

Secrétariat du Conseil économique de Finlande

**L'Europe vieillissante : Conséquences sur le marché
du travail et les dépenses publiques**

Helsinki
Novembre 2001

La population vieillit rapidement dans la quasi totalité des Etats membres de l'Union européenne. Bien que chaque Etat membre soit seul à apporter des solutions en matière de politique vieillissement, il est également important d'étudier ensemble des défis posés par le vieillissement de la population sur notre continent, d'échanger des expériences et de rechercher les solutions les plus adaptées à ces défis. Les Conseils économiques et sociaux nationaux et le Comité économique et social européen constituent des forums essentiels pour la recherche des solutions approuvées à grande échelle, face aux défis posés par le vieillissement. Les solutions doivent pouvoir s'appliquer largement, conformément au champ d'action des Conseils économiques et sociaux pour lesquels la recherche d'un consensus sur les questions concernant le vieillissement de population est une fonction centrale. Les Présidents et les Secrétaires généraux des Conseils économiques et sociaux des Etats membres et du Comité économique et social européen se réuniront à Helsinki le 23 novembre 2001. Ce thème important a effectivement été choisi sur l'agenda de cette réunion.

Ce Mémorandum vise à animer la discussion lors de la réunion d'Helsinki. Le rapport se concentre sur la réduction de l'offre de la main-d'œuvre comme une conséquence du vieillissement de la population. Il se porte également sur l'examen de la pression pour un accroissement des dépenses en pensions de retraite et en services de santé. Le présent Mémorandum est une version révisée du rapport établi pour la réunion des Secrétaires généraux du 11 mai 2001. Le Secrétariat du Conseil économique remercie les Secrétariats des autres pays pour leurs précieuses remarques et suggestions.

Secrétariat du Conseil économique de Finlande

Le contenu

	Page
1. Importance de la coopération au sein de l'UE pour relever le défi représenté par le vieillissement de la population	1
2. Evolution de la population et de la main-d'œuvre au sein de l'Union européenne	3
3. Orientation de l'évolution des régimes de pension dans les Etats membres de l'Union	7
4. Dépenses en soins de santé et leur évolution	12
5. Comment se préparer au vieillissement	15
Sujets de débat	20
Annexes	

1. Importance de la coopération au sein de l'UE pour relever le défi représenté par le vieillissement de la population

Dans tous les pays développés, la croissance du bien-être se manifeste entre autres par une prolongation de l'espérance de vie de la population. Ce phénomène est le résultat de l'amélioration des conditions de travail et de la santé des personnes ainsi que du progrès des soins en matière de santé en général. Cette augmentation du bien-être s'est également traduite par une augmentation des revenus des retraités.

La prolongation de l'espérance de vie est une chose positive. Il faut toutefois noter que le vieillissement de la population a des répercussions considérables sur l'offre de la main-d'œuvre et la croissance économique et, au travers des dépenses en pensions de retraite et en soins et santé, sur l'équilibre des finances publiques et la répartition des revenus entre les générations.

La structure de l'âge des Etats membres de l'Union se concentre sur la génération du « baby boom » née dans l'après-guerre, de 1945 à 1955 et actuellement active sur le marché du travail. Bien que le rapport entre cotisants et bénéficiaires de la sécurité sociale soit relativement équilibré dans tous les Etats membres, la situation devra considérablement s'aggraver au cours des 20 prochaines années. Sans l'apport de l'immigration venant de l'extérieur de l'Union européenne, l'offre de la main-d'œuvre risque de diminuer. De même, dans l'Union européenne, le rapport entre la population dépendante représentée par le troisième âge - ratio entre la population de plus de 65 ans et la population active âgée de 15—64 ans - passera de 23 % actuellement à 49 % en 2050, c'est-à-dire le double du taux actuel. Si le départ à la retraite reste aussi fréquent qu'aujourd'hui, à savoir à l'âge de 60 ans en moyenne, le rapport bénéficiaires / cotisants (rapport de subsistance économique) changera aussi radicalement que le rapport de dépendance de la population âgée.

Les systèmes de pension et les services sociaux et de santé ont pour but de garantir un niveau de vie juste et décent et des prestations appropriées aux personnes désormais retirées de la vie active. A l'avenir, le vieillissement rapide de la population de même que les maladies professionnelles poseront de grands défis à la politique économique et sociale. Dans les décennies à venir, le nombre croissant de personnes de plus de 80 ans augmentera les besoins en prestations liées à la santé dans tous les Etats membres de l'Union. On considère également que les régimes de retraite établis pendant une conjoncture démographique favorable, nécessitent une analyse critique. Si on retarde le travail de réforme de ces régimes, il sera encore plus difficile de remédier à l'impact néfaste du vieillissement sur le marché du travail et sur le financement de l'économie publique.

Chacun des Etats membres de l'Union européenne répond en toute indépendance aux problèmes posés par la protection sociale et les pensions de retraite. Presque tous les Etats membres ont engagé des mesures correctives dans le but de répartir, dans le temps, les dépenses croissantes en pensions de retraite et en soins de santé et d'assurer le financement futur de ces dépenses. Le déficit des finances publiques et la dette publique ont été réduits. Quelques pays sont même arrivés à une situation excédentaire, ce qui leur a permis de réduire la dette publique. Les critères de participation à l'euro ont également contribué au respect de la discipline budgétaire. Les régimes de retraite ont été restructurés ou seront réorganisés avec une gestion financière plus viable.

Les défis posés par le vieillissement étant semblables d'un Etat membre à l'autre, il a été jugé opportun de les traiter dans le cadre d'une coopération au sein de l'Union européenne. Au cours de ses sommets, le Conseil européen a plus d'une fois attiré l'attention générale sur la

problématique du vieillissement. En particulier, lors du sommet de Nice, le Conseil européen a convenu de dresser, en coopération avec les Etats membre et la Commission, un vaste rapport sur la viabilité et la qualité des régimes de retraite. Les premiers résultats de ce rapport ont été examinés lors du Conseil européen de Stockholm en mars 2001.

Conclusions du Conseil européen de Stockholm des 23 et 24 mars 2001

Le défi démographique

7. Le nombre de retraités va augmenter rapidement, tandis que la proportion de la population en âge de travailler commencera à diminuer d'ici à 2010. Il en résultera une pression importante sur les systèmes de prévoyance sociale, et plus particulièrement sur les régimes de retraite, de santé et de soins en faveur des personnes âgées. L'Union et les Etats membres agissent dès maintenant en définissant de nouvelles orientations dans les secteurs ci-après. La prochaine décennie offre l'occasion de relever le défi démographique par un relèvement du niveau de l'emploi, une réduction de la dette publique et l'adaptation des systèmes de protection sociale et des régimes de retraite.

Systèmes de protection sociale sûrs et viables

32. Le vieillissement de la population appelle des stratégies claires permettant d'assurer une couverture suffisante des systèmes de pension ainsi que des systèmes en matière de santé et de soins aux personnes âgées tout en préservant la viabilité des finances publiques et la solidarité entre les générations. Il conviendrait, le cas échéant, d'exploiter pleinement les possibilités qu'offre la méthode ouverte de coordination, notamment en ce qui concerne les pensions, en tenant dûment compte du principe de subsidiarité. Ces stratégies seront facilitées par les efforts déployés parallèlement pour accroître la participation au marché du travail, la productivité et la mobilité.

33. Sur la base des travaux techniques entrepris par des experts et de l'ensemble des facteurs exposés ci-dessus, le Conseil européen :

- demande au Conseil de soumettre au Conseil européen de Göteborg, en temps utile, les résultats de l'étude du comité de la protection sociale qui tiennent compte des travaux actuellement réalisés par le comité de politique économique sur la viabilité des systèmes de pension
- prend note de l'intention de la Commission de présenter une communication sur la qualité et la viabilité des pensions face à l'évolution démographique. Il charge le comité de la protection sociale et le comité de la politique économique de préparer un rapport en vue du Conseil européen qui se déroulera au printemps 2002. Un rapport sur l'état des travaux devrait être présenté d'ici à décembre 2001.
- invite le Conseil à établir, d'ici à la fin de 2001, à la lumière d'un réexamen des options proposées, des paramètres permettant de moderniser le règlement (CEE) no 1408/71 portant sur la coordination des systèmes de protection sociale afin de permettre au Conseil et au Parlement européen d'accélérer son adoption.

47. Le Conseil devrait faire périodiquement le point sur la viabilité des finances publiques à long terme, y compris des difficultés auxquelles il faut s'attendre en raison de l'évolution démographique. Il devrait procéder à la fois conformément aux orientations et dans le contexte des programmes de stabilité et de convergence. Il s'agirait de relever le taux de l'emploi, surtout parmi les femmes et les travailleurs les plus âgés. Il conviendrait de poursuivre des politiques ambitieuses visant à réduire plus rapidement l'endettement afin d'assurer la viabilité des finances publiques. Les Etats membres devraient réexaminer, et au besoin réformer, les régimes publics de retraite, les soins de santé et les programmes de soins aux personnes âgées, tout en préservant la solidarité entre les générations.

Le Conseil européen de Göteborg de juin 2001 a, pour sa part, souligné que, conformément aux conclusions du Conseil européen de Lisbonne et de Stockholm, le Conseil devrait, selon la méthode ouverte de coordination et sur la base du rapport conjoint du comité de la protection sociale et du comité de la politique économique, établir

- un rapport sur l'état d'avancement des conclusions à tirer sur des retraites en vue de la réunion du Conseil européen de Laeken au printemps 2002. Ce rapport d'avancement doit tenir compte des objectifs et des méthodes de travail proposées dans la communication du Conseil dans le domaine des retraites.
- un premier rapport sur les orientations de la politique des soins de santé et des soins pour les personnes âgées en vue du Conseil européen du printemps 2002.

La Commission a aussi établi un rapport sur les systèmes de pension (annexe 1), dans lequel elle constate la nécessité de pouvoir décider des objectifs communs et des méthodes de travail déjà lors du sommet de Laeken. La Commission propose que les Etats membres présentent leurs rapports sur les stratégies de réforme nationale en juillet 2002. Les rapports devraient porter une attention particulière sur la capacité des Etats membres à atteindre les objectifs communs notamment sur la base d'indicateurs communs. Sur la base des informations fournies dans ces rapports, la Commission présenterait un rapport d'évaluation des stratégies nationales qui contribue au rapport conjoint établi par la Commission et le Conseil. Ce rapport conjoint sur les systèmes de retraite sera présenté au Conseil européen du printemps 2003.

