

Des pensions sûres et viables

Rapport du Comité de la protection sociale sur l'évolution à venir de la protection sociale

Note introductive adressée par le Comité de la protection sociale au Conseil (Emploi et politique sociale).....	i
1. Introduction: Les pensions et la stratégie concertée pour moderniser la protection sociale	1
2. Les défis posés aux systèmes de pension.....	4
2.1. Démographie et viabilité.....	5
2.2. Nouvelles formes d'emploi	11
2.3. Évolution des structures familiales	13
3. Comment faire face aux défis	14
3.1. Transparence et prévisibilité	15
3.2. Comment préserver la viabilité financière des systèmes de pension	16
3.2.1. L'impact de l'amélioration du rendement de l'emploi	17
3.2.2. Partage équitable des conséquences financières du vieillissement entre les générations	24
3.2.3. Accroître la marge de manœuvre budgétaire	28
3.3. Maintien de la cohésion sociale	29
3.3.1. Risques d'appauvrissement des personnes âgées	31
3.3.2. Amélioration de la qualité des régimes de pensions professionnels et particuliers.....	32
3.3.3. Solidarité et redistribution dans les systèmes de retraite	33
3.3.4. Autres politiques déterminant les niveaux de vie relatifs des retraités	34
3.4. Adaptation des systèmes de pension aux mutations de la société.....	36
3.4.1. Égalité entre les sexes dans les régimes de retraite.....	36
3.4.2. Adaptation des régimes de retraite à l'évolution des modes d'emploi.....	39
3.4.3. Choix personnel et flexibilité de la retraite.....	41
4. Processus nationaux de réforme et rôle de l'Union européenne.....	42
4.1. Méthodes d'obtention du consensus nécessaire dans la conduite des réformes et assurance de la confiance du public	42
4.2. État actuel d'avancement des processus de réforme des pensions	45
4.3. Importance de la collaboration européenne	46

Note introductive adressée par le Comité de la protection sociale au Conseil (Emploi et politique sociale)

1. Le présent rapport du Comité de la protection sociale fait partie de ses activités courantes et fait suite au mandat que lui ont donné les Conseils européens de Lisbonne, de Feira et de Stockholm d'étudier l'avenir à long terme de la protection sociale en accordant une attention particulière à la viabilité des systèmes de pension. S'inscrivant dans le cadre du renforcement de la coopération en matière de protection sociale, ce rapport présente les premiers résultats des travaux du Comité sur les stratégies permettant de répondre au défi du vieillissement. Il s'appuie sur les témoignages qui figurent dans les rapports nationaux soumis en février 2001 par tous les États membres en réponse à un questionnaire du Comité de la protection sociale et tient compte des résultats préliminaires de l'analyse des implications du vieillissement sur les finances publiques engagée par le Comité de politique économique. Il tient compte également de l'approche initiale décrite dans la communication de la Commission datée du 11 octobre 2000 et confirmée par le rapport d'étape du Groupe à haut niveau sur la protection sociale soumis au Conseil européen de Nice en décembre 2000. Le rapport a été discuté avec le Comité de politique économique.
2. Conformément à l'approche retenue par le Conseil européen de Nice, le rapport passe en revue les solutions susceptibles de garantir que les systèmes de pension assurent aux retraités **des revenus sûrs et convenables sans que cela ne déstabilise les finances publiques ou n'impose une charge excessive aux générations futures**, dans le respect de l'équité et de la solidarité et **en répondant aux besoins en mutation des personnes et de la société**. La viabilité des régimes de retraite suppose que le citoyen fasse confiance à leur avenir à long terme, confiance susceptible d'être ébranlée par les doutes actuels concernant la capacité de ces régimes à faire face au vieillissement démographique prévu. Seule **une approche globale comportant des mesures très diverses de nature à garantir la capacité à long terme des régimes de pension à atteindre leurs objectifs sociaux** est à même de **maintenir et de consolider la confiance que les citoyens des États membres place en eux**. Ce rapport du Comité de la protection sociale vise principalement à présenter les éléments de cette approche globale et les interactions positives susceptibles de se produire entre la politique de l'emploi, la politique économique et la politique de protection sociale.
3. Le Comité de la protection sociale estime donc que la viabilité des systèmes de retraite face aux défis démographiques et sociétaux à venir ne saurait se réduire à la seule dimension financière. La viabilité à long terme des régimes de pensions suppose que l'on relève un triple défi:
 - **préserver la capacité des régimes de retraite à atteindre leurs objectifs sociaux** qui consistent à assurer des revenus sûrs et convenables aux retraités et aux personnes qu'ils ont à charge et à garantir, en collaboration avec les systèmes de santé et de soins à long terme, des conditions de vie décentes aux personnes âgées;

- maintenir **la viabilité financière des régimes de pension** afin que l'impact futur du vieillissement sur les finances publiques ne nuise pas à l'équilibre budgétaire et n'entraîne pas un partage inégal des ressources entre les générations; et
 - promouvoir **la capacité des régimes de retraite à répondre aux besoins en mutation de la société et des personnes** et contribuer 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.
4. Le Comité estime que pour relever ce défi il faudrait que les politiques soient conçues de manière à promouvoir **le maximum de transparence et de prévisibilité** et à **préserver la confiance du citoyen**. L'équilibre à long terme ne peut être garanti que si les réformes des régimes de retraite s'appuient sur **un vaste consensus social** englobant tous les acteurs concernés. Le Comité propose que ces approches servent aussi de base aux échanges futurs et à la coopération dans ce domaine au niveau européen.
 5. Une stratégie visant à rendre les systèmes de retraite viables doit avant tout **s'attaquer à la cause du problème**, à savoir **le déséquilibre croissant entre le nombre d'actifs et de retraités** et donc entre ceux qui cotisent et ceux qui bénéficient des prestations. Conformément aux orientations retenues à Lisbonne, la recherche de stratégies de réforme permettant de relever ce défi doit donc **s'inscrire dans une démarche volontariste pour restaurer le plein emploi et accroître les taux d'activité, notamment chez les femmes et les travailleurs âgés**. Ces objectifs peuvent être atteints essentiellement en s'attaquant au chômage, en garantissant un haut niveau de qualification et d'employabilité et en améliorant les conditions d'accès des femmes et des travailleurs âgés au marché de l'emploi. Le Comité de la protection sociale accorde une importance particulière au nouvel objectif, arrêté par le Conseil européen de Stockholm, de porter le taux d'emploi communautaire moyen chez les femmes et les hommes âgés (55-64 ans) à 50% à l'horizon 2010.
 6. Augmenter les taux d'emploi implique des politiques économiques, sociales et d'emploi axées sur des réformes vigoureuses. Ceci nécessite notamment de mettre en œuvre des politiques permettant **une baisse significative des taux de chômage et un relèvement des taux d'activité, en particulier des femmes et des travailleurs âgés**. L'augmentation du taux d'emploi des femmes requiert, entre autres, que des mesures soient prises pour **faciliter l'articulation entre la vie familiale et la vie professionnelle**: le manque de services de soutien aux familles nuit au maintien des femmes sur le marché du travail. De nombreux États membres signalent dans leur rapport la nécessité de mettre en place de tels services.
 7. Les objectifs arrêtés à Lisbonne ne pourront être atteints que par **le relèvement du taux d'emploi des personnes âgées**. Il est donc nécessaire d'adapter les régimes de retraite et d'autres aspects des régimes fiscaux / de prestations afin

d'encourager les travailleurs à rester plus longtemps en activité et les employeurs à garder les travailleurs âgés (limitation du recours aux dispositifs de préretraite, modification des règles relatives à l'âge de la retraite ou de la durée de cotisation nécessaire pour obtenir une pension à taux plein, mise en place de règles de départ plus flexibles répondant aux aspirations individuelles, établissement de liens actuariels plus étroits entre les cotisations et les prestations), afin de créer **des conditions plus favorables au maintien en place et au recrutement de travailleurs âgés** et afin de **s'attaquer aux problèmes de discrimination liés à l'âge** sur les lieux du travail, sur le marché de l'emploi et en matière d'accès à la formation. Les rapports des États membres montrent qu'il s'agit-là de questions politiques hautement prioritaires, liées à la question d'ordre plus général de "vieillesse active" et du rôle des personnes âgées dans la société. Les efforts de réforme sont pour l'essentiel axés sur le recul de l'âge effectif de départ à la retraite en incitant les travailleurs à rester plus longtemps sur le marché de l'emploi. Cela implique **une tendance vers des régimes de retraite plus souples** où, en définitive, l'âge légal de départ à la retraite aura de moins en moins de sens.

8. Cependant, selon l'analyse du Comité de politique économique, la politique de haut niveau d'emploi laisse subsister dans nombre de cas des perspectives d'accroissement significatif du poids des dépenses de retraites dans le PIB. Les États membres ont mis en exergue **d'importantes mesures de réforme visant les paramètres et la structure des régimes de retraite** (par exemple, le montant des prestations, les conditions d'éligibilité, l'indexation des pensions, l'âge de la retraite, le poids relatif des différents piliers, etc.); bon nombre de ces mesures sont actuellement mises en œuvre, mais des progrès restent à faire dans plusieurs pays membres. Les réformes des systèmes de retraite doivent non seulement faire face aux conséquences financières des changements démographiques, mais aussi contribuer à l'objectif de cohésion sociale en assurant des pensions convenables à toutes les personnes âgées et un niveau de vie confortable et en garantissant un certain niveau de redistribution et de solidarité. Dans les cas où une place plus importante est aménagée pour les deuxième et troisième piliers, il devient également plus important de veiller à la réglementation des régimes complémentaires et au respect des règles prudentielles. Les rapports des États membres montrent très clairement que, même lorsque des actions visant les régimes professionnels et particuliers sont entreprises, ces réformes **ne signifient pas l'abandon des principes de base et des objectifs sociaux des régimes de pension**. Par ailleurs, les États membres indiquent qu'ils n'envisagent pas de transformations radicales de leurs régimes de retraite; d'une manière générale, les rapports nationaux font état d'approches pragmatiques ayant pour objet d'améliorer les régimes existants. Cela permet de dire que, en l'état actuel de l'analyse, aucun type de régime de retraite (répartition vs. capitalisation; privé vs. public; prestations déterminées vs. cotisations déterminées) ne peut être considéré comme étant, de par sa nature, supérieur aux autres.
9. Un aspect d'une extrême importance dans les stratégies nationales de réforme réside dans **la gestion globale des finances publiques**. Dans les cas où les pays membres ont indiqué de quelle manière ils entendent faire face à l'accroissement des dépenses engendrées par le vieillissement, de nombreux pays ont mis l'accent

sur les avantages de **la réduction de la dette publique** comme le proposent le rapport de la Commission et du Conseil (ECOFIN) au Conseil européen de Stockholm sur « La contribution des finances publiques à la croissance et à l'emploi: Amélioration de la qualité et de la viabilité ». Cela permettra à l'avenir de **réduire les intérêts** et donc de donner une plus grande marge de manœuvre budgétaire susceptible d'être utilisée pour faire face aux besoins liés au vieillissement. De nombreux pays membres souhaitent indiquer clairement que les efforts d'épargne consentis aujourd'hui permettront de subvenir aux pensions futures et **ont mis en place des fonds de réserve spécifiques** à cet effet.

10. Les rapports nationaux indiquent que **les efforts de réforme ne doivent être vus comme visant uniquement à relever les défis démographiques**, mais qu'ils font plutôt partie d'un effort plus vaste visant à **moderniser les régimes de retraite et à les adapter aux besoins en mutation de la société et des personnes**. Ainsi le nouveau rôle des femmes dans la société, la flexibilité accrue des marchés de l'emploi, la diversité des choix offerts aux personnes et des structures familiales et des ménages se reflètent à des degrés divers dans les programmes nationaux de réforme. En outre, les États membres s'emploient à améliorer le rendement social des régimes (amélioration de la couverture, notamment dans le cas des régimes complémentaires; accent mis sur la réduction des inégalités, surtout entre les hommes et les femmes; maîtrise des incompatibilités grâce à des formes d'emploi plus diversifiées).
11. **Les conditions de vie des personnes âgées ne dépendent pas seulement des transferts monétaires opérés par les systèmes de retraite**. Les politiques de logement, de services sociaux et de santé, les dispositions fiscales spécifiques aux personnes âgées et les prix réduits de certains services économiques ou culturels peuvent tous contribuer à une meilleure qualité de vie et à une plus forte intégration sociale. Les dimensions sociale et financière de cette gamme plus vaste de politiques publiques devront être prises en compte dans la coopération future en matière d'impact du vieillissement.
12. L'étude réalisée par le Comité de la protection sociale démontre clairement que l'objectif consistant à garantir des pensions convenables et viables ne peut être atteint par le seul ajustement des systèmes de retraite. Le défi du vieillissement démographique **requiert des efforts concertés qui se renforcent mutuellement dans trois grands domaines stratégiques: la protection sociale, l'emploi et les finances publiques**. Les politiques de protection sociale doivent garantir que **des pensions convenables** sont mises à la disposition de tous **sans que cela impose une charge trop lourde à la population active**. L'un des éléments clés à cet égard réside dans **le renforcement des incitations à travailler plus longtemps**. En matière d'emploi, la stratégie doit **améliorer les opportunités d'emploi, particulièrement pour les femmes et les travailleurs âgés**, et veiller à ce que les candidats aient **des qualifications convenables** pour les emplois qu'ils briguent. Pour conclure, la politique économique doit **donner libre cours au potentiel de croissance** de l'économie, favorisant ainsi la croissance accrue de l'emploi, et veiller à **la viabilité des finances publiques** aujourd'hui afin que des ressources

budgétaires supplémentaires puissent demain être mobilisées pour faire face aux besoins liés au vieillissement.

13. Le Comité de la protection sociale souligne l'importance des conclusions du Conseil européen de Stockholm qui appelle à l'utilisation des potentialités de la méthode de coordination ouverte dans le domaine des pensions, en tenant dûment compte du principe de subsidiarité et en reconnaissant que les États membres demeurent responsables de leur propre système de retraite. Il souligne aussi l'importance des échanges avec les pays candidats en matière de réformes des régimes de retraite. Des objectifs et des méthodes de travail appropriés pour la coopération future au sein de l'Union européenne sur ces questions seront proposés par la Commission dans une communication à venir, tenant compte des objectifs et des principes communs présentés par la Commission dans sa Communication d'octobre 2000 et dans les conclusions du présent rapport. Par ailleurs, il sera nécessaire d'établir des liens appropriés avec les processus de coordination des politiques dans les domaines de l'emploi, de la politique économique/des finances publiques. Cette coopération entre différents processus stratégiques revêtira une importance décisive pour la mise en œuvre de la stratégie triangulaire combinant l'amélioration des taux d'emploi, la réduction de la dette et la réforme des systèmes de retraite et de soins, identifiés par le Conseil européen de Stockholm comme étant nécessaires pour garantir l'adéquation des systèmes de retraite.

1. Introduction: Les pensions et la stratégie concertée pour moderniser la protection sociale

Suite à la Communication de la Commission du 14 juillet 1999 intitulée « *Une stratégie concertée pour moderniser la protection sociale* », un consensus s'est dégagé entre les États membres pour que la réforme des systèmes de protection sociale réponde à quatre grands objectifs :

- Rendre le travail plus avantageux et fournir un revenu sûr ;
- Garantir des retraites sûres et des régimes de retraites viables ;
- Promouvoir l'intégration sociale ;
- Garantir un niveau élevé et durable de protection de la santé.

Cette orientation a été approuvée par le Conseil dans ses conclusions du 17 décembre 1999 lesquelles demandaient aussi la prise en compte de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des travaux relatifs à ces objectifs.

1. Le Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000 a donné une impulsion décisive au développement d'une coopération étroite dans le domaine de la protection sociale. « *Sachant qu'il sera plus efficace de relever ce défi dans le cadre d'un effort commun* », les chefs d'État et de gouvernement ont invité « *le Conseil à renforcer la coopération entre les États membres (...) et à charger le groupe à haut niveau sur la protection sociale, compte tenu des travaux effectués au sein du comité de politique économique, (...), de préparer sur la base d'une communication de la Commission une étude sur l'évolution future de la protection sociale dans une perspective à long terme, en accordant une attention particulière à la viabilité des régimes de retraite à différentes échéances jusqu'en 2020 et au-delà, si nécessaire* ».
2. Depuis lors, le Groupe à haut niveau et, ultérieurement le Comité de la protection sociale, a centré ses travaux sur la lutte contre l'exclusion sociale et la viabilité à long terme des retraites. En matière de retraites, différentes contributions ont été réalisées :
 - Le Groupe a soumis un premier rapport au Conseil européen de Santa Maria da Feira les 19 et 20 juin présentant d'une manière générale l'objectif fondamental des régimes de retraite et les diverses stratégies et modalités de réforme. Ce rapport précise notamment qu'il est essentiel de sauvegarder, dans le débat sur l'avenir des retraites, la confiance que la population accorde aux différents régimes de retraite (régimes de base et complémentaire, publics ou privés). Dans tous les États membres, ces régimes constituent encore l'une des principales bases de la protection sociale et jouent un rôle fondamental dans la mise en place d'une société plus unie. Leur principal objectif de toujours est d'assurer à la population des revenus sûrs et convenables au moment de la retraite, lesquels viendront remplacer les salaires ou revenus acquis au cours de la vie active. Au cours des prochaines décennies, ces objectifs devront être atteints tout en préservant le sens de l'équité et de la solidarité.

