

Le vieillissement et ses conséquences économiques et sociales en Europe

Recommandation de la Commission économique et sociale
du 3 décembre 2015, approuvée par le Conseil central (11 janvier 2016)

I. La Commission économique et sociale de la Ligue européenne de coopération économique (LECE), réunie à Bruxelles le 3 décembre 2015, a débattu du thème « **Le vieillissement et ses conséquences économiques et sociales en Europe** », avec plusieurs personnalités : M. Didier BLANCHET, rédacteur en chef d'Economie et Statistique, INSEE ; Mme Stéphanie PAMIES, DG ECFIN, Commission Européenne ; le Professeur Heinz ROTHGANG, Socium Research Center on Inequality and Social Policy, Universität Bremen ; M. Christian SAUTTER, ancien ministre des Finances, Président de France Active ; M. Jean HINDRIKS, Professeur à l'Université Catholique de Louvain.

Elle en retire les constatations suivantes :

1. Le « déclin » démographique de l'Europe est un fait, certes souvent regretté mais indéniable. Si le recul de la fécondité est plus marqué dans certains pays membres de l'Union Européenne - le taux de fécondité s'étage de 1,3 (Pologne) ou 1,4 (Allemagne, Italie), à 2 (Irlande, France) ou 1,9 (Grande-Bretagne), en passant par 1,8 (Suède, Pays-Bas...), il n'assure nulle part le simple renouvellement des générations. Les pyramides des âges prennent une forme de meule. Dans plusieurs pays, la population tend désormais à décroître, cette baisse naturelle n'étant compensée - partiellement - que par l'immigration.
2. Dans le même temps, l'allongement de l'espérance de vie (80 ans en moyenne dans l'U.E), signe de progrès incontestable, a des conséquences considérables :
 - Accroissement de la part de la population âgée : l'âge médian dépassera 50 ans dans plusieurs pays de l'U.E avant 2040 ; la part des seniors (65 ans et plus) dans la population totale de l'U.E passera de 18,9% en 2015 à 28,8% prévus en 2060 et à cet horizon, elle pourrait dépasser 32% dans plusieurs pays (Allemagne, Pologne, Portugal, Slovaquie).
 - Le ratio de dépendance (personnes âgées de 65 ans et plus par rapport à la population en âge de travailler au sens large, de 15 à 64 ans)¹, dans l'U.E., bondit de moins de 20% il y a vingt ans à 28,8% en 2015 et à plus de 50% prévus en 2060 ; à cet horizon, il pourrait dépasser 60% dans les pays précités.

Dans le monde, seuls le Japon et la Corée du Sud connaîtront une situation plus préoccupante : le ratio de dépendance prévu y dépassera 70%. Aux Etats-Unis en revanche, il restera inférieur à 40%. Parmi les pays émergents, seule la Chine, qui vieillit rapidement, connaîtra une situation analogue à celle de l'U.E. ; mais le Brésil et la Russie par exemple en approchent, tandis que d'autres comme l'Inde et la plupart des pays d'Afrique sub-saharienne connaîtront un boom démographique.

¹ Selon Eurostat, ce ratio s'établissait en 2014 à 31,5 pour l'Allemagne (après 29,4 en 2007) et à 28,4 pour la France (après 25,1 en 2007). Il est de 27,0 au Royaume-Uni, 33,1 en Italie, 27,2 en Espagne, mais 21,2 seulement en Pologne. Selon l'ONU, ce même ratio passerait de 16,3 en 1970 à 24,6 en 2015, soit une augmentation de moitié.