2. Evolution de la population et de la main-d'œuvre au sein de l'Union européenne

Le vieillissement de la population est un phénomène mondial. L'augmentation de la tranche de la population âgée peut résulter d'un taux de fécondité total inférieur au taux de reproduction de la population¹, de l'émigration des jeunes, d'une prolongation générale de l'espérance de vie ou d'un nombre exceptionnellement important de personnes âgées. Une espérance de vie plus élevée est un progrès souhaitable. Par exemple, l'espérance de vie est un facteur essentiel dans le calcul de l'indicateur du développement humain.

Selon les derniers calculs publiés par l'ONU, la proportion du troisième âge et au-delà augmentera à long terme, même dans les régions où la natalité est nettement supérieure au taux de reproduction. Le phénomène du vieillissement de la population sera particulièrement important au Japon et en Europe. D'après les calculs de l'ONU, la population vieillira à peu près au même rythme dans les Etats membres actuels que dans les pays candidats à l'Union. Le vieillissement étant un phénomène mondial, la population mondiale en âge de travailler augmentera dans les 50 prochaines années. Seuls le Japon et l'Europe feront l'exception.

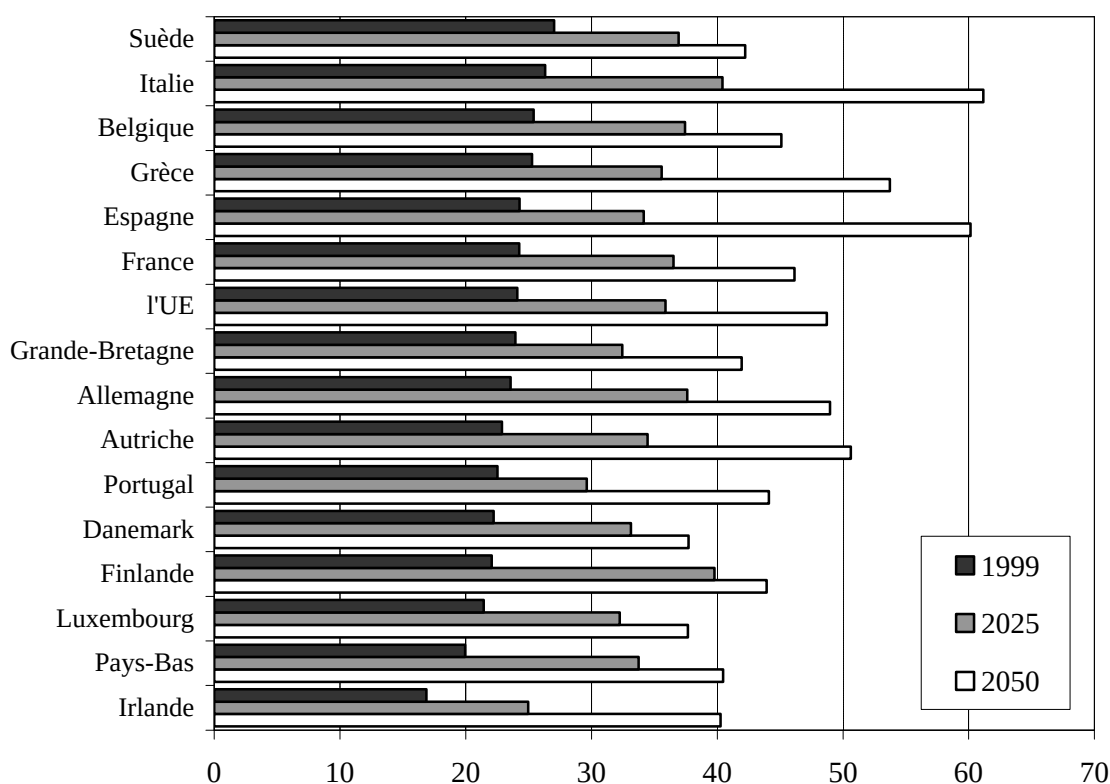
Le changement intervenu dans la population active reflète à peu près celui intervenu dans l'évolution de la contribution au travail potentielle. Sur ce point, le potentiel de la croissance économique diminuera en Europe et au Japon. La réduction à long terme de la population active est une situation nouvelle dans les pays à économie développée, et il n'existe pas de connaissances empiriques sur les stratégies économiques et socio-politiques.

¹ Le taux de reproduction de la population est de 2,1 enfants par cycle de vie d'une femme.

Le nombre de personnes en âge de travailler commence à diminuer à un rythme variable dans les Etats membres de l'Union². Cette diminution est déjà visible en Allemagne et en Italie. Au Danemark, en Autriche, en Finlande et en Espagne, ce changement se produira dans les années 2004–2008, en Suède seulement en 2016 et en Irlande en 2037 (Preparing for the future: Demographic ageing & Knowledge based-society, European Commission & National Labour Institute, 2001).

Dans l'Union européenne actuelle, **le rapport de dépendance**, c'est-à-dire le nombre de personnes âgées (plus de 65 ans) pour cent personnes en âge de travailler (15–64 ans), est en moyenne de 23. (Figure 1). Les variations entre les Etats membres sont assez mineures. La seule exception est l'Irlande avec un rapport de dépendance considérablement plus favorable que dans les autres Etats membres. A long terme le nombre relatif des personnes âgées augmentera dans tous les Etats membres et les variations entre les pays deviendront plus importantes. Le ratio doublera dans toute l'Union. En 2050, le rapport de dépendance restera supérieur à la moyenne en Italie, en Espagne, en Grèce et en Autriche. Par contre ce rapport sera considérablement inférieur au Danemark, en Irlande et aux Pays-Bas en 2050. Même si le plus bas rapport de dépendance des personnes âgées (au Danemark) en 2050, reste nettement plus élevé que le rapport le plus élevé actuellement (en Suède), la migration entre les Etats membre ne suffira pas pour effacer les différences dans les rapports de dépendance. Le même constat peut être fait pour les pays candidats de l'Union.

Figure 1. Rapport de dépendance (nombre de personnes ayant dépassé 65 ans sur le nombre de personnes âgées de 15 à 64 ans) dans l'Union européenne et par pays en 1999, 2025 et 2050.



Source: Eurostat 2000 – Prévisions démographiques, scénario de base

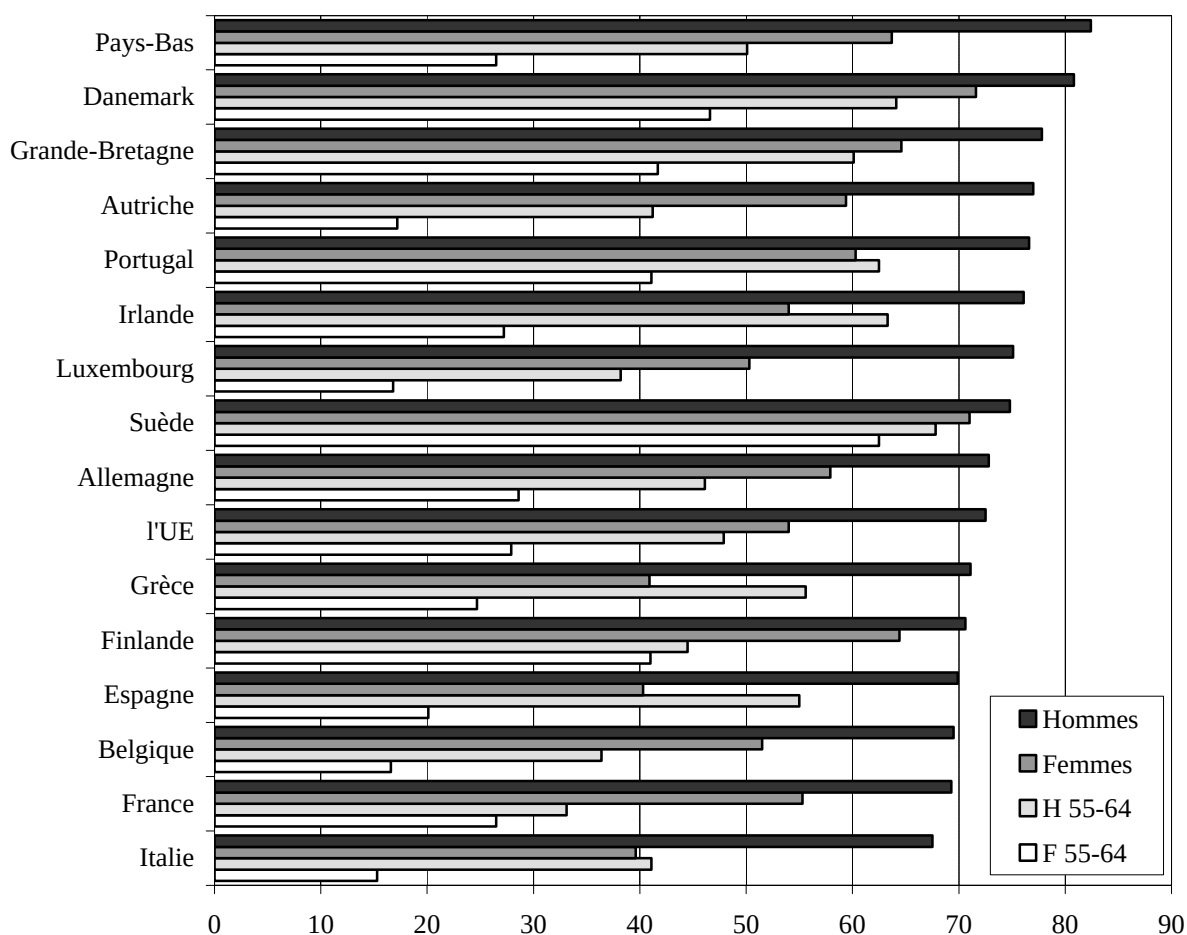
² Les prévisions suivantes se basent sur l'alternative présentée dans le scénario de la population des Etats membres publié par l'Eurostat en 2000. Ce scénario s'étend jusqu'à la fin de 2050. Ces calculs prévoient une certaine harmonisation de la natalité. Une forte augmentation de la natalité est attendue en particulier dans les pays dont le taux actuel est faible. L'espérance de vie continuera à augmenter.

