

La situation démographique dans l'Union européenne

- 1995 -

Direction Générale V
Emploi, Relations industrielles et Affaires sociales

Note au lecteur:

Toutes les statistiques présentées dans ce rapport ont été fournies par l'Office statistique de la Commission européenne. Les auteurs remercient leurs collègues d'Eurostat pour leur diligente collaboration.

Table des matières

Introduction	1
1 - La population de l'Union: bilan et perspectives	2
2 - L'avenir démographique	12
2.1 Avenir démographique et emploi	13
2.2 Avenir démographique et protection sociale	18
Conclusion	28
Annexe	29

Introduction

Le rapport sur la situation démographique de 1994 avait développé de manière approfondie la situation démographique de l'Union, et analysé ses origines. La Commission entendait ainsi présenter un cadre de référence général aux principales questions relatives à l'évolution de la population européenne.

Ce deuxième rapport poursuit cette démarche en abordant une vision perspective, à moyen et long termes. Il présente toutefois un caractère plus sélectif car il s'attache à donner un premier cadrage communautaire à ce qui constitue l'élément dominant de notre avenir démographique: l'ampleur et l'accélération du processus de vieillissement.

Le vieillissement de la population est en réalité un phénomène ancien, mais il prend aujourd'hui des proportions sans précédent à cause du baby-boom d'après guerre et du baby-bust qui l'a immédiatement suivi. L'Europe sera confrontée de manière croissante au cours des prochaines décades avec les conséquences de ces chocs démographiques passés. Compte tenu de leur évolution démographique récente, les Etats membres le ressentiront avec des intensités et des gradations différentes. Mais partout, les effets seront nombreux touchant des domaines tels que l'économie au sens large, la protection sociale et la solidarité intergénérationnelle, ou le terrain sur lequel se déroule le dialogue entre les partenaires sociaux.

A cause de l'interdépendance des différents facteurs et de l'équilibre existant entre eux, et, surtout, du fait des spécificités nationales, la question de comment adapter nos systèmes à l'évolution démographique prévisible ne peut recevoir de réponse unique. En revanche, il peut être utile de développer au niveau de l'Union des mesures cohérentes des effets du vieillissement appuyées sur une méthodologie identique et des données statistiques consistantes. Une telle démarche permettra d'esquisser un canevas initial utile à toute réflexion et analyse sur l'évolution économique et sociale que la Commission entend poursuivre dans le futur. Dans ce contexte, l'objectif de ce rapport est d'apporter certains éléments de réflexion pour le débat lancé par la Commission sur l'avenir de la protection sociale (*L'avenir de la protection sociale - cadre pour un débat européen* COM(95)466 final) et aussi pour le développement d'une stratégie européenne pour l'emploi (*La stratégie européenne pour l'emploi: progrès récents et perspectives* COM(95)465 final).

Tel est le point de vue adopté dans les pages qui suivent, où il est question de quantifier le rôle joué par l'évolution purement démographique dans divers aspects de la vie économique et sociale de l'Union. Cette démarche ne prétend pas fournir les éléments de prospective économique, loin s'en faut; elle essaye simplement de cerner les contraintes qu'imposera, à elle seule, l'évolution démographique future dans ses domaines connexes.

1 - La population de l'Union: bilan et perspectives

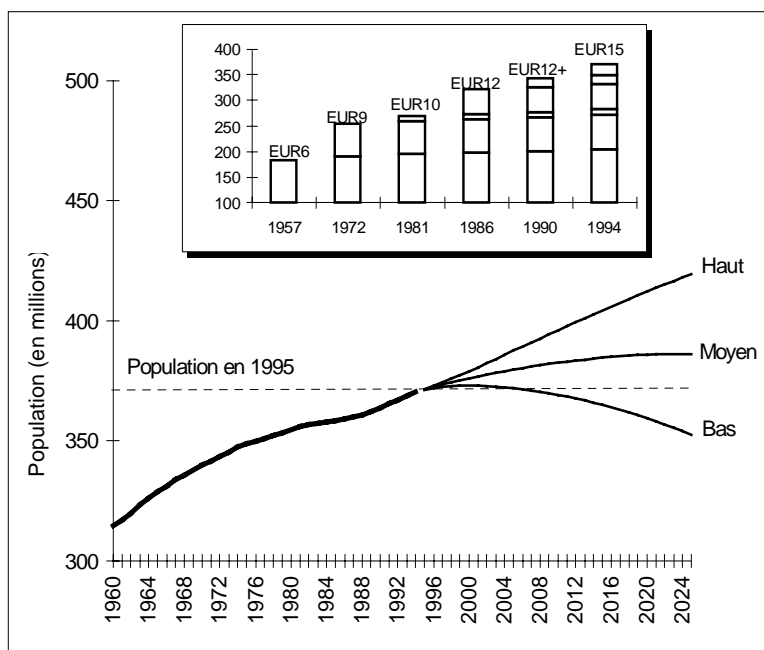
Les performances économiques, l'emploi et la protection sociale préoccupent aujourd'hui l'ensemble des Etats membres de l'Union. Au niveau communautaire, cela a donné lieu à d'importants efforts de réflexion, de coordination et même, s'agissant de l'emploi, de formulation d'objectifs concrets si on pense aux sommets d'Essen ou de Cannes. Or, l'Union européenne est aujourd'hui en présence d'une évolution particulière en ce qui concerne sa population car il lui faut affronter les effets-report des importantes déformations passées de sa pyramide des âges. Cette évolution impose des conditions nouvelles pour aborder les questions de l'emploi ou de la protection sociale. Elle mérite certainement d'être prise en compte, d'autant plus que la vision long-terme qu'elle autorise permettra d'évaluer, entre autres, les effets à attendre du développement démographique de l'Union dans ces deux domaines. Il est donc utile de commencer par situer les paramètres de cet avenir démographique.

Vers la décroissance de la population?

Quel que soit le scénario d'évolution retenu par Eurostat, la croissance de la population ne serait, dans l'avenir, pas plus prononcée qu'elle ne le fût par le passé. Un rapide coup d'oeil sur son évolution depuis 1960 permet d'ailleurs de constater que, mis à part les "bonds" dus aux effets des différents élargissements communautaires, l'accroissement démographique de l'Union est lent.

L'avenir ne réserve guère de nouvelles surprises. Une baisse de la population totale pourrait même se produire en cas d'apport migratoire modéré et de maintien des tendances récentes de la fécondité.

Graphique 1

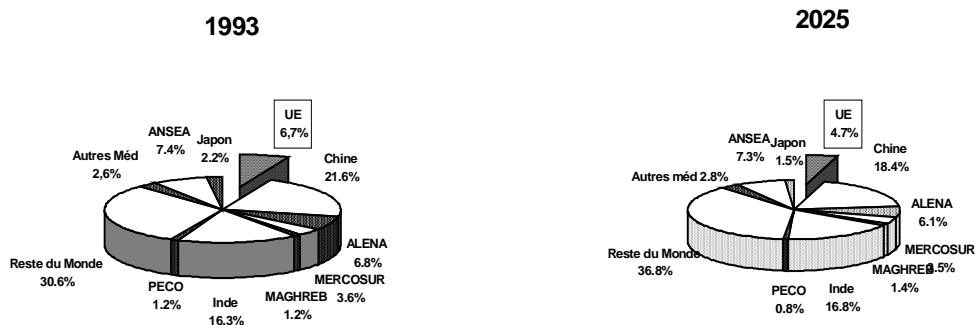


La croissance modérée de l'Union et les effets des élargissements successifs

La croissance lente qui caractérise l'Union n'est pas un phénomène universel.

Dans le monde entier, il est vrai, mortalité et fécondité décroissent, et même plus vite qu'initialement prévu par l'Office statistique des Nations Unies (qui révisé ses projections, suite à cette constatation). Toutefois, la baisse amorcée est loin d'engendrer la décroissance, car la fécondité atteint encore des niveaux élevés dans la majorité des pays en développement, où elle s'applique à des populations à structure très jeune (beaucoup de femmes en âge fécond). Il en résulte que le poids démographique de l'Union dans le monde perdra en importance au cours du siècle prochain.

Graphique 2



Dans le monde, l'Union perd en importance démographique

COMMENT INTERPRÉTER CES PROJECTIONS?

Pour estimer l'évolution future d'une population, il faut anticiper trois types d'évolutions: la natalité, la mortalité, les migrations. A chacune de ces évolutions qui plus est, il faut associer des profils par âge (fécondité) mais aussi par âge et sexe (mortalité et migrations). Or, un lien solide, quoique diffus, unit évolution démographique et climat socio-économique: les conditions de travail, le statut social, le niveau de vie, l'éducation, l'état de santé; tous ces facteurs peuvent avoir des retombées sur la fécondité, la mortalité et les migrations. Il y a donc une relation entre les politiques économiques, celles de l'emploi notamment, ou les politiques sociales, et les évolutions démographiques envisagées dans les trois scénarios d'Eurostat. Dans ces scénarios, on peut schématiser les relations entre postulats démographiques et contexte socio-économique de la manière suivante:

HAUT: forte fécondité (vers 2 enfants par femme en 2025); faible mortalité (esp. de vie en hausse rapide: 84 à 86 ans en 2025 chez les femmes / 79 à 82 ans chez les hommes); solde migratoire important (800 000 personnes/ an)

Ceci supposerait par exemple: soutien accru aux femmes et aux familles, baisse de la pauvreté et de l'exclusion, amélioration de la santé, ouverture à l'immigration et bonnes conditions de l'emploi.

BAS: faible fécondité (stagnation ou poursuite de la baisse); forte mortalité (esp. de vie en faible progression: 79 à 81 ans chez les femmes / 74 à 76 ans chez les hommes); faible solde migratoire (250 000/an).

Ceci supposerait par exemple: affaiblissement de la protection sociale, progression plus lente du niveau de vie et des conditions de santé, fermeture à l'immigration ou incitatifs économiques plus faibles.

MOYEN: moyenne des résultats des deux scénarios précédents.

Ces projections ont l'avantage de permettre la comparabilité entre tous les Etats membres. Eurostat procède actuellement à la réalisation de scénarios plus raffinés, qui procureront des résultats jusqu'en 2050, étendue nécessaire pour l'évaluation de certains processus démographiques. Il convient toutefois de rappeler que les résultats des projections comportent un certain degré d'incertitude, en particulier en ce qui concerne la répartition par âges. Cet aspect a d'ailleurs été clairement développé dans le rapport sur la situation démographique de 1994 (voir chapitre 1.6).

Plus d'âgés et moins de jeunes: le processus de vieillissement

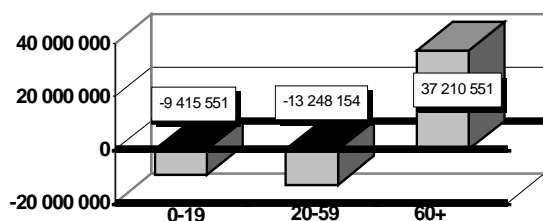
L'aspect le plus marquant de la démographie communautaire réside dans la nature de son vieillissement, illustré par l'augmentation accélérée du rapport numérique entre personnes plus âgées et plus jeunes. Cette ampleur du vieillissement communautaire se traduit de multiples façons.

