



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

---

*Commission de l'emploi et des affaires sociales*

---

**2010/2027(INI)**

10.5.2010

# PROJET DE RAPPORT

sur le défi démocratique et la solidarité entre les générations  
(2010/2027(INI))

Commission de l'emploi et des affaires sociales

Rapporteur: Thomas Mann

## SOMMAIRE

**Page**

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN **Error! Bookmark not defined.**

EXPOSÉ DES MOTIFS .....**Error! Bookmark not defined.**

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

### sur le défi démocratique et la solidarité entre les générations (2010/2027(INI))

*Le Parlement européen,*

- vu sa résolution du 14 mars 1997 sur le rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la situation démographique dans l'Union européenne (1995)<sup>1</sup>,
- vu sa résolution du 12 mars 1998 sur le rapport démographique 1997 de la Commission,<sup>2</sup>
- vu sa résolution du 15 décembre 2000 sur la communication de la Commission intitulée "Vers une Europe pour tous les âges - Promouvoir la prospérité et la solidarité entre les générations"<sup>3</sup>,
- vu le Livre vert de la Commission intitulé "Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations" (COM(2005)0094),
- vu sa résolution du 23 mars 2006 sur les défis démographiques et la solidarité entre générations,<sup>4</sup>
- vu sa résolution du 6 septembre 2006 sur un modèle social européen pour l'avenir<sup>5</sup>,
- vu sa résolution du 21 février 2007 sur l'avenir démographique de l'Europe<sup>6</sup>,
- vu la communication de la Commission intitulée "L'avenir démographique de l'Europe, transformer un défi en opportunité" (COM(2006)0571),
- vu la communication de la Commission intitulée "Promouvoir la solidarité entre les générations" (COM(2007)0244),
- vu l'avis du 14 mars 2007 du Comité économique et social européen intitulé "La famille et l'évolution démographique"<sup>7</sup>, et sa proposition centrale de signature d'un pacte européen pour la famille entre les États membres,
- vu le document de travail des services de la Commission intitulé "L'avenir démographique de l'Europe en faits et chiffres" (SEC(2007)0638),
- vu le rapport conjoint préparé par la Commission et le comité de politique économique (groupe de travail "vieillesse") sur le Rapport 2009 sur le vieillissement démographique: projections économiques et budgétaires pour les États membres de l'UE-27 (2008-2060),

---

<sup>1</sup> JO C 115 du 14.4.1997, p. 238.

<sup>2</sup> JO C 104 du 6.4.1998, p. 222.

<sup>3</sup> JO C 232 du 17.8.2001, p. 381.

<sup>4</sup> JO C 292E du 1.12.2006, p. 131.

<sup>5</sup> JO C 305E du 14.12.2006, p. 141.

<sup>6</sup> Textes adoptés de ce jour, P6\_TA(2008)0066

<sup>7</sup> JO C 161 du 13.7.2007, p. 66

- vu l'article 2 et l'article 3, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
  - vu l'article 48 de son règlement,
  - vu le rapport de la commission de l'emploi et des affaires sociales et les avis de la commission des affaires économiques et monétaires et de la commission des droits de la femme et de l'égalité des genres (A7-0000/2010),
- A. convaincu qu'une société humaine est fondée sur le principe d'équité entre les générations,
- B. conscient que l'expérience, la participation et la multiplicité des idées de toutes les générations sont nécessaires à l'économie et à la société pour que ces dernières puissent atteindre les objectifs qu'elles se sont fixés,
- C. persuadé que l'évolution démographique peut être gérée si elle est suffisamment anticipée et prise au sérieux,
- D. considérant que les principaux instruments de l'équité entre les générations relèvent de la responsabilité des États membres (systèmes de retraite et de santé) mais que l'Union européenne peut cependant prendre d'importantes initiatives en matière de surveillance, d'échange des meilleures pratiques et de programmes d'action,

