



# Vers une stratégie européenne en faveur des personnes âgées

RAPPORT

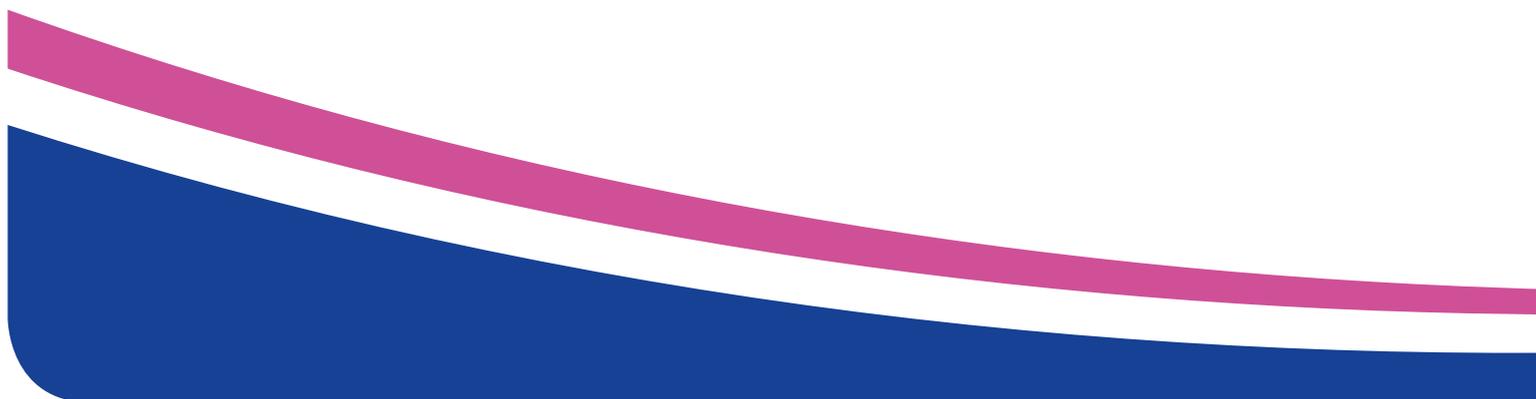


Comité économique  
et social européen

# Table des matières

---

<b>Défi et chance du vieillissement</b>	<b>4</b>
Enjeu économique	4
Enjeu sociétal	5
Chance	5
<b>Politiques de l'Union à ce jour</b>	<b>6</b>
Livre vert	6
Stratégie européenne en matière de soins	6
Boîte à outils en matière de démographiex	6
Autres initiatives de l'Union	7
Changements organisationnels	7
<b>Pistes pour une stratégie européenne</b>	<b>8</b>
1. Renforcer ce qui existe déjà	8
2. Encourager l'action au niveau mondial	8
3. Mettre l'intégration en pratique	8
4. Élaborer des politiques spécifiques	9
5. Dividende démographique	9
6. Dignité	9
7. Meilleur équilibre	10



L'Europe est confrontée à de rapides mutations démographiques. Il est désormais largement reconnu que les grandes tranches d'âge grimpent de façon de plus en plus vertigineuse dans la pyramide démographique européenne, soutenues par une base de jeunes générations qui se rétrécit.

L'Union européenne ne s'est pas activement employée à faire face à l'évolution démographique. En réalité, les quelques mesures stratégiques présentées à ce jour, à savoir le livre vert de l'UE ou la stratégie européenne en matière de soins, s'articulent autour du concept d'assistance et de soutien aux personnes âgées et ne tiennent pas compte des possibilités qu'offre une société vieillissante.

Afin de briser ce cycle vicieux, la présidence espagnole du Conseil de l'UE a demandé, le 8 décembre 2022, au Comité économique et social européen (CESE) d'élaborer un avis exploratoire sur une éventuelle future stratégie européenne en faveur des personnes âgées, pour lequel le Comité a désigné **Miguel Ángel Cabra de Luna** comme rapporteur.

Dans le but de débattre de l'[avis](#) qu'il a adopté lors de sa session plénière du 12 juillet 2023 ainsi que, plus largement, de l'élaboration d'une éventuelle stratégie européenne, le CESE a organisé une conférence à Madrid le 29 novembre 2023, avec le soutien de la présidence espagnole. Le présent article vise à rassembler, dans un format digeste en trois parties, les réflexions et les idées échangées au cours de cette conférence.