- L'âge médian, c'est à dire cet âge qui divise la population en deux groupes égaux, n'a augmenté que de 4 ans entre 1960 et 1995, passant de 32 à 36 ans. Or, dans un intervalle de temps moindre, soit d'ici l'an 2025, il augmentera de plus du double, et vaudra 45 ans.
- Les proportions des personnes de moins de 20 ans et de plus de 60 ans vont s'inverser d'ici 2025. Actuellement supérieures chez les premiers, les proportions vont se rejoindre vers l'an 2005, année après laquelle la proportion des personnes plus âgées ne cessera d'augmenter.
- Au cours des trente prochaines années, les trois groupes qui, en gros, correspondent à l'organisation sociale et économique par les fonctions qu'ils occupent (enfants et étudiants, économiquement dépendants; adultes actifs; adultes retraités) subiront des changements considérables en termes d'effectifs.

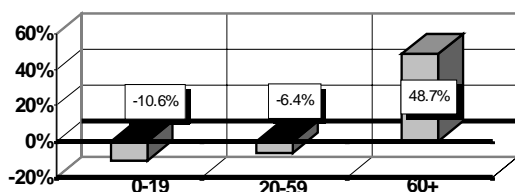
Entre aujourd'hui et l'an 2025:

- Le nombre de jeunes de moins de 20 ans diminuera de 9 millions et demi, soit une baisse de 11% par rapport à sa valeur actuelle. Ceci aura un impact direct sur l'organisation des services adressés spécifiquement aux jeunes (infrastructures éducatives par exemple) et il faudra veiller à ce que la qualité de vie et les chances d'épanouissement qui leur sont offertes soient préservées malgré l'affaiblissement de leur représentativité.
- Le groupe des adultes en âge de travailler diminuera lui aussi, mais dans une proportion plus faible (6.4%). Cette tranche de la population perdra quand même plus de 13 millions de personnes, ce qui modifiera sensiblement le marché des ressources humaines.

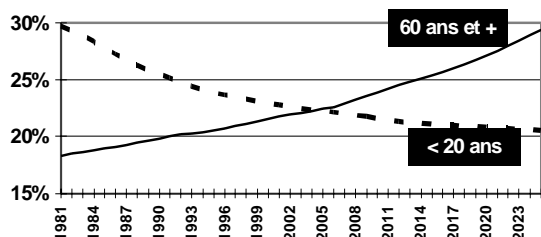
Graphique 3 (Basé sur le scénario moyen)



Croissance des effectifs entre 1995 et 2025



Accroissement relatif des trois groupes



Jeunes et âgés: l'inversion de la représentativité

- Les adultes à la retraite verront leur nombre s'accroître de plus de 37 millions, soit une augmentation de presque 50%. Cette montée spectaculaire est la conséquence de l'accession progressive des "baby-boomers" à l'âge de la retraite. Comment, dans ce contexte, assurer le financement des retraites et des services de santé?

IL NE FAUT PAS CONFONDRE VIEILLISSEMENT DEMOGRAPHIQUE ET NECROSE D'UNE SOCIETE

Il faut éviter de rapprocher le vieillissement démographique d'une idée quelconque de régression qu'on associe parfois au vieillissement biologique. Ce processus est en effet l'issue de deux grands courants caractérisant les sociétés modernes:

- la possibilité pour les couples de décider librement, et en toute responsabilité, du nombre et de l'espacement de leur progéniture, a eu pour corollaire la baisse de la fécondité;
- les progrès sociaux et médicaux ont permis de vivre plus vieux, et dans des conditions de santé meilleures, ce qui a provoqué une baisse continue de la mortalité.

Ces succès sont toutefois fragiles, et dans ces domaines, les acquis doivent être soigneusement entretenus. Plusieurs questions fondamentales viennent d'emblée à l'esprit:

- les couples ont-ils les enfants qu'ils désirent? De nombreuses enquêtes européennes sur le sujet⁽¹⁾ montrent par exemple, que les européens souhaitent plus d'enfants qu'ils n'en ont en réalité.
- quelles sont les limites des progrès de la santé? La victoire contre les maladies infectieuses et l'amélioration des conditions de vie ont été les facteurs majeurs du gain d'espérance de vie. Mais compte tenu de l'évolution de certains agents pathogènes, une certaine perplexité se pose quant à la poursuite de cette avancée.
- quel sort réserve notre société à ces personnes, de plus en plus nombreuses, qui sont très âgées?

NAISSANCE D'UNE NOUVELLE CATEGORIE: LE QUATRIEME AGE

Si, au départ, l'allongement de l'espérance de vie fut provoqué par la baisse de la mortalité infantile, il procède aujourd'hui principalement de la diminution de la mortalité aux âges élevés: on meurt de plus en plus vieux. Ainsi, les enfants ayant atteint leur premier anniversaire courent peu le risque aujourd'hui de décéder avant l'âge de 60 ans.

Il résulte de ceci que ce qu'on appelait auparavant "le troisième âge" et qui englobait, dans un même amalgame, toutes les personnes retraitées, se compose en réalité de deux catégories bien différentes sur le plan social et économique:

- les personnes retraitées alertes, en pleine possession de leurs moyens physiques et intellectuels, fortement intégrées dans l'activité économique au titre de consommateur et par leur rôle dans l'économie informelle (échange de biens et services);
- les personnes réellement amoindries sur un plan biologique, dont l'autonomie est diminuée sur le plan fonctionnel et qui sont contraintes de prendre appui sur des ressources externes pour continuer à vivre dans de bonnes conditions.

Il n'y a pas, à strictement parler, de frontière d'âge qui permettrait de distinguer ces deux groupes. Cette limite est en réalité mobile, et pourrait se définir comme l'âge auquel il ne reste plus, en moyenne, que quelques années à vivre. Cette catégorie englobe en tout cas une majorité des personnes âgées de plus de 80 ans, et surtout de plus de 90 ans. Or, d'ici trente ans, les nombres de personnes dans cette catégorie d'âge seront deux à trois fois plus importants qu'aujourd'hui, ce qui multipliera d'autant les besoins spécifiques d'infrastructures d'accueil adaptées à leurs besoins particuliers.

⁽¹⁾ Voir entre autres "La famille et le désir d'enfant", Enquête Eurobaromètre n° 32, août 1990.

Un différentiel régional lourd de conséquences

Une stratification régionale de telles caractéristiques démographiques deviendrait un sérieux sujet de préoccupation. Une répartition inégale du vieillissement, si elle était importante, pourrait déséquilibrer complètement le potentiel de développement de l'emploi dans les régions et accroître la concentration des besoins, et donc des ressources, en infrastructures de services spécifiques. Il pourrait en résulter des inégalités importantes dans le potentiel de dynamisme économique et démographique entre les régions. A cet effet, l'information fournie par la carte 1 au niveau NUTS3 mérite un commentaire particulier.

■ *Vers la dualisation du territoire et la mégapolisation*

Dans plusieurs Etats membres, les données font apparaître des zones compactes et étendues de dépeuplement, d'autres, plus restreintes, de croissance démographique. Plusieurs constantes se retrouvent dans les zones de resserrement de la population:

- l'attraction des régions littorales du Sud, liée à l'attraction du climat et à l'industrie que cette attraction génère;
- la densification des grandes métropoles, qui s'accompagne, comme c'est le cas évident ici pour la région parisienne, d'un dépeuplement du centre de ces villes;
- la concentration de la population dans des corridors rejoignant plus ou moins les grandes villes.

■ *Le dépeuplement, source de déséquilibre pour la structure démographique régionale*

La décroissance de la population dans certaines régions, comme c'est le cas dans l'ex-Allemagne de l'Est, peut résulter de l'émigration et de la baisse de la croissance naturelle. Il en résulte généralement des déséquilibres importants dans la structure de la population.

Ces deux facteurs, le premier affectant surtout les populations adultes et le second, par nature, les plus jeunes, favorisent largement le vieillissement des populations, avec toutes les conséquences que ce phénomène peut avoir sur le développement des régions concernées.

EFFETS DU DIFFERENTIEL REGIONAL SUR LA POLITIQUE GLOBALE

Dans les questions comme l'emploi ou la protection sociale, on raisonne souvent à l'échelle globale. C'est vrai aussi pour les aspects démographiques. Pourtant, il est pas improbable que l'accroissement d'un différentiel au niveau régional soit responsable des tendances que l'on observe à l'échelle d'un pays. Or, la gestion des ressources en soins de santé, en éducation, en logement, en infrastructures de transport, ou celle du marché de l'emploi dépendent largement de la structure par âge de la population à un niveau local.

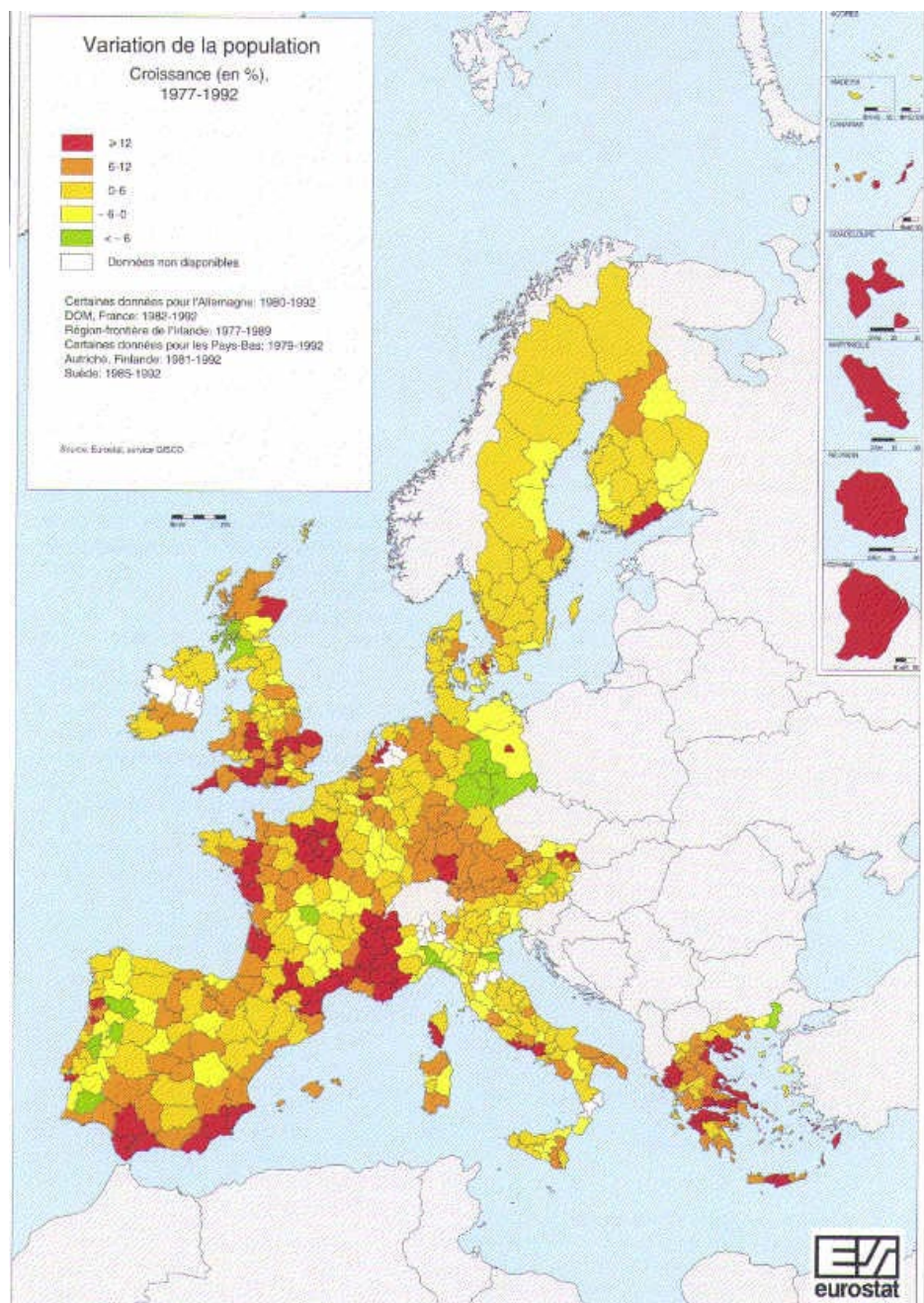
Par ailleurs, les déséquilibres régionaux dans la dynamique démographique sont également source potentielle de problèmes sociaux spécifiques plus difficiles à maîtriser. Certaines situations socio-démographiques peuvent rendre les populations captives d'un lieu de résidence par exemple, et empêcher ainsi la dilution des déséquilibres régionaux via la mobilité géographique. C'est le cas du grand âge, qui rend physiquement moins mobile, du manque de ressources personnelles, du coût du logement, etc.