### ***Principes et objectifs***

1. définit l'équité intergénérationnelle comme la répartition équilibrée des besoins et des charges entre les générations;
2. estime qu'une coexistence réussie des générations repose sur les valeurs fondamentales de liberté, de solidarité et d'équité et doit être caractérisée par le respect mutuel, la responsabilité et la sollicitude;
3. constate avec satisfaction l'allongement de la durée de vie des personnes qui sont actives plus longtemps et participent pleinement et avec détermination à la vie sociale; par ailleurs, les taux de natalité sont à leurs plus bas niveaux depuis des décennies dans les États membres, ce qui pourrait peser lourdement sur les générations à venir et provoquer des conflits en termes de répartition;
4. estime que l'objectif d'une politique traitant équitablement les générations est de jeter les bases d'un dialogue ouvert et honnête entre les générations et de créer des instruments à cet effet, pour que tous en tirent profit;
5. estime qu'il convient d'affirmer clairement que les personnes âgées ne constituent pas une charge mais qu'elles sont au contraire un atout pour l'économie et la société en raison de leur expérience, de ce qu'elles ont réalisé et de leurs connaissances;

### ***Initiative en matière de transparence***

6. demande à la Commission et au Conseil d'instituer des bilans générationnels comme instruments d'information et de développement des indicateurs de développement durable

(IDD) d'EUROSTAT dans tous les États membres ainsi qu'au niveau de l'Union, pour déterminer de manière fiable et pour prévoir les flux financiers, les performances et les charges de chaque génération;

7. plaide en faveur d'une analyse d'impact (contrôle générationnel) à caractère obligatoire faisant apparaître les incidences des législations européennes et nationales sur l'équité intergénérationnelle et permettant de procéder à une analyse des coûts et des avantages à long terme;

### ***Politiques en matière de formation et d'emploi***

8. est convaincu qu'un accès transparent et juste aux possibilités de formation et aux marchés du travail est au cœur des politiques d'équité intergénérationnelle et constitue la base de la prospérité et de l'indépendance;
9. reconnaît que le travail est plus qu'un simple emploi rémunérateur et que les personnes âgées contribuent largement par leur travail familial et social à rendre notre société plus humaine; invite les gouvernements à faciliter le travail volontaire et l'assistance au sein de la famille et à régler rapidement les questions de responsabilité juridique;
10. constate qu'un simple rajeunissement du personnel n'a pas pour effet d'élever le niveau d'innovation mais représente au contraire un gaspillage d'expérience, de connaissances et de compétences;
11. déplore que l'augmentation du travail à durée déterminée, des emplois mineurs ou du chômage rend les parcours professionnels de plus en plus irréguliers et incertains;
12. est convaincu que la flexicurité peut faciliter les passages entre les différentes étapes de la vie professionnelle, dans la mesure où elle se fonde sur la solidarité entre les générations et tient compte des besoins et des préoccupations de toutes les classes d'âge;
13. souligne que l'apprentissage tout au long de la vie doit être l'objectif primordial de toutes les mesures de formation et constitue une responsabilité pour toutes les générations;
14. attire l'attention sur le fait que le changement démographique ne doit pas servir de prétexte au démantèlement des prestations et des droits sociaux;

### ***Initiative portant sur une garantie européenne pour la jeunesse***

15. souligne que le chômage des jeunes est l'un des problèmes les plus pressants car il a pour corollaire l'absence de perspectives d'avenir, l'exclusion, des coûts sociaux élevés et le gaspillage de précieuses ressources humaines;
16. invite le Conseil et la Commission à consentir des efforts particuliers et à prendre des mesures concrètes, parmi lesquelles devrait figurer une garantie européenne pour la jeunesse dans le cadre de laquelle seraient proposés aux jeunes, après une période de chômage maximale de 6 mois, un emploi, une place de formation, une formation complémentaire ou une solution combinant emploi et formation, à condition que les intéressés contribuent, par leurs efforts, à leur processus d'intégration;

### ***Initiative concernant un pacte européen pour les plus de 50 ans***

17. demande aux États membres et à la Commission de veiller à la réalisation des objectifs suivants d'ici 2020 dans le cadre d'une stratégie UE 2020 élargie:

- i) augmentation du pourcentage d'actifs chez les plus de 50 ans pour atteindre plus de 55%,
- ii) suppression des régimes de préretraite et des incitations financières qui les accompagnent,
- iii) augmentation du taux de formation continue et permanente pour toutes les générations,
- iv) renforcement des mesures d'incitation pour que les actifs de plus de 60 ans restent sur le marché du travail et que les entreprises embauchent ces personnes;

### ***Initiative relative à la gestion des âges***

18. estime que l'employabilité des travailleurs âgés exige de la part des employeurs des initiatives dans divers domaines: santé, formation permanente, organisation du travail, satisfaction au travail et attitude de l'encadrement, initiatives qui devront être élaborées en collaboration avec les partenaires sociaux;

### ***Initiative relative aux tandems entre générations***

19. réclame des initiatives concrètes pour encourager les équipes mixtes (mêlant employés jeunes et âgés); invite à encourager les entreprises qui adoptent cette approche et à récompenser les projets les plus remarquables;

### ***Initiative "Travail sans limites"***

20. est persuadé qu'il appartient aux intéressés de décider dans quelle mesure ils souhaitent poursuivre une activité au-delà des limites du départ à la retraite, fixées au niveau national;

21. invite le Conseil et les États membres à procéder, d'ici à 2012, en toute objectivité à un examen des limites d'âge fixées pour l'exercice de certains métiers ou mandats et pour l'octroi de crédits, et à les supprimer;

### ***Initiative relative au vieillissement actif***

22. invite la Commission à procéder à un examen des activités dans le domaine du vieillissement en bonne santé et à présenter, en 2011, un plan d'action visant à renforcer la dignité et à améliorer la santé et la qualité de vie des personnes âgées;

23. demande à la Commission de préparer une proposition en vue de faire de l'année 2012 "l'année européenne du vieillissement actif et de la solidarité entre les générations" mettant clairement en exergue la contribution des personnes âgées à la société; se félicite que de nombreuses organisations de la société civile aient déclaré le 29 avril "Journée de la solidarité entre les générations";

### ***Politiques familiales***

24. souligne que la famille est le fondement de notre société et est indissociablement liée à la transmission de valeurs et à la coexistence dans un esprit solidaire; souligne également que des offres de garde et d'éducation des très jeunes enfants, accessibles et de qualité, permettent de concilier vie professionnelle et vie familiale dans tous les États membres;
25. invite les États membres à prendre des mesures en faveur des parents, comme des allocations supplémentaires et des allègements fiscaux pour les crèches en entreprises; invite également aux échanges de pratiques ayant fait leurs preuves dans le cadre de l'Alliance européenne pour les familles;
26. estime que la flexibilité du temps de travail et le partage du travail (job-sharing) contribuent à concilier vie de famille et travail;

### ***Politiques économiques et de croissance***

27. estime que le développement de nouveaux marchés destinés aux seniors offre des perspectives considérables d'amélioration de la compétitivité et des capacités d'innovation et de stimulation de la croissance et de l'emploi;
28. invite les États membres à créer les conditions cadres, en particulier des approches innovantes, tenant compte de la diversité des conditions régionales;

### ***Politiques en matière de retraite et d'équilibre budgétaire***

29. fait remarquer que les systèmes de sécurité sociale doivent faire face à d'énormes défis et que le risque de pauvreté liée à l'âge augmente; estime que la sécurité de la planification est prioritaire en matière d'assurance vieillesse;
30. souligne que la consolidation des budgets publics et de réelles mesures de désendettement sont une question d'équité entre les générations;

### ***Politiques d'immigration***

31. estime que l'immigration, combinée à une intégration réussie, contribue à atténuer le changement démographique et que trop nombreuses sont encore les personnes issues de l'immigration qui ne se sentent pas intégrées dans les États membres dans lesquelles elles vivent;
32. est convaincu qu'une intégration réussie suppose un sentiment d'identification, une participation à droits égaux et une responsabilité et qu'elle ne peut se faire sans la volonté d'adaptation des immigrés et la volonté d'accueil des populations locales;

### ***Politiques de prise en charge***

33. fait remarquer que le changement démographique présente des disparités régionales considérables et qu'il est à l'origine de phénomènes d'exode des populations des régions rurales et périphériques, ce qui nécessite la définition de nouveaux concepts pour transformer les structures de prise en charge médicale et sociale, prévoir de nouvelles

aides et mettre en place un échange intensif des meilleures pratiques;

