

LES ENJEUX DU VIEILLISSEMENT ACTIF ET DE LA SOLIDARITÉ ENTRE LES GÉNÉRATIONS DANS L'UNION EUROPÉENNE

Audrey Tourniaire-Kashari

Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) | « [Informations sociales](#) »

2014/3 n° 183 | pages 116 à 124

ISSN 0046-9459

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2014-3-page-116.htm>

Pour citer cet article :

Audrey Tourniaire-Kashari, « Les enjeux du vieillissement actif et de la solidarité entre les générations dans l'Union européenne », *Informations sociales* 2014/3 (n° 183), p. 116-124.

Distribution électronique Cairn.info pour Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF).

© Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF). Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Les enjeux du vieillissement actif et de la solidarité entre les générations dans l'Union européenne

Audrey Tourniaire-Kashari – représentation des institutions françaises de sécurité sociale auprès de l'Union européenne (REIF)



Face au défi économique et social que représente le vieillissement croissant de la population européenne alors même que la part des travailleurs actifs diminue, la Commission européenne promeut auprès des États membres une politique axée sur le vieillissement actif et la solidarité intergénérationnelle. Si le maintien dans l'emploi est une priorité, un équilibre reste à trouver pour ne pas sacrifier le volet social au profit de la seule approche économique et financière.

En 2008, le développement démographique de l'Union européenne (UE) est arrivé à un tournant. À partir de cette date, et pour les vingt-cinq années suivantes, la part de population âgée de 60 ans et plus devrait commencer à croître selon une moyenne de 2 millions chaque année tandis que la part de population en âge de travailler devrait chuter de 1 à 1,5 million par an à partir de 2014.

Le vieillissement démographique, qui est aujourd'hui la caractéristique première de la démographie européenne, a été identifié dès la fin des années 1990 par l'Union européenne comme un enjeu commun à tous les États membres, légitimant une action européenne. En 2001, le Conseil européen réuni à Stockholm a adopté une stratégie visant à relever le défi économique et budgétaire posé par le vieillissement. Plusieurs communications de la Commission ont ensuite précisé la situation démographique de l'UE, les enjeux qu'elle comporte et les mesures qui devraient être prises par les États membres. Cet article revient sur le processus de la maturation de l'approche de la Commission et l'émergence d'une véritable politique européenne du vieillissement. Il examine ainsi les diagnostics de la Commission en matière démographique puis ses préconisations destinées aux États membres avec le développement de concepts administratifs et politiques spécifiques.

Un diagnostic indéniable : le vieillissement de la population européenne

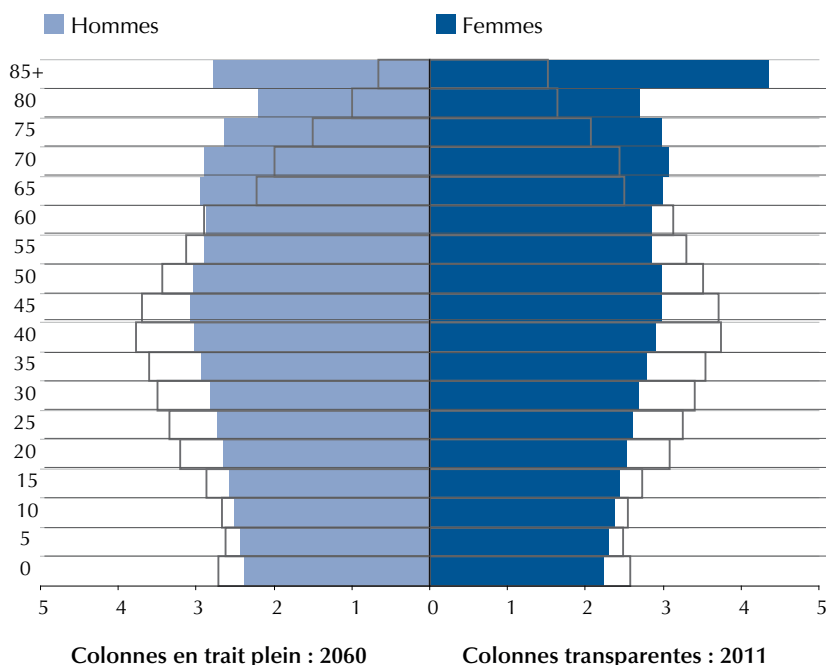
Sur la base des projections statistiques élaborées par l'Office statistique de l'UE (Eurostat), la Commission a établi un bilan clair de la situation démographique actuelle et jusqu'à 2060, dont la caractéristique majeure est le vieillissement de la population. La Commission met en avant trois tendances de fond expliquant le phénomène et met en garde sur ses conséquences dans les États membres. Depuis 2006, la Commission publie tous les deux ans un rapport sur la démographie. Selon la dernière édition, intitulée « Rapport sur le vieillissement 2012 » ⁽¹⁾, la population totale augmentera peu d'ici à 2060, passant à 517 millions de personnes contre 502 millions en 2010.