En plus de la structure de l'âge, **la participation à la vie active** ainsi que la situation générale de **l'emploi** ont un impact sur la charge de dépendance (Figure 2). En 2000 les taux d'actifs (nombre de personnes actives par rapport à la population totale) présentent des variations assez importantes entre les Etats membres de l'Union. Le taux d'activité des hommes en âge de travailler varie de 67 % (Italie) à 82 % (Pays-Bas). Par ailleurs, le taux d'activité des femmes varie de 40 % (Espagne et Italie) à 72 % (Danemark).

On note des variations importantes dans les taux d'activité, par pays, des hommes âgés de 55 à 64 ans. En France, ce taux est de 33 % et en Suède de 68 %. Les variations de taux sont encore plus importantes chez les femmes âgées, avec 15 % en Italie et 62 % en Suède.

La situation de l'emploi entre les différents pays change considérablement, si l'on limite l'étude au taux d'activité des personnes travaillant à plein temps. (Figure annexe 2). En 2000, les taux d'activité les plus élevés calculés sur la base de ces données se trouvaient au Danemark, au Portugal, en Finlande et Suède.

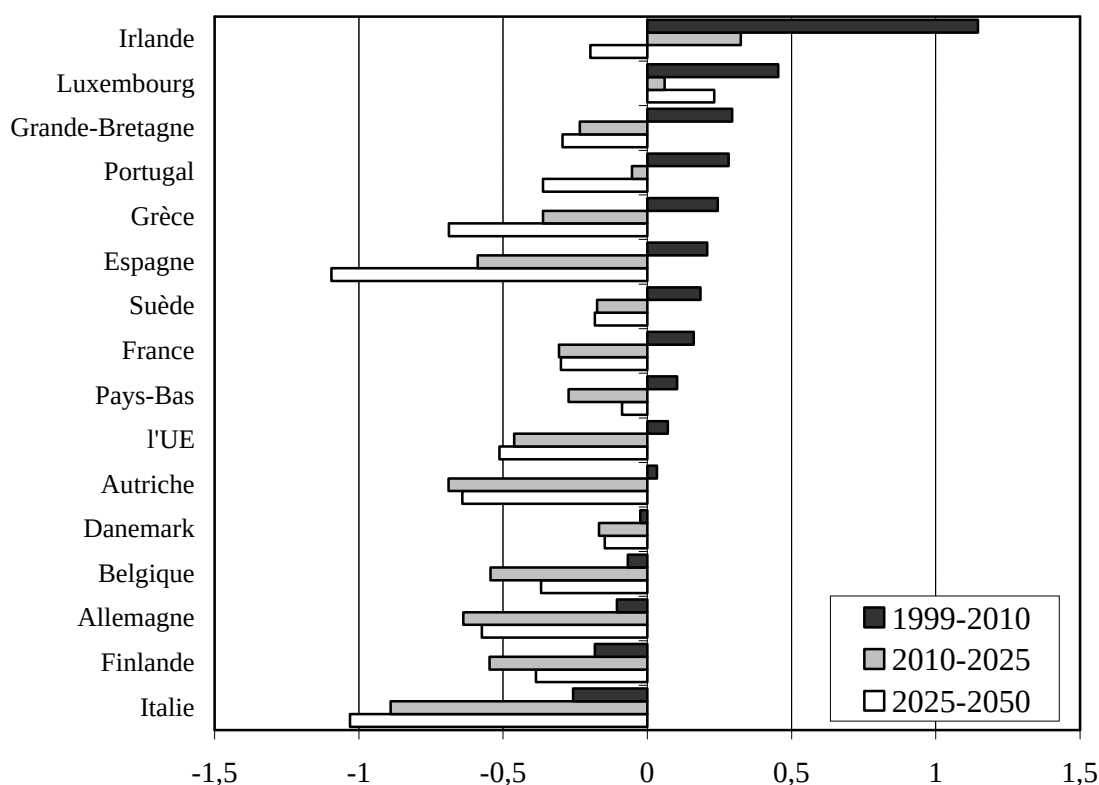
Figure 2. Taux d'activité chez les 15 à 64 ans et 55 à 64 ans selon le sexe dans les Etats membres de l'Union en 2000.



Source: Emploi en Europe 2001, Commission européenne

Les scénarios démographiques permettent de prévoir l'évolution de la contribution au travail, si la participation à la vie active, le taux de chômage et le temps de travail moyen annuel restent inchangés. Le changement moyen annuel en pourcentage de **la contribution au travail** ainsi calculée est présenté à la figure 3. Le nombre de personnes en âge de travailler commencera à baisser au sein de l'Union européenne dans les 10 ans à venir. Dans le cas où aucun changement n'intervient au niveau du taux des actifs actuels, l'Italie, la Finlande et l'Allemagne seraient les premiers Etats membres à manifester une réduction du taux d'activité.

Figure 3. Changement moyen annuel du nombre de personnes en âge de travailler en pourcentage dans l'Union européenne et par pays au cours des années 1999–2010, 2010–2025 et 2025–2050.



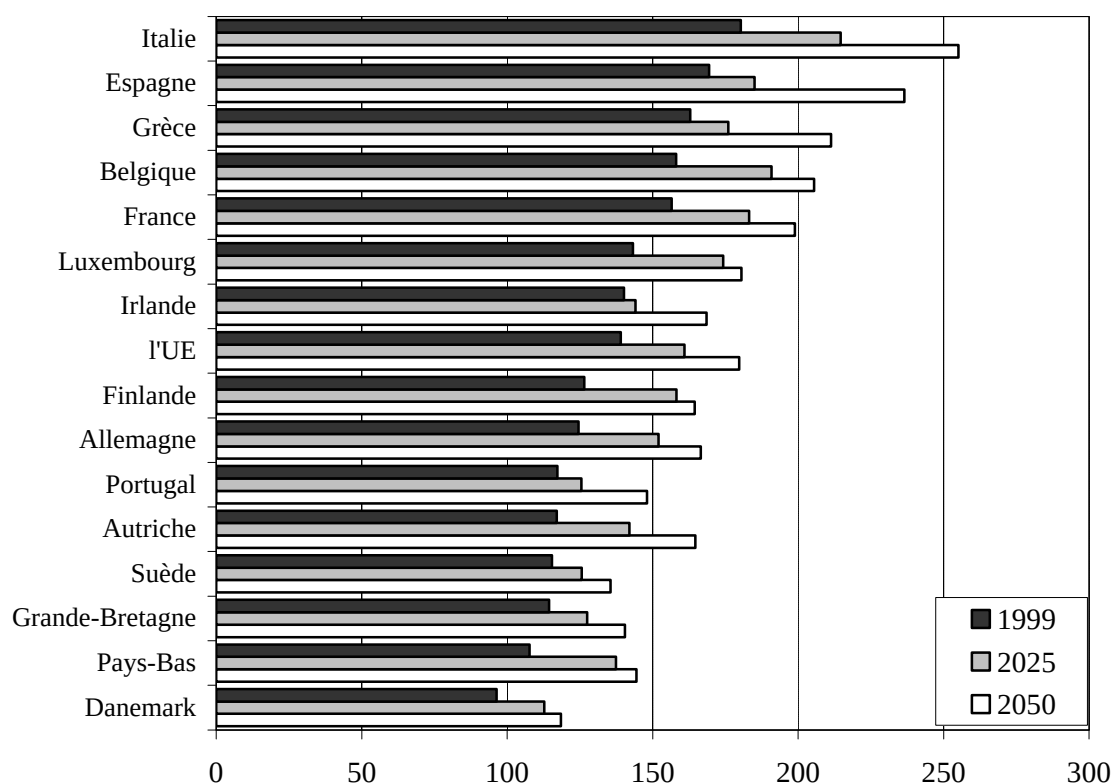
Sources : Prévisions démographiques, scénario de base - Eurostat 2000, Perspectives de l'Emploi OCDE, 2001

Suivant les prévisions pour la période 2010–2050, le nombre de personnes en âge de travailler diminuera à un rythme annuel de 0,5 % dans l'Union européenne. Le Luxembourg est le seul pays où ce chiffre continuera à augmenter pendant toute cette période. La croissance continuera également en Irlande pour la période 2010–2025, mais dans les autres pays de l'Union, le nombre de personnes en âge de travailler diminuerait durant cette même période.

Le rapport de dépendance économique reflète la charge du vieillissement sur la population active. En calculant ce rapport, le nombre total de personnes non en activité doit être proportionnel au nombre de personnes en âge de travailler. Dans ces calculs, toutes les personnes ayant dépassé 65 ans sont considérées comme non en activité. Le nombre de personnes en âge de travailler est calculé sur la base du taux d'activité de 1999 selon l'âge et le sexe.

Le rapport de dépendance économique fléchira dans tous les pays de l'Union (Fig. 4). Les pays à un ratio actuel relativement bas maintiendront le ratio inférieur à la moyenne également dans l'avenir. Le meilleur ratio restera dans les pays ayant un taux d'activité élevé comme le Danemark.

Figure 4. Rapport de dépendance (nombre de personnes hors du marché du travail pour cent actifs au sein de l'Union européenne et par pays en 1999, 2025 et 2050.



Sources : Prévisions démographiques, scénario de base, Eurostat 2000 Perspectives de l'Emploi OECD, 2001

Suivant les prévisions, la population des Etats membres de l'Union européenne passera des 376 millions d'habitants actuels à environ 386 millions en 2020. Durant les 30 années suivantes (jusqu'à l'an 2050) le nombre d'habitants se réduira à 364 millions. La population en âge de travailler (15–64 ans) se maintiendra à 245 millions jusqu'en 2015, mais baissera ensuite à 203 millions en 2050. Il faut aussi se rappeler que dans les années 2001–2020 un changement important interviendra dans la structure de la population en âge de travailler. La proportion des personnes de 50–64 ans accroîtra fortement et celle des 20–30 ans diminuera. Les décennies à venir subiront des pressions de mutation sur les marchés du travail que les Etats membres de l'Union n'ont jamais vues pendant le temps de paix.

