



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 18.3.2002
COM(2002) 143 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL
ET AU PARLEMENT EUROPÉEN**

**La réponse de l'Europe au vieillissement de la population mondiale
Promouvoir le progrès économique et social dans un monde vieillissant
Contribution de la Commission européenne à la Deuxième Assemblée mondiale sur le
vieillessement**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

La réponse de l'Europe au vieillissement de la population mondiale Promouvoir le progrès économique et social dans un monde vieillissant Contribution de la Commission européenne à la Deuxième Assemblée mondiale sur le vieillissement

RÉSUMÉ

La présente communication constitue la contribution de la Commission européenne à la **Deuxième Assemblée mondiale sur le vieillissement**, qui se tiendra à Madrid du 8 au 12 avril 2002, à l'initiative des Nations unies et du gouvernement espagnol. Elle représente un apport de la Commission européenne au débat international sur le nouveau Plan d'action international sur le vieillissement, qui sera adopté à Madrid. À ce titre, elle est destinée à soutenir les efforts des présidences belge et espagnole en vue d'aboutir à une position uniforme de l'UE concernant ce plan.

Au moment où le premier Plan d'action international sur le vieillissement a été adopté à Vienne, en 1982, pour ainsi dire seuls les pays les plus développés voyaient le vieillissement se profiler comme un problème important. Depuis lors, le processus de vieillissement commence à toucher également plusieurs régions du monde en développement. Au XXI^e siècle, le vieillissement rapide deviendra progressivement un phénomène mondial.

La Commission européenne s'accorde avec les Nations unies sur le fait qu'une plus grande prise de conscience à l'échelle mondiale sera nécessaire pour relever les défis que le processus de vieillissement posera à l'ensemble de nos sociétés. La coopération internationale peut améliorer la capacité des pays à s'y atteler. Il y a lieu d'élaborer dès maintenant des politiques tenant dûment compte des enjeux du vieillissement à l'avenir.

Par la présente communication, la Commission se propose de partager l'expérience découlant de la coopération, au niveau communautaire, sur les questions liées au vieillissement, qui met en lumière la nécessité d'une approche politique englobant les aspects du vieillissement liés à l'économie, à l'emploi et aux questions sociales. La Commission a pleinement conscience de la diversité des défis posés par le vieillissement dans le monde entier et du fait que son expérience n'est pas forcément transposable à d'autres contextes. Néanmoins, elle est convaincue que son expérience peut servir à dégager des pistes. La réponse au problème du vieillissement de la population mondiale exige un effort collectif de collaboration internationale en vue de promouvoir le développement durable au niveau mondial.

1. INTRODUCTION

La présente communication constitue la contribution de la Commission européenne à la **Deuxième Assemblée mondiale sur le vieillissement**, qui se tiendra à Madrid du 8 au 12 avril 2002, à l'initiative des Nations unies et du gouvernement espagnol. Elle vise à alimenter le débat international sur l'élaboration du nouveau Plan d'action international sur le vieillissement, qui sera adopté à Madrid.

Le Plan d'action international sur le vieillissement, adopté lors de la première conférence des Nations unies sur ce thème (Vienne, 1982), a particulièrement mis l'accent sur les personnes âgées et a notamment débouché sur la proclamation des Principes des Nations Unies pour les personnes âgées, qui visent l'indépendance, la participation, les soins, l'épanouissement personnel et la dignité de ces personnes. Par la suite, un grand nombre de manifestations sous l'égide de l'ONU ont contribué à faire avancer l'agenda politique mondial sur le vieillissement. L'Assemblée générale a décidé de déclarer 1999 Année internationale des personnes âgées et de convoquer une deuxième Assemblée mondiale en 2002. En outre, la Déclaration du Millénaire a inspiré les initiatives de l'ONU dans le domaine du vieillissement.

Au moment où le premier Plan d'action international sur le vieillissement a été adopté à Vienne, en 1982, pour ainsi dire seuls les pays les plus développés¹ voyaient le vieillissement se profiler comme un problème important. À brève échéance, le processus de vieillissement commencera à toucher également plusieurs régions du monde en développement. Au XXI^e siècle, le vieillissement rapide deviendra progressivement un phénomène mondial.

La Deuxième Assemblée mondiale devrait permettre l'adoption d'un plan d'action international révisé sur le vieillissement, comprenant une stratégie globale à long terme dans la perspective d'une société pour tous les âges.

L'accroissement soutenu de la longévité et nos progrès en matière de contrôle des naissances comptent parmi les grandes réalisations de l'humanité des cinquante dernières années. Le fait que les individus en général puissent s'attendre à vivre plus longtemps leur ouvre de nouvelles perspectives importantes d'épanouissement personnel. L'effet conjugué de ces réalisations, se traduisant par le vieillissement de la population, nous pose également de nouveaux défis. Dans le courant du nouveau siècle, le vieillissement ébranlera les fondements économiques et sociaux des sociétés dans de nombreuses régions du monde. Nos sociétés devront non seulement fournir un cadre approprié pour des personnes vivant de plus en plus longtemps, mais aussi garantir la viabilité économique et sociale dans un monde vieillissant. Les conditions et les possibilités offertes à la génération actuelle de personnes âgées, hommes et femmes, constituent une préoccupation importante à tout moment. Toutefois, l'adaptation réussie au vieillissement de la population nous concerne tous et l'objectif doit être d'aboutir à une société pour les personnes de tous les âges. Les politiques en matière de vieillissement devraient donc reposer sur une vaste approche fondée sur la vie entière et sur l'ensemble de la société, tenant compte des initiatives mondiales et des principes directeurs de l'ONU.

¹ En 1980, les personnes âgées de 60 ans ou plus ne représentaient que 6% de la population des pays moins développés, contre 16% dans les pays plus développés (estimations ONU).