Toutefois, cette augmentation de la population de l'UE devrait connaître de grandes variations selon les États membres. Ainsi, selon les projections établies pour 2060, une diminution de la population est prévue pour près de la moitié d'entre eux (Bulgarie, République tchèque, Allemagne, Estonie, Grèce, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Malte, Pologne, Portugal, Roumanie et Slovaquie). Les augmentations les plus marquées sont attendues pour l'Irlande (+ 46 %), le Luxembourg (+ 45 %), Chypre (+ 41 %), le Royaume-Uni (+ 27 %), la Belgique (+ 24 %) et la Suède (+ 23 %).

En conséquence, la pyramide des âges devrait évoluer sensiblement dans l'UE au cours des prochaines décennies. Les cohortes les plus nombreuses en 2012 sont celles âgées de 35 à 50 ans, pour les hommes comme les femmes. Les personnes âgées vont prendre une part beaucoup plus importante dans la population en raison d'une combinaison de facteurs : l'arrivée à l'âge de 65 ans et plus de la cohorte des *baby-boomers* des années 1950 et 1960 et l'augmentation de l'espérance de vie tout au long de la période étudiée. Parallèlement, la base de la pyramide se réduit en raison de la baisse des taux de natalité, qui passent sous le seuil de remplacement des générations. Dès lors, on observe une évolution graduelle de la pyramide en pilier, comme le montre le graphique 1. En 2060, 30 % des Européens auront 65 ans ou plus et le nombre des plus de 80 ans devrait pratiquement tripler pour représenter 12 % du total.

La Commission insiste sur l'ampleur du phénomène : la population de 2060 sera très différente de celle de 2010. En 2010, le nombre d'enfants était environ 3,5 fois plus important que celui des personnes de 80 ans et plus. En 2060, les enfants seront toujours plus nombreux que les personnes très âgées mais dans des proportions beaucoup plus faibles : le nombre des personnes de 80 ans et plus correspondra à 80 % du nombre des enfants. Déjà, le nombre des personnes de 65 ans et plus dépasse celui des enfants, de peu. En 2060, il sera plus du double de celui des enfants. Un autre aspect notable du vieillissement est le vieillissement progressif de la population âgée elle-même. Concernant la population active, cette évolution signifie qu'il y aura moins de personnes en âge de travailler. En effet, le pourcentage des 15-64 ans devrait

Graphique 1. Pyramides de la population (en milliers),
UE-27, en 2010 et 2060



Source : Commission services, Eurostat, Europop2010.

Lecture : Les données en lignes correspondent au % de la population total.

reculer de 67 % à 56 %, et la proportion actuelle de quatre actifs pour un retraité être réduite à deux.

Des tendances de fond lourdes et partagées par tous

Dès son *Livre Vert* de 2005 ⁽²⁾, la Commission identifiait trois grandes tendances de fond expliquant le vieillissement dans les pays de l'UE : l'allongement continu de la durée de vie, fruit de l'amélioration des conditions de vie des Européens ; l'accroissement des effectifs des générations âgées de plus de 60 ans, qui se fera sentir jusque vers 2030, lorsque les enfants du *baby-boom* deviendront des « seniors » ; la faible natalité persistante, expliquée par plusieurs facteurs, notamment les difficultés d'insertion professionnelle, la pénurie et le coût des logements, le recul de l'âge des parents à la première naissance et des choix différents en matière d'études, de vie professionnelle et de vie familiale.