Premièrement, il expose les défis et les possibilités que le vieillissement crée pour l'Europe. Ensuite, le rapport examine brièvement les mesures pertinentes de l'UE à ce jour, avant d'esquisser quelques pistes pour une future stratégie européenne en faveur des personnes âgées, sur la base des discussions qui ont eu lieu lors de la conférence de Madrid.

## Défi et chance du vieillissement

---

Les mutations démographiques comportent un certain nombre d'enjeux et de possibilités. Elles permettent par exemple à certains de connaître leurs grands-parents, voire, souvent, leurs arrière-grands-parents, ce qui enrichit leur vie familiale. Mais il est clair qu'une société et une économie politique conçues pour une espérance de vie fondamentalement plus faible et un taux de natalité foncièrement plus élevé auront bien du mal à s'adapter à la nouvelle normalité.

### Enjeu économique

Sur le plan économique, le problème central est la croissance relative du nombre de personnes retraitées tributaires du versement de leur pension par rapport au nombre de personnes en âge de travailler qui cotisent au système de retraite.

L'avis du CESE, élaboré par Miguel Ángel Cabra de Luna, souligne que, selon les estimations, dans l'UE, la population de plus de 65 ans devrait passer de 90,5 millions de personnes au début de 2019 à 129,8 millions en 2050. En outre, le nombre de personnes âgées de 75 à 84 ans augmentera de 56,1 % et celui des 65-74 ans croîtra de 16,6 %, tandis que le nombre de personnes âgées de moins de 55 ans diminuera de 13,5 %.

Si cette pression se fait sentir dans l'ensemble de l'économie, elle se manifeste le plus fortement dans le secteur des soins de santé et des soins infirmiers pour les personnes âgées. Ces dernières sont beaucoup plus dépendantes des services de soins que les jeunes et, à mesure que leur nombre augmente, les besoins en soins s'amplifient de manière disproportionnée, alors que les prestataires de soins de santé et les maisons de soins souffrent déjà de pénuries de main-d'œuvre.

Dans un paradigme de budgets publics équilibrés et en l'absence de contre-mesures fortes, cette tendance exigera qu'une part relativement plus importante de la capacité de production de l'Europe se tourne vers la prise en charge des personnes âgées, ce qui laissera relativement moins de capital et de ressources humaines au reste de l'économie. Cette situation, par voie de conséquence, remettrait davantage en question la compétitivité à l'échelle mondiale de l'économie européenne, qui rencontre déjà d'importantes difficultés en raison des pénuries de compétences et des prix élevés de l'énergie.

Plusieurs participants à la conférence de Madrid ont également souligné que les répercussions économiques de l'évolution démographique se font sentir différemment d'un territoire à l'autre, étant donné que les jeunes ont tendance à s'installer dans les villes et que les régions rurales se retrouvent ainsi avec une pyramide des âges encore plus inversée.

Toutefois, de nombreux autres intervenants ont plaidé en faveur d'un plus grand nombre de politiques visant à tirer parti des avantages économiques qu'offre l'inclusion plus active des personnes âgées dans la société. Concrètement, le professeur Jorge Calero a insisté sur l'argument selon lequel les investissements en faveur du vieillissement actif — y compris l'emploi et le volontariat — peuvent réduire les coûts encourus par les États et ainsi offrir des avantages économiques évidents.

En outre, certains participants ont déclaré que les inégalités qui existent dans une Europe vieillissante comportaient également une dimension de genre, étant donné que les prestations des systèmes de retraite reproduisent souvent l'écart entre les hommes et les femmes qui existe dans les revenus acquis tout au long de la vie.

## Enjeu sociétal

Outre l'enjeu économique, la transformation démographique à laquelle l'Europe est confrontée entraîne un défi de société.

Les participants à la conférence de Madrid ont mis en avant trois défis majeurs qui se posent aux personnes âgées: la solitude, le manque d'accès à des services essentiels et l'âgisme.