3. Orientation de l'évolution des régimes de pension dans les Etats membres de l'Union

Régimes actuels

Les régimes de pension des différents pays ont été instaurés au cours des décennies en fonction du contexte des institutions nationales, mais ces régimes reposent sur des bases similaires en termes de technique actuarielle. L'assurance vieillesse publique des Etats

membres de l'Union est liée principalement au travail, et la plupart des pensions de vieillesse est à la charge du secteur public (le premier pilier, tableau 1). Seulement trois Etats membres, à savoir les Pays-Bas, la Grande-Bretagne et le Danemark, sont dominés par les régimes de retraite privés liés à l'emploi (deuxième pilier). Le financement des régimes de retraite publics dans les Etats membres repose généralement sur le principe de répartition (PAYG/pay-as-you-go). Les cotisations de retraite annuelles ainsi que les impôts seront calculés sur la base des dépenses actuelles en pensions de retraite. Seules la Suède et la Finlande financent une partie des pensions publiques du premier pilier par la capitalisation et avant le départ à la retraite (Tableau 2). L'Irlande a commencé la capitalisation des pensions dans les fonds de régularisation en 1999.

Dans un régime de prestations définies, les cotisations sont calculées selon les prestations promises, tandis que dans un régime de cotisations définies, les prestations sont payées selon les bénéfices de l'investissement des cotisations et des fonds. En Suède, suite à une réforme du régime de pension, la capitalisation met l'accent sur les fonds de pension individuels, dans lesquels le montant de la pension dépend d'une part des cotisations de retraite et des bénéfices de l'investissement des fonds. Le régime finlandais se base sur les cotisations, les fonds de pension sont collectifs et n'ont pas de rapport direct avec les pensions payées.

Tableau 1. Caractéristiques des régimes de pension publics (premier pilier) européens des Etats membres

	A. Pension liée à la résidence		B. Pension liée aux années de travail
	Universelle	Pension liée à un plafond de ressources	
Belgique	non	-	oui
Danemark	oui	oui	non
Allemagne	non	-	oui
Grèce	non	-	oui
Espagne	oui	oui	oui
France	oui	non	oui
Irlande	oui	oui	oui
Italie	non	-	oui
Luxembourg	non	-	oui
Pays-Bas	oui	non	non
Autriche	non	oui	oui
Portugal	oui	oui	oui
Suède	oui	oui	oui
Finlande	oui	oui	oui
Grande-Bretagne	oui	oui	oui

Source : l'UE.

Le droit à la retraite nécessite dans la plupart des cas, l'âge minimum ou/et le nombre minimum d'années de cotisation. Au sein de l'Union, le plus fréquemment, l'âge de la retraite aussi bien pour les hommes que pour les femmes, est de 65 ans. Dans plusieurs Etats membres, la tendance est de passer de l'âge de la retraite fixe à l'âge de la retraite flexible. Aux Pays-Bas, en Italie, au Luxembourg et en France, il est possible de partir à la retraite avant l'âge de 60 ans, à condition que le critère d'années de contribution soit rempli. En Italie à partir de l'an 2002, il est possible de partir à la retraite à l'âge de 57 ans à condition d'avoir

cotisé pendant 35 ans au minimum. Si un Italien a cotisé pendant 37 ans au minimum, il peut partir à la retraite encore plus tôt, aucune limite d'âge fixe n'est imposée. En France également, le départ à la retraite n'est pas soumis à une limite d'âge après 40 ans de travail. Dans le nouveau régime suédois de pension, le départ à la retraite est flexible à partir de l'âge de 61 ans, mais la personne ne commencera à toucher la pension dite garantie qu'après avoir atteint l'âge de 65 ans.

Le nombre minimum d'années de contribution donnant le droit à une pension complète varie considérablement d'un pays à l'autre, et aucun changement majeur ne devrait intervenir dans un avenir proche.

Tableau 2. Mode de financement des caisses de retraite du premier pilier

	Employés du secteur privé	Employés du secteur public	Travailleurs indépendants
Belgique	PAYG/SF	SF	PAYG/SF
Danemark	-	-	-
Allemagne	PAYG/SF	SF	PAYG/SF
Grèce	PAYG/SF	SF	PAYG/SF
Espagne	PAYG/SF	PAYG/SF	PAYG/SF
France	PAYG/SF	PAYG/SF	PAYG/SF
Irlande	PAYG	PAYG	PAYG
Italie	PAYG/SF	PAYG/SF	PAYG/SF
Luxembourg	PAYG/SF	PAYG/SF	PAYG/SF
Pays-Bas	-	-	-
Autriche	PAYG/SF	PAYG/SF	PAYG/SF
Portugal	PAYG/SF	PAYG/SF	PAYG/SF
Suède	PAYG/FF/SF	PAYG/FF/SF	PAYG/FF/SF
Finlande	PAYG/FF	PAYG/FF	PAYG/SF
Grande-Bretagne	PAYG	PAYG	PAYG

PAYG = Financement par répartition

SF= Financement par le budget

FF= Capitalisation

Source : l'UE.

Même si l'âge de la retraite est le plus généralement 65 ans, dû aux différents dispositifs de la préretraite et au passage à l'âge de la retraite plus flexible, l'âge de la retraite réel reste nettement inférieur, même moins de 60 ans dans plusieurs pays. Le niveau d'emploi chez les personnes âgées de 55–64 ans est très faible dans plusieurs pays de l'Union européenne (voir la Figure 2).

A l'instar de la plupart des Etats membres de l'Union, les régimes de retraite publics ou liés à l'emploi (premier et deuxième pilier) assurent une protection suffisante, le rôle des régimes complémentaires est resté assez insignifiant. A longue échéance, les régimes complémentaires prendront de l'importance et constitueront une partie de plus en plus grande de la pension complète, au moins dans certains pays.

Principes essentiels des réformes des régimes de pension dans les Etats de l'UE

Le changement de la politique de retraite au sein de l'Union a commencé dans la deuxième moitié des années 80. Les réformes mises en oeuvre ont ralenti la croissance ultérieure des dépenses en pensions de retraite et ont réduit les effets incitatifs néfastes des régimes de retraite à l'égard de l'offre de l'emploi. Des réformes importantes dans le domaine des régimes de retraite ont été réalisées par exemple en Italie, en France, en Allemagne, en Suède, en Autriche, en Grèce, au Portugal, en Grande-Bretagne et en Finlande.

Ces réformes ont visé à diminuer la pression de l'augmentation des dépenses des pensions de retraite et à consolider la viabilité des régimes de retraite et du financement des finances publiques. En plus de ces coupes opérées sur les dépenses, les réformes ont contribué à améliorer la situation de l'emploi et à augmenter le PNB, c'est-à-dire à garantir la viabilité des pensions.

A l'époque du taux de chômage plus élevé, les mesures qui encourageaient un départ à la retraite anticipée étaient favorisées. Aujourd'hui ce type de politique a été remise en question. Les réformes mises en oeuvre au cours de la décennie passée visaient davantage au départ plus tardif ou progressif à la retraite. Ces mesures varient selon les Etats membres. Dans certains pays, on a réduit les possibilités d'un départ à la retraite anticipée ou supprimé les stimuli négatifs à l'égard de l'emploi. D'autres pays ont recherché des incitations plus positives (primes) pour encourager à rester plus longtemps dans la vie active. Les résultats de ces réformes ne seront visibles qu'au terme de plusieurs années. Les résultats définitifs dépendent également de la réaction des marchés du travail face aux changements économiques et démographiques.

La viabilité des régimes de retraite a été consolidée plus largement par les réformes apportées aux **systèmes d'indexation**. Par exemple, en France et en Italie pour les pensions payées suivant l'ancien système, on est passé de l'indice des salaires à celui des prix à la consommation. En Finlande également, l'indice évolue de plus en plus vers l'indice des prix à la consommation. En Autriche, la définition de l'indice applicable aux pensions est faite sur la base de l'indexation nette ; les pensions sont réajustées par un indice des salaires, les cotisations sociales et impôts déduits. L'indexation nette vise à maintenir la répartition des revenus entre les retraités et les salariés.

Comme dans les réformes d'indexation réalisées dans de nombreux pays, les pensions de retraite sont liées à l'indice du coût de la vie ou à un indice mixte défini sur la base du coût de la vie et de la productivité. A l'avenir, et compte tenu de l'augmentation de l'âge moyen, la situation générale des personnes restées longtemps à la retraite peut s'affaiblir considérablement, comparée à celle des actifs. Les revenus de ces derniers suivent en moyenne le développement de la productivité.

Outre les réformes de l'indexation, les dépenses relatives aux pensions de retraite ont été réajustées par les modifications apportées à l'assiette du **salaire soumis à retenues** (salaire définissant le montant de la pension). Les calculs du salaire soumis à retenues prennent en considération une durée de travail plus longue. La tendance générale paraît prendre en considération les revenus accumulés pendant toute la carrière de l'individu. En Italie et en Grande-Bretagne, le salaire soumis à retenues est calculé sur la base des revenus accumulés pendant toute la vie active. En France, le salaire soumis à retenues est calculé sur la base des meilleurs revenus annuels pendant 25 ans. La Finlande est passée du calcul basé sur les revenus des quatre dernières années de travail à celui basé sur les revenus des dix dernières années et actuellement on parle de calculer le salaire soumis à retenues sur les revenus

accumulés pendant toute la vie active. La définition du salaire soumis à retenues en fonction du nombre maximum d'années de travail consolide le principe selon lequel la personne gagne elle-même sa pension. L'augmentation du nombre d'années d'activité donnant droit à la pension complète, comme par exemple en France progressivement de 37 ans jusqu'à 42 ans, contribue également au montant de la pension. Les rapports dans les prestations des différentes préretraites sont devenus plus actuariels et divers droits de pension particuliers accordés souvent aux employés dans le secteur public ont été supprimés. Dans les pays qui ont adopté le système de cotisations définies – comme la Suède et l'Italie – la pension de retraite est déterminée en fonction des cotisations versées pendant toute la vie active.