S'ajoute également le phénomène migratoire : si les niveaux nets d'immigration devraient augmenter, il n'est pas sûr qu'ils permettent de compenser la diminution du nombre de personnes en âge de travailler et donc de ralentir la baisse globale de l'emploi.

Ces tendances sont régulièrement confortées par les études et rapports démographiques. Ainsi, par exemple, les résultats d'une étude d'Eurostat ⁽³⁾ montrent que l'espérance de vie des Européens continue de progresser : les Européens ayant atteint l'âge de 65 ans peuvent s'attendre à atteindre l'âge de 83 ans pour les hommes et de 86,4 ans pour les femmes, soit une augmentation de plus d'un an depuis 2005. Ils gagneraient environ trois mois supplémentaires par an, principalement sous l'effet de la baisse de la mortalité aux âges élevés.

Parallèlement à l'augmentation de l'espérance de vie, une nouvelle problématique a émergé, celle de « l'espérance de vie en bonne santé » (voir l'article d'Emmanuelle Cambois et Jean-Marie Robine dans ce numéro). Celle-ci désigne l'espérance de vie sans

limitations d'activités ou sans incapacités majeures. Cette notion est importante : elle conditionne l'organisation des soins et des services à la personne, elle renvoie aussi, plus largement, à des considérations sociales et économiques (garantir la participation active des aînés dans la société et sur le marché du travail) ⁽⁴⁾ et elle complète la notion d'espérance de vie (quantitative) par une dimension qualitative (espérance de vie en bonne santé)

S'agissant des taux de fécondité, le rapport de 2012 anticipe une progression modeste de 1,59 enfant par femme en 2010 à 1,71 en 2060 (moyenne pour l'UE) alors que le solde migratoire cumulé de l'UE devrait atteindre environ 60 millions de personnes d'ici à 2060. Ces données laissent présager les importantes implications pour les États membres, en termes économiques comme sociaux.

“ (...) le vieillissement de la population devrait avoir des conséquences sur la croissance annuelle du Produit intérieur brut (...). ”

Des conséquences importantes sur la population mais aussi sur les politiques

Si le vieillissement transforme l'image de la population européenne, son impact se fera également sentir sur les niveaux de croissance des États membres, sur leurs finances publiques et plus globalement sur l'organisation de leur système de protection sociale, toutes branches confondues.

Tout d'abord, le vieillissement de la population devrait avoir des conséquences sur la croissance annuelle du Produit intérieur brut (PIB), la productivité de la main-d'œuvre devenant la principale source de croissance économique. Ensuite, le vieillissement conduira à une hausse significative des dépenses publiques, l'écart entre les dépenses nécessaires et les recettes tirées des impôts et des cotisations s'accroissant. Le rapport de 2012 fournit les dernières estimations de l'évolution des dépenses publiques au cours de la période 2010-2060. Il analyse les budgets nationaux en matière de retraites, de soins de santé, de soins de longue durée, d'éducation et de prestations de chômage. En tenant compte des politiques actuelles et de la diminution de moitié du ratio de dépendance économique des personnes âgées ⁽⁵⁾, les

dépenses publiques directement liées à l'âge (pensions de retraite, soins de santé et prise en charge à long terme) passeront de 25 % à environ 29 % du PIB entre 2010 et 2060, soit une augmentation de 4,1 points. Les dépenses relatives aux retraites devraient à elles seules passer de 11,3 % à près de 13 % du PIB d'ici à 2060.

Les dépenses publiques consacrées aux soins de santé et aux soins de longue durée devraient augmenter quant à elles de 2,7 points de pourcentage du PIB. Selon le rapport, en fonction de la possible évolution de facteurs de coût non démographiques, cette augmentation pourrait même atteindre 3,4 points de pourcentage du PIB. Des dépenses en termes d'équipements et de services (services sociaux et services à la personne notamment) sont également à prendre en compte. Les déficits à venir risquent de compromettre le futur équilibre des systèmes de protection sociale en général et le potentiel de croissance économique des États membres de l'UE. Pourtant, le rapport relève de grandes variations dans le poids de ces dépenses selon les États membres, qui tiennent essentiellement, selon la Commission, aux progrès de chacun des États dans les réformes qu'elle a préconisées.