2. VIEILLISSEMENT ET TENDANCES DEMOGRAPHIQUES: UN GRAVE PROBLEME D'ENVERGURE MONDIALE

Le vieillissement des sociétés résulte essentiellement de la baisse des taux de fécondité et de l'allongement de l'espérance de vie. Le "baby-boom" constitue un autre facteur important: il a entraîné de gros écarts dans l'importance numérique des groupes d'âge. Les mouvements migratoires peuvent également influencer ce processus. Tandis que le vieillissement s'imposera de plus en plus comme une tendance universelle au cours des décennies à venir, on constate une importante diversité en ce qui concerne le positionnement dans le temps et le rythme des mutations démographiques, les contextes économiques et sociaux et la perception des défis posés.

Cette diversité est particulièrement manifeste lorsqu'on examine le phénomène du vieillissement dans **les régions développées et en développement**. Bien que les populations des pays en développement soient relativement jeunes à l'heure actuelle, un grand nombre de ces pays devraient, d'après les prévisions, connaître un vieillissement d'une allure sans précédent², en raison d'une forte baisse des taux de fécondité et d'une rapide hausse de la longévité. Il est prévu que, d'ici 2050, le nombre de personnes âgées dans les pays moins développés aura plus que quadruplé (passant de 374 millions en 2000 à 1 570 millions). Ce groupe d'âge formera 19% de la population des pays moins développés en 2050, contre 8% aujourd'hui, et l'âge médian devrait augmenter de 11 ans, pour atteindre 35 ans. Dans les pays développés, où la part des personnes âgées est déjà beaucoup plus élevée à la suite d'un accroissement rapide, particulièrement au cours de la période d'après-guerre, ce vieillissement marqué de la population continuera, mais à un rythme moins soutenu que dans les pays moins développés. En 2050, les personnes âgées représenteront 33% de la population, contre 19% aujourd'hui, et l'âge médian augmentera quant à lui de 9 ans, pour atteindre 46 ans.

En outre, des disparités existent *au sein* des régions développées et en développement.

Parmi les pays développés, l'Europe³ et le Japon afficheront les tendances au vieillissement les plus marquées jusqu'en 2050 - la part du groupe d'âge des plus de 60 ans avoisinera les 37% en Europe et sera encore plus élevée au Japon, contre seulement 27% en Amérique du Nord, où la croissance de la population continuera d'être relativement forte. À l'intérieur du groupe d'âge des 60 ans ou plus, on enregistrera également un net accroissement du nombre des "très âgés", c'est-à-dire des personnes âgées de 80 ans et plus. Si les "très âgés" représentent aujourd'hui 3% de la population européenne, au moins 10% de la population sera âgée de 80 ans ou plus, d'ici 2050, dans onze des quinze États membres actuels de l'UE. Les différences entre les hommes et les femmes en matière de vieillissement sont considérables. En Europe, l'espérance de vie des femmes dépasse actuellement celle des hommes de 6 ans. Le groupe d'âge des 60 ans et plus comporte deux fois plus de femmes que d'hommes. Sur les personnes âgées de 75 ans ou plus vivant seules, plus de 70% sont des femmes.

Le processus d'élargissement de l'Union européenne ne devrait pas avoir de répercussions notables sur le vieillissement de la population de l'Union. Bien que la proportion de personnes âgées dans les pays d'Europe centrale et orientale soit aujourd'hui inférieure à celle de l'EU-15, elle devrait augmenter rapidement et atteindre le niveau moyen de l'UE d'ici 2050. Pour le moment, la plupart des pays candidats enregistrent des taux de fécondité particulièrement bas

² À titre d'exemple, il a fallu 115 ans, en France, pour que la proportion de personnes âgées double et passe de 7 à 14%. En Chine, la même augmentation s'étalera sur une période 27 ans seulement.

³ Au sein de l'Europe, la tendance au vieillissement est, pour le moment, moins marquée dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) que dans les États membres de l'Union européenne.

et, dans la mesure où cette tendance se poursuit, elle aura des répercussions encore plus importantes sur leur processus de vieillissement.

Le processus de vieillissement varie sensiblement au sein du monde en développement⁴. Dans les pays les moins développés, l'âge médian ne devrait passer, selon les prévisions, que de 18 ans en 2000 à 26 ans en 2050. En revanche, les pays moins développés, dans leur ensemble, peuvent s'attendre à ce que l'âge médian passe de 24 à 35 ans.

3. L'APPROCHE POLITIQUE DE L'UE VIS-A-VIS DU VIEILLISSEMENT

3.1. L'approche générale de Union européenne vis-à-vis du vieillissement

Étant l'une des premières régions à avoir été touchées par le vieillissement, l'Europe a élaboré toute une série de mesures politiques⁵ pour faire face à ce phénomène, qui est apparu dans le courant du XX^e siècle. Pendant longtemps, les délibérations politiques n'ont eu lieu qu'au niveau national. Néanmoins, la prise de conscience du fait que les défis à venir étaient communs à de nombreux égards s'est accélérée pendant la deuxième moitié des années 90⁶ et la coopération sur les questions de vieillissement au niveau communautaire a beaucoup évolué au cours des dernières années. Lorsque la Commission européenne a présenté, en 1999, une communication⁷ exposant des mesures politiques judicieuses en matière de vieillissement (au titre de sa contribution à l'Année internationale des personnes âgées des Nations unies) et a laissé entendre que les États membres tireraient avantage d'une coopération plus étroite sur ces questions au niveau européen, elle ne faisait encore qu'entrevoir ce qu'il était possible de faire. Toutefois, au cours des quelques années qui se sont écoulées depuis, les États membres se sont engagés à se pencher sur les questions de vieillissement dans le cadre de finances publiques saines⁸, de l'emploi, de la protection sociale et du développement durable, tout en maintenant les politiques dans ces domaines au sein de leurs compétences nationales et en prenant en considération la diversité des situations en matière de vieillissement. En outre, la lutte contre la discrimination fondée sur l'âge fait désormais partie intégrante du traité CE ainsi que de la Charte des droits fondamentaux, qui mentionne également les droits des personnes âgées⁹.