L'augmentation de **l'âge légal de la retraite** vise à contrôler et ralentir le départ à la retraite. Cette augmentation sera faite sur plusieurs périodes de transition. L'Allemagne, l'Italie, la Grèce, le Portugal et la Grande-Bretagne vont décider ou ont déjà décidé d'augmenter l'âge légal de la retraite. En Finlande, l'âge légal de la retraite des employés du secteur public a été relevé de 63 ans à 65 ans. En Italie l'augmentation de l'âge légal de la retraite (à 65 ans) était liée à la possibilité de partir en préretraite entre 57–64 ans ; le montant de la préretraite est donc fonction de l'âge de la personne partant à la retraite, plus la personne est jeune, plus modeste sera sa pension. La Suède applique un régime de retraite actuariel avec l'âge de la retraite flexible, le montant de la pension étant défini selon les cotisations et l'espérance de vie de la personne. La tendance actuelle est de passer de l'âge de la retraite fixe vers la pension et l'âge de la retraite actuariel qui permettront à la personne de choisir entre l'âge du départ à la retraite et le montant de la pension. Le départ à la retraite anticipée signifie une pension plus modeste et inversement.

Selon les calculs de la Commission européenne et du Secrétariat de l'OCDE, l'augmentation de l'âge de la retraite contribuera à contrôler les pressions de croissance des dépenses publiques plus que les autres mesures envisagées.

Dépenses en pensions de retraite dans l'Union européenne d'ici à 2050

Le groupe de travail du comité de la politique économique désigné pour étudier la question du vieillissement, a rédigé en automne 2001 des prévisions des dépenses en pensions de retraite jusqu'à l'an 2050. Ces prévisions se basent sur le scénario d'Eurostat et ont été rédigées suivant des hypothèses de calcul communes. Les calculs se basent sur les "politiques actuelles" prenant en considération les réformes apportées avant l'an 2000.

Malgré les réformes apportées, les dépenses liées aux pensions de retraite accroîtront dans les Etats membres d'ici à l'an 2050. Les scénarios de dépenses en pensions de retraite pour une carrière de référence (Tableau 3) indiquent que ces dépenses augmenteront considérablement en PNB d'ici à 2050 (trois pour cent en moyenne) Seulement la Grande-Bretagne fera l'exception. L'augmentation sera la plus forte en Grèce, en Espagne, aux Pays-Bas et au Portugal. Les réformes mises en œuvre en Suède et en Italie appliquant le principe actuariel et prenant en compte l'espérance de vie dans la détermination des prestations, pourraient s'avérer efficaces pour contrôler l'augmentation des dépenses. L'augmentation de ces dépenses sera moins rapide également au Luxembourg.

Pour faire des comparaisons entre les différents pays, nous devons tenir compte des différences institutionnelles dans chaque pays. L'importance donnée au secteur public varie considérablement d'un pays à l'autre. Les pays ayant un secteur public fort tentent de limiter la croissance de ce secteur. Dans les pays où la proportion d'exploitants agricoles et de travailleurs indépendants est grande, les dépenses publiques en pensions peuvent rester au-dessous de la moyenne.

La capacité des différents Etats membres à répondre au défi posé par le vieillissement dépend notamment de la situation des finances publiques au moment où les dépenses dues au vieillissement de la population commencent à augmenter. Les pays dans lesquels les finances publiques reposent sur des bases saines (excédentaires et dette réduite) et où les dépenses publiques par rapport au PNB sont à un niveau acceptable, disposent de meilleures conditions requises pour faire face au défi posé par le vieillissement.

Tableau 3. Dépenses en pensions de retraite, en pourcentage du PNB (scénario de la politique actuelle), avant impôt

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	De 2000 à l'année culminante
Belgique	10.0	9.9	11.4	13.3	13.7	13.3	3.7
Danemark	10.5	12.5	13.8	14.5	14.0	13.3	4.1
Allemagne	11.8	11.2	12.6	15.5	16.6	16.9	5.0
Grèce	12.6	12.6	15.4	19.6	23.8	24.8	12.2
Espagne	9.4	9.2	10.0	12.7	16.1	17.4	8.0
France	12.1	13.1	15.0	16.0	15.8	NA	4.0
Irlande	4.6	5.0	6.7	7.6	8.3	9.0	4.4
Italie	13.8	13.9	14.8	15.7	15.7	14.1	2.1
Luxembourg	7.4	7.5	8.2	9.2	9.5	9.3	2.2
Pays-Bas	7.9	9.1	11.1	13.1	14.1	13.6	6.2
Autriche	14.5	14.9	16.0	18.1	18.3	17.0	4.2
Portugal	9.8	12.0	14.4	16.0	15.8	14.2	6.2
Finlande	11.3	11.6	12.9	14.9	16.0	15.9	4.7
Suède	9.7	10.2	11.3	11.9	12.0	11.2	2.4
Grande-Bretagne	5.5	5.1	4.9	5.2	5.0	4.4	-1.1
l'UE-15	10.4	10.4	11.5	13.0	13.6	12.8	3.2

Source : l'UE.

4. Dépenses en soins de santé et leur évolution

L'état de santé de la population dans les Etats membres de l'UE n'a jamais été aussi bon qu'aujourd'hui. Ce résultat est dû à l'augmentation des ressources investies dans les soins de la santé, au progrès de la médecine, à l'évolution des conditions et des modes de travail grâce à l'avancée de la technologie, et au changement de mode de vie. Dans un espace de temps court, la durée de vie de la population a rallongé de plusieurs années. Ce phénomène a eu pour conséquence une croissance rapide des dépenses en soins de santé financées principalement par les moyens publics. Les dépenses de santé dans le PNB ont doublé partout dans l'Union européenne dans la période 1960–1990. Les dépenses publiques en soins de santé ont augmenté même plus rapidement. L'augmentation de ces dépenses résulte du rapport entre l'offre et la demande. L'augmentation générale de la prospérité et la hausse du niveau des revenus contribuent à accroître non seulement la demande de ces services, mais aussi la prestations des soins de santé. En ce qui concerne l'offre, la mise en service d'une technologie plus chère et la hausse des prix des médicaments dépassant nettement le taux d'inflation général, sont responsables de l'augmentation des dépenses.

Pour les prochaines années, cette tendance va s'amplifier : le vieillissement de la population augmentera sensiblement la demande des soins de santé et les dépenses publiques en soins de santé car les personnes âgées ont nettement plus besoin de services de santé et de soins que les plus jeunes et les très jeunes. Le rôle des autres facteurs précités dans la demande et l'offre des soins de santé est moins apparent. Cependant, il est évident que la "croissance de base" de la demande des soins de santé n'incluant pas l'impact du vieillissement de la population, sera, dans l'avenir, plus forte que la croissance moyenne du produit national brut. Avec le secteur des technologies de l'information, la santé est celui qui forme le segment de marché susceptible de connaître la plus forte croissance à l'avenir.

La demande et les dépenses de soins de santé commencent à croître fortement après l'âge de 65 ans. Les frais imputables aux soins de longue durée (expenditure on long-term care) augmentent brusquement après l'âge de 80 ans. Notons que d'après le scénario d'Eurostat pour 2000, nous avons environ 14 millions de personnes âgées de 80 ans et plus. A l'horizon de 2050, ce chiffre aura presque triplé pour atteindre 38 millions. Avec l'allongement de la durée de vie, de plus en plus de gens atteindront l'âge où les dépenses en soins de santé sont plus élevées. L'analyse du cycle de vie d'une personne fait ressortir que l'essentiel des dépenses relatives à sa santé se situe à la dernière année précédant son décès. D'autre part, compte tenu de cet allongement de la durée de vie, on peut espérer que l'état de santé des personnes âgées s'améliorera, ce qui permettrait de repousser le pic des dépenses en soins vers des tranches d'âge plus élevées et ralentir ainsi la croissance future des dépenses.

En plus du vieillissement de la population, la demande de services publics de santé et de soins augmentera en raison des changements intervenant dans la structure familiale. L'augmentation en nombre des foyers constitués par une personne va accroître le besoin en services de soins de santé publics. La participation grandissante des femmes à la vie active agira dans le même sens. Il convient de ne pas négliger également l'impact du mode d'organisation des services sur le niveau des dépenses ; le coût des services produits au sein des institutions n'est pas le même que celui des soins en ambulatoire. En favorisant les soins en ambulatoire, on peut réduire la pression d'augmenter ces dépenses.

Les calculs sur le vieillissement établis en octobre 2001 par le groupe de travail désigné par le comité de la politique économique de l'UE, indiquent que ce phénomène augmenterait de un à deux pour cent la part des dépenses publiques en soins de santé dans le PNB d'ici à l'horizon de 2050 (évaluation per capita (tableau 4)). Si on y inclut les dépenses publiques engendrées par les soins de longue durée des personnes âgées³, le scénario change sensiblement. La proportion des dépenses publiques en soins de santé et soins de longue durée dans le PNB connaîtra un pic (3,2 pour cent) dans la période 2000–2050 aux Pays-Bas. En France la hausse correspondante sera au plus bas, soit 1,7 pour cent. Dans les pays de l'Union européenne, les dépenses en soins de longue durée pour les personnes âgées en pourcentage du PNB, doublera d'ici à 2050. Si la variation des coûts est calculée par travailleur, l'augmentation sera naturellement encore plus importante.

Le calcul de base prévoit que les dépenses publiques en soins de santé par personne augmentent dans chaque catégorie d'âge au même rythme que le PNB par habitant. Le calcul prend en compte uniquement l'impact du changement intervenu dans la structure d'âge de la population sur les besoins en prestations et dépenses publiques. Hormis le facteur démographique, la demande et la production de soins de santé augmentent aussi en raison d'autres critères comme la mise en service d'une technologie plus chère et la grande élasticité du revenu dans la demande des soins de santé, etc. Il est tout à fait possible que la part du

³ Les frais imputables aux soins de longue durée ont été calculés pour dix Etats membres.