Faire face au vieillissement démographique : vieillesse active et solidarité entre les générations

Dès 2006, la Commission a fixé dans sa communication sur l'avenir démographique de l'Europe cinq objectifs politiques : la conciliation entre vie privée et vie professionnelle, valorisant le travail et une vie active plus longue ⁽¹⁾, la réalisation de la stratégie de Lisbonne en matière d'activité professionnelle, recentrée en 2005 pour favoriser une Europe plus productive et plus performante ⁽²⁾. Elle invite également à développer une politique commune pour l'immigration légale ⁽³⁾ et à garantir des finances publiques viables, nécessaires pour assurer une protection sociale adéquate et l'équité entre les générations ^(4 et 5). L'ensemble de ces objectifs se retrouve dans les documents successifs de la Commission sur la démographie européenne. Leur déclinaison s'est peu à peu précisée à travers deux notions qui apparaissent concomitamment : le vieillissement actif et la solidarité entre les générations. Si chacune des deux notions poursuit le même objectif, à savoir offrir aux personnes âgées la possibilité de travailler plus longtemps, de participer à la vie en société et de conserver leur autonomie aussi longtemps que possible, elles correspondent cependant à deux logiques différentes, l'une sociale et l'autre économique, dont les effets pourraient être conflictuels – à moins que les outils de soutien proposés par l'UE aux États membres ne parviennent à les rendre complémentaires ?

Développer de nouvelles solidarités entre les générations

En 1999, l'Union met en place, dans le cadre de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE), une politique fondée sur la solidarité et l'équité entre les

générations. Depuis 2008, cette dimension est régulièrement rappelée par les institutions de l'Union. En 2010, le Traité de Lisbonne intègre ce principe dans le corps du Traité de l'UE (6).

La solidarité est nécessaire pour garantir le maintien des travailleurs âgés sur le marché du travail en valorisant les différentes générations de travailleurs, mais également dans le cadre de la vie privée, en permettant aux personnes âgées de contribuer, comme aidant bénévole ou professionnel, aux charges des familles, participant ainsi aux mesures qui pourraient être mises en œuvre dans la perspective de concilier la vie privée et la vie professionnelle.

La Commission a d'ailleurs estimé que les pays qui ont mis en œuvre des politiques globales en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, qui ont investi dans la qualité des services offerts tels que les gardes d'enfant et qui ont favorisé une certaine flexibilité du temps de travail présentent, de manière générale, des niveaux élevés de natalité ainsi que d'emploi. La politique familiale française en est un bon exemple en ce qui concerne la natalité, avec un taux de fécondité atteignant 2,01 enfants par femme, le deuxième dans l'Union après celui de l'Irlande (2,03 enfants par femmes en 2011).

En 2012, en clôture de l'Année européenne pour le vieillissement actif et la solidarité entre les générations, le Conseil de l'UE a adopté 19 principes directeurs définis par les Comités de la protection sociale et de l'emploi, relevant chacun d'un des trois volets de cette Année européenne : l'emploi, la participation à la société et la vie indépendante. Certaines de ces recommandations mettent clairement l'accent sur la promotion de la solidarité entre les générations, notamment celles qui promeuvent le transfert d'expérience, la conciliation entre vie privée et vie professionnelle, l'inclusion sociale et le revenu minimum garanti, le soutien aux aidants informels ou encore l'adaptation des logements et des services aux personnes âgées souffrant de troubles de santé, pour leur permettre de vivre avec le plus haut degré d'autonomie.

Cependant, en pratique, la Commission semble avoir davantage privilégié une approche et des solutions fondées sur des considérations économiques avec le concept de vieillissement actif. En considérant celui-ci comme le « *fondement de la solidarité intergénérationnelle* », elle en fait un prérequis à la réalisation de la solidarité entre les générations, dont la portée est davantage sociale (7).