La solitude des personnes âgées est exacerbée par le fait qu'après leur départ à la retraite, ces dernières ont tendance à perdre les liens avec les autres qu'un environnement de travail leur offre naturellement, et au fil des années passées à la retraite, la perte de ces attaches devient progressivement plus importante. Si les personnes à mobilité réduite ou malvoyantes ne peuvent accéder aux infrastructures, l'accessibilité constitue un problème d'ordre physique, mais elle peut également entraîner des difficultés sur le plan numérique, étant donné que de nombreuses personnes âgées manquent encore des compétences numériques nécessaires pour recourir aux services publics et financiers de plus en plus souvent proposés en ligne.

Là encore, certains de ces problèmes se font ressentir le plus durement dans les zones rurales, où les personnes âgées voient leurs enfants partir pour des villes éloignées et où les infrastructures publiques sont moins densément regroupées et donc plus difficiles d'accès.

L'âgisme, le mépris et les discriminations que subissent les personnes âgées sur la seule base de leur âge représentent des maux de société plus communément connus en tant que concepts depuis peu, les personnes âgées ayant commencé à les signaler plus ouvertement. Par ailleurs, lors de la conférence de Madrid, des représentants d'organisations défendant les intérêts des personnes âgées, comme **Heidrun Mollenkopf** du réseau **AGE Platform Europe** et **Luis Gallegos Chiriboga** de **Global Initiative on Ageing**, ont vivement dénoncé ces problèmes, faisant valoir que les personnes âgées devraient être respectées sur un pied d'égalité et qu'elles ne devraient pas être considérées comme des charges pour la société, car elles ont encore beaucoup à offrir.

## Chance

C'est en changeant la façon dont la société perçoit les personnes âgées, en se concentrant non plus sur ce qu'elles coûtent mais bien sur ce qu'elles peuvent offrir, que les possibilités de l'évolution démographique se révèlent. L'un des participants à la conférence de Madrid a proposé que les personnes âgées ne soient plus qualifiées de «vieilles», mais de «riches d'une grande expérience», faisant valoir que nombre d'entre elles étaient ravies de partager leur expérience.

Étant donné que l'évolution démographique entraîne une certaine fragilité, les personnes âgées pourront jouer un rôle actif dans la société à bien d'autres égards qu'en partageant simplement leur expérience. Une stratégie européenne en faveur des personnes âgées peut, sur ce point, générer une valeur ajoutée qui contribuera à relever les défis décrits ci-dessus.

## Politiques de l'Union à ce jour

---

Sur la base des traités européens, l'Union ne dispose que de compétences limitées pour agir sur les questions sociales, raison pour laquelle il n'existe pas encore de stratégie européenne globale en faveur des personnes âgées. Néanmoins, au fil des ans, l'UE a commencé à s'attaquer à certains des problèmes auxquels une Europe vieillissante est confrontée.

### Livre vert

En janvier 2021, par exemple, la Commission européenne a publié un [livre vert sur le vieillissement](#). Dans ce document, la Commission conclut que le vieillissement actif et en bonne santé a une incidence positive sur le marché du travail et donc également sur les systèmes de sécurité sociale. Comme le souligne l'avis exploratoire du CESE de 2023, le document de la Commission confirme la nécessité de prendre des mesures concrètes et décisives pour soutenir les personnes âgées dans tous les domaines d'action, mais en tant que tel, il ne formule pas de programme concret d'initiatives pour répondre aux besoins recensés.

### Stratégie européenne en matière de soins

En septembre 2022, la Commission européenne a présenté une [stratégie européenne en matière de soins](#), qui vise à améliorer les services d'accueil des enfants et les soins de longue durée pour les personnes âgées et les personnes handicapées. Cette stratégie, qui a pris la forme de recommandations non contraignantes du Conseil, a ensuite été approuvée par le Conseil de l'UE en décembre 2022, moyennant des modifications mineures.

L'une des recommandations propose des objectifs plus ambitieux en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance afin de permettre aux parents de plus facilement combiner vie professionnelle et vie privée. La deuxième recommandation invite les États membres à investir dans les soins de longue durée, en soulignant que les responsabilités familiales, souvent assumées par les femmes, réduisent la participation de ces dernières au marché du travail. En outre, la recommandation sur les soins de longue durée suggère que les États membres investissent dans la réduction des disparités territoriales en ce qui concerne la disponibilité des services de soins de longue durée.

### Boîte à outils en matière de démographiex

En octobre 2023, la Commission européenne a présenté ce qu'elle a appelé une [«boîte à outils en matière de démographie»](#) en réponse à l'invitation du Conseil européen de juin 2023 à présenter une telle «boîte à outils pour faire face aux défis démographiques et notamment à leur incidence sur l'avantage concurrentiel de l'Europe».