PNB des ressources utilisées en soins de la santé augmente plus que ce qui est prévu au tableau 4. Sachant que le vieillissement de la population est aussi responsable de l'augmentation sensible des autres dépenses publiques, en particulier celles destinées aux retraites, la pression de transférer la charge de financement des soins de santé du secteur public vers les utilisateurs des services, se fera plus forte. Cette action est possible grâce à l'augmentation du niveau des revenus et de la prospérité. La grande question est de savoir où et comment trouver les ressources supplémentaires dont le secteur de soins de santé a besoin, dans une situation où la main-d'œuvre diminue.

Tableau 4. Total des dépenses publiques en soins de santé et en soins longue durée

Variante démographique centrale
Exprimé en part du PNB

	TOTAL SOINS DE SANTE ET SOINS LONGUE DUREE			SOINS DE SANTE			SOINS LONGUE DUREE		
	Dépenses en part du PNB en 2000 %	Augmentation des dépenses en pour cent du PNB entre 2000 et 2050		Dépenses en part du PNB en 2000 %	Augmentation des dépenses en soins de santé en pour cent du PNB entre 2000 et 2050		Dépenses en part du PNB en 2000 %	Augmentation des dépenses en soins longue durée en pour cent du PNB entre 2000 et 2050	
		per capita	par travailleur		per capita	par travailleur		per capita	par travailleur
Belgique	6.1	+2.1	+2.4	5.3	+1.3	+1.5	0.8	+0.8	+0.8
Danemark	8.0	+2.7	+3.5	5.1	+0.7	+1.1	3.0	+2.1	+2.5
Allemagne ¹				5.7	+1.4	+2.1			
Grèce ¹				3.7	+1.4	+1.2			
Espagne ¹				5.0	+1.7	+1.5			
France	6.9	+1.7	+2.5	6.2	+1.2	+1.9	0.7	+0.5	+0.6
Irlande	6.6		+2.5	5.9		+2.3	0.7		+0.2
Italie	5.5	+1.9	+2.1	4.9	+1.5	+1.7	0.6	+0.4	+0.4
Pays-Bas	7.2	+3.2	+3.8	4.7	+1.0	+1.3	2.5	+2.2	+2.5
Autriche	6.0	+3.1	+3.4	5.4	+2.0	+2.3	0.7	+1.0	+1.1
Portugal ¹				5.4	+0.8	+1.3			
Finlande	6.2	+2.8	+3.9	4.6	+1.2	+1.8	1.6	+1.7	+2.1
Suède	8.8	+3.0	+3.3	6.0	+1.0	+1.2	2.8	+2.0	+2.1
Grande- Bretagne	6.3	+1.8	+2.5	4.6	+1.0	+1.4	1.7	+0.8	+1.0
l'UE (moyenne pondérée)	6.5	+2.2	+2.7	5.3	+1.3	+1.7	1.2	+0.9	+1.0

¹ Les dépenses publiques en soins de longue durée ne sont encore pas disponibles pour ces Etats membres.

Source: Comité de la politique économique de l'UE, groupe de travail sur 'les populations vieillissantes'

5. Comment se préparer au vieillissement

Le vieillissement de la population constituera un défi majeur pour la politique économique et sociale de l'Union européenne dans les décennies à venir. Les Etats membres ont effectivement commencé à se préparer à des réformes d'envergure permettant d'équilibrer le problème de la répartition des revenus entre les générations et de garantir la viabilité des finances publiques à long terme. Plusieurs instances ont constaté que les mesures nécessaires arrivent trop tard et sont politiquement difficiles à mettre en œuvre, que les réformes réalisées ne suffisent pas à équilibrer la répartition des revenus entre les générations et éliminer la pression d'augmenter les dépenses publiques.

Il ressort des calculs préliminaires réalisés par le groupe de travail désigné par le comité de la politique économique de l'UE pour étudier le vieillissement, que la part du PNB représentée par les dépenses publiques en pensions de retraite et en soins de santé augmente rapidement dans la quasi totalité des Etats membres (Tableau 5). Il convient de prendre toutes les précautions dans l'interprétation de ces calculs et de ne pas les utiliser comme base de comparaison détaillée entre les pays. Toutefois, ces calculs laissent clairement prévoir que, dans de nombreux Etats membres, l'augmentation du coût du vieillissement de la population sur les dépenses publiques créera de fortes pressions aboutissant à une imposition plus forte et/ou un alourdissement de la dette publique. Par conséquent, il ne faut pas sous-estimer les mesures destinées à réduire ces pressions.

Tableau 5. Dépenses publiques en pensions et dépenses en soins de santé exprimées en pourcentage du PNB (scénario de la politique actuelle)

	2000	2050	Variation du pourcentage du PNB entre 2000 et 2050
Belgique	15.3	19.9	+4.6
Danemark	15.6	19.0	+3.4
Allemagne	17.5	24.0	+6.5
Grèce	16.3	29.9	+13.6
Espagne	14.9	24.6	+9.7
France	17.3	23.2	+5.9
Italie	18.7	20.6	+1.9
Pays-Bas	12.6	19.2	+6.6
Autriche	19.9	24.4	+4.5
Portugal	15.2	20.3	+5.9
Finlande	15.9	21.6	+5.7
Suède	15.7	18.2	+2.5
Grande-Bretagne	10.1	10.0	-0.1

Source: Comité de la politique économique de l'UE, groupe de travail sur 'les populations vieillissantes'

Les mesures destinées à répondre aux défis posés par le vieillissement de la population doivent être applicables à grande échelle. Le Conseil européen de Stockholm a également souligné cet aspect dans ses conclusions. Les mesures peuvent être classées par types d'objectifs :

- croissance économique rapide et viable
- rehausser le taux d'emploi
- garantir le financement de l'économie publique
- réformes de la prévoyance
- services de santé et de soins
- immigration et mobilité de la main-d'œuvre.

Ci-après un examen bref de chacun de ces facteurs.

Croissance économique rapide et viable

Un point de départ important pour se préparer au défi constitué par le vieillissement de la population est une croissance économique rapide et stable reposant sur des bases saines, afin de permettre de mieux orienter le financement des dépenses engendrées par le vieillissement. D'autre part, selon le Secrétariat de l'OCDE il faut une forte accélération de la croissance afin de pouvoir compenser l'augmentation des dépenses créée par le vieillissement (OCDE : Perspectives économiques No 69, juin 2001). Pour la croissance économique, l'évolution future de la productivité est un facteur décisif. La croissance de la productivité du travail va-t-elle se poursuivre comme dans le passé récent ou doit-on s'attendre à un ralentissement ? L'accroissement de la productivité sera-t-il plus lent et les économies moins dynamiques dans une structure de main-d'œuvre plus âgée que dans une structure plus jeune ?

Pour assurer l'augmentation de la productivité, il est nécessaire d'améliorer la compétitivité au niveau européen et de bénéficier des bonnes perspectives de régénération des économies. Dans ce cas, l'intensification du marché intérieur est un facteur important, impliquant l'élimination des obstacles à la concurrence sur le marché des biens de consommation et la réduction des rigidités inhérentes au marché du travail. Il est fondamental que l'amélioration des compétences passe par l'éducation, la formation au travail et la recherche, la promotion des activités innovantes et l'exploitation à grande échelle des percées technologiques à l'économie.

Rehausser le taux d'emploi

Au sein de l'Union européenne, la question décisive pour se préparer au défi posé par le vieillissement est de savoir si on arrive à rehausser le taux d'emploi dans les dix années à venir. Rehausser le taux d'emploi améliore d'une part la croissance économique et le flux de revenus de l'économie, et d'autre part, élargit l'assiette d'imposition facilitant ainsi la gestion du financement de la société de bien-être. Au cours de ces dernières décennies, dans la majorité des Etats membres, le taux de participation à la vie active des employés âgés a diminué. En revanche, dans les pays de l'Europe centrale et du sud, le taux de participation des femmes au marché du travail est relativement bas.

Le facteur commun crucial pour tous les Etats membres de l'Union est le départ prématuré des actifs à la retraite avant l'âge officiel. Si les autorités désirent relever l'âge de la retraite effective pour accroître la main-d'œuvre et réduire, par conséquent, les dépenses engagées sur les régimes de pension, ce serait, souvent, aller à l'encontre des intérêts des salariés. L'augmentation du stress professionnel, les maladies professionnelles et les conditions de travail considérées médiocres, ainsi que la mauvaise appréciation subies par les employés plus

âgés de leurs employeurs incitent au départ à la retraite anticipée. Le temps libre joue un rôle grandissant. En effet, il est de plus en plus difficile de motiver les employés à rester plus longtemps dans la vie active. Dans plusieurs pays, les études universitaires sont tardives et longues. Cette situation conjuguée avec une retraite précoce, réduit la vie active des individus.

Pour rehausser le taux d'emploi on peut avoir recours à plusieurs mesures générales, incitatives et punitives, c'est la carotte et le bâton. Rapprocher plus étroitement l'éducation du marché du travail, et assurer une formation professionnelle pendant toute la vie active comptent parmi les mesures à prendre en considération. La politique du bien-être pourrait inclure plus de stimulants pour encourager les chômeurs à accepter l'emploi proposé, plus de mesures pour éliminer les pièges de pauvreté et mettre en place des mesures plus actives pour redynamiser la participation au marché du travail, des mesures pour réduire l'épuisement au travail et pour développer les conditions de travail permettant de diminuer les maladies d'origine professionnelle ou liées au métier.

On peut également rechercher des mesures ciblées par catégories de personnes. Dans plusieurs Etats membres, la participation des minorités ethniques à la vie active est très basse et l'insertion de ces populations au marché du travail pourrait améliorer le taux d'emploi. Ces mesures pourraient consister à leur dispenser une formation et de bonnes connaissances linguistiques. En ce qui concerne les femmes, l'élévation du niveau de la formation et la participation des femmes à la vie active augmenteront rapidement sous réserve que les services de garde des enfants soient améliorés. Quant aux employés plus âgés, l'attitude de la direction et l'adaptation des conditions et des fonctions du travail en fonction des capacités de ces salariés plus âgés jouent un rôle important.