3. Ce vieillissement, que l'on a appelé de façon imagée le « papy boom », a déjà et aura encore davantage dans l'avenir² de lourdes conséquences sur l'équilibre des régimes de retraites. Notamment, le nombre de personnes en âge de travailler comparé au nombre de retraités passera en Europe de 4 actuellement à 2 au milieu de ce siècle³. Même si d'importantes réformes ont déjà été conduites dans la plupart des pays de l'Union Européenne (augmentation de l'âge de départ à la retraite, majoration des cotisations et gel, voire diminution, de certaines prestations, réajustement de régimes spéciaux ou d'avantages particuliers, liens automatiques entre âge du départ à la retraite et espérance de vie...), le chemin à parcourir reste considérable et nécessitera de nouvelles réformes impopulaires. Ces réformes sont particulièrement nécessaires dans les pays où l'âge de départ à la retraite reste largement inférieur à la moyenne européenne ; une récente étude de l'OCDE montre que l'écart atteint cinq ans entre les pays où il survient le plus tôt et ceux où il survient le plus tard⁴.
4. Le vieillissement a bien d'autres conséquences que ses effets directs sur nos régimes de retraite. Notamment, la consommation médicale des personnes âgées étant plus importante, elle compromet déjà et compromettra encore davantage dans l'avenir l'équilibre des régimes d'assurance-maladie. Par ailleurs, l'offre de soins devra s'adapter à des types de consommation différente, donnant une place accrue aux maladies chroniques tels que le diabète ou l'hypertension. Enfin, même si l'allongement de l'espérance de vie concerne surtout "l'espérance de vie en bonne santé", le nombre de personnes en situation de dépendance augmentera fortement : par exemple, les projections actuelles en Allemagne indiquent que le nombre de personnes dépendantes pourrait augmenter de 80% d'ici 2050, pour atteindre alors 4,5 millions. Cela entraînera des surcoûts (selon un récent rapport de l'OCDE le coût de leur prise en charge devrait doubler voire tripler d'ici 2025⁵) et nécessitera la mise en place massive de structures d'accueil adaptées⁶.
5. L'évolution des besoins et des types de consommation aura aussi un impact sur l'appareil de production, qui devra s'adapter : les secteurs économiques porteurs pour une population âgée ne sont pas les mêmes pour une population jeune⁷. Par ailleurs, la propension à épargner étant plus importante pour les seniors (sauf pour le « quatrième âge »), le risque existe d'un ralentissement de la croissance si cette épargne supplémentaire n'est pas investie efficacement. La question de savoir si le vieillissement affecte négativement la capacité à innover et la productivité d'une économie est plus contrastée ; certains économistes soulignent

² En effet, une partie des conséquences démographiques de l'allongement de l'espérance de vie a été masquée par la hausse initiale du nombre d'actifs due au « baby boom ».

³ Dans un pays comme la France, le ratio du nombre de *cotisants effectifs* sur le nombre de retraités est déjà passé de quatre en 1960 à moins de deux aujourd'hui ; il sera inférieur à 1,5 dans une génération ; le résultat est que, sans réformes, la part des retraites dans le PIB augmenterait de moitié (à 19% au lieu de 12,5% actuellement) d'ici quinze ans.

⁴ Cet âge est de 66 ans en Irlande comme aux Etats-Unis, 65 ans en Allemagne et au Royaume-Uni, 62,5 ans en Italie, 62 ans en Grèce, 61,2 ans en France, 58,7 ans en Slovénie... Les retraités français bénéficient de cinq années de plus à la retraite que la moyenne de l'OCDE : 27,2 ans pour les femmes, 23 ans pour les hommes, contre 23 ans et 20 ans respectivement en Allemagne par exemple.

⁵ L'OCDE indique que 10% de la population de ses pays membres devraient avoir plus de 80 ans en 2025, contre seulement 4% aujourd'hui.

⁶ En Allemagne, il faudrait doubler le nombre de personnes dans cette branche (médecins, infirmières, aides-soignants spécialisés), car la part des personnes dépendantes prises en charge par leur famille continuera probablement à décliner. Cela représente au moins de 500 000 emplois !