La boîte à outils consiste en une liste de mesures que les États membres de l'UE peuvent mettre en œuvre pour gérer les conséquences de l'évolution démographique, notamment en aidant les parents à plus facilement concilier vie professionnelle et vie privée, en permettant aux jeunes de se lancer plus aisément dans la vie active, en soutenant un vieillissement actif et en bonne santé et en facilitant la migration en provenance de pays tiers.

En plus de présenter cette liste de suggestions que les États membres peuvent sélectionner à leur guise s'ils le souhaitent, la Commission s'est engagée à renforcer la collecte de données et à commencer à prendre en considération les problématiques démographiques dans d'autres domaines d'action de l'Union.

## Autres initiatives de l'Union

Outre les progrès relativement timides de l'Union en ce qui concerne les mesures consacrées à la démographie et aux personnes âgées, les participants à la conférence de Madrid ont cité d'autres initiatives de l'UE comme des exemples dont une éventuelle stratégie européenne en faveur des personnes âgées pourrait s'inspirer, à savoir la stratégie européenne en faveur des personnes handicapées, la garantie européenne pour l'enfance et la garantie renforcée pour la jeunesse.

Présentée au début de l'année 2021, la [stratégie relative aux droits des personnes handicapées 2021-2030](#) définit un ensemble de mesures que l'UE prendra et, dans certains cas, a déjà prises pour améliorer l'inclusion des personnes handicapées.

La [garantie pour l'enfance](#) est une recommandation du Conseil qui a été adoptée en juin 2021 et qui fixe des objectifs non contraignants en matière d'éducation et de bien-être de l'enfance que les États membres devraient atteindre au moyen de plans d'action nationaux. Dans le même temps, la [garantie renforcée pour la jeunesse](#) représente un ensemble de mesures de soutien visant à aider les jeunes à trouver un emploi.

Si ces stratégies et initiatives reposent largement sur des mesures non contraignantes, elles montrent que l'UE peut jouer un rôle plus actif dans le domaine des politiques sociales et qu'elle peut promouvoir des mesures en faveur de groupes d'âge spécifiques, même si elle dispose, en fin de compte, d'une compétence plutôt limitée dans ce domaine.

## Changements organisationnels

Les participants à la conférence de Madrid ont félicité la Commission d'avoir pris plus au sérieux les questions démographiques. Grâce à **Dubravka Šuica, vice-présidente de la Commission**, pour la première fois, un commissaire européen est chargé de s'attaquer aux problèmes démographiques auxquels l'Europe est confrontée.

En outre, comme l'a mentionné **Maciej Kucharczyk, secrétaire général du réseau AGE Platform Europe**, la DG JUST de la Commission européenne a mis en place une unité politique chargée des questions relatives aux personnes âgées.

# Pistes pour une stratégie européenne

---

Étant donné que les actions menées pour l'instant au niveau européen sont limitées, l'UE et ses États membres ont le potentiel de repenser et d'améliorer leurs politiques en faveur des personnes âgées et de saisir les possibilités offertes par les mutations démographiques. Ci-dessous figurent quelques-uns des aspects qu'une stratégie européenne en faveur des personnes âgées devrait prendre en considération, sur la base des discussions de la conférence de Madrid.

## 1. Renforcer ce qui existe déjà

Dans certains cas, comme l'a fait valoir Maciej Kucharczyk du réseau AGE Platform Europe, il n'est pas nécessaire de réinventer la roue. Par exemple, des outils statistiques tels que l'indice de vieillissement actif et les indicateurs relatifs à l'espérance de vie en bonne santé existent déjà et pourraient à nouveau être utilisés et présentés de manière plus proactive pour sensibiliser davantage aux questions démographiques.

## 2. Encourager l'action au niveau mondial

L'Europe n'est pas le seul continent confronté à des défis démographiques. La forte augmentation du nombre de personnes âgées est un phénomène d'ampleur planétaire. C'est pourquoi plusieurs participants à la conférence de Madrid ont exhorté l'Union à jouer un rôle de premier plan dans la promotion d'une convention des Nations unies relative aux droits de l'homme visant à protéger les droits des personnes âgées au niveau mondial, comme cela a été le cas pour les personnes handicapées au cours de la première décennie de ce siècle.