Le vieillissement ne constitue pas une question distincte devant être abordée indépendamment d'autres aspects. La réponse de l'Union européenne au vieillissement s'inscrit donc **dans le cadre de la stratégie globale composée de politiques se renforçant mutuellement**, lancée au Conseil européen de Lisbonne et confirmée lors des Conseils européens suivants, qui se

⁴ L'Asie et l'Amérique latine enregistrent le vieillissement le plus rapide et compteront 20 à 25% de personnes âgées d'ici 2050, tandis que l'Afrique subsaharienne, par exemple, qui est toujours aux prises avec la pandémie de VIH/sida, conjuguée à des difficultés économiques et sociales, ne devrait atteindre que la moitié de ce pourcentage.

⁵ L'Europe a fait figure de pionnier dans la mise en place de toute une série de réponses institutionnelles au vieillissement de la population (retraite, régimes de pension, services de santé spécialisés, soins en établissements, centres d'activité, etc.) et, pour l'essentiel, c'est dans les pays européens que les politiques en faveur des personnes âgées ont été les plus développées.

⁶ L'attention accrue accordée au problème du vieillissement dans les études et documents de la Commission a contribué à cette prise de conscience. Pour en consulter la liste, se référer à l'annexe.

⁷ "Vers une Europe pour tous les âges", COM (1999) 221 final.

⁸ Des activités communes de prévision et de surveillance font partie intégrante de ces travaux et ont entraîné la réalisation d'un certain nombre d'analyses novatrices couvrant l'EU-15. Pour plus de précisions, voir la liste figurant en annexe.

⁹ Article 13 du traité CE, tel que modifié par le traité d'Amsterdam, et articles 21 et 25 de la charte proclamée à Nice le 7 décembre 2000.

sont tenus à Nice, Stockholm, Göteborg et Laeken¹⁰. Comme indiqué dans le cadre de la coordination des politiques économiques et de l'Agenda social européen¹¹, cette réponse englobe les incidences du vieillissement sur l'économie, l'emploi et les questions sociales. Les Grandes orientations des politiques économiques, qui constituent l'instrument clé en matière de coordination des politiques économiques et fournissent un cadre permettant de formuler des recommandations et de suivre la mise en œuvre de ces recommandations, invitent les États membres à mettre en place des stratégies globales pour répondre au défi économique posé par le vieillissement des populations. L'Agenda pour la politique sociale, qui énumère les priorités de l'UE en matière d'emploi et d'affaires sociales, expose la manière dont les États membres, par des politiques se renforçant mutuellement dans les domaines de l'emploi, de la protection sociale et de l'économie, peuvent faire face aux vastes prolongements du vieillissement pour la vie sociale et la vie professionnelle.

L'approche de l'UE à l'égard du vieillissement vise à **tirer pleinement parti des possibilités des personnes** de tous les âges. Elle part du postulat que les mesures prises pour faire face au vieillissement doivent, pour être efficaces, dépasser l'attention accordée à la génération actuelle de personnes âgées. L'adaptation réussie au vieillissement de la population concerne les personnes de tous les âges et une approche fondée sur la vie entière peut faciliter l'élaboration de mesures politiques adéquates, tenant compte des questions connexes propres à tel ou tel groupe d'âge ou à l'un ou l'autre sexe.

Cette approche débouche sur une orientation vers des **pratiques et politiques en faveur du vieillissement actif**¹². Les principales pratiques en la matière comprennent l'éducation et la formation tout au long de la vie, le prolongement de la vie active, un départ à la retraite plus tardif et, plus progressivement, le fait pour les personnes âgées d'être actives pendant leur retraite et d'entreprendre des activités renforçant leurs capacités et préservant leur santé. Ces pratiques visent à améliorer la qualité de vie moyenne des individus et contribuent dans le même temps, à l'échelle de la société, à augmenter la croissance, à alléger la charge de la dépendance et à réduire considérablement le coût des retraites et des soins de santé. Elles ne présentent donc que des avantages pour les personnes de tous les âges.

La Commission a proposé des orientations similaires dans sa contribution à l'Année internationale des personnes âgées 1999. Leur mise en œuvre nécessite la **participation de toutes les parties intéressées** dans un esprit de dialogue et de partenariat. Dans le cadre de ses diverses initiatives visant à améliorer et à moderniser le modèle social européen, en particulier dans les domaines de la protection sociale, de l'inclusion sociale et de l'emploi, la Commission encourage la coopération entre l'ensemble des acteurs concernés, y compris les ONG, les partenaires sociaux, etc.

3.2. Principaux défis et mesures politiques en Europe

À l'intérieur du cadre général constitué par l'approche de l'UE à l'égard du vieillissement, il se dégage un certain nombre de grands défis communs que doivent relever l'Union européenne et ses États membres: faire face aux incidences économiques du vieillissement en vue de préserver la croissance et des finances publiques saines, bien s'adapter à une main-d'œuvre qui

¹⁰ Pour de plus amples détails, consulter les passages concernés des conclusions de la présidence de ces Conseils européens, mentionnées à l'annexe.

¹¹ Voir annexe aux conclusions de la présidence du Conseil européen de Nice, décembre 2000.

¹² Les concepts de vieillissement actif et d'approche fondée sur la vie entière sont à la base de l'essentiel des mesures politiques novatrices visant à faire face au vieillissement en Europe et sont généralement considérés comme la voie à suivre.

vieillit et est moins nombreuse, garantir des pensions appropriées, viables et adaptables, garantir l'accès de tous à des soins de santé de qualité tout en préservant la viabilité financière des systèmes de soins de santé.

3.2.1. Préserver la croissance et des finances publiques saines

Compte tenu de son incidence sur la demande de pensions, de soins de santé et de soins de longue durée publics, le vieillissement constitue une menace considérable pour la viabilité à long terme des finances publiques. Outre son impact financier immédiat, le vieillissement des populations a également des répercussions plus vastes pour la croissance économique, notamment en raison de la diminution de la main-d'œuvre potentielle, et des effets potentiellement importants sur le niveau de l'épargne agrégée.