⁷ Une enquête de l'INSEE sur le budget des familles françaises montre par exemple que la part des dépenses d'alimentation et de logement augmente de plus de moitié pour les seniors, tandis que celle des dépenses d'habillement, de loisirs et transport diminue nettement.

au contraire les perspectives offertes par la "*Silver economy*"⁸, comme le montre l'exemple du Japon ; on peut penser à des activités comme les loisirs et voyages, l'hôtellerie (éventuellement semi-médicalisée), les services à la personne, la robotique...Au demeurant, les études économétriques montrent une faible relation entre vieillissement de la population et gains de productivité globaux dans l'économie.

II. Souhaitant apporter sa contribution à l'élaboration de politiques permettant à l'Europe de faire face à ce défi multiforme, notre Commission formule les recommandations suivantes :

1. Bien qu'il soit difficile de mesurer précisément les effets directs d'une politique d'encouragement à la natalité, il paraît clair que **des politiques familiales adaptées** sont l'une des clefs de la lutte contre le déclin démographique et le vieillissement. Il faut donc éviter de faire porter les coupes budgétaires sur les allocations familiales ; il faut aussi développer le plus possible l'accueil des jeunes enfants en crèche et en école maternelle ; certains pays de l'U.E sont très en retard sur ce point. Il faut en outre, contrairement à ce que croient certains, non pas encourager le maintien des mères au foyer (des incitations en ce sens existent encore un peu partout), mais faciliter le maintien ou le retour au travail des jeunes mères ; de nombreuses études montrent qu'il y a là un facteur décisif d'encouragement de la fécondité. Dans le même esprit, des mesures en faveur du partage équilibré des tâches familiales (et de la conciliation du temps de travail et de la vie familiale) ainsi que de l'égalité des salaires et des retraites hommes/femmes sont nécessaires.
2. **L'immigration est un apport indispensable** pour ralentir les effets du vieillissement et pallier les lacunes du marché du travail (on le voit par exemple dans le domaine médical). **Elle doit cependant être raisonnée, contrôlée et gérée au niveau européen** - notamment par des accords de maintien sur place et de réadmission conclus avec les pays d'origine, mais surtout grâce à l'aide au développement. Au-delà de l'effort de solidarité indispensable pour l'accueil de réfugiés menacés dans leur vie même dans leur pays d'origine (qui nécessite une révision des accords de Dublin), l'immigration économique doit être encadrée et organisée au niveau européen en tenant compte des pays d'accueil. A ce titre, on peut envisager soit un système de quotas par profession (comme par exemple au Canada), soit un renforcement considérable des systèmes de formation linguistique et professionnelle et une orientation fortement encouragée des nouveaux arrivants vers les secteurs et les aires géographiques demandeurs. Les abus du regroupement familial devraient, en revanche, être évités.
3. **Les réformes des régimes de retraite ont été trop timides et tardives** dans un certain nombre des pays membres de l'U.E, notamment parce qu'elles ont reposé sur des hypothèses de croissance économique et d'inflation trop élevées. Les Pouvoirs publics doivent avoir le courage d'assumer la nécessité d'un âge de départ plus tardif à la retraite ou d'un allongement de la durée de cotisations nécessaires ; ils doivent aussi, à l'inverse de ce qui a été fait jusqu'à présent, privilégier les revenus d'activité par rapport aux pensions, tout en s'efforçant de prendre en compte la pénibilité et de stabiliser autant que possible les taux de remplacement. La réforme en cours de discussion au Pays-Bas consistant, dans un but d'équité intergénérationnelle, à moduler les cotisations en fonction de l'âge des salariés, les plus jeunes payant donc moins, offre aussi des perspectives. Par ailleurs, pour assurer l'avenir, les régimes de capitalisation, qui permettent

⁸ Voir le rapport du commissariat général à la stratégie et à la prospective de décembre 2013 : "La Silver Economie, une opportunité de croissance pour la France". On peut penser à des activités comme les loisirs et voyages, l'hôtellerie (éventuellement semi-médicalisée), les services à la personne, la robotique...

d'adapter les montants versés à la situation financière des régimes et de dégager, à travers les fonds de pension, des montants d'épargne pouvant être investis à long terme, doivent être encouragés⁹. Il est aussi essentiel que les systèmes publics et privés de formation professionnelle assurent une réelle possibilité de reconversion tout au long de la vie de travail, tandis que les entreprises doivent, de leur côté, veiller à l'adaptation des postes de travail.