Garantir le financement de l'économie publique

Ce travail de préparation est crucial et exige que durant la décennie à venir, les finances publiques reposent sur des bases financières solides. Avec des finances publiques équilibrées ou excédentaires, il est possible de réduire l'endettement public. La réduction des dépenses en intérêts permet de créer plus de marge pour relever les pensions et les services destinés aux personnes âgées ou autoriser un nouvel accroissement de l'endettement public à l'avenir⁴.

Réformes de la prévoyance

Dans les prochaines années, le travail de réforme pour résoudre la problématique du vieillissement consiste à poursuivre les réformes entreprises en matière de régimes de pension. La question principale lors de la définition des moyens de financement des pensions, est de savoir s'il faut adopter le financement des pensions selon le principe de la solidarité ou le financement par les bénéficiaires.

La quasi-totalité des Etats membres de l'Union finance leurs pensions du premier pilier selon le système "pay-as-you-go". Dans ce système, les contributions annuelles des travailleurs sont définies de façon de couvrir les prestations payés aux retraités. L'assurance vieillesse consiste

⁴ Les difficultés en garantissant le financement de l'économie public sont liées notamment aux facteurs suivants : a) pour les surplus primaires (primary surpluses), les dépenses ne dépendant pas de vieillissement doivent rester valides durant plusieurs décennies, b) les finances publiques de plusieurs Etats membres sont aujourd'hui déficitaires dans leur ensemble, c) les excédents actuellement constatés dans certains pays ont été réalisés au moyen d'une imposition élevée, d) si l'endettement public est actuellement élevé, cela signifie que l'équilibre de l'économie publique est sensible aux changements des taux d'intérêt, e) si les finances publiques sont excédentaires, cette situation d'excédent est difficile à maintenir puisqu'on a tendance à dépenser les revenus supplémentaires.

à transférer des revenus d'une génération à une autre. Cela veut dire qu'une génération ou un individu ne finance pas ses propres cotisations et allocations, mais celles des autres. Le régime de retraite basé sur les prestations transfère le risque démographique à "l'investisseur", c'est-à-dire à la génération suivante. Dans un système basé sur les cotisations, les risques démographiques et financiers sont supportés par chacune des générations.

Les catégories d'âge étant de tailles très différentes, le financement des pensions par la répartition conduira très certainement aux divergences de taux d'imposition d'une génération à l'autre. Les petites catégories d'âge sont soumises aux impôts et cotisations sociales plus lourdes que les grandes catégories. L'affaiblissement des systèmes d'indexation des pensions a été pratiquement le seul moyen approuvé au niveau politique pour équilibrer la charge entre les générations.

Les régimes de pensions basés sur le principe de la répartition divisent les revenus également au sein des catégories d'âge, le plus souvent au détriment des moins favorisés, puisque dans les classes sociales inférieures, la durée de vie est en-dessous de la moyenne.

Dans un système basé sur les cotisations et le principe de la répartition, le lien entre les cotisations et les prestations est assez faible au niveau de l'individu et les stimuli économiques à l'emploi et à l'épargne ne sont pas des plus efficaces. Il est également possible d'établir, à l'exemple de la Suède et de l'Italie, des comptes fictifs individuels au sein des régimes par répartition. Ces comptes permettent de créer des liens fixes entre les cotisations et les prestations. Dans ces cas, les stimuli économiques à l'emploi s'en trouvent considérablement améliorés. Les cotisations ne seront pas considérées comme un impôt mais plutôt comme une épargne.

Lorsque dans un système basé sur les cotisations, il n'est pas possible de transférer les coûts à la charge des autres, les employés seront probablement plus désireux de rester dans la vie active que dans un système basé sur les prestations définies où il est plus facile de transférer le risque économique à la charge de quelqu'un d'autre. Les risques dits du système (moral hazard et risques politiques) sont plus grands dans un système basé sur les prestations définies que dans celui basé sur les cotisations.

Le plus grand reproche fait aux systèmes de pensions basés sur les cotisations tient du fait que les risques de l'investissement reposent trop sur les "épaules" des individus. Par ailleurs, les partisans des systèmes basés sur les cotisations ont eu des critiques pour avoir oublié les risques liés au financement et au marché des capitaux. Ce risque peut se "déclarer", lorsque les paiements des pensions s'accumulent à un certain moment, il en résulte une chute du prix des biens de fortune (par exemple, le cours des titres) et par suite le montant des pensions.

Les différences de taux d'imposition peuvent être équilibrées également par la réduction de la dette publique, lorsque les grandes catégories d'âge sont dans la vie active, et par l'augmentation de la dette quand elles sont à la retraite et quand les catégories moins grandes entrent au marché du travail. Les critères de participation à l'euro, toutefois, freinent efficacement l'augmentation de la dette publique au sein de l'union économique et monétaire. Les problèmes de financement dus aux différences de taille des catégories d'âge peuvent être évités également par la capitalisation des fonds en anticipation des frais à pourvoir dans le futur.

Services de santé et de soins

Il est également nécessaire de modérer le coût des soins de santé et des soins de longue durée. Avec l'allongement de la durée de vie des personnes et l'augmentation de la population âgée, la pression de la croissance des dépenses publiques en santé et soins de longue durée s'accroît. Compte tenu que le nombre de personnes de plus de 80 ans dans les Etats membres de l'Union, passera de 14 millions en 2000 à environ 38 millions en 2050, les pressions de dépenses augmenteront fortement. Parallèlement la participation grandissante des femmes au marché du travail et la réduction de la taille moyenne des familles limitent les possibilités de soigner les personnes âgées au sein de la famille.

Un mode de vie sain et les conditions de travail améliorées contribuent à prévenir les maladies et à augmenter le nombre d'années de vie en bonne santé. Des moyens pour y arriver sont l'éducation et une législation favorisant la sécurité du travail. En dernier lieu, la responsabilité de l'action repose sur les individus et les employeurs.

En général, pour contrôler les dépenses du secteur de la santé, la méthode principale consiste à fixer des plafonds de dépenses. Ces plafonds peuvent aussi contribuer à améliorer l'efficacité des soins de santé et ceux de longue durée et opérer ultérieurement un affaiblissement de la pression exercée sur les coûts.

Il serait également important de limiter la demande et l'offre des dépenses de soins de santé qui ne sont pas absolument indispensables du point de vue des soins fondamentaux. Il est possible de modérer les frais en tentant de mieux harmoniser les besoins du secteur de soins et l'offre de services. Cette compatibilité s'applique au niveau régional ainsi qu'aux différents modes de soins de santé.

Une autre façon de réduire les dépenses des finances publiques est de transférer une partie des frais à la charge de l'individu. Un des moyens pourrait être la mise en service d'un système d'assurance de soins dans lequel l'individu souscrit une assurance en vue de ses frais de soins futurs.

Immigration et mobilité de la main-d'œuvre

Le départ à la retraite de la main-d'œuvre âgée dans de nombreux Etats membres aggrave la pénurie de main-d'œuvre. Dans ces circonstances, il est possible de favoriser l'immigration et améliorer la mobilité de la main-d'œuvre. La question cruciale est de savoir quelle sera l'ampleur de l'immigration de la main-d'œuvre en provenance des nouveaux pays adhérant à l'Union européenne durant la décennie en cours. Etant donné que dans ces pays la population active diminue également dans les prochaines décennies, il apparaît nécessaire de compenser une partie importante du besoin de main-d'œuvre par un apport des pays ne faisant pas partie de l'Union. La question de l'immigration doit être étudiée au niveau de l'ensemble de l'Union européenne. Jusqu'à nouvel ordre chacun des Etats membres se charge indépendamment de sa politique d'immigration.

Sujets de débat

1. Quel a été le rôle, de manière générale, du Conseil économique et social de votre pays dans la préparation de la politique du vieillissement comparé à d'autres instances en la matière ? Quel est le rôle que le Conseil se donne à ce sujet?
2. Pouvez-vous définir à quel moment la question du vieillissement a été pour la première fois à l'ordre du jour de votre Conseil économique et social ? Est-ce que les questions liées au vieillissement ont pris, depuis ces dernières années, plus de poids comparées à d'autres questions ? Quelles sont les questions que vous avez cherchées à mettre en exergue au sein de votre Conseil en vue de cette préparation aux défis posés par le vieillissement (relèvement du taux d'emploi, réformes de la politique des pensions, réformes du secteur des soins de la santé, immigration de la main-d'œuvre) ? Dans les solutions de politique financière relative à l'équilibre des finances publiques et à l'endettement, quelle a été en pratique la pondération donnée à la préparation aux conséquences du vieillissement ?
3. Au sein de votre Conseil économique et social avez-vous observé des vues très divergeantes entre les partenaires au débat en ce qui concerne les objectifs et les recommandations de mesures à entreprendre ? Quelles sont les questions pour lesquelles vous avez eu le plus du mal à trouver une solution consensuelle ?
4. Avez-vous exploité les résultats obtenus par la Commission et des groupes de travail de l'Union européenne ou du Secrétariat de l'OCDE dans la préparation de la politique du vieillissement ? Si oui, de quelle manière ?
5. Comment percevez-vous le rôle de la coopération des Conseils économiques et sociaux des Etats membres de l'Union et du Comité économique et social européen sur la question du vieillissement?

Communication de la commission au Conseil, au Parlement européen et Comité économique et social (3.7.2001)

Une approche intégrée au service des stratégies nationales visant à garantir des pensions sûres et viables

Dans la communication le terme système de pension se réfère à la totalité des dispositifs constitués par les pensions légales, celles basées sur les conventions collectives et les pensions individuelles privées. Le Conseil européen de Göteborg de juin 2001 a approuvé les trois grands principes à observer pour assurer la viabilité à long terme des systèmes de pension.

1. Préserver la capacité des systèmes de pension à atteindre leur objectifs sociaux qui consistent à assurer des revenus sûrs et convenables aux retraités et aux personnes qu'ils ont à charge.
2. Assurer la viabilité financière des systèmes de pension afin que l'impact futur du vieillissement sur les finances publiques ne nuise pas à l'équilibre budgétaire à long terme et n'entraîne pas un partage inégal des ressources entre les générations.
3. Promouvoir la capacité des systèmes de pensions à répondre aux besoins en mutation de la société et des personnes et concourir ainsi à l'amélioration de la flexibilité du marché de l'emploi, à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes en matière d'emploi et de protection sociale, et à une meilleure adaptation des régimes de retraite aux besoins des personnes.