34. souligne qu'indépendamment de leurs revenus, de leur âge, de leur statut social ou de leurs risques en matière de santé, les personnes doivent bénéficier d'une prise en charge médicale et de soins accessibles et de qualité;
35. reconnaît la qualité des soins prodigués aux personnes âgées et demande aux États membres de mettre en place des systèmes de contrôle régulier et transparent afin de garantir la dignité des personnes nécessitant des soins;
36. estime qu'il est nécessaire d'établir un code de conduite à l'échelle de l'UE, qui définira les normes et prestations minimales relatives aux soins de longue durée et qui sera adopté par le Parlement européen et le Conseil;
37. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission, ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

L'équité entre les générations constitue l'un des principaux défis sociaux de la politique européenne et des politiques nationales pour les années à venir. Les changements démographiques se poursuivront au début du siècle mais les premières répercussions se font sentir dès à présent.

### **Garantir l'équité entre les générations**

L'un des aspects positifs du changement démographique est que les personnes deviennent de plus en plus âgées et restent plus longtemps actives, physiquement et mentalement. Par ailleurs, les taux de natalité sont à leurs plus bas niveaux depuis des décennies dans les États membres; la pyramide des âges se modifie continuellement en faveur des générations les plus âgées. Le pacte intergénérationnel se heurte à ses propres limites. Il ne peut être garant de la solidarité, de l'équité sociale et de la stabilité des systèmes de sécurité sociale que dans la mesure où le nombre de ceux qui perçoivent des prestations reste très en-deçà du nombre de ceux qui y contribuent. Si les prévisions sont exactes, il n'est pas exclu que les générations à venir aient à faire face à de lourdes charges financières et que cette situation provoque des conflits de répartition. Des crises financières, économiques et sociales pourraient accentuer cette évolution.

### **Permettre le dialogue**

Le rapporteur est conscient que les principaux instruments de l'équité intergénérationnelle relèvent de la responsabilité des États membres. De nombreux sommets européens ont porté sur les conséquences de ce changement mais les promesses ont tardé à être tenues. Le rapporteur estime que la valeur ajoutée européenne réside dans l'élaboration des bases et des principes d'un dialogue ouvert et honnête entre les générations, aboutissant à des situations profitables à tous. Le terme d'équité doit être davantage ancré dans la réalité et reposer sur les principes d'égalité en termes de prestations, de chances et de participation.

### **Jouer la carte de la transparence**

Votre rapporteur propose des mesures concrètes pour fonder la base d'un dialogue transparent. Des initiatives en faveur de la transparence, comme les bilans générationnels, doivent permettre de déterminer et de prévoir de façon fiable les flux financiers entre les générations ainsi que les prestations et les charges de chaque génération. Des évaluations obligatoires des incidences des législations (contrôle générationnel) au niveau européen et au niveau national devraient faire apparaître les incidences sur l'équité intergénérationnelle et permettre une analyse des coûts et des avantages à long terme.

### **Politiques en matière de formation et d'emploi**

La formation et l'emploi méritent une attention particulière. L'accès libre et équitable aux possibilités de formation et aux marchés de l'emploi doit être l'objectif primordial d'une politique d'équité entre les générations. Il constitue la base sur laquelle chaque génération construit sa prospérité et son indépendance. L'accès à la formation tout au long de la vie et l'augmentation du taux d'activité peut accroître la productivité. L'exclusion porte atteinte à la dignité humaine.