- Conformément aux conclusions de Lisbonne, la Commission a soumis une communication intitulée « *L'évolution à venir de la protection sociale dans une perspective à long terme: Des pensions sûres et viables* » (COM(2000) 622 final) du 11 octobre 2000). Ce rapport présente l'ampleur du défi démographique auquel les systèmes de retraite doivent faire face et propose les éléments d'une stratégie globale pour répondre à ce défi, sur la base de dix grands principes et objectifs.
 - Par ailleurs, le Comité de politique économique a développé des projections à long terme (2000-2050) de l'effet du vieillissement sur les dépenses publiques de retraite. Ces projections se basent sur des scénarios démographiques et économiques communément admis ainsi que sur les hypothèses spécifiques de chaque État membre concernant l'effet à long terme des réformes des systèmes de retraite envisagées ou en cours.
 - Sur la base de ces projections, le Groupe à haut niveau pour la protection sociale a soumis un rapport d'étape au Conseil européen de Nice qui a appelé à un examen approfondi de la viabilité et de la qualité des systèmes de retraite. Il a également invité les États membres à procéder, en coopération avec la Commission, à un échange d'expériences et à présenter leurs stratégies nationales dans ce domaine.
 - En mars 2001, le Conseil européen de Stockholm a appelé à la mise en place de « *stratégies claires garantissant le caractère adéquat des systèmes de retraite ainsi que celle des systèmes de soins de santé et de soins aux personnes âgées, tout en préservant la viabilité des finances publiques et la solidarité entre générations.* » Il a ajouté que, « *le cas échéant, les potentialités de la méthode de coordination ouverte doivent être pleinement utilisées notamment dans le domaine des pensions, en tenant dûment compte du principe de subsidiarité.* »
3. Le présent texte s'appuie sur les réponses des États membres à un questionnaire préparé conjointement par la Commission et le Comité de la protection sociale. L'analyse fait état d'un ensemble d'objectifs et de principes communs présentés par la Communication de la Commission datée d'octobre 2000. Il s'agit des objectifs et principes suivants:
- (1) *Conserver le caractère adéquat des pensions:* Les trois piliers des systèmes de pension, opérant dans des combinaisons décidées par les États membres, devraient permettre aux personnes de rester financièrement autonomes dans la vieillesse et, dans des limites raisonnables, de conserver le niveau de vie atteint au cours de leur vie de travail.
 - (2) *Assurer l'équité entre les générations:* Les efforts nécessaires pour surmonter le vieillissement démographique devraient être partagés de manière équitable entre les générations actives, qu'il s'agisse de salariés ou de chefs d'entreprise, et les générations à la retraite.

- (3) *Renforcer l'élément de solidarité des systèmes de pension:* Personne ne devrait être exclu des systèmes de pension à cause de la faiblesse de ses revenus ou d'un profil de risque défavorable. Les systèmes de pension devraient comporter un élément de redistribution favorable aux personnes ayant peu de possibilités sur le marché du travail ou qui doivent s'occuper d'enfants, de personnes handicapées ou de personnes âgées vulnérables.
- (4) *Maintenir un équilibre entre droits et devoirs:* Les prestations doivent être le reflet des cotisations que la personne a versées au système de pension. En particulier, le report du départ à la retraite devrait se traduire par une augmentation des prestations.
- (5) *Assurer que les systèmes de pension soutiennent l'égalité entre les hommes et les femmes:* Il conviendrait, en particulier, de procéder à des ajustements pour inciter plus fortement les femmes à entrer, rentrer et renforcer leur position sur le marché du travail.
- (6) *Assurer la transparence et la prévisibilité:* Les membres d'un système de pension devraient clairement savoir ce qu'ils peuvent attendre en matière de prestations dans diverses circonstances.
- (7) *Rendre les systèmes de pension plus flexibles face aux mutations de la société:* Les systèmes de pension doivent être à même de s'adapter aux changements prévisibles de leur environnement économique et démographique.
- (8) *Faciliter la capacité d'adaptation au marché du travail:* Les systèmes de pension devraient s'accommoder de la mobilité professionnelle et géographique et laisser une marge de choix individuel concernant par exemple l'âge de la retraite et l'organisation des phases d'apprentissage, de travail et de loisirs.
- (9) *Assurer la cohérence des régimes de pension au sein de l'ensemble du système des pensions:* Les piliers de pensions doivent se renforcer mutuellement et doivent être bien coordonnés.
- (10) *Garantir des finances publiques saines et viables:* Les réformes doivent garantir que la charge fiscale des pensions publiques est fixée à un niveau approprié et que d'autres dépenses publiques essentielles ne sont pas évincées.

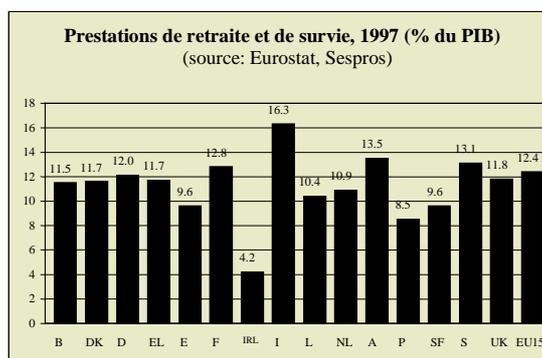
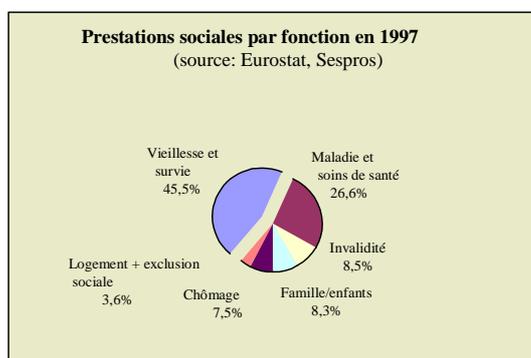
4. Le présent rapport ne vise pas à évaluer la mise en œuvre de ces objectifs et principes dans chaque État membre. Il entend par contre montrer à quel point ces objectifs et principes apparaissent clairement dans les politiques des États membres et, en particulier, à quel point ils sont perceptibles dans les programmes de réforme récents, actuels ou futurs des États membres.

2. Les défis posés aux systèmes de pension

5. Les systèmes de pension assurent un revenu en espèces aux personnes ayant quitté le marché de l'emploi pour des raisons d'âge (pension de vieillesse) ou de santé (pension d'invalidité) ou aux personnes dont le niveau de vie dépendait d'une personne décédée (prestations de survie). Les systèmes de pension se subdivisent généralement en trois piliers distincts, bien que les frontières qui les séparent ne soient pas toujours nettes dans quelques systèmes nationaux de pensions: les régimes publics légaux (premier pilier) les régimes professionnels (deuxième pilier) et les dispositions particulières en matière de retraite (troisième pilier).
6. La plupart des ressources dont disposent les personnes âgées est fourni par les systèmes de pension. Les ressources dont disposent les personnes parties à la retraite comprennent aussi des éléments comme la rémunération du travail, les revenus du patrimoine, l'aide de la famille, les prestations proportionnelles aux ressources, les avantages (parfois en nature) liés à certaines dépenses spécifiques comme le logement et le transport et l'assistance aux personnes ayant des besoins spécifiques (par exemple, prestations de soins de santé et de soins sociaux). Les pensions constituent la part la plus importante de cet ensemble de ressources, et la principale composante des pensions de retraite dans les États membres réside dans les régimes de pension publics (légaux) financés par les cotisations de l'assurance sociale et par la fiscalité générale, bien que deux pays membres au moins (Royaume-Uni et Pays-Bas) prévoient que les régimes des 2^e et 3^e piliers seront plus importants que les régimes publics au cours des prochaines décennies. Les prestations de vieillesse et de survie représentent ensemble près de 45% du total des dépenses de protection sociale dans l'Union européenne, soit près de 12% du PIB (voir les graphiques ci-dessous).¹

¹ Ces chiffres incluent les dépenses au titre des régimes de pension privés conformément à la méthodologie d'EUROSTAT et diffèrent ainsi des données sur les dépenses publiques recueillies par le Comité de politique économique, telles qu'elles sont présentées au Tableau 2.

7. Les systèmes de pension comptent par conséquent parmi les institutions les plus importantes dans nos sociétés. Ils déterminent le niveau de vie de millions de citoyens de l'Union européenne et jouent un rôle économique décisif. Par conséquent, aucun gouvernement ne peut se permettre de faire l'impasse sur les défis auxquels seront confrontés ces éléments essentiels du modèle social européen. Le principal enjeu est sans conteste le vieillissement démographique, un phénomène qui n'est certes pas nouveau, mais qui prendra de l'ampleur à partir de 2010, date à laquelle la génération du « baby boom » atteindra l'âge de la retraite. De plus en plus, les États membres devront également adapter leurs systèmes de pensions aux mutations que connaissent les modes d'organisation de l'emploi et de la famille, créant ainsi de nouvelles opportunités, mais aussi de nouveaux risques et de nouveaux besoins sociaux.



2.1. Démographie et viabilité

8. Comme l'indiquent la Communication de la Commission d'octobre 2000 et le rapport du Comité de politique économique, les systèmes de pension des États membres auront à faire face à des défis démographiques majeurs. Dans le passé, ils ont surmonté un ratio croissant de dépendance démographique (nombre de personnes âgées de 65 ans et plus divisé par le nombre de personnes de 15 à 64 ans) qui est passé d'un peu plus de 16 % en 1960 à environ 24 % en 2000² dans les 15 États membres. Cette tendance ira croissant dans les décennies à venir: selon le scénario de base d'Eurostat, le taux de dépendance (référence est faite dans ce cas au ratio plus réaliste du nombre de personnes âgées de 65 ans et plus divisé par le nombre de personnes de 20 à 64 ans) devrait en effet pratiquement doubler entre 2000 et 2050, passant d'un peu moins de 27 % en 2000 à un peu plus de 53 % en 2050 (cf. tableau 1).

² Bien que l'on ne dispose pas de chiffres pour l'ensemble de l'UE, la croissance du nombre de retraités a été plus rapide compte tenu de la tendance à la baisse de l'âge effectif du départ à la retraite.

9. Au cours des trente dernières années, les démographes et les planificateurs de pensions ont systématiquement sous-estimé l'allongement de la durée de la vie et, donc, de la durée moyenne du bénéfice de la pension après le départ à la retraite. L'espérance de vie à l'âge de la retraite a augmenté considérablement et des indices montrent que l'allongement de la durée de vie pourrait s'accélérer au fil des décennies à venir. L'allongement substantiel et soutenu de la durée de vie pose le problème de prise en charge du coût des pensions sur une durée de vie moyenne plus longue. Des pays membres, en particulier la Suède, ont récemment pris des dispositions visant à tenir compte des perspectives de l'allongement de la durée de vie dans la formule utilisée pour le calcul de la pension au moment du départ à la retraite.

Tableau 1: Projections de base concernant les ratios de dépendance démographique dans les États membres de l'Union européenne (personnes de plus de 65 ans par rapport à la tranche des 20-64 ans)

	<i>2000</i>	<i>2010</i>	<i>2020</i>	<i>2030</i>	<i>2040</i>	<i>2050</i>
BE	28.1	29.4	35.6	45.8	51.3	49.7
DK	24.1	27.2	33.7	39.2	44.5	41.9
DE	26.0	32.9	36.3	46.7	54.7	53.3
GR	28.3	31.6	35.8	41.7	51.4	58.7
ES	27.1	28.9	33.1	41.7	55.7	65.7
FR	27.2	28.1	35.9	44.0	50.0	50.8
IRL	19.4	19.1	24.5	30.3	36.0	44.2
IT	28.8	33.8	39.7	49.2	63.9	66.8
LU	23.4	26.2	31.0	39.8	45.4	41.8
NL	21.9	24.6	32.6	41.5	48.1	44.9
AT	25.1	28.8	32.4	43.6	54.5	55.0
PT	25.1	26.7	30.3	35.0	43.1	48.7
FIN	24.5	27.5	38.9	46.9	47.4	48.1
SE	29.6	31.4	37.6	42.7	46.7	46.1
UK	26.4	26.9	32.0	40.2	47.0	46.1
EU-15	26.7	29.8	35.1	43.8	52.4	53.4

Source : Eurostat

10. Le nouveau fait majeur au cours des décennies à venir sera l'arrivée à l'âge de la retraite de l'importante cohorte du « baby boom », c'est-à-dire des personnes nées après la fin de la deuxième guerre mondiale. Cette « poussée » démographique se traduira tout d'abord par un vieillissement de la main-d'œuvre puis, à partir de 2010, par une forte augmentation du nombre de titulaires de pensions, et par la suite par un accroissement des besoins en soins de santé et en soins à long terme. Cette tendance et la croissance ultérieure du ratio de dépendance démographique sont prévus dans tous les États membres. Sous l'effet du « baby boom », le taux de dépendance démographique atteindra un pic entre 2030 et 2050 (selon le pays) et connaîtra ensuite une légère décline. L'effet combiné d'une augmentation du nombre de personnes âgées due au vieillissement de la cohorte du « baby-boom », de la baisse des taux de fécondité et de l'augmentation de l'espérance de vie sera tel que l'augmentation du ratio de dépendance démographique ne pourra pas être compensée par un quelconque flux réaliste d'immigration. Ainsi, les systèmes de pensions et la société dans son ensemble seront appelés à s'adapter à une situation où la société comptera en permanence une part plus importante de personnes âgées. Parallèlement, la société doit reconnaître que les générations âgées actuelles et à venir sont mieux éduquées, en meilleure santé, et sont mieux placées pour contribuer à la société que les générations précédentes. Les personnes âgées de 65 ans aujourd'hui ne ressemblent pas à celles qui avaient 65 ans il y a 40 ans ni à celles qui auront 65 ans dans 40 ans. Il s'agit-là d'un fait auquel les institutions de nos sociétés gagneraient à réfléchir.
11. L'évolution démographique prévisible qui est décrite ici constitue le principal moteur des efforts de réforme dans les États membres, bien que les rapports nationaux indiquent que la plupart des réformes tentent de s'attaquer à d'autres défis en même temps. En l'absence de réformes appropriées, le vieillissement démographique aura des conséquences graves sur la situation financière des systèmes de pension. Toutefois, comme on le verra plus loin, ce n'est pas tant l'évolution du ratio de dépendance démographique qui est important pour l'équilibre des régimes de retraite que l'évolution du ratio de dépendance économique (ratio de dépendance démographique corrigé de manière à tenir compte des taux d'emploi). Vu sous cet angle, l'avenir pourrait s'avérer moins défavorable que ne le laissent penser les seules projections démographiques, si le renversement des tendances négatives observées dans l'UE au cours des années 1970 et 1980 (baisse du taux d'emploi et importants déficits publics) se confirme.

12. Bien que l'évolution démographique puisse avoir des implications sur l'équilibre financier de l'ensemble des trois piliers des systèmes de pension, l'inquiétude concerne particulièrement le premier d'entre eux et le risque de voir un déséquilibre croissant entre les cotisations et les prestations finir par déstabiliser les finances publiques. Cette question est actuellement examinée par le Comité de politique économique qui, en réponse à une requête du Conseil ECOFIN de février 2000, a préparé un rapport d'étape sur l'impact du vieillissement sur l'équilibre financier des systèmes de pension publics. Ce rapport prévoit deux scénarios: un scénario tendanciel et un second basé sur la mise en œuvre de la stratégie de plein emploi arrêtée à Lisbonne.

13. Le scénario tendanciel retient le scénario démographique central d'Eurostat et incorpore les hypothèses macroéconomiques définies en coopération avec l'OCDE. Ces hypothèses peuvent être assimilées à la « tendance » en ce sens qu'elles supposent la non-mise en œuvre des nouvelles réformes structurelles telles qu'elles sont implicitement prévues par les objectifs arrêtés par le Conseil européen de Lisbonne: les taux de chômage resteraient élevés dans plusieurs pays; les taux d'emploi, bien qu'en augmentation pour les femmes, resteraient faibles pour certaines catégories de personnes en âge de travailler, et les améliorations de la productivité se maintiendraient selon la tendance actuelle et convergeraient entre 2020-2030 à près de 1,75%. Sur la base de ces hypothèses, les États membres ont élaboré des projections financières permettant d'évaluer les changements au niveau des dépenses publiques de pension par rapport au PIB jusqu'à 2050. Ces projections tiennent compte des réformes des pensions déjà programmées et dont les effets se feront sentir au cours de la période considérée.