Les projections concernant les futures dépenses publiques pour la période 2001-2005 montrent que les augmentations dans la plupart des pays de l'Union pourraient être de l'ordre de 3 à 5 points de pourcentage du PIB pour les pensions et de 2 à 3 points de pourcentage pour les soins de santé et les soins de longue durée. Des hausses d'une telle ampleur constituent un grave sujet de préoccupation pour la viabilité des systèmes de pension et des finances publiques et entraînent d'importantes difficultés pour les politiques sociales. Si les tendances actuelles se poursuivent, la population en âge de travailler dans l'UE diminuera d'environ 40 millions de personnes entre 2000 et 2050, et le taux de dépendance des personnes âgées sera multiplié par deux, passant de 24% à 49%¹³. En d'autres termes, l'UE ne devrait plus compter, en 2050, que deux personnes en âge de travailler (15-64 ans) - contre quatre en 2000 - pour une personne de 65 ans et plus.

Les défis économiques sont abordés dans le contexte des programmes de stabilité et de convergence, ainsi que de la coordination des politiques économiques. Les Grandes orientations des politiques économiques indiquent que la nécessité d'appliquer des politiques macroéconomiques saines et d'engager des réformes économiques ambitieuses est renforcée par le défi posé par le vieillissement des populations et invitent les États membres à mettre en place des stratégies globales pour répondre à ce défi. En outre, conformément au pacte de stabilité et de croissance et dans le droit fil du rapport adopté au Conseil européen de Stockholm¹⁴, les États membres doivent conserver des situations budgétaires saines tout en améliorant la qualité et la viabilité des finances publiques. L'objectif est de maximiser l'apport des finances publiques à la croissance et à l'emploi, ainsi qu'à la réalisation des objectifs décidés à Lisbonne et à Stockholm, y compris une meilleure cohésion sociale.

Le Conseil européen de Stockholm a adopté une stratégie à trois volets¹⁵, reprise de façon plus approfondie dans les Grandes orientations des politiques économiques, en vue d'anticiper les problèmes budgétaires liés au vieillissement et d'y faire face. Le premier volet consiste à augmenter l'assiette des impôts et à réduire le coût des transferts en rehaussant les taux d'emploi. Le deuxième volet consiste à réduire rapidement la dette publique afin que la diminution des charges d'intérêt puisse compenser certaines des hausses prévues dans les

¹³ Ces chiffres ne concernent que l'EU-15. Les éventuels élargissements ultérieurs de l'Union ne sont pas pris en considération.

¹⁴ Conseil de l'Union européenne (2001), "La contribution des finances publiques à la croissance et à l'emploi: améliorer la qualité et la viabilité", Rapport de la Commission et du Conseil ECOFIN au Conseil européen (Stockholm, 23 et 24 mars 2001), 6997/01.

¹⁵ Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Stockholm, 23 et 24 mars 2001, point 7, dernière phrase.

dépenses de pensions et de soins de santé. Le troisième volet réside dans une réforme des régimes de pension visant à les maintenir sur une base financière saine.

3.2.2. *Relever le défi d'une main-d'œuvre vieillissante et plus réduite*

Au cours des vingt prochaines années, le nombre d'Européens de la tranche d'âge de 20 à 29 ans diminuera de 20%, tandis que le nombre d'Européens appartenant au groupe d'âge de 50 à 64 ans augmentera de 25%. Dans le même temps, les cohortes atteignant l'âge de la retraite seront numériquement beaucoup plus importantes que leurs prédécesseurs. Le positionnement dans le temps et l'ampleur de ces mutations démographiques varieront d'un État membre à l'autre. Toutefois, une constante demeure: l'Europe est confrontée à la perspective d'une main-d'œuvre vieillissante et plus réduite.

Cependant, l'impact du vieillissement sur la main-d'œuvre n'est pas uniquement déterminé par les données démographiques. Les effets de ce phénomène peuvent être sensiblement influencés par des mesures visant à augmenter les taux d'emploi de toutes les personnes en âge de travailler et, en particulier, ceux des femmes et des travailleurs âgés¹⁶. Partant, le vieillissement renforce l'importance des efforts généraux destinés à augmenter les taux d'activité et d'emploi en Europe. En ce qui concerne les taux d'emploi des femmes, il met en évidence, de surcroît, le bien-fondé de politiques visant à garantir l'égalité des sexes sur le lieu de travail et à concilier les exigences de la vie familiale et de la vie professionnelle.

S'agissant des travailleurs âgés, le vieillissement fait apparaître la nécessité de **modifier les pratiques en matière de gestion de l'âge** sur le lieu de travail et sur le marché de l'emploi. Compte tenu du fléchissement de l'offre de travailleurs jeunes et d'âge très actif, les travailleurs âgés, qui constituent une offre précieuse de main-d'œuvre, sous-utilisée depuis des années, devraient voir leurs perspectives sur le marché de l'emploi nettement améliorées. Il importe de mettre en place des politiques et pratiques permettant aux travailleurs âgés de saisir pleinement ces nouvelles occasions et les encourageant à le faire.

Un certain nombre de changements sont importants. Premièrement, un changement d'orientation vers le maintien de la capacité de travail et de l'employabilité des travailleurs âgés, hommes et femmes, par des mesures telles que la formation, des dispositions en matière de santé et de sécurité, des adaptations apportées aux postes de travail et à la définition des tâches, la mise en place de technologies qui facilitent le travail, et un aménagement du temps de travail. Deuxièmement, l'extension de politiques actives de l'emploi aux travailleurs âgés. Il convient d'exploiter les possibilités de création de perspectives d'emploi pour les travailleurs âgés et d'augmenter leur taux d'emploi par des mesures de réinsertion et de maintien en fonction. Cela permettrait de relever l'âge effectif de la retraite, tant pour les hommes que pour les femmes, et donc d'éviter que les effets négatifs du vieillissement sur l'offre de main-d'œuvre ne soient renforcés par la poursuite des pratiques actuelles, débouchant sur des départs à la retraite anticipée. La promotion de politiques favorables au vieillissement actif dans le domaine de l'emploi est au cœur de la Stratégie européenne pour l'emploi. Elle est également indispensable à la réalisation de l'objectif de plein emploi que l'Union européenne s'est fixé.