Agir pour le vieillissement actif, un volet essentiel de la stratégie Europe 2020

La notion de vieillissement actif apparaît pour la première fois en 2002 puis en 2004 comme une des trois priorités de l'Union dans le cadre de la nouvelle SEE. En 2010, le vieillissement actif devient une composante essentielle de la nouvelle stratégie de l'UE pour la décennie à venir, la stratégie Europe 2020 (8).

La politique de vieillissement actif relève d'une logique d'activation : elle vise l'augmentation du nombre de travailleurs âgés sur le marché de l'emploi et la diminution des charges en matière de protection sociale en activant les travailleurs âgés. Cette logique répond à un objectif économique (voire financier) des conséquences du vieillissement de la population.

Par ailleurs, en matière de soin, la Commission préconise une meilleure adaptation des services de santé de même qu'une démarche préventive en matière de maladies chroniques. L'objectif est de réduire de moitié les dépenses publiques de santé et des soins de dépendance.

S'agissant des systèmes de retraite, le *Livre blanc sur l'avenir des retraites* ⁽⁹⁾ fait clairement référence à la problématique du vieillissement actif. En témoignent notamment deux recommandations qui consistent à relever les âges légaux de départ à la retraite (avec des travailleurs actifs plus longtemps) et à promouvoir les régimes de retraite privés (pour réduire la part des retraites financées par répartition). Le vieillissement actif fait également l'objet de la majorité des principes directeurs de 2012 évoqués plus haut. La recommandation sur la protection de la santé au travail, pour n'en citer qu'une, est développée comme suit : « *Promouvoir les conditions de travail et les environnements de travail qui maintiennent la santé et le bien-être des travailleurs, assurant ainsi leur employabilité tout au long de leur vie* ».

Avec ce concept, la Commission cible son action sur la frange âgée de la population plutôt que sur l'ensemble des Européens. Pourtant, deux études en psychologie ont démontré les effets contre-productifs de cette approche : ces politiques d'emploi ciblées sur les travailleurs âgés peuvent se révéler discriminantes envers ces derniers alors que le contact et les liens entre les différentes tranches d'âges de travailleurs permettent au contraire d'améliorer les attitudes des travailleurs envers les plus âgés et de réduire ainsi leur retrait du marché de l'emploi ⁽¹⁰⁾. Dans la même logique, l'utilisation du critère de l'âge crée des conflits intergénérationnels ⁽¹¹⁾.

Pour contrer ces effets, il conviendrait de revenir au concept plus social de solidarité entre les générations ou, du moins, d'atténuer la prédominance de l'approche économique et financière pour contribuer à la construction d'une Europe plus sociale. Il faudrait pour cela privilégier les stratégies mettant en place une gestion de la diversité des âges et des contacts intergénérationnels de qualité au travail.

Un nécessaire équilibre à trouver

L'Année européenne 2012 pour le vieillissement actif et la solidarité entre les générations aurait pu être le symbole de la réconciliation des considérations économiques et sociales. Elle faisait partie des instruments mis en place par l'UE pour soutenir les actions des États membres visant à créer une dynamique afin d'atteindre les objectifs fixés, notamment à travers la stratégie Europe 2020, face aux défis du vieillissement. Qu'en est-il des autres

outils proposés par l'UE pour soutenir les efforts des États membres ?
Donnent-ils une place égale au vieillissement actif et à la solidarité entre les générations ?

Tirer parti des instruments européens, de la Moc sociale aux fonds structurels

L'UE a une compétence limitée dans de nombreux domaines concernés par le vieillissement. Mais le fait que l'enjeu démographique soit partagé par l'ensemble des États membres tend à rendre légitime son intervention. Celle-ci est d'ordre financier, *via* les fonds européens, et scientifique, à travers la recherche et l'innovation, mais elle consiste surtout à soutenir le développement de stratégies coordonnées et les apprentissages mutuels entre États membres. Dans une moindre mesure, l'action de l'UE en matière de vieillissement est aussi législative : elle intervient dans la législation sur la lutte contre les discriminations, l'égalité des sexes, la santé et la sécurité au travail ainsi que la sécurité sociale dans sa dimension de « libre circulation ».