Tableau 2: Projections des dépenses publiques de pensions - Hypothèses tendancielles⁽¹⁾ (en pourcentage du PIB, avant impôts)

	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050	Accroissement maximal
Belgique	9,3	8,7	9,0	10,4	12,5	13,0	12,6	3,7
Danemark ⁽²⁾	10,2	11,3	12,7	14,0	14,7	13,9	13,2	4,5
Allemagne ⁽³⁾	10,3	9,8	9,5	10,6	13,2	14,4	14,6	4,3
Grèce ⁽⁴⁾	12,6	12,4	12,6	15,4	19,6	23,8	24,8	12,2
Espagne	9,4	9,2	9,3	10,2	12,9	16,3	17,7	8,3
France	12,1	12,2	13,1	15,0	16,0	15,8	n,d,	3,9
Irlande	4,6	4,5	5,0	6,7	7,6	8,3	9,0	4,4
Italie	14,2	14,1	14,3	14,9	15,9	15,7	13,9	1,7
Luxembourg ⁽⁵⁾	7,4	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	2,1
Pays-Bas ⁽⁶⁾	7,9	8,3	9,1	11,1	13,1	14,1	13,6	6,2
Autriche	14,5	14,4	14,8	15,7	17,6	17,0	15,1	3,1
Portugal	9,8	10,8	12,0	14,4	16,0	15,8	14,2	6,2
Finlande ⁽³⁾	11,3	10,9	11,6	14,0	15,7	16,0	16,0	4,7
Suède	9,0	8,8	9,2	10,2	10,7	10,7	10,0	1,7
UK ⁽⁷⁾	5,1	4,9	4,7	4,4	4,7	4,4	3,9	0,0

Source: CPE

⁽¹⁾ À l'exception toutefois de l'Espagne qui a retenu une décroissance plus forte de son taux de chômage (4 % à terme), du Portugal et du Danemark qui ont retenu des évolutions de productivité de 3 % pour le Portugal et de 1,5 % pour le Danemark.

⁽²⁾ Pour le Danemark, si l'on fait abstraction du régime complémentaire fondé pour moitié sur la capitalisation (« ATP »), l'augmentation entre l'année 2000 et l'année record n'est que de 3,1% du PIB.

⁽³⁾ Les chiffres se rapportent au régime légal de retraite et excluent le régime de pensions applicable à la fonction publique "Beamtenversorgung".

⁽⁴⁾ Chiffres provisoires.

⁽⁵⁾ Les chiffres font référence au régime public de pensions pour le secteur privé et ne comprennent pas les régimes publics de pensions des fonctionnaires et agents assimilés.

⁽⁶⁾ Pour les Pays-Bas, le deuxième pilier est assez bien développé, ce qui a une incidence positive directe sur le système public de pension en réduisant le poids des populations vieillissantes sur les pensions du premier pilier. Toutefois, cette situation s'accompagne également d'effets indirects importants: les impôts sur les prestations futures de retraites (qui proviennent des fonds privés) devraient être assez élevés, et pourraient ainsi annuler en partie la hausse des prestations publiques de retraite.

⁽⁷⁾ Les chiffres du Royaume-Uni ne reflètent pas l'augmentation substantielle des pensions annoncée récemment. Ce changement augmentera la part du PIB consacrée aux dépenses publiques de pensions. L'assistance sociale aux retraités a elle aussi été augmentée substantiellement et sera modifiée en vue de récompenser les prestations privées. Le Royaume-Uni dispose aussi de régimes bien développés du deuxième et du troisième piliers. Les impôts sur les prestations futures de pensions provenant des fonds privés serviront à annuler partiellement l'augmentation des dépenses publiques de pension.

14. Pour leurs projections, les États membres ont calculé plusieurs paramètres en partant de leurs propres hypothèses:

- tout d'abord, chaque pays a fait des projections des taux d'emploi (taux de chômage et taux d'activité) élaborant ainsi une hypothèse de base pour le ratio de dépendance économique. Or celle-ci dépend de la situation de départ sur le taux d'activité des femmes et des travailleurs les plus âgés, des taux de chômage dits structurels retenus au cas où les politiques de réforme structurelle ne seraient pas mises en œuvre, des effets des réformes des retraites déjà engagées sur les taux d'activité des plus âgés;
- ensuite, chaque pays a calculé les évolutions implicites des niveaux des retraites publiques relativement aux revenus d'activité.

Comme le souligne le Comité de politique économique lui-même, il s'agit-là de projections et non de prévisions. La fiabilité de ces projections dépend nécessairement des hypothèses sous-jacentes qui sont éminemment incertaines en raison de la très longue période considérée. Par ailleurs, ce travail ne traite que d'un seul aspect des conséquences du vieillissement, même s'il s'agit de l'aspect le plus important pour les budgets publics. Ce travail est appelé à se poursuivre de manière à affiner les résultats et à les rendre plus comparables.

15. Les projections de dépenses réalisées par le Comité de politique économique font apparaître une augmentation sensible des dépenses publiques de pensions. Cependant, l'impact projeté diffère d'un pays membre à l'autre, reflétant des différences considérables au départ en termes de croissance prévue, de niveau d'emploi, d'avancement du processus de réforme et de la situation actuelle des finances publiques. Les différences entre les systèmes de pension se traduisent aussi par une perception différente des défis à venir.

16. Selon les projections, le vieillissement démographique sera à l'origine d'une augmentation substantielle du financement public des régimes de pension dans la plupart des États membres (voir tableau 2). Pour la plupart des pays (Belgique, Danemark, Allemagne, France, Irlande, Autriche, et Finlande), l'augmentation des dépenses par rapport au PIB se situerait entre 3 et 5 points ; pour l'Espagne, les Pays-Bas et le Portugal, l'augmentation serait encore plus grande ³; l'Italie et la Suède connaîtraient, quant à elles, une augmentation relativement limitée de leurs dépenses, moins de 2 points du PIB.
17. Toute appréciation de la viabilité sociale des retraites doit comporter, au-delà de l'analyse des effets du vieillissement sur les dépenses de retraite, une évaluation de la manière dont évolueront à long terme les pensions publiques et privées par rapport aux revenus des actifs. Le Comité de la protection sociale appréciera cette évolution sur la période de projection, en liaison avec le CPE.
18. Ainsi, il faudra accorder une attention particulière à la contribution que les régimes complémentaires de retraite (fonds de pensions, assurance-vie, etc. deuxième et troisième piliers) pourraient apporter en vue d'assurer un revenu sûr et convenable aux personnes âgées. Il faudra examiner les effets de ces régimes en termes d'équité et de solidarité et mesurer leur impact économique et fiscal. Il conviendra aussi d'analyser l'incidence de l'évolution démographique sur la performance des placements financiers opérés sur la base de la capitalisation. En outre, il convient aussi de tenir compte des avoirs familiaux des personnes âgées (surtout la propriété du logement).

2.2. Nouvelles formes d'emploi

19. Pour la plupart, les systèmes de pension ont été initialement conçus pour des ménages où les hommes, seuls soutiens de famille, travaillent à plein temps. L'essor de l'emploi féminin, mais aussi la nécessité d'une flexibilité accrue de l'emploi, ont été à l'origine d'un développement rapide de diverses formes d'emploi comme l'emploi à temps partiel, l'emploi temporaire et l'intérim. L'emploi tout au long de la vie pour le même employeur est de moins en moins fréquent.

³ Voir note en bas de page n° 5 relative au Tableau 2.

20. En 1999, ces formes flexibles d'emploi représentent déjà plus de 28% de la totalité des emplois dans l'Union européenne. Avec près de 80% de l'ensemble des emplois à temps partiel, ce sont essentiellement les femmes qui sont concernées par ce type d'emploi. Toutefois, le nombre d'hommes travaillant à temps partiel est en train d'augmenter très rapidement. La moitié du nombre net de nouveaux emplois masculins créés entre 1994 et 1999 étaient des emplois à temps partiel. Le travail à temps partiel et l'intérim ont, eux aussi, augmenté au cours des cinq dernières années, passant de 11% à 13%.
21. Ces formes flexibles d'emploi, qui concernent pour l'essentiel les femmes et les jeunes, posent de nombreux défis à la viabilité future des systèmes de pension. En retardant l'intégration effective des jeunes et en favorisant la précarité des liens avec le marché de l'emploi, ces formes flexibles d'emploi peuvent être à l'origine d'une insuffisance de droits pour les pensions futures d'une part importante de la population active actuelle. À moins de pouvoir disposer de services de soins à l'enfance et/ou de régimes de congés de maternité, les femmes auront tendance à interrompre leur carrière professionnelle après la naissance de leur premier ou deuxième enfant, réduisant ainsi leurs droits à une pension. Il sera probablement nécessaire d'examiner les conditions dans lesquelles ces formes plus flexibles d'emploi ouvrent droit aux prestations de retraite afin d'assurer une sécurité convenable à ces travailleurs et mettre en place des incitations, particulièrement destinées aux femmes, pour les aider à intégrer ou réintégrer le marché de l'emploi.
22. Certains États membres commentent les nouveaux problèmes posés par les formes plus flexibles d'emploi. L'Espagne indique que le niveau des pensions des personnes travaillant sous ces nouveaux types de contrat est généralement inférieur à la moyenne, mais que des moyens d'adapter les systèmes de pension à cette situation sont actuellement à l'étude. En Autriche, en Allemagne et en Italie, des efforts ont été consentis afin d'intégrer ces nouvelles formes d'emploi (travail à temps partiel, à domicile, télétravail, "nouveau travailleur indépendant", travail intermittent) dans le champ d'application du système légal de protection sociale. À l'occasion de l'une de ses réformes récentes, l'Autriche a étendu l'assurance obligatoire à toutes les formes de travail rémunéré, ajoutant ainsi 60 000 nouveaux assurés. En France, les personnes en situation d'emploi précaire jouissent de règles généreuses concernant la reconnaissance des périodes d'emploi et des interruptions dans le calcul de la pension de retraite. En Finlande, tout emploi d'une durée minimale d'un mois ouvre droit à la pension de retraite dans le cadre du régime légal.

2.3.Évolution des structures familiales

23. Au sein de l'Union européenne, le nombre de ménages et de familles est en augmentation alors que leur taille moyenne est en diminution (2,4 personnes par ménage en 1999, contre 2,8 en 1981). Parallèlement, les ménages sont devenus moins stables en raison des ruptures et de la désinstitutionnalisation de la vie de famille (moins de mariages, plus d'unions libres, naissances en dehors du mariage). Toutefois, il existe des différences considérables d'une région à l'autre de l'Union européenne. Dans les pays du Sud, on trouve un nombre important de ménages de grande taille, plus complexes, où différentes générations vivent ensemble. D'une manière générale, les jeunes restent plus longtemps chez leurs parents. Par contre, les pays du Nord se caractérisent par des nombres croissants de jeunes et de personnes âgées vivant seuls. Finalement, le taux de fécondité général est inférieur au taux de remplacement dans tous les États membres, mais il est particulièrement faible dans les pays du Sud où il a été plus difficile de concilier le marché de l'emploi avec la vie familiale.
24. La baisse des taux de fécondité aura pour effet que les personnes âgées ne pourront plus compter autant sur le soutien familial qu'auparavant. L'urbanisation et la mobilité géographique accrue renforcent cet effet dans la mesure où de plus en plus d'enfants vivent loin de leurs parents âgés. Il est également prévu que l'intégration accrue des femmes dans la population active entamera leur aptitude à assurer, autant qu'auparavant, la prise en charge de parents âgés. Dans ces nouvelles conditions, les conditions de vie réelles des personnes âgées seront de plus en plus déterminées par leur accès aux services (soins à domicile et assistance spécialisée aux personnes âgées dépendantes).
25. Dans leur réponse au questionnaire, certains États membres, attirent l'attention sur les effets de ces importants changements de société. La Grèce signale que la solidarité familiale traditionnelle, qui apportait une contribution importante à la protection sociale, aura tendance à devenir plus lâche dans une société plus urbaine où il y a moins de descendants. L'Irlande met l'accent sur les tendances à la cohabitation et la formation de familles monoparentales. Entre 1990 et 1999, le nombre de familles monoparentales bénéficiant d'un soutien de l'État a plus que doublé. En outre, en 1999 plus de 30% des naissances ont eu lieu en dehors du mariage, contre 5% en 1980, bien qu'un nombre important de parents finissent par se marier plus tard. Le Royaume-Uni observe aussi une baisse continue des taux de mariage et l'augmentation de la cohabitation.

26. Le nombre de familles monoparentales est également en augmentation, mais son taux d'accroissement s'est ralenti et peut, en fait, baisser en valeurs absolues à compter de 2010, dans la mesure où la tranche d'âge qui alimente les familles monoparentales connaîtra selon toute probabilité une baisse de ses effectifs. Le nombre croissant de couples cohabitants refléterait la tendance vers le recul de l'âge du mariage. Cela tend à montrer que les couples mariés avec enfants continueront d'être la norme au milieu du cycle de vie, comme le souligne le rapport de l'Allemagne.
27. De nombreux pays pensent que les systèmes de pension doivent être adaptés afin de mieux répondre à cette grande diversité dans les modes d'organisation de la famille. L'Autriche, par exemple, met surtout l'accent sur la nécessité d'adapter les systèmes de pension pour tenir compte de l'accroissement du nombre de divorces et de familles monoparentales, mais aussi de la nécessité de renforcer l'autonomie des femmes. La Suède, la Finlande et les Pays-Bas, par contre, considèrent être déjà bien préparés pour faire face à ces changements de structure familiale grâce à des systèmes de pension principalement axés sur l'individu. En Suède, les prestations dérivées sont progressivement supprimées; les pensions de survie et les suppléments servis au conjoint, qui en sont des exemples, représentent une part décroissante des prestations de pension. La pension de veuvage a été remplacée par une nouvelle allocation d'adaptation, temporaire et non liée au sexe du bénéficiaire. La Suède ne prévoit donc pas de problèmes en ce qui concerne le changement de structure familiale, à l'exception des éventuels effets néfastes qu'il pourrait avoir sur la fécondité. La Suède insiste sur le fait que l'une des conditions essentielles pour le maintien d'un haut niveau d'emploi, c'est que des opportunités réelles soient offertes aux parents pour concilier leur carrière et leurs responsabilités familiales.

3. Comment faire face aux défis

28. Les systèmes de pension ont un rôle social à jouer, celui d'assurer un revenu convenable aux retraités. Toutefois, ils ne peuvent accomplir leur mission que s'ils ont une base financière solide. C'est pour cette raison que les débats politiques récents ont été essentiellement axés sur **la viabilité financière des systèmes de pension**. Les rapports nationaux consacrés aux réformes des régimes de retraite montrent, cependant, qu'il subsiste une forte inquiétude à l'égard du **maintien de la cohésion sociale et de la solidarité** et de **l'adaptation des systèmes de pension aux mutations de la société**. La présente section décrit quelques formules permettant d'améliorer la transparence et la prévisibilité des systèmes de pension avant de donner un aperçu des efforts de réforme ciblant ces objectifs généraux et tente de les lier aux 10 objectifs et principes identifiés par la Communication de la Commission d'octobre 2000.

3.1. Transparence et prévisibilité

29. Si elles doivent renforcer la confiance du public, les stratégies visant la viabilité des systèmes de pension doivent améliorer la transparence et la prévisibilité de ces systèmes. Il importe pour les individus d'avoir une idée suffisamment claire de ce qu'ils peuvent attendre en échange de leurs cotisations. Des objectifs chiffrés, définis par les États membres et ayant trait aux principaux paramètres des prestations futures de leurs systèmes de pension, peuvent s'avérer utiles à cet égard, mais il n'en existe pas beaucoup d'exemples. L'Irlande signale que le principal objectif de sa réforme est de mettre en place un niveau de base prévisible du taux de la pension. Un taux équivalant à 34% du revenu industriel moyen est actuellement à l'étude. La Suède transmet des informations annuelles à tous les ménages concernant les cotisations cumulées et la pension future ainsi atteinte. En Finlande, le citoyen a le droit de demander un relevé des droits acquis au titre de la pension.
- Assurer la transparence et la prévisibilité***

Une stratégie de réforme claire est nécessaire pour préserver la confiance dans les systèmes de pension et pour permettre aux individus de s'adapter aux mutations à venir. L'Allemagne propose comme objectif un taux de remplacement de 67%; d'autres pays fixent des limites aux niveaux de cotisation.
30. Plusieurs États membres ont adopté des mesures visant à améliorer la prédictibilité par rapport au niveau des cotisations versées. Ils ont fixé des limites/plafonds ayant trait aux taux des cotisations payables en fonction des revenus, « afin d'empêcher qu'elles n'augmentent excessivement en raison du vieillissement démographique » (Pays-Bas). Les Pays-Bas ont retenu la limite de 18,25% du revenu imposable, en s'engageant à combler tout déficit sur les recettes fiscales générales. L'Allemagne a pris un engagement similaire: les cotisations ne devront pas dépasser 20% en 2020 et 22% en 2030. Cet engagement est lié à un autre engagement, qui est de maintenir les taux de remplacement des pensions à 67% (y compris les prestations des deuxième et troisième piliers bénéficiant d'un soutien public).
31. La Belgique se propose de mettre en place une « note de vieillissement » annuelle explicitant la politique budgétaire en matière de pensions pour le moyen et le long terme en tenant compte des dépenses supplémentaires et des autres coûts de la sécurité sociale. La note décrira la politique générale du gouvernement pour faire face aux coûts du vieillissement. Elle comportera aussi des déclarations concernant la situation financière des fonds de réserve, des dépenses et des recettes des Fonds. En créant des fonds de réserve pour les pensions, les Pays-Bas et l'Irlande ont adopté une législation fixant les conditions (pour le moyen et le long terme) de leur fonctionnement, par exemple, absence de versements avant 2020 (Pays-Bas) et 2025 (Irlande).