¹⁶ Sous l'effet de diverses politiques et pratiques débouchant sur des départs à la retraite anticipée, les taux d'activité et d'emploi actuels des travailleurs âgés (55-64 ans) en Europe représentent moins de la moitié de ceux des travailleurs d'âge très actif (25-49 ans) et sont nettement inférieurs à ceux enregistrés aux États-Unis et au Japon.

Dans le prolongement des objectifs en matière de taux d'emploi à atteindre au niveau de l'UE¹⁷, les États membres ont été invités à fixer des objectifs nationaux en matière de taux d'emploi, afin d'axer les stratégies nationales sur la promotion d'une participation accrue au marché du travail, y compris pour les travailleurs âgés. Les stratégies définiraient les mesures requises pour améliorer la qualité de l'emploi et donc son attrait, pour corriger l'équilibre des incitations financières à l'emploi, en particulier l'effet net des systèmes d'imposition et d'allocation, pour s'attaquer aux écarts entre les hommes et les femmes en matière de rémunération et d'accès au marché du travail, pour encourager la participation des personnes - en particulier des femmes - qui assument des responsabilités en matière de soins au sein du ménage, pour réexaminer les mesures visant à réduire le nombre d'abandons scolaires précoces et, enfin et surtout, pour mettre sur pied une initiative conjointe entre le gouvernement et les partenaires sociaux en vue de maintenir les travailleurs en activité plus longtemps, en mettant l'accent sur la formation dispensée par les entreprises pour favoriser l'adaptabilité et l'employabilité à plus long terme des salariés et améliorer la qualité de l'emploi. Une telle initiative doit reposer sur le postulat que ces efforts présentent un intérêt général et peuvent bénéficier à la société dans son ensemble, ce qui peut entraîner une réorientation de fonds publics en faveur de ce domaine. Dans la Stratégie européenne pour l'emploi, les travailleurs âgés sont donc considérés de plus en plus comme l'un des éléments centraux de l'offre future de main-d'œuvre et comme des intervenants essentiels dans le développement durable d'une Europe vieillissante.

En outre, de nouvelles dispositions législatives adoptées au niveau communautaire ont mis en place des instruments permettant de faire reculer les attitudes négatives vis-à-vis des travailleurs âgés. En novembre 2000, le Conseil a adopté une directive interdisant la discrimination en matière d'emploi¹⁸, fondée notamment sur l'âge. Cette directive s'inscrit dans le cadre de l'approche fondée sur le respect des droits, adoptée par l'Union sur ces questions. Le Conseil a également adopté un programme d'action visant à lutter contre la discrimination dans toutes les circonstances de la vie, notamment celle dont sont victimes les personnes âgées¹⁹.

3.2.3. *Garantir des pensions appropriées, viables et adaptables*

Une population de plus en plus vieille pèse lourdement sur les pensions. En dépit des différences importantes dans la conception des régimes de pension en Europe, les États membres ont reconnu qu'une coordination plus étroite concernant des problèmes communs s'imposait dans le domaine de la politique des pensions. Au Conseil européen de Göteborg, les États membres ont approuvé trois grands principes destinés à assurer la viabilité économique et sociale des régimes de pension: préserver la capacité des régimes d'atteindre leurs objectifs sociaux, maintenir leur viabilité financière et répondre aux besoins changeants de la société. Par la suite, au Conseil européen de Laeken, ils ont arrêté une série d'objectifs communs devant orienter leurs efforts. La coordination au niveau communautaire vise à aider les États membres à mettre en œuvre leur stratégie nationale en vue d'atteindre ces objectifs,

¹⁷ Les objectifs en matière de taux d'emploi à atteindre d'ici 2010 ont été fixés à 70% en général, 60% pour les femmes et 50% pour les travailleurs âgés.

¹⁸ Directive 2000/78/CE du Conseil portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (27/11/00)

¹⁹ Décision 2000/750/CE du Conseil établissant un programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination (2001-2006) (27/11/00). Un autre apport à l'approche fondée sur le respect des droits réside dans l'instauration de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui élargit l'interdiction de la discrimination, notamment fondée sur l'âge, et reconnaît "le droit des personnes âgées à mener une vie digne et indépendante et à participer à la vie sociale et culturelle" (article 25).

c'est-à-dire garantir des pensions appropriées, financièrement viables et capables de s'adapter à des conditions variables.²⁰

Au niveau communautaire, les menaces pesant sur les régimes de pension sont examinées à la fois dans le contexte de la coordination des politiques économiques et dans le cadre de la méthode ouverte de coordination instituée récemment²¹, en matière de pensions. En outre, elles sont abordées indirectement dans le processus pour l'emploi, dans le sens où des taux d'emploi plus élevés améliorent l'assiette des impôts et où le fait de travailler plus longtemps atténue les pressions sur les régimes de pension.

Comme indiqué dans les objectifs définis, qui reconnaissent pleinement la diversité des régimes de pension, les stratégies des États membres devraient viser à garantir l'adéquation des prestations, en veillant tout particulièrement à ce que les personnes âgées (hommes et femmes) ne soient pas menacées de pauvreté, et à promouvoir l'équité tant de génération en génération qu'à l'intérieur d'une même génération.

La réforme des pensions est également abordée dans le contexte général de la promotion de politiques favorables à l'emploi. Les régimes de pension et les structures fiscales adjacentes devraient fournir des incitations saines à continuer de travailler jusqu'à l'âge de la retraite et éviter de pénaliser les personnes qui continuent à travailler passé cet âge. En outre, les pensions devraient être adaptées de manière à couvrir les personnes qui occupent un emploi atypique ainsi qu'à faciliter la flexibilité et la mobilité sur les marchés du travail. Surtout, les pensions devraient offrir les mêmes incitations aux hommes qu'aux femmes, et les distinctions entre les hommes et les femmes reposant sur la vision dépassée de l'homme en tant que seul ou principal soutien de famille devraient être progressivement éliminées.

Les États membres ont également convenu du fait que leurs stratégies devaient viser à accroître la transparence des systèmes de pension, ainsi qu'à fournir des informations fiables et compréhensibles sur l'évolution probable, à long terme, des niveaux des prestations et des montants des cotisations, afin que les citoyens puissent continuer à avoir confiance dans ces systèmes.

Enfin, les États membres ont jugé important de favoriser le consensus le plus large possible concernant les politiques et réformes des pensions, et d'améliorer la base méthodologique destinée à assurer un suivi efficace de ces politiques et de ces réformes.

²⁰ Le processus qui a abouti à l'accord de Laeken sur une collaboration visant à garantir des pensions appropriées et viables dans l'UE s'appuyait sur deux communications, "L'évolution à venir de la protection sociale dans une perspective à long terme: Des pensions sûres et viables" (COM (2000) 622 final) et "Une approche intégrée au service des stratégies nationales visant à garantir des pensions sûres et viables" (COM (2001) 362 final), ainsi que sur un rapport, adressé au Conseil européen de Göteborg, intitulé "Des pensions sûres et viables - Rapport du Comité de la protection sociale sur l'évolution à venir de la protection sociale" (juin 2001)

²¹ Cette nouvelle forme de coopération à l'échelle de l'UE a été baptisée "méthode ouverte de coordination" par le Conseil européen de Lisbonne et définie comme un moyen de diffuser les meilleures pratiques, d'assurer une plus grande convergence au regard des objectifs de l'UE et d'aider les États membres à développer progressivement leurs propres politiques en fonction de ces objectifs. Cette méthode consiste à fixer de vastes objectifs communs, à arrêter des objectifs réalistes, à traduire ces objectifs en politiques nationales au moyen de plans nationaux et, enfin, dans le cadre d'un processus d'apprentissage mutuel, à effectuer un suivi périodique sur la base d'indicateurs convenus et définis en commun.

3.2.4. Garantir l'accès à des soins de santé et soins de longue durée de qualité tout en préservant la viabilité financière des services

Dans le contexte de l'allongement de l'espérance de vie et de la proportion croissante de personnes âgées, le principal enjeu des politiques en matière de soins de santé et de soins de longue durée consiste à garantir le plein accès à des services de grande qualité, tout en préservant la viabilité financière de ces services. Les politiques devraient viser à garantir une réponse adéquate et d'un bon rapport coût-efficacité aux besoins et aux demandes des femmes et des hommes de tout âge. Les différences d'espérance de vie entre les hommes et les femmes ainsi que les schémas traditionnels en matière de soins font qu'il y a tout lieu de prêter attention aux questions liées aux spécificités de chaque sexe.

La préparation d'un vieillissement sain commence par des politiques et des pratiques en matière de santé publique qui favorisent le bien-être durant toute la vie. La création d'un environnement permettant d'améliorer la participation sociale, les soins, l'épanouissement personnel et la dignité des personnes âgées est propre à assurer un vieillissement sain des femmes et des hommes. L'encouragement de pratiques favorisant le vieillissement actif pourrait également y contribuer. La satisfaction de la demande croissante de services de santé et de soins, liée à l'accroissement sensible du nombre de personnes âgées de 80 ans et plus, nécessite des moyens efficaces et peu coûteux de favoriser l'offre de soins informels et d'étendre l'offre de services formels de santé et de soins, et exige que des progrès soient accomplis dans les technologies d'aide et d'assistance. Les efforts déployés dans ces domaines doivent préserver les principes d'équité, qui sont au cœur du modèle social européen (accès égal à des soins de santé de qualité).

La coopération au niveau communautaire sur ces questions débute dans le cadre des travaux de l'UE sur la protection sociale²² et les finances publiques. Le cinquième programme-cadre de la Communauté européenne pour la recherche (1998-2002) contribue à promouvoir des actions de recherche qui renforcent la qualité de la vie, l'autonomie et l'intégration sociale des personnes âgées (un accent particulier étant mis sur un vieillissement sain durant toute la vie et sur le bien-être des personnes âgées) et qui améliorent la qualité, l'efficacité et la convivialité de l'offre de soins et de prestations sociales.

4. LE VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION MONDIALE

À mesure que nous avancerons dans le XXI^e siècle, un nombre croissant de pays, y compris ceux du monde en développement, subiront les conséquences de processus de vieillissement marqué. En réalité, de nombreux pays en développement se trouvent actuellement dans les premières phases de l'adaptation à la modification de la structure d'âges de la population.

Les mesures politiques actuelles et futures sont susceptibles de varier d'un pays à l'autre. Les réalités du vieillissement dépendent du contexte socio-économique et culturel dans lequel s'inscrivent les individus. Ces aspects jouent également un rôle important dans la manière dont les pays déterminent les réponses à apporter en priorité aux défis posés par le vieillissement. Malgré ces différences, les pays peuvent tirer des enseignements et bénéficier de l'expérience de chacun. Pour pouvoir saisir cette chance, il convient de renforcer les

²² À la suite d'une demande du Conseil européen de Göteborg, un nouveau processus de délibération a été engagé par l'adoption de la communication intitulée "L'avenir des soins de santé et des soins pour les personnes âgées: garantir l'accessibilité, la qualité et la viabilité financière" (COM (2001) 723).

mécanismes internationaux qui peuvent inspirer au mieux les politiques publiques dans le monde entier.

Trois grands défis en rapport avec le vieillissement nécessiteraient une attention particulière. Premièrement, le défi de garantir une *main-d'œuvre suffisante* pour subvenir aux besoins d'une population comptant de plus en plus de retraités. Cela imposerait la mise en place des conditions requises pour permettre aux personnes de rester économiquement actives, à mesure qu'elles prennent de l'âge, aussi longtemps qu'elles peuvent faire face à la situation. Deuxièmement, le défi consistant à maîtriser les *coûts de ce phénomène pour les finances du secteur public* et pour *l'économie dans son ensemble*, y compris les risques qu'il entraîne pour la stabilité fiscale et la viabilité économique globale. Troisièmement, le défi consistant à s'attaquer au problème de la *pauvreté des personnes âgées*, qui demeure un grave problème dans de nombreux pays du monde, où un grand nombre de personnes âgées, surtout des femmes, ont un accès insuffisant à un revenu minimum, ainsi qu'aux prestations de l'assurance-maladie ou de l'aide sociale.

Malgré les expressions particulières qu'il prendra en divers endroits du monde, le vieillissement est partout un phénomène caractérisé par d'importantes différences entre les hommes et les femmes. La résolution du Surinam sur la situation des femmes âgées dans la société, adoptée lors de la 56^e session de l'Assemblée générale des Nations unies, contribue utilement à l'intégration de la dimension de l'égalité entre les hommes et les femmes dans la problématique du vieillissement.

Les mesures politiques sont avant tout du ressort de chaque État. Toutefois, la coopération dans le cadre des Nations unies est fondamentale pour échanger des expériences et encourager les meilleures pratiques dans le monde entier, en gardant à l'esprit la diversité des situations nationales.

4.1. Points importants en ce qui concerne un plan d'action international sur le vieillissement

La Commission européenne soutient les efforts des Nations unies en vue d'élaborer un cadre d'action global concernant le vieillissement. Une stratégie à long terme et à l'échelle mondiale doit définir les objectifs à atteindre à un horizon donné, dans les limites de ce qui est faisable pour les citoyens et les gouvernements. Compte tenu de la fiabilité des projections démographiques dont nous disposons aujourd'hui, des éléments tangibles plaident en faveur d'un horizon de vingt ans (2002-2022).

Le plan d'action devrait, par son orientation, faire apparaître le type d'organisation socio-économique qui permettrait aux individus du monde entier, lorsqu'ils prennent de l'âge, de continuer à participer à la réalisation d'une société pour tous. Une vision globale du vieillissement - phénomène qui concerne la vie toute entière et l'ensemble de la société - est nécessaire.

La Commission européenne estime que le plan devrait comporter des objectifs spécifiques, indiquer les résultats requis pour atteindre ces objectifs, et définir les types d'activités nécessaires pour obtenir ces résultats. En outre, il devrait établir une série d'indicateurs qui permettraient de suivre et d'évaluer les progrès accomplis.

Le plan d'action international devrait tenir compte des différents niveaux de développement social, économique et politique affichés par les pays, qui influencent leur capacité à relever le défi du vieillissement. Par conséquent, il serait peut-être bon d'établir une distinction entre les objectifs qui valent pour l'ensemble des pays et ceux qui pourraient être propres à certaines

régions du monde. De même, ces différences devraient transparaître dans la définition des actions appropriées et des acteurs compétents.

Sur la base de ces éléments, la Commission estime que les points suivants méritent une attention particulière:

- La Commission européenne s'accorde avec les Nations unies sur le fait qu'une plus grande prise de conscience à l'échelle mondiale sera nécessaire pour relever les défis que le processus de vieillissement posera à l'ensemble de nos sociétés. La question du vieillissement doit être examinée dans le cadre du processus plus large de développement à l'échelle mondiale. La coopération internationale peut améliorer la capacité des pays à s'y atteler. Il y a lieu d'élaborer dès maintenant des politiques tenant dûment compte des enjeux du vieillissement à l'avenir.
- Si les conditions et les possibilités offertes à la génération actuelle de personnes âgées constituent un pan important de la problématique, l'adaptation réussie au vieillissement de la population devrait être considérée comme un processus s'étalant sur le cycle de vie, mobilisant les personnes de tous les âges. Toutes les générations devront contribuer à la recherche de solutions et trouver des moyens de s'adapter. En outre, on peut s'attaquer plus efficacement au problème du vieillissement de la population si l'ensemble des différents domaines influençant la qualité de vie sont pris en considération dans le processus d'élaboration des politiques.
- Des réponses appropriées au vieillissement visent à promouvoir une société pour tous les âges et à encourager l'intégration des personnes âgées dans tous les domaines de la vie économique et sociale. Les politiques en vigueur devraient être évaluées en fonction de leur aptitude à encourager des stratégies d'intégration ou la ségrégation fondée sur l'âge.
- L'objectif à long terme des politiques nationales devrait consister à faire en sorte que cette longévité accrue rime avec bonne santé et bien-être. Une longévité saine nécessite un processus s'étalant sur toute la vie, consistant à augmenter autant que possible les chances de bien-être sur les plans économique, physique, social et mental. Une approche de la santé fondée sur la vie entière et un nouvel équilibre avec la promotion de la santé et la prévention des maladies s'imposent également pour faire face au défi d'une société vieillissante.
- Dispenser aux individus, dès leur plus jeune âge, une éducation favorisant la prise de conscience des aspects très diversifiés de la longévité constitue un moyen essentiel et peu coûteux de promouvoir des modes de vie sains et de réduire l'invalidité chez les personnes âgées. S'il incombe aux gouvernements de créer un environnement favorable à la promotion de la santé et du bien-être des personnes âgées, il appartient aux individus d'adopter un mode de vie sain.
- La dépendance et l'invalidité sont des aspects importants en rapport avec la vieillesse. Ils sont déterminés dans une large mesure par des facteurs contextuels. Les pays devraient intégrer dans leurs priorités la nécessité de préserver la qualité de vie et l'intégration sociale des personnes âgées, et surtout celles des "personnes du quatrième âge", dont la définition peut varier d'un pays à l'autre. Des systèmes de logement, de transport et de communication sûrs et adéquats sont particulièrement utiles au bien-être des personnes âgées. Il importe de réduire au maximum les dangers présentés par le milieu physique afin d'éviter que les personnes âgées ne soient fragilisées ou gravement blessées de ce fait.