Il serait utile d'analyser le processus et les tendances futures de la dynamique démographique régionale afin d'étudier sa relation avec le développement des régions, et en particulier celui de l'emploi.

Carte 1

Variations de la population, 1981-1991
Variation annuelle moyenne (%)

Variations de la population en Allemagne, 1987-1991
Variation en %



Source: Eurostat, GISCO (niveau NUTS 5)

Les données couvrent la période 1981-1991, sauf pour la Grèce, l'Irlande, le Royaume-Uni (1980-1990), la France (1982-1990) et l'Espagne (1986-1991).

Données de niveau NUTS 5, sauf pour la Grèce, l'Irlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni (données de niveau NUTS 3).

Source: Eurostat

Les deux moteurs du vieillissement

1 La baisse de la fécondité

En réduisant, année après année, les effectifs de nouveaux-nés, la chute de la fécondité entamée vers 1965 produit aujourd'hui une pyramide des âges à la base de plus en plus étroite.

L'observation de la fécondité sur une longue durée antérieure admet certes l'idée de la diffusion d'un certain modèle qui ferait converger les pays de l'Union vers des niveaux nettement moins dispersés qu'il y a quarante ans. Toutefois, le momentum variable du processus de baisse, et des niveaux de départ disparates (voir graphique 5) ont eu pour effet que les Etats membres expérimentent un processus de vieillissement très inégal.

L'histoire de la fécondité dessine essentiellement quatre cas de figure:

- **Les pays du Nord** (Suède, Finlande et Danemark), caractéristiques par leur reprise de la fécondité vers la fin des années 1980, et dont les niveaux actuels sont les plus élevés dans l'Union (entre 1.7 et 2.1) malgré une tendance récente vers la baisse.
- **Les pays du centre** (Royaume-Uni, Pays-Bas, Belgique, France et Luxembourg) dont la fécondité, depuis 1975 environ, oscille à des niveaux inférieurs au seuil de 2.1 qui assure le remplacement des générations (1.5 à 1.8).
- **L'Allemagne et l'Autriche**, au passé démographique semblable, chez qui le "baby-boom" eut lieu plus tôt et qui stagnent depuis près de 20 ans à des niveaux de fécondité fort bas (1.4 à 1.6).
- **Les pays du Sud et l'Irlande** où la baisse de fécondité a été plus tardive, mais violente, et où elle n'est pas encore stabilisée (1.1 à 1.4). A cause de cela, une disproportion importante entre les groupes âgés de moins de 45 ans et ceux de plus de 45 ans est attendue vers l'an 2025 dans ces pays.

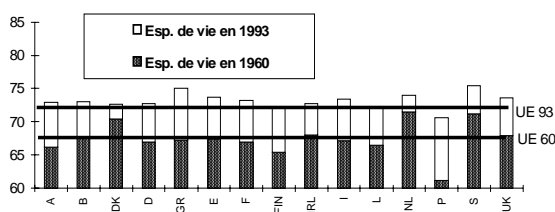
2 La baisse de la mortalité

Les gains d'espérance de vie réalisés depuis 1960 sont généralisés, mais il est intéressant de constater que les progrès les plus grands ont été accomplis dans les pays où, au départ, l'espérance de vie était la plus faible. C'est la baisse de la mortalité infantile qui a, dans le passé, procuré cette progression rapide. Aujourd'hui, elle touche surtout les plus de 60 ans, grâce aux progrès accomplis dans la prévention et le traitement des maladies cardio-vasculaires et du cancer. Dans ce domaine, l'évolution vers une meilleure hygiène de vie - alimentation équilibrée, abandon du tabagisme, pratique sportive, suivi médical soutenu - a joué également un rôle important.

Devant la mort, hommes et femmes ne sont toujours pas égaux. Les femmes, en moyenne, vivent encore à peu près six ans plus vieilles que les hommes, ce qui fait que la population des personnes âgées est fortement féminisée. Les progrès d'espérance de vie s'accomplissent néanmoins ensemble pour les deux sexes.

Graphique 4

Hommes



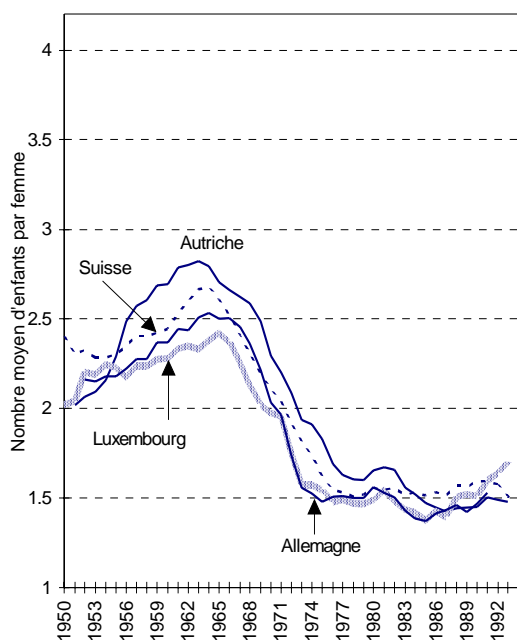
Femmes



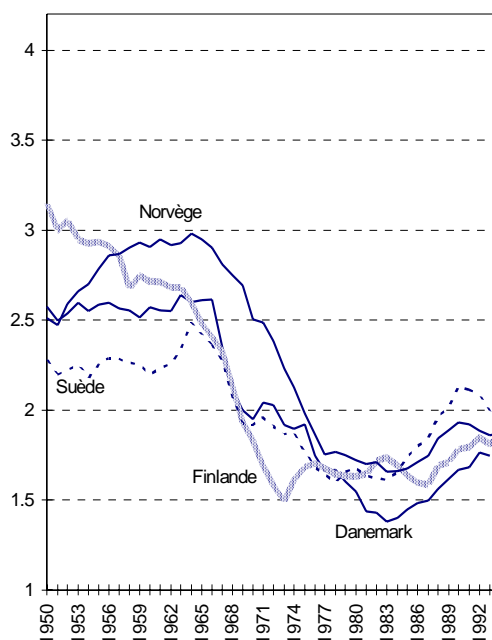
L'allongement de la vie: progrès et convergence dans l'Union

Graphique 5

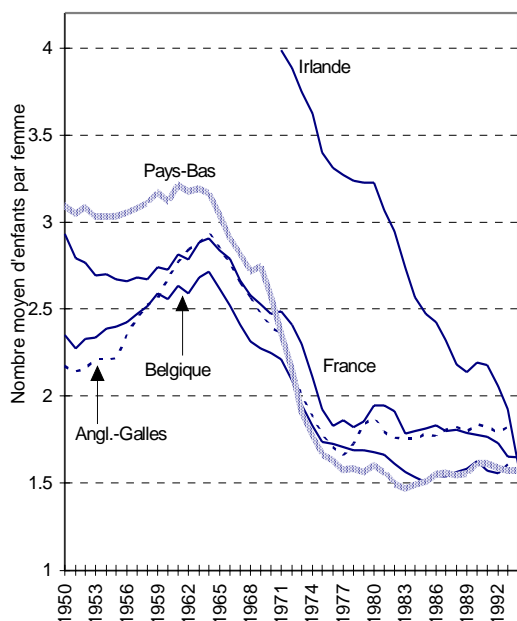
L'évolution de l'indicateur conjoncturel de la fécondité au cours des quarante dernières années²



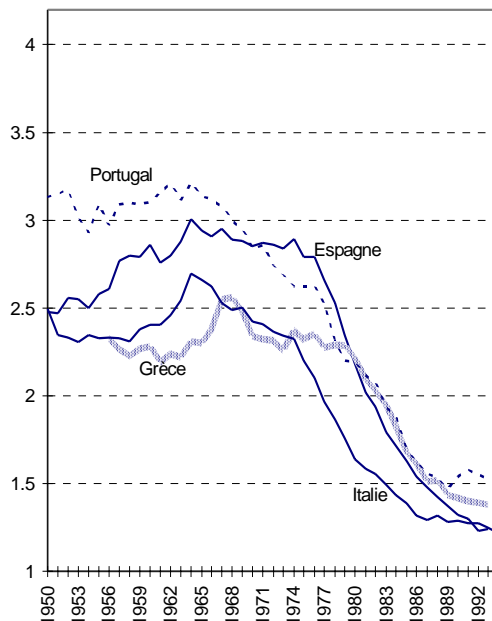
Années d'observation



Années d'observation



Années d'observation



Années d'observation

² Dans ces graphiques les données concernant la Suisse et la Norvège ont été introduites pour illustrer la dimension géographique des comportements démographiques homogènes.

L'ESPERANCE DE VIE A UNE GRANDE DISPERSION SOCIALE ET REGIONALE

L'allongement de la vie n'est pas un acquis qui va de soi, il procède d'une combinaison de facteurs de comportement (alimentation, tabagisme, sports, consultation médicale), fortement liés eux-mêmes au statut social et économique (éducation, type de travail, revenus, chômage); de progrès techniques et de l'évolution des connaissances sur le plan médical; de la qualité de l'environnement (exposition aux matières nocives) et de progrès sociaux (accès aux soins appropriés, prévention des maladies et accidents, information).

Ces paramètres revêtent une dispersion régionale et sociale importante, créant des clivages significatifs en matière de santé. Ils gagneraient à être approfondis au niveau régional.