32. Certains pays membres cherchent à améliorer la transparence des régimes des 2e et 3e piliers qu'ils gèrent. Le Danemark compte publier, à compter de cette année, les coûts de transfert de ces pensions. L'une des dimensions importantes de cette question a trait aux mesures visant à garantir la sécurité des régimes de pension privés. Le Royaume-Uni, l'Irlande et les Pays-Bas signalent leurs importants dispositifs législatifs régissant les conditions de fonctionnement des régimes de retraite.
33. L'Autriche dit être intéressée par un échange d'expériences avec les autres États membres sur la façon d'élaborer des objectifs clairs à long terme concernant, par exemple, les niveaux maximums de cotisation, les taux nets de remplacement, les taux de pauvreté, et le poids des différents piliers.

3.2. Comment préserver la viabilité financière des systèmes de pension

34. Quels que soient leurs modes d'organisation et de financement, tous les régimes de retraite transfèrent aux retraités des ressources tirées des richesses produites actuellement. Les problèmes auxquels les systèmes de retraite sont confrontés résultent, dans une large mesure, d'un équilibre de moins en moins favorable entre le nombre d'actifs et le nombre de retraités. Face à l'accroissement du chômage entre les années 1970 et le début des années 1990, la plupart des pays ont eu recours à des instruments comme l'avancement de l'âge de la retraite ou toute autre forme d'encouragement à quitter avant terme le marché de l'emploi, permettant de réguler le marché de l'emploi et d'atténuer les conséquences sociales immédiates de la restructuration industrielle.

35. Alors qu'une telle stratégie est à l'étude dans la plupart des États membres, l'idée que les gains en espérance de vie devraient être partagés entre un allongement de la durée de perception de la retraite et un allongement de la durée de la vie active est encore loin d'être largement admise. Une véritable stratégie pour rendre les systèmes de retraite viables doit pourtant avant tout s'attaquer à la cause du problème, à savoir le déséquilibre croissant entre le nombre d'actifs et de retraités. Si rien de tel n'est fait, les décideurs seront tenus de faire un arbitrage entre les générations en décidant de la part que doivent verser ceux qui sont en activité et du niveau de vie des retraités. Ces choix qui sont clairement axés sur la répartition des revenus entre les générations peuvent nuire à la cohésion et à la stabilité de nos sociétés. Bien qu'une bonne gestion budgétaire puisse sans conteste augmenter les moyens financiers disponibles à l'avenir, la première des priorités doit être de résoudre le problème de l'amélioration du taux d'emploi.

Garantir des finances publiques saines et viables

Grâce à l'amélioration des taux d'emploi et à la bonne gestion des finances publiques, il est possible dans une certaine mesure d'éviter à faire un choix difficile entre l'augmentation des cotisations / taux de la fiscalité et la diminution des pensions de retraite.

3.2.1. L'impact de l'amélioration du rendement de l'emploi

36. Le Comité de la protection sociale se félicite de l'accent mis par la Communication de la Commission et le rapport du Comité de politique économique sur l'importance de la stratégie de Lisbonne, laquelle consiste à mobiliser tout le potentiel de la main-d'œuvre disponible et à la combiner à des politiques macro-économiques viables et à des réformes structurelles susceptibles d'améliorer la croissance et de créer un environnement économique favorable à l'entreprise. La réussite de cette stratégie intégrée arrêtée par le Sommet de Lisbonne revêt une importance cruciale pour la viabilité des régimes de retraite.
37. À l'inverse, la réforme des systèmes de pension peut contribuer à augmenter sensiblement les taux d'emploi si les incitations à participer au marché du travail sont améliorées. C'est pourquoi le Comité de la protection sociale accueille favorablement l'invitation adressée par le Conseil européen de Stockholm au Conseil et à la Commission à soumettre au Conseil européen prévu pour le printemps 2002 un rapport conjoint sur les modalités permettant d'améliorer l'intégration aux forces de travail et de promouvoir le vieillissement actif.
38. Les conclusions du Conseil européen de Lisbonne ont établi que, sur la base d'une croissance économique de 3% du PIB dans les prochaines années, les États membres devraient parvenir, à l'horizon 2010, à un taux d'emploi moyen total de 70% et supérieur à 60% pour les femmes. Le Conseil européen de Stockholm a ajouté un autre objectif spécifique pour le taux d'emploi des femmes et des hommes âgés de 55 à 65 ans, qui devrait atteindre 50% à l'horizon 2010.
39. Le Comité de politique économique a développé un scénario sur la base des objectifs retenus à Lisbonne et demandé aux États membres de réaliser une autre projection des dépenses publiques de retraites en conformité avec ce scénario. Ce scénario suppose que des politiques structurelles sont mises en œuvre avec succès et débouchent sur des augmentations considérables des taux d'emploi et des baisses substantielles des taux de chômage. La référence correspond à la moyenne des trois États membres ayant obtenu le meilleur résultat dans ce domaine au cours de la deuxième moitié des années 1990. Le taux d'activité global atteindrait ainsi 83% en 2045. Le rapport du Comité de politique économique insiste à juste titre sur le fait que cet objectif ne peut pas, dans la plupart des pays, être atteint sans une réforme des régimes de retraite accordant des incitations supplémentaires pour retarder les départs à la retraite. Par ailleurs, selon le scénario de Lisbonne, le taux de chômage devrait se situer aux alentours de 4% en 2045. Finalement, on a eu recours à une hypothèse favorable du changement du nombre de personnes en âge de travailler (hypothèse démographique haute d'Eurostat).

40. Les résultats des projections faites sur la base du scénario de Lisbonne figurent au tableau 3. Selon ce scénario, la part croissante du PIB consacrée aux pensions publiques serait réduite. Le passage des résultats obtenus sur la base des hypothèses tendanciennes à ceux du scénario de Lisbonne n'est pas simple, les écarts d'hypothèses variant selon les pays. À titre d'exemple, en 2050, dans le scénario tendanciel actuel, les taux d'activité varient, selon les pays, entre 70 % et 83 % environ, quant au taux de chômage il se situe selon les pays entre 4% et 7%. L'effet sur les dépenses de pension liées au scénario de Lisbonne dépend dès lors, pour chaque pays, de sa référence initiale. Toute réduction tiendrait aussi au choix de base retenu visant à intégrer ou non une réforme des paramètres de calcul des régimes de retraite (cf. note ⁽¹⁾ du tableau). Dans tous les cas toutefois, comme le note le CPE, la politique de haut niveau d'emploi, définie à Lisbonne, ne permet pas, à elle seule, de régler le problème du financement des retraites à long terme. Néanmoins, en réduisant les dépenses de pension et en augmentant les cotisations et les recettes fiscales elle ne peut que contribuer sensiblement à faire face à l'impact financier du vieillissement.

Tableau 3: Projections des dépenses publiques de pensions - Scénario "Lisbonne" ⁽¹⁾ (en pourcentage du PIB, avant impôts)

	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050	Accroissement maximal	
								<i>Lisbonne</i>	<i>Politique actuelle</i>
Belgique ⁽²⁾	9,2	7,9	7,6	8,7	10,3	10,8	10,4	1,6	3,7
Danemark	10,2	10,7	11,8	12,8	13,0	12,1	11,3	2,8 ⁽³⁾	4,5 ⁽⁴⁾
Allemagne	10,3	9,8	9,5	10,5	12,2	12,6	12,3	2,3	4,3
Grèce ⁽⁵⁾	12,6	12,1	11,9	14	16,8	20,2	20,6	8	12,2
Espagne	9,4	9,2	9,2	9,8	12,0	14,9	15,8	6,4	8,3
France	12,1	11,3	11,7	13,6	14,7	14,8	ND	2,7	3,9
Irlande	4,6	4,6	5,5	6,7	7,4	8,3	8,2	3,7	4,4
Italie	14,2	13,9	13,9	14,0	14,6	14,5	14,1	0,4	1,7
Luxembourg ⁽⁶⁾	7,4	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	2,1	2,1
Pays-Bas ⁽⁷⁾	7,9	8,3	9,2	11,5	13,3	13,9	13,4	6,0	6,2
Autriche	14,5	14,4	14,4	14,7	15,8	15,2	13,5	1,3	3,1
Portugal	9,4	10,1	11,0	12,7	13,5	12,7	11,0	4,1	6,2
Finlande	11,3	10,9	11,6	13,6	15,1	15,4	15,6	4,3	4,7
Suède	9,0	8,6	8,7	9,4	9,6	9,4	8,9	0,6	1,7
UK ⁽⁸⁾	5,1	4,8	4,4	4,0	4,0	3,8	3,4	0,0	0,0

Source: CPE

⁽¹⁾ Pour le scénario « Lisbonne », la France est partie de l'hypothèse selon laquelle les taux de chômage et d'activité seraient inférieurs à ceux indiqués plus haut. Le taux d'activité est plus faible, car il n'est pas tenu compte de changements affectant les conditions d'admissibilité au bénéfice de la pension, destinés à accroître le taux d'activité des personnes âgées. Les hypothèses sur lesquelles se fonde la France fournissent un scénario plus optimiste à moyen terme (pour les années 2010-2020 environ), alors que le contraire est vrai pour le long terme. Les taux d'activité pour l'Italie sont plus faibles que ceux qui sont indiqués pour le scénario général alors que, pour l'Espagne, la croissance de la

productivité est légèrement plus élevée après 2035. Le Portugal a eu recours au scénario de la variante moyenne plutôt qu'au scénario de la variante haute.

(2) La Belgique part d'un taux d'emploi de 76,5% tenant compte des conditions plus strictes en matière de retraite anticipée et des régimes chômages à long terme, l'augmentation du taux d'activité des femmes (à l'exception des femmes de moins de 30 ans) et le recul de l'âge de départ effectif à la retraite. Le scénario ne prévoit pas d'augmentation du taux d'activité des jeunes, dans la mesure où une telle augmentation signifierait une baisse des taux de scolarisation.

(3) Pour le Danemark, si l'on fait abstraction du régime complémentaire fondé pour moitié sur la capitalisation (« ATP »), l'augmentation entre l'année 2000 et l'année record n'est que de 1,6% du PIB.

(4) Pour le Danemark, si l'on fait abstraction du régime complémentaire fondé pour moitié sur la capitalisation (« ATP »), l'augmentation entre l'année 2000 et l'année record n'est que de 3,1% du PIB.

(5) Chiffres provisoires.

(6) Dans le cas du Luxembourg, le scénario tendanciel est le même que le scénario 'Lisbonne'; il suppose une croissance spontanée du PIB réel de 4% par an tout au long de la période de projection, ce qui correspond à la croissance moyenne des 40 dernières années. Les chiffres concernent les régimes publics de retraite pour le secteur privé et ne couvrent pas les régimes publics de retraite des fonctionnaires et agents assimilés.

(7) Pour les Pays-Bas, le deuxième pilier est assez bien développé, ce qui a une incidence positive directe sur le système public de pension en réduisant le poids des populations vieillissantes sur les pensions du premier pilier. Toutefois, cette situation s'accompagne également d'effets indirects importants: les impôts sur les prestations futures de retraites (qui proviennent des fonds privés) devraient être assez élevés et pourraient ainsi annuler en partie la hausse des prestations publiques de retraite.

(8) Les chiffres concernant le Royaume-Uni ne font pas état de l'augmentation substantielle des pensions annoncée récemment. Cette évolution se traduira par une augmentation de la part du PIB consacrée aux dépenses publiques de pensions. L'assurance sociale des retraités a, elle aussi, été sensiblement améliorée et sera transformée dans le sens d'une bonification des prestations privées. Le Royaume-Uni dispose également de régimes des second et troisième piliers bien développés. Les impôts sur les futures prestations de pensions provenant de fonds privés pourraient annuler en partie la hausse des dépenses publiques de retraite.

41. Mobiliser tout le potentiel de la société, tel que proposé à Lisbonne, implique de plus des politiques économiques, sociales et d'emploi vigoureuses appelant des réformes. Cela nécessite notamment de mettre en œuvre des politiques permettant de réduire sensiblement les taux de chômage structurel, de décourager les dispositifs de préretraite ou de retraite anticipée et de relever les taux d'activité des femmes. Comme le souligne la Communication de la Commission, les régimes de retraite doivent de plus être mis en cohérence avec les autres éléments de la stratégie de Lisbonne, notamment en ce qui concerne les conditions d'une croissance économique durable, l'achèvement du Marché intérieur et une compétitivité accrue, et ce dans la mesure où ils constituent des facteurs clés de la réussite de cette stratégie.

42. Il va sans dire que le potentiel non utilisé de la population active varie d'un État membre à l'autre. Le Danemark indique qu'il enregistre déjà des taux d'emploi supérieurs aux objectifs retenus à Lisbonne et que, par conséquent, il sera difficile de relever encore plus ces taux, bien que certains groupes, notamment les travailleurs les plus âgés, les immigrants, les réfugiés et les personnes bénéficiant déjà d'une pension d'invalidité pourraient contribuer à améliorer le taux global d'activité. Les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont, eux aussi, insisté sur l'importance qu'il y a à aider les groupes défavorisés à réintégrer le marché de l'emploi, mentionnant également les parents célibataires et les personnes vivant dans des régions où il n'existe pas de bonnes opportunités d'emploi. L'Autriche estime qu'il est possible de relever les taux d'emploi des jeunes en raccourcissant les périodes de scolarisation avant l'intégration au marché de l'emploi, à condition que cela ne nuise pas à la qualité de l'éducation.
43. Une participation accrue des femmes au marché du travail constitue, dans beaucoup d'États membres, un levier important pour l'amélioration du rapport actifs/retraités. S'agissant du taux d'activité des femmes, l'Irlande indique que le principal obstacle réside dans le fait que les responsabilités familiales et de prise en charge sont toujours, et de manière disproportionnée, le lot des femmes. Cela est clairement le cas dans tous les États membres; un grand nombre d'entre eux insistent sur la nécessité de mettre en place des services de prise en charge des enfants et des personnes âgées et sur la nécessité d'introduire plus de souplesse dans les horaires et l'organisation du travail. L'absence de services de soins et le manque de souplesse dans l'organisation du travail obligent les femmes à choisir entre leur carrière professionnelle et leur vie de famille. Cette situation pourrait contribuer à maintenir la faiblesse des taux de fécondité, aggravant ainsi le problème du vieillissement à long terme.
44. Si la nécessité d'un appui accru aux parents qui travaillent est unanimement reconnue, il est communément admis aussi qu'il faut maintenir les droits à la retraite des personnes dont la carrière est entravée par des responsabilités familiales. Il importe d'éviter de mettre en place des incitations financières permettant de quitter définitivement le marché de l'emploi. À titre d'exemple, l'Allemagne se propose de relever les pensions servies aux parents qui choisissent de travailler à temps partiel plutôt que de quitter totalement le marché de l'emploi. Depuis la réforme des pensions en 1997, la Belgique a mis en place une réforme similaire: les personnes qui travaillent à temps partiel pour des raisons familiales se voient octroyer une "bonification" qui peut aller de deux à cinq ans. Cette option est souple, dans la mesure où le travailleur a la possibilité de choisir la formule de travail à temps partiel la plus appropriée à sa situation.

45. Le rapport de l'Allemagne met aussi l'accent sur la nécessité de réduire les écarts de rémunération entre les hommes et les femmes afin que l'emploi devienne plus attractif pour les femmes. Comme le signale le rapport de l'Irlande, il y a là un lien évident avec la qualité des emplois. L'impact positif du relèvement du taux d'activité pourrait être sensiblement atténué si un nombre important d'emplois sont mal rémunérés et précaires.
46. Une question essentielle pour l'équilibre financier des systèmes de retraite est le départ prématuré du marché du travail des travailleurs les plus âgés. Depuis le milieu des années 1970, la politique en matière de pensions reflète la situation du marché de l'emploi. Le départ prématuré à la retraite était considéré par la plupart des États membres comme une solution socialement acceptable au problème du chômage et comme un encouragement au recrutement des jeunes. Ainsi, les systèmes de pensions ont-ils joué, dans une certaine mesure, le rôle d'assurance-chômage, bien que ce rôle soit purement passif et dépourvu de fonctions de réintégration. Face à l'évolution démographique, les États membres admettent de plus en plus qu'il faut non seulement réduire le chômage, mais aussi améliorer l'emploi et accepter que les systèmes de pensions ne servent plus à limiter l'offre de main d'œuvre .
47. L'âge effectif de départ à la retraite ou l'âge auquel cesse l'emploi actif est une illustration de ces politiques du passé; il est aujourd'hui sensiblement inférieur à l'âge légal de la retraite. Dans la plupart des États membres, on observe une chute rapide de l'emploi à partir de l'âge de 55 ans (voir tableau 4).