La communication de la Commission répond au besoin de stratégies claires et intégrées destinées à relever les défis posés par le vieillissement de la société aux systèmes de pension. La Commission déclare qu'au niveau de l'UE, l'approche appropriée consiste à conjuguer les processus existants avec la méthode ouverte de coordination sans modifier les responsabilités respectives au niveau européen et national.

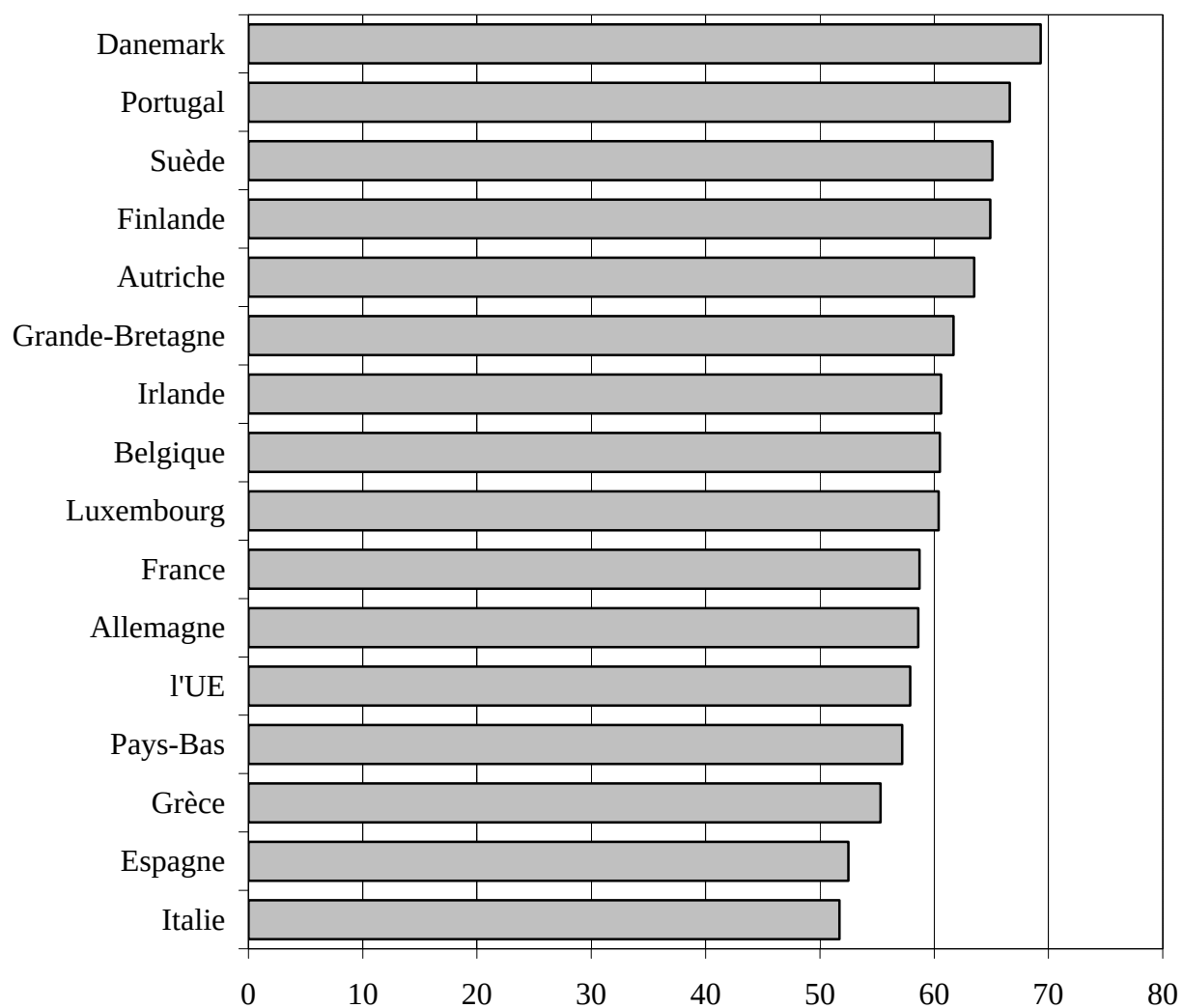
La méthode ouverte de coordination prévoit la fixation d'objectifs communs, la traduction de ces objectifs dans des stratégies politiques nationales et, enfin, dans le cadre du processus d'apprentissage mutuel, un suivi périodique sur la base d'indicateurs convenus et définis en commun. Les Etats membres devront établir des rapports nationaux présentant la stratégie adoptée dans le pays pour assurer la viabilité financière de la prévoyance de retraite. La Commission analysera les rapports du point de vue des objectifs communs et relèvera les modes d'action exemplaires et solutions innovantes.

La Commission demande qu'il soit présenté au Conseil européen lors de sa réunion à Laeken en décembre 2001 un rapport sur l'état d'avancement fixant les objectifs et les méthodes de travail en vue du Conseil européen qui se tiendra au printemps.

La communication de la Commission examine actuellement les avis nationaux.

Annexe 2

Taux d'emploi du travail à plein temps dans les Etats membres de l'Union européenne, en %, 2000



RESUME DES POINTS DE VUE PRESENTES LORS DE LA REUNION DU 11 MAI 2001 DES SECRETAIRES GENERAUX DES ETATS MEMBRES ET DU COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL DE L'UNION EUROPEENNE

Ci-après un résumé des débats menés lors de la réunion du 11 mai 2001 des secrétaires généraux des Conseils économiques et sociaux des Etats membres et du Comité économique et social européen. La réunion a constaté quasi unanimement que le vieillissement de la population pose dans les décennies à venir, d'importants défis au fonctionnement du marché du travail, aux dépenses des finances publiques et à la répartition des revenus entre les générations. Les Etats membres devront agir déjà maintenant afin de pouvoir résoudre les problèmes, car un retard ne pourrait que compliquer les solutions. Plus tard on entame la mise en œuvre des mesures correctives, plus le coût sera élevé.

Lors de la réunion, il a été constaté que le Memorandum établi par le Secrétariat du Conseil économique de Finlande constitue un très bon point de départ pour les discussions. Les lacunes de ce memorandum tiendraient à un angle d'étude du sujet un peu trop étroit et à la manière technique de le faire. La politique de vieillissement doit être examinée à grande échelle, comme une entité constituée par la croissance économique, la viabilité du financement de l'économie publique, l'évolution de la situation de l'emploi, la politique en matière de retraite et de santé ainsi que la politique d'immigration. Il convient de mieux intégrer ces observations aux grandes lignes stratégiques déjà présentées au sein des institutions de l'UE sur la question du vieillissement. Il faut y ajouter, outre la question des retraites, une évaluation des dépenses en santé et en soins. Il serait important d'étudier comment les Conseils économiques et sociaux des différents pays ont abordé les défis en rapport avec la politique de vieillissement.

La réunion a souligné que la croissance économique et l'amélioration du taux d'emploi jouent un rôle central dans la préparation aux défis constitués par le vieillissement. Pour relever le taux d'emploi, la réunion a soulevé deux questions clés : stopper le départ à la retraite précoce et relever le taux de participation des femmes à la vie active dans les pays où ce taux est bas (pays d'Europe centrale et méridionale).

La réunion a considéré que la politique d'immigration est un facteur important pour se préparer au vieillissement de la population. L'immigration ne résout pas les problèmes créés par le vieillissement, mais elle contribue à stabiliser la situation. La politique d'immigration nécessiterait des solutions adoptées au niveau de l'Union européenne. Les questions relatives aux réfugiés politiques et à l'immigration devront être traitées séparément.

Lors des débats, il a été souligné que les différences institutionnelles et culturelles entre les Etats membres influent sur les solutions et les comparaisons entre les solutions choisies. Il faut, par conséquent éviter de tirer des conclusions directes sur la base de ces comparaisons. Il y a des Etats membres où la taille du secteur public et la proportion des dépenses en pensions de retraite sont inférieures à la moyenne, et dans ce cas les changements apportés aux systèmes se traduisent par une croissance relativement importante des éléments de dépenses. En Europe du Sud le rôle plus central des femmes dans les soins assurés à domicile est traditionnellement plus important que dans les pays de l'Europe du Nord. La proportion de travailleurs indépendants et d'exploitants agricoles influent également sur les comparaisons.

Les questions de retraite ont été traitées largement lors des débats, puisque le Mémorandum s'est concentré sur ce thème. L'étude de la politique de vieillissement devrait reposer sur une stratégie globale. La croissance économique et un taux d'emploi élevé sont des facteurs importants dans la modération des dépenses en pensions de retraite. Dans la politique des retraites, il conviendrait de passer du système de répartition vers un système de capitalisation. D'autre part, le fait que le rendement des investissements détermine le niveau de la retraite, pose problème. Le placement de fonds de retraites importants peut aussi perturber le marché financier. Il serait plus juste de définir le niveau de retraite en fonction de l'ensemble de la carrière professionnelle. Si un employé reste plus longtemps sur le marché du travail, il devrait toucher une retraite plus élevée. Les différences dans le taux de mortalité influent sur la comparaison entre les différents groupes de population. Les personnes ayant des revenus inférieurs et un niveau d'éducation plus bas meurent en général plus jeunes et n'ont donc pas le temps de jouir de leur retraite dans la même mesure que celles qui ont des revenus plus élevés et un niveau d'éducation supérieur.

La coopération entre les Conseils économiques et sociaux est importante aussi dans la recherche des réponses aux défis posés par le vieillissement de la population. L'important est l'échange d'opinions et la comparaison de bonnes pratiques réussies. Les fonctions du Conseil économique dans la politique de vieillissement ont été définies comme suit :

- contribuer à trouver un consensus dans les solutions au problème du vieillissement
- servir d'organe consultatif aux gouvernements en matière de politique de vieillissement
- "inciter" les différents partenaires, à l'aide d'analyse et de négociations, à réaliser les réformes indispensables
- servir de réseau de coopération entre les différents partenaires dans les questions relatives au vieillissement de la population.