Le taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans est inférieur à l'objectif de Lisbonne (50%), fixé par le Conseil européen pour l'année 2010<sup>1</sup>. Jusqu'en 2020, la population active devrait diminuer de 3 millions de personnes. Le marché du travail et l'économie vont connaître d'importantes mutations structurelles: les structures familiales changent, il y a davantage de "travailleurs âgés" (entre 55 et 64 ans), davantage de retraités (de 65 à 79 ans), davantage de personnes âgées (80 ans et plus) et, dans le même temps, moins d'enfants, de jeunes et d'adultes en âge de travailler.<sup>2</sup> Les crises économiques, l'augmentation du travail à durée déterminée, des emplois mineurs ou du chômage rendent les parcours professionnels de plus en plus irréguliers et incertains. Pour faire face à cette situation, il importe d'accroître rapidement et résolument la participation des plus jeunes et des plus âgés au marché du travail dans le cadre d'une **approche fondée sur le cycle de vie**. Le concept de flexicurité et l'objectif de la stratégie UE 2020 d'atteindre un taux d'activité de 75% constituent à cet égard des avancées importantes.

Le taux de chômage chez les 15-24 ans est beaucoup plus élevé que celui de tous les autres groupes d'âge dans l'Union européenne. Le taux de décrochage scolaire reste trop important et l'objectif de Lisbonne d'un taux maximal de 10% d'ici 2012 est remis en question. Les emplois de demain exigent des professionnels hautement qualifiés. Pour accroître la participation des jeunes au marché du travail, votre rapporteur propose une garantie européenne pour la jeunesse. Elle garantit à chaque jeune, après une période de chômage maximale de 6 mois, un emploi, une place de formation, une formation complémentaire ou une solution combinant emploi et formation. À cet égard s'applique le principe qui consiste à apporter une aide tout en exigeant une contrepartie: les personnes concernées doivent également s'employer à faciliter leur intégration au marché du travail.

Concernant les plus personnes plus âgées, votre rapporteur demande la mise en place d'un pacte européen pour les plus de 50 ans. Dans le cadre de la stratégie UE 2020 élargie, ce pacte devrait prévoir une augmentation du taux d'activité des travailleurs de plus de 50 ans à plus de 55%, ainsi que le démantèlement des systèmes de pré-retraite et des incitations financières qui les accompagnent, l'augmentation des niveaux de formation continue et permanente pour toutes les générations et la mise en place, pour les plus de 60 ans, de mesures les incitant à rester sur le marché du travail. Il convient d'affirmer clairement que les personnes âgées ne constituent pas une charge mais qu'elles sont au contraire un atout pour l'économie et la société en raison de leur expérience, de ce qu'elles ont accompli et de leurs connaissances. Ce pacte s'accompagnera de mesures concrètes comme le renforcement des équipes transgénérationnelles dans les entreprises, ainsi que l'examen et la suppression éventuelle des limites d'âge.

Dans les entreprises, une nouvelle approche est nécessaire. De récentes études réalisées par le CEDEFOP montrent que de nombreux employeurs ont toujours des préjugés par rapport aux capacités des travailleurs plus âgés. Des initiatives dans les domaines de la santé, de la formation continue, de l'organisation du travail, de la satisfaction au travail et du comportement de l'encadrement sont nécessaires. Les partenaires sociaux devront les élaborer ensemble et les promouvoir dans les entreprises. Nous devons avoir une meilleure

---

<sup>1</sup> Consultation dans la perspective d'une éventuelle déclaration de l'année 2010 "Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité entre les générations", Commission UE, juin 2009

<sup>2</sup> COM(2005) 94, Livre vert "Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations"

compréhension de ce qui peut inciter les travailleurs plus âgés à rester actifs au-delà de l'âge du départ en retraite, et de ce qui peut leur permettre de le faire.

L'apprentissage tout au long de la vie doit être au cœur de toutes les mesures de formation des États membres. Des estimations concernant les futurs besoins en matière de qualification dans le cadre des initiatives "nouvelles compétences pour de nouveaux emplois" montrent que la majorité de la population active ne possède que des compétences élémentaires.

### **Politiques familiales**

Le taux de natalité moyen dans l'UE est de 1,5 enfant et figure parmi les plus bas du monde. C'est souvent le manque de structures adaptées qui empêche les partenaires de réaliser leur désir d'enfant. La condition nécessaire à la remontée des taux de natalité est une politique axée sur l'enfant. Une meilleure conciliation entre la vie professionnelle et la vie privée peut notamment résoudre les problèmes du vieillissement démographique. Il importe d'étendre les services de prise en charge et d'éducation de la petite enfance, accessibles et de qualité et de prendre des mesures en faveur des parents.