Tableau 4: Taux d'emploi par tranche d'âge en 1999 ⁽¹⁾

	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	EU15
50-54	60,3	80,4	73,4	60,1	57,2	74,1	62,1	57,2	64,6	70,2	72,7	71,4	78,9	84,2	75,9	69,2
55-59	36,9	70,9	55,1	47,4	44,8	46,8	50,5	36,6	38,2	49,6	41	59,1	54,6	77,8	62,1	50,7
60-64	12,9	34	19,6	30,4	24,7	10,1	35,9	17,9	12,9	18,6	11,7	43,6	22,2	47,9	35,6	22,3
65-69	3,8	6,2	5	11,5	3,9	2,1	14,3	6,2	n,d.	5,2	4,9	24,8	4,4	10,7	11,6	6,5

Source: Enquête sur les forces de travail - Eurostat

⁽¹⁾ Les taux d'emploi figurant ci-dessus ne sont pas corrigés de l'effet temps partiel.

48. Les États membres citent un grand nombre de mesures susceptibles de renverser cette tendance à la retraite anticipée. Un grand nombre d'entre eux sont en train de mettre en place des conditions plus strictes en matière de départ prématuré à la retraite tout en tenant compte des conditions de travail pouvant le justifier. D'une manière générale, les États membres n'envisagent pas de relever l'âge légal de départ à la retraite et préfèrent axer leurs efforts sur les mesures susceptibles de relever l'âge effectif du départ à la retraite. Néanmoins, les pays qui n'ont pas encore atteint l'égalité entre les hommes et les femmes pour ce qui est de la durée de bénéfice de la retraite pourront le faire en relevant l'âge de la retraite des femmes. La France maintient l'âge officiel de départ à la retraite dans les régimes publics de pension à 60 ans tout en relevant le nombre d'années nécessaires pour pouvoir bénéficier d'une pension à taux plein. Le Portugal a récemment introduit des assouplissements en matière d'âge de départ à la retraite. La Finlande octroie des incitations plus substantielles pour prolonger la vie active en relevant le taux d'accroissement des prestations dans le régime légal de pensions de 1,5% par an à 2,5% au-delà de 60 ans. En Suède les conventions collectives fixent généralement l'âge de départ à la retraite à 65 ans. Après la réforme, la législation régissant les pensions ne fixe plus d'âge de départ à la retraite; le montant de la pension est désormais basé sur les revenus perçus tout au long de la vie et sur l'âge auquel la personne commence à bénéficier de la pension de retraite. Il est donc très important de donner la possibilité aux gens de travailler au-delà de 65 ans. Les cinq partis représentés au Parlement qui ont appuyé la réforme des pensions ont donc accepté de mettre en place une règle permettant aux travailleurs de continuer à travailler au-delà de l'âge admis dans le passé. Le gouvernement du Royaume-Uni est en train d'étudier de nouvelles formules de retraite comme le concept d'âge "normal" de départ à la retraite et l'institution de régimes plus flexibles et progressifs. L'Espagne est en train de mettre en place des incitations au profit des travailleurs qui souhaitent rester actifs au-delà de 65 ans; un consensus a été atteint en avril 2001 par les partenaires sociaux permettant d'améliorer l'employabilité des travailleurs âgés. L'Italie offre désormais aux travailleurs ayant des cotisations complètes de travailler au-delà de l'âge légal de la retraite et de gagner ainsi des droits de pension et des assistances complémentaires en échange de leurs cotisations. La transition progressive de l'Italie vers un lien actuariel plus étroit entre les pensions et les cotisations permettra aussi de renforcer les incitations visant à retarder le

Maintenir un équilibre entre droits et devoirs

De nombreux pays membres sont en train de renforcer le lien entre les cotisations et les prestations, créant ainsi de meilleures incitations pour rester plus longtemps sur le marché de l'emploi. Toutefois, l'efficacité de ces mesures dépend du soutien des politiques de l'emploi visant les travailleurs âgés.

Rendre les systèmes de pension plus flexibles face aux mutations de la société

De nombreux États membres sont en train d'instituer une plus grande flexibilité au niveau de l'âge de départ à la retraite et mettent en place le départ progressif à la retraite, permettant ainsi aux travailleurs de décider comment et à quel moment quitter le marché de l'emploi.

départ à la retraite. L'Autriche, la Grèce et l'Irlande, eux aussi, soulignent qu'il est important d'établir des liens étroits entre les cotisations et les droits à la pension.

49. Des mesures comme celles décrites dans le paragraphe précédent contribuent également à la tendance générale vers des transitions plus flexibles entre le travail et la retraite. L'Allemagne a ainsi pris une première mesure en 1996 avec la loi sur la promotion de la retraite progressive. La loi de 1999 sur le développement du travail à temps partiel des travailleurs âgés est venue améliorer et simplifier les possibilités pour un nombre plus grand de personnes de partir progressivement à la retraite; la loi a aussi combiné cette possibilité avec des incitations complémentaires pour embaucher de nouveaux salariés. Les Pays-Bas encouragent les partenaires sociaux à négocier la conversion des programmes de retraite anticipée en plans de retraite flexibles. Plusieurs États membres préconisent le travail à temps partiel des travailleurs âgés comme mesure de départ progressif à la retraite. Cela nécessite bien sûr la possibilité de cumuler la rémunération du travail et les prestations de pensions.
50. L'objectif qui consiste à maintenir les travailleurs âgés plus longtemps en activité a amené certains États membres à adopter des lois plus strictes en matière de protection de l'emploi des travailleurs âgés. La Finlande rend les employeurs de plus en plus responsables des coûts du chômage ou de la pension des travailleurs âgés licenciés et la France envisage de rendre plus chers pour les employeurs les licenciements de travailleurs âgés. L'Autriche a mis en place un dispositif d'alerte précoce obligeant les employeurs à signaler les cas individuels de licenciement de travailleurs âgés.
51. Certains États membres, notamment le Danemark et la Finlande, disposent de programmes visant à sensibiliser les employeurs et à leur faire prendre conscience du potentiel des travailleurs âgés. Souhaitant renforcer son code de pratique en matière de diversité des âges au travail, lequel a été la norme pour les approches non-jeunistes du recrutement, de la formation et du développement, la promotion, le licenciement et la mise à la retraite, le Royaume-Uni se propose de faire adopter une législation contre la discrimination fondée sur l'âge au travail. Ce texte permettra de mettre en œuvre la directive 2000/78/EC du Conseil du 27 novembre 2000 fixant le cadre général de l'égalité de traitement dans l'emploi et les activités professionnelles. Il va de soi que la transposition de cette directive dans la législation nationale devrait constituer une occasion pour tous les États membres d'améliorer la situation des travailleurs âgés sur le marché de l'emploi. Certains États membres envisagent déjà des mesures permettant de restreindre le recours au départ obligatoire à la retraite. Ainsi, le gouvernement suédois a-t-il l'intention de proposer un texte rendant impossible de conclure des accords obligeant les travailleurs à prendre leur retraite avant l'âge de 67 ans.
52. L'une des principales raisons de la cessation de l'activité réside dans l'invalidité. Très souvent, le handicap empêche le travailleur d'exercer son ancien emploi, mais pas nécessairement d'autres types d'emploi. La Suède a voté des lois instituant des pensions d'invalidité « latentes » permettant aux travailleurs d'essayer divers emplois pendant une certaine période sans perdre leur droit à la pension d'invalidité. Le Luxembourg se propose de prendre un train de mesures visant à

aider les travailleurs qui ne sont plus à même d'exercer leur profession actuelle à trouver un autre emploi. Il est également possible de réduire le besoin en pensions d'invalidité en adaptant les conditions de travail aux besoins et aptitudes des travailleurs âgés. La France étudie les moyens d'adapter l'organisation du travail suite à la réduction générale du temps de travail. Tout en encourageant les partenaires sociaux à développer des politiques visant à améliorer l'organisation du travail et les chances des travailleurs âgés sur le marché de l'emploi, le gouvernement des Pays-Bas a supprimé l'exemption accordée aux chômeurs âgés entre 57 ans et demi et 65 ans de s'inscrire à l'agence de l'emploi et d'accepter un travail convenable.

53. La formation tout au long de la vie est manifestement vitale pour le maintien de l'employabilité des travailleurs âgés. Sans entrer dans le détail, plusieurs États membres évoquent la nécessité d'améliorer les possibilités de formation. Les Pays-Bas ont déjà institué des incitations fiscales pour promouvoir la formation.

3.2.2. Partage équitable des conséquences financières du vieillissement entre les générations

54. Comme le montre l'analyse faite par le CPE, une politique de haut niveau d'emploi peut, dans de nombreux cas, s'avérer insuffisante pour éviter une augmentation sensible des dépenses publiques de pension par rapport au PIB. À moins de disposer de ressources additionnelles par le biais d'une gestion saine des finances publiques (voir la section 3.2.3, ci-dessous) la question est de savoir comment procéder à des ajustements en changeant les différents paramètres de calcul des pensions et/ou en modifiant le poids respectif des différents piliers (premier, deuxième et troisième piliers). L'objectif des réformes nationales est de veiller à ce que les besoins en dépenses supplémentaires dictés par le vieillissement soient partagés équitablement entre les actifs et les retraités. Il est nécessaire d'assurer un revenu convenable aux personnes âgées tout en maintenant les cotisations et les impôts à un niveau acceptable. L'un des grands motifs d'inquiétude exprimés par certains États membres à cet égard concerne le maintien des coûts de main d'œuvre des travailleurs peu qualifiés à un niveau bas.

Assurer l'équité entre les générations

La hausse des taux d'emploi et la réduction de la dette publique peuvent ne pas suffire pour faire face aux défis du vieillissement. Les États membres visent un partage équitable des efforts additionnels entre les actifs et les retraités.

55. À la lumière des réformes entreprises ou prévues, sur la base du scénario de Lisbonne concernant la croissance et l'emploi, la plupart des États membres se disent confiants dans leur capacité à faire face à ces défis. Dans leurs rapports nationaux, certains États membres suggèrent que les conséquences du vieillissement de la population peuvent s'avérer être moins dramatiques que ne le laissent croire les projections ci-dessus. Certains États membres mettent l'accent sur l'augmentation attendue du taux de participation sur le marché du travail. À titre d'exemple, l'Espagne rappelle que la forte croissance de l'emploi enregistrée

récemment a été à l'origine d'une augmentation du nombre de personnes qui contribuent à la sécurité sociale de 3,3 millions entre 1995 et avril 2000.

56. D'autres pays membres soulignent le fait que les réformes déjà accomplies permettront d'éviter la hausse des dépenses de pension parallèlement au ratio de dépendance démographique. À titre d'exemple, la Finlande s'attend à ce que le défi du vieillissement n'ait pas l'effet critique sur les pensions prévu initialement. Grâce aux réformes engagées dans les années 1990 et aux autres mesures programmées, les dépenses de pension devraient baisser sensiblement à long terme (à l'horizon 2040); la baisse serait supérieure à ce qu'elle aurait été sans les réformes. En 1993, la France a entrepris des réformes permettant de freiner l'accroissement futur des dépenses et de clarifier les responsabilités de l'État à l'égard du dispositif légal de la sécurité sociale. Au cours des vingt dernières années, la Belgique a mené une politique très prudente d'indexation des pensions et des plafonds de revenus sur les prix. Par ailleurs, en reculant l'âge de départ à la retraite, en relevant les périodes de cotisation pour les femmes et en réduisant certaines prestations futures, la réforme de 1996 permettra de réaliser des économies importantes. Les récentes réformes engagées par l'Italie auront, elles aussi, un impact très sensible sur les futures dépenses de pensions.
57. Alors que de nombreux rapports nationaux se disent confiants dans la capacité à faire face aux défis futurs auxquels seront confrontés les systèmes de pension, la plupart des États membres admettent que des efforts de réforme supplémentaires, comportant, dans la plupart des cas, des modifications radicales de la législation sur les pensions seront nécessaires pour éviter l'augmentation non viable des dépenses de pensions. La Suède a institué un mécanisme d'ajustement mécanique dans sa législation permettant d'assurer la viabilité du système de pension. Ce mécanisme prévoit un calcul et un rapport annuels sur l'actif et le passif. Si le passif des pensions est supérieur à l'actif, l'indexation des pensions tombe automatiquement en deçà de l'indice des revenus jusqu'au retour à un équilibre entre actif et passif. D'autres pays, notamment la Belgique, indiquent qu'ils s'attendent à tirer profit des actuels excédents budgétaires, qui sont élevés et qui permettront à l'avenir de réduire les paiements d'intérêts et donc d'assurer la viabilité financière à long terme sans devoir réduire de manière draconienne le niveau des prestations.

58. Néanmoins, il sera nécessaire à l'avenir de procéder à l'évaluation des défis financiers auxquels sont confrontés les systèmes de pensions et de surveiller la progression de la réforme des pensions. Au cours de ce processus, il importera de se rappeler que la viabilité financière ne peut être réalisée au détriment de la capacité des systèmes de pensions d'atteindre leurs objectifs sociaux. Les réformes uniquement axées sur la viabilité financière pourraient être à l'origine de problèmes sociaux et de pressions politiques pour l'augmentation des dépenses. Il n'est donc pas possible de faire la distinction entre la viabilité financière et la viabilité sociale, l'une ne pouvant être garantie en l'absence de l'autre. Seule une approche intégrée a des chances de réussir la mise en place de systèmes de pension viables. Cela implique que l'on tienne compte des effets financiers tout autant que sociaux des réformes, que l'on analyse l'impact du vieillissement sur les trois piliers des systèmes de retraite et que l'on tienne compte des autres conséquences du vieillissement, notamment pour le marché du travail, les marchés financiers et les systèmes de soins de santé.

59. De nombreux États membres envisagent un rôle accru pour les prestations des deuxième et troisième piliers dans un contexte marqué par le vieillissement. Cependant, ce rôle qui ne se développera pas spontanément est actuellement appuyé par l'intervention des pouvoirs publics, laquelle peut prendre des formes très diverses. Dans certains États membres, dont l'exemple le plus connu est celui des Pays-Bas, les partenaires sociaux peuvent mettre en place des régimes de pension complémentaires qui sont parfois

Assurer la cohérence des régimes de pension au sein de l'ensemble du système des pensions

Une réduction des prestations du premier pilier ne se traduit pas automatiquement par un accroissement des prestations des deuxième et troisième piliers. Les États membres élaborent actuellement différentes méthodes visant à assurer que les différents piliers contribuent de manière coordonnée à la protection des revenus pendant la retraite.

obligatoires. La Belgique dit s'intéresser à cette approche. Le Royaume-Uni offre la possibilité de quitter le régime public de retraite basé sur les revenus (SERPS) et de lui préférer un régime professionnel ou particulier. L'Autriche envisage de transformer l'allocation de licenciement prévue par la loi sur le travail (une somme dont le montant dépend de l'ancienneté et qui est payable par l'employeur à la fin de la période d'emploi) en pension transférable du second pilier. Dans la plupart des États membres, il n'est pas obligatoire de souscrire à un régime complémentaire, mais ces régimes jouissent d'un traitement fiscal favorable. Étant donné que les déductions d'impôts sont plus intéressantes pour les revenus élevés, l'Allemagne se propose de subventionner les cotisations aux régimes de pension complémentaires faites par les personnes à faibles revenus.

60. Certains pays membres se disent confiants que les régimes de pension financés à titre privé permettront de freiner la hausse des dépenses publiques de pensions. Le Royaume-Uni s'attend à ce qu'un nombre plus important de personnes aient droit à des pensions grâce à l'accroissement de la population active et prévoit qu'un nombre important de personnes opteront pour des régimes de pensions privés afin de maintenir le taux de remplacement de leur pension plutôt que de rester dans le système public basé sur les revenus. Le Royaume-Uni ne craint donc pas de poids insoutenable pour les ressources publiques. Le Danemark prévoit qu'un nombre croissant de retraités seront couverts par les régimes du second pilier, ce qui entraînera une réduction de l'importance relative des pensions publiques. Les Pays-Bas ont également un deuxième pilier bien développé et soulignent dans le même temps la nécessité d'accroître le taux d'activité notamment chez les travailleurs âgés. Tout en instituant un système partiellement préfinancé, la Suède admet qu'avec l'importance acquise par ces systèmes les niveaux de pensions dépendront de plus en plus du rendement de l'investissement. Cela signifie qu'il y a un risque de fluctuations plus importantes du niveau des pensions et qu'à défaut d'une intervention des pouvoirs publics, le niveau des pensions peut être réduit si le rendement est faible ou négatif sur une longue période.
61. Malgré ces réformes, la plupart des États membres prévoient que les régimes de retraite légale du premier pilier demeureront l'élément le plus important des services de pensions. La France et le Luxembourg indiquent que le développement des régimes de pension complémentaires du secteur privé ne doivent ni se substituer au système officiel ni se développer à ses dépens. La France estime qu'un premier pilier fort constitue un engagement fort de la société française aux idées de solidarité et d'égalité. Le développement des autres piliers ne doit être envisagé que comme compléments du premier pilier et après consolidation effective du système de répartition. La Belgique dit envisager un rôle pour le deuxième pilier qui consiste à assurer le taux de remplacement du revenu de la pension sans pour autant supplanter le premier pilier. La déclaration du Royaume-Uni est le reflet d'un équilibre différent: « les pensions publiques viendront compléter les pensions privées afin d'assurer aux personnes un revenu décent pendant leur retraite ». Il se propose de lancer un régime public du deuxième pilier, la deuxième pension publique, s'adressant aux revenus faibles et moyens, aux personnes ayant participé au marché de l'emploi par intermittence et, ultérieurement, aux inactifs économiques.
62. Comme le Comité de la protection sociale l'a indiqué dans son rapport pour le Conseil européen de Feira, il conviendra d'examiner les effets économiques, fiscaux et sociaux du développement des régimes complémentaires (deuxième et troisième piliers). Il conviendra en particulier d'examiner la question de la viabilité financière non seulement des régimes de pension publics, mais aussi des régimes privés.