## 3. Mettre l'intégration en pratique

Les intervenants à la conférence de Madrid ont souligné qu'il importe de réfléchir aux incidences que les politiques de l'UE ont sur les personnes âgées, même si leur objectif premier n'est pas lié à la vieillesse. Il convient donc d'assurer l'intégration des questions relatives aux personnes âgées dans les politiques de l'Union.

Bien qu'elle semble simple, une intégration sérieuse desdites politiques exigera que les décideurs européens réfléchissent attentivement aux différents compromis.

La politique migratoire, par exemple, est très controversée sur le plan politique et les intérêts des personnes âgées qui ont besoin de soins ainsi que ceux des entreprises qui doivent remplacer les travailleurs retraités et d'un système de sécurité sociale qui doit soutenir un plus grand nombre de retraités sont souvent négligés en faveur de questions culturelles.

La politique budgétaire européenne comporte également d'importants compromis qui devraient être pris en considération en vue d'une véritable intégration. Par exemple, il est peu probable que des objectifs non contraignants en matière de qualité des soins de longue durée soient atteints si des règles budgétaires beaucoup plus contraignantes obligent les gouvernements des États membres à limiter les dépenses publiques.

En raison des évolutions démographiques inégales sur le plan territorial, les changements apportés à la politique de cohésion de l'Union devraient également tenir compte de leurs effets sur les personnes âgées. En outre, lorsque des changements sont apportés aux services publics et aux infrastructures publiques, il y a lieu de tenir compte des obstacles numériques et physiques auxquels les personnes âgées sont confrontées pour les utiliser.

#### 4. Élaborer des politiques spécifiques

Cependant, tous les efforts visant à intégrer une dimension démographique dans les politiques économiques, sociales ou de santé ne suffiront pas à garantir le vieillissement actif, le respect des droits dont les personnes âgées peuvent jouir ou l'accès de ces dernières à l'ensemble de ces droits.

En conséquence, la plupart des intervenants à la conférence de Madrid invitent d'une même voix les institutions européennes à s'engager à proposer une stratégie européenne en faveur des personnes âgées et de l'évolution démographique. Cette stratégie, soutenue par des plans nationaux, constituera la plateforme sur laquelle se fonderont des initiatives spécifiques et des mesures réglementaires pour tirer parti des avantages des mutations démographiques.

Pour ce faire, elle devrait reposer sur un pacte intergénérationnel fondé sur le respect et la solidarité entre les générations et ayant pour objectifs fondamentaux l'accès à une éducation de qualité tout au long de la vie, à des emplois décents et à des systèmes de protection sociale offrant une couverture globale.

#### 5. Dividende démographique

Il est évident que la longévité présente également un potentiel économique. Avant tout, les personnes qui vivent plus longtemps consomment davantage. Ce phénomène que certains ont appelé l'«économie des seniors» est susceptible d'être exploité par le marché.

Le véritable potentiel des changements démographiques actuellement à l'œuvre en Europe réside toutefois dans le fait que les personnes restent, en moyenne, plus longtemps productives et en bonne santé. L'avis exploratoire du CESE indique qu'une stratégie européenne en faveur des personnes âgées devrait mettre l'accent sur les «perspectives humaines, sociales et économiques» et améliorer «celles relatives à la citoyenneté et à son caractère participatif, étant donné que les personnes âgées conservent un capital intellectuel, économique et social souvent inexploité».

Certains participants à la conférence de Madrid ont également fait valoir que les Européens devraient réfléchir à un moyen de passer outre l'âge obligatoire de départ à la retraite.

#### 6. Dignité

La dignité est un mot rarement utilisé dans le discours politique de l'Union et pourtant si important. «Nous voulons vivre dignement jusqu'à la vieillesse et nous voulons mourir avec dignité», a souligné Luis Gallegos Chiriboga, président de Global Initiative on Ageing, lors de la conférence de Madrid.