Les migrations: un rôle majeur dans la croissance, mais inefficace pour compenser les effets du vieillissement

On ne dispose hélas, pour l'analyse des flux migratoires, que de statistiques incomplètes et souvent non-comparables entre les Etats membres. Par exemple, certains pays définissent comme immigrants les demandeurs d'asile, alors que d'autres ne le font pas. Des observations que l'on possède sur les flux vers l'Union européenne, il est toutefois possible d'isoler plusieurs tendances de fond:

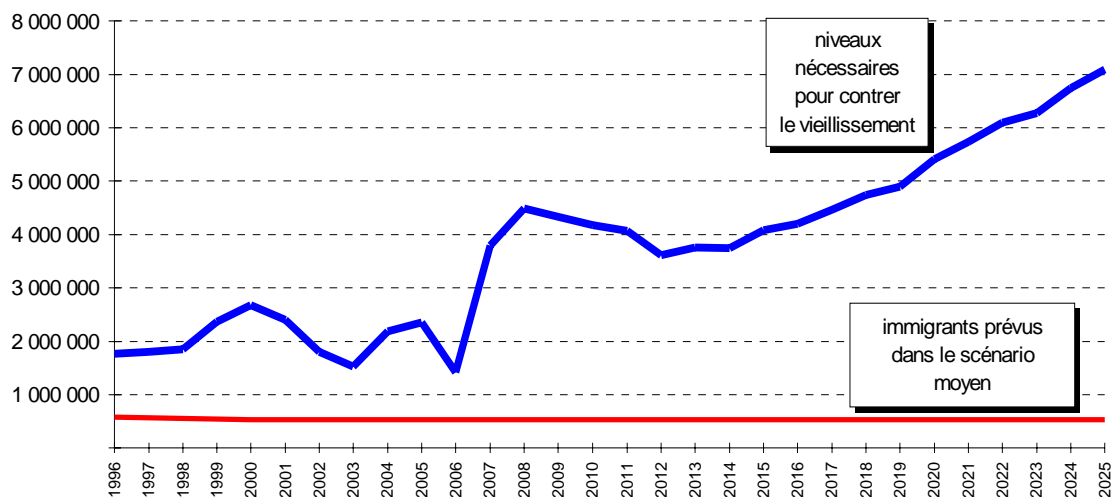
- Les flux migratoires vers l'Union ont, ces dernières années surtout, été fortement liés à des événements conjoncturels (réunification allemande, éclatement du bloc communiste, conflit yougoslave). La probabilité que se maintiennent les niveaux des soldes migratoires observés de 1990 à 1994 - plus d'un million par an- est faible. On peut rappeler que dans les années 1970, ces soldes se situaient autour d'une moyenne annuelle de 300 000, et qu'ils étaient devenus négatifs au début des années 1980.
- Au cours des dernières décennies, l'immigration contrôlée de travailleurs a été progressivement remplacée par une immigration de familles de migrants, et de demandeurs d'asile. A preuve, la proportion d'étrangers parmi l'ensemble des travailleurs est restée tout à fait stable.
- Alors que la migration entre l'Union et l'extérieur est fortement conjoncturelle, la mobilité entre Etats membres emprunte au contraire une tendance de fond: baisse des flux migratoires ou, du moins, stabilisation à des niveaux plutôt bas. Dans ce domaine, les données sont hélas parcellaires et de qualité variable. Des investigations plus poussées seraient utiles pour mieux comprendre les mouvements migratoires à différents niveaux géographiques et les replacer dans les contextes particuliers dans lesquels ils se manifestent.
- A cause de la baisse de la fécondité, et du fait du vieillissement, le solde migratoire prendra de plus en plus, d'importance dans la croissance démographique de l'Union.

EST-IL ENVISAGEABLE DE COMPENSER LE VIEILLISSEMENT PAR LE RECOURS A L'IMMIGRATION?

La question revient souvent, aussi n'est-il pas inutile d'y répondre chiffres à l'appui. Le vieillissement, on l'a dit, correspond à une augmentation de la proportion des générations âgées par rapport aux plus jeunes d'entre elles. Le graphique qui suit présente deux courbes: en bas, les soldes migratoires (immigrants dont on a soustrait les émigrants) estimés d'après le scénario "moyen", soit 525 000 immigrants nets par année. La courbe du haut présente, quant à elle, les nombres d'immigrants nets qu'il serait nécessaire de faire entrer dans l'Union pour maintenir constant le ratio 60+/20-59 ans à son niveau de 1995.

Par rapport aux niveaux actuels, les flux nets de migrants vers l'Union devraient passer d'un demi million à 5 à 7 millions pour que l'effet "baby-boom" disparaisse complètement. Et ceci, alors que la méthode de base utilisée pour le calcul est la moins favorable au vieillissement, puisqu'on n'a pas fait vieillir les migrants, et que tous ont été inclus dans la catégorie en âge de travailler. Les résultats de cette simulation montrent bien à quel point le vieillissement de l'Union est inéluctable.

Graphique 6



Il faudrait 8 à 14 fois plus d'immigrants qu'aujourd'hui pour compenser l'effet du baby-boom

2 - L'avenir démographique

Quatre grands courants décrivent donc l'avenir démographique de l'Union: la décroissance générale de la population, à plus ou moins brève échéance; la baisse du nombre d'enfants et de jeunes, la diminution importante des personnes en âge de travailler, et, enfin, l'explosion du nombre de personnes atteignant peu à peu retraite et vieillesse. Ces éléments, dont on a vu qu'ils étaient structurels, et que la migration, vu sa composition actuelle et l'ampleur des changements, ne pourra pas équilibrer, demandent une réflexion approfondie sur leurs conséquences en matière d'emploi, d'éducation, et de la vie sociale dans son ensemble.

L'évolution démographique que l'on vient de décrire, et dont les "effets-retard" produiront des situations variables d'un Etat membre à l'autre, mais dans tous les cas percutants, sera ressentie dans de nombreux domaines:

1- L'économie au sens large.

Orienté jusqu'à présent vers un certain type de biens et de services, le marché du travail devra s'adapter à une demande différente, principalement dans les domaines de l'éducation, du logement, de la santé, des transports et des loisirs. Cela, il devra le faire alors que ceux, justement, qui produisent les ressources dont l'économie a besoin diminueront régulièrement, et que les générations de l'avenir, dont la croissance nécessite qu'ils soient hautement éduqués et formés, seront eux-aussi de moins en moins nombreux.

2- La protection sociale et la solidarité entre les générations.

L'inflation démographique du baby-boom touchera graduellement, dès le tournant du siècle, la catégorie des retraités. Des problèmes nouveaux pour le financement et l'organisation de la protection sociale vont apparaître. Ils toucheront de toute évidence les systèmes de pensions, mais aussi le domaine de l'emploi, par exemple au travers de la création de nouveaux services suite à l'augmentation du nombre de personnes très âgées. La vie sociale et familiale sera ainsi dominée par les besoins des aînés, et cela dans tous ses aspects. Quelles concessions les personnes âgées consentiront-elles au profit des jeunes générations, et comment ces dernières assumeront-elles le financement des retraites? Nul doute que le principe de la solidarité entre les générations émerge comme un élément clé des ajustements à venir.

3- Les conditions de dialogue entre partenaires sociaux.

Avec le vieillissement, et si les taux de croissance économique actuels se maintiennent, les revenus moyens des citoyens risquent d'être affectés. Les conventions collectives seront alors amenées à tenir compte des nouveaux modèles de redistribution, dans un cadre où la réorganisation du travail, dans sa structure comme dans le temps de travail, pouvant être une réponse nécessaire au changement démographique.

Comment adapter nos systèmes à ces changements démographiques? C'est là une question fondamentale, mais elle n'a pas de réponse isolée. Les phénomènes concernés sont interreliés, et toute tentative de solution doit intégrer aux impératifs purement économiques la dimension sociale du changement proposé. C'est notamment par le respect et la mise en valeur de ses ressources humaines que l'Union parviendra à transformer en atouts ce qui peut apparaître aujourd'hui comme un problème.

Pour aider à la réflexion, le rôle de l'évolution démographique future est évalué ici dans deux aspects : l'emploi et la protection sociale. On tente d'y apporter quelques premiers éléments chiffrés pour aider à évaluer l'impact des glissements dans la structure de la population, à moyen et long termes, sur ces deux domaines.

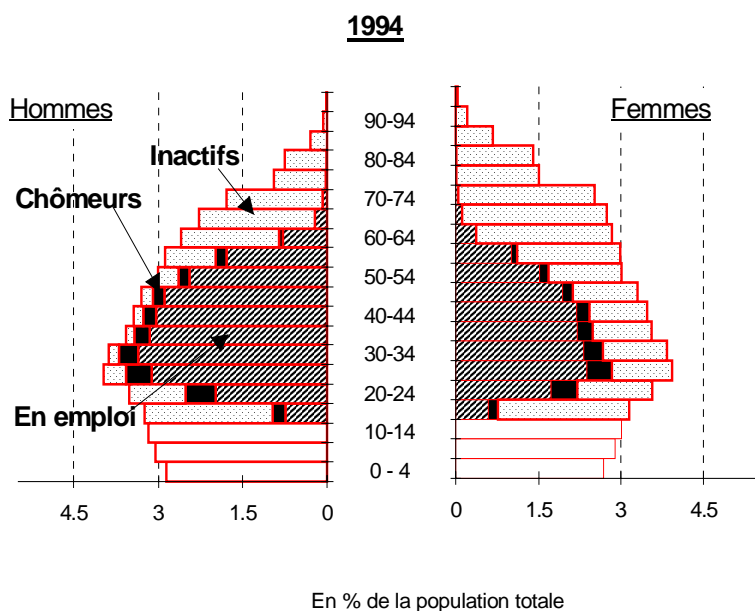
2.1 Avenir démographique et emploi

Activité: de l'espace pour la croissance

Parmi l'ensemble des solutions envisageables pour relancer le dynamisme économique, l'augmentation généralisée des niveaux d'emplois occupe la première place. En théorie, et du point de vue de la population en âge de travailler, les conditions pour le faire existent bel et bien:

- chez les femmes de plus de quinze ans, la proportion d'actives est nettement moindre que chez les hommes, surtout pour les plus âgées. *Chez les unes comme les autres, il y a encore une marge importante pour l'augmentation des taux d'activité et d'emploi;*
- les jeunes sont particulièrement touchés par le chômage, surtout si l'on considère la proportion de jeunes chômeurs parmi les jeunes actifs. *L'insertion des jeunes sur le marché de l'emploi représente une cible d'action prioritaire;*
- sous l'effet des départs à la retraite anticipés, les travailleurs de 60-65 ans sont moitié moins nombreux que ceux de 55-59 ans, alors que les écarts entre ces deux tranches d'âges sont moins marqués. *La gestion des départs à la retraite a participé à la baisse de la population en emploi.*

Graphique 7



Structure démographique actuelle et structure des actifs

Ainsi, la situation démographique actuelle offre un espace non négligeable pour l'augmentation des niveaux d'emploi. Dans la foulée de cette constatation, on peut se demander comment l'évolution démographique à moyen terme pourrait éventuellement reformuler ce constat.

EFFETS DE LA DEMOGRAPHIE SUR L'EMPLOI ET LA PROTECTION SOCIALE: ASPECTS METHODOLOGIQUES DU CHOIX DES GROUPES D'AGE

Par convention, il est d'usage de considérer comme personnes en âge de travailler la population âgée de 15 à 64 ans révolus. Bien entendu, une telle catégorisation n'est pas tout à fait exacte: d'un côté, elle ne prend pas en compte tous les actifs, puisque certaines personnes de plus de 65 ans travaillent encore, et de l'autre côté en revanche, elle considère une catégorie (les jeunes âgés de 15 ans) qui sont, dans certains Etats membres, légalement exclus du marché du travail. Toutefois, l'utilisation de cette convention offre l'avantage de permettre les comparaisons.

On sait par ailleurs que du point de vue de l'activité, les groupes d'âges aux deux extrémités de cette population (les 15-19 ans et les 60-64 ans) présentent des taux d'activité largement inférieurs à la catégorie des 20-59 ans, et, surtout, que leur activité est beaucoup moins stable dans la mesure où les taux par année d'âge ont une distribution peu uniforme et où ils varient beaucoup dans le temps (prolongement des études chez les jeunes, retraites anticipées chez les plus âgés). D'autre part, le modèle utilisé dans ce rapport pour mesurer l'impact du vieillissement sur la protection sociale (voir encadré présenté plus loin) impose, pour des raisons méthodologiques, le choix d'un groupe plus stable puisque son évolution démographique relative doit être corrélée à celle de sa population active. C'est la raison pour laquelle, dans ce rapport, on isole la catégorie 20-59 ans dans la population en âge de travailler. L'analyse ne porte donc pas au sens strict sur la population en âge de travailler mais seulement sur la catégorie, dans cette population, qui présente les conditions les meilleures du point de vue de la mesure d'impact du vieillissement.

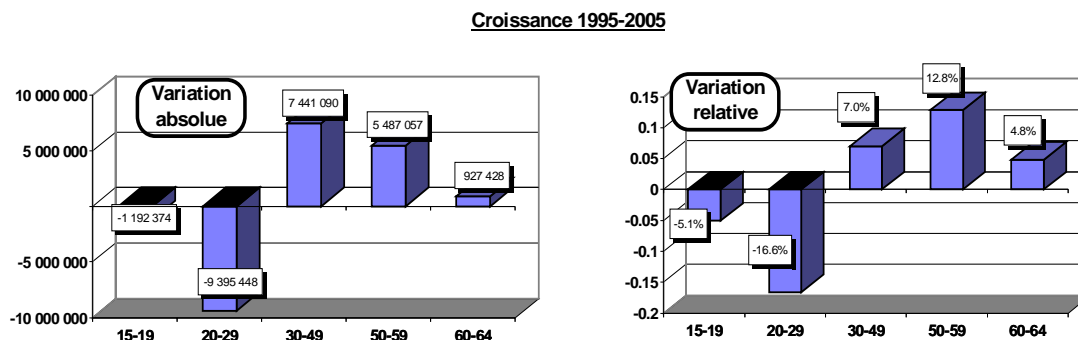
Il est également à noter que les évaluations présentées dans ce qui suit constituent seulement la phase initiale de modélisation et supposent un taux d'activité constant dans le futur. Par ailleurs, des analyses des évolutions et variations des taux d'activité et d'emploi, et de leurs effets économiques et sociaux, sont présentés chaque année dans le rapport de la Commission "L'Emploi en Europe".

D'ici 10 ans, changements marqués dans la population en âge de travailler

La population en âge de travailler compte aujourd'hui 249.1 millions de personnes, dont 210.4 millions ont entre 20 et 59 ans. En une décennie, elle pourrait gagner de 1.5 à 5.5 millions, selon que l'on considère le scénario "bas" ou "haut" d'Eurostat, ce qui pourrait être en faveur de l'accroissement des emplois. Mais dans les deux cas, la structure interne de ce groupe sera fortement transformée:

- les jeunes de 15 à 19 ans se réduiront d'un peu plus d'un million (-5%);
- le nombre de personnes de 20 à 29 ans diminuera en moyenne de 9 millions d'effectifs (-17%). Ce sont ces groupes qui, précisément, sont les plus affectés par le chômage actuellement. On peut alors se demander si l'évolution démographique pourrait résorber en elle-même une partie du chômage dans cette catégorie;
- chez les 30-49 ans, on comptera 7.5 millions de personnes en plus (+7%). Il s'agit du groupe où l'augmentation de l'activité serait, numériquement, la plus avantageuse;
- les personnes de 50 à 59 ans augmenteront de 5.5 millions (+12%). Le maintien de ces personnes en emploi revêt une importance significative dans l'objectif consistant à favoriser un taux d'emploi élevé;
- le groupe 60 à 64 ans, groupe sortant de la catégorie en âge de travailler, équilibre, par une croissance d'environ un million, la baisse du groupe 15-19 ans entrant dans la catégorie.

Graphique 8



Le vieillissement dans la population en âge de travailler

***Baisse de population en âge de travailler = baisse du chômage?
Une équation loin d'être vérifiée***

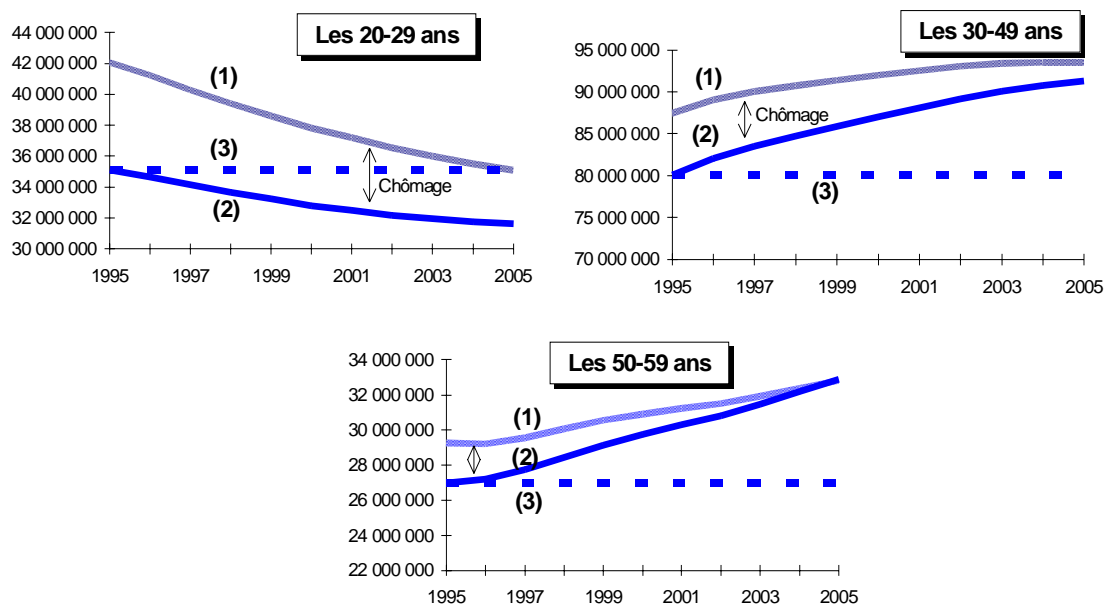
Afin d'évaluer comment les transformations démographiques internes du marché du travail pourraient de par elle-mêmes diminuer le chômage, on s'est ici livré à une simulation très sommaire pour chacun des trois groupes d'âges. Il s'agit évidemment d'un exercice qui se limite au domaine de l'analyse car il veut plus particulièrement donner une idée de la sensibilité du chômage à l'évolution démographique et à celle, éventuelle, des taux d'emploi.

Dans les graphiques ci-après:

- la ligne constante (3) indique le nombre de personnes ayant un emploi en 1995;
- la courbe la plus haute (1) donne l'évolution du nombre d'actifs si le taux d'activité qu'avait ce groupe en 1995 restait constant;
- la courbe du milieu (2) indique l'évolution du nombre de personnes employées si on avait une augmentation annuelle du taux d'emploi de 0.5% depuis 1995.

En augmentant le taux d'emploi de 0.5% par an depuis 1995, la baisse résultante du chômage varie de 6.1% à 7.8% pour ces onze années. Cependant, à cause des niveaux différents des taux de chômage de départ, on aurait encore presque 9.9% de chômage chez les plus jeunes (au départ 16.6%), alors que chez les 30-49 ans le chômage serait ainsi ramené à des niveaux nettement plus bas (2.33%). Chez les personnes en fin de carrière, l'effet démographique annulerait carrément le chômage.

Graphique 9



En 10 ans, l'évolution démographique à elle seule ne résoudra pas les problèmes de chômage

QUESTIONS SUSCITEES PAR LE VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION EN AGE DE TRAVAILLER

A l'instar de la population totale, la population en âge de travailler vieillit également, c'est à dire que parmi les actifs, le nombre de travailleurs plus âgés augmente par rapport au nombre de travailleurs plus jeunes. De plus, dans le contexte global que l'Union connaît, peut-être faudra-t-il renforcer à l'avenir la présence de travailleurs plus âgés sur le marché du travail pour supporter les besoins de production. Même si ces questions n'entrent pas directement dans le cadre des aspects abordés dans le présent rapport, trois parmi elles méritent d'être évoquées et nécessiteront une analyse complète dans le futur:

- Quel lien existe-t-il entre l'âge moyen des travailleurs et la productivité?
- Sachant qu'avec l'âge, il y a en moyenne augmentation du salaire, quelle sera l'incidence du vieillissement de la population en âge de travailler sur les comptes des entreprises?
- Considérant que l'apport des jeunes travailleurs formés aux plus récents développements dans leur domaine contribue à l'amélioration de la qualification moyenne de la main d'oeuvre, comment pourra-t-on maintenir, voire augmenter la qualification moyenne des travailleurs avec une diminution des entrées de jeunes?

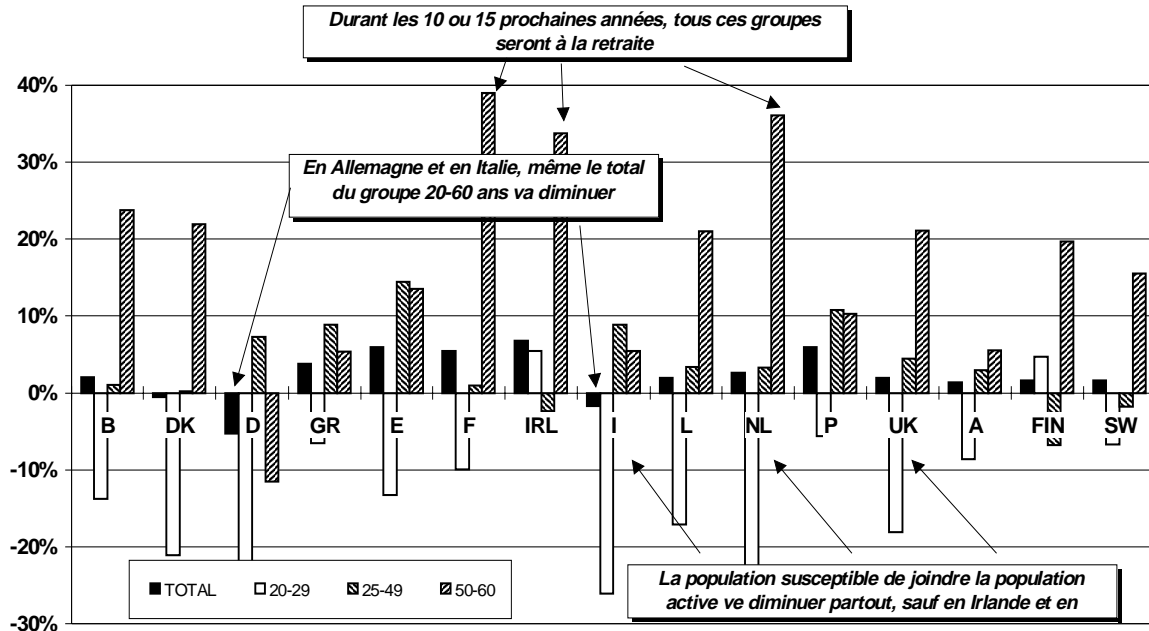
Les disparités nationales dans les variations de la population en âge de travailler

Le fait que les Etats membres présentent des structures de population différentes à cause d'un timing et de niveaux variables dans les phénomènes de variation démographique a un effet direct sur la comparaison de l'évolution du marché du travail au cours des dix ans à venir. Ainsi, d'après le scénario "bas" d'Eurostat:

- Dans tous les Etats membres où la baisse de la fécondité fut plus récente (Irlande, pays du Sud), sauf en Italie, les effets de rupture entre effectifs jeunes et âgés ne se feraient sentir que plus tard. Aussi, pour ces pays, le groupe de 20-29 ans ne connaîtrait-il qu'une faible baisse dans le court et moyen terme.

- Mais dans la majorité des Etats membres, les effectifs susceptibles de rejoindre la population active diminueraient fortement, de 10% à parfois près de 30%.
- Chez les plus âgés, la tendance serait contraire: dans les Etats membres à structure les plus vieilles, ceux-ci augmenteraient de 10% à 40% selon le cas.
- Ces changements importants, même sur une si courte période, produiraient en Italie et surtout en Allemagne une baisse de la population totale de 20-59 ans. Ces bouleversements demanderaient des ajustements rapides du marché de l'emploi.

Graphique 10



Différentiel national des effets de la démographie sur l'emploi entre 1995 et 2005

Ces quelques éléments ne sont que des aspects très sommaires illustrant la dimension démographique de l'évolution de l'emploi. Des analyses supplémentaires viendront ultérieurement approfondir et compléter cette approche car de nombreuses questions de nature démographique restent posées, comme le rôle du chômage dans les rapports de dépendance, l'impact des glissements dans la structure démographique sur le processus de renouvellement de la main d'oeuvre, la signification économique de l'augmentation, sous l'effet de la mortalité différentielle, du marché des personnes seules ou encore de l'association entre la flexibilité de la main d'oeuvre et l'âge, par secteur d'activité. Un projet de monographie sur les effets du vieillissement démographique dans l'Union est en cours de réalisation, et devra précisément, d'ici quelques mois, fournir de plus amples analyses pour pouvoir apporter de premiers éléments de réponse à ces questions.

COUP DE PROJECTEUR SUR LA DIMENSION REGIONALE

Le paysage européen se présente aujourd'hui comme une mosaïque de zones de relative prospérité et de zones en déclin. Un dérèglement dans le mécanisme de coïncidence entre l'offre et la demande au niveau régional, autrefois fortement assuré par la mobilité interne, en est la cause: la population active est de moins en moins mobile.

Les écarts régionaux entre la mobilité de la population et la répartition spatiale des emplois peut engendrer des dysfonctionnements accentués par un différentiel dans la structure démographique. Mais si, comme ce fut le cas dans certaines régions européennes par le passé, un faible niveau de développement incite quand même à l'émigration de travailleurs potentiels, il s'en suivra inévitablement une accentuation des déséquilibres entre régions du point de vue de la structure démographique, les régions attractives devenant plus jeunes, les régions abandonnées connaissant un vieillissement encore plus accéléré.

2.2 Avenir démographique et protection sociale

La protection sociale est généralement définie comme l'ensemble des mécanismes de transfert qui visent à protéger les citoyens contre les risques sociaux comme la maladie, la maternité, l'incapacité de travail, le chômage, la vieillesse et la survie, la dépendance et les charges de famille. Dans ces secteurs, le rôle de l'évolution démographique mérite d'être examiné selon différents axes car :

- les évolutions démographiques ont, depuis la mise en place des systèmes de protection sociale, causé des transformations de fond à la nature même de ces différents risques sociaux, changeant ainsi les conditions d'exercice des mécanismes de transfert;
- parmi ces mécanismes, l'évolution démographique a une incidence sur les équilibres financiers, affectant non seulement les équilibres des systèmes mais aussi, indirectement, la croissance économique par le biais des revenus et comportements des différentes catégories de personnes dans la société (consommation, épargne);
- l'évolution démographique conditionne certains aspects sociétaux au travers des retombées sociales des deux aspects précédents (solidarité inter-générationnelle, cohésion du tissu social).

Au cours du prochain quart de siècle, l'augmentation soutenue du vieillissement que produira l'accession progressive des "baby-boomers" à l'âge de la retraite soulève avant tout la question de son financement. Cet aspect sera d'ailleurs amplifié du fait que, par rapport à l'accroissement des retraités, la population en âge de travailler sera en décroissance (-13 millions chez les 20-59 ans). Dans la catégorie même des personnes âgées, l'évolution démographique provoquera une augmentation significative des volumes de personnes très âgées³ dont la consommation en matière de santé est bien supérieure à la moyenne. A parité de dépenses par tête, il pourrait s'ensuivre un accroissement des dépenses de santé. Dans ces deux grands secteurs de la protection sociale, les besoins de financement connaîtront sans aucun doute une poussée importante. Mais avant de tenter une évaluation de ceux-ci, il n'est pas superflu de rappeler quelques changements démographiques fondamentaux ayant présidé au changement du contexte dans lequel devait s'exercer la protection sociale depuis sa création.

Le changement de contexte

Depuis la mise en place de la plupart des systèmes de protection sociale, une série d'éléments de nature démographique, économique et sociale a subi des changements radicaux et durables, modifiant le cadre d'intervention de la protection sociale. Parmi ces nouveaux éléments, on peut citer :

- des conditions différentes pour les générations successives;
- un phénomène de mutation familiale;
- des changements dans la situation de l'emploi;
- l'évolution dans les relations entre la vie familiale et la vie professionnelle.

Ces mutations économiques et sociales passées, le vieillissement futur pourrait les accentuer davantage.

- Des générations successives au profil différent

Des différences importantes se retrouvent en termes quantitatifs, mais aussi dans les caractéristiques sociales et économiques des générations successives. Les conditions de revenus et le niveau de vie des retraités d'aujourd'hui reposent largement sur des modèles d'emploi et de sécurité sociale qui ne vaudront plus intégralement pour les prochaines générations de retraités.

Les rapports de solidarité entre les générations pour la prise en charge des retraités, mais aussi des personnes âgées en général, se trouveront probablement confrontés à cette nouvelle variable.

³

Voir le graphique 18 présenté dans ce qui suit

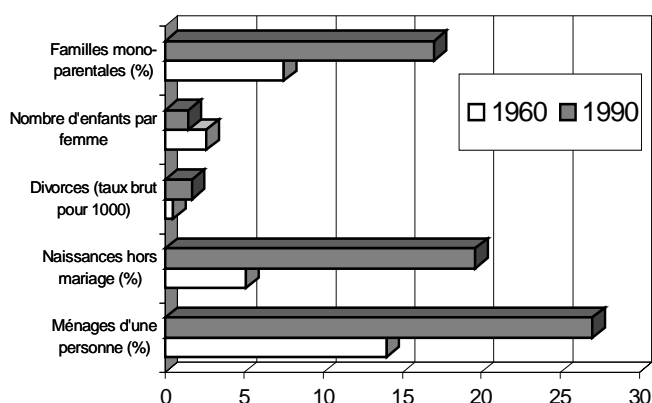
- La mutation familiale

En même temps que changeait le statut social de la femme, le modèle familial s'est émietté et correspond aujourd'hui à des itinéraires individuels d'une grande complexité. Non seulement certains systèmes de protection sociale reposent-ils sur une notion traditionnelle du modèle familial (familles s'appuyant principalement sur le seul revenu de l'époux, mariages rompus uniquement par décès d'un conjoint), mais certains d'entre eux présument l'existence d'un soutien familial pour les plus âgés.

Etant donné le contexte des changements familiaux, la possibilité pour les familles d'assumer un tel soutien pourrait nécessiter certains ajustements de la part du marché du travail et de l'organisation de la protection sociale.

Dans ce domaine, il sera intéressant de suivre les possibilités nouvelles offertes par le développement et la diffusion des technologies de l'information.

Graphique 11



Familles d'hier et d'aujourd'hui

LA BAISSÉ DE LA FECONDITE ALLEGE-T-ELLE LES CHARGES DU POSTE FAMILLE/MATERNITE?

On pourrait à priori penser que la baisse de la fécondité devrait à terme diminuer les charges de protection sociale pour le poste "famille/maternité". Plusieurs facteurs réduisent néanmoins cette possibilité d'effet compensatoire:

- les fonctions famille/maternité occupent une faible place dans les dépenses de protection sociale: moins de 8%, contre 45% pour les pensions/survie et 34% pour la santé;
- l'évolution des modes de vies (ruptures et reconstitutions d'unions et de familles) pourrait se traduire en de nouvelles charges;
- le déplacement du calendrier de la fécondité (vieillesse des femmes fécondes) a pour effet d'augmenter les coûts liés aux naissances qui sont le fait de mères plus vieilles, considérées "à risque" et demandant une surveillance prénatale accrue;
- la baisse des effectifs chez les enfants ne s'est pas traduite automatiquement, dans le passé, par une baisse équivalente des dépenses par tête dans le domaine de la garde des enfants et de l'éducation.

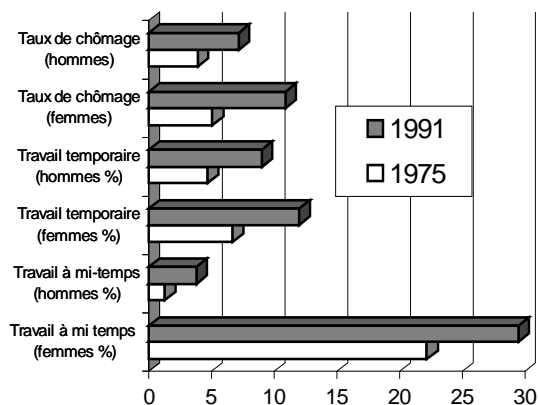
- Changements dans la situation de l'emploi

Sous trois aspects importants, le contexte de l'emploi s'est profondément modifié, imposant une nouvelle donne à la protection sociale:

- on observe une plus grande vulnérabilité au chômage dans la population en âge de travailler. Ceci se traduit, pour la protection sociale, par une augmentation du poste chômage et une diminution des cotisations prélevées sur les salaires;
- sous l'effet combiné de l'allongement de la scolarité qui retarde l'entrée en activité, et des départs anticipés à la retraite qui, au contraire, l'avancent, le nombre d'années de contribution à la protection sociale par salarié a diminué au cours du temps;
- le statut salarial s'est précarisé sous la forme d'un accroissement du travail temporaire et à temps partiel, changeant les conditions d'assurance-retraite et augmentant les risques d'exclusion.

Face à ces tendances, on peut évaluer le bénéfice pour l'Union à relancer l'emploi. Par exemple si on parvenait à généraliser des taux d'emploi de 70% - niveau dans les Etats membres où ils sont les plus élevés, et aux Etats-Unis - on obtiendrait alors 30 millions d'emplois en plus. Ceci changerait favorablement les scénarios de base pour le financement de certains postes de la protection sociale.

Graphique 12



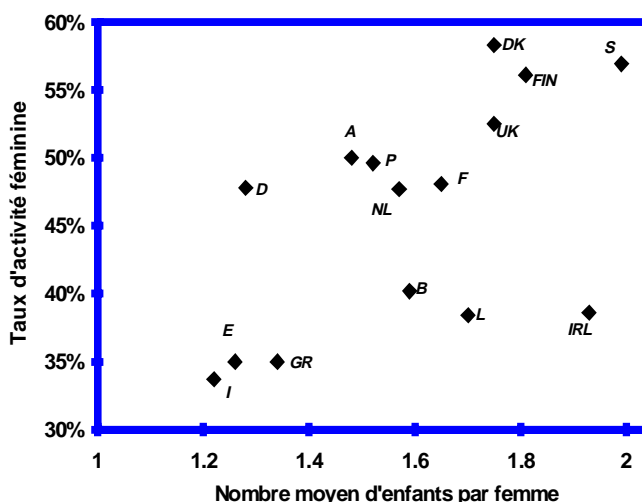
Changements dans le monde de l'emploi

- L'augmentation de l'activité féminine

L'une des plus évolutions sociales les plus marquantes de ce siècle a été l'investissement massif de la sphère active par les femmes. Toutefois, cette évolution pose encore divers problèmes dans la mesure où:

- l'organisation du travail et des services en général (garderies, horaires), encore rigide, n'a pas suffisamment intégré les besoins accrus de conciliation entre travail et vie privée;
- au sein des couples, les femmes sont encore majoritairement responsables des "affaires familiales" (ménage, éducation des enfants), ce qui crée une double charge pour la plupart d'entre celles qui travaillent;
- l'accès des femmes en tant que tel sur un pied d'égalité avec les hommes dans le marché de l'emploi n'est pas encore assurée. Il y subsiste encore des problèmes généraux constituant des discriminations de fait;
- la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle pose plus généralement le problème de l'évolution respective des rôles masculins et féminins. Dans ce contexte, il faut souligner l'accord des Partenaires sociaux européens, l'UNICE, le CEEP et la CES sur le congé parental qui constitue une contribution importante à la mise en oeuvre de la promotion de l'égalité des chances et de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

Graphique 13



Il n'y a pas de lien univoque entre activité des femmes et fécondité au sein de l'Union

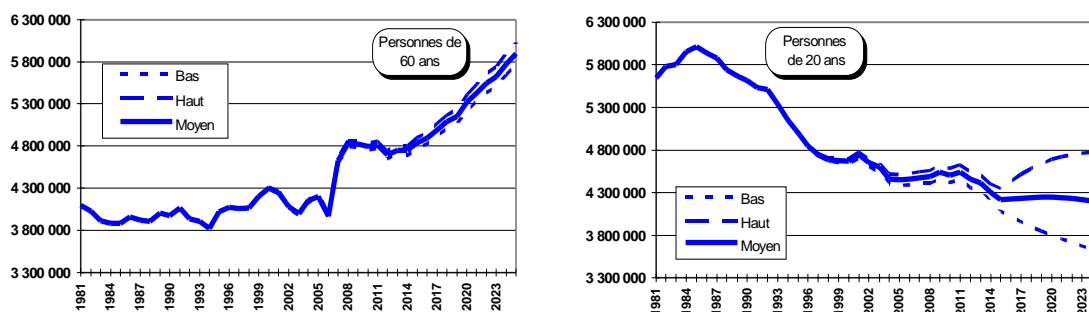
Le différentiel des entrées/sorties dans la population en âge de travailler

Le graphique 3 avait donné une première indication sur les variations nettes, d'ici l'année 2025, de différents groupes d'âges de la population. Il est intéressant de voir, toujours sur la base des différents scénarios, comment s'effectuera, année après année, le remplacement de la population en âge de travailler, de manière à pouvoir apprécier et dater l'ampleur du différentiel entre entrées et sorties de cette catégorie. Ceci constituera une indication utile pour évaluer le rôle du vieillissement dans le secteur des pensions.

Tel qu'il se présente dans l'Union européenne, le vieillissement entraîne une augmentation importante en volume des personnes âgées. Cette évolution sera particulièrement marquée peu après le tournant du siècle, et augmentera chaque année le nombre de personnes atteignant la soixantaine qui passera, selon le scénario moyen, de 4.0 millions en 1995 à 5.9 millions en 2025. Cette croissance se manifesterait surtout après 2006 et conduirait à des niveaux annuels jamais atteints auparavant.

Le contraste est grand avec l'évolution future des personnes atteignant l'âge de 20 ans. Le nombre de jeunes atteignant la vingtaine était de 5.1 millions en 1995 et descendrait à 4.2 millions en 2025.

Graphique 14



L'explosion du nombre de sexagénaires

Pas de relève envisagée chez les actifs

Premier coup de projecteur sur l'analyse à effectuer

Pour évaluer l'incidence, sur le plan de la production par tête, du vieillissement démographique, un premier modèle a été élaboré. Il fera ultérieurement l'objet de divers tests paramétriques. Evidemment, il ne s'agit nullement ici d'un modèle qui prendrait en compte la complexité des interactions économiques, celles-ci restent à être introduites. Ce modèle très simplifié offre en revanche l'avantage d'isoler l'impact strictement démographique du vieillissement puisqu'il mesure l'effet des variations des entrées/sorties dans des catégories d'âges données.

LE MODELE ELEMENTAIRE UTILISE POUR EVALUER L'IMPACT DU VIEILLISSEMENT

Le modèle élaboré dans ce qui suit constitue un point de départ utile pour mesurer l'impact strictement démographique du vieillissement sur le coût des pensions de retraite. A partir d'une première évaluation des coûts inévitables (phase 1 présentée ici), diverses simulations paramétriques seront ultérieurement effectuées pour mesurer l'effet obtenu par chacune des variations introduites et en estimer les limites. Par la suite, ce premier modèle sera affiné pour tenir compte d'aspects supplémentaires existant dans la réalité, et donner une approximation plus nuancée de la question.

Pour l'instant, ce modèle ne donne qu'une représentation partielle de la réalité, mais il est néanmoins très utile car, en plus de quantifier l'effet inévitable du vieillissement sur la croissance, il permet de mesurer, au travers des résultats qu'il a produits pour chaque Etat membre (voir annexe), à quel point le différentiel démographique joue un rôle important dans la nature, l'ampleur et le timing des effets du vieillissement.

Le modèle se fonde sur un schéma de répartition; on y trouve les paramètres et hypothèses suivants:

PARAMETRES

- Nombre de personnes actives
- Nombre de personnes retraitées

- Salaire moyen
- Production moyenne par tête

- Taux moyen de cotisation pour les pensions
- Taux de transfert (rapport entre la pension moyenne et le salaire moyen)

HYPOTHESES DE DEPART

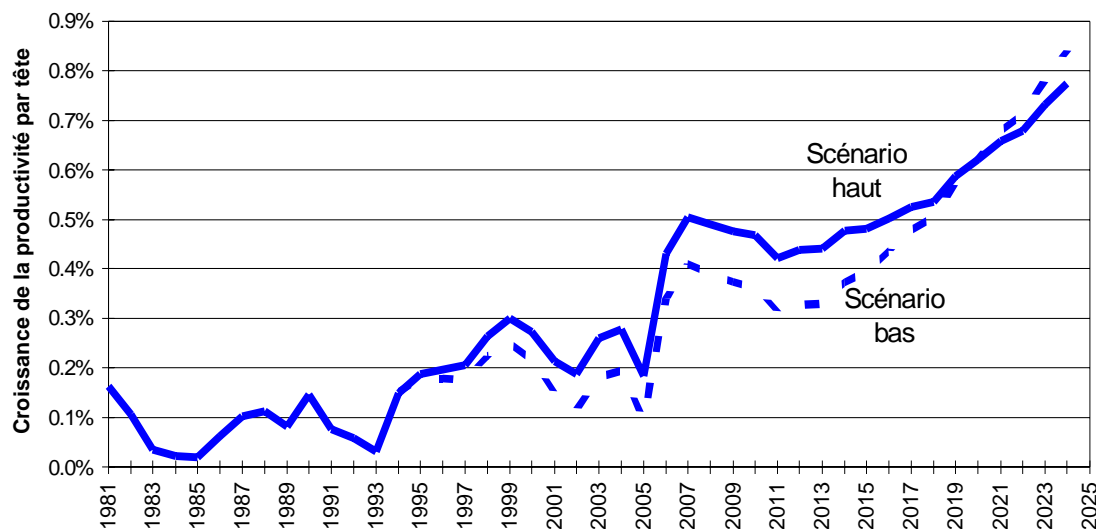
- Les 20-59 ans évoluent comme les actifs
- Les 60 ans et évoluent comme les retraités (la retraite a lieu à 60 ans pour tous)
- Tous les actifs sont des salariés
- La production est entièrement destinée au paiement des salaires et des retraites
- Variable dépendante du salaire et de la production
- Fixé à 0.75 (on suppose que la retraite moyenne est constante et équivaut à trois quarts du salaire moyen)

Les premiers résultats de ce modèle sont illustrés dans le graphique ci-dessous. Ils indiquent, sur une base annuelle et en moyenne à l'échelle de l'Union entière, quelle portion de la croissance de productivité annuelle par tête sera grevée par le strict effet démographique agissant sur les retraites. Au cours des dix prochaines années, cette proportion reste à des niveaux semblables à ceux du passé: entre 0.1% et 0.3%. Après 2005 cependant, l'effet démographique sera plus prononcé, affectant probablement plus de un demi-pour-cent par an. Pour mieux appréhender cette mesure, on peut la concrétiser avec trois hypothèses de croissance du PIB.

Soit trois cas de figure: une croissance annuelle constante de 1%, de 2% et de 3% d'ici 2025. D'après les résultats du modèle, la croissance réelle serait alors, déduction faite de ce qu'aurait "coûté" la charge démographique, respectivement réduite à 0.5%, 1.5% et 2.5%, un effet loin d'être négligeable.

Evidemment, ces premiers résultats sont dépendants des hypothèses prises qui, par leur caractère conservateur, illustrent clairement l'ordre de grandeur du problème. Les travaux en cours dans le cadre de la monographie sur les effets du vieillissement permettront de vérifier la sensibilité de la réponse finale aux différents paramètres.

Graphique 15



Croissance de la productivité nécessaire pour faire face aux besoins causés par le vieillissement

Il est clair que la façon d'optimiser l'organisation économique et sociale à ces situations nouvelles se pose de manière toujours plus prioritaire. Des données appropriées pour l'analyse quantitative, et le développement de modèles destinés à tester les effets des diverses variables sur les différents systèmes seront des plus utiles. Ils permettront d'évaluer les différentes options possibles et de comprendre à quel point les passés démographiques différents des Etats membres conditionnent leurs spécificités, notamment dans le domaine de la protection sociale.

Démarche d'analyse paramétrique basée sur le modèle

Le modèle en question, par ses variables, développe des options qui se rattachent quand même à des réalités. Il est évident que si la production moyenne par tête est fixe, l'output du modèle se rattachera à un contexte de productivité à parité d'emploi. C'est justement en faisant ensuite varier ce paramètre que l'on pourra tester, sur la base d'un scénario démographique donné et dans une perspective comparative, dans quel sens devrait augmenter la productivité pour tenir compte de l'évolution démographique.

Le modèle présenté ici permet de faire varier les quatre paramètres indépendants qu'il comprend. Pour clarifier son utilisation, il est utile de préciser de quelle manière ces différents paramètres pourraient être utilisés pour estimer comment limiter les effets inévitables du vieillissement auparavant mesurés et présentés.

- variation des taux d'activité

Par première hypothèse, le modèle maintient la parité entre les évolutions démographiques et celles de la population active. En jouant sur le paramètre déterminant la population active du modèle, on pourra mesurer quel profit on tirerait d'une augmentation des taux d'activité. Le modèle devrait ensuite être complété pour distinguer, dans la population des actifs, les chômeurs des personnes en emploi.

Actuellement, des variations importantes opposent les Etats membres en matière d'activité. Quelques uns ont des niveaux élevés s'approchant de 70%, alors que d'autres atteignent à peine les 58%. Ce différentiel

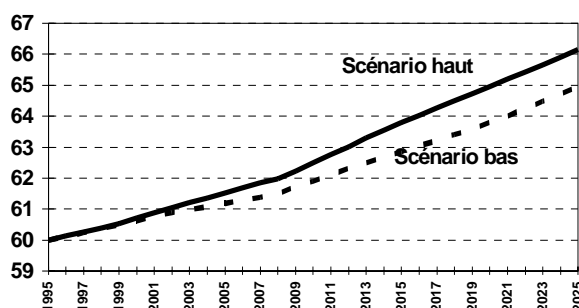
implique que la marge de manoeuvre pour cette solution jouera de manière différente selon le point de départ. C'est pourquoi la solution consistant à augmenter l'activité devra être étudiée à l'échelon national, où elle prendra une signification particulière. De plus, l'existence d'écart importants entre hommes et femmes par rapport à l'emploi appelle un développement du modèle affinant cette dimension.

