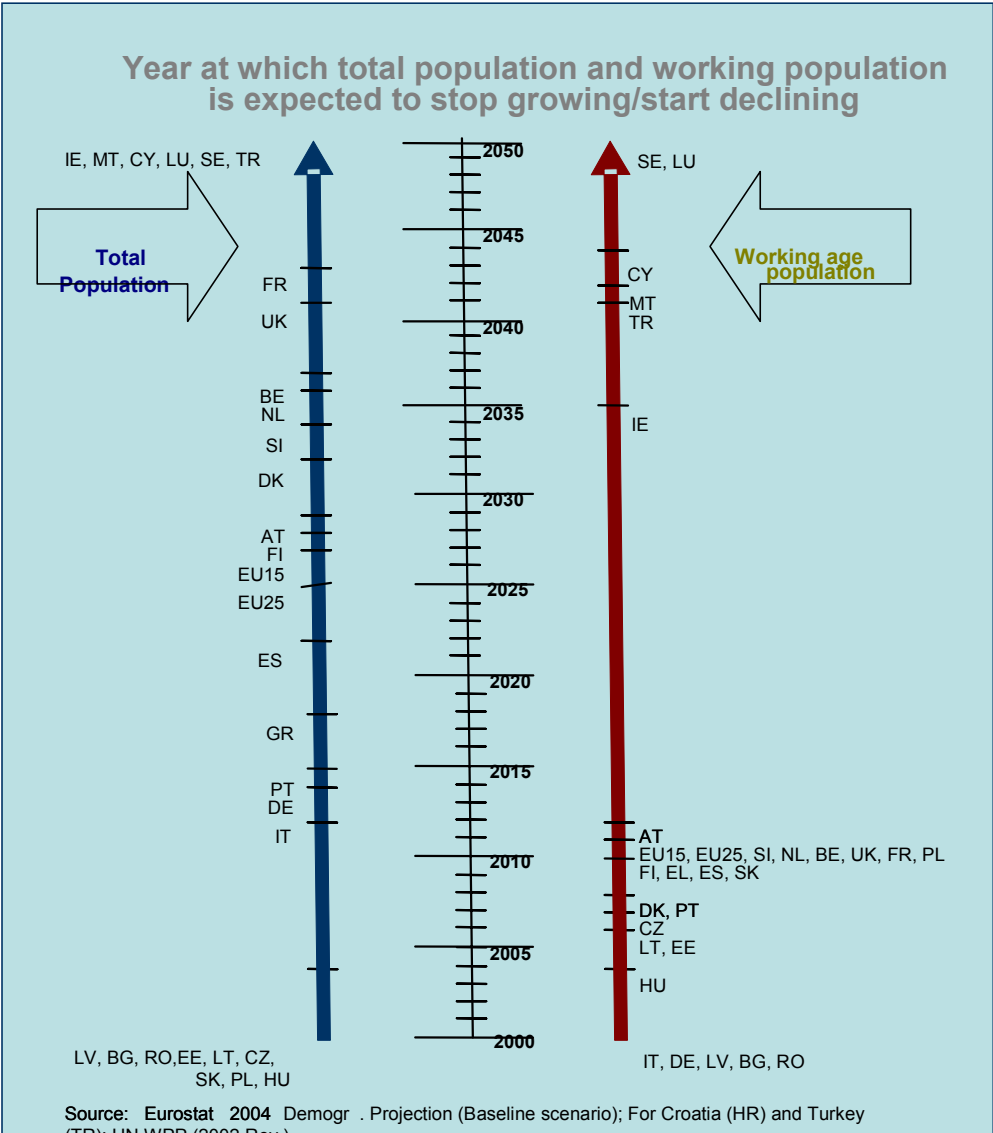


Graph 5 shows that around 2009 the size of the youngest cohort of the working age population will fall below the size of the oldest cohort. In 2030 there are expected to be 66 million persons of 55-64 and only 48 million of 15-24. This means that the working age population will start declining soon after 2010 and that the labour market will increasingly have to rely on older workers. The graph illustrates that it has become very urgent to improve the employability of our older workers in order to prepare our labour markets for the onset of ageing.