La dignité est difficile à définir. Elle constitue l'une des émotions fortes dont l'importance ne se révèle réellement qu'en son absence. Elle s'envole par exemple lorsqu'un ouvrier du bâtiment âgé de 67 ans dont les genoux et les hanches sont usés doit supplier son employeur de le garder, parce que sa pension est trop faible

pour lui permettre de vivre. Elle s'évanouit lorsque les résidents d'une maison de soins sont laissés dans leurs excréments parce que le personnel est surchargé de travail et trop peu nombreux pour accorder à chacun d'entre eux l'attention indispensable à un vieillissement digne. Elle s'éteint si, lors d'une discussion, l'avis d'une femme de 80 ans est rejeté au seul motif qu'il est formulé par une personne plus âgée et d'apparence frêle.

Si le vieillissement n'est considéré que sous le prisme de la compétitivité, comme un atout à extraire en faveur de la croissance économique ou comme un «dividende démographique» à retirer, la dignité risque de tomber aux oubliettes.

Comme l'a montré la montée du populisme ces dix dernières années, les personnes qui ne se sentent pas respectées peuvent exprimer une certaine colère. Et les tendances démographiques donneront aux personnes âgées le pouvoir nécessaire pour faire payer les responsables politiques qui portent atteinte à leur dignité. Il est donc peu probable que les mesures qui risquent de bafouer la dignité des personnes âgées restent politiquement viables.

## 7. Meilleur équilibre

Dans le même temps, l'augmentation de la force politique des personnes âgées risque également de provoquer un recul chez les jeunes, si ces derniers se sentent moins représentés sur le plan politique et si le fruit de leur travail doit soutenir plus de monde plus longtemps.

Les politiques qui font l'impasse sur ces sentiments risquent de créer un blocage contre-productif et teinté d'amertume, semant la division entre les générations.

Les politiques ne peuvent donc être couronnées de succès que si elles recueillent l'adhésion de toutes les générations. Comme l'ont souligné de nombreux intervenants lors de la conférence de Madrid, les intérêts des personnes âgées ne peuvent être défendus au détriment d'autres générations, mais avec celles-ci.

Par exemple, les dépenses publiques visant à améliorer les conditions de travail et la rémunération du personnel soignant pourraient contribuer à attirer de nouvelles recrues sur le marché du travail. Les personnes âgées bénéficieraient ainsi de soins de meilleure qualité, dans un meilleur respect de leur dignité.

Un autre exemple est l'âge de départ à la retraite. Un relèvement net de l'âge de départ à la retraite sans aucune mesure d'accompagnement — tirant parti des avantages du dividende démographique — serait perçu comme un affront par de nombreuses personnes en âge de travailler et rencontrerait une résistance farouche. **Milan Brglez, député au Parlement européen**, a souligné, lors de la conférence de Madrid, qu'il ne convient pas de simplement adapter l'âge de départ à la retraite à l'allongement de l'espérance de vie de façon linéaire.

Il serait toutefois possible d'allonger la vie active d'une manière plus harmonieuse sur le plan intergénérationnel, par exemple si l'âge de la retraite était reculé de façon régulière en combinaison avec une diminution constante du temps de travail des personnes en âge de travailler. En travaillant moins d'heures par semaine, les travailleurs pourraient rester en meilleure santé jusqu'à un âge avancé et pourraient même disposer de plus de temps à consacrer aux membres plus âgés de leur famille.

Ces changements et d'autres imposeront de largement modifier les systèmes de sécurité sociale et le droit du travail. Étant donné que l'UE n'a pas le pouvoir de demander certaines politiques aux États membres, elle pourrait être chargée d'assurer une certaine coordination, de partager les bonnes pratiques et d'encourager l'expérimentation, tout en veillant à ce que ses politiques fondamentales soient conçues de manière à ne pas nuire aux expériences en faveur d'une société vieillissante.



## Comité économique et social européen

Rue Belliard 99  
1040 Bruxelles  
BELGIQUE

Published by: "Visits and Publications" Unit  
EESC-2024-4-FR

[www.eesc.europa.eu](http://www.eesc.europa.eu)



© Union européenne, 2024

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

Toute utilisation ou reproduction des photographies / illustrations est soumise à une autorisation préalable  
à demander directement aux détenteurs de leurs droits d'auteur.

Page de couverture: © Sabrina Bracher/Shutterstock.com



Office des publications  
de l'Union européenne



*Print*  
QE-02-24-021-FR-C  
ISBN 978-92-830-6382-7  
doi:10.2864/136601

*Online*  
QE-02-24-021-FR-N  
ISBN 978-92-830-6385-8  
doi:10.2864/19136

FR