- variation des taux de retraités

Officiellement, l'âge de la retraite est de 65 ans dans la plupart des Etats Membres mais actuellement elle est plutôt de 60 ans. Par construction le modèle se fonde sur un âge universel à la retraite de 60 ans. La première question est de savoir si un accroissement de l'âge actuel à la retraite aura un effet sur l'économie et sur les finances publiques, dans l'hypothèse qu'il y aurait assez de postes de travail pour une telle augmentation de l'emploi? Au vu des premiers tests, cette solution a des effets très rentables à court-terme, puisqu'elle fait gagner sur deux tableaux: en diminuant les retraités tout en augmentant les actifs. Les répercussions d'un tel déplacement s'étendent donc bien au delà de la simple augmentation des taux d'activité.

La seconde question est de savoir comment l'âge actuel à la retraite doit être augmenté pour conserver le ratio démographique à sa valeur actuelle. D'après les simulations, dans l'ensemble de l'Union, il faudrait augmenter d'au moins six ans l'âge à la retraite par rapport à son niveau actuel. Cela montre les limites de cette option.

Graphique 16



Test sur la variation de l'âge à la retraite pour compenser le vieillissement démographique

- Variation de la productivité

D'entrée de jeu, on pourrait croire que les évolutions démographiques à venir pourraient être équilibrées par une productivité accrue suite au développement de nouvelles technologies et de nouvelles formes d'organisation du travail. Cependant, le modèle démontre qu'à moyen et long termes, la hausse de la productivité nécessaire serait bien supérieure par rapport au passé, surtout à partir de 2005 (graphique 15). Sans une telle hausse de la productivité, l'espace pour une amélioration des conditions économiques pour les générations actives sera de plus en plus limitée comme jamais auparavant.

- Variation dans les taux de transfert

Cette solution consiste à changer les sources de financement pour la charge des inactifs, elle est de plus en plus traitée dans le cadre de travaux sur la question. Elle est souvent mise en regard, d'ailleurs, des avantages à diminuer les coûts non-salariaux du travail pour assurer la compétitivité et la croissance, et pour augmenter l'emploi.

Schématiquement, les formules discutées dans le cadre de cette option se résument en deux points:

- augmentation de l'assiette des cotisants; En termes du modèle, ceci peut être représenté par des variations dans les rapports entre actifs et inactifs;
- modifications au niveau des taux de transfert entre les retraites et les salaires

Ces deux points peuvent donc être évalués par le modèle. Actuellement, le modèle suppose un taux de transfert de 75% et l'hypothèse que tous les actifs sont salariés, salaires et retraites se partageant leur production .

Il sera possible de jouer sur ces deux hypothèses afin de mesurer la sensibilité entre les variations du taux de transfert et l'assiette des cotisants d'un côté, et les effets démographiques de l'autre.

Le modèle actuel n'envisage, par définition, que la formule "répartition", il ne permet donc pas d'estimer l'effet du vieillissement dans un système mixte, ou de capitalisation. Il a cependant l'avantage de pouvoir donner une idée claire, même si elle est simplificatrice, de l'impact du vieillissement sur le coût économique des pensions, et sur les limites des différentes solutions qui pourraient être envisagées pour diminuer cet impact. Il faut par ailleurs souligner que cette approche est complémentaire aux analyses détaillées sur la protection sociale qui sont présentées dans le rapport de la Commission "La protection sociale en Europe".

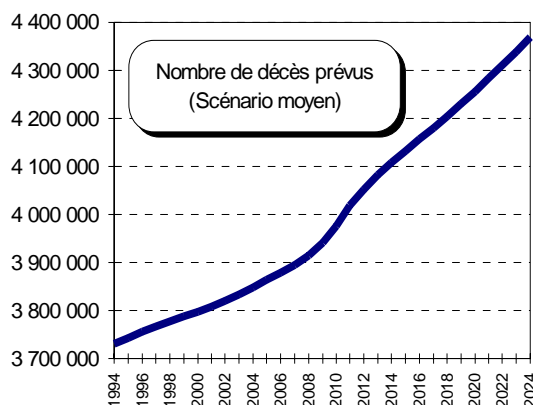
Les coûts de la santé

L'expérience a montré combien il est difficile de maîtriser l'augmentation des dépenses de santé. Par le passé, cette augmentation a principalement surgi de deux facteurs non-démographiques: l'emploi de techniques plus sophistiquées, et une augmentation de la consommation des soins de santé à tous les âges (dans laquelle il faudrait peut-être voir un lien avec l'allongement de la vie).

Certaines études sur le sujet ont par ailleurs estimé que 60% des dépenses de santé d'un individu sont concentrées dans l'année qui précède son décès, quel que soit l'âge de cet individu. Il est dès lors intéressant d'estimer l'évolution des volumes de décès dans le futur, pour évaluer les fluctuations des coûts de santé à venir.

Selon l'hypothèse moyenne sur l'évolution de la population, le vieillissement démographique ferait passer les nombre de décès annuels des 3 725 000 observés en 1994 à 4 375 000 vers 2025. Ceci représente une augmentation relative de 17.5%, proportion par laquelle 60% des coûts de santé seront multipliés en trente ans sous le simple effet démographique.

Graphique 17



Plus de personnes à la fin de leur vie ...

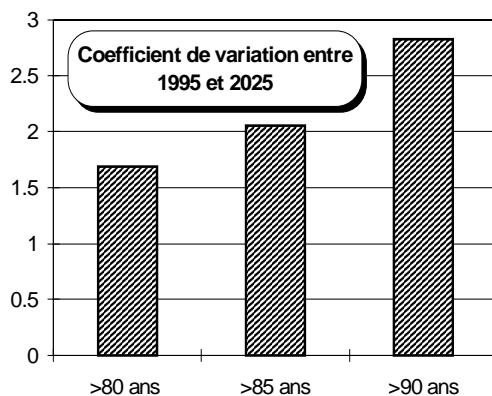
Un deuxième facteur doit être pris en compte par rapport au vieillissement, il s'agit de l'augmentation potentielle des volumes de personnes dépendantes.

Son évaluation demanderait des investigations plus sérieuses. Néanmoins, une façon d'approcher le phénomène est de mesurer l'accroissement , entre aujourd'hui et l'année 2025, des personnes les plus âgées dont on sait qu'elles ont un risque de dépendance fonctionnelle supérieur.

Comme il apparaît sans ambiguïté lorsqu'on illustre un tel indicateur, ce sont surtout les très vieilles personnes qui vont augmenter: leur volume sera presque triplé par rapport à aujourd'hui.

S'il s'avérait que les coûts de santé avaient, pour la catégorie des personnes âgées, une certaine corrélation positive avec l'âge, le sens de l'évolution démographique à venir viendrait donc encore augmenter les coûts de santé.

Graphique 18



Les volumes des plus âgés doublés ou triplés

Quelques aspects sociétaux

L'approche quantitative des effets du vieillissement sur la protection sociale exige bien entendu la construction de modèles multivariés de prospective économique et démographique. Mais elle ne doit en aucun cas éliminer la dimension sociale, et une approche qualitative. Celle-ci pourra prendre appui, entr'autres, sur les travaux conduits à ce jour par l'Observatoire européen des personnes âgées. Certains de ces travaux démontrent que des inégalités importantes existent au sein de la population des personnes âgées. De plus, ces inégalités sont identifiées comme croissantes, et en étroite relation avec les différences dans les politiques sociales au sein des pays. Par exemple, les différences grandissent entre revenus des pensionnés et revenus des travailleurs; ou encore entre les revenus de pension des hommes et des femmes. Puisque plus d'inégalités constituent une menace pour la cohésion sociale, les inégalités sont un défi majeur auquel sont confrontées les sociétés modernes.

En même temps que la population vieillit, la précarisation actuelle de l'emploi, et le chômage d'une part importante de personnes modifie pour un grand nombre les conditions de droit à la pension, et pourrait entraîner des clivages plus importants parmi les futurs retraités, voire entraîner l'exclusion sociale de certains d'entre eux. Qu'advient-il, dans ce contexte, du contrat de solidarité entre les générations?

Sur le plan individuel, il a été prouvé qu'avec l'âge, les réseaux de relations interpersonnelles s'affaiblissent: perte des liens professionnels, disparition progressive des amis du même âge; veuvage aussi, accentué chez les femmes par le différentiel de mortalité. Outre les difficultés d'insertion sociale ou d'autonomie que ces modifications de relations peuvent poser, elles modifient considérablement les besoins de nombreuses personnes plus âgées en termes de logement ou d'assistance, psychologique ou physique.

Il n'est donc pas superflu de rappeler que la solidarité intergénérationnelle est toujours une force vive de notre société européenne. Cette solidarité s'exprime non seulement dans le mécanisme de transfert entre revenus, mais également de manière beaucoup plus subtile, difficile à saisir: le temps passé en soins aux personnes dépendantes, par exemple. Même dans les sociétés où les liens familiaux paraissent les plus faibles, l'importance et la qualité intime des relations interpersonnelles "à distance" a été observé dans les relations entre générations. Il s'agit là d'un capital accumulé durant de nombreuses années, et dont il faudra veiller à préserver le maintien.

Conclusion

Ces quelques tentatives de chiffrer les effets de l'évolution démographique s'inscrivent dans le prolongement des conclusions adoptées par la Commission dans le Livre blanc "compétitivité, emploi, croissance" puisqu'elles soulignent combien la poussée du vieillissement démographique exigera à moyen et long termes des efforts soutenus en matière d'emploi et de croissance économique.

Dans ce contexte, l'objectif de ce rapport est d'apporter certains éléments de réflexion pour le débat lancé par la Commission sur l'avenir de la protection sociale et aussi pour le développement d'une stratégie Européenne pour l'emploi.

Une des questions clé d'adaptation à la charge financière posée par la démographie réside dans une meilleure adaptation du marché du travail et de la formation aux besoins de cette évolution: le marché a besoin de compétences nettement supérieures, et plutôt que de penser "réduction des dépenses", il serait plus rentable de penser "investissement": investissement dans le capital humain, investissements économiques en faveur de la création d'emplois, investissements sociaux pour encourager l'activité professionnelle, etc.

Le modèle social européen doit évoluer lui aussi s'il veut préserver ses objectifs fondamentaux. Il s'est en effet développé dans un contexte de production de masse et de stabilité des emplois et des compétences, ainsi que de modèles commerciaux, de structures familiales et de population en âge de travailler, qui ne sont plus valables aujourd'hui. D'intenses changements se sont produits au cours du siècle dans la technologie, les spécialisations, l'égalité des chances entre les sexes et les catégories sociales.

Parce que la prospective démographie contribue à placer tous ces domaines dans une perspective moyen et long termes, la Commission européenne entend poursuivre ses efforts dans le champ de cette discipline. Elle souhaite entre autres intensifier sa coopération avec les autorités nationales sur une base scientifique. Cette collaboration, qui doit être développée dans le cadre des ressources disponibles, devrait couvrir un ensemble d'objectifs clairement établis comme la comparaison des méthodologies, l'amélioration des modèles et le renforcement de la base de données statistique.

Une telle collaboration produirait des résultats importants et devrait permettre:

- d'augmenter la connaissance de l'impact du développement démographique sur les politiques de l'emploi, de la politique sociale et de nombreux autres domaines politiques;
- de stimuler des débats au sein de l'Union avec tous les acteurs concernés par les conséquences des changements démographiques.

L'objectif principal de cette démarche est de pouvoir les Etats membres d'un cadre de référence susceptible d'assurer des comparaisons plus efficaces et le matériel nécessaire à une coopération scientifique accrue.

ANNEXE

Indicateurs comparatifs des effets du vieillissement au niveau national