Le thème du vieillissement actif bénéficie d'une bonne visibilité dans les programmes financés par les fonds structurels et de cohésion de l'UE. En effet, une large proportion du budget de l'UE est dédiée aux mesures qui soutiennent les efforts des États membres visant à créer des emplois, promouvoir le développement économique et garantir la cohésion sociale, économique et territoriale dans l'ensemble de l'UE. Le vieillissement actif est une composante privilégiée pour la réalisation de ces objectifs globaux.

L'UE finance également la recherche et l'innovation, essentiellement à travers son programme-cadre pour la recherche et le développement technologique (dit "7e PC"). Par exemple, le projet *Familyplatform* a permis de définir un programme de recherche pour l'amélioration du bien-être des familles en Europe. L'UE apporte aussi un financement aux partenariats pouvant développer les synergies, tel le Partenariat européen d'innovation pour un vieillissement actif et en bonne santé.

Enfin, l'UE soutient les décideurs nationaux en favorisant la définition de stratégies coordonnées et d'apprentissages mutuels. Plusieurs canaux sont utilisés : la constitution de cercles de réflexion pour étudier l'évolution démographique (Forums démographiques, constitution d'un groupe d'experts, Plate-forme européenne pour l'investissement dans l'enfance, remplaçant depuis 2012 l'Alliance européenne pour les familles, Eurobaromètres, etc.), la Méthode ouverte de coordination (Moc) en matière de protection sociale et d'inclusion sociale (lutte contre la pauvreté, pensions adéquates, soins de santé et de longue durée), la lutte contre la discrimination fondée sur l'âge et l'égalité des chances pour les personnes handicapées, le nouveau programme pour le changement social et l'innovation sociale (EaSI) ⁽¹²⁾, la promotion des Tic ou encore la promotion de l'éducation et de la formation tout au long de la vie.

L'ensemble de ces outils et la définition d'une approche coordonnée face au vieillissement de la population témoignent des efforts de la Commission européenne pour développer une politique européenne du vieillissement. Celle-ci prend la forme d'une politique du vieillissement actif et de la solidarité entre les générations, que les États membres sont invités à suivre s'ils veulent faire face aux conséquences du vieillissement de leurs populations. Toutefois, on peut regretter l'importance donnée à la première partie de l'assertion au détriment de la seconde, alors même que les citoyens européens demandent à croire en une Europe sociale.

Notes

- 1 – Commission européenne et Comité de politique économique, 16 mai 2012, *The 2012 Ageing report – Economic and budgetary projections for the 27 Member states (2010-2060)*.
- 2 – Commission européenne, 16 mars 2005, *Livre vert. Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations*.
- 3 – Eurostat calcule annuellement depuis 2004 l'espérance de vie sans limitation de capacité : <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>
- 4 – Eurostat, 2012, *A synthesis report on the 2012 consultation on further harmonisation and documentation on the EU-SILC1 PH0302 variable*.
- 5 – Rapport entre les personnes de 65 ans et plus par rapport aux personnes en âge de travailler.
- 6 – TUE, article 3 : l'Union « promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant ».
- 7 – Commission européenne, 2012, *La contribution de l'UE au vieillissement actif et à la solidarité inter-générationnelle*.
- 8 – Commission européenne, 3 mars 2010, *Europe 2020. Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*.
- 9 – Commission européenne, 16 février 2012, *Livre Blanc. Une stratégie pour des retraites adéquates, sûres et viables*.
- 10 – Caroline Iweins de Wavrans, thèse 2012, *Pour sortir de l'âgisme au travail : analyse du rôle du contexte social et organisationnel*, Université catholique de Louvain (UCL), Sciences psychologiques et de l'éducation.
- 11 – Mathieu Gaillard et Donatienne Desmette, 2010, *Vieillesse au travail : des approches traditionnelles à l'analyse psychosociale*, Presses universitaires de Louvain (Pul), Cahiers du Cirtes.
- 12 – Le programme EaSI, adopté en décembre 2013, fusionne les programmes Progress, Eures et le programme de microfinancement Progress. Son budget pour la période 2014-2020 est de 920 millions d'euros.