GRAPH 6: CHANGE IN THE MEDIAN AND AVERAGE AGE IN THE EU-25 1950-2050

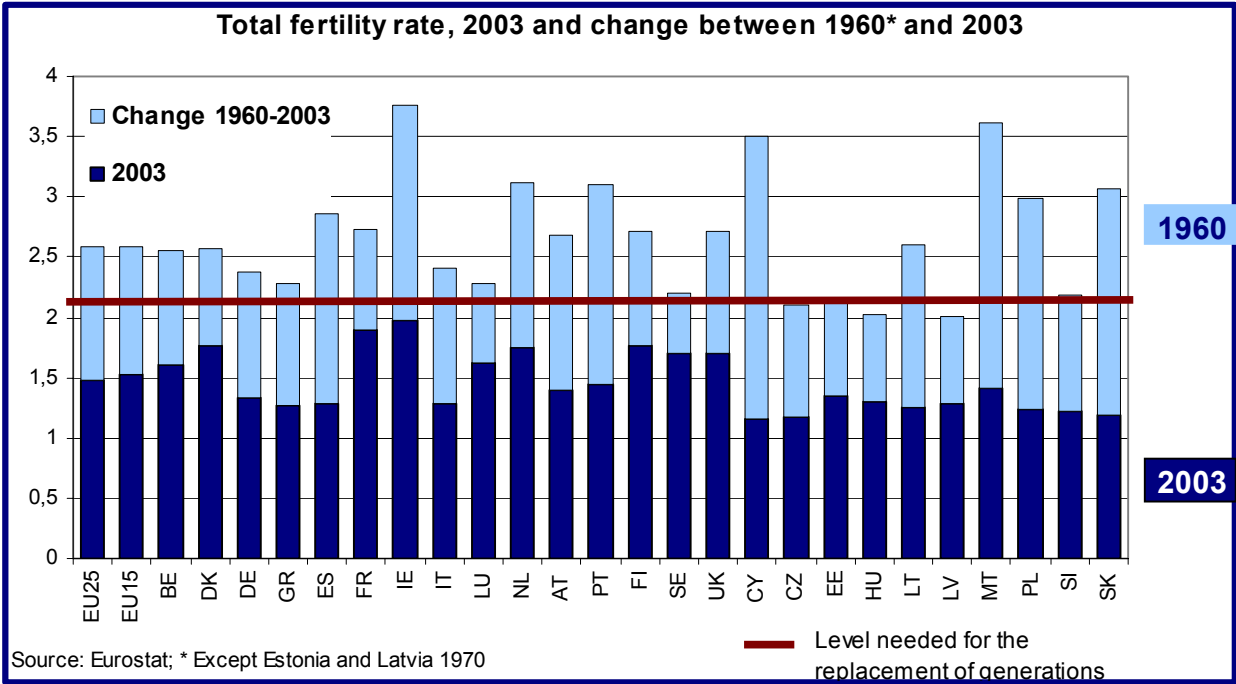


GRAPH 7: AGEING PATTERNS ACROSS THE UNION



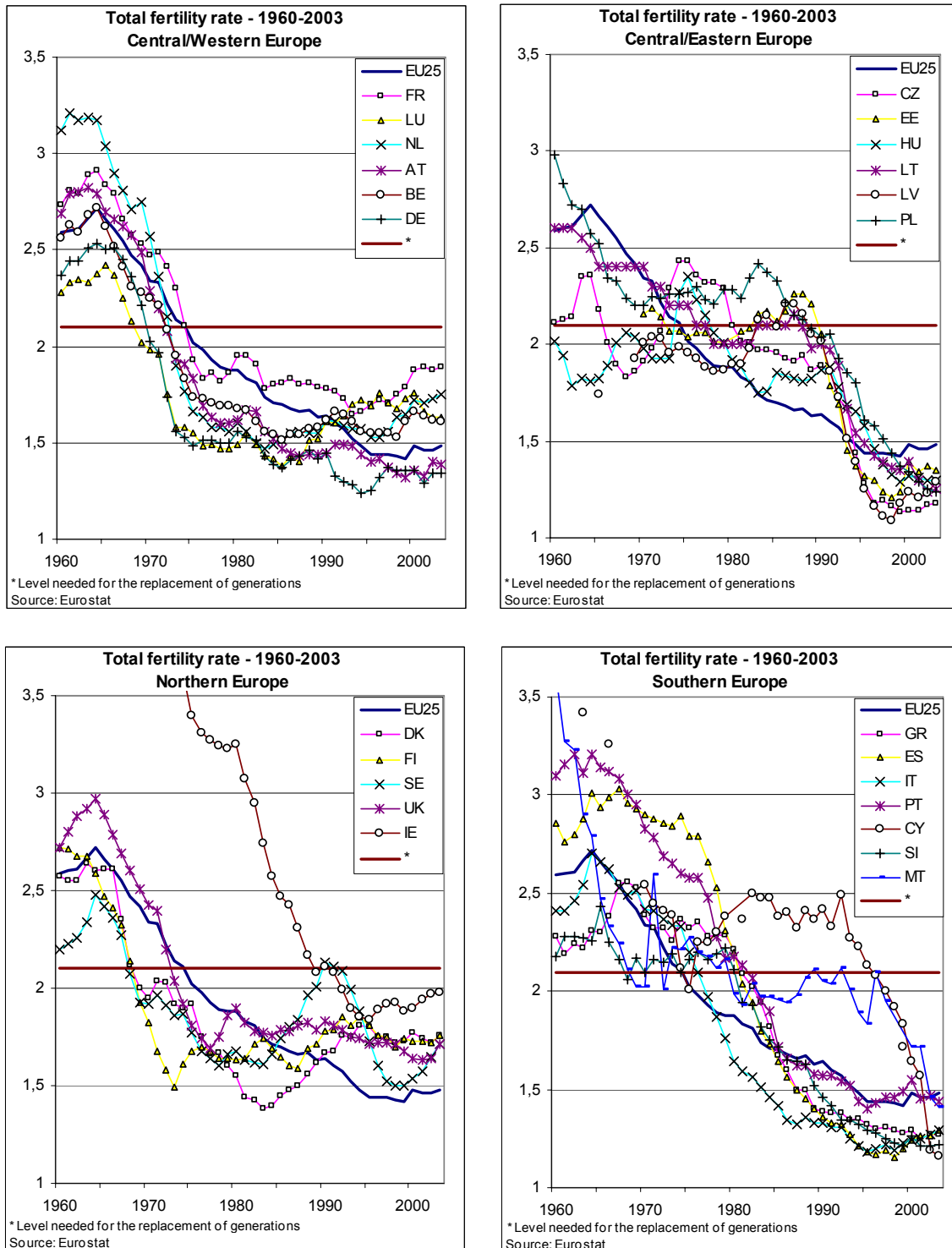
The pattern of ageing is different across the Union. Graph 7 shows on a timeline the years at which the total population and the working age population in each of the Member States are expected to stop growing and start declining. All Member States will have to deal with ageing challenge but not at the same time and not to the same degree. The decline in the total population of the EU-25 is expected by 2025 and it will be preceded by a decline in the population of working age starting already in 2011.

GRAPH 8: TRENDS IN FERTILITY



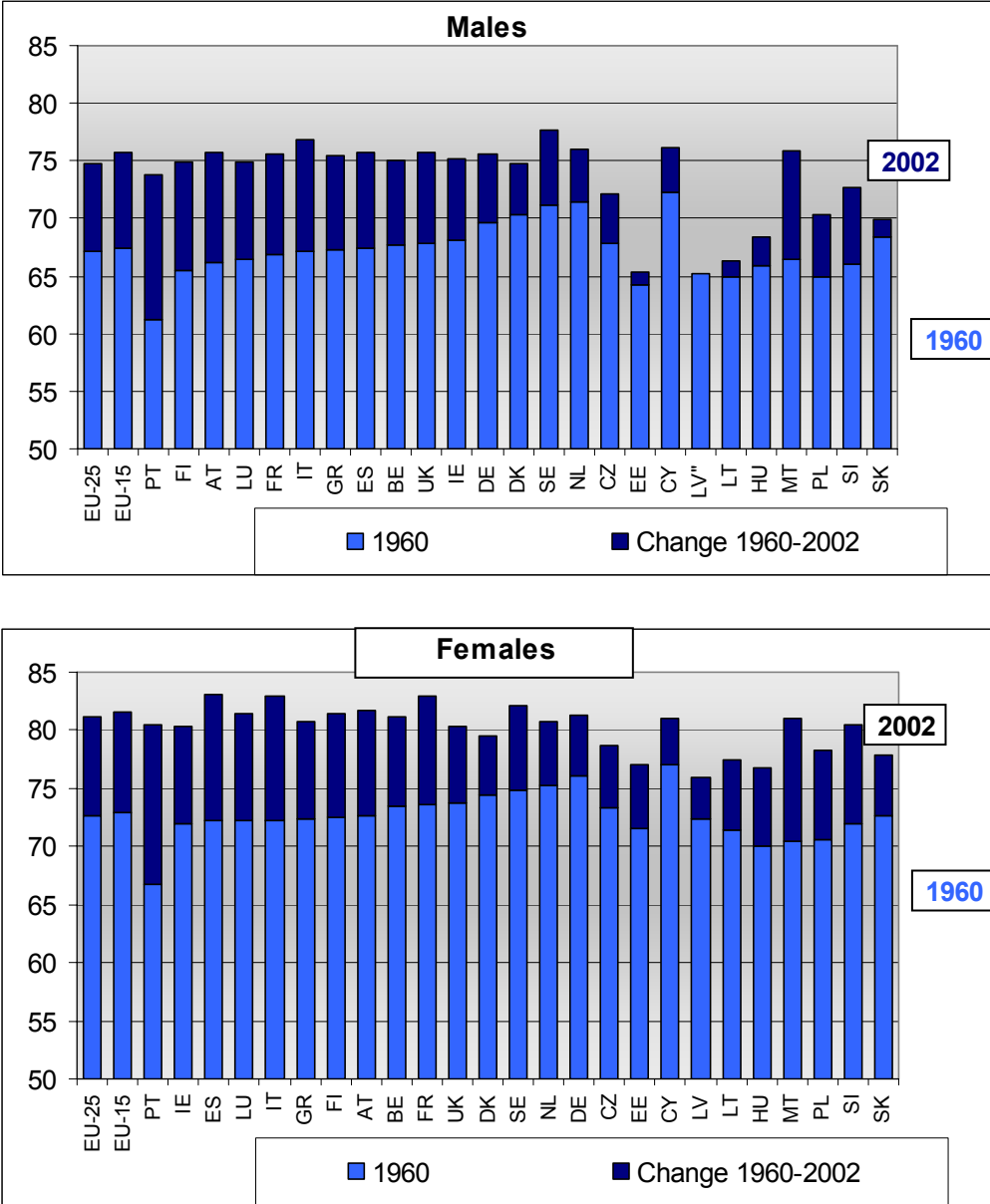
Graph 8 shows that in 1960 fertility in almost all Member States laid above the replacement level of 2.1 with a high margin, while today (2003) the rate has almost everywhere dropped well below replacement levels. What is also striking is the present gap in fertility between some of the new Member States and the rest of the EU. Most demographers expect that a catch up towards the average level in the EU-15 will be the most likely scenario.

GRAPH 9: FERTILITY TRENDS IN THE EU BETWEEN 1960 AND 2003



Graph 9 shows the different patterns of fertility decline in Europe. The drop in fertility took place firstly in Northern and Western Europe, and was followed by Southern Europe with almost a 10 year delay and with a 20 year delay for Central Europe. Despite these time lags fertility in Southern and Central Europe is today lower than in Western and Northern Europe. This means that the various parts of the EU are basically following the same transition albeit with important phase differences.

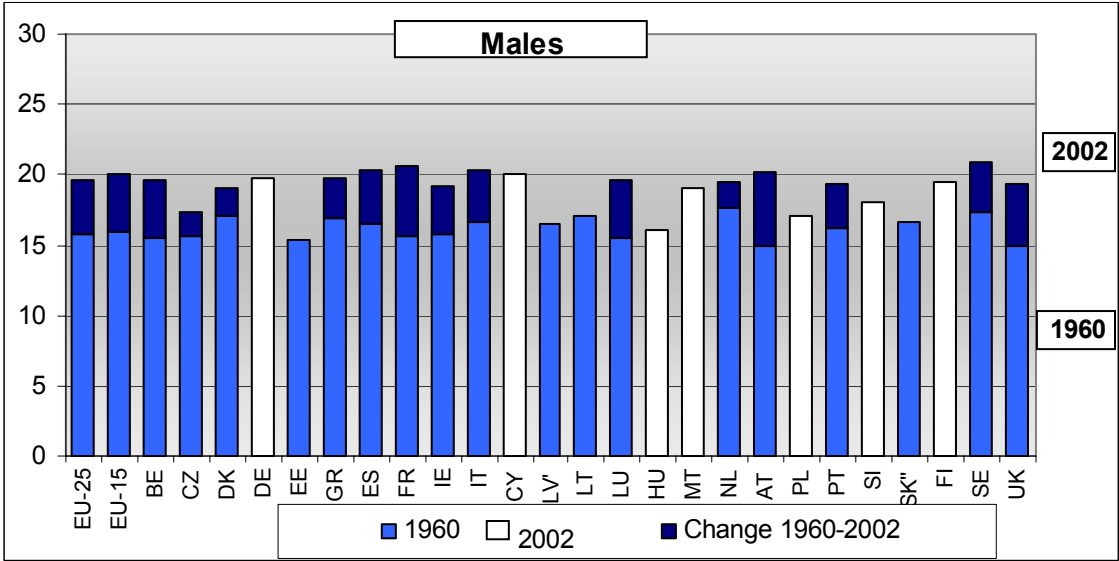
GRAPH 10 & 11: TRENDS IN LIFE EXPECTANCY AT BIRTH



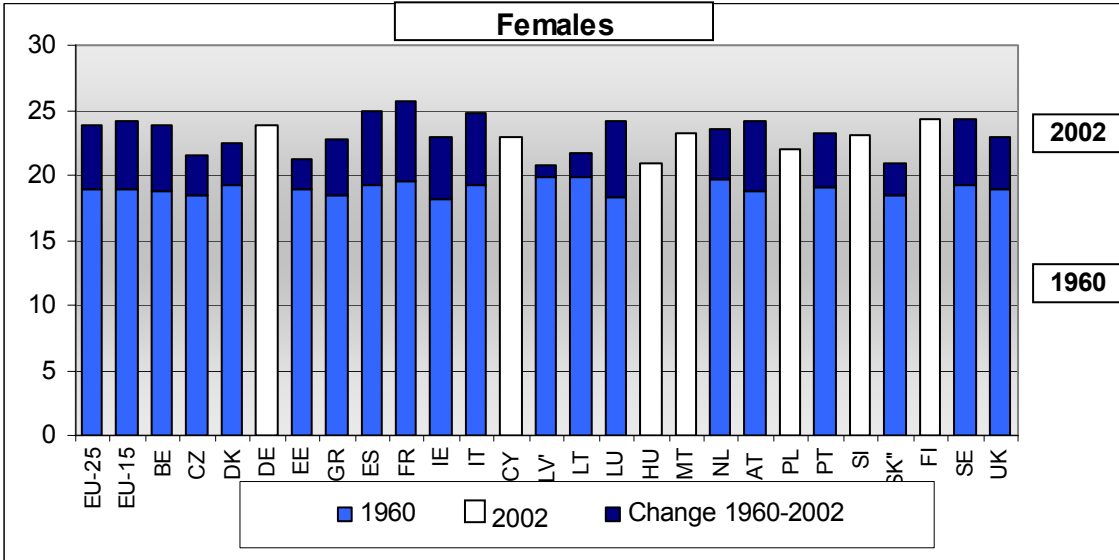
Source: Eurostat

Important gains in life expectancy have been realised between 1960 and 2002, with the exception of men in the Baltic States. The graphs also show that the average life expectancy of women is 6 years higher than that of men. For the future, demographers expect that the difference in life expectancy between men and women will narrow and that life expectancy of men in the Baltic States will within a few decades improve towards the EU. The increase in life expectancies is the result of drops in the mortality of all age groups and is not limited to the very old.

GRAPHS 12 & 13: LIFE EXPECTANCY AT THE AGE OF 60 (1960-2002)¹⁸



LV: decrease from 16,5 in 1970 to 15,2 in 2002
SK: decrease from 16,6 in 1960 to 16,4 in 2002
 Source: Eurostat

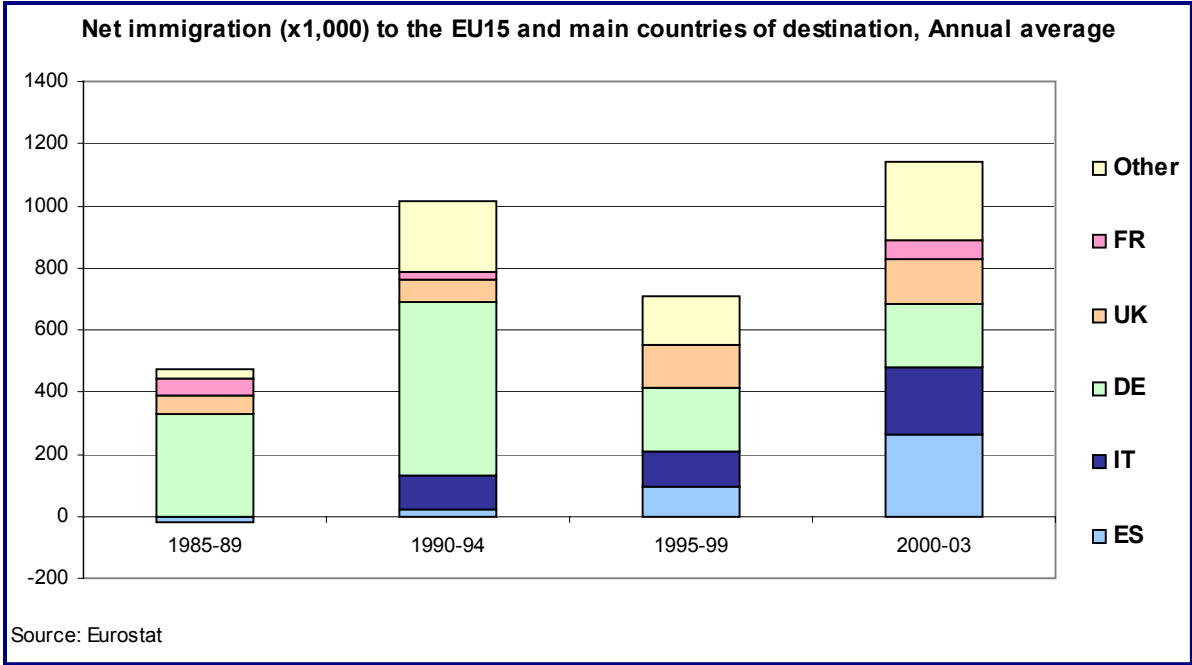


According to graphs 12 and 13, life expectancy at the age of 60 between 1960 and 2002 has increased almost everywhere, except for men in Latvia and Slovakia. The differences at the age of 60 are smaller than at birth for both men and women. It is also clear that during this period the gap in life expectancy between men and women has further increased. Nevertheless the new baseline projection assumes that this gap, measured in terms of life at expectance at birth, will start to shrink from 6.3 years in 2002 to 5.2 in 2050.

¹⁸ No 1960 figures exist for DE, CY, HU, MT, SI and FI.

GRAPH 14: TRENDS IN NET MIGRATION

Graph 14 demonstrates the growing importance of migration as a source of population growth. Furthermore, without migration our total population would have already started to decline. To the extent that migrants have higher fertility rates than the indigenous population, migration may boost the natural increase.



Graph 14 also shows that in the past, Germany was always a favourite destination of migrants who often came from Eastern Europe. However, its position has recently been taken over by the UK, Italy and Spain. A large share of the recent migrants to Spain comes from Southern America whilst the UK and Ireland are also popular destinations for migrants coming from Asia. A large share of migration comes about as a result of family reunification.