- Les structures des familles et des ménages subissent de profonds changements dans un grand nombre de pays. Les familles sont de moins en moins à même de faire face à toutes les responsabilités en matière de garde et d'apporter seules le soutien dont ont besoin les membres dépendants et fragiles. Dès lors, il y aurait peut-être lieu de mettre en place des structures de services formels de soins. Les générations actuelles de personnes âgées jouent un rôle significatif de pourvoyeurs de soins et apportent un important soutien financier aux jeunes générations. Il convient de noter que, de génération en génération, les femmes supportent la charge la plus lourde en ce qui concerne les soins aux personnes âgées.
- La réflexion sur la fin de la vie devrait avoir sa place dans le débat sur le vieillissement de la société. Conformément aux Principes des Nations Unies pour les personnes âgées, tous les individus devraient avoir droit à une mort qui soit la plus digne possible et qui respecte leurs valeurs culturelles. Les politiques doivent viser à permettre aux individus de mourir dans un environnement garantissant un soutien adéquat de la part de professionnels, mais où une large place est également accordée à l'interaction sociale avec le patient et ses proches.
- Il est nécessaire de mettre en place une meilleure base d'information pour la politique des pouvoirs publics dans le domaine du vieillissement. La tendance universelle au vieillissement de la population, couplée à une grande diversité, souligne la nécessité d'une intensification de la coopération internationale et d'un regroupement accru des efforts, afin d'établir un socle de connaissances et un cadre analytique appropriés en rapport avec les divers défis posés. Nous devons disposer d'informations de base sur les tendances et les écarts à l'intérieur de ces tendances, concernant la mortalité, la morbidité, les migrations, ainsi que la situation socio-économique des personnes âgées, en liaison avec les disparités entre les sexes, les régions et les pays. Un accent particulier devrait être mis sur la collaboration transnationale dans les domaines de la normalisation et de la comparabilité des instruments et des méthodes scientifiques.

5. CONCLUSION

La Commission est d'avis que le deuxième Sommet mondial sur le vieillissement représente l'occasion d'adopter des approches communes à l'égard du défi que représente le vieillissement au niveau mondial et soutient les efforts des Nations unies en faveur de l'élaboration d'un cadre d'action global. Ce cadre global devrait intégrer les résultats du Sommet social mondial de Copenhague (1995) et des conférences ultérieures des Nations unies sur les femmes et les maladies transmissibles, et tenir compte des engagements pris à ces occasions.

Dans ce contexte, la Commission européenne se déclare disposée à partager avec des pays d'autres régions du monde, et en particulier avec les pays en développement, son expérience dans la recherche de réponses au vieillissement et invite l'ensemble des États membres des Nations unies à se pencher sur les concepts stratégiques, les formes novatrices de coopération et les progrès stratégiques de l'Union européenne.

ANNEXE

"Des pensions sûres et viables - Rapport du Comité de la protection sociale sur l'évolution à venir de la protection sociale" adressé au Conseil européen de Göteborg (juin 2001)

"Ageing and fiscal studies in the European Union", article *in* "The Welfare State in Europe: Challenges and reforms", Reports and Studies No. 4, 1997, Commission européenne, Direction générale "Affaires économiques et financières"

"Ageing and pension expenditure prospects in the Western World", European Economy, Reports & studies No. 3, 1996

"Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances", EPC/ECFIN/655/01 –EN final

Conseil de l'Union européenne (2001), "La contribution des finances publiques à la croissance et à l'emploi: améliorer la qualité et la viabilité", Rapport de la Commission et du Conseil ECOFIN au Conseil européen (Stockholm, 23 et 24 mars 2001), 6997/01

Conseil de l'Union européenne (2001), "Quality and viability of pensions - Joint report on objectives and working methods in the area of pensions", 14098/01 SOC 469 ECOFIN 334

Commission européenne: "L'emploi en Europe 1999"

Commission européenne: "La situation démographique dans l'Union européenne" (1995 et 1997)

Commission européenne: "Rapport sur la protection sociale en Europe" (1995 et 1997)

Commission européenne: "Vers une Europe pour tous les âges", COM (1999) 221 final, mai 1999

Commission européenne: "Une stratégie concertée pour moderniser la protection sociale", COM (1999) 347 final, juillet 1999

Commission européenne: "La contribution des finances publiques à la croissance et à l'emploi: améliorer la qualité et la viabilité", COM (2000) 846 final

Commission européenne: "L'évolution à venir de la protection sociale dans une perspective à long terme: Des pensions sûres et viables", COM (2000) 622 final

Commission européenne: "Une approche intégrée au service des stratégies nationales visant à garantir des pensions sûres et viables", COM (2001) 362 final

Observatoire européen de l'emploi, Trends No. 33, 1999

Conclusions de la présidence, Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000

Conclusions de la présidence, Conseil européen de Nice, 7 et 9 décembre 2000

Conclusions de la présidence, Conseil européen de Stockholm, 23 et 24 mars 2001

Conclusions de la présidence, Conseil européen de Göteborg, 15 et 16 juin 2001

Conclusions de la présidence, Conseil européen de Laeken, 14 et 15 décembre 2001

"Reforms of pension systems in the EU – an analysis of the policy options", *in* "The EU Economy: 2001 Review", Commission européenne, Direction générale "Affaires économiques et financières"

"The long-term economic and budgetary implications of ageing populations", article *in* "The EU Economy: 1999 Review", Commission européenne, Direction générale "Affaires économiques et financières"

"The sustainability of public finances in EMU", article *in* "Public Finances in EMU – 2001", Reports and Studies No. 3, Commission européenne, Direction générale "Affaires économiques et financières"