3.2.3. *Accroître la marge de manœuvre budgétaire*

63. La capacité des États membres à assurer un niveau adéquat de pensions publiques dépendra non seulement de l'évolution des dépenses des régimes de retraite, mais également d'autres facteurs qui déterminent l'équilibre des finances publiques. Les analyses doivent se poursuivre dans ce domaine. Il est clair qu'une réduction de la dette publique telle que prévue par le Pacte de croissance et de stabilité, et donc de la charge d'intérêts, permettrait de libérer ces fonds et de les réaffecter afin de mieux faire face aux besoins d'une population vieillissante. Dans leurs rapports, le Danemark et la Suède parlent de la nécessité de réduire encore plus l'endettement public. Plusieurs pays membres ont choisi de canaliser les économies du secteur public vers des fonds de réserve spécifiques (notamment IRL, NL, P, F, E), se proposent de le faire (B) ou l'envisagent comme possibilité (L). La création de tels fonds de réserve est un signal clair disant au citoyen que ces ressources doivent être utilisées pour maintenir des pensions adéquates tout au long de la période au cours de laquelle le vieillissement démographique mettra les systèmes de pension à rude épreuve. Le financement partiel des pensions publiques (Suède, Finlande) est perçu comme jouant un rôle similaire.
64. Les modifications apportées au régime fiscal et au système de cotisations peuvent également jouer un rôle important pour garantir que les finances publiques pourront faire face aux besoins croissants liés au vieillissement. Certains États membres ont adapté l'assiette fiscale et la base des cotisations, d'autres ont commencé à accroître les recettes des systèmes de pensions provenant de nouvelles sources comme les écotaxes. La méthode de taxation des pensions elles-mêmes est, elle aussi, un facteur déterminant important de la viabilité future. Dans le modèle EET de taxation des pensions (où les cotisations sont exonérées, le rendement des investissements est exonéré et les prestations sont taxées), les recettes des impôts sur les prestations seront les plus élevées lorsque le nombre de retraités aura atteint le maximum. Le régime fiscal appliqué aux pensions peut aussi contribuer à réduire les disparités de revenu entre les retraités.
65. L'évolution de la structure d'âge de la population peut ouvrir des perspectives de réaffectation des dépenses, notamment des jeunes vers les personnes âgées. Il convient, cependant, de se rappeler que le maintien d'un haut niveau d'emploi est susceptible de nécessiter plus d'investissements dans l'éducation et plus de dépenses pour la formation tout au long de la vie. Par ailleurs, il est inévitable que le vieillissement de la population induira un accroissement des dépenses de santé et de soins de longue durée. Le Comité de la protection sociale estime qu'il sera nécessaire d'étudier davantage les facteurs qui détermineront l'évolution des recettes et dépenses publiques et de mesurer quelles pourraient être les marges de manœuvre pour réaffecter des ressources.

66. L'Irlande signale le compromis entre les prestations de pensions publiques et les coûts des incitations fiscales permettant de faciliter les prestations privées. Selon le rapport, l'allègement fiscal applicable aux cotisations au titre des régimes de pension pour 1994-95 est estimé à 299 millions £, soit 2,8% de l'ensemble des recettes fiscales. L'Allemagne indique que, dans le contexte du renforcement des régimes complémentaires et afin de permettre aux travailleurs à revenus faibles et moyens de participer, elle se propose d'octroyer des subventions et des allègements fiscaux d'une valeur de 20 milliards de DM par an à compter de 2008.

3.3.Maintien de la cohésion sociale

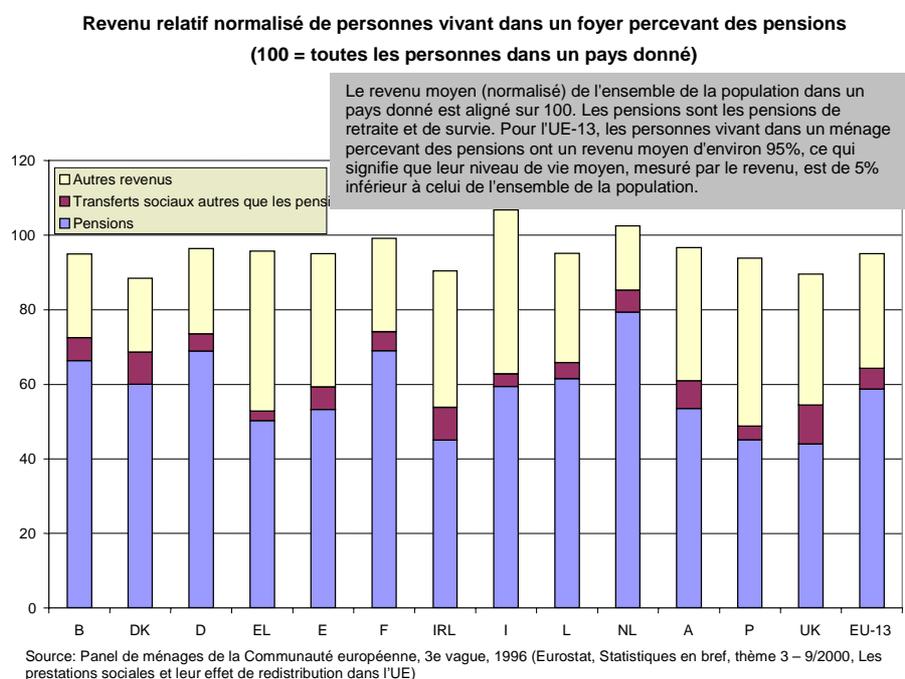
67. La réforme des pensions doit non seulement faire face aux conséquences financières de l'évolution démographique, mais elle doit aussi contribuer à l'objectif de cohésion sociale en procurant des pensions convenables à toutes les personnes âgées afin de leur permettre de conserver un niveau de vie confortable et en assurant un certain degré de solidarité. Par conséquent, les efforts de réforme des États membres associent généralement des mesures visant la viabilité financière des systèmes de pensions à d'autres mesures dont l'objet est d'atténuer les déficiences des régimes de pensions.

68. D'une manière générale, les États membres cherchent, par le biais de diverses mesures stratégiques visant les trois piliers, à garantir que toutes les personnes âgées ont un revenu convenable et que ceux qui étaient actifs peuvent, raisonnablement, trouver un substitut à leur rémunération et, par là même, conserver leur niveau de vie après la retraite. En outre, plusieurs États membres se sont engagés à associer les personnes âgées au partage des profits de la croissance économique.

Conserver le caractère adéquat des pensions.

Dans plusieurs États membres, de bonnes prestations des deuxième et troisième piliers seront nécessaires pour permettre aux personnes âgées de conserver leur niveau de vie. Toutefois, pour la plupart, les États membres, souhaitent conserver un premier pilier solide afin d'assurer la solidarité à leurs systèmes de pension.

69. Les systèmes de pensions ont permis aux personnes âgées de jouir à présent de niveaux de vie raisonnables et, dans certains cas, relativement élevés. Le revenu net moyen ajusté⁴ des personnes appartenant à des ménages percevant au moins une pension (pension de retraite ou pension de survie) est très proche des revenus moyens de la population dans son ensemble. Les systèmes de pension contribuent pour environ 60% au revenu net total de ces personnes. Parmi les autres revenus, figurent les transferts sociaux autres que les pensions, les revenus de la propriété et les revenus du travail (en particulier dans les cas où des titulaires de pension cohabitent au sein d'un ménage avec des personnes qui continuent d'exercer une activité professionnelle). Toutefois, il subsiste certaines lacunes dans la situation des personnes âgées en matière de revenus. Les taux de pauvreté, en particulier parmi les femmes âgées, sont supérieurs à la moyenne. Les faiblesses et le manque d'équité actuels des pensions mettent en question l'objectif de Lisbonne concernant le renforcement de la cohésion sociale.



⁴ Le revenu net est ajusté par « équivalent adulte » afin de tenir compte des différences de taille et de composition des ménages: le revenu perçu par un ménage est divisé par sa « taille équivalente » calculée sur la base de l'échelle d'équivalence modifiée de l'OCDE. Tout membre d'un ménage donné, enfant ou adulte, se voit ainsi attribuer le même revenu normalisé.

3.3.1. Risques d'appauvrissement des personnes âgées

70. Malgré les succès enregistrés dans la lutte contre la pauvreté des personnes âgées, il existe encore des cas où les systèmes de pensions ne parviennent pas à assurer des ressources minimales adéquates. Les femmes âgées, qui constituent les 2/3 des titulaires de pension de plus de 75 ans, sont particulièrement exposées au risque de pauvreté dans de nombreux États membres. Dans certains pays, les taux de pauvreté sont toujours plus élevés chez les personnes âgées que dans l'ensemble de la population, bien que l'écart se soit rapproché et puisse continuer à se rétrécir à mesure que les systèmes de pensions gagnent en maturité et qu'un nombre plus élevé de personnes ayant cotisé au taux plein arrivent à l'âge de la retraite.

71. En l'absence de prestations de pensions minimales, les périodes d'emploi de brève durée et les interruptions de carrière se traduisent par des pensions inadéquates, en particulier dans le cas des femmes qui ne bénéficient pas de droits dérivés adéquats. La participation croissante des femmes au marché de l'emploi devrait se traduire par une meilleure protection pendant la vieillesse. Toutefois, il arrive toujours

Renforcer la solidarité des systèmes de pension

Afin d'offrir à tous les individus la possibilité d'accéder à une pension convenable, les États membres introduisent des éléments de solidarité dans le système de pensions favorisant les personnes dont les carrières sont incomplètes et dont les revenus sont faibles.

plus souvent que les femmes compromettent leur carrière pour des raisons familiales et qu'elles acquièrent par conséquent des droits à pension moins importants que leurs partenaires. Tant que les familles sont stables, les systèmes de pension peuvent assurer une protection convenable par le biais de prestations dérivées. Avec la recrudescence de l'instabilité familiale, le partage des pensions entre les conjoints est une question qui se pose avec de plus en plus d'acuité.

72. Il y aura lieu de procéder à des réformes des pensions en tenant compte de ces insuffisances. En particulier, les réductions des dépenses opérées dans certains systèmes de pensions ne se révéleront peut-être pas aussi avantageuses que prévu si elles entraînent un recours accru à l'aide sociale proportionnelle au revenu, la charge des dépenses passant des systèmes de pension vers d'autres régimes de protection sociale. En outre, l'aide sociale proportionnelle au revenu et les pensions minimales peuvent aussi contrecarrer les incitations à travailler (à temps partiel en retraite après avoir quitté son emploi principal, ou en vue de percevoir un salaire pour satisfaire les besoins de parents âgés) et à pourvoir à sa propre retraite (les titulaires de faibles revenus ne doivent pas compter sur une pension supérieure au niveau de l'aide sociale). À titre d'exemple, la Suède signale que la pension garantie, combinée aux suppléments pour le logement, la fiscalité progressive et certaines charges municipales proportionnelles au revenu, exposent les titulaires de faibles revenus à des taux d'imposition marginale élevés. Du coup, ils sont parfois dans l'incapacité d'améliorer leur pension en travaillant plus. D'autres pays membres connaissent des problèmes similaires. Le Royaume-Uni entend veiller à ce que les règles ayant trait au traitement de l'épargne dans les régimes où les prestations sont proportionnelles au revenu ne pénalisent pas les

personnes qui ont fait des économies pendant leur vie active. En règle générale, les États membres conviennent que les systèmes de pensions, en combinant les différents piliers, devraient aller au-delà de la simple garantie d'un revenu minimum ne couvrant que les besoins fondamentaux.

73. L'Allemagne met l'accent sur le problème de la non-utilisation des prestations par les personnes âgées. Bien qu'elles aient droit à des prestations proportionnelles à leurs revenus, souvent les personnes âgées s'abstiennent de les réclamer dans la mesure où les versements risquent d'être récupérés par les caisses de sécurité sociale auprès de leurs enfants. Ce problème doit être traité dans le cadre de la réforme actuelle en proposant un texte spécifique sur les pensions minimales répondant aux besoins des personnes âgées et dans les cas d'invalidité. Les personnes âgées de 65 ans et plus ainsi que les adultes atteints d'une invalidité permanente et qui sont nécessiteuses selon les termes de la loi sur l'assistance sociale ont droit à une assistance de revenu, abstraction faite de toute réclamation qu'ils peuvent faire auprès de leurs enfants ou de leurs parents.

3.3.2. Amélioration de la qualité des régimes de pensions professionnels et particuliers

74. Les réformes visant à promouvoir le rôle des régimes de pension professionnels et particuliers devront aussi pallier certaines faiblesses de ces régimes. L'absence de système d'acquisition du droit aux prestations (comme c'est le cas au Portugal, par exemple) ou de longues périodes d'acquisition de ces droits (comme c'est le cas en Allemagne où ces périodes doivent être raccourcies) dans les régimes de pension professionnels fait qu'il est difficile pour les personnes qui ne font pas partie de l'effectif principal de l'entreprise et donc de celles qui sont employées sur une longue durée, d'accumuler suffisamment de droits à la retraite. Les coûts élevés de gestion des régimes de pensions individuels peuvent les rendre très peu attrayants pour les bas salaires et la pratique consistant à prélever des frais sur les cotisations initiales (avec un effort particulièrement soutenu au début) imposent des coûts élevés aux personnes qui sortent de ce système. L'Irlande et le Royaume-Uni mettent l'accent sur ce problème et déclarent être à la recherche de solutions ("pension du tiers dépositaire" au Royaume-Uni, "comptes personnels d'épargne retraite" en Irlande). L'Irlande relève le fait que la couverture des pensions professionnelles est à l'heure actuelle concentrée chez les contribuables aux revenus élevés et qu'ainsi le traitement fiscal de ces régimes avantage de manière disproportionnée les gens aisés. La réforme allemande des pensions tente de résoudre le problème en appuyant les cotisations aux régimes privés par un système de subventions aux titulaires de faibles revenus. Au niveau de l'Union européenne, le manque de coordination entre les cadres juridiques de tels régimes, notamment dans le domaine de la fiscalité, doit recevoir une solution pour éliminer les obstacles à la mobilité transfrontalière. Alors que les deuxième et troisième piliers prennent de l'ampleur, la supervision prudente de ces régimes devient une question de plus en plus importante.

75. Les États membres qui cherchent à promouvoir les régimes de pension professionnels privés admettent que la couverture peut être faible ou inégale, certains secteurs, catégories de travailleurs et types d'entreprises étant à la traîne. L'acuité de ce problème varie selon le système de relations entre les partenaires sociaux et suivant les conventions collectives. Le taux de couverture est élevé au Danemark (80%) et en Suède (90%), pays dans lesquels ces dispositions, bien qu'elles soient volontaires, sont appuyées par des conventions collectives détaillées. Les autres options stratégiques pour venir à bout de ce problème comprennent entre autres la souscription obligatoire à ces régimes, l'offre d'incitations monétaires (plutôt que d'incitations fiscales) pour la souscription à ces régimes, la possibilité offerte aux partenaires sociaux de rendre obligatoire la souscription à ces régimes à l'ensemble d'un secteur ou d'une profession comme c'est le cas aux Pays-Bas et comme souhaite le mettre en place la Belgique.

3.3.3. *Solidarité et redistribution dans les systèmes de retraite*

76. Le renforcement du lien actuariel entre cotisations et prestations (mesure qui fortifierait les incitations à travailler dans les régimes de pension) n'affaiblit pas nécessairement la solidarité. Dans certains cas, des liens actuariels plus forts peuvent en fait renforcer la solidarité. La Suède attire l'attention sur le fait que les anciens régimes de retraite accordaient des avantages injustifiés aux personnes ayant eu des revenus irréguliers, dans la mesure où les pensions étaient basées sur les revenus des 15 meilleures années plutôt que sur les revenus de l'ensemble de la carrière; cette question revêt aussi de l'importance pour les réformes des pensions en Italie. D'autres systèmes de pension pénalisent parfois (d'un point de vue actuariel) certaines catégories de travailleurs dont les revenus sont forfaitaires - notamment les travailleurs manuels - si les pensions sont calculées sur la base du dernier salaire ou d'un nombre d'années avec les meilleurs revenus sans tenir compte de toutes les annuités et de l'espérance de vie plus courte.

77. D'un autre côté, la plupart des systèmes de pension possèdent des éléments de redistribution au profit des moins fortunés, par exemple lorsqu'ils garantissent une pension minimale indépendamment des périodes d'emploi et de cotisation, lorsque certaines interruptions de carrière donnent droit à une pension ou lorsque les cotisations sont prélevées sur tous les revenus, mais que les prestations sont plafonnées.

78. Dans les pays qui ont des régimes de retraite obligatoires très divers (par exemple, pour différents secteurs, professions), un effort d'harmonisation est perçu comme nécessaire. C'est, par exemple, le cas de l'Autriche et de la Finlande, deux pays qui ont déjà procédé à la réforme des régimes de retraite des fonctionnaires afin de les mettre plus en conformité avec le régime général. Cette question est également liée à la complexité des systèmes de pension qui, comme indiqué par la Grèce, peut être à l'origine de conséquences indésirables en termes de discrimination entre différents groupes de la population et de coûts de mise en conformité pour les employeurs.

3.3.4. *Autres politiques déterminant les niveaux de vie relatifs des retraités*

79. Les conditions de vie des personnes âgées ne dépendent pas seulement des transferts monétaires opérés par les systèmes de pensions. Les politiques en matière de logement, de services sociaux et de santé, l'accès à certains services économiques ou culturels à coûts réduits, les prestations de l'assistance sociale, les règles spécifiques en matière de fiscalité et de cotisations ainsi que l'aide des parents et des amis peuvent contribuer à une meilleure qualité de la vie et à une intégration sociale accrue. Ces éléments sont parfois difficiles à quantifier, mais ils n'en ont pas moins un impact considérable sur le bien-être des personnes âgées.
80. Plutôt que de s'en tenir à l'examen de l'avenir des prestations de pensions, de nombreux États membres étudient aussi, d'une manière générale, les conditions de vie des personnes âgées. Ainsi, au Royaume-Uni, un Groupe interministériel pour les personnes âgées coordonne l'approche gouvernementale, alors qu'en Allemagne, un comité d'experts du gouvernement fédéral est chargé de rendre compte de la situation de la population âgée dans son ensemble et, au Danemark, des consultations publiques sont organisées où interviennent des personnes âgées. La Belgique a mis en place un comité consultatif pour les retraités, lequel soumet des commentaires aux pouvoirs publics sur les lois et les projets de loi et peut questionner les ministres sur les questions relatives aux pensions.
81. L'un des domaines revêtant une importance particulière pour les personnes âgées est celui de la santé et des soins à long terme. Pour la plupart, les États membres indiquent que les retraités bénéficient de tarifs réduits ou de co-paiements en matière de services de soins de santé et de produits comme les médicaments. Dans certains cas, elles sont même totalement exemptées de ces paiements bien qu'une telle exemption soit généralement soumise à la vérification des ressources. Les conditions les plus sérieuses sont généralement couvertes par les systèmes de la Sécurité sociale. De plus, les États membres insistent beaucoup sur la prévention et sur le vieillissement en bonne santé dans le développement de leurs services sociaux et de soins de santé qui encouragent les personnes âgées à participer aux activités sociales, physiques et culturelles.
82. Pour la plupart, les États membres indiquent qu'un soutien spécial est assuré aux personnes âgées dépendantes. Cet appui prend notamment la forme d'allocations spécifiques qui sont fonction du degré de dépendance et, dans certains pays, du niveau de revenu. Une assurance spécifique contre les risques de dépendance a également été mise en place dans le cadre du système de la sécurité sociale (par exemple, en Allemagne) ou est encouragée par les pouvoirs publics (ex., du Royaume-Uni); la France est en train de réformer son système et entend mettre en place des allocations dépendance sous condition de ressources. Une autre formule consiste à assurer des prestations directes de services comme l'assistance à domicile. Au Danemark, les autorités locales assurent une aide à domicile gratuite et offrent également des visites préventives à domicile deux fois par an aux personnes âgées de 75 ans et plus. Afin d'encourager les activités de soins, en Allemagne l'assurance soins se charge du paiement et de la couverture sociale des personnes qui assurent les soins, y compris les parents.

83. S'agissant de la politique du logement, la plupart des rapports mettent l'accent sur le fait que la majorité des retraités sont propriétaires de leur logement. Toutefois, certains pays offrent aux retraités des allocations logement spécifiques (sous condition de ressources) [à titre d'exemple, au Luxembourg un Fonds National de Solidarité prend en charge une partie du coût des résidences pour personnes âgées] ou réservent un traitement plus favorable aux personnes âgées en ce qui concerne les prestations de logement ou les allègements fiscaux applicables aux loyers (en Irlande, par exemple, les allègements fiscaux applicables aux loyers versés à titre de logement privé sont plus élevés dans le cas des personnes âgées: les personnes âgées de 55 ans et plus peuvent prétendre aux dispositions d'allègement des loyers à raison de plus du double des allègements applicables à ceux qui ont moins de 55 ans. Dans certains cas, les personnes âgées peuvent bénéficier d'une protection spéciale à titre de locataires ou en matière d'accès privilégié au logement social.
84. La fiscalité est un autre grand domaine pour lequel les personnes âgées peuvent bénéficier du soutien des pouvoirs publics. Dans ce domaine, les pratiques sont très diverses. Certains pays n'appliquent aucun régime fiscal spécifique aux retraités, alors que d'autres appliquent un régime fiscal plus favorable, notamment aux prestations de pensions.
85. Finalement, la plupart des États membres indiquent que les personnes âgées bénéficient de tarifs réduits dans les transports, les musées, les manifestations culturelles, etc.

3.4. Adaptation des systèmes de pension aux mutations de la société

86. L'incapacité des régimes de retraite à assurer des revenus convenables à toutes les personnes âgées s'explique par le fait qu'elles ne se sont pas suffisamment adaptées aux mutations de la société. Ainsi, la manière traditionnelle d'assurer le bien-être des femmes âgées, c'est-à-dire les pensions du conjoint survivant, ne sera plus acceptable dans une société où le divorce est plus répandu. En revanche, les pensions du conjoint survivant perdront de leur importance lorsque de plus en plus de femmes auront gagné leurs propres droits à la retraite à taux plein. Les régimes de retraite doivent aussi faire face à l'évolution des marchés de l'emploi qui est à l'origine de modes d'emploi plus variés et mieux répondre aux aspirations des individus dans une société vieillissante. Le modèle de la retraite unique n'est plus de mise.

3.4.1. Égalité entre les sexes dans les régimes de retraite

87. Traditionnellement, les régimes de retraite subvenaient aux besoins des femmes par le biais de prestations dérivées qui assuraient aux femmes qui dépendaient du revenu de leurs maris un revenu convenable pendant leur veuvage. De plus, les femmes étaient habituellement autorisées à partir à la retraite avant les hommes, tenant ainsi compte de l'observation statistique selon laquelle les hommes sont généralement plus âgés que leurs femmes; ainsi, pour mettre le couple en mesure de partir en même temps à la retraite, la retraite anticipée des femmes était considérée comme souhaitable.

88. Les hypothèses de base justifiant la discrimination directe en matière de prestations au conjoint survivant et d'âge de départ à la retraite ne reflètent plus la réalité sociale aussi clairement que dans le passé et, dans un nombre croissant de situations, débouchent sur des résultats non favorables aux femmes (notamment dans les cas de divorce ou de séparation) ou aux hommes (par exemple, lorsque leurs revenus sont inférieurs à ceux de leur conjoint ou lorsqu'ils ont assumé une part plus importante des responsabilités familiales). Ce genre de discrimination directe peut, d'une part, compenser les sacrifices de carrière, généralement consentis par les femmes; d'autre part, elle risque de consolider les rôles traditionnels attribués aux hommes et aux femmes si certains avantages sont accordés aux femmes, mais pas aux hommes qui pourraient accepter d'assumer ou de partager une part plus importante des responsabilités familiales.

S'assurer que les systèmes de retraite renforcent l'égalité entre les hommes et les femmes

Les États membres sont en train d'éliminer progressivement la discrimination entre les hommes et les femmes dans les régimes de retraite, en même temps que d'autres mesures sont prises pour compenser les handicaps au niveau du marché de l'emploi auxquels les femmes sont -pour l'essentiel, mais non exclusivement- confrontées.

89. Tous les États membres se sont donc engagés à renoncer à la discrimination directe. Cet engagement a été consacré par la Directive 79/7 concernant les régimes légaux de sécurité sociale. Toutefois, la Directive 79/7 permet le maintien à titre provisoire de certaines exceptions. Ainsi, en Grande Bretagne, l'âge légal pour prétendre à la retraite gouvernementale est de 65 pour les hommes et de 60 ans pour les femmes. Un texte de loi a été voté en vue d'harmoniser à 65 ans cet âge entre 2010 et 2020. En Belgique, un texte de loi daté de 1997 prévoit l'unification de l'âge de la retraite dans le secteur privé. En outre, les règles régissant le calcul des pensions dans le secteur privé seront harmonisées. Ce processus viendra à terme à l'horizon 2009. L'Autriche maintient un écart de cinq ans entre les hommes et les femmes pour l'âge de la retraite dans le régime légal de pensions (cet écart n'est pas prévu par le régime de la fonction publique). L'harmonisation sera totale entre 2019 et 2029 pour la retraite anticipée et entre 2024 et 2034 pour la retraite normale. Toutefois, dans un procès récent, la Cour de justice des Communautés européennes a statué que les réglementations de certains pays prévoyant des écarts dans l'âge de la retraite peuvent être illégales au regard de la loi communautaire (*Buchner, C-104/98*). Ce jugement peut exercer une pression supplémentaire visant à supprimer les écarts dans l'âge de la retraite des hommes et des femmes prévus par la législation autrichienne.
90. L'un des problèmes importants des régimes de retraite privés réside dans les différences de taux de cotisations et, dans le cas des régimes à cotisation déterminée, les niveaux de prestations servies aux hommes et aux femmes. Ces niveaux tiennent compte de l'espérance de vie, qui est plus élevée chez les femmes que chez les hommes. Les taux de cotisation sexospécifiques sont courants dans les régimes du troisième pilier (assurance-vie) et un capital accumulé dans un régime à cotisation déterminée débouchera normalement sur des annuités plus élevées pour les hommes que pour les femmes. Aux Pays-Bas, cependant, un texte de loi voté en décembre 2000 stipule que les hommes et les femmes doivent payer des cotisations égales et bénéficier de pensions égales servies par les régimes du second pilier à cotisation déterminée. Par ailleurs, il est maintenant possible de choisir entre les prestations de survivant et une pension particulière améliorée. Pour le calcul des pensions, l'Italie exige le recours à des taux uniques pour les hommes et les femmes. Dans le nouveau régime de pension en Suède, qui est déterminé par les cotisations, les femmes et les hommes qui ont un revenu égal bénéficieront de la même pension malgré l'espérance de vie plus élevée chez les femmes. Ainsi, le système assure une redistribution en faveur des femmes.
91. Les États membres reconnaissent que le passage intégral aux droits individuels laisserait de nombreuses femmes sans pensions convenables en raison de leurs revenus plus faibles et des interruptions de carrière à la fois fréquentes et longues. Les États membres ont recours à différentes formules pour faire face à ce problème.

92. L'une des formules communément utilisées par plusieurs États membres consiste à offrir une compensation aux personnes qui interrompent leurs carrières pour des raisons familiales. Les périodes passées à élever les enfants sont assimilées à des périodes d'équivalent-emploi entrant dans le calcul de la pension (parfois, cette assimilation est assujettie à une condition de ressources). Dans certains pays, comme l'Irlande, la couverture intégrale de l'assurance-retraite est garantie pendant les périodes d'emploi à temps partiel et les périodes passées à plein temps à s'occuper de personnes dépendantes. Des pays comme la France, l'Allemagne et l'Italie font bénéficier les femmes ayant élevé des enfants d'années de cotisation supplémentaires. La France offre entre une et deux années de cotisations, alors qu'en Allemagne trois années de cotisation sont accordées pour chaque enfant né après 1992. L'Allemagne offre aussi des pensions plus élevées aux parents qui travaillent à temps partiel pendant les dix premières années de la naissance de leur enfant. Pour le calcul des prestations de pension, on suppose que ces parents perçoivent un revenu de temps plein (à concurrence du revenu moyen) plutôt que le revenu moins élevé, gagné à temps partiel.
93. Les prestations de survivant demeurent un élément important de la protection sociale des femmes âgées même lorsque la législation ne fait pas la distinction entre les femmes (veuves) et les hommes (veufs). Tant qu'elles gagneront moins et vivront plus longtemps que les hommes, les femmes continueront d'être les principales bénéficiaires des pensions de conjoint survivant.
94. La mise en place par plusieurs États membres de pensions minimales garanties a également énormément contribué à améliorer la protection sociale des femmes. Ces pensions minimales ne dépendent pas des cotisations et protègent donc efficacement les femmes ayant eu des taux d'activité très faibles.
95. Pour la plupart, les États membres tiennent aussi à améliorer les droits individuels des femmes. Cette amélioration est notamment recommandée par les pays nordiques et les Pays-Bas, pays qui ont tendance à favoriser les régimes de retraite également applicables aux hommes et aux femmes parce qu'ils craignent que la compensation ne consolide les rôles traditionnels dévolus aux hommes et aux femmes et qu'elle ne soit plus appropriée dans une société où le mariage est moins courant et où les taux de divorce et de séparation sont en hausse. L'individualisation des droits n'est bénéfique que si les femmes obtiennent dans les faits des pensions convenables. La plupart des États membres tiennent à améliorer les droits individuels des femmes et ont donc élaboré diverses méthodes pour parvenir à cet objectif. Le partage des droits à la retraite en cas de divorce revêt une importance particulière. En Allemagne, les couples jeunes auront la possibilité de s'entendre sur le partage des droits à la retraite au cours de leur mariage; d'une manière générale, cette possibilité est à l'avantage des femmes.

96. À terme, une plus grande participation des femmes au marché du travail et la réduction des écarts de salaires entre hommes et femmes permettront d'améliorer les droits individuels des femmes. Reste à déterminer dans quelle mesure ceci permettra de réduire le recours à des formules comme les prestations au conjoint survivant ou l'octroi de périodes de cotisation pour les périodes de prise en charge des enfants. Tout le monde admet la nécessité de développer les prestations liées à la prise en charge et à l'éducation des enfants qui facilitent la participation des mères au marché de l'emploi. En outre, tout le monde est unanime pour encourager les hommes à accepter une part plus grande des responsabilités parentales (par exemple, en facilitant aux pères le bénéfice du congé parental).
97. Par ailleurs, certains États membres entendent introduire des incitations financières pour encourager les femmes à participer au marché de l'emploi. À titre d'exemple, la réforme des pensions en Allemagne envisage le relèvement du montant des pensions pour les parents qui travaillent pendant les dix premières années de la vie de l'enfant tout en réduisant le volume horaire. Cette réforme vise à encourager les femmes à minimiser autant que possible les interruptions de carrière et à réintégrer le marché de l'emploi aussi vite que possible en travaillant au moins à temps partiel. Finalement, il est également admis qu'il est nécessaire d'améliorer la qualité de l'emploi féminin, laquelle doit se retrouver dans l'égalité des salaires entre les hommes et les femmes, ce qui, à son tour, débouchera sur l'égalité des pensions. Certains pays membres mettent l'accent sur le lien entre, d'une part, l'amélioration de la formation des femmes et l'égalité des rémunérations et, d'autre part, le débat sur la réforme des pensions.

3.4.2. Adaptation des régimes de retraite à l'évolution des modes d'emploi

98. Pour la plupart, les régimes de pension publics traitent déjà raisonnablement bien les interruptions de carrière et les modes d'emploi flexible. L'Allemagne a récemment étendu la couverture de l'assurance du régime de pension légal aux travailleurs à temps partiel à faible participation au marché de l'emploi et à certains travailleurs indépendants qui peuvent être assimilés à des salariés. Toutefois, les principales questions sont celles de l'accès aux pensions complémentaires et de leur qualité.
99. Les travailleurs qui ne sont pas satisfaits par le taux de remplacement de leur revenu par le régime de pension légal ne bénéficient pas automatiquement d'un régime professionnel. Dans cinq États membres, l'accumulation des droits à pension professionnelle est actuellement très importante; il s'agit du Royaume-Uni, des Pays-Bas, de l'Irlande, du Danemark et de la Suède. Près de la moitié seulement de la main d'œuvre est couverte par des régimes professionnels au Royaume-Uni et en Irlande alors qu'au Danemark, aux Pays-Bas et en Suède, le taux de couverture est supérieur à 80 %. Le principal déterminant de l'étendue du second pilier ne semble donc pas être l'importance du premier pilier, mais d'autres facteurs qui déterminent le développement des régimes de pension professionnels. Ce qui semble avoir une importance particulière à cet égard, c'est le système de relations entre partenaires sociaux et l'aptitude de ces derniers à se mettre d'accord sur de vastes régimes professionnels. Par ailleurs, la Belgique aussi entend

promouvoir les régimes de pension professionnels par le biais des conventions collectives.

100. D'autres méthodes plus particulièrement destinées aux titulaires de faibles revenus seront également mises à l'épreuve. L'Allemagne entend offrir des subventions directes qui viendront s'ajouter aux incitations fiscales de loin plus courantes, alors que le Royaume-Uni est en train de mettre en place des « pensions du tiers dépositaire » conçues comme un produit à faible coût, transférable et répondant aux besoins des titulaires de revenus moyens. Toute entreprise de plus de cinq salariés n'offrant pas de régime professionnel sera tenue, à compter d'octobre 2001, de proposer à ses salariés des pensions du tiers dépositaire. En outre, le Royaume-Uni est en train de prendre des mesures pour s'assurer que les régimes professionnels du second pilier permettent aux personnes d'accepter des emplois moins exigeants ou des emplois à temps partiel avec leurs employeurs actuels sans affecter outre mesure leurs droits à la retraite.

101. Une autre question importante ayant trait aux pensions professionnelles concerne leur transférabilité. La plupart des États membres ont mis en place l'acquisition obligatoire des droits pour que les travailleurs qui quittent leur employeur avant l'âge de la retraite ne perdent pas leurs droits à pension. Les périodes d'acquisition des droits, les périodes d'attente (c'est-à-dire les périodes d'emploi avant de pouvoir souscrire à un régime professionnel) et les conditions d'âge minimum peuvent cependant faire obstacle à l'acquisition de droits à une pension professionnelle pour les situations d'emploi flexible. La mobilité professionnelle débouche souvent sur une réduction sensible du montant de la pension future, même pour les personnes ayant bénéficié de l'acquisition des droits à pension.

Faciliter la capacité d'adaptation au marché du travail

De nombreux régimes de pension professionnels imposent encore des coûts élevés aux travailleurs qui changent d'emploi ou ceux qui sont dans des situations non habituelles d'emploi. Les États membres doivent étudier les moyens de faciliter l'accès aux régimes de pension professionnels et d'en améliorer la transférabilité.

102. La méthode suivie par le Danemark pour développer un deuxième pilier de régimes professionnels, à cotisation déterminée et entièrement capitalisés, semble avoir réussi à éviter cet effet. Cette méthode se base sur de vastes régimes sans critères de santé ou de périodes d'attente, avec acquisition immédiate de droits et entière transférabilité des droits accumulés, offrant des pensions de retraite, d'invalidité et de survie et couvrant des secteurs entiers de conventions collectives. Bien qu'il s'agisse d'un régime privé, entièrement capitalisé et entièrement lié au contrat de travail, le système n'oppose donc pas d'obstacles à la mobilité des travailleurs.

103. Ainsi, malgré le fait que cette approche semble assurer de bonnes prestations de pension professionnelle pour les travailleurs mobiles, il semblerait, d'une manière générale, que ce problème puisse bénéficier d'une attention accrue dans

les autres États membres où il est prévu que les prestations du second pilier joueront un rôle important dans le régime des retraites.

104. De nombreux États membres prévoient des structures d'assurance sociale légale qui varient selon la catégorie du travailleur (par exemple, travailleurs indépendants, travailleurs manuels, administratifs, mineurs, fonction publique). Souvent, ces structures ne reflètent plus la situation réelle du marché de l'emploi (il s'agit-là d'un fait qui peut se traduire par la baisse du nombre des membres actifs) et leur réforme est hautement prioritaire du point de vue stratégique. L'intégration de ces régimes au régime légal général et leur harmonisation avec celui-ci peut facilement occasionner des difficultés d'ordre politique, ne serait-ce que parce que ces régimes représentent souvent l'équivalent du premier et du second pilier. Ainsi, l'Autriche prévoit une réforme organisationnelle de son assurance sociale afin de la rendre plus performante et de réduire les coûts d'administration. Cependant, l'harmonisation de différents régimes s'adressant à des groupes professionnels spécifiques (travailleurs manuels, salariés, travailleurs indépendants, agriculteurs, agents des chemins de fer, etc.) ne doit pas nuire à la grande qualité de l'assurance sociale.

3.4.3. Choix personnel et flexibilité de la retraite

105. L'un des choix les plus importants que les individus peuvent être appelés à faire dans les régimes de retraite concerne l'âge de départ à la retraite. Ce problème a été discuté en parlant de la nécessité de reculer l'âge effectif de départ à la retraite (voir section 3.2.1). Malgré une tendance claire à un resserrement des conditions permettant de bénéficier de la retraite anticipée (ce qui réduirait les choix qui s'offrent aux individus), il existe aussi de nombreuses idées visant à mettre en place des transitions plus flexibles entre le travail et la retraite. Les liens actuariels entre les cotisations et les prestations, associés à la flexibilité de l'âge de la retraite, permettent de donner aux personnes plus de latitude pour décider du moment où ils vont partir à la retraite.

106. De nombreuses réformes sont à l'origine de choix plus étendus - et donc d'une responsabilité accrue - accordés aux individus concernant les prestataires de pensions et les stratégies d'investissement. C'est le cas lorsqu'il est possible de quitter un régime obligatoire (Royaume-Uni) ou lorsqu'il est possible de choisir le prestataire de pensions pour gérer une partie des cotisations personnelles (Suède) ou lorsque la réduction des prestations publiques laisse plus de latitude au troisième pilier (Allemagne). Dans ces cas, il est crucial de pouvoir disposer d'informations détaillées sur les implications de choix particuliers car les décisions erronées peuvent avoir des implications majeures sur le montant futur des pensions et peuvent s'avérer difficiles à corriger.

4. Processus nationaux de réforme et rôle de l'Union européenne

107. Les régimes de retraite sont au cœur du modèle social européen; ils touchent un nombre plus grand de citoyens pendant une période plus longue que toute autre forme de protection sociale. Dans le même temps, ils influent de différentes manières sur l'économie. La réforme des régimes de retraite s'en trouve donc compliquée et devient une question politiquement sensible. Il ressort clairement des réponses des États membres que ceux-ci sont conscients du fait suivant: pour le succès ou l'échec des tentatives de réforme, le processus politique peut être aussi important que le contenu des propositions de réforme. Les États membres ont donc tendance à ne pas viser seulement la mobilisation d'une majorité en faveur des réformes, mais à chercher des solutions consensuelles qui, même si elles ne sont pas appuyées par l'ensemble des acteurs, sont globalement acceptées par tout le monde. Cette recherche du consensus est également cruciale pour la stabilité à long terme des régimes de retraite. Si ceux-ci étaient revus après chaque changement de gouvernement, personne ne serait en mesure de programmer sa retraite.

4.1.Méthodes d'obtention du consensus nécessaire dans la conduite des réformes et assurance de la confiance du public

108. Un large accord sur la réforme des pensions est perçu comme une priorité dans les rapports non seulement des pays ayant une longue tradition consensuelle comme les Pays-Bas, la Finlande et le Danemark, mais aussi des autres pays comme la France, le Royaume-Uni, l'Italie, l'Espagne et l'Allemagne. Le rapport du Royaume-Uni parle de l'intention des pouvoirs publics de parvenir à un consensus national sur la réforme des pensions; le rapport français met l'accent sur la nécessité de débats, de concertation et de transparence; le rapport italien soutient qu'un débat large et clair est un élément fondamental du consensus; l'Allemagne souligne que les réformes importantes nécessitent un consensus aussi vaste que possible et l'Espagne pense que le processus de réforme en cours va se poursuivre conformément au pacte globalement consensuel conclu à Tolède en 1995. En Irlande, la politique en matière de pensions a été depuis les années 1980 le produit de consultations élargies avec les partenaires sociaux et les autres parties concernées, à la fois par le biais de l'Agence des pensions et du Processus de partenariat.

109. L'obtention d'un consensus peut être assujettie à des contraintes d'ordre constitutionnel. Dans certains États membres, les citoyens ont la possibilité de récuser toute nouvelle législation devant la Cour constitutionnelle. Ainsi, l'Autriche indique que sa constitution offre une protection contre les changements brusques de la situation légale et que la loi qui entendait reculer l'âge minimum de départ à la retraite à partir du 1.10.2000 est actuellement contestée devant la Cour constitutionnelle. La question qui se pose dans ce cas est de déterminer la durée des périodes de transition pour que les réformes de pension soient compatibles avec la constitution. Si elles sont susceptibles d'accroître la stabilité et la prévisibilité des régimes de retraite, ces actions peuvent aussi alourdir les

possibilités de réaction rapide et décisive aux défis qui se posent aux régimes de retraite.

110. Le processus qui mène à une décision sur la réforme du régime de retraite est souvent un élément important de l'obtention d'un accord consensuel élargi. Ce fait est clairement illustré par les efforts que plusieurs États membres consacrent à la conception des étapes du processus: analyse, débat, élaboration des propositions de réforme, deuxième série de débats, consultations et négociations avant la prise de décisions finale. Souvent, des efforts sont consentis pour veiller à ce que chaque étape puisse bénéficier du temps nécessaire et à ce que le processus devienne suffisamment transparent. Certains pays membres programment aussi une étape de suivi pendant laquelle la mise en œuvre et l'évolution future de la situation démographique, sociale et économique sont contrôlées de près. En Suède, le très long processus de réforme des années 1990, qui visait explicitement à éliminer les anciennes divisions prononcées dans la politique en matière de pensions, a suivi un modèle de ce genre. En outre, c'est la méthode que les autres pays membres entendent suivre, qu'ils soient déjà en pleine réforme des régimes de pension comme la France, l'Espagne, l'Autriche et la Grèce ou qu'ils soient en train de programmer et de préparer des processus devant mener à la réforme des pensions comme la Belgique.
111. Il n'est pas étonnant que la facilité d'accès à des informations impartiales soit perçue comme une condition préalable à la tenue d'un débat public digne de ce nom. De nombreux États membres ont mis en place des processus et des institutions permettant aux pouvoirs publics et à la population de demander des informations sur la situation actuelle et future du régime de retraite. Malgré tout, ces informations ne sont pas perçues comme étant suffisamment neutres. Afin de dépolitiser l'analyse et injecter des données officielles dans le débat, il est donc probablement nécessaire de mettre en place de nouveaux organismes consultatifs. En France, le gouvernement se propose de mettre en place un nouveau conseil composé de députés, de partenaires sociaux et d'experts. Ce conseil aura pour principale tâche de contrôler l'impact de l'évolution économique, sociale et démographique sur les pensions et de rendre régulièrement compte au gouvernement et au parlement. Ces rapports seront mis à la disposition du public. De même, l'Autriche a récemment mis en place un comité d'experts chargé de suivre l'évolution à long terme du régime de retraite. L'Italie a créé en 1995 le *Nucleo di Valutazione della Spesa Previdenziale (NVSP)*, organisme chargé de suivre les tendances des régimes de pension et d'évaluer l'impact financier des réformes possibles.
112. De plus, l'obtention et la recherche active d'informations impartiales s'avèrent importantes. Lors de la préparation de la deuxième étape de la réforme des pensions, le gouvernement grec a décidé de commanditer une étude sur les perspectives à long terme du système grec confiée à un actuaire international indépendant.

113. Un autre problème a trait au fait que les retraites constituent un problème complexe s'inscrivant dans un horizon à long terme. Il est donc parfaitement nécessaire d'expliquer clairement les possibilités offertes aux personnes concernées et, ultérieurement, à l'ensemble des électeurs. Les organismes consultatifs tels que ceux énumérés plus haut auront, eux aussi, à assurer la production de présentations facilement accessibles et vulgarisées des problèmes et des solutions.
114. Pour la plupart, les États membres considèrent qu'il est essentiel de consulter les partenaires sociaux à propos des projets de réforme. Les Pays-Bas et le Danemark signalent l'existence, dans la politique menée en matière de pensions, de domaines, tels que celui relatif aux dispositions professionnelles du second pilier fondées sur les conventions collectives, où rien ne peut être accompli sans l'accord et le soutien des partenaires sociaux. Les deuxièmes piliers des régimes légaux de retraite en France, en Finlande et au Luxembourg sont régis par des institutions bipartites ou tripartites. Les États membres disposent d'institutions ouvertes chargées des consultations avec les partenaires sociaux et avec d'autres groupes d'intérêt concernant des questions comme les pensions. La Belgique, par exemple, dispose d'un vaste ensemble d'institutions pour les consultations avec les parlementaires, les partenaires sociaux et les organisations du troisième âge. L'Irlande régule les pensions professionnelles par le biais de l'Agence des pensions, organisme créé en 1990 et composé des partenaires sociaux, des représentants des pouvoirs publics et d'autres parties concernées et agissant à titre consultatif en matière de réforme des pensions.
115. Dans certains pays membres, il est courant de consulter les organisations du troisième âge. En outre, certains pays membres essaient d'encourager la participation des électeurs et des bénéficiaires eux-mêmes. En Suède, des informations complètes ont été transmises à tous les citoyens susceptibles d'être affectés par la nouvelle réforme pendant le processus de transformation et de mise en œuvre. De plus, le gouvernement suédois pense que les états annuels transmis à tous les citoyens permettront de les sensibiliser au nouveau système et d'entretenir le débat public sur l'état des pensions.
116. Toutefois, l'obtention de consensus ne doit pas se faire au détriment de l'autorité politique. Ainsi, la Suède explique-t-elle la réussite de sa réforme des pensions par le fait que les partis politiques ont commencé par en parler entre eux. Cette discussion a permis aux représentants des partis d'explorer de nombreuses possibilités, ce qui a permis d'arriver à un compromis innovant qui n'aurait pas été possible si les partenaires sociaux et les autres groupes d'intérêt constitués avaient été associés dès le départ. En Espagne, une commission parlementaire spéciale travaille depuis juin 2000 sur des propositions visant à renouveler le Pacte de Tolède.

4.2.État actuel d'avancement des processus de réforme des pensions

117. Plusieurs États membres disent être confiants d'avoir mis en place un régime de pensions raisonnablement viable pour faire face au vieillissement de la population. La Suède et l'Italie, par exemple, ont mis en place les principaux éléments de leur réforme radicale depuis le milieu des années 1990 et jugent être sur la bonne voie pour faire face aux défis à venir. Les Pays-Bas n'estiment pas nécessaire de réformer le régime des pensions néerlandais. Le Danemark considère que la situation est parfaitement gérable pour peu que l'on poursuive la politique actuelle de réduction de la dette et de promotion de l'emploi, y compris pour les personnes ayant une faible aptitude au travail. Selon le gouvernement finlandais, le régime de pensions actuel est performant et peut être amélioré. Néanmoins, dans la plupart de ces pays, il existe des possibilités considérables d'amélioration des taux d'emploi des travailleurs âgés, notamment après l'âge de 59 ans.
118. Quelques pays sont actuellement en train de mettre en œuvre leur réforme. L'Allemagne prépare une réforme de grande envergure et estime que cette réforme sera suffisante pour faire face aux défis des quelques décennies à venir. L'Irlande concentre ses efforts sur une réforme possible des pensions de la fonction publique. La Belgique pense pouvoir mener les réformes nécessaires à terme. La France a adopté des réformes de grande envergure au milieu des années 1990 et se prépare à un deuxième train de réformes majeures. Le Royaume-Uni tente de parvenir un nouvel équilibre social dans son régime de pensions en améliorant les pensions des personnes titulaires de revenus moyens et faibles. Ainsi, de nouveaux éléments sont ajoutés aux volets public et privé de son régime de retraite en même temps que la valeur des pensions nationales du premier pilier est revue à la hausse. Après une période de débats et de consultations suivie par l'adoption par le parlement des principes de réformes, le Portugal se penche en ce moment sur les détails juridiques de la réforme et se prépare à la mettre en œuvre. Au cours de ce printemps, le gouvernement grec a entamé le deuxième tour décisif des réformes des régimes de pensions en publiant des projections concernant les perspectives du régime des pensions et les défis auxquels il doit faire face. En ce moment, le gouvernement grec cherche à obtenir le consensus le plus vaste possible (faisant intervenir les partis représentés au parlement et les partenaires sociaux) sur la meilleure façon de faire face aux défis. Étant donné qu'en retardant les réformes on risque d'accroître les coûts d'ajustement, le gouvernement a mis l'accent sur l'importance qu'il y a à mener ce processus à terme. Fidèle à l'esprit du pacte de Tolède, l'Espagne prépare une série de transformations progressives de son régime national de retraites. Politiquement, l'Espagne a, depuis longtemps, entamé le processus de réforme, mais elle doit encore faire face à de nouvelles réformes qui seront nécessaires pour rendre le système viable face au vieillissement de la population. L'Irlande concentre ses efforts sur l'extension de la couverture des régimes de pension complémentaires par la mise en place des comptes d'épargne-retraite personnels (PRSA) et sur une réforme possible des régimes de pension de la fonction publique.

4.3.Importance de la collaboration européenne

119. Comme le souligne la Communication de la Commission d'octobre 2000, il incombe aux États membres de décider des systèmes de pension qu'ils souhaitent et du dosage politique nécessaire pour conserver aux personnes âgées des revenus adéquats sans mettre en danger la stabilité des finances publiques, ni saper les incitations à l'emploi ou évincer d'autres dépenses publiques essentielles. Toutefois, malgré la diversité considérable au sein de l'Union européenne, les États membres se trouvent face à des défis communs. Ils partagent aussi des objectifs communs en matière de systèmes de pension et sont attachés à un certain nombre de principes, parmi lesquels l'équité et la cohésion sociale qui caractérisent le modèle social européen. Il est donc utile pour les États membres de coordonner leurs efforts et d'échanger points de vue et informations sur les pratiques et les réformes en cours ou en projet. Les priorités et les choix nationaux des stratégies et le détail du processus de réforme continuent cependant de relever de la responsabilité des États membres. Le rôle de l'Union européenne sera d'aider les États membres à élaborer progressivement leurs politiques; le Conseil européen de Stockholm a spécifiquement demandé à ce que le potentiel de la méthode ouverte de coordination soit pleinement exploité dans ce domaine.