4. **Les politiques de sécurité sociale doivent être réajustées** en tenant compte des nouveaux besoins, notamment ceux liés à la dépendance¹⁰. Il ne sera possible de les financer que si d'une part une large place est faite à l'innovation en santé et au progrès technologique (ce qui pose le problème d'une accélération des procédures d'autorisation de traitements innovants) et d'autre part certains tabous sont levés, comme ceux de l'absence de ticket modérateur pour l'accès aux soins, de la prise en charge à 100% des maladies chroniques ou de la relation entre taux de remboursement et niveau de revenus de intéressés. Bien que, du fait des grandes différences entre les systèmes de protection sociale des pays de l'U.E.¹¹, ceux-ci ne se prêtent pas facilement à une harmonisation communautaire, il y aurait grand intérêt à développer les échanges d'expériences et réflexions communes sur ces sujets, notamment avec les partenaires sociaux.
5. **Dans le domaine de l'épargne**, la LECE rappelle qu'il est essentiel d'orienter davantage celle-ci vers la prise de risques et l'innovation. Certaines réglementations prudentielles doivent être révisées pour permettre des investissements créatifs à long terme : prêts aux infrastructures, actions, non-coté (private equity) ; les incitations fiscales à l'épargne liquide qui subsistent dans certains pays devraient être remplacées par des incitations à l'épargne longue et à risques, et les dispositifs pénalisant les investissements en actions devraient être supprimés. Plus globalement, une révision d'ensemble des politiques publiques encourageant « l'aversion au risque » devrait être conduite pour, au contraire, faciliter la prise de risque par ceux qui peuvent l'assumer et l'innovation, notamment en révisant les réglementations prudentielles trop décourageantes. Il faudra aussi faciliter la création et le développement de fonds spécialisés dans la « silver economy ».
6. **L'attitude à l'égard du travail des seniors doit changer** : au Japon et aux Etats-Unis, il n'est pas rare de travailler à 70 ans et plus ; la présence d'une population âgée plus nombreuse, expérimentée et en bonne santé, doit être perçue comme une chance pour l'Union européenne ; il faut diffuser la pratique du vivre-ensemble. Cela suppose toutefois d'admettre une plus grande flexibilité et de réaliser que les rémunérations ne peuvent pas progresser indéfiniment avec l'âge, mais que leur évolution peut suivre une « courbe en cloche » tenant compte des productivités relatives comme de la possibilité de jouer sur la modulation du temps de travail. Par ailleurs, la création d'activités nouvelles, bénévoles ou non¹², par les seniors offre de réelles perspectives ; elle doit être soutenue et encouragée.

* * * * *

⁹ Il en va de même pour les systèmes de retraite par points, qu'un pays comme la Belgique est en train de mettre en place, avec un taux de remplacement (*benefit ratio*) objectif qui est un rapport fixe entre cotisations et prestations, alors que le système allemand est à cotisations définies et le système français à prestations définies.

¹⁰ Le coût élevé de la prise en charge de la dépendance a fait jusqu'ici différer le traitement de ce problème. Sa solution appellera inévitablement une responsabilisation des familles, pour ceux qui en ont les moyens, et une intervention publique pour les plus démunis, qui devra être compensée par des économies sur d'autres dépenses.

¹¹ Système britannique entièrement étatisé, système mixte en France avec médecine libérale et remboursement pour partie publics, pour partie confiés aux mutuelles privées, système mixte aussi mais fortement régionalisé en Allemagne avec appels d'offres sur paniers de soins, etc.

¹² Comme le fait par exemple « France active », qui a permis en 2014 de créer plus de mille entreprises et 5800 nouveaux emplois, dont une bonne part pour des seniors.