### **Politiques dans le domaine du vieillissement actif**

Le vieillissement actif est un processus consistant à optimiser les possibilités offertes aux personnes vieillissantes de prendre soin de leur santé, de participer à la vie dans leur environnement social et d'améliorer leur qualité de vie. 2012 devrait être déclarée "l'Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité entre les générations", pour faire prendre conscience de la contribution des jeunes et des plus âgés à la société. Les années européennes ont toujours contribué à susciter un large soutien politique et à ouvrir la voie à des engagements volontaires plus étendus.

### **Politiques économiques et de croissance**

Votre rapporteur estime que le vieillissement grandissant de la population offre une possibilité considérable d'amélioration de la compétitivité et des capacités d'innovation et de stimulation de la croissance et de l'emploi. Il convient d'établir les conditions cadres permettant la création de nouveaux marchés pour les seniors. Il s'agit de produits et de services adaptés aux besoins spécifiques des personnes plus âgées, qui leur permettent de conserver leur autonomie aussi longtemps que possible tout en préservant une grande qualité de vie. À titre d'exemple, en Allemagne, la génération des plus de 60 ans possède un pouvoir d'achat d'environ 320 millions d'euros par an, et la tendance est à la hausse.

### **Politiques d'immigration**

La question des migrations doit être placée dans un contexte international. Les États-Unis dépendent de plus en plus de l'immigration alors que le changement démographique en Afrique et au Proche Orient ne fera sentir ses effets qu'à la fin du siècle. Dans de nombreux pays, l'immigration a permis d'atténuer le déficit des naissances ou de maintenir la croissance de la population. L'immigration doit toujours viser à l'intégration, assortie d'un sentiment d'identification, de la participation à droits égaux et d'une responsabilisation. Cela suppose, de la part des migrants, une volonté d'adaptation et, de la part des populations locales, une volonté d'accueil.

### **Politiques en matière de retraites**

Les déséquilibres démographiques ont un impact significatif sur le financement des dépenses

sociales et la situation financière des systèmes de retraite. En 2060, les dépenses sociales liées à l'âge atteindront en moyenne dans l'ensemble de États membres 4,75% du BNP<sup>1</sup>. Les dépenses publiques pour les retraites pourraient atteindre 2,4% du PNB d'ici 2060. La question se pose de savoir comment, dans ces conditions, garantir à chacun une pension de retraite suffisante. Votre rapporteur souligne que les efforts doivent porter essentiellement sur la consolidation des budgets publics et la réduction réelle de la dette.

### **Politiques de prise en charge**

Les régions vieillissantes, dépeuplées et périphériques de l'Union européenne vont subir de plein fouet les changements démographiques et influencer sur l'évolution future des autres régions. L'Allemagne de l'est, à elle seule, risque de perdre, d'ici 2050, la moitié de sa population active. Il importe d'encourager des études scientifiques analysant les causes et les conséquences du phénomène, dont s'inspireront les concepts politiques qui présideront à la transformation nécessaire des structures de prise en charge médicales et sociales.

L'allongement continu de l'espérance de vie est responsable d'une augmentation du nombre des personnes de plus de 80 ans dans l'Union européenne. Selon certaines estimations, leur nombre devrait augmenter de 57% au cours de la période 2010-2030<sup>2</sup>. La proportion de personnes isolées va s'accroître. Les familles ne pourront pas assumer seules la prise en charge de leurs parents très âgés. Les États membres devraient instituer des systèmes de contrôle régulier et transparent afin de garantir la dignité humaine des personnes nécessitant des soins et établir un code de conduite à l'échelle de l'UE, fixant des exigences et des prestations minimales concernant la mise en place de soins de longue durée, qui serait adopté par le PE et le Conseil.

---

<sup>1</sup> Rapport 2009 sur le vieillissement: projections économiques et budgétaires pour les États membres de l'UE-27 (2008-2060).

Rapport conjoint rédigé par la Commission européenne et le comité de politique économique

<sup>2</sup> COM(2005) 94, Livre vert "Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations"