CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 10 mars 2003 (14.03) (OR. en)

7165/03

Ecofin 76
SOC 115

NOTE

Du:	Conseil «Emploi, politique sociale, santé et consommateurs» (Ecofin)
Au:	Conseil européen
Objet:	**Rapport conjoint de la Commission et du Conseil sur des pensions viables et adéquates**

Les *délégations* trouveront ci-joint le rapport conjoint de la Commission et du Conseil sur des pensions viables et adéquates tel qu'il a été approuvé par le Conseil «Emploi, politique sociale, santé et consommateurs» (Ecofin) les 6 et 7 mars 2003.

RAPPORT CONJOINT DE LA COMMISSION ET DU CONSEIL SUR DES PENSIONS VIABLES ET ADEQUATES

Résumé analytique 5

Adéquation des pensions 5

Viabilité financière des régimes de pension 6

Modernisation des régimes de pension 8

Évaluation globale 8

1. Introduction 10

2. Le défi du vieillissement des populations: les tendances démographiques et leur perception dans le grand public 12

2.1. Vieillissement de la population 12

2.2. Perception dans le grand public 15

3. Adéquation 25

3.1. Objectif n° 1: prévenir l'exclusion sociale 25

3.1.1. Garanties minimales en matière de pensions 25

3.1.2. Le risque de pauvreté chez les personnes âgées 30

3.1.3. Conclusion: éliminer les risques de pauvreté pesant sur les personnes âgées 36

3.2. Objectif n° 2: permettre le maintien des niveaux de vie 37

3.2.1. Accès à des mécanismes permettant aux individus de continuer à maintenir leur niveau de vie après leur départ en retraite, dans des limites raisonnables 37

3.2.2. Évolution probable des taux de remplacement 42

3.3. Objectif n° 3: promouvoir la solidarité 44

3.3.1. Solidarité au sein des générations 44

3.3.2. Solidarité entre les personnes âgées 45

3.3.3. Vieillissement et évolution probable des inégalités 46

3.3.4. Conclusion: l'avenir de la solidarité 47

4. Viabilité financière des systèmes de pension 51

4.1. Objectif n° 4: relever les niveaux d'emploi 52

4.1.1. Brève description de la situation actuelle du marché du travail (par exemple potentiel inexploité d'emplois) 53

4.1.2. Principales mesures envisagées pour relever les taux d'emploi 55

4.1.3. Analyse de l'incidence financière de la croissance du taux d'emploi envisagée (celui des travailleurs âgés non compris) sur les systèmes de pension 57

4.1.4. Conclusion 58

4.2. Objectif n° 5: prolonger la vie active 59

4.2.1. Participation actuelle des travailleurs âgés au marché du travail 60

4.2.2. Objectifs à moyen et à long terme concernant l'emploi des travailleurs âgés 64

4.2.3. Mesures destinées à relever le taux d'emploi des travailleurs âgés 64

4.2.4. Évaluation de l'incidence financière de la prolongation de la vie active 70

4.2.5. Conclusion: la prolongation de la vie active est un moyen puissant de garantir la viabilité financière des systèmes de pension 71

4.3. Objectif n° 6: assurer la viabilité des systèmes de pension dans une optique de finances publiques saines 71

4.3.1. Impact actuel et impact escompté des systèmes de pension sur les dépenses publiques72

4.3.2. Contributions des régimes publics de pension 76

4.3.3. Mesures générales pour financer les dépenses publiques de pension 79

4.3.4. Conclusion: viabilité financière des systèmes publics de pension et bonne gestion des finances publiques 86

4.4. Objectif n° 7: adapter les prestations et les cotisations d'une manière équilibrée 87

4.4.1. Alléger la charge qui pèse sur les générations futures 88

4.4.2. Préserver l'adéquation des pensions 90

4.4.3. Conclusion: partage des risques entre les générations actives et les retraités 91

4.5. Objectif n° 8: assurer l'adéquation et la solidité financière des régimes de pension privés 91

4.5.1. Rôle actuel et envisagé des régimes professionnels et privés 91

4.5.2. Cadres réglementaires des régimes de pension privés 94

4.5.3. Réduire les frais de gestion 98

4.5.4. Conclusion: contribution des régimes par capitalisation aux futures pensions 99

5. Modernisation: faire face à l'évolution des besoins 101

5.1. Objectif n° 9: s'adapter à des schémas d'emploi et de carrière plus flexibles 101

5.1.1. Accès aux droits à pension 102

5.1.2. Transférabilité des droits à pension 103

5.1.3. Conclusion: améliorations à apporter au deuxième pilier 105

5.2. Objectif n° 10: répondre aux aspirations vers une plus grande égalité entre les femmes et les hommes 105

5.2.1. Écarts entre les hommes et les femmes en termes de pensions 105

5.2.2. Différences entre les hommes et les femmes au regard de la législation en matière de pensions..... 107

5.2.3. Mesures destinées à favoriser une plus grande égalité entre les hommes et les femmes dans les régimes de pension 109

5.2.4. Conclusion: l'incidence des systèmes de pension sur l'égalité hommes/femmes ... 110

5.3. Objectif n° 11: démontrer la capacité des systèmes de pension à atteindre les objectifs..... 111

5.3.1. Surveillance des systèmes de pension..... 112

5.3.2. Mécanismes permettant d'aboutir à un consensus politique..... 114

5.3.3. Information des bénéficiaires..... 114

5.3.4. Conclusion: l'information en tant que moteur du changement..... 116

6. Conclusions générales et prochaines étapes..... 117

6.1. Atteindre les objectifs communs..... 117

6.2. Poursuivre la coopération au niveau de l'Union européenne 121

Annexe — Résumés par pays..... 124

BELGIQUE..... 127

DANEMARK..... 132

ALLEMAGNE..... 138

GRÈCE 144

ESPAGNE..... 149

FRANCE 154

IRLANDE 160

ITALIE 166

LUXEMBOURG..... 172

PAYS-BAS..... 177

AUTRICHE..... 183

PORTUGAL..... 189

FINLANDE..... 194

SUÈDE 200

ROYAUME-UNI 205

RAPPORT CONJOINT DE LA COMMISSION ET DU CONSEIL SUR DES PENSIONS VIABLES ET ADEQUATES

RESUME ANALYTIQUE

Plusieurs Conseils européens, de Lisbonne à Barcelone, ont mis en lumière le défi que représentent le vieillissement de la population et ses implications pour le maintien de pensions viables et adéquates. Ce défi occupe une place particulière dans les conclusions du Conseil européen qui s'est tenu à Stockholm en mars 2001 et qui a jeté les bases de la méthode ouverte de coordination en matière de pensions. Ce processus a finalement été lancé par le Conseil européen de Laeken en décembre 2001, sur la base de onze objectifs communs relevant de trois grands titres: préserver la capacité des systèmes à atteindre leurs objectifs sociaux, maintenir leur viabilité financière et répondre à l'évolution des besoins de la société.

Dans les rapports sur les stratégies nationales en matière de pensions présentés en septembre 2002, les États membres exposaient en détail comment ils entendaient atteindre les onze objectifs communs. Les rapports ont ensuite été analysés par les services de la Commission en vue d'évaluer la réalisation de ces onze objectifs communs.

Adéquation des pensions

Tous les États membres veillent à ce que la plupart des gens accumulent des droits à pension et que les personnes âgées dont les droits à pension sont insuffisants bénéficient d'un revenu minimal. La vieillesse n'est donc plus synonyme de pauvreté, ce qui est un des grands succès des régimes de pension. Nombreux sont d'ailleurs les États membres où le risque de paupérisation est plus faible pour les personnes âgées que pour les jeunes. Quant aux États membres où les risques de paupérisation demeurent élevés, ils ont entrepris de mettre en place un large éventail de mesures visant à améliorer les garanties relatives aux revenus minimaux, ainsi que diverses prestations en espèces ou en nature.

Les systèmes de pension, au travers de régimes publics liés aux revenus (premier pilier), de régimes privés de type professionnel (deuxième pilier) et de plans de retraite de type individuel (troisième pilier), offrent à la plupart des Européens de bonnes possibilités de maintenir leur niveau de vie tout au long de leur retraite. C'est ce qui a permis, en association avec des politiques fiscales en faveur des retraités, que les personnes âgées bénéficient généralement, dans la plupart des États membres, d'un bon niveau de vie et même, dans certains États membres, d'un niveau de vie relativement élevé. La maturation des régimes de pension et l'accroissement de la participation des femmes ont contribué à relever le niveau moyen des pensions. À l'avenir, de nombreux États membres prévoient de maintenir le niveau d'adéquation, notamment en permettant aux particuliers de reculer leur départ à la retraite pour accumuler des droits supplémentaires. L'adéquation des pensions est également assurée en encourageant les partenaires sociaux à mettre en place des régimes de pension sectoriels fondés sur des conventions collectives à caractère contraignant et en améliorant l'accès aux produits de pension individuels, notamment par un meilleur cadre pour la pension facultative offerte par les employeurs. Les États membres favorisent donc également les régimes de pension privés, tandis que

l'essentiel des pensions versées provient toujours des régimes relevant du premier pilier.

Les États membres ont incorporé de solides composantes redistributives à leurs régimes de pension du premier pilier, particulièrement sous la forme de minimums garantis ou de crédits destinés à couvrir certaines périodes n'ouvrant pas droit à pension (chômage, congé parental, etc.). Il a ainsi été possible de réduire les écarts de revenus entre pensionnés, de façon souvent plus marquée que dans la population dans son ensemble. La part croissante des régimes de pension professionnels, souvent fondés sur des conventions collectives, ou des régimes publics et privés caractérisés par de solides éléments de solidarité et un lien étroit entre cotisations et prestations, permettra de renforcer l'adéquation des pensions et de promouvoir un traitement équitable des générations.

Viabilité financière des régimes de pension

La viabilité financière des régimes de pension est une condition préalable incontournable pour pouvoir assurer à l'avenir le versement de pensions adéquates, aussi devrait-elle pour cette seule raison figurer au premier rang des priorités de tous les États membres. L'absence de viabilité financière à long terme minerait les efforts consentis par les États membres pour maintenir ou même relever l'adéquation de leurs régimes de pension et aurait également des conséquences économiques négatives. Les dépenses publiques de pension devraient augmenter sensiblement par rapport au produit intérieur brut (PIB) dans la plupart des États membres durant les prochaines décennies si les politiques ne changent pas. Au cours de ces dernières années, les États membres ont reconnu l'urgence d'assurer la stabilité financière des régimes de pension en profitant de l'étroit créneau de possibilités encore disponible avant que les effets du vieillissement de la population ne se fassent sentir. Les États membres ont largement intégré à leurs stratégies une approche consistant à relever les taux d'emploi, à réduire la dette publique et à réformer les régimes de pension, éléments qui sous-tendent également les «grandes orientations des politiques économiques» (GOPE).

La viabilité budgétaire à long terme est un problème majeur dans de nombreux États membres. Les projections du groupe de travail «Vieillissement» du comité de politique économique (CPE), fondées sur les politiques en place ou prévues à la fin de 2000, indiquent que les dépenses publiques de pension risquent de connaître une augmentation représentant 3 à 5 points de pourcentage du PIB dans la majorité des États membres entre 2000 et 2050. La moyenne communautaire passerait ainsi de 10,4 % en 2000 à 13,3 % en 2050, avec des variations importantes allant de 5 à 20 %.

Tous les États membres considèrent les efforts visant à relever les taux d'emploi comme un élément important de leur stratégie à long terme pour assurer la viabilité des pensions. Le relèvement des taux d'emploi signifie que le financement des pensions peut être réparti entre un plus grand nombre de cotisants. Les projections relatives aux dépenses publiques consacrées aux pensions ([1]), qui prévoient déjà des taux d'emploi plus élevés, indiquent que, si les objectifs de Lisbonne en matière d'emploi sont atteints, avec une progression continue de l'emploi au-delà de 2010, la croissance des dépenses publiques consacrées aux pensions pourrait être réduite d'environ un tiers en 2050 par rapport au scénario de base n'impliquant aucun

([1]) Étude menée en 2001 par les États membres sous les auspices du comité de politique économique.

changement de politique. En d'autres termes, la seule progression de l'emploi ne suffira pas à résoudre le problème de la viabilité financière des régimes de pension. À l'heure actuelle, la plupart des Européens prennent leur retraite avant d'avoir atteint l'âge légal de départ. S'il était possible de relever d'un an l'âge effectif du départ à la retraite sans augmenter les droits à pension, l'accroissement prévu des dépenses de pension baisserait de 0,6 à 1 point de pourcentage du PIB en 2050. Ainsi, un relèvement d'un an de l'âge effectif de la retraite permettrait d'absorber environ 20 % de l'augmentation prévue des dépenses de pension en 2050. Les États membres ont déclaré leur engagement à retarder les départs en préretraite et ont entrepris de réformer les régimes de préretraite et la réglementation du marché du travail. Dans de nombreux cas, cependant, le rythme des réformes est trop lent pour atteindre les objectifs de Stockholm et de Barcelone en ce qui concerne le taux d'emploi des travailleurs âgés (50 % en 2010, contre 38,5 % aujourd'hui) et pour permettre de relever de cinq ans l'âge effectif de départ à la retraite d'ici à 2010.

Certains États membres ont mis en place ou sont en train de mettre en place des stratégies globales destinées à assurer la viabilité des régimes de pension et des finances publiques dans leur ensemble, conformément à la stratégie à trois branches définie dans le cadre des GOPE. Ces stratégies reposent sur des réformes du marché du travail visant à relever les taux d'emploi, mais également sur l'assainissement budgétaire et des réformes des régimes de pension. De nombreux pays ont l'intention d'utiliser les excédents budgétaires pour réduire la dette publique ou constituer des fonds de réserve et de profiter ainsi de la diminution des paiements d'intérêts pour assumer le coût budgétaire du vieillissement. Dans certains États membres, les taux d'endettement élevés et la charge des intérêts qui les accompagne empêchent encore l'assainissement budgétaire et rendent d'autant plus nécessaires des efforts résolus dans ce domaine. En outre, la plupart des États membres projettent de larges augmentations des dépenses de pension, et des déficits financiers risquent d'apparaître. Il faut donc poursuivre les réformes des pensions, particulièrement dans les États membres qui n'ont pas encore assuré la viabilité à long terme de leurs régimes.

Les États membres sont conscients que le lourd fardeau financier lié à la dégradation rapide des taux de dépendance met en péril le traitement équitable des générations. Pour éviter toute retombée négative pour l'emploi, il faut prendre soin de ne pas alourdir les prélèvements fiscaux dans leur globalité et sur le facteur «travail», en particulier, et d'équilibrer la taxation du travail, d'un côté, et d'autres types de taxes, y compris sur le capital, de l'autre. Plusieurs États membres ont anticipé les effets de la génération du «baby-boom» sur les régimes de pension en constituant des fonds de réserve dans les régimes de pension publics afin d'éviter de fortes augmentations des taux de cotisation. Ils sont aussi nombreux à avoir amélioré les conditions liées aux formules individuelles complémentaires et aux financements privés, réduisant ainsi la nécessité d'accroître les dépenses publiques. Deux pays ont transformé leurs régimes de pension publics en systèmes à cotisations fictives définies, dans le but de stabiliser les taux de contribution au fil des générations et de renforcer les incitations au travail, concourant également ainsi à avancer vers l'objectif de relèvement des taux d'emploi.

La viabilité financière des régimes de pension par capitalisation dépend de la saine gestion des fonds et du comportement des marchés financiers. Une surveillance efficace et une saine gestion des actifs permettent de réduire considérablement les risques associés à ce type de régimes. La directive concernant les institutions de

retraite professionnelle, en cours de discussion au Conseil et au Parlement européen, constituera à cet égard un grand pas en avant.

Modernisation des régimes de pension

Les régimes obligatoires, d'une manière générale, réagissent bien au défi des pensions destinées aux travailleurs atypiques (à temps partiel, intérimaires et indépendants) et aux travailleurs mobiles. En revanche, la situation des régimes du deuxième pilier ne peut encore être jugée satisfaisante: les travailleurs atypiques continuent à être moins bien couverts par les régimes professionnels, et, dans de nombreux États membres, les personnes qui ont changé d'emploi disposent souvent en fin de carrière de droits réduits par rapport à ceux des travailleurs restés chez le même employeur.

Les États membres adaptent progressivement leurs régimes de pension à l'évolution des rôles socio-économiques des hommes et des femmes, en introduisant de nouvelles règles dont le but est de permettre aux deux parents de concilier plus facilement responsabilités familiales et vie professionnelle. En dépit, toutefois, de ces mesures et de la participation accrue des femmes au marché du travail, des différences significatives entre les droits à pension des femmes et des hommes subsisteront encore longtemps.

Enfin, la plupart des États membres ont accompli des efforts pour améliorer la transparence de leurs régimes de pension, tant au niveau des systèmes dans leur ensemble qu'à l'échelon des droits individuels. Ils reconnaissent également l'importance de parvenir à des consensus pour le développement et la réforme des régimes de pension.

Évaluation globale

Cette première étude complète, au niveau de l'Union européenne (UE), des régimes et des politiques nationaux en matière de pensions montre que les États membres s'emploient à assurer l'adéquation de leurs régimes de pension. Dans le même temps, nombre d'entre eux sont confrontés à de très fortes augmentations des dépenses liées à leurs régimes de pension dans le système actuel et doivent encore prendre des mesures pour relever ces défis financiers sans compromettre l'adéquation des pensions. Ces augmentations pourraient nuire sérieusement à la viabilité des finances publiques à longue échéance. Cependant, la garantie à long terme de la viabilité financière n'est pas seulement importante en elle-même, mais est également indispensable en vue de l'adéquation des futures pensions.

Les États membres sont pleinement conscients du lien d'interdépendance entre la viabilité financière et le caractère d'adéquation des pensions dans le contexte d'une société vieillissante: la viabilité financière des régimes de pension est une condition préalable incontournable pour pouvoir assurer à l'avenir le versement de pensions adéquates, et l'adéquation des pensions est elle-même une condition préalable pour obtenir le soutien politique aux réformes nécessaires des régimes de pension.

Les rapports sur les stratégies nationales présentent toute une série de points sur lesquels des progrès ont été accomplis vers la réalisation des objectifs communs. Bien que les impératifs financiers aient constitué le principal aiguillon des réformes, les États membres ont respecté les objectifs sociaux de leurs régimes de pension et s'efforcent d'adapter ces régimes à l'évolution des besoins de la société. Cet équilibre entre préoccupations sociales et financières est la clé du succès des réformes sur le plan politique. Tous les États membres ont lancé un processus de

réforme, et un certain nombre d'entre eux ont mis en œuvre des réformes majeures (voire radicales pour quelques-uns), dans les années 90. Nombreux sont malgré tout les pays qui estiment nécessaire d'aller plus en avant dans les réformes afin de préserver à la fois la viabilité à long terme de leurs régimes de pension et la santé de leurs finances publiques.

Il faut maintenir l'élan de ce processus de réformes qui vise à assurer la viabilité de pensions adéquates. Ces réformes sont à considérer dans le contexte des efforts coordonnés des États membres pour mettre en œuvre la stratégie de croissance imposée par le sommet de Lisbonne, notamment en termes de réformes structurelles et fiscales ainsi que de renforcement de la qualité et de la productivité des investissements publics. Il sera particulièrement important d'améliorer les dispositions visant à inciter les travailleurs âgés à rester plus longtemps sur le marché du travail, compte tenu notamment des retombées à long terme de l'augmentation de l'espérance de vie sur les dépenses de pension. Un bon moyen d'y parvenir peut être de renforcer le lien entre cotisations et prestations. En outre, il est possible de consolider l'assise financière des régimes de pension par un accroissement des financements publics et privés. Enfin, la pérennisation de l'adéquation des pensions dépendra de l'adaptabilité des régimes de pension à des schémas d'emploi et de carrière plus souples ainsi qu'à l'évolution des rôles respectifs des hommes et des femmes dans la société.

Dans de nombreux États membres, les effets du vieillissement de la population commenceront à se faire sentir dans les dix ans à venir. Il y a donc urgence à mettre en place des stratégies crédibles et efficaces, tout en informant clairement les citoyens de ce qu'ils peuvent attendre de leurs régimes de pension et de ce qu'ils doivent faire pour s'assurer un niveau de vie adéquat au moment de leur retraite.

1. INTRODUCTION

Plusieurs Conseils européens ont insisté sur le défi que représente le vieillissement des populations, et en particulier ses implications pour le maintien de pensions viables et adéquates. Le Conseil de Lisbonne (2000) a souligné la nécessité d'étudier «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». Trois grands principes ont ensuite été approuvés en 2001 par le Conseil de Göteborg en vue de moderniser les régimes de pension: «préserver la capacité des systèmes à atteindre leurs objectifs sociaux, maintenir leur viabilité financière et répondre à l'évolution des besoins de la société».

Un rapport conjoint ([2]) du comité de protection sociale et du comité de politique économique, adressé au Conseil européen de Laeken de décembre 2001, préconisait une méthode ouverte de coordination en matière de pensions «en vue d'aider les États membres à élaborer progressivement leurs propres politiques de façon à préserver des pensions adéquates tout en maintenant leur viabilité financière et en faisant face au défi de l'évolution des besoins de la société». Ce rapport fixait onze objectifs communs dans le cadre des trois principes approuvés à Göteborg.

Enfin, le Conseil de Barcelone de 2002 a appelé à accélérer la réforme des régimes de retraite «en vue de garantir tant leur viabilité financière que la réalisation de leurs objectifs sur le plan social» et, dans cette optique, a souligné «l'importance du rapport conjoint de la Commission et du Conseil sur les pensions qui sera présenté au Conseil européen du printemps 2003 et qui sera établi sur la base des rapports sur les stratégies nationales prévus pour septembre 2002». L'élaboration du rapport cité s'est appuyée sur les rapports relatifs aux stratégies nationales de septembre 2002, dans lesquels les États membres décrivent en détail les méthodes qu'ils mettent en œuvre pour s'efforcer d'atteindre les onze objectifs communs. Ces rapports montrent que les États membres ont pris et prennent encore à cet effet tout un éventail de mesures. En ce qui concerne l'objectif que constitue la viabilité financière des régimes de pension, les approches suivies par les États membres ont intégré, pour faire face aux implications budgétaires du vieillissement des populations, la stratégie à trois branches définie lors du Conseil de Stockholm, puis incorporée aux grandes orientations des politiques économiques de 2002. Les trois branches de cette stratégie sont le relèvement des taux d'emploi, la réduction de la dette publique et l'adaptation des régimes de pension eux-mêmes. Son but est de contenir la pression sur les finances publiques et d'asseoir les régimes de pension sur des bases financières saines. Parmi les mesures prises par les États membres, on peut citer en particulier la limitation des flux de départs dans le cadre des programmes de préretraite, le renforcement des incitations à allonger la vie professionnelle et à retarder le départ à la retraite ainsi que l'accroissement des futures marges budgétaires au travers d'une réduction de la dette publique ou de la constitution de fonds de réserve publics au profit des pensions.

Les États membres conservent la responsabilité de la conception et de la gestion des régimes de pension, conformément au principe de subsidiarité. Il n'est pas prévu de

([2]) Qualité et viabilité des pensions — Rapport conjoint sur les objectifs et méthodes de travail dans le domaine des pensions.

changer cette règle, mais il est à présent largement admis que l'adéquation et la viabilité des régimes de pension ont des implications de portée transnationale. Le vieillissement des populations constitue un grand défi à relever en ce qui concerne les finances publiques futures si l'on considère que les dépenses publiques consacrées au financement des pensions absorbent actuellement quelque 10 % du PIB de l'UE.

Il faut également noter que le vieillissement représente un grand défi en ce qui concerne l'aptitude des régimes de pension à réaliser leurs objectifs sociaux: permettre aux personnes âgées de disposer de revenus adéquats et équitables et faire en sorte que vieillesse ne rime pas avec pauvreté. D'un point de vue européen, il importe également de faire en sorte que les effectifs croissants de travailleurs immigrés ayant acquis des droits à pension dans différents États membres puissent compter sur l'obtention des prestations qui leur ont été promises et n'en soient pas réduits à solliciter le bénéfice de l'aide sociale dans leur pays de résidence.

Conformément aux exigences des Conseils européens de Stockholm et de Barcelone, l'incidence sur les finances publiques des dépenses liées au vieillissement est évaluée dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance. Chaque année, les États membres présentent leurs programmes de stabilité et de convergence, qui fixent les objectifs à atteindre pour assurer la viabilité à long terme des finances publiques. En outre, le Conseil européen de Laeken, qui a approuvé les méthodes de travail et les objectifs communs pour la méthode ouverte de coordination des pensions, a déclaré que ce processus a sa place aux côtés d'une série de processus communautaires existants et bien rodés qui, dans le cadre d'attributions plus larges, abordent certains aspects des politiques de pension. En outre, le Conseil exige que ce processus s'exerce sans modifier les responsabilités respectives des décideurs aux niveaux européen et national. La méthode ouverte de coordination lancée par le Conseil européen de Laeken met en place un cadre intégré qui prend en compte les actions existantes en matière de coordination des politiques dans d'autres domaines (politique économique, finances publiques et emploi, en particulier) et réinvestit ses résultats dans le développement de ces autres processus.

Cette nouvelle coopération aura le grand avantage de permettre à chacun de tirer profit de l'expérience des autres. Les États membres sont confrontés à des problèmes dont beaucoup sont similaires, au premier rang desquels figure le défi commun du vieillissement des populations. Loin d'imposer des contraintes aux responsables politiques nationaux, la méthode ouverte de coordination les rendra plus aptes à apprécier les performances des uns et des autres, à prendre conscience des choix politiques d'autrui et à bien comprendre les mérites et les inconvénients des différentes options.

Le présent rapport récapitule la première grande étude qui a été réalisée sur les stratégies nationales dans le domaine des pensions; il décrit comment les États membres répondent au défi du vieillissement des populations, en tenant compte des trois dimensions que sont l'adéquation, la viabilité et la modernisation.

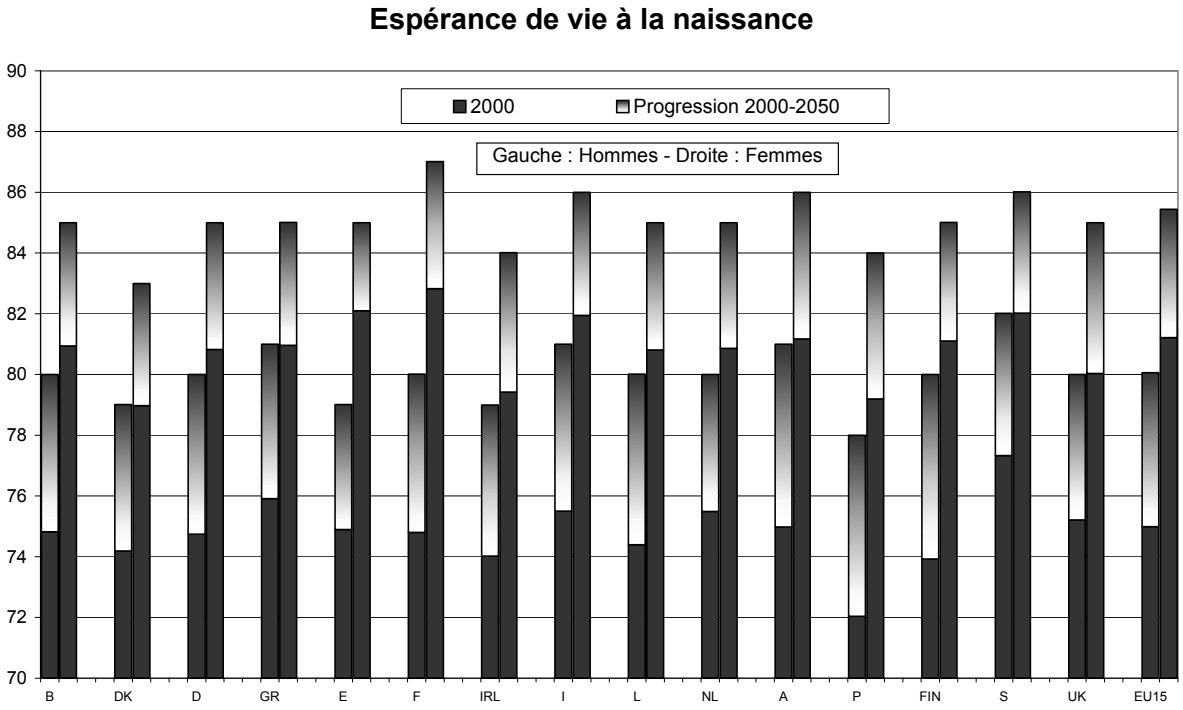
2. LE DEFI DU VIEILLISSEMENT DES POPULATIONS: LES TENDANCES DEMOGRAPHIQUES ET LEUR PERCEPTION DANS LE GRAND PUBLIC

2.1. Vieillissement de la population

Au cours des prochaines décennies, l'Union européenne sera confrontée à une importante accélération du vieillissement démographique due à trois grands facteurs: i) la génération du baby-boom arrive à l'âge de la retraite; ii) l'espérance de vie continue de progresser; iii) la fertilité est en baisse depuis les années 70. Le premier de ces éléments provoquera un déséquilibre démographique temporaire, mais les deux autres auront des effets continus. Il n'en reste pas moins que la combinaison de ces trois facteurs est à la source d'un défi majeur, qui se posera aux régimes de pension au cours des prochaines décennies sous la forme d'une augmentation rapide du nombre de retraités et d'un rétrécissement de la tranche de la population en âge de travailler. Le risque est donc que le ratio de dépendance des personnes âgées qui résultera de cette situation exerce à l'avenir une pression financière insupportable sur la population active et affecte aussi négativement le potentiel de croissance en Europe.

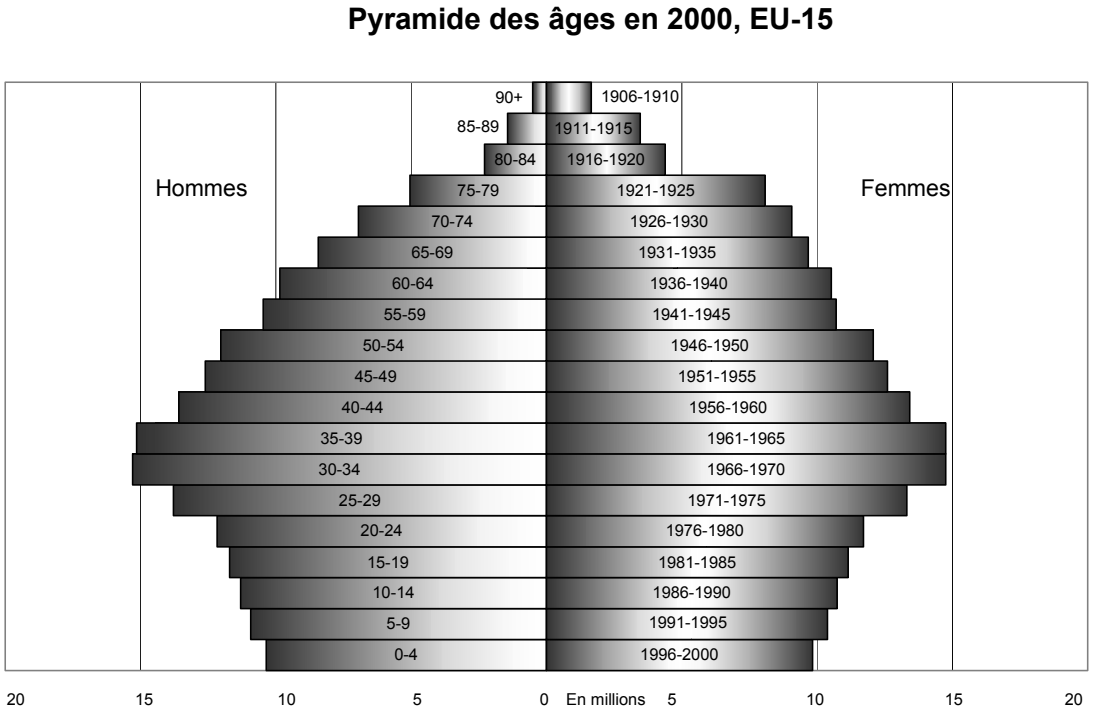
D'ici à 2050, il est probable que les Européens vivront au minimum quatre à cinq ans de plus qu'aujourd'hui (voir graphique 1). Étant donné que l'espérance de vie actuelle pour les personnes âgées de 65 ans est environ de 15,5 ans pour les hommes et de 19,5 ans pour les femmes, une augmentation de 5 ans fera grimper de 25 à 30 % le coût de la fourniture d'un niveau de pension identique. Or, cela ne représente qu'environ la moitié du défi démographique auquel l'Europe doit se préparer. L'autre bouleversement majeur découle du fait que les fortes cohortes d'âge du baby-boom, nées peu après la Seconde Guerre mondiale, vont arriver à l'âge de la retraite et que les cohortes d'âge suivantes sont bien plus réduites en raison de taux de natalité plus faibles. La pyramide des âges de l'Europe (voir graphique 2) le montre bien: les personnes âgées de 35 à 55 ans sont actuellement très nombreuses. Durant les dix à quinze prochaines années, ces fortes cohortes commenceront à prendre leur retraite et à toucher leur pension.

Graphique 1



Source: Projections démographiques Eurostat — scénario de base.

Graphique 2

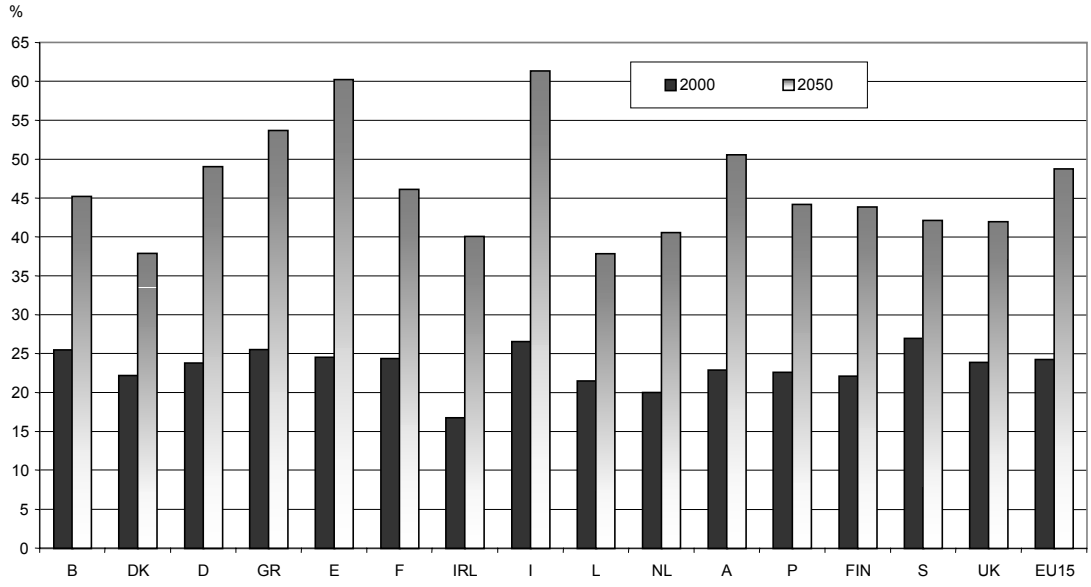


Source: Projections démographiques Eurostat — scénario de base.

L'effet combiné de fortes cohortes arrivant à l'âge de la retraite et d'une espérance de vie accrue se traduira par un doublement du ratio de dépendance des personnes âgées, c'est-à-dire du nombre de personnes ayant atteint l'âge de la retraite (65 ans et plus) en pourcentage de la population en âge de travailler (15-64 ans). En 2000, les personnes de plus de 65 ans représentaient environ un quart de la population en âge de travailler; d'ici à 2050, ils en représenteront presque 50 %.

Graphique 3

Ratio de dépendance des personnes âgées[1)]



([1]) Nombre de personnes âgées de 65 ans et plus, en pourcentage des 15-64 ans.
Source: Projections démographiques Eurostat — scénario de base.

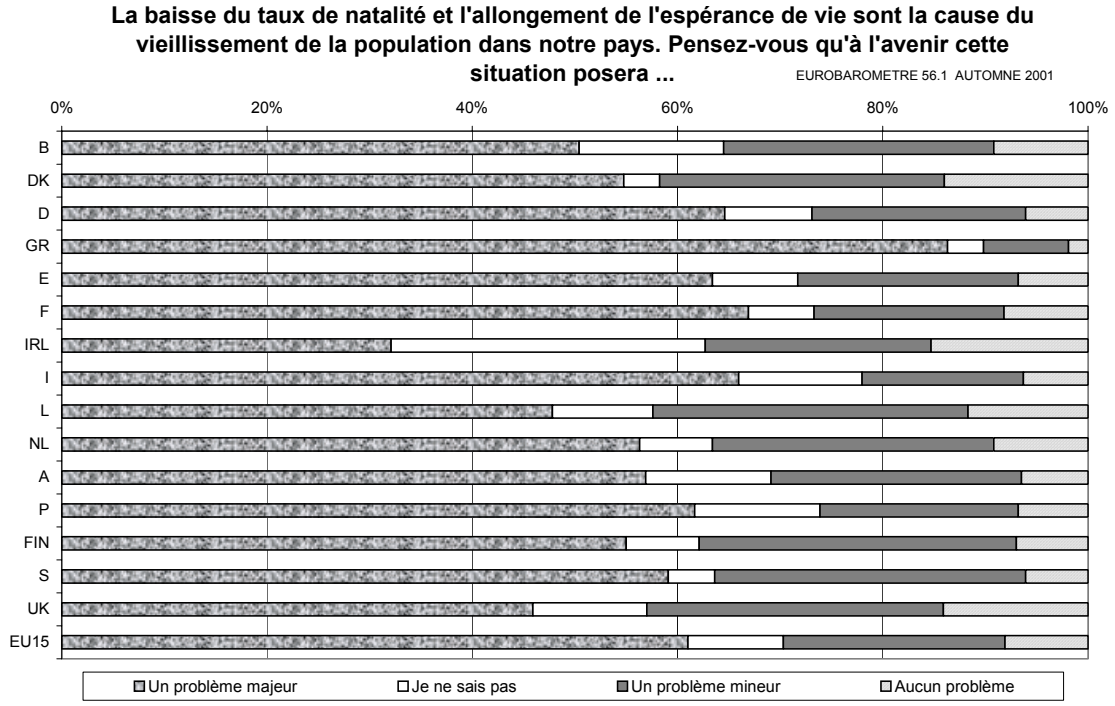
Le Conseil européen de Stockholm, qui s'est tenu en mars 2001, s'est attaqué au défi que pose le vieillissement d'une population dont les membres en âge de travailler ne constitueront plus qu'une part réduite, concluant ainsi: «Le nombre de personnes retraitées va augmenter rapidement, tandis que la proportion de la population en âge de travailler commencera à diminuer d'ici à 2010. Il en résultera une pression importante sur les systèmes de prévoyance sociale, et plus particulièrement sur les régimes de retraite, de santé et de soins pour les personnes âgées ([3]). L'Union et les États membres agissent dès maintenant en définissant de nouvelles orientations [...] La prochaine décennie offre l'occasion de relever le défi démographique en rehaussant les taux d'emploi, en réduisant la dette publique et en adaptant les systèmes de protection sociale, y compris les régimes de retraite.»

([3]) La Commission examinera dans une communication distincte les questions de l'accessibilité, de la viabilité financière et de la qualité des systèmes de santé et de soins de longue durée destinés aux personnes âgées.

2.2. Perception dans le grand public

Les paragraphes suivants présentent certains des résultats d'un sondage [Eurobaromètre 56.1 ([4])] réalisé à l'échelle de l'Union pour la Commission à l'automne 2001 en vue d'évaluer la façon dont le public perçoit l'avenir des régimes de pension. Les questions posées lors de telles enquêtes doivent simplifier les thèmes abordés et ne peuvent expliquer toutes les incidences des différentes options politiques. En conséquence, les résultats de ces sondages peuvent informer les décideurs sur le niveau général de sensibilisation au problème et sur l'opportunité d'un débat public plus approfondi, mais ils ne peuvent servir de base à des choix politiques. Le sondage Eurobaromètre précité indique que l'effet potentiel des évolutions démographiques sur les régimes de pension suscite une vive inquiétude dans tous les États membres. La conscience du problème s'accroît tant parmi les décideurs que parmi les citoyens (voir graphique 4).

Graphique 4

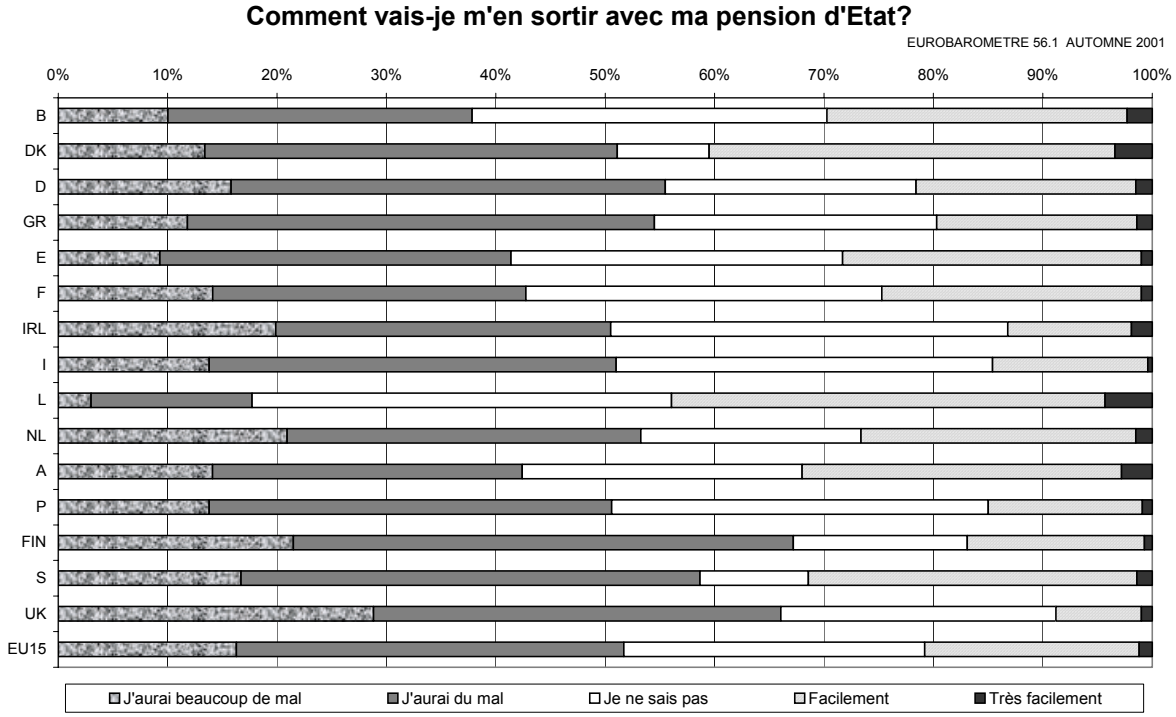


La prise de conscience de ces défis démographiques, qui sont surtout considérés comme un problème pour les régimes de pension publics, a conduit nombre d'Européens à adopter un point de vue pessimiste en ce qui concerne l'avenir des droits à pension des agents publics. Une majorité d'Européens pensent qu'ils auront du mal à s'en sortir avec leur pension d'État, mais nombreux sont ceux qui ne savent

([4]) La Commission a annoncé son intention de lancer une enquête sur les pensions et sur la réforme des pensions dans sa communication du 11 octobre 2000 intitulée «L'évolution à venir de la protection sociale dans une perspective à long terme: des pensions sûres et viables» [COM(2000) 622 final]. L'objectif était d'évaluer la prise de conscience et les attentes du public concernant la modernisation des régimes de pension. La présente partie n'expose que quelques-uns des résultats jugés particulièrement significatifs dans le cadre du présent rapport. Une analyse plus approfondie des résultats sera disponible prochainement. Des questions ont été posées à des échantillons représentatifs de la population âgés de 15 ans et plus dans chaque État membre. L'échantillon normal des sondages Eurobaromètre standard compte 1 000 personnes par pays, excepté au Luxembourg (600) et au Royaume-Uni (1 000 en Grande-Bretagne et 300 en Irlande du Nord).

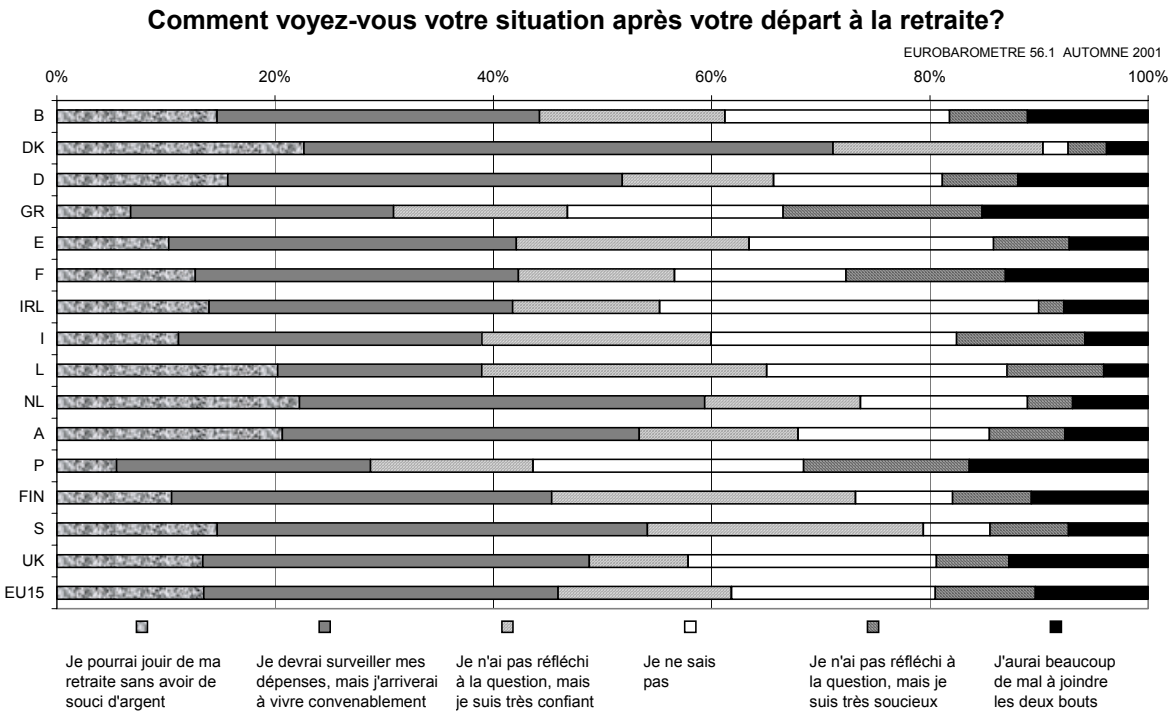
pas au juste à quoi il convient de s'attendre: en effet, près de 30 % des personnes interrogées ont répondu «Je ne sais pas».

Graphique 5



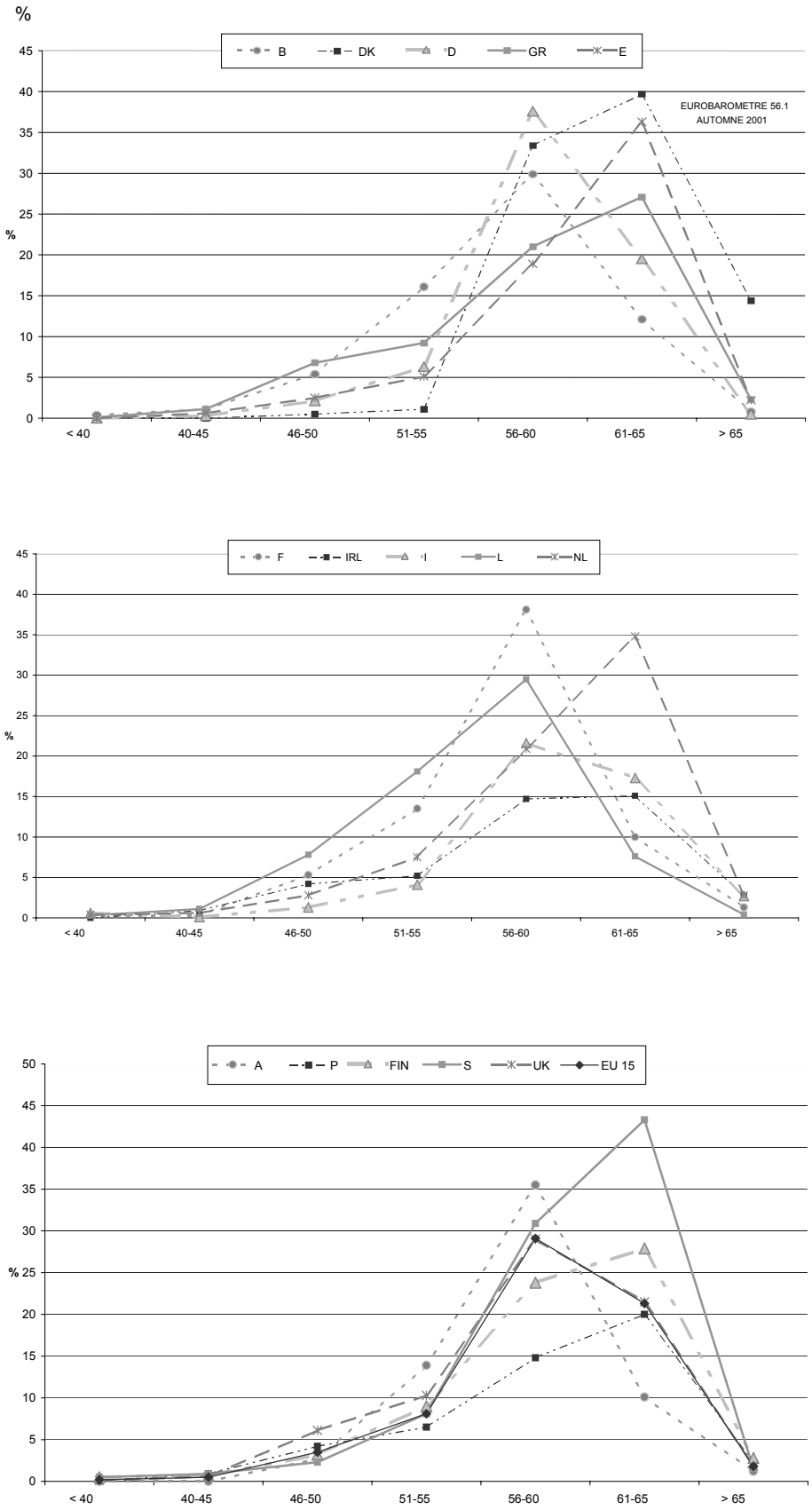
Les résultats reflètent peut-être certains doutes quant à la viabilité future des régimes de pension statutaires et un sentiment de défiance à l'égard des politiques gouvernementales, mais aussi, du moins dans quelques pays, une certaine confusion sur la signification de «pension d'État». Dans tous les cas, le niveau de confiance est assez élevé en ce qui concerne la situation financière après le départ à la retraite, qui dépend non seulement des revenus perçus au titre des différents régimes de pension, mais aussi d'autres facteurs tels que l'épargne et la propriété du logement. Cette question plus générale sur la situation financière des Européens après le départ à la retraite, telle qu'ils se l'imaginent, montre que 20 % d'entre eux sont inquiets, tandis que 60 % s'avouent confiants. C'est dans les pays nordiques que l'on a noté les niveaux de confiance les plus élevés. Il est également intéressant de constater que peu de personnes ont répondu «Je ne sais pas» à cette question.

Graphique 6



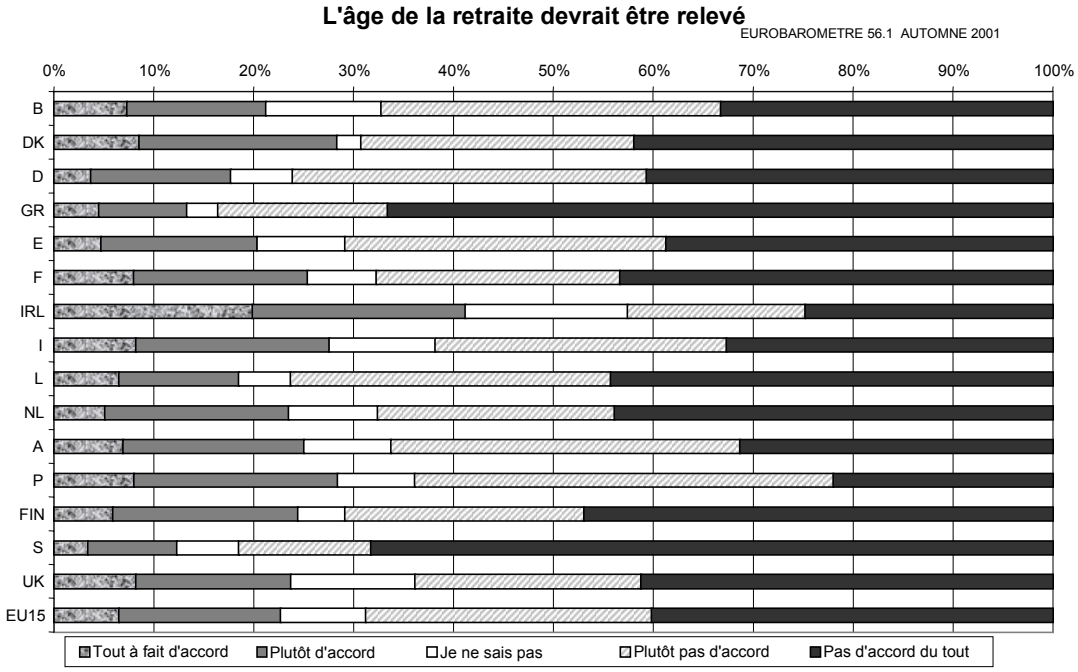
L'une des réponses évidentes à l'allongement de l'espérance de vie serait de relever l'âge de la retraite de manière à conserver l'équilibre entre la durée de la vie active et celle de la retraite. Cette solution permettrait de maintenir les pensions à des niveaux adéquats sans avoir à augmenter les cotisations ou les taux d'imposition pour financer les régimes de pension. Cet objectif pourrait être atteint sans qu'il soit nécessaire de relever l'âge légal de la retraite, habituellement fixé 65 ans dans la plupart des États membres. En effet, dans la pratique, seule une minorité de personnes demeure sur le marché du travail jusqu'à l'âge légal de la retraite. La plupart des Européens prévoient de partir à la retraite entre 56 et 60 ans, et peu d'entre eux envisagent de prolonger leur vie active après 65 ans (voir graphique 7).

Graphique 7 — À quel âge envisagez-vous de partir à la retraite?



L'un des grands défis que devront relever les responsables politiques sera de faire évoluer les mentalités à l'égard des politiques sur la retraite. De toute évidence, la solution consistant à relever l'âge légal de la retraite afin de faire face au vieillissement des populations n'est pas plébiscitée: en effet, moins d'un quart des Européens approuveraient une telle décision (voir graphique 8). Il convient toutefois de souligner que la question ne précisait pas l'échéance d'un relèvement éventuel de l'âge légal de la retraite et ne faisait pas référence à l'allongement de l'espérance de vie.

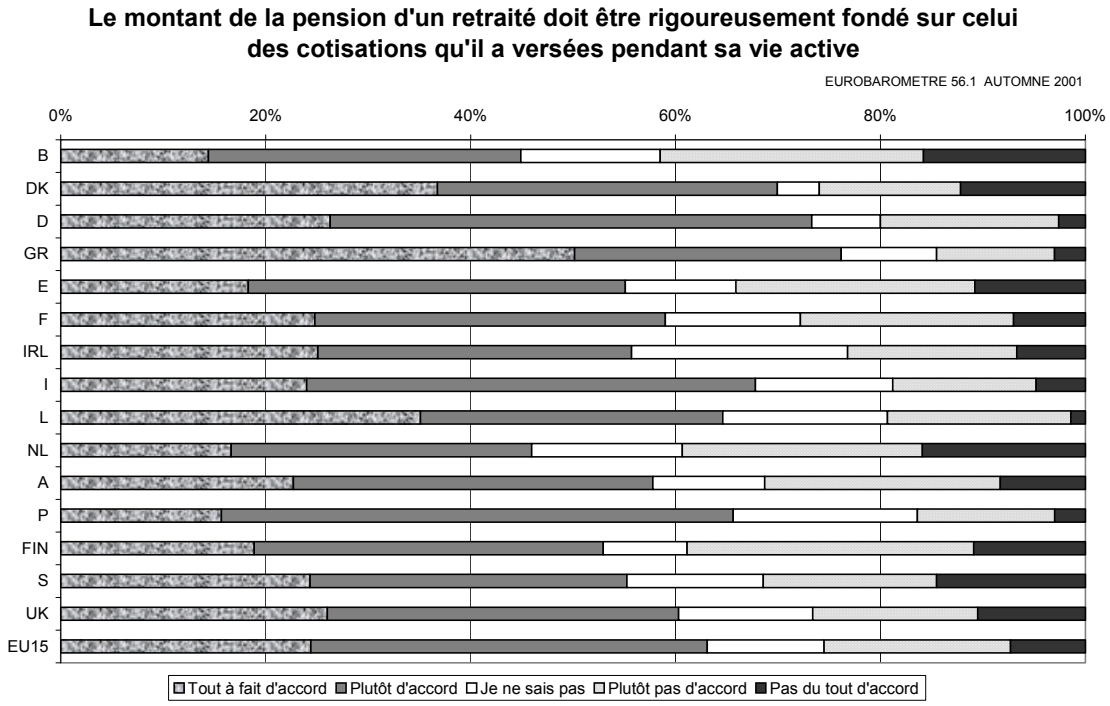
Graphique 8



Le fait de maintenir l'âge de la retraite à son niveau actuel ne signifie pas que l'on ne puisse pas reculer l'âge effectif du départ à la retraite sur le marché du travail et ainsi le rapprocher de l'âge légal. Il est à noter également que l'âge moyen de la retraite était plus élevé dans les années 60 qu'il ne l'est aujourd'hui, même si, à l'époque, l'espérance de vie restante à 65 ans était nettement moindre et l'état de santé des personnes âgées de 65 ans moins bon qu'il ne l'est aujourd'hui ou qu'il ne le sera probablement dans quelques décennies.

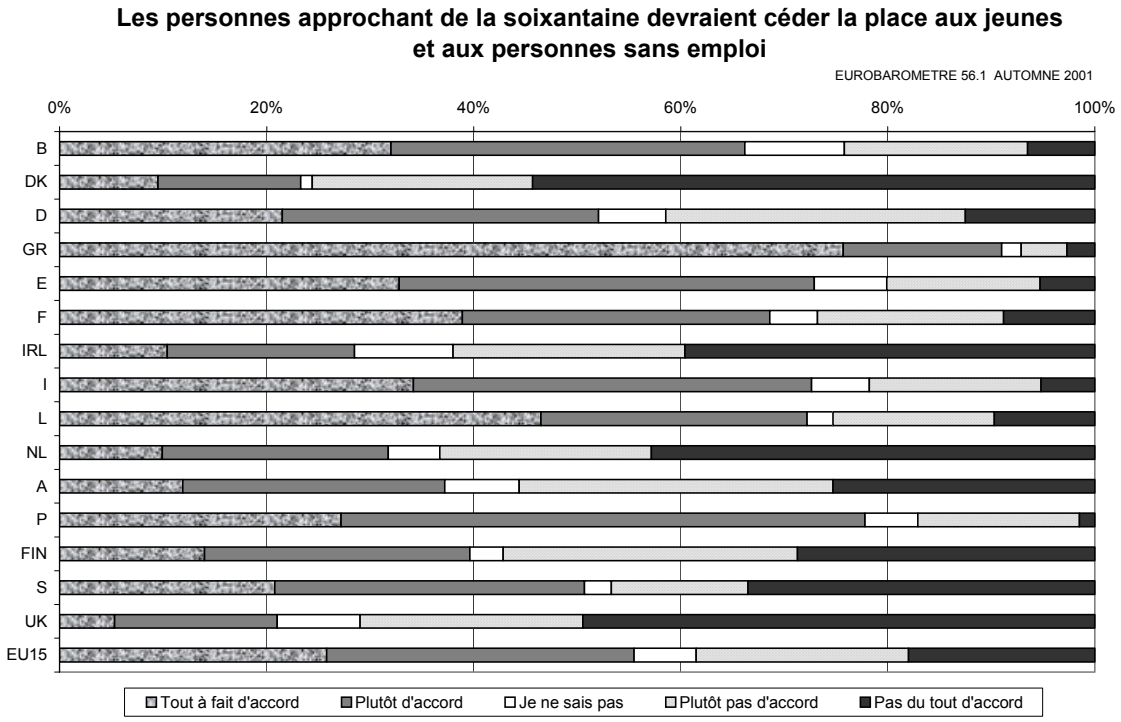
Relever l'âge effectif du départ à la retraite exige que l'on introduise dans les régimes de pension des mesures incitant les actifs à demeurer plus longtemps sur le marché du travail. La solution consistant à établir un lien actuariel étroit entre les cotisations et les prestations semble séduire l'opinion publique, du moins en théorie (voir graphique 9).

Graphique 9



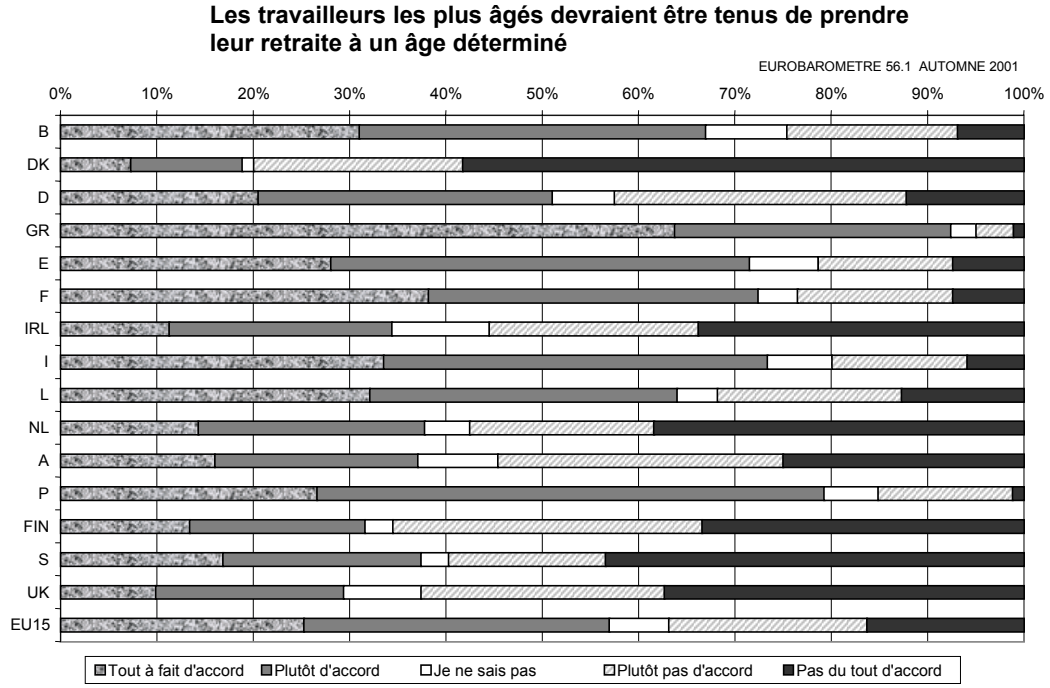
Dans le même temps, l'idée que les travailleurs âgés doivent laisser la place aux jeunes et aux chômeurs sur le marché du travail reste largement répandue. La fausse hypothèse selon laquelle le nombre total d'emplois dans une économie est fixe et doit être partagé le plus équitablement possible semble encore profondément enracinée dans l'opinion publique, mais ce n'est certainement pas le cas partout. Au Danemark, en Irlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, où la sensibilisation du public à la discrimination fondée sur l'âge a récemment fait l'objet de vastes débats et de campagnes gouvernementales, la majorité est tout aussi véhémente dans son désaccord avec la proposition. Étant donné que les attitudes dans ces pays étaient, il n'y a pas si longtemps, semblables à celles qui sont actuellement majoritaires, il semble que les sentiments puissent évoluer et se modifier lorsque les individus sont confrontés à des débats sur ces questions pendant une longue période.

Graphique 10



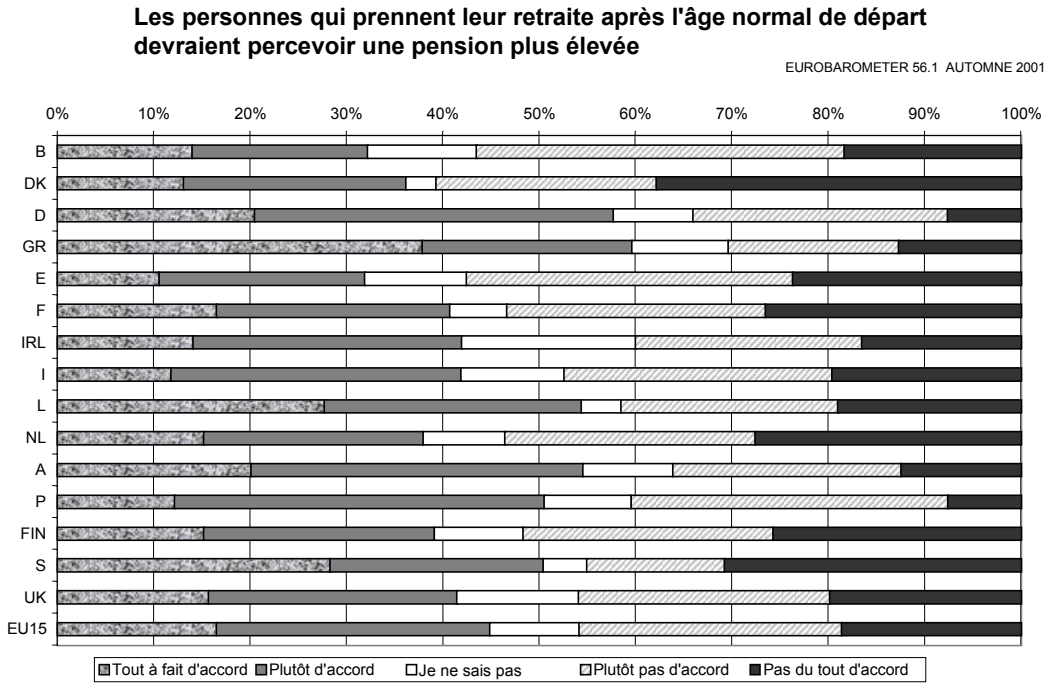
Une majorité d'Européens estiment également que le départ à la retraite devrait être rendu obligatoire à un âge fixe, mais les opinions diffèrent une fois de plus selon les États membres. Le cas de l'Italie est intéressant: en effet, il semble exister dans ce pays un soutien important en faveur de la retraite obligatoire, qui n'a cependant pas empêché le gouvernement d'introduire (sur une longue période de transition) des systèmes très souples, où les individus disposent d'une grande liberté pour décider du moment auquel ils souhaitent prendre leur retraite ainsi que de la possibilité de déterminer le niveau de leur pension en fixant le moment de leur départ à la retraite.

Graphique 11



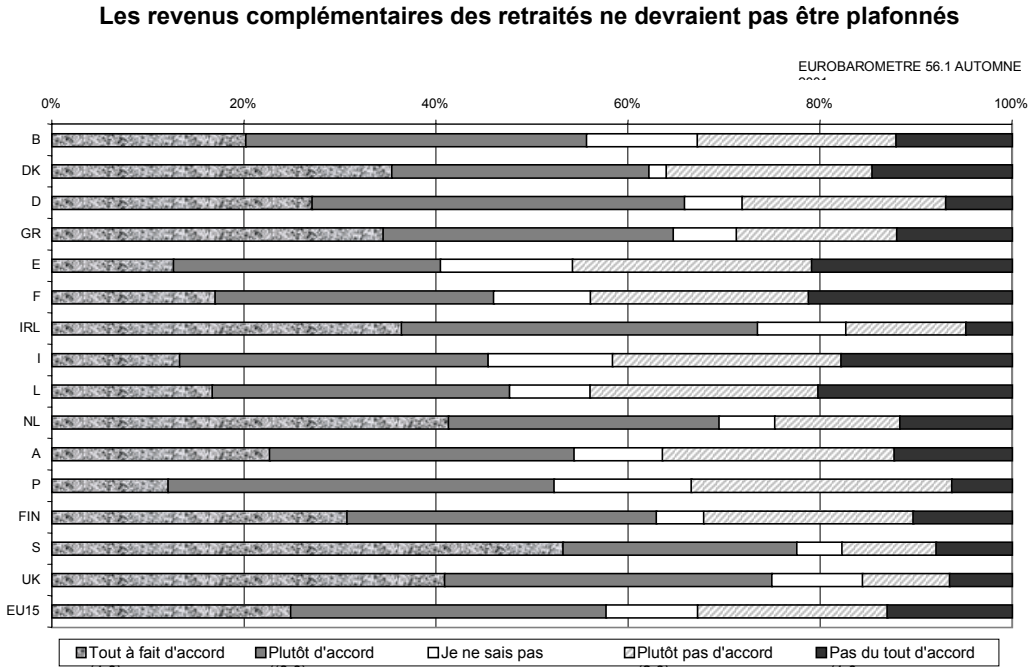
Reculer son départ à la retraite afin d'accumuler des droits supplémentaires peut être un moyen efficace de conserver un niveau de pension adéquat dans un contexte où, pour faire face à une perte d'équilibre entre le nombre d'actifs et de retraités, les taux de remplacement sont abaissés. Toutefois, cette solution, déjà mise en œuvre dans certains régimes de pension réformés, n'est pas encore très populaire auprès de l'opinion publique (voir graphique 12).

Graphique 12



L'idée d'autoriser les retraités à percevoir certains revenus en plus de leur pension — autre solution possible pour inciter les travailleurs les plus âgés à rester sur le marché du travail et pour garantir aux retraités un niveau de vie plus élevé — est plus largement acceptée, même si bon nombre d'Européens jugent impossible de combiner revenus du travail et pension (voir graphique 13).

Graphique 13



Ces données tirées de l'enquête Eurobaromètre semblent indiquer que les attitudes du public dans plusieurs États membres sont à la traîne par rapport à un processus de réforme déjà bien engagé. En sensibilisant davantage le public aux mesures de réforme requises et aux avantages qui en découleront pour les travailleurs âgés, les cotisants et les retraités pourraient dès lors constituer une priorité, notamment en ce qui concerne le lien entre l'emploi et les régimes de pension.

3. ADEQUATION

Les régimes de pension constituent une des grandes conquêtes sociales de notre époque. Ils ont permis de réduire le risque de pauvreté chez les personnes âgées, à tel point qu'elles risquent souvent moins que les jeunes de vivre dans la pauvreté. Les régimes de pension représentent également une caractéristique importante des économies modernes. Ils permettent aux personnes âgées de s'affranchir économiquement de leurs enfants et aux adultes en âge de travailler de bénéficier d'une plus grande mobilité que s'ils vivaient dans des ménages traditionnels regroupant trois générations.

Grâce à l'amélioration de la santé et à une espérance de vie plus longue, la plupart des gens peuvent jouir de leur pension de vieillesse à un âge où ils sont encore en forme et en bonne santé, d'où l'importance accordée à la retraite en tant qu'elle vient récompenser une vie de travail et permet de se lancer dans de nouveaux projets et de changer de style de vie.

Les régimes de pension diffèrent considérablement d'un État membre à l'autre, mais leurs objectifs sociaux sont partout les mêmes, comme le souligne le rapport conjoint présenté au Conseil européen de Laeken sur la qualité et la viabilité des pensions: prévenir la paupérisation des personnes âgées; permettre aux gens de continuer à bénéficier d'un niveau de vie raisonnable après leur départ à la retraite; promouvoir la solidarité entre les générations et au sein de chacune.

3.1. Objectif n° 1: prévenir l'exclusion sociale

Veiller à ce que les personnes âgées ne soient pas exposées au risque de pauvreté et puissent jouir d'un niveau de vie décent, qu'elles partagent le bien-être économique de leur pays et puissent en conséquence participer activement à la vie publique, sociale et culturelle ([5]).

3.1.1. Garanties minimales en matière de pensions

La spécificité des systèmes européens de sécurité sociale tient dans une large mesure à l'existence de dispositions propres à garantir un niveau minimal de ressources. En ce qui concerne la population en âge de travailler, on peut craindre que les régimes d'aide sociale soumis à des conditions de ressources découragent les gens de travailler. Pour ceux qui ont dépassé l'âge du départ à la retraite, ces préoccupations sont sans objet, bien qu'il faille veiller à ce que les conditions de ressources n'affaiblissent pas les incitations à épargner et à travailler avant la retraite. En général, on admet plus facilement de voir l'État garantir un revenu à des personnes âgées qu'à des jeunes censés pouvoir gagner leur vie par leurs propres moyens.

En règle générale, les personnes âgées bénéficient d'un meilleur niveau de protection minimale que les gens en âge de travailler. Le Danemark et les Pays-Bas assurent une retraite universelle à taux fixe, non soumise à des conditions de ressources et liée aux revenus (indirectement dans le cas des Pays-Bas), à quiconque résidait dans le pays lorsqu'il était en âge de travailler. Le nouveau système suédois inclut une

([5]) De ce point de vue, les allocations sociales et les avantages fiscaux autres que les pensions devraient également être pris en compte, lorsque cela se justifie.

pension garantie, exclusivement établie par rapport au revenu procuré par le régime statutaire de pension lié aux gains de l'intéressé. Dans d'autres pays, des conditions de ressources plus strictes peuvent s'appliquer aux prestations complémentaires dont la finalité est de porter les revenus au niveau minimal garanti. Il ne faut cependant pas oublier que, si les conditions de ressources deviennent trop systématiques, elles peuvent entraîner une moindre propension à économiser en vue de la retraite. Le Royaume-Uni traite ce problème en mettant en œuvre une formule assortie de conditions de ressources, celle du «crédit de pension» permettant de cumuler les revenus perçus au titre de la pension et les allocations soumises à des conditions de ressources, de manière à obtenir des revenus supérieurs au minimum garanti. En Irlande, à la suite de l'extension de la couverture sociale dans les années 70 et 80, les prestations sous conditions de ressources sont en train de diminuer.

Il importe d'insister sur le rôle d'appoint que jouent bon nombre de ces régimes. Les régimes de pension sont généralement conçus pour *prévenir* la pauvreté chez les personnes âgées, plutôt que pour l'atténuer au moyen de mesures permettant à chacun d'acquérir suffisamment de droits au titre d'un régime de pension public ou privé pour demeurer financièrement indépendant de sa famille ou de l'aide sociale. Les régimes garantissant un revenu minimal font généralement office, dans le domaine social, d'ultime filet de sécurité pour ceux dont les carrières ont été incomplètes (par exemple, les femmes et les travailleurs immigrés) ou qui ont été très peu rémunérés pendant leur vie active. L'Allemagne, la France et l'Autriche observent que le nombre des personnes tributaires d'un revenu minimal garanti (RMG) a notablement diminué pendant les dernières décennies, à mesure que s'amélioraient les droits acquis dans le cadre du régime de pension. La Grèce et l'Italie font état d'une tendance inverse, mais celle-ci tient au fait que les minimums ont été relevés.

Le tableau 1 illustre la diversité des garanties existant dans les États membres en matière de revenu minimal, mais il est difficile de faire des comparaisons étant donné les différences existant entre les modalités respectives, y compris parfois au sein d'un même pays. Dans certains pays, le RMG revêt la forme d'une allocation forfaitaire versée aux personnes ayant cotisé pendant une carrière complète (Irlande et Royaume-Uni) ou octroyée sur la base de la résidence (Danemark et Pays-Bas). Une majorité d'États membres offrent des prestations complémentaires dont la finalité est de porter les droits à pension liés au revenu à un niveau minimal déterminé. Ces mécanismes suffisent généralement à offrir un niveau minimal acceptable, excepté pour les personnes dont la carrière est incomplète ou qui n'ont pas résidé assez longtemps dans le pays. Les prestations sociales entièrement soumises à des conditions de revenus sont adaptées à ce type de cas.

Tableau 1 — Garanties de revenu minimal pour les personnes âgées

	Type de garantie de revenus	Montant ([1])	Conditions de ressources	Bénéficiaires ([2])
BE	Pensions minimales (30 années au minimum d'emploi déclaré à plein temps)	Proportionnel à la durée de la carrière Montant maximal par an pour un salarié [11 793,71 EUR (ménage) ou 9 438,10 EUR (personne seule)] et pour un travailleur indépendant [9 401,16 EUR (ménage) ou 7 050,60 EUR (personne seule)] Indexation automatique sur l'évolution des prix		1/3 des retraités
	Droit minimal pour chaque année de carrière (15 années d'emploi au minimum, dont au moins 1/3 à plein temps)	Calculé sur la base d'une rémunération garantie minimale versée à un salarié de 21 ans (1 163,02 EUR par mois)	Le montant total mensuel de la pension ne doit pas dépasser 1 084,53 EUR pour un ménage ou 867,63 EUR pour une personne seule	
	Aide sociale pour les personnes âgées de plus de 62 ans (65 ans à compter de 2009) [garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA)]	Par année pour une personne seule: 7 163 EUR et pour un couple: 4 775,40 EUR (par personne) Montant indexé sur les prix (ajustements discrétionnaires possibles tous les 2 ans)	Revenu et patrimoine du ménage	
DK	Pension d'État fondée sur la résidence (Folkepension)	Montant lié aux rémunérations du secteur privé Personne seule: 14 190 EUR Personne vivant en couple: 10 390 EUR par an	Le montant de base est diminué sur la base du revenu du travail perçu par le bénéficiaire Le complément de pension est diminué sur la base des revenus totaux	99 % de toutes les pensions
	Pension complémentaire (ATP)	2 732 EUR par an pour un emploi déclaré à plein temps et le paiement de cotisations depuis 1964	Non	68 % de toutes les pensions
DE	Assistance sociale pour les personnes âgées	Environ 7 500 EUR par an	Revenu et patrimoine du bénéficiaire et de son partenaire	Environ 186 000 personnes en 2000
EL	Pensions minimales (différentes d'un fonds à l'autre) et tributaires de la période d'assurance (avant ou après le 1er janvier 1993) Allocation d'un complément de pension soumise à des conditions de ressources (EKAS) pour tous les retraités des secteurs non agricoles		Prestations complémentaires destinées à porter les pensions modestes au niveau minimal, sans conditions de ressources Complément de pension soumis à des conditions de ressources	Pension de base IKA: quelque 70 % des retraités perçoivent la pension minimale
	Pension de base (équivalente à la pension des agriculteurs) pour toutes les personnes sans assurance vieillesse âgées de plus de 65 ans		Oui, pour les personnes sans assurance vieillesse	700 000 personnes pour la pension OGA 34 000 pour les personnes sans assurance vieillesse

	Type de garantie de revenus	Montant ([1])	Conditions de ressources	Bénéficiaires ([2])
ES	Pension contributive minimale garantie pour les personnes ayant cotisé pendant 15 années au minimum	> 65 ans: 385,50 EUR par mois ou 453,98 EUR par mois s'il y a un conjoint à charge (14 paiements par an, c'est-à-dire 5 397 et 6 356 EUR respectivement) < 65 ans: 343,87 EUR par mois ou 406,16 EUR par mois s'il y a un conjoint à charge (14 paiements par an, c'est-à-dire 4 814 et 5 686 EUR respectivement)	Oui	15 % des pensions payées par le régime général en 2001 (23 % en 1995)
	Pension non contributive «salaire social»	258,68 EUR (14 versements par an, c'est-à-dire 3 621 EUR)	Oui	Environ 470 000 en juin 2002
FR	«Minimum vieillesse» pour les plus de 65 ans	Personne seule: 6 835 EUR Couple: 12 257 EUR par an	Oui	Environ 766 000 en 2000
IE	Pension contributive forfaitaire de vieillesse	Personne seule: 147,30 EUR par semaine (7 660 EUR par an)	Non	60 % de toutes les pensions (proportion qui devrait atteindre selon les prévisions 86 % en 2016)
	Pension non contributive de prévoyance, à montant fixe, pour les personnes âgées de 66 ans et plus	Personne seule: 134 EUR par semaine (6 698 EUR par an), montant qui sera porté à 200 EUR d'ici à 2007 (10 400 EUR par an)	Oui	40 % de toutes les pensions
IT	Complément de pension minimale *(integrazione al trattamento minimo)*	5 104 EUR par an		Environ 39 % des personnes de plus de 65 ans
	Pensions minimales pour les personnes âgées ayant de faibles revenus	6 713,98 EUR par an		Environ 1,8 million de personnes
	Prestation de vieillesse pour les personnes de plus de 65 ans sans autre revenu *(assegno sociale et pensione sociale)*	4 557,41 EUR par an, plus allocation complémentaire liée à l'âge	Oui	Environ 6,2 % des personnes de plus de 65 ans
LU	Pension minimale (en fonction du nombre d'années de cotisation; taux plein après 40 années de cotisation)	1 190 EUR au maximum par mois (14 280 EUR par an)	Non	15,4 % de tous les retraités en 2000
	RMG	Personne seule: 942 EUR par mois (11 304 EUR par an) Couple: 1 413 EUR par mois (16 956 EUR par an)	Oui	0,9 % de tous les retraités en 2000
NL	Pension d'État fondée sur la résidence	Personne seule: 869 EUR par mois (10 428 EUR par an) Personnes vivant en couple, mariées ou non et âgées toutes deux d'au moins 65 ans (y compris s'il s'agit de deux hommes ou de deux femmes constituant un ménage): 598 EUR par mois pour chaque personne (14 352 EUR par an et par couple)	Aucun	100 % (des personnes pouvant justifier de l'accomplissement de la période de résidence)
AT	Pension minimale (complément compensatoire)	Personne seule: 630 EUR Couple: 900 EUR (mensuellement, 14 versements par an, c'est-à-dire 7 560 et 10 800 EUR par an)	Pension et autres revenus	11,6 % des retraités à la fin du premier semestre de 2002 (14,4 % en 1989)

	Type de garantie de revenus	Montant ([1])	Conditions de ressources	Bénéficiaires ([2])
PT	Pension minimale (pourcentage du salaire minimal net de cotisation d'assurance sociale) Son niveau dépend du nombre d'annuités	65 à 100 % du salaire minimal net	Non	58,8 % des retraités du régime général (invalidité et vieillesse)
	Pension sociale non contributive	138,27 EUR (14 versements par an, plus 13,17 EUR si le retraité est âgé de moins de 70 ans et 26,24 EUR dans le cas contraire, c'est-à-dire 2 120 EUR par an pour les moins de 70 ans et 2 305 EUR pour les 70 ans et plus)	Oui	101 914 titulaires de pensions d'invalidité et de vieillesse
	Revenu minimal d'insertion (aide sociale)	Pourcentage de la pension sociale selon les revenus et la composition du ménage	Oui	Environ 12 500 hommes et 13 500 femmes
FI	Pension nationale fondée sur la résidence	Personne seule: 467,32 EUR (5 608 EUR par an) Conjoints: 411,75 EUR (9 882 EUR par an et par couple)		10 % des retraités perçoivent cette pension à taux plein 55 % des retraités perçoivent un complément lié aux ressources
	Assistance sociale	Il s'agit principalement de prestations complémentaires destinées aux pensions modestes pour les dépenses exceptionnelles	Oui	Entre 5 et 6 % des personnes âgées de 65 ans et plus
SE	Pension garantie fondée sur la résidence pour les personnes âgées de 65 ans et plus	Personne seule: 82 200 SEK Couple: 146 600 SEK par an	Seule la pension publique liée aux revenus est prise en considération	
	Minimum vieillesse pour les personnes âgées de 65 ans et plus (aide sociale fournie par l'allocation de logement)		Totalité des autres revenus, patrimoine	
UK	Pension d'État de base	75,50 GBP par semaine en 2002/2003 (3 926 GBP par an)	Non	98 % des retraités perçoivent des revenus au titre de ce régime (situation en 2000/2001)
	RMG pour les personnes âgées de 60 ans et plus (aide au revenu, aide sociale)	Personne seule: 98,15 GBP (5 104 GBP par an) Couple: 149,80 GBP par semaine en 2002/2003 (7 790 GBP par an et par couple)	Oui, mais la prestation est assortie de conditions de ressources plus rigoureuses que pour les bénéficiaires de l'aide au revenu	Plus de 2 millions de retraités sur 11,5 millions bénéficient du RMG
	Crédit de pension pour les plus de 65 ans (ce système remplacera à partir de 2003 celui du RMG)	Personne seule: 102,10 GBP (5 309 GBP par an) Couple: 155,80 GBP par semaine (8 102 GBP par an et par couple) Montant majoré en fonction des revenus	Oui, mais comparativement aux autres pensions, les conditions de ressources sont plus favorables et les prestations sont réduites progressivement	Environ 50 % des ménages de personnes âgées de plus de 60 ans

([1]) Les niveaux du RMG ne sont pas comparables dans certains États membres. Les prestations en nature et l'octroi d'allocations de logement (non comprises dans les montants figurant dans le tableau) ont un impact considérable sur le RMG réel dont disposent les personnes âgées.

([2]) Les nombres ou les pourcentages de personnes âgées ou de retraités figurant dans cette colonne ne se rapportent pas nécessairement aux personnes disposant *exclusivement* du niveau de revenu minimal. Les revenus réels peuvent être supérieurs selon le type de conditions de ressources liées à la prestation minimale. Plus particulièrement, dans les pays qui octroient des prestations forfaitaires universelles, le pourcentage de bénéficiaires sera élevé, mais la plupart disposeront d'autres sources de revenus à côté de la pension publique garantie.

3.1.2. Le risque de pauvreté chez les personnes âgées

Plusieurs de ces régimes de RMG n'ont été introduits que récemment ou vont l'être sous peu. Les États membres rendent également compte des efforts qu'ils ont accomplis ces derniers temps pour améliorer le niveau de protection minimale dont bénéficient les personnes âgées. C'est là un aspect qu'il faut garder présent à l'esprit lorsqu'on analyse les résultats du panel communautaire des ménages (PCM). Les dernières données en date dont on dispose ont été collectées en 1999 et reflètent la situation des revenus en 1998.

DONNÉES SUR LES REVENUS EN EUROPE: MÉTHODOLOGIE ET LIMITES

La situation relative des personnes âgées en termes de revenus dans l'Union européenne et le risque qu'elles courent de vivre dans une pauvreté relative sont analysés dans le présent rapport sur la base des données collectées par le panel communautaire des ménages (PCM). Ces données doivent être interprétées avec prudence. Elles ne tiennent pas compte de certains déterminants importants du niveau de vie des personnes âgées comme les prestations en nature, la propriété du logement (loyer imputé) et le patrimoine. Cela peut affecter plus particulièrement les comparaisons entre le risque de pauvreté des jeunes et celui des personnes âgées. La taille limitée de l'échantillon et le fait que les données soient collectées lors d'interviews peuvent également conduire dans certains cas à des divergences significatives entre les données du PCM et les données nationales. Celles-ci sont présentées dans des notes de bas de page, le cas échéant. Il est à noter également que les personnes qui vivent en institution — des personnes âgées pour la plupart — ne sont pas couvertes pas le PCM.

Échantillonnage

Le PCM est une enquête basée sur un questionnaire normalisé qui implique l'interview annuelle d'un panel représentatif de ménages et d'individus, couvrant un large éventail de sujets: les revenus, la santé, l'éducation, le logement, la démographie et les caractéristiques de l'emploi. Elle a duré au total huit ans, de 1994 à 2001. Lors de la première vague, c'est-à-dire en 1994, un échantillon de quelque 60 500 ménages — soit environ 130 000 adultes de 16 ans et plus — ont été interrogés dans les douze États membres que comptait alors l'Union. L'Autriche (1995) et la Finlande (1996) ont depuis rejoint le projet. Les données concernant la Suède sont disponibles à partir de 1997; elles proviennent de l'enquête sur les conditions de vie en Suède et ont été converties au format PCM. Au Royaume-Uni, au Luxembourg et en Allemagne, l'enquête PCM a été arrêtée en 1997, et les données résultant d'un panel national existant (BHPS, PSELL et SOEP, respectivement) ont été converties au format PCM pour obtenir des données pour toutes les vagues ultérieures.

L'échantillon utilisé pour la dernière année disponible — 1999 — a inclus près de 64 000 ménages privés (environ 131 000 personnes) dans les quinze États membres. La taille de l'échantillon varie sensiblement d'un pays à l'autre, avec 2 552 ménages interrogés au Luxembourg, 5 418 en Grèce et 5 847 en Allemagne. L'attrition, c'est-à-dire la perte de répondants pendant la durée de l'enquête, a été assez élevée en Irlande, au Danemark et en Espagne, où la taille de l'échantillon a diminué entre 1994 et 1999, le nombre de ménages interrogés étant passé de 4 048 à 2 378 en Irlande, de 3 482 à 2 387 au Danemark et de 5 523 à 3 986 en Espagne. Dès lors, la taille de l'échantillon de l'enquête PCM peut ne pas donner un reflet exact de la situation des sous-groupes plus petits.

Mesure du revenu

Le concept de «revenu» utilisé dans l'analyse présentée ci-après est le revenu disponible équivalent, c'est-à-dire le revenu disponible total du ménage divisé par sa «taille équivalente» afin de tenir compte de sa taille et de sa composition. L'échelle d'équivalence est l'échelle modifiée de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui compte 1,0 pour le premier adulte (personne âgée de 14 ans ou plus), 0,5 pour chacun des autres adultes et 0,3 pour chaque enfant âgé de moins de 14 ans. Ainsi, un ménage comprenant un adulte équivaut à 1, un ménage de deux adultes à 1,5 et un ménage de deux adultes et deux enfants (de moins de 14 ans) à 2,1.

Limites

Les données du PCM sur le revenu disponible sont fondées sur les informations fournies par les répondants plutôt que sur celles provenant des registres administratifs ou d'autres sources. Les données du PCM relatives au revenu ne reflètent pas les effets positifs de la propriété du logement (loyer imputé) ou les impacts négatifs des paiements d'intérêts hypothécaires et des autres prêts sur le revenu disponible, et elles n'incluent pas non plus les prestations en nature. Par conséquent, elles ne tiennent pas compte de plusieurs déterminants majeurs du niveau de vie. Seul le revenu du capital positif autre que le loyer imputé est pris en considération dans le revenu disponible net, ce qui fausse la comparaison entre les ménages ayant contracté un emprunt et ceux qui disposent d'un patrimoine positif. Si les jeunes ménages sont plus susceptibles d'avoir contracté un emprunt, l'omission des paiements d'intérêts débouchera sur une surestimation de leurs revenus par rapport à celui des ménages plus âgés. En outre, l'omission du loyer imputé — l'argent épargné en vivant dans un logement dont on est propriétaire — risque également de conduire à une sous-estimation du niveau de vie des ménages âgés, qui paraîtront plus pauvres que les jeunes ménages et plus exposés au risque de pauvreté. Pour le Danemark, il a été démontré que le risque estimé de pauvreté parmi les personnes âgées est jusqu'à quatre fois supérieur lorsque le loyer imputé et les paiements d'intérêts ne sont pas pris en considération. Les personnes vivant en institution ne sont pas couvertes par l'enquête, aussi des risques de pauvreté plus élevés peuvent-ils être observés dans les pays où les personnes âgées vulnérables sont prises en charge par leur famille.

Les limites précitées des données du PCM ne permettent pas de tirer des conclusions fiables sur l'adéquation des régimes de pension. Il est donc urgent d'améliorer la qualité et l'actualité des données sur le revenu. Un nouvel instrument d'enquête — les statistiques de l'UE sur le revenu et les conditions de vie (SRCV-UE) — est en cours de développement.

Tableau 2 — Risque relatif de pauvreté et situation relative des personnes âgées en termes de revenus en 1998 (données PCM collectées lors de la sixième vague en 1999)

	a) Taux d'exposition au risque de pauvreté, personnes âgées de 65 ans et plus						b) Taux d'exposition au risque de pauvreté à 60 % du revenu moyen			c) Taux d'exposition au risque de pauvreté à 60 % du revenu moyen: différence entre les personnes âgées de 65 ans et plus et celles de 0-64 ans			d) Revenu des personnes âgées de 65 ans et plus en % du revenu des personnes âgées de 0 à 64 ans			e) Inégalité de la répartition des revenus ([1])	
	50 % du revenu moyen			60 % du revenu moyen													
	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	0-64 ans	65 ans +	75 ans +	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	0-64 ans	65 ans +
BE	11	12	12	20	22	22	11	22	25	10	9	11	77	76	76	4,1	4,3
DK ([2])	10 *(3,7)*	14 *(6,0)*	12 *(5,0)*	26 *(23,4)*	35 *(25,9)*	31 *(24,8)*	7 *(6,8)*	31 *(24,8)*	42 *(31,0)*	19 *(16,8)*	27 *(18,9)*	24 *(18,0)*	70 *(77)*	66 *(73)*	68 *(74)*	2,9 *(2,7)*	3,5 *(2,6)*
DE	5	6	6	9	13	11	11	11	12	– 1	2	0	98	96	97	3,5	3,6
EL	24	25	25	34	33	33	18	33	39	17	15	15	74	74	74	5,8	7,0
ES	7	7	7	16	16	16	19	16	17	– 3	– 4	– 3	94	88	91	6,0	4,2
FR ([3])	8	12	10	16	21	19	14	19	23	2	6	5	94	88	90	4,4	4,1
IE	7	19	14	26	41	34	17	34	42	10	24	17	74	65	69	4,9	4,5
IT	7	9	8	12	16	14	19	14	14	– 7	– 3	– 5	98	94	96	5,1	4,2
LU ([4])	3	4	4	6	10	8	14	8	14	– 7	– 4	– 6	101	98	99	4,0	3,2
NL	4	5	4	7	7	7	11	7	8	– 4	– 5	– 4	98	89	93	3,7	3,7
AT	8	12	10	15	29	24	10	24	31	6	18	14	90	81	84	3,6	4,1
PT	18	25	22	30	36	33	18	33	39	12	17	15	80	73	76	6,4	5,8
FI ([5])	1	8	6	9	23	17	10	17	20	0	13	7	86	74	78	3,4	2,9
SE ([6])	2	3	3	6	10	8	10	8	12	– 4	1	– 2	92	78	83	3,2	2,9
UK	7	13	11	17	25	21	19	21	26	– 1	5	2	81	75	78	5,4	4,1
EU-15	7	10	9	15	19	17	15	17	19	0	3	2	92	86	89	4,6	4,1

(1) Ratio du revenu total des 20 % de la population ayant les revenus les plus élevés (quintile supérieur) et des 20 % ayant les revenus les plus bas (quintile inférieur).

(2) Dans le cas du Danemark, les calculs utilisant les données provenant du registre national et les mêmes définitions du revenu que le PCM donnent des taux de pauvreté sensiblement inférieurs. Les données nationales danoises sont tirées d'un échantillon basé sur le registre officiel de 176 626 individus, dont 26 322 sont âgés de 65 ans et plus, alors que les données PCM pour le Danemark sont fondées sur un échantillon de 3 983 individus, dont 642 sont âgés de 65 ans et plus. Les chiffres obtenus avec l'échantillon basé sur le registre et calculés selon la même méthode et les mêmes définitions du revenu que les données PCM sont mentionnés entre parenthèses. Suivant les calculs danois nationaux utilisant une définition du revenu incluant le loyer imputé et les paiements d'intérêts, les taux d'exposition au risque de pauvreté: à 50 % du revenu moyen sont 1,1 (hommes), 0,9 (femmes) et 1,0 (total); à 60 % du revenu moyen sont 4,3 (hommes), 3,0 (femmes) et 3,5 (total). Pour les personnes de 0 à 64 ans, le taux d'exposition au risque de pauvreté serait de 9,4, pour celles de 65 ans et plus de 3,5 et pour celles de 75 ans et plus de 3,1. Les différences entre le taux d'exposition au risque de pauvreté des personnes âgées de 0 à 64 ans et celui des personnes de 65 ans et plus sont négatives lorsqu'on utilise les données provenant du registre national: – 5,4 (hommes), – 6,3 (femmes) et – 5,9 (total). Les revenus relatifs calculés sur la base des données nationales seraient de 91 % (hommes), de 90 % (femmes) et de 90 % (total), tandis que l'inégalité de revenu serait de 3,2 pour la tranche des 0-64 ans et de 2,6 pour les plus de 65 ans.

(3) En raison de différences dans le champ des enquêtes, de l'attrition de l'échantillon et d'erreurs d'échantillonnage dans le PCM, les résultats de l'enquête nationale utilisant les définitions du revenu du PCM indiquent des taux d'exposition au risque de pauvreté différents: à 50 % du revenu moyen, 4,2 % pour les 65 ans et plus (7,5 % pour les 0-64 ans) et, à 60 % du revenu moyen, 10,2 % pour les 65 ans et plus (13,5 % pour les 0-64 ans).

(4) Le rapport de stratégie luxembourgeois mentionne des taux d'exposition au risque de pauvreté, à 50 % du revenu moyen, de 5 % et, à 60 % du revenu moyen, de 10,3 %; les revenus relatifs sont estimés à 94 %.

(5) Le rapport de stratégie finlandais indique que, selon les calculs nationaux, les taux d'exposition au risque de pauvreté des 65 ans et plus atteint, à 50 % du revenu moyen, 3 % et, à 60 % du revenu moyen, 10,9 %. Les revenus relatifs sont estimés à 90 %.

(6) Les données de la Suède couvrent uniquement les personnes âgées de moins de 85 ans et peuvent dès lors légèrement sous-estimer les taux d'exposition des personnes âgées au risque de pauvreté et surestimer leurs revenus relatifs. Selon les données nationales, les taux d'exposition au risque de pauvreté des 65 ans et plus est, à 50 % du revenu moyen, de 3,5 % et, à 60 % du revenu moyen, de 10,5 %. Les revenus relatifs sont estimés à 81 %.

Source: PCM-UDB, Eurostat, version de décembre 2002. Données basées sur le revenu disponible net du ménage (ménages collectifs non compris). Voir encadré «Données sur les revenus en Europe: méthodologie et limites». Le concept de «revenu» utilisé est le revenu disponible équivalent, c'est-à-dire le revenu disponible total du ménage divisé par sa «taille équivalente» afin de tenir compte de sa taille et de sa composition. L'échelle d'équivalence est l'échelle modifiée de l'OCDE, qui compte 1,0 pour le premier adulte (personne âgée de 14 ans ou plus), 0,5 pour chacun des autres adultes et 0,3 pour chaque enfant âgé de moins de 14 ans. Ainsi, un ménage comprenant un adulte équivaut à 1, un ménage de deux adultes à 1,5 et un ménage de deux adultes et deux enfants (de moins de 14 ans) à 2,1. Il faut préciser que la définition du revenu n'inclut pas les revenus provenant d'un logement en propriété ou d'un logement au loyer inférieur aux taux du marché (les loyers imputés), ni les revenus en nature. En outre, si les revenus mobiliers sont pris en considération, les paiements d'intérêts ne sont pas déduits du revenu disponible, ce qui tend à sous-estimer la situation des personnes âgées en termes de revenus, à tous le moins dans les États membres où les taux de propriété du logement sont élevés.

Les multiples prestations en nature (soins médicaux et services sociaux, gratuité des transports publics, réduction des tarifs du téléphone ou de l'énergie, etc.) dont bénéficient les personnes âgées dans certains États membres ne sont pas non plus prises en considération. Il faut également se rappeler que les données du PCM en matière de revenu sont établies pour des ménages, puis sont converties pour les personnes seules sur la base d'un tableau d'équivalences ([6]). Autrement dit, ces données ne se rapportent pas au revenu individuel pour telle ou telle catégorie (homme, femme, population de diverses tranches d'âge), mais à une part déterminée du revenu des ménages dans lesquels vivent les individus concernés. Si les femmes sont davantage exposées au risque de connaître la pauvreté ou d'avoir des revenus moyens moins élevés, cela revient à dire qu'elles sont plus susceptibles de vivre dans un ménage menacé par la pauvreté ou bénéficiant d'un revenu moins élevé. Les données du PCM ne se rapportent pas aux personnes qui ne vivent pas dans des ménages privés, mais qui résident, par exemple, dans des établissements de soins. Finalement, si l'on se réfère à un seuil de revenu (à savoir 60 % du revenu moyen) pour mesurer les risques de pauvreté, on n'a qu'une vue partielle de la situation. Une garantie de revenu minimal fixée juste au-dessus du seuil de revenu se traduira par un niveau très bas de risque de pauvreté, même si la situation réelle en matière de revenu ne diffère que marginalement de celle résultant d'une garantie de revenu minimal fixée à un niveau légèrement inférieur à celui du seuil. C'est peut-être ainsi que s'explique par exemple l'ampleur de l'écart observé dans plusieurs États membres entre les proportions de personnes qui vivent dans des ménages dont les revenus sont respectivement inférieurs à 60 et à 50 % du revenu moyen (voir tableau 2).

Les données présentées dans le tableau 2 montrent que les risques de pauvreté diffèrent considérablement d'un pays à l'autre et qu'ils sont généralement plus élevés pour les femmes que pour les hommes ([7]). L'introduction d'une nouvelle garantie minimale, le relèvement du niveau de ladite garantie ou l'inclusion des prestations en nature peut toutefois modifier sensiblement le tableau. C'est ainsi que, au Royaume-Uni, le nouveau crédit de pension va permettre d'accomplir des progrès considérables dans l'élimination de la pauvreté chez les retraités. Malheureusement, l'amélioration des garanties en matière de revenu minimal ne produira des effets observables qu'à longue échéance, lorsque seront connues les données d'une enquête à l'échelle européenne portant sur les revenus.

Pour l'UE considérée dans son ensemble, le risque de pauvreté pesant sur les personnes âgées n'était que légèrement supérieur à celui enregistré pour les moins de 65 ans, ce qui tient principalement au fait que les femmes ont des revenus moindres. Chez les hommes, le risque de pauvreté n'est pas plus grand pour les plus de 65 ans que pour les moins de 65 ans. Toutefois, les données de 1998 font apparaître un risque de pauvreté pour quelque 17 % des plus de 65 ans, si l'on prend pour seuil 60 % du revenu moyen, et pour la moitié de ce pourcentage, si l'on se réfère à un seuil de 50 % du revenu moyen ([8]). Les personnes âgées sont donc exposées à un même niveau de risque de paupérisation que la population dans son ensemble.

([6]) Pour plus d'informations, se reporter à la note méthodologique relative aux statistiques générales qui figure en annexe des résumés par pays.

([7]) Pour le Danemark, les calculs basés sur les données nationales indiquent que l'inclusion du loyer imputé et des paiements d'intérêts peut modifier cette conclusion.

([8]) Dans la plupart des États membres, 65 ans peut être considéré comme l'âge légal de la retraite. Toutefois, dans certains pays, l'âge normal de la retraite se situe avant pour les femmes, voire pour les deux sexes (France: 60 ans). En outre, la pratique montre que la

Les retraités les plus âgés (75 ans et plus) sont généralement plus exposés aux risques de pauvreté que les retraités plus jeunes. Différents facteurs peuvent expliquer ce phénomène: acquisition de droits à pension moins favorables dans les générations anciennes (par exemple, chez ceux qui ont travaillé dans des secteurs ou qui se sont vu appliquer une législation impliquant des retraites moins généreusement calculées); pouvoir d'achat d'une pension grignoté par l'inflation mesurée depuis la date à laquelle la personne a fait valoir ses droits à la retraite; surreprésentation des ménages d'une seule personne, à savoir des veuves ou des veufs bénéficiant de prestations de réversion insuffisantes pour maintenir un revenu comparativement équivalant à celui qui était le leur avant le décès du conjoint. Les femmes représentent une majorité de ces retraités âgés de plus de 75 ans.

En ce qui concerne ces garanties minimales, les futurs besoins et donc le coût à supporter varieront considérablement selon que les futurs retraités auront ou non acquis des droits à pension suffisants, dans le cadre des régimes publics ou privés, pour les hisser au-dessus des niveaux minimaux garantis. Les changements structurels survenus dans les pays du sud de l'Europe ont eu pour effet d'accroître le nombre des actifs ayant mené à leur terme de longues carrières garantissant un bon régime d'assurance vieillesse. La participation accrue des femmes au marché du travail se traduira par une amélioration de leur situation en matière de droits à pension. Enfin, comme nous le verrons ci-après à propos de l'objectif n° 2, le développement des régimes de retraite complémentaires privés est susceptible de compenser dans plusieurs pays les prestations moins généreuses des régimes publics (qui ont tendance à baisser en termes relatifs à longue échéance), en raison de mécanismes tels que l'indexation sur les prix plutôt que sur les revenus ou les corrections apportées à certains régimes pour tenir compte de l'allongement de l'espérance de vie. La plupart des États membres s'attendent que les régimes de RMG continuent de jouer un rôle accessoire, en ce sens qu'une grande partie de la population des retraités n'en sera pas tributaire.

3.1.3. Conclusion: éliminer les risques de pauvreté pesant sur les personnes âgées

Tous les États membres se sont dotés de dispositifs assurant un niveau de revenu minimal aux personnes âgées qui, pour telle ou telle raison, n'ont pas pu acquérir elles-mêmes des droits à pension suffisants. En 1998, dans l'UE, le risque de pauvreté était presque le même aussi bien pour les personnes âgées que pour les personnes de moins de 65 ans. Dans certains États membres, toutefois, les risques de pauvreté sont sensiblement plus élevés pour les personnes âgées.

Reste à savoir s'il sera possible de réduire les risques de pauvreté dans les années à venir grâce à des mesures destinées à relever le niveau des pensions minimales et à améliorer le fonctionnement même des régimes de pension (davantage de retraités ayant accompli une carrière complète).

---

plupart des personnes se retirent du marché du travail avant d'avoir atteint les 65 ans. Si l'on prenait 60 ans comme seuil, on observerait des risques de paupérisation plus faibles et des niveaux de vie plus élevés chez les personnes âgées.

3.2. Objectif n° 2: permettre le maintien des niveaux de vie

Donner accès à tous les individus à des dispositifs de pensions appropriés, publics et/ou privés, permettant d'acquérir des droits à pension qui leur donnent les moyens de maintenir leur niveau de vie après le départ en retraite, dans des limites raisonnables.

Les régimes de pension n'ont pas pour seule finalité de protéger les personnes âgées contre la pauvreté. Ils doivent également prévoir des dispositions permettant aux individus de conserver, dans une limite raisonnable, le niveau de vie qui était le leur durant leur vie active ([9]). Les États membres sont conscients de cette nécessité, et la plupart d'entre eux y pourvoient dans une large mesure par un régime légal de pension (lié au revenu). Cependant, ils prévoient également la possibilité de souscrire à des régimes de pension complémentaires privés à titre collectif (deuxième pilier) ou à titre individuel (troisième pilier), et ils encouragent ce type d'épargne-pension notamment par des incitations fiscales.

Les États membres ne se fixent généralement pas d'objectifs explicites en ce qui concerne le niveau de vie après le départ à la retraite par rapport à la situation qui prévalait avant la retraite. L'Allemagne s'est engagée à assurer, dans le cadre du premier pilier, un taux de remplacement de 67 à 68 % du revenu en 2030 pour un travailleur percevant une rémunération moyenne et ayant 45 ans de période d'assurance, mais il s'agit d'un chiffre plutôt théorique qui n'est pas nécessairement représentatif du montant réel de la pension. La Grèce a adopté récemment une loi visant à adapter le taux de remplacement au taux de 70 % prévu dans le cadre du régime de pension de base pour tous les salariés, en réduisant le taux de remplacement des cohortes les plus âgées et en augmentant celui des cohortes les plus jeunes. La Finlande s'est fixée pour objectif un taux de remplacement de 60 % du revenu dans le cadre du régime légal, quelle que soit la tranche de revenu (niveau maximal pour une carrière complète de quarante ans). Ces exemples se rapportent au premier pilier. Pour le deuxième et le troisième pilier, il est parfois possible de découvrir des objectifs implicites dans les règles fiscales. Les cotisations aux régimes de pension ne sont déductibles du revenu que jusqu'à concurrence d'un montant déterminé. Aux Pays-Bas, ce montant est limité à la somme nécessaire pour parvenir à un niveau de remplacement brut égal à 70 % de la rémunération brute finale après quarante ans de carrière.

3.2.1. Accès à des mécanismes permettant aux individus de continuer à maintenir leur niveau de vie après leur départ en retraite, dans des limites raisonnables

Dans la plupart des États membres, les régimes légaux de pension offrent des pensions proportionnelles au revenu et contribuent ainsi au maintien du niveau de vie après le départ à la retraite. Les prestations servies dans le cadre de ces régimes de pension sont liées à la rémunération dont l'intéressé a bénéficié pendant un nombre d'années déterminé vers la fin de sa vie active ou, de plus en plus souvent, pendant toute sa vie active.

([9]) Cela requiert généralement un revenu moins élevé, car les personnes âgées ont moins d'obligations familiales, n'ont plus de frais professionnels et ont plus de chance d'être propriétaire de leur habitation.

Dans trois États membres (Danemark, Irlande et Pays-Bas), les régimes légaux de pension consistent principalement en prestations forfaitaires. Au Royaume-Uni, outre la pension forfaitaire, la *State second pension* (pension complémentaire nationale) fournit une pension complémentaire proportionnelle au revenu particulièrement avantageuse pour les personnes ayant de bas revenus. Certains peuvent décider de ne pas y souscrire et d'opter plutôt pour un régime de pension privé professionnel ou individuel. Dans les pays précités, la capacité de préserver le niveau de vie après le départ à la retraite passe dans une large mesure par la possibilité d'accéder à de tels régimes. Assurer un taux de couverture approprié par ces régimes privés et un niveau de prestations adéquat constituera dès lors un objectif important pour les responsables politiques. Les incitations fiscales n'entraîneront pas automatiquement une couverture globale, et plusieurs États membres comptent sur le système de négociation collective pour obtenir une meilleure couverture. Le tableau 3 récapitule les informations fournies dans les rapports de stratégie nationale sur l'importance des régimes de pension privés, essentiellement professionnels.

Tableau 3 — Accès aux régimes de pension privés

Pays	Année	Importance des régimes de pension privés
Belgique	1999	Bénéficiaires: 12,8 % du nombre total de bénéficiaires d'une pension de vieillesse publique. 35 % des salariés cotisent à un régime professionnel de pension ([1]).
Danemark	1998	82 % des salariés à plein temps âgés de 15 à 59 ans cotisent à un régime de pension professionnel. Bénéficiaires du régime ATP = 68 % des plus de 66 ans.
Allemagne	1999	28 % des salariés étaient couverts dans le secteur du commerce et 64 % dans l'industrie (respectivement 16 et 20 % dans les nouveaux Länder). Globalement, dans l'ex-Allemagne de l'Ouest, environ la moitié des hommes qui avaient travaillé en dernier lieu dans le secteur privé perçoivent à l'âge de la retraite une pension professionnelle. Salariés du secteur public: 87 % des hommes et 52 % des femmes qui avaient terminé leur carrière comme salariés d'un service public dans l'ex-Allemagne de l'Ouest bénéficiaient d'une pension complémentaire de la fonction publique en 1999. Le service public (sans les fonctionnaires) est couvert par des conventions collectives prévoyant une pension complémentaire spéciale. Dans le revenu total des personnes âgées, le deuxième et le troisième pilier fournissent, respectivement, 7 et 10 % de la pension de vieillesse.
Grèce		Le régime de pension professionnel est essentiellement limité aux sociétés internationales. Les fonds de pension complémentaire sont appelés à se transformer en régimes de pension professionnels.
Espagne	2001	Seuls 10 % des 5,89 millions de personnes couvertes par un plan de pension (fonds d'assurance vie individuelle ou d'assurance groupe, fonds commun de protection sociale, plans professionnels) sont membres d'un régime de pension professionnel, sur un total de 16,29 millions de cotisants au système de sécurité sociale en 2002.
France	1999	Les versements des régimes professionnels volontaires représentent environ 1,7 % du total des prestations (régimes de base et régimes professionnels obligatoires) servies aux salariés et aux travailleurs non salariés. On ne dispose pas d'informations sur les réserves gérées directement par les sociétés.
Irlande	2001	46,8 % des travailleurs âgés de 20 à 69 ans sont affiliés au régime de pension professionnel de leur employeur. La couverture globale des régimes privés atteint près de 51 %.
Italie	2001	8,7 % des travailleurs cotisant au régime de pension public cotisent également à un régime de pension complémentaire (collectif ou individuel): salariés du privé = 13,8 %; salariés du secteur public = 0,0 %; travailleurs non salariés = 3,7 %; hommes = 16,3 %; femmes = 9,5 %.
Luxembourg		Pensions professionnelles servies principalement aux salariés des sociétés du secteur financier. Un nouveau type de plan de pension personnel a été établi en 2002.
Pays-Bas	2001	91 % des salariés sont affiliés à des régimes relevant du deuxième pilier.
	2000	83 % des ménages de retraités bénéficient d'une pension complémentaire.

Pays	Année	Importance des régimes de pension privés
Autriche	2001	283 000 personnes ont acquis des droits à une pension professionnelle au titre d'un régime de pension par capitalisation (< 10 %).
		35 000 personnes perçoivent une pension professionnelle au titre d'un régime de pension par capitalisation (< 2 % des retraités).
Portugal	2000	293 530 affiliés aux fonds de pension (fermés ou ouverts) en 2000; 184 075 affiliés à des fonds de pension fermés. 106 323 bénéficiaires en 2000, pour un effectif total de 2 964 926 retraités (dont 436 000 fonctionnaires retraités) (chiffres de décembre 2001).
Finlande	1999	Prestations de pension du deuxième pilier = 0,5 % du PIB (régimes légaux du premier pilier = 12 % du PIB).
Suède	2001	Environ 90 % des travailleurs sont couverts par l'une ou l'autre convention collective prévoyant un régime de pension.
Royaume-Uni	2000/2001	60 % des ménages de retraités percevaient des revenus au titre d'une pension professionnelle; 71 % disposaient de revenus du capital, y compris de pensions privées. 44 % de la population en âge de travailler cotise à une pension professionnelle ou personnelle (hommes: 5 %; femmes: 37 %).

([1]) Ces chiffres sous-estiment la couverture parce qu'ils ne prennent pas en considération les pensions du deuxième pilier des plans sectoriels de pension régis par le fond de sécurité d'existence (secteur de la construction et de la métallurgie), les promesses de pension faites par les employeurs aux salariés et les pensions complémentaires volontaires pour les travailleurs non salariés.

La promotion des régimes privés passe par des mesures d'incitation fiscale, généralement sous la forme du modèle EET («Exempter les cotisations, exempter les revenus du capital, taxer les bénéfices»), par une aide financière directe sous forme de subventions (innovation de la dernière réforme des pensions en Allemagne) ou par des dispositions rendant obligatoire l'affiliation à de tels régimes.

Les fédérations syndicales et patronales ont un rôle particulièrement important à jouer dans plusieurs États membres. Au Danemark, aux Pays-Bas et en Suède, les partenaires sociaux concluent des conventions collectives en matière de pension professionnelle, au niveau sectoriel. L'affiliation à ces régimes est obligatoire. Ils enregistrent en conséquence des taux de couverture particulièrement élevés, allant jusqu'à 91 % des salariés aux Pays-Bas. D'autres pays (Belgique, Allemagne et Espagne) suivent désormais cette voie ou préparent des mesures pour le faire; l'Italie envisage également de rendre obligatoire la participation à des fonds privés.

Grâce aux régimes légaux et au caractère contraignant des conventions collectives, l'affiliation à des régimes de pension assurant un niveau assez élevé de remplacement du revenu après une carrière complète est obligatoire pour une grande majorité de salariés dans la plupart des États membres. L'Irlande est le seul pays qui ne dispose pas d'un régime de pension obligatoire lié au revenu, et le niveau des pensions proportionnelles au revenu servies au titre de régimes obligatoires est relativement bas au Royaume-Uni et en Belgique pour les personnes ayant de hauts revenus. Au Royaume-Uni, les salariés qui ne cotisent pas au régime public sont tenus d'être membres d'un régime de pension professionnel ou individuel répondant à des critères précis. La Belgique a un taux de remplacement peu élevé comparé aux États membres qui possèdent un système de pension lié au revenu.

Certains craignent qu'il puisse exister des incompatibilités entre certains régimes de pension professionnels obligatoires sectoriels et la législation européenne en matière de concurrence. La Cour de justice des Communautés européennes considère que ces régimes relèvent du secteur entrepreneurial et qu'il y a donc lieu d'examiner cas par cas si l'affiliation obligatoire se justifie par des objectifs sociaux ([10]). Jusqu'à présent, la législation régissant la concurrence n'a pas véritablement fait obstacle au développement de régimes de pension obligatoires sectoriels, mais les responsables politiques nationaux auraient peut-être besoin d'une plus grande sécurité juridique.

Les salariés peuvent parfois décider librement soit de cotiser à un régime de pension professionnel soit de souscrire à titre individuel à un plan d'épargne-pension totalement séparé de la situation professionnelle (qui devrait permettre notamment aux personnes au foyer et autres inactifs de s'assurer une pension de vieillesse). Il est cependant pertinent d'offrir des prestations complémentaires en matière de pensions dans le contexte de l'emploi, l'objectif visé étant en définitive de remplacer le revenu que procurait le travail. En outre, l'assurance pension de groupe est généralement meilleur marché. Enfin, il peut se révéler extrêmement difficile pour la plupart des consommateurs de choisir le bon produit en matière d'épargne-pension. Le Royaume-Uni et l'Irlande favorisent traditionnellement l'affiliation facultative aux régimes professionnels de pension et traitent les problèmes des différences au niveau de la couverture et de la complexité par l'établissement de nouveaux plans appelés *«stakeholder pensions»* (système d'épargne-pension collectif) au Royaume-Uni et *«Personal retirement savings accounts»* (compte personnel d'épargne-pension) en Irlande. Les salariés sont libres de s'affilier ou non à ces deux systèmes, mais les employeurs sont tenus de mettre ces produits à la disposition de leurs salariés s'ils ne sont pas couverts par un régime professionnel de pension.

Il peut également être difficile de faire la distinction entre le troisième pilier et d'autres initiatives personnelles destinées à assurer un niveau de vie adéquat après le départ à la retraite. On peut citer en l'occurrence l'exemple de la propriété du logement, qui se traduit par une différence significative en termes de niveau de vie, mais qui n'est malheureusement pas encore prise en considération dans le panel des ménages de la Communauté européenne (qui ne tient pas compte des revenus locatifs). Parmi les autres mécanismes contribuant au maintien du niveau de vie après le départ à la retraite, il convient de mentionner les soins de santé et les soins de longue durée — qui augmentent de plus en plus à mesure que les personnes vieillissent —, ainsi que l'aide au logement et certains avantages comme la gratuité des transports publics et l'exonération de la redevance télévision.

La fiscalité peut aussi contribuer notablement au relèvement du niveau de vie relatif des personnes âgées. Les taux de remplacement nets d'impôts sont plus élevés que les taux de remplacement bruts, compte tenu de la progressivité de l'impôt et des avantages spécifiquement réservés aux pensionnés et aux personnes âgées. En outre, les retraités sont exonérés de certaines cotisations d'assurance sociale. Il n'est pas possible de déterminer si le niveau des pensions est adéquat sans prendre en considération tous ces facteurs. Les taux de remplacement bruts ne sont donc pas suffisants pour évaluer l'adéquation d'un régime de pension.

([10]) Voir plus particulièrement l'arrêt rendu par la Cour de justice du 21 septembre 1999 dans l'affaire C-67/96, Albany International.

Sans perdre de vue les réserves faites précédemment quant aux données provenant du PCM et à propos de l'objectif n° 1, on peut observer que les revenus des plus de 65 ans ne sont pas beaucoup moins élevés que ceux des tranches d'âge inférieures (voir tableau 2, colonne «Revenu des personnes âgées de 65 ans et plus en pourcentage du revenu des personnes âgées de 0 à 64 ans»). Il existe entre les hommes et les femmes une différence significative, et même un écart étonnamment important en Suède, ce qui tient peut-être au fait que les prestations personnelles sont préférées à des prestations dérivées (prestations de survie) ([11]). Pour l'interprétation des résultats, il importe toutefois de prendre en compte le type de ménage dans lequel vit la personne intéressée, car ils se rapportent uniquement à des ménages et non à des individus.

3.2.2. Évolution probable des taux de remplacement

Le futur niveau des pensions par rapport à celui du revenu d'activité (niveau de remplacement du revenu) dépendra de différents facteurs. Il ressort des rapports de stratégie nationale que les régimes légaux ont tendance à devenir un peu moins généreux à la suite d'ajustements divers. Plusieurs pays (notamment la France, l'Espagne, le Portugal, la Finlande et l'Italie) ont allongé ou sont en train d'allonger la période de rémunération utilisée pour le calcul des droits à pension. On prend ainsi en considération non plus les années où les rémunérations ont été les plus élevées vers la fin de la carrière, mais les rémunérations perçues pendant une période beaucoup plus longue, voire la carrière tout entière. Il en résulte généralement des niveaux de pension plus bas, surtout si les rémunérations antérieures ne sont pas intégralement ajustées en fonction de la croissance du salaire (nominale).

Le niveau des pensions peut également être abaissé par une révision de la formule utilisée pour calculer les prestations. L'établissement d'un facteur d'ajustement démographique a constitué un changement important. Dans les nouveaux régimes de pension suédois et italien, ainsi qu'en Finlande (à compter de 2009), la prolongation de l'espérance de vie fera décroître le taux de remplacement, à moins que les travailleurs diffèrent leur départ à la retraite. S'ils ne le font pas, tandis que l'espérance de vie s'allonge, ils recevront des pensions inférieures, car leurs droits à pension totaux accumulés dans le cadre des nouveaux régimes à «cotisations fictives définies» de la Suède et de l'Italie seront répartis sur un plus grand nombre d'années. Cependant, ces régimes offrent des augmentations de pension actuarielles aux personnes qui diffèrent leur départ à la retraite. Des éléments similaires peuvent également être introduits dans les régimes à prestations définies, comme en Finlande. Ils incitent ainsi fortement les individus à différer leur départ à la retraite à la suite de l'allongement de l'espérance de vie et offrent la possibilité d'obtenir des niveaux de pension adéquats.

Parmi les pays où les pensions forfaitaires sont prédominantes, le Danemark et les Pays-Bas se sont engagés à maintenir la corrélation avec le revenu moyen afin que le taux de remplacement demeure inchangé. Le Royaume-Uni garantit une corrélation avec les prix (avec un minimum de 2,5 %) pour la pension publique de base et lie à la rémunération le minimum garanti sous conditions de ressources (crédit de pension). L'Irlande a pris l'engagement de relever sensiblement d'ici à 2007 la pension

([11]) La perte du partenaire se traduit par une forte baisse des revenus du ménage si les revenus du partenaire ne sont pas partiellement remplacés par des prestations de survie. Cette situation concerne plus particulièrement les femmes, qui ont plus de chance de survivre à leur partenaire que les hommes.

minimale non contributive et reverra probablement aussi à la hausse les pensions contributives afin que ces dernières demeurent plus élevées que les prestations non contributives; les taux de remplacement devraient donc s'élever à moyenne échéance.

Il convient de faire une distinction entre taux de remplacement théorique et taux de remplacement empirique. Dans certains pays, les régimes légaux liés au revenu de pension assurent des taux de remplacement très élevés pour une carrière complète. Cependant, il arrive que le niveau moyen courant de la pension se révèle peu élevé par rapport à la rémunération courante, parce que les systèmes de pension ne sont pas encore parvenus à maturité et que l'intéressé n'a pas fait une carrière complète ou que ses rémunérations ont été sous-déclarées dans le passé. Dans les pays du sud de l'Europe, la modernisation économique et l'évolution qui en découle dans le domaine de l'emploi se traduiront dans le futur par une amélioration des pensions. La participation croissante des femmes au marché du travail dans tous les États membres entraînera également une élévation du niveau moyen des pensions. En conséquence, l'évolution vers des prestations moins généreuses sera compensée dans une large mesure au niveau individuel par les effets de l'allongement des carrières et de l'accroissement des revenus, qui pourraient faire augmenter les dépenses totales de pension. Les incitations actuariellement neutres à la prolongation de la vie active pourraient toutefois s'autofinancer.

Un moyen important de préserver l'adéquation des pensions des régimes légaux consistera à permettre aux individus d'acquérir des droits à pension supplémentaires en travaillant plus longtemps. C'est particulièrement le cas des régimes de pension suédois et italiens, qui deviennent peu à peu actuariellement neutres. Le rapport italien indique que, en partant à la retraite à l'âge de 65 ans après avoir travaillé quarante ans, il sera possible de parvenir à un taux de remplacement analogue à celui dont bénéficie aujourd'hui le salarié qui prend sa retraite à 60 ans après trente-cinq années de carrière. La France n'a pas l'intention de relever l'âge de la retraite peu élevé fixé à 60 ans, mais elle a porté de trente-sept ans et demi à quarante le nombre d'années de cotisation requis pour bénéficier d'une pension complète, mesure qui obligera beaucoup de travailleurs intellectuels à demeurer plus longtemps présents sur le marché du travail, tandis que les travailleurs manuels (entrés plus jeunes dans la vie active et jouissant généralement d'une espérance de vie moins longue) pourront continuer à prendre leur retraite à l'âge de 60 ans. Bien que des suppléments de pension aient été prévus dans certains pays en contrepartie du recul de l'âge de départ à la retraite, de plus amples réformes sont nécessaires dans la plupart des États membres pour permettre aux travailleurs d'améliorer leurs droits à pension en prolongeant leur vie active (voir objectif n° 5).

En ce qui concerne les régimes de pension privés, leur contribution aux revenus devrait s'accroître dans la plupart des États membres, en raison du fait que le développement des régimes professionnels de pension, même dans les pays où les taux de couverture sont les plus élevés, est un phénomène encore récent (dans le contexte des systèmes de pension). Il y a donc lieu de s'attendre dans les prochaines décennies à une augmentation significative du nombre de pensionnés comptant une carrière complète.

Les informations présentées dans les rapports de stratégie nationale ne permettent pas toujours d'établir des comparaisons des niveaux actuels et futurs de remplacement dans les États membres. Le sous-groupe «Indicateurs» du comité de la protection

sociale s'emploie actuellement à calculer les taux de remplacement et à prévoir les effets des réformes des pensions sur leur évolution. Il n'est pas possible de se prononcer sur le bien-fondé de la confiance qu'expriment les rapports de stratégie nationale, car il est très malaisé de prévoir les futurs niveaux des pensions, eu égard aux réformes supplémentaires qui s'imposent et à l'incertitude concernant les performances des marchés financiers.

3.3. Objectif n° 3: promouvoir la solidarité

Promouvoir la solidarité au sein et entre les générations.

3.3.1. Solidarité au sein des générations

La plupart des États membres cherchent à faire en sorte que les retraités bénéficient d'un revenu décent par rapport à celui de l'ensemble de la population. La plupart des États membres signalent d'ailleurs à ce propos que la situation relative des personnes âgées en termes de revenus est généralement bonne ou du moins satisfaisante. Ce fait est largement corroboré par les données du PCM, d'autant plus qu'elles sous-estiment probablement la prospérité relative des ménages âgés. La Grèce et la France indiquent que les personnes âgées ont généralement l'avantage de disposer d'un patrimoine plus important, notamment sous la forme de la propriété du logement. D'après les statistiques nationales françaises, les ménages de pensionnés bénéficient d'un revenu disponible qui équivaut à 91 % du revenu moyen. La Finlande fait état, pour cette catégorie de la population, d'un revenu moyen correspondant à 90 % du niveau enregistré pour l'ensemble de la population (durant la période de ralentissement économique du début des années 90, ce niveau dépassait les 100 %).

La plupart des rapports de stratégie nationale citent le système financé par retenue à la source comme le principal mécanisme utilisé pour garantir la solidarité entre jeunes et vieux. Ce système n'est toutefois pas synonyme de solidarité. Il est clair que la première génération de pensionnés dans le cadre du système par répartition a bénéficié de la solidarité nationale (au lieu de la solidarité familiale). Cependant, pour les cohortes ultérieures, il peut exister un lien explicite entre cotisations et prestations traduisant une faible redistribution.

En outre, des éléments de solidarité existent également dans les régimes de pension par capitalisation. Le rapport des Pays-Bas explique que les régimes de pension néerlandais par capitalisation du deuxième pilier sont généralement à prestations définies. Ils peuvent également posséder des éléments de redistribution (de la population active vers les retraités), puisque la population active peut être appelée, en période de faible rendement des investissements, à compenser partiellement le manque à gagner par des cotisations plus élevées, alors que, en période de bon rendement, les excédents peuvent être transmis à la génération suivante. Par ailleurs, les systèmes par répartition peuvent comporter des éléments contraires au principe de solidarité: dans les régimes où les pensions sont fondées sur les rémunérations perçues en fin de carrière, la redistribution peut profiter aux travailleurs qui bénéficient de rémunérations croissantes, dont les revenus sont généralement supérieurs à la moyenne.

Cette possibilité de redistribution inéquitable par l'intermédiaire du système de pension est l'un des motifs qui ont conduit au remplacement des anciens régimes de pension suédois et italiens par de nouveaux régimes fondés sur la neutralité

actuarielle dans lesquels la valeur totale des pensions est liée au montant total des cotisations effectuées pendant la vie active. Dans le cadre du régime lié au revenu, la redistribution s'effectue entre hommes et femmes (au moyen de facteurs actuariels unisexes) et en faveur d'autres catégories par le biais des crédits de pension et des minimums garantis financés par le budget général et donc par les impôts.

La neutralité actuarielle des régimes de pension n'empêche pas les pouvoirs publics d'accorder des droits à pension complémentaire aux personnes à faibles revenus ou relatifs à des périodes pendant lesquelles les intéressés n'ont pas pu obtenir un revenu ni verser de cotisations. Les mécanismes destinés à assurer aux personnes âgées des RMG ou à améliorer leur niveau de vie (voir objectifs n°s 1 et 2) sont des formes incontestables de solidarité. Les États membres accordent également de droits à pension pour certaines périodes qui n'ont pas donné lieu au paiement de cotisations, par exemple les périodes consacrées à s'occuper d'enfants, de personnes âgées ou de handicapés, les périodes de formation dans l'enseignement supérieur, de chômage, d'invalidité ou de maladie. Dans les États membres semble se manifester une tendance à renforcer ces mécanismes de solidarité, souvent financés par le budget général plutôt que par les cotisations.

3.3.2. Solidarité entre les personnes âgées

Plusieurs États membres indiquent que leurs systèmes de pension concernent de façon plus ou moins explicite une répartition du revenu plus équitable dans la population des retraités que dans la population générale (Belgique, Grèce, Espagne, Italie, Pays-Bas et Suède). L'écart entre les revenus des 20 % de personnes les mieux loties à cet égard et ceux des 20 % de personnes les moins bien loties est moindre dans la population des plus de 65 ans que dans le reste de la population, sauf en Grèce, au Danemark, en Allemagne, en Autriche et en Belgique, où d'autres facteurs effacent l'effet égalisateur des pensions publiques (voir tableau 2, colonne «Inégalité de la répartition des revenus»).

Les États membres font ressortir diverses caractéristiques de leurs régimes du premier pilier propres à réduire les inégalités entre les personnes âgées. En effet, la plupart citent à cet égard les mécanismes de redistribution de leurs systèmes, et plus particulièrement les pensions ou les RMG pour les personnes âgées, ainsi les crédits de pension concernant les périodes consacrées à s'occuper d'enfants, les périodes de maladie et les périodes de chômage. Les Pays-Bas insistent par exemple sur le fait que, dans le système du premier pilier par répartition, tous les résidents acquièrent des droits à pension à un taux annuel identique. La Belgique énumère une série de dispositions de son système qui redistribuent les revenus par des prélèvements chez les retraités les plus riches au bénéfice des retraités les plus pauvres. Ces dispositions comprennent des taux de pension minimaux et maximaux, une cotisation de solidarité perçue sur les pensions les plus élevées et des cotisations au régime d'assurance maladie prélevées uniquement à partir d'un certain seuil.

Les mécanismes de solidarité des systèmes de pension ont des conséquences importantes pour l'égalité entre les femmes et les hommes. Comme leur participation au marché du travail a été et demeure inférieure à celle des hommes et que leurs rémunérations sont moins élevées, les femmes perçoivent des pensions inférieures à celles des hommes, mais bénéficient plus largement des pensions minimales garanties et des crédits de pension pour les périodes consacrées aux enfants. Le Danemark, les Pays-Bas et la Suède précisent également que l'utilisation de facteurs

actuariels unisexes équivaut à une redistribution en faveur des femmes, puisque celles-ci, en raison de leur espérance de vie plus longue, perçoivent leur pension pendant plus longtemps que les hommes.

La plupart des rapports de stratégie nationale signalent que les pensions des retraités les plus âgés ont tendance à être inférieures à celles des retraités les plus jeunes, ce qui s'explique par une série de facteurs. Le calcul des droits à pension sur la base du salaire final avantage les retraités les plus récents. Les améliorations progressives de la couverture et des conditions régissant le calcul des droits à pension ont profité aux personnes les plus récemment parties à la retraite. Dans les tranches d'âge supérieures, les femmes sont proportionnellement plus nombreuses, et, en raison de leurs droits individuels à pension inférieurs et des prestations de survie peu élevées, le revenu moyen de ces tranches d'âge sera réduit. En conséquence, les retraités les plus âgés sont surreprésentés parmi les titulaires de pensions minimales. Tout en reconnaissant cette tendance, les États membres soulignent que le souci permanent d'améliorer les pensions minimales et autres mécanismes de solidarité corrige dans une certaine mesure la répartition des revenus. La France cite des chiffres nationaux dont il ressort que la pension brute moyenne des retraités les plus âgés représente 60 % de celle des retraités les plus jeunes. Cependant, après prise en compte des impôts et autres déductions diverses ainsi que des avantages offerts aux retraités, ce chiffre atteint 90 %.

La Belgique et l'Italie reconnaissent que les inégalités de revenus entre les ménages de retraités demeurent un sujet de préoccupation constant. L'Italie affirme que les inégalités de revenus sont plus grandes parmi les retraités les plus jeunes en raison de l'importance croissante des régimes professionnels de pension (qui tendent à assurer une redistribution moindre) et des autres sources de revenus (notamment du capital) pour ce groupe. Le Royaume-Uni indique que les revenus des 20 % de retraités les plus riches se sont accrus de 80 % entre 1979 et 1996/1997, alors que ceux des 20 % de retraités les plus pauvres n'ont augmenté que de 30 %. Cette situation est due au développement des régimes de pension privés et professionnels, qui n'a pas profité aux retraités les plus pauvres. Les réformes réalisées depuis 1997 ont dès lors porté prioritairement sur les groupes les plus pauvres.

Enfin, la Grèce et l'Italie observent que les différents fonds de pension qui se sont multipliés au fil du temps pour différentes catégories professionnelles ont connu des taux de rendement dissemblables, ce qui constitue un facteur supplémentaire d'inégalité entre retraités. C'est pourquoi la consolidation du système et la recherche d'une équité intersystèmes ont été et demeurent un aspect de leurs politiques.

3.3.3. Vieillissement et évolution probable des inégalités

Plusieurs rapports de stratégie nationale examinent l'évolution probable des inégalités et les moyens de maintenir la solidarité dans un contexte de vieillissement démographique. Le Danemark observe que les nouveaux retraités actuels et futurs sont plus susceptibles de percevoir des pensions servies au titre de régimes professionnels ou de plans d'épargne, aussi prévoit-il que les taux de remplacement continueront à augmenter, tandis que les revenus seront répartis de façon plus équilibrée entre les retraités. Par conséquent, compte tenu des caractéristiques actuelles du système danois, la solidarité au sein et entre les générations pourra être maintenue.

Considérant les tendances qui caractérisent l'évolution de la société (telles que la participation accrue des femmes au marché du travail) et grâce aux améliorations apportées aux pensions de base garanties, la plupart des États membres estiment que leur système devrait à l'avenir assurer plus efficacement la réalisation de ce double objectif de solidarité. Seuls quelques-uns pensent que les ajustements effectués pour maintenir la viabilité financière des systèmes publics de pension pourraient avoir un retentissement négatif sur ces objectifs. L'Italie reconnaît par exemple que les taux de remplacement actuels sont appelés à baisser. L'Allemagne prévoit, elle aussi, une diminution des taux de remplacement dans le premier pilier, mais fournit un soutien important aux régimes par capitalisation afin de compenser cette perte. L'Italie a également l'intention de développer les pensions complémentaires pour contrebalancer la réduction des prestations publiques.

Certains États membres font état de la pression accrue que l'allongement de l'espérance de vie fait peser sur les systèmes de pension. Le passage à des régimes à cotisations définies afin que les systèmes de pension prennent en compte l'allongement de l'espérance de vie lors de la détermination du montant des pensions permettrait de mieux faire face aux conséquences financières de ce phénomène. Le rapport néerlandais de stratégie nationale affirme explicitement que la prolongation de l'espérance de vie n'a pas d'influence directe sur le montant de la pension dans le cadre des régimes à prestations définies. Les Pays-Bas mentionnent également une étude comparant les plans de pension à prestations définies assurant une solidarité au sein des générations avec les plans de pensions à cotisations définies qui ne prévoient pas cette forme de solidarité. D'après cette étude, les cotisations aux régimes à cotisations définies devraient être de 25 % supérieures à celles des régimes à prestations définies pour couvrir le même risque de déclin des prestations de pension.

Le rapport suédois apporte une autre dimension à la notion de «solidarité». Dans le nouveau régime légal de pension, l'élément de répartition et celui de prime (capitalisation) seront révisés pour tenir compte de l'allongement de l'espérance de vie moyenne des cohortes successives. Le rapport explique que le mécanisme prévu vise à assurer un rendement constant des cotisations de pension pour tous les individus et pour toutes les cohortes. Avec un taux de rendement constant, l'allongement de l'espérance de vie doit se traduire soit par une augmentation des taux de cotisation, soit par la prolongation de la vie active. Si le taux de cotisation est fixe, la population est invitée à travailler jusqu'à un âge plus avancé si elle souhaite conserver un niveau de pension identique à celui des cohortes précédentes.

3.3.4. Conclusion: l'avenir de la solidarité

L'opinion publique est très attachée aux éléments de solidarité des systèmes de pension, aussi les États membres ont-ils renforcé une grande partie d'entre eux lors de leurs récentes réformes. Des garanties efficaces devraient ainsi être établies contre les risques de pauvreté, mais elles pourraient se révéler insuffisantes pour empêcher le revenu moyen des personnes âgées de baisser par rapport à celui des jeunes et pour prévenir une aggravation des disparités entre personnes âgées. Un recours plus large aux régimes de pension privés pourrait approfondir les inégalités, car ils reflètent plus étroitement les rémunérations et tendent à être plus accessibles aux personnes ayant de hauts revenus. Les États membres favorisent néanmoins un accès élargi à ces régimes, ce qui devrait améliorer leur impact sur la répartition des revenus. L'évolution des droits à pension des femmes constituera un facteur déterminant dans les inégalités futures entre jeunes et vieux ainsi qu'entre retraités. Les femmes

constituent la majorité des personnes âgées et sont celles dont les revenus sont les plus bas (voir également objectif n° 10). De meilleurs instruments sont nécessaires pour évaluer l'efficacité des mécanismes de solidarité.

Tableau 4 — Récapitulation des stratégies nationales destinées à assurer des pensions adéquates

	Principaux éléments de la stratégie destinée à assurer des pensions adéquates	Observations
BE	Les pensions continueront à relever principalement du régime de pension légal lié au revenu. Ce régime sera complété par des régimes professionnels établis par des conventions collectives, afin d'empêcher une baisse sensible des taux de remplacement. Des ressources minimales sont garanties par des dispositions du système de pension et par un régime spécial d'aide sociale aux personnes âgées, la GRAPA (garantie de revenus aux personnes âgées).	L'aide sociale aux personnes âgées est indexée sur les prix, et des adaptations bisannuelles complémentaires sont possibles. Sans celles-ci, le risque de pauvreté pourrait s'accroître. Les taux de remplacement du premier pilier tendent à diminuer, et il reste à voir si les régimes du deuxième pilier se développeront suffisamment pour les compenser. En outre, le régime de pension des travailleurs non salariés pourrait devoir être amélioré.
DK	Une pension universelle forfaitaire est versée à toutes les personnes de plus de 65 ans sur la base de la résidence. Il existe aussi des compléments sous condition de ressources. Un régime légal complémentaire (ATP) offre un petit complément de revenu fondé sur des cotisations, mais non lié aux revenus. Les régimes professionnels de pension basés sur des conventions collectives ont connu une expansion rapide depuis la fin des années 80 et couvrent à présent plus de 80 % de la population active.	La pension forfaitaire est liée aux revenus et devrait dès lors continuer à éviter les situations de grande pauvreté. Le revenu relatif des personnes âgées est toutefois modéré, mais s'améliorera grâce au développement massif des pensions professionnelles.
DE	Le régime légal de pension lié au revenu constitue la principale source de revenus des personnes âgées. Un léger déclin de son taux de remplacement doit être compensé par des pensions privées accrues, qui bénéficient d'une aide substantielle par le biais des abattements fiscaux et des subventions (ciblées sur les groupes ayant de bas revenus). Le RMG par le régime d'assistance sociale a été rendu plus efficace par la non-prise en considération des revenus des descendants.	Les risques de pauvreté après le départ à la retraite sont faibles, et le niveau de revenu relatif des personnes âgées est élevé. Les réformes récentes devraient améliorer la situation des retraités ayant de bas revenus, et, si les pensions complémentaires soutenues par le gouvernement se développent bien, le taux de remplacement devrait rester adéquat.
EL	Les pensions publiques proportionnelles au revenu servies par diverses institutions de pension (fonds d'assurance primaire ou fonds auxiliaires) constituent la principale source de revenus. Un grand nombre de retraités reçoivent des prestations minimales (non contributives provenant de l'OGA ou contributives provenant de différents fonds). Un complément de pension sous condition de ressources (EKAS) est octroyé sur une base uniforme pour augmenter les revenus au-dessus de la pension minimale. Les fonds auxiliaires sont appelés à se transformer en régimes professionnels de pension.	Le système de pension grec se trouve devant une tâche ardue en ce qui concerne l'adéquation: des risques de pauvreté élevés, des niveaux de vie relatifs bas et une inégalité importante. Ces risques sont actuellement atténués par la solidarité familiale. L'adéquation devrait s'améliorer grâce au fait que davantage de travailleurs partent à la retraite après une carrière complète d'assurance, grâce à la consolidation des régimes et à l'égalisation des droits entre cohortes.
ES	Le régime public de pension lié au revenu constitue la principale source de revenus. Un revenu plancher est garanti par des pensions contributives (après 15 ans de cotisations) et par des pensions non contributives de niveau inférieur. Le développement des pensions professionnelles doit être encouragé, surtout dans les PME, par la négociation collective.	Les risques de pauvreté sont faibles, et le niveau de vie relatif des personnes âgées est élevé. Le régime public espagnol de pension offre des taux de remplacement théoriquement élevés. Il pourrait en résulter une augmentation des pensions si davantage de retraités effectuent des carrières complètes d'assurance.

	Principaux éléments de la stratégie destinée à assurer des pensions adéquates	Observations
FR	Un premier pilier à deux volets permet des taux de remplacement élevés. Le premier volet est le régime public qui contient des éléments de solidarité plus marqués; le second est fondé sur les conventions collectives et prévoit une corrélation étroite entre cotisations et prestations. Il ne reste pas beaucoup de marge pour le deuxième pilier. Un revenu minimal est garanti sous la forme d'une pension minimale ou d'une prestation non contributive sous condition de ressources, d'un montant inférieur.	Les risques de pauvreté sont faibles et les revenus relatifs élevés. Des ajustements dans les niveaux des prestations visant à maintenir la viabilité financière ne sont pas susceptibles de mettre en péril l'adéquation, surtout si la prolongation de la vie active permet aux individus d'obtenir une meilleure pension.
IE	Le premier pilier offre des prestations forfaitaires financées par les cotisations. Elles se situent à un niveau légèrement supérieur à celui des pensions d'aide sociale sous condition de ressources, qui sont destinées à couvrir les frais de subsistance et devront être relevées sensiblement au cours des prochaines années. Le maintien du revenu est assuré par le biais des régimes de pension volontaires professionnels et privés, encouragés par un traitement fiscal favorable. Cependant, si la couverture n'augmente pas de façon significative durant les trois années à venir, d'autres mesures seront envisagées.	Les augmentations annoncées des prestations publiques de pension devraient réduire les risques de pauvreté, en particulier chez les femmes âgées. Une couverture plus étendue des régimes du deuxième ou du troisième pilier sera nécessaire pour relever à long terme le niveau du revenu relatif des retraités. L'Irlande est le seul État membre qui ne possède pas de régime de pension obligatoire lié au revenu pour une majorité de travailleurs.
IT	Un nouveau régime de pension à cotisations fictives définies est progressivement mis en œuvre. Il réduira les taux de remplacement par rapport au régime actuel à prestations définies, mais offre la possibilité d'obtenir des niveaux similaires par l'intermédiaire des carrières plus longues. Le gouvernement favorise également les régimes professionnels de pension, notamment par la transformation des régimes d'indemnités de cessation d'emploi en régimes de pension. Un revenu plancher est garanti par le biais de la pension minimale.	Les risques de pauvreté pour les personnes âgées sont faibles et les revenus relatifs élevés. La réduction des taux de remplacement résultant de la mise en place du nouveau régime de pension peut être compensée par la prolongation de la vie active et éventuellement par une plus grande contribution des régimes complémentaires aux revenus. Un grand nombre de travailleurs atypiques semblent ne disposer que d'une pension minimale.
LU	Le régime légal de pension lié au revenu fournit un niveau élevé de remplacement, limitant ainsi la nécessité de recourir à des pensions complémentaires. Leur développement est toutefois encouragé par le gouvernement. La pension minimale est proportionnelle au nombre d'années de cotisation. L'aide sociale est disponible en dernier ressort.	Si les niveaux de pension actuels sont maintenus et si davantage de femmes acquièrent des droits à pension significatifs, l'adéquation ne devrait pas poser de problème.
NL	Une pension forfaitaire universelle est octroyée sur la base de la résidence. Son montant est lié au salaire minimal légal net, fondé sur la rémunération moyenne. Le maintien du niveau de vie repose sur les régimes professionnels de pension qui, en vertu d'accords contraignants, couvrent plus de 90 % de la population active.	Le système néerlandais protège mieux les personnes âgées contre le risque de pauvreté que les jeunes et assure un niveau de vie relatif satisfaisant aux hommes (un peu moins aux femmes). Les droits à pension des femmes dans le cadre des régimes professionnels devraient toutefois augmenter.
AT	Le régime public de pension lié au revenu assure un haut niveau de remplacement des revenus. Le gouvernement cherche néanmoins à favoriser le développement des régimes de retraite complémentaire par le biais de la transformation des indemnités de cessation d'emploi en pensions de vieillesse. Une pension minimale est garantie sous la forme d'un complément lorsque les droits à pension sont insuffisants.	Le système est destiné à offrir des pensions adéquates aux personnes qui ont de bonnes carrières d'assurance. Comme davantage de femmes avec des carrières plus complètes partent à la retraite, les risques de pauvreté devraient être limités même si les pensions publiques sont quelque peu réduites.

	Principaux éléments de la stratégie destinée à assurer des pensions adéquates	Observations
PT	Le régime public de pension lié au revenu offre en théorie des taux de remplacement élevés. Cependant, en raison de rémunérations médiocres et de carrières courtes, les pensions réelles sont en moyenne peu élevées. L'importance du deuxième et du troisième pilier a décliné récemment. La priorité du gouvernement est d'augmenter les pensions minimales pour atteindre le niveau du salaire minimal, afin de lutter contre la pauvreté chez les personnes âgées.	Le Portugal doit résoudre les problèmes posés par les risques de pauvreté et le niveau de vie relatif peu élevé. Les mesures envisagées pour relever les pensions minimales devraient atténuer ces problèmes à court terme. À plus longue échéance, la situation devrait s'améliorer, car davantage de travailleurs ont des périodes de cotisation et une carrière complètes lors de leur départ à la retraite.
FI	Le régime légal de pension lié au revenu vise à fournir un taux de remplacement de 60 %, même pour les hauts revenus. Les pensions complémentaires jouent un rôle mineur. Une pension nationale de base est octroyée aux personnes dont la pension contributive est inférieure à 1 000 EUR. La somme dépend aussi de la durée de résidence en Finlande.	Le système semble offrir une protection efficace contre la pauvreté à condition que le montant de la pension nationale ne baisse pas sensiblement par rapport à la rémunération. Les possibilités d'obtenir une pension plus élevée seront améliorées grâce au taux plus élevé d'acquisition de droits à pension pour les travailleurs âgés.
SE	Le nouveau régime de pension lié au revenu établit une corrélation stricte entre les prestations et les cotisations. Le montant de la pension déclinera au fur et à mesure que la longévité augmentera ou que la rémunération moyenne diminuera. Les pensions contributives peu élevées sont complétées par un montant garanti indexé sur l'inflation.	Le système semble offrir une protection efficace contre la pauvreté et la possibilité de maintenir les niveaux de vie. Le système de pension lié au revenu, notamment par le biais de son mécanisme stabilisateur automatique, fait supporter tous les risques financiers par les bénéficiaires, et la pension garantie augmente uniquement avec les prix. La future adéquation dépend dès lors du recul du départ à la retraite.
UK	Les droits à une pension forfaitaire de base liée aux prix s'acquièrent par le versement de cotisations proportionnelles aux revenus. Un volet obligatoire lié au revenu existe également dans le premier pilier et offre des taux d'accumulation améliorés aux bas revenus; d'autres peuvent décider de ne pas y cotiser et opter pour un plan de pension professionnel ou individuel. En dehors de cela, le régime complémentaire de pension est volontaire. Les *stakeholder pensions* (systèmes d'épargne-pension collectifs) ont été mises en place pour améliorer l'accès aux pensions privées complémentaires. Les RMG proportionnels aux revenus ont été renforcés, et le nouveau crédit de pension fournit des montants complémentaires pour les revenus modestes par le biais de l'épargne-pension professionnelle et privée.	L'amélioration du RMG devrait réduire les risques de pauvreté pour les personnes âgées. Les régimes de pension professionnels et personnels volontaires sont bien établis pour de nombreuses personnes, mais il convient d'en augmenter la couverture afin de veiller à ce que les travailleurs épargnent suffisamment pour répondre à leurs attentes en matière de retraite.

4. VIABILITE FINANCIERE DES SYSTEMES DE PENSION

L'offre de pensions adéquates dans le futur dépend de notre capacité à assurer un financement viable des systèmes de pension face au vieillissement rapide de nos sociétés. Il est évident que la fourniture de pensions convenables ne peut être financée indéfiniment par des emprunts publics. Il ne faut pas non plus s'attendre que les régimes de pension par capitalisation fournissent les niveaux de prestations réels espérés si l'économie ne produit pas de ressources suffisantes pour les actifs et les retraités. Tous les régimes de pension, quel que soit le mécanisme financier qu'ils utilisent (capitalisation ou répartition), transfèrent une partie du produit actuel de l'économie des actifs vers les retraités ([12]).

Compte tenu du défi posé par le vieillissement démographique, le rapport conjoint sur la qualité et la viabilité des pensions présenté au Conseil de Laeken affirme que «les États membres devraient suivre une stratégie à multiples facettes en vue de doter leurs systèmes de pension de bases financières saines». Cette stratégie doit s'appuyer sur une combinaison adéquate de politiques qui tienne compte des cinq objectifs figurant dans le présent chapitre. Les objectifs qui devraient garantir la viabilité financière sont les suivants:

— atteindre un niveau d'emploi élevé;

— offrir des incitations efficaces à la participation des travailleurs les plus âgés au marché du travail (prolongation de la vie active);

— reformer les systèmes de pension de façon adéquate en tenant compte de l'objectif du maintien de la viabilité des finances publiques. Dans le même temps, la viabilité des systèmes de pension doit s'accompagner de politiques fiscales saines incluant, lorsque c'est nécessaire, une réduction de la dette ([13]). Les stratégies adoptées pour atteindre cet objectif peuvent également comprendre la mise en place de fonds de réserve spécifiques pour les pensions;

— veiller à ce que les dispositions et les réformes en matière de pensions maintiennent un équilibre équitable entre la population active et les retraités;

— veiller à ce que les régimes de pension privés et publics puissent offrir des pensions suffisamment efficaces, abordables, transférables et sûres.

La méthode ouverte de coordination en matière de pensions pour laquelle ces objectifs ont été définis doit prendre en considération les progrès actuellement réalisés dans les domaines de l'emploi et des finances publiques, mais la coordination des efforts politiques dans ces domaines continuera d'être menée dans le cadre des processus de coordination des politiques économiques et de l'emploi établis de longue date. Plus particulièrement, la viabilité à long terme des finances publiques, et notamment les tensions que devraient provoquer les évolutions démographiques dans le futur, est examinée dans le cadre des programmes de stabilité et de convergence (conformément aux conclusions du Conseil européen de

---

([12]) Les pays disposant d'importants avoirs nets à l'étranger peuvent, en accusant un déficit courant, utiliser la production d'autres économies pour fournir des ressources à leur population retraitée.

([13]) Les stratégies des États membres pour garantir la santé et la viabilité des finances publiques sont consignées et évaluées dans le cadre des GOPE et du pacte de stabilité et de croissance, auxquels elles doivent être conformes.

Stockholm), l'emploi des travailleurs âgés restant une priorité de la stratégie européenne pour l'emploi. En conséquence, des efforts particuliers ont été réalisés dans le texte présenté ci-après pour veiller à ce que les informations fournies par les États membres dans leurs rapports de stratégie nationale en matière de pensions soient cohérentes avec celles fournies dans les programmes de stabilité et de convergence ([14]), dans les grandes orientations des politiques économiques ainsi que dans les plans d'action nationaux pour l'emploi. Il importe que les conclusions de ces différentes activités de coordination politique concordent les unes avec les autres.

4.1. Objectif n° 4: relever les niveaux d'emploi

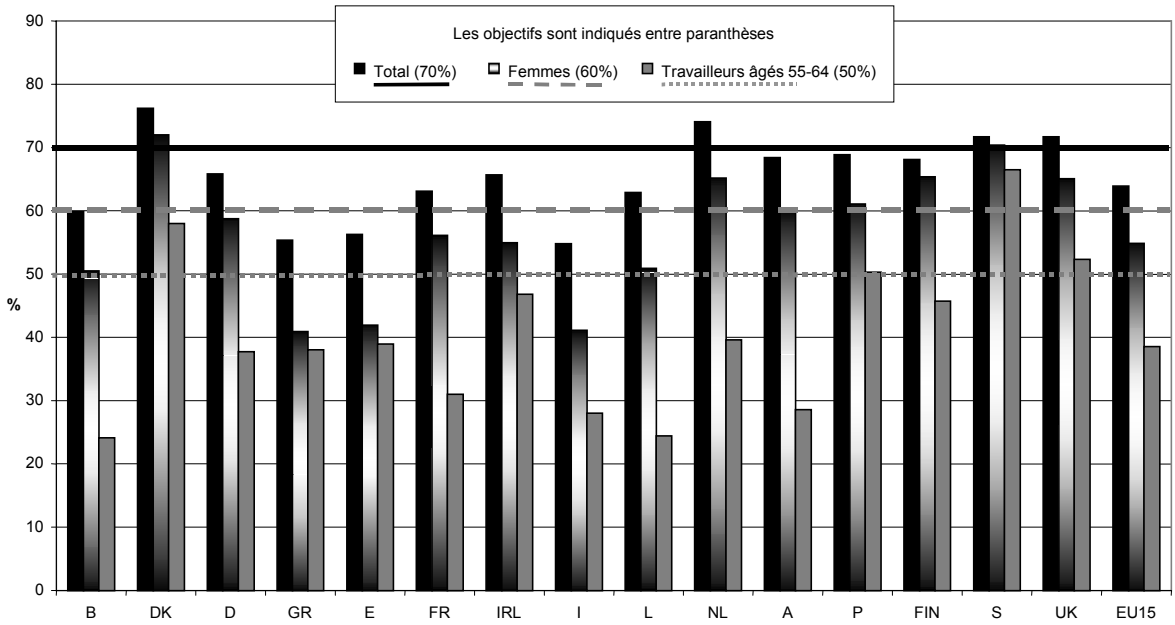
Parvenir à un niveau d'emploi élevé grâce, si nécessaire, à des réformes globales du marché du travail, comme le prévoit la stratégie européenne pour l'emploi, et en conformité avec les grandes orientations des politiques économiques (GOPE).

Relever les taux d'activité et d'emploi des personnes actuellement inactives et/ou sous-employées dans la population en âge de travailler constitue pour les États membres un important moyen d'alléger les problèmes résultant de la diminution de la population active qui se produira lorsque la génération du baby-boom commencera à partir à la retraite. L'effet négatif des évolutions démographiques sur les potentiels d'emploi et de croissance économique peut être tempéré par des niveaux de chômage moins élevés et par la participation d'un plus grand nombre de personnes en âge de travailler au marché du travail. Les gouvernements ont peu d'influence sur le ratio démographique de dépendance des personnes âgées; même une immigration massive — la variable démographique qui possède le plus de flexibilité à court terme — ne pourrait éviter la forte augmentation de ce ratio. Cependant, ce qui compte pour la viabilité des systèmes de pension, c'est le ratio de dépendance économique, c'est-à-dire le nombre de retraités par rapport au nombre effectif de personnes exerçant une activité professionnelle. L'Europe dispose d'une marge considérable pour améliorer ce ratio en atteignant les objectifs ambitieux en matière d'emploi définis par les Conseils européens de Lisbonne et de Stockholm (voir graphique 14).

([14]) Les programmes de stabilité et de convergence de l'automne 2001 étaient disponibles lors de l'examen du présent rapport, alors que les programmes de 2002 ne sont parvenus à la Commission qu'en novembre et décembre 2002.

Graphique 14

Les taux d'emploi et les objectifs de Lisbonne et Stockholm (2001)



Source: Eurostat, EFT

4.1.1. Brève description de la situation actuelle du marché du travail (par exemple potentiel inexploité d'emplois)

Tous les pays, à l'exception de l'Autriche, ont vu une amélioration de leurs taux globaux d'emploi depuis le milieu des années 90, et tous soulignent leur engagement envers les objectifs en matière d'emploi définis à Lisbonne et à Stockholm pour l'ensemble de l'Union européenne, quelques-uns se disant toutefois préoccupés par le ralentissement récent de la croissance de l'emploi. En outre, dans plusieurs pays, les performances en termes d'emploi doivent s'améliorer sensiblement avant d'espérer atteindre ne fût-ce que les objectifs globaux. Certains d'entre eux (Belgique, Espagne et Italie, notamment) reconnaissent que de plus amples efforts seront nécessaires.

Tableau 5 — Progrès dans la réalisation des objectifs de Lisbonne et de Stockholm

	Taux d'emploi total (15-64 ans)			Taux d'emploi des femmes (15-64 ans)			Taux d'emploi des travailleurs âgés (55-64 ans)		
	2001	Évolution 2000-2001	Évolution 1995-2001	2001	Évolution 2000-2001	Évolution 1995-2001	2001	Évolution 2000-2001	Évolution 1995-2001
B	59,9	– 0,6	3,8	51,0	– 0,5	6,0	25,1	– 1,2	2,2
DK	76,2	– 0,1	2,8	72,0	0,4	5,3	58,0	2,3	8,2
D	65,8	0,4	1,2	58,8	0,9	3,5	37,7	0,2	0,0
GR	55,4	– 0,3	0,7	40,9	– 0,3	2,8	38,0	– 0,6	– 3,0
E	57,7	1,5	10,9	43,0	1,8	11,2	39,2	2,2	6,8
F	62,8	0,7	3,2	56,0	0,8	3,8	31,9	2,0	2,6
IRL	65,7	0,6	11,1	54,9	0,9	12,9	46,8	1,5	7,0
I	54,9	1,1	4,0	41,1	1,5	5,7	28,1	0,3	– 0,5
L	62,9	0,2	4,2	50,9	0,8	8,3	24,4	– 2,3	0,7
NL	74,1	1,2	9,4	65,2	1,7	11,5	39,6	1,4	10,3
A	68,4	0,0	– 0,3	60,1	0,5	1,0	28,6	– 0,2	– 1,5
P	68,7	0,5	4,9	61,0	0,7	6,6	50,1	– 0,9	3,8
FIN	68,2	0,8	6,4	65,4	1,0	6,3	45,8	3,6	11,0
S	74,1	1,1	3,1	72,4	1,3	2,8	66,8	1,9	5,1
UK	71,8	0,3	3,2	65,1	0,3	3,3	52,3	1,5	4,7
EU-15	64,1	0,7	4,0	55,0	0,9	5,3	38,8	1,0	2,8
Objectif 2010	**70 %**			**Plus de 60 %**			**50 %**		

Source: Eurostat, EFT.

Les trois objectifs en matière de taux d'emploi (taux d'emploi total, taux d'emploi des femmes et taux d'emploi des travailleurs âgés) sont bien entendu étroitement liés les uns aux autres. Le taux d'emploi global ne peut être augmenté que si les potentiels inexploités de main-d'œuvre sont mobilisés, et ceux-ci sont à trouver très vraisemblablement chez les femmes et les personnes âgées en âge de travailler. Les progrès peuvent être ralentis par la nécessité de modifier les attitudes, de renforcer la capacité d'insertion professionnelle des personnes qui sont actuellement sans emploi et, en particulier pour ce qui concerne le taux d'activité des femmes, d'investir substantiellement dans les structures d'accueil des enfants et autres personnes dépendantes, comme l'indique le rapport grec.

Bien que les chômeurs constituent encore une importante réserve de main-d'œuvre immédiate dans plusieurs États membres, le relèvement des taux d'emploi devra s'effectuer principalement par la mobilisation des inactifs chez les femmes et les travailleurs âgés (voir objectif n° 5). La Grèce et l'Espagne prévoient que les immigrants fourniront un important apport supplémentaire de main-d'œuvre; cela peut concerner également les immigrants déjà entrés dans le pays dont la situation est régularisée. Le rapport espagnol de stratégie nationale souligne la contribution non négligeable des travailleurs étrangers à la situation financière actuellement favorable du système d'assurance sociale. Le nombre d'étrangers couverts par le système de sécurité sociale a plus que doublé: il est passé de 332 000 en 1999 à 792 000 en 2002. Améliorer le taux d'emploi des immigrants et de leur descendance fait partie des stratégies du Danemark et de la Suède. D'autres rapports prêtent peu d'attention à la question de l'immigration et de l'insertion des immigrants sur le marché du travail.

Compte tenu de la situation assez difficile du marché du travail, le Danemark et les Pays-Bas attirent également l'attention sur les réserves de main-d'œuvre potentielles que constituent les personnes touchant des prestations d'invalidité et les exclus sociaux.

Le fait d'avoir atteint les objectifs fixés en matière d'emploi — ou de s'en rapprocher — n'empêche pas les États membres d'intensifier leurs efforts pour relever encore davantage les taux d'emploi. Le Danemark, la Finlande et la Suède lient directement leurs objectifs dans le domaine de l'emploi à la future diminution de leur population active. Pour contrebalancer la baisse de leur offre de main-d'œuvre due aux évolutions démographiques, ces États membres renforceront les mesures visant à intégrer sur le marché du travail toutes les personnes en âge de travailler et à assurer sur ce marché une entrée plus précoce et un départ plus tardif.

Une croissance structurelle régulière du taux d'activité des femmes et des taux d'emploi est un objectif fondamental à moyen et à long terme pour l'Allemagne, la Grèce, l'Espagne, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, l'Autriche et le Portugal. De même, une amélioration structurelle des taux d'emploi des travailleurs plus âgés est aussi un objectif important dans la plupart des États membres.

4.1.2. Principales mesures envisagées pour relever les taux d'emploi

Les plans d'action nationaux pour relever les taux d'emploi sont élaborés dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi. Les États membres ont été invités à décrire les mesures nationales les plus importantes en faveur de l'emploi dans leurs rapports de stratégie nationale sur les pensions.

L'Allemagne et l'Italie prévoient des réformes majeures de leur marché du travail qui devraient sensiblement améliorer les taux d'emploi et faire reculer le chômage. Le Danemark a mis en place un plan d'action intitulé «More people in work» (davantage de personnes au travail) visant à faire en sorte qu'il soit financièrement intéressant de travailler et à garantir l'efficacité et la flexibilité des initiatives destinées à procurer un emploi aux individus.

La plupart des États membres cherchent à augmenter les taux d'emploi par de nombreuses petites initiatives et mesures étroitement liées. Les efforts généraux de la Suède pour relever les taux d'emploi (notamment la fixation d'objectifs nationaux en

matière d'emploi) s'organisent autour de quatre axes: 1) le renforcement des incitations au travail des régimes d'imposition et d'indemnisation; 2) des politiques actives en faveur de l'emploi et des services de placement efficaces; 3) la qualité du travail et une meilleure santé durant la vie active; 4) l'éducation et la formation tout au long de la vie. Des variations de ces quatre thèmes se retrouvent dans les efforts en faveur de l'emploi de plusieurs États membres. La Finlande se concentre sur l'amélioration des performances globales en matière d'emploi par le biais d'un environnement favorable comprenant des services de sécurité et de soins professionnels, des initiatives d'éducation et de formation tout au long de la vie, des programmes de réinsertion et un milieu propice à l'esprit d'entreprise et à la création d'entreprise. La France étudie l'effet positif sur les taux d'emploi de la législation récemment adoptée en matière de lutte contre la discrimination et d'égalité des chances.

Quelques pays disposent d'estimations détaillées sur la contribution relative des différents moyens à la réalisation des objectifs globaux en matière d'emploi. Le Danemark, qui se propose d'augmenter l'emploi d'environ 153 000 personnes jusqu'en 2010 (compte tenu de la tendance à la baisse de l'emploi due aux évolutions démographiques), prévoit que 20 000 d'entre elles sortiront des rangs des chômeurs actuels grâce à des mesures d'incitations plus efficaces, tandis que la moitié des 133 000 personnes restantes seront des travailleurs âgés retardant leur départ à la retraite à la suite de la mise en place d'une nouvelle structure d'incitation dans les régimes de retraite anticipée, d'invalidité et de pension de vieillesse. Enfin, les efforts visant à obtenir des taux d'emploi plus élevés chez les immigrants et leur descendance et à assurer la réinsertion des groupes frappés d'exclusion devraient fournir le reste. En somme, des taux d'emploi plus élevés impliqueraient que l'emploi, en termes nets, c'est-à-dire en tenant compte de la diminution de l'emploi sous l'effet du vieillissement de la main-d'œuvre, s'accroîtrait de quelque 87 000 personnes entre 2000 et 2010.

Les pays où le taux d'activité des femmes est faible (Espagne, Grèce et Italie) espèrent généralement l'améliorer par une série de changements culturels liés aux cohortes quant aux rôles respectifs des femmes et des hommes, par des investissements destinés à développer de façon soutenue les structures d'accueil des enfants et autres personnes dépendantes ainsi que par des mesures permettant de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle. Les pays où les taux d'activité des femmes sont plus modérés (Autriche, Belgique et Allemagne) soulignent souvent qu'une plus grande égalité entre les femmes et les hommes au niveau des salaires et des conditions de travail sera nécessaire.

Certains pays disposant de structures préscolaires moins développées offrent une aide assez généreuse aux femmes qui interrompent leur carrière de façon prolongée pour s'occuper de leurs enfants jusqu'à ce que ceux-ci aient 2 ou 3 ans. De telles politiques peuvent naturellement refléter avant tout des priorités dans le domaine de la politique familiale. Pourtant, compte tenu de leurs répercussions sur le taux d'emploi et des difficultés qu'éprouvent de nombreuses femmes à réintégrer le marché du travail après une longue absence, il convient de se demander s'il ne serait pas plus avisé d'utiliser ces ressources pour investir dans l'amélioration des services d'accueil des enfants afin d'accélérer le retour des femmes au travail après un congé parental.

Plusieurs États membres (Autriche, Belgique, France, Allemagne, Grèce, Espagne et Portugal) utilisent des réductions de cotisations sociales pour créer et renforcer les incitations du côté de la demande afin d'augmenter les possibilités d'emploi des travailleurs qui éprouvent des difficultés à trouver un travail. En Autriche, ces réductions sont plus particulièrement ciblées sur les travailleurs âgés. L'Espagne offre des exonérations ou des réductions aux employeurs qui embauchent des femmes, des jeunes et des travailleurs de plus de 45 ans. Des adaptations sont également apportées dans les systèmes d'imposition des revenus personnels (par exemple, traitement fiscal individualisé et crédit d'impôt) afin d'améliorer les incitations à l'emploi.

De nombreux États membres comptent en outre que les caractéristiques fondamentales et les réformes récentes de leurs systèmes de pension et d'imposition exerceront un effet bénéfique sur l'emploi. L'Allemagne insiste sur les aspects favorables à l'emploi du système public de pension ainsi que sur le lien étroit qu'il établit entre les périodes d'emploi et l'ouverture des droits, et souligne la façon dont la réforme récente a renforcé les incitations de base en faveur du travail dans la formule «cotisation/prestation». Le rapport met également en lumière les effets positifs pour l'emploi des prestations de rééducation médicale destinées à aider les personnes à reprendre ou à conserver un emploi. Une redéfinition totale des systèmes de pension de l'Italie et de la Suède a permis à ces pays de renforcer sensiblement les incitations au travail et à rendre leur système public de pension plus favorable à l'emploi. Plusieurs réformes visant à intensifier les incitations sur une plus petite échelle ont aussi été mises en œuvre dans la plupart des États membres.

Presque tous les États membres ont connu un solde d'immigration net important en provenance du tiers-monde au cours de la dernière décennie. L'Espagne compte explicitement sur un flux constant d'immigrants pour endiguer l'érosion de sa population en âge de travailler. La Grèce juge également probable une contribution positive de l'immigration, mais précise que, si les immigrants créent une plus grande marge de manœuvre au niveau des systèmes de pension à court et à moyen terme, ils acquièrent eux aussi des droits à pension qui devront naturellement être honorés à plus longue échéance. D'autres États membres sont conscients que le potentiel positif de l'immigration ne pourra se concrétiser que lorsque les immigrants seront totalement intégrés économiquement et socialement. Le Danemark, les Pays-Bas et la Suède figurent parmi les pays qui déclarent que le relèvement du taux d'emploi des immigrants et des groupes ethniques est devenu une priorité importante.

4.1.3. Analyse de l'incidence financière de la croissance du taux d'emploi envisagée (celui des travailleurs âgés non compris) sur les systèmes de pension

Comme indiqué précédemment, un taux d'emploi plus élevé générera des droits à pension supplémentaires dans le futur, ce qui se traduira par des droits à pension accrus, notamment pour les femmes, et en conséquence par une augmentation des dépenses de pension. La mobilisation de réserves de main-d'œuvre chez les femmes et les travailleurs âgés requerra probablement aussi des investissements et des dépenses complémentaires (entre autres, pour la formation et les structures d'accueil des enfants). Cependant, il y aura des recettes fiscales et des cotisations qui ne donneront pas lieu à l'ouverture de nouveaux droits (par exemple les cotisations à l'assurance maladie), des économies non négligeables sur les transferts et un PIB plus important. L'effet sur les finances publiques et l'économie en général est donc positif. En outre, comme davantage de femmes exerceront une activité

professionnelle et acquerront leurs propres droits à pension, un niveau de protection sociale plus élevé sera obtenu car les couples de retraités disposeront d'un revenu total plus important.

Seuls quelques États membres présentent des calculs de l'incidence d'un taux d'emploi plus élevé sur les dépenses de pension. Selon les estimations de la France, une augmentation de 1 point de pourcentage du taux d'emploi ferait diminuer la part des dépenses de pension dans le PIB de 0,2 à 0,4 point d'ici à 2040. Par comparaison, le relèvement d'un an de l'âge moyen de la retraite sans augmentation des droits à pension équivaut à une baisse des dépenses de pension de 0,6 point de pourcentage du PIB.

4.1.4. Conclusion

Tous les États membres considèrent leurs efforts pour relever les taux d'emploi comme un élément important de leur stratégie à long terme en faveur de la viabilité financière des pensions. Même pour des pays aussi performants que le Danemark, la Suède et le Royaume-Uni, le relèvement des taux d'emploi représente une composante importante de leur stratégie en matière de pensions. Comme l'ont souligné l'Italie et d'autres États membres, des taux d'emploi accrus constituent une condition préalable pour atteindre les objectifs d'adéquation et de viabilité. Avec des taux d'emploi plus élevés, un plus grand nombre de personnes sont à même d'assumer le financement des prestations, et le niveau de celles-ci peut ainsi être maintenu.

L'effet à long terme de l'augmentation des taux d'emploi sur les futures dépenses de pension est difficile à évaluer, et les rapports de stratégie nationale ne contiennent généralement pas d'estimations globales. Cependant, les projections du CPE concernant la croissance des dépenses de pension comprennent plusieurs analyses de sensibilité, dont un scénario intitulé «Scénario de Lisbonne». Ce dernier suppose un relèvement des taux d'emploi correspondant aux objectifs de Lisbonne en 2010 et une croissance continue de l'emploi pendant les années suivantes. Les résultats indiquent qu'une telle augmentation continue des taux d'emploi absorberait environ un tiers de la hausse des dépenses de pension prévue dans le scénario de base, ce qui situe l'augmentation à environ 2 points de pourcentage du PIB, contre un peu plus de 3 points de pourcentage dans le scénario de base. En d'autres termes, des taux d'emploi accrus peuvent atténuer le problème financier posé par le vieillissement démographique, mais pas le résoudre. Un résultat analogue a également été présenté dans une étude de l'OCDE selon laquelle une croissance progressive de l'emploi de 5 points de pourcentage réduirait en moyenne l'augmentation du ratio des dépenses de pension en pourcentage du PIB d'environ 0,5 point de pourcentage dans le scénario de base ne prévoyant aucune réforme.

De toute évidence, l'impact potentiel d'un emploi accru (en particulier chez les femmes et les travailleurs âgés) sera plus important dans les États membres où il est possible de réduire le plus la dépendance par rapport aux prestations sociales et les retraites anticipées. Comme plusieurs d'entre eux sont également les plus affectés par le vieillissement, le relèvement des taux d'emploi joue un rôle crucial dans les réponses globales à apporter à ce phénomène — surtout au cours des vingt

prochaines années —, car il peut atténuer les conséquences financières du départ à la retraite de la génération du baby-boom.

La plupart des rapports de stratégie nationale contiennent une présentation générale des efforts visant à améliorer l'emploi, mais ne les lient aux pensions qu'au sens large. En outre, lorsque les réserves de main-d'œuvre sont identifiées, elles le sont habituellement de façon très globale avec peu de considération pour le moyen de les mobiliser et les coûts correspondants. Bien que les États membres soulignent l'importance d'un taux d'emploi accru, la plupart d'entre eux devront manifestement mettre en œuvre de plus amples réformes du marché du travail pour pouvoir atteindre les objectifs de Lisbonne. De plus, la réalisation de ces objectifs ne résoudra pas à elle seule le problème de la viabilité financière des systèmes de pension.

4.2. Objectif n° 5: prolonger la vie active

Veiller à ce que, en complément des politiques du marché du travail et des politiques économiques, toutes les branches importantes de la protection sociale, en particulier les systèmes de pension, offrent des incitations efficaces à la participation des travailleurs les plus âgés, que les travailleurs ne soient pas encouragés à partir en retraite anticipée et ne soient pas pénalisés parce qu'ils restent sur le marché de l'emploi au-delà de l'âge standard de la retraite et que les systèmes de pension facilitent l'option de la retraite progressive.

Bien que le relèvement des taux d'emploi en général soit important et nécessaire pour faire face au défi démographique transitoire du départ à la retraite de la génération du baby-boom, l'allongement de l'espérance de vie requiert également des mesures axées sur la relation entre le temps que les individus passent au travail et celui qu'ils passent à la retraite. La prolongation la vie active offre à cet égard un moyen socialement acceptable de résoudre le problème de la viabilité financière. La Suède l'affirme avec force: «[...] puisque l'espérance de vie moyenne s'allonge et que la santé s'améliore, le nombre d'années de vie active devrait augmenter également.» Il ne sera pas possible de maintenir l'âge effectif de la retraite à un niveau aussi bas que celui d'aujourd'hui sans augmenter les cotisations et les impôts ou diminuer les prestations de pension.

Cependant, les évolutions de ces dernières décennies ont été dans le sens exactement contraire à ce qui est nécessaire pour assurer la viabilité des systèmes de pension. Alors que l'espérance de vie à 65 ans a continué d'augmenter de plus d'un an par décennie, l'âge moyen effectif de la retraite a baissé encore plus rapidement, créant un écart important entre l'âge légal de la retraite et l'âge réel auquel les individus arrêtent de travailler. Il y a trente ans, le taux d'activité des travailleurs (masculins) âgés de 55 à 64 ans dans les États membres de l'UE n'était que de 10 à 15 points de pourcentage inférieurs à celui des travailleurs dans la force de l'âge. Aujourd'hui, cette différence s'est creusée pour atteindre 40 à 50 points de pourcentage dans plusieurs États membres. L'évolution vers des âges de retraite encore plus précoces concerne tous les États membres, en grande partie à cause des politiques publiques qui offrent un accès aisé à la retraite anticipée, en réponse aux pressions du marché de l'emploi.

Cette évolution passée est déjà inversée. Les États membres ont centré leurs politiques sur une plus grande participation et une augmentation du taux d'emploi des travailleurs âgés, et des progrès ont déjà été enregistrés pendant ces dernières

années. Pour conserver une offre de main-d'œuvre suffisante et relever le taux d'emploi global face au vieillissement de la population active et à la diminution du nombre de travailleurs dans la force de l'âge, il convient d'augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés et, par conséquent, l'âge effectif du retrait du marché du travail. Si la pénurie de jeunes travailleurs créera probablement pour les employeurs des incitations économiques à améliorer les pratiques actuelles en matière de gestion de l'âge sur les lieux de travail et le marché du travail, les forces du marché seront incapables de susciter à elles seules les transformations nécessaires. Des modifications des systèmes d'imposition et d'indemnisation — notamment des systèmes de pension — capables d'influencer les décisions des employeurs et des travailleurs en matière de départ à la retraite exerceront un effet décisif sur l'attitude à l'égard de la retraite et donc sur l'offre de main-d'œuvre. Ces questions constituent également un thème central de la stratégie européenne pour l'emploi et des grandes orientations des politiques économiques.

La prolongation de la vie active ne requiert pas nécessairement de relever l'âge légal de la retraite, puisque l'âge effectif du retrait du marché du travail est actuellement bien inférieur à cet âge dans tous les pays. En fait, il paraît douteux qu'il faille imposer une limite d'âge uniforme à laquelle les travailleurs sont supposés prendre leur retraite. Le Royaume-Uni conteste les hypothèses traditionnelles concernant le modèle de vie active ainsi que la séparation nette entre le travail et la retraite et estime que les pensionnés ne devraient pas être considérés comme un segment distinct de la population dont la vie productive a pris fin.

D'autres pays s'acheminent aussi vers une plus grande souplesse concernant l'âge de la retraite et revoient les incitations du système de pension afin que la prolongation de la vie active soit plus gratifiante. La Suède a atteint un stade particulièrement avancé à cet égard.

Les individus ont des besoins et des préférences qui diffèrent, et la flexibilité par rapport à l'âge de la retraite est importante également pour permettre aux épouses et aux partenaires de trouver le meilleur arrangement possible pour leur retraite. Un départ à la retraite adaptable et progressif représente dès lors un objectif souhaitable, comme indiqué dans la recommandation du Conseil du 10 décembre 1982 «relative aux principes d'une politique communautaire de l'âge de la retraite».

4.2.1. Participation actuelle des travailleurs âgés au marché du travail

Le graphique 14 et le tableau 6 (voir objectif n° 4) indiquent que, dans l'ensemble de l'UE, l'écart entre l'objectif commun en matière d'emploi et le taux d'emploi réel est le plus important chez les travailleurs âgés (55-64 ans). L'objectif de Barcelone consistant à relever l'âge effectif du retrait du marché du travail de cinq ans d'ici à 2010 pour l'ensemble de l'UE est encore plus ambitieux. En 2001, quatre États membres (Belgique, Italie, Luxembourg et Autriche) enregistraient un écart de plus de 20 points de pourcentage par rapport à l'objectif fixé, tandis que cinq autres (Allemagne, Grèce, Espagne, France et Pays-Bas) connaissaient un écart supérieur à 10 points. Dans l'ensemble de l'Union, cet écart atteignait 11,5 points en 2001.

Entre 1995 et 2001, le taux d'emploi des travailleurs âgés s'est accru dans tous les États membres, sauf trois (Grèce, Italie et Autriche). Dans l'ensemble de l'Union, l'amélioration a été de 2,6 points de pourcentage, mais deux pays ont enregistré des augmentations de plus de 10 points (Finlande et Pays-Bas) et d'autres de plus de

5 points (Danemark, Espagne, Irlande et Portugal). L'inversion de la tendance à la retraite anticipée a donc déjà commencé, mais le rythme des réformes devra être accéléré sensiblement pour atteindre les objectifs fixés à Stockholm et à Barcelone pour les travailleurs âgés. Les réformes de pension axées plus particulièrement sur la réduction des incitations à prendre une retraite anticipée et sur l'amélioration des incitations à travailler plus longtemps seront fondamentales à cet égard. De nombreux pays estiment que ces réformes, notamment la suppression des régimes de retraite anticipée ou le relèvement de l'âge de la retraite anticipée, ont augmenté le taux d'emploi des travailleurs âgés et ont retardé les départs à la retraite.

Le tableau 6 présente un aperçu des taux d'emploi actuels des travailleurs (hommes et femmes) des différents groupes d'âge de 50 à 70 ans et plus. Il contient également des estimations de l'âge effectif du retrait du marché du travail fondées sur les données obtenues par l'enquête sur les forces de travail (EFT).

Tableau 6 — Taux d'emploi et âge moyen de retrait du marché du travail, 2001

	Taux d'emploi (2001, deuxième trimestre)					**Âge moyen de retrait du marché du travail 2000/2001 ([1])**		
	50-54 ans	55-59 ans	60-64 ans	65-69 ans	70-74 ans	Femmes	Hommes	Total
BE	64,6	38,1	12,1	3,0	1,2	55,9 (62)	57,8 (65)	57,0
DK	80,9	73,5	33,7	11,6	4,3	61,1 (65)	62,2 (65)	61,9
DE	74,5	57,7	20,8	5,3	2,6	60,4 (65)	60,9 (65)	60,7
EL	61,3	47,7	29,7	10,6	3,6	57,7 (65)	61,2 (65)	59,6
ES	60,1	47,3	29,5	3,9	1,0	60,2 (65)	60,7 (65)	60,6
FR ([2])	75,8	49,3	9,9	2,1	0,9	58,0 (60)	58,2 (60)	58,1
IE	65,0	54,4	37,1	14,9	7,7	62,2 (66)	63,2 (66)	63,1
IT	60,5	36,2	18,0	6,2	2,5	59,2 (65)	59,6 (60)	59,4
LU	66,1	39,3	8,9	n.d.	n.d.	55,3 (65)	57,5 (65)	56,8
NL	73,7	56,9	18,5	6,0	4,2	60,3 (65)	61,1 (65)	60,9
AT	74,7	43,8	14,0	7,2	4,2	58,6 (60)	60,0 (65)	59,6
PT	74,0	56,7	44,8	28,2	20,2	61,5 (65)	62,0 (65)	62,0
FI	80,2	62,4	25,2	5,7	1,9 ([3])	61,4 (65)	61,6 (65)	61,6
SE	84,7	77,9	50,2	13,3	6,1	61,9 (65)	62,1 (65)	62,0
UK	77,3	64,7	37,6	10,7	4,4	61,0 (65)	63,1 (60)	62,1
EU-15	71,3	52,9	23,4	6,7	3,1	59,1	60,5	59,9

([1]) Chiffre entre parenthèses: âge normal de la retraite (voir tableau 7 pour les détails).

([2]) Premier trimestre.

([3]) Données non fiables ou incertaines.

Source: Eurostat, EFT.

METHODOLOGIE DE CALCUL DE L'INDICATEUR STRUCTUREL DE L'«AGE MOYEN DE RETRAIT DU MARCHE DU TRAVAIL» ([15])

Afin d'obtenir des données internationalement comparables sur l'âge moyen auquel les personnes se retirent du marché du travail, il est fait usage des taux d'activité mesurés dans l'enquête sur les forces de travail (EFT). Il ne peut être fait usage des données nationales sur l'âge moyen auquel les personnes demandent leur pension parce qu'il est possible de combiner l'obtention d'une pension avec un revenu du travail, c'est-à-dire résultant de l'exercice continu d'une activité professionnelle. Les chiffres de l'EFT servent à estimer les probabilités de sortie du marché du travail pour chaque âge entre 50 et 70 ans. Il est supposé que le retrait définitif du marché du travail se produit uniquement dans cette tranche d'âge, de sorte que les probabilités pour chaque âge sont de un. Le produit de chaque âge par sa probabilité propre de retrait du marché du travail et la somme de ces produits donnent une estimation de l'âge moyen de sortie du marché du travail (en fait, la moyenne des âges compris entre 50 et 70 ans pondérée par les probabilités de sortie de chacun de ces âges).

Les données d'entrée

Les informations de base sont les taux d'activité par âge et par année: a (âge, année) tiré de l'enquête trimestrielle de l'UE sur les forces de travail (Eurostat). Les taux d'activité pris en considération sont la moyenne des taux observés sur quatre trimestres au cours de l'année considérée. Les données de «printemps» (premier ou deuxième trimestre) sont utilisées lorsqu'il n'y a pas de données disponibles dans l'enquête de l'UE sur les forces de travail (EFT-UE). La qualité des données (tailles d'échantillons) dans les âges supérieurs dans certains pays rendent nécessaire d'amortir artificiellement le ralentissement des taux d'activité de manière linéaire à partir de 65 ans et jusqu'à 70 ans, de sorte que la population active réelle, à l'âge de 71 ans, selon le modèle, soit ramenée à 0 (hypothèse dite de la «fonte linéaire «). Dans ce cas, il est aussi nécessaire de prendre en considération non pas le taux d'activité réel à l'âge de 65 ans, mais plutôt la variation de la moyenne au-delà de 64 ans et jusqu'à 66 ans.

Le modèle

Le modèle tient compte des fluctuations relatives des taux d'activité d'une année sur l'autre à un âge donné, c'est-à-dire de la probabilité conditionnelle de rester sur le marché du travail à un âge donné au cours d'une année donnée:

$$1)\quad p^{stay}_{age,year} = a(age, year) / a(age-1, year-1); \quad 0 \le p^{stay}_{age,year} \le 1$$

Au cas où la relation 1) dépasserait 1, la probabilité de rester sur le marché du travail est estimée à 100 % de manière à éviter que la probabilité de ne pas rester sur le marché du travail soit négative.

En conséquence, la probabilité conditionnelle de ne pas rester sur le marché du travail à l'âge indiqué est simplement:

$$2)\quad p^{not-stay}_{age,year} = 1 - p^{stay}_{age,year}$$

La probabilité d'être encore sur le marché du travail à un âge donné est égale à la probabilité générale de rester sur le marché du travail entre l'âge théorique de sortie et l'âge spécifié (moins 1). Dans le modèle, l'âge de départ est fixé à 50 ans; il est supposé que personne n'aura quitté le marché du travail avant l'âge de 49 ans accomplis. La probabilité inconditionnelle d'être encore sur le marché du travail à un certain âge (par exemple 64 ans) est alors:

$$3)\quad p^{be}_{64,year} = p^{stay}_{50,year} \cdot p^{stay}_{51,year} \cdot p^{stay}_{52,year} \cdot p^{stay}_{53,year} \cdots p^{stay}_{62,year} \cdot p^{stay}_{63,year}$$

Enfin, la probabilité inconditionnelle de retrait du marché du travail à un certain âge est égale à la probabilité générale (inconditionnelle) d'être encore sur le marché à cet âge [voir équation 3)], multiplié par la probabilité conditionnelle de sortir du marché à cet âge [voir équation 2)]:

$$4)\quad p^{be-but-not-stay}_{age,year} = p^{be}_{age,year} \cdot p^{not-stay}_{age,year}$$

Il est supposé que, à partir d'un certain âge, la probabilité d'être encore sur le marché du travail est de 0 (aucune participation de la main-d'œuvre à partir de 71 ans), c'est-à-dire que, à 70 ans au maximum, toute personne qui est encore sur le marché du travail va se retirer. Cela étant admis, les probabilités inconditionnelles à un âge spécifique de se retirer du marché du travail $p^{be-but-not-stay}_{age,year}$ entre 50 et 70 ans seront de 100 au maximum.

Enfin, pour obtenir un âge moyen global de retrait, les âges spécifiques sont «pondérés» par leur probabilité de retrait à ces âges. La contribution de chaque âge entre 50 et 70 ans est donnée par l'équation:

$$p_{age,year}^{be-but-not-stay} \cdot \times \cdot age$$

En récapitulant à travers tous les âges considérés, l'âge moyen de retrait du marché du travail devient:

$$\sum_{age=50}^{70} p_{age,year}^{be-but-not-stay} \times age \quad 5)$$

Ces données révèlent que le retrait du marché du travail est influencé, mais pas déterminé par l'âge légal de la retraite. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que le retrait du marché du travail ne signifie pas nécessairement la perception d'une pension ni que le fait de rester sur le marché du travail n'empêche pas de recevoir simultanément une pension. Au contraire, les périodes d'emploi et la perception d'une pension peuvent coïncider, et il est à prévoir que, dans le futur, lorsque la retraite à temps partiel et le cumul d'un emploi rémunéré et d'une pension deviendront plus courants, cette pratique sera encore plus importante. En conséquence, l'indicateur de l'âge du retrait du marché du travail, qui est à l'origine des données fournies dans le tableau 6, deviendra sans doute un indicateur plus fiable de l'âge effectif de la retraite, c'est-à-dire l'âge moyen auquel les travailleurs perçoivent une pension.

Il existe des différences marquées entre les États membres quant aux seuils et à l'ampleur du déclin du taux d'emploi. Si certains États membres enregistrent encore des taux d'environ 80 % pour le groupe d'âge des 55-59 ans, d'autres sont à moins de la moitié de ce pourcentage. Dans certains pays, les taux d'emploi connaissent des chutes brusques et sensibles d'un groupe d'âge à l'autre; dans d'autres, ils diminuent de façon plus progressive.

Ces différences reflètent une grande variété de dispositions institutionnelles (régimes de retraite anticipée, de chômage et d'invalidité) ainsi que de systèmes d'imposition et d'indemnisation. Pourtant, d'autres facteurs sont également en œuvre. Il semble exister un effet de cohorte: dans les pays où les femmes ont commencé à entrer massivement sur le marché du travail dans les années 60 et 70, elles contribuent de manière significative aux taux d'emploi actuellement plus élevés des travailleurs âgés. Ce phénomène pourrait expliquer dans une certaine mesure les résultats meilleurs du Danemark, de la Suède et du Royaume-Uni. Dans d'autres pays, l'accroissement rapide du taux d'activité de la main-d'œuvre féminine a eu lieu dans les années 80; ces cohortes devraient faire augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés au cours des vingt prochaines années. Néanmoins, la tendance observée chez les femmes d'un départ à la retraite plus précoce que celui des hommes en raison de problèmes de santé (ou peut-être pour prendre leur retraite au même moment que leur époux ou partenaire) est considérée comme un problème dans certains pays dont le taux d'activité des femmes de plus de 50 ans est déjà élevé. Dans certains États membres, les différences entre le taux d'emploi des

([15]) La méthodologie de calcul de l'âge moyen du retrait du marché du travail en fonction des taux d'activité (approche dynamique) est décrite dans le document de l'OCDE intitulé «Labour market and social policy — Occasional Papers No 49 Age of withdrawal from the labour force in OECD countries», présenté par Peter Scherer, DEELSA/ELSA/WD(2001)2, du 11 janvier 2002. La description officielle se trouve aux pages 12-14. La méthode est modifiée par l'utilisation de groupes d'âge d'un an au lieu de cinq ans. La méthodologie est en discussion.

travailleurs âgés et celui des travailleuses âgées s'expliquent également par des âges légaux de retraite différents.

4.2.2. *Objectifs à moyen et à long terme concernant l'emploi des travailleurs âgés*

La majorité des États membres affirment leur résolution à contribuer à la réalisation des objectifs de Stockholm. Seuls quelques-uns mentionnent l'objectif de Barcelone (relever l'âge du départ à la retraite de cinq ans). Toutefois, aucun des pays faisant état de cet objectif ne dispose de plan précis pour l'atteindre. Peu d'États membres (Italie, Pays-Bas et Finlande) se sont fixé des objectifs chiffrés concernant l'augmentation du taux d'emploi des travailleurs âgés.

En l'absence d'objectifs chiffrés, certains pays comme l'Allemagne comptent sur leur stratégie nationale pour obtenir des taux d'emploi élevés durant toute la vie active. Le Royaume-Uni souligne que ses taux d'emploi répondent déjà aux objectifs de Lisbonne et de Stockholm, mais considère comme une priorité de continuer à relever celui des plus de 50 ans d'ici à 2006. Cependant, la détermination des États membres à hausser le taux d'emploi des travailleurs âgés ne dépend pas de leurs résultats actuels. La Suède, par exemple — dont le taux de 66,5 % pour le groupe d'âge des 55-64 ans est largement supérieur à celui de tous les autres États membres —, note que l'offre de main-d'œuvre âgée a décliné au cours de la dernière décennie du fait de l'augmentation des retraits du marché du travail par le biais des pensions d'invalidité et des départs à la retraite négociés et déplore que, en 2001, 55 % seulement de la population âgée de 60 à 64 ans participaient au marché du travail.

4.2.3. *Mesures destinées à relever le taux d'emploi des travailleurs âgés*

Tous les États membres reconnaissent en principe la nécessité de veiller à ce que leurs citoyens travaillent plus longtemps. Pourtant, les rapports de stratégie nationale ne fournissent pas d'analyse formelle des incitations à prolonger la vie active contenues dans les systèmes d'imposition et d'indemnisation. De nombreux rapports font toutefois état de l'existence d'éléments dissuasifs à l'égard du travail dans les systèmes de pension et présentent des mesures pour y remédier.

De nombreux États membres ont déjà prévu d'adopter des mesures pour encourager la prolongation de la vie active. Celles-ci comprennent des initiatives très diverses, telles que la suppression des régimes de retraite anticipée, l'établissement de réductions actuarielles en cas de retraite anticipée, l'obligation de payer des cotisations pour les individus qui choisissent la retraite anticipée, le durcissement des conditions à remplir pour l'obtention d'une pension d'invalidité, la prolongation des prestations de chômage ou de la pension de chômage, des taux d'acquisition des droits à pension plus élevés pour les personnes qui continuent à travailler au-delà d'un âge déterminé ainsi que la mise en place de régimes de retraite flexibles avec la suppression de l'âge légal de la retraite et l'autorisation de formules souples de travail à temps partiel. Le tableau 7 présente une synthèse des âges de départ à la retraite et des possibilités de combiner un travail rémunéré et une pension. Il est à noter que les options de départ anticipé à la retraite se réfèrent uniquement aux régimes de retraite publics. Dans un certain nombre d'États membres, des régimes de retraite professionnels peuvent offrir des choix supplémentaires de retraite anticipée.

Tableau 7 — Souplesse des régimes de retraite généraux du premier pilier

	Retraite anticipée	Âge habituel de la retraite	Départ à la retraite différé	Combinaison avec des revenus
BE	À partir de 60 ans (à condition d'avoir 28 ans d'activité, portés à 35 ans d'ici à 2005)	Hommes: 65 ans Femmes: 62 ans (65 ans en 2009)	Pas de départ à la retraite différé	Pension réduite si les revenus annuels dépassent un montant déterminé, plus élevé après 65 ans
DK	Pas de retraite anticipée dans le cadre du régime public de pension de vieillesse Pension complémentaire (ATP): à partir de 65 ans (avec réduction actuarielle)	Régime public de pension de vieillesse: 65 ans Pension complémentaire (ATP): 67 ans	Régime public de pension de vieillesse: pas de retraite différée possible Pension complémentaire (ATP): jusqu'à 3 ans	Réduction progressive au-delà de 30 000 EUR par an
DE	Dans des conditions strictes, jusqu'à 2011: à partir de 60 ans, sous réserve d'avoir 35 années d'assurance, à partir de 63 ans avec une réduction actuarielle de 0,3 % par mois 63 ans (grands handicapés)	65 ans (grands handicapés: 63 ans)	Pas de limite supérieure; accroissement actuariel de 0,5 % par mois	Oui, après 65 ans Pensions réduites si les revenus annuels dépassent un montant déterminé jusqu'à 65 ans
EL (personnes assurées après le 1er janvier 1993)	Pension complète: à partir de 60 ans (travail pénible) Pension réduite: à partir de 60 ans	65 ans	Pas de départ à la retraite différé	Pension réduite
ES	Pension réduite: à partir de 60 ans (personnes assurées avant le 1er janvier 1967) À partir de 61 ans (personnes ayant plus ou moins 30 annuités de cotisations et chômeurs non volontaires)	65 ans	Pas de limite supérieure	Pension suspendue en cas d'activité rémunérée Possibilité de combiner une pension partielle et un travail à temps partiel à partir de 60 ans Les personnes de plus de 65 ans peuvent combiner une pension et un revenu du travail

	Retraite anticipée	Âge habituel de la retraite	Départ à la retraite différé	Combinaison avec des revenus
FR	Pas de retraite anticipée	60 ans ([1])	Pas de limite d'âge	Sous condition Pas de pension si le retraité travaille pour son dernier employeur
IE	Pas de retraite anticipée	Pension de retraite: 65 ans Pension contributive de vieillesse: 66 ans	Pas de départ à la retraite différé	Oui, après 66 ans
IT	Après 37 années de cotisations ou à 57 ans avec 35 années de cotisations (pour les salariés du secteur privé)	Ancien système lié au revenu: hommes: 65 ans et femmes: 60 ans Nouveau système à cotisations définies: prestations actuarielles à partir de 57 ans pour les hommes et les femmes	Pas de limite d'âge	Possible après 40 années de cotisation ou après avoir atteint l'âge habituel de la retraite, sinon impossible (sauf pour les travailleurs non salariés avec une pension réduite)
LU	60 ans (480 mois d'assurance ou de périodes assimilées) 57 ans (480 mois d'assurance)	65 ans	Jusqu'à 65 ans	Oui, avec une pension de vieillesse normale Retraite anticipée: revenus jusqu'à 1/3 du salaire minimal
NL	Pas de retraite anticipée	65 ans	Pas de départ à la retraite différé	Oui
AT	Hommes: 61,5 ans Femmes: 56,5 ans (61,5 ans d'ici à 2029)	Hommes: 65 ans Femmes: 60 ans (65 ans d'ici à 2033)	Possibilité illimitée	Retraite normale: oui Retraite anticipée: pension supprimée si les revenus mensuels dépassent 302 EUR
PT	55 ans (avec pension réduite après 30 années de cotisation) 60 ans (chômeurs) 55 ans (chômeurs, avec pension réduite) 55 ans (travail insalubre dans certaines professions)	65 ans	Possible jusqu'à un maximum de 5 ans	Oui
FI	60 ans	65 ans	Pas de limite d'âge	Oui

	Retraite anticipée	Âge habituel de la retraite	Départ à la retraite différé	Combinaison avec des revenus
SE	À partir de 61 ans avec réduction actuarielle	65 ans, mais il est permis de travailler jusqu'à 67 ans	Pas de limite d'âge	Oui
UK	Pas de retraite anticipée	Hommes: 65 ans Femmes: 60 ans (65 ans d'ici à 2020)	5 ans au maximum Retraite différée illimitée à partir de 2010	Oui

([1]) Malgré l'âge de la retraite peu élevé en France, 40 années de cotisation sont exigées pour avoir droit à une pension complète.
Source: Missoc.

Le Danemark a mis fin, en 1996, au régime dit de «préretraite anticipée» (une indemnité transitoire octroyée aux personnes âgées de 50 à 59 ans ayant perdu leur emploi et ayant cotisé au régime d'assurance chômage pendant au moins vingt-cinq ans au cours des trente dernières années) pour les nouveaux arrivants et la supprimera totalement d'ici à 2006. La réforme du régime danois de retraite anticipée volontaire en 2001 oblige les travailleurs à cotiser à ce régime s'ils veulent opter pour cette retraite, augmentant ainsi les incitations à prolonger la vie active.

La Finlande a décidé d'éliminer progressivement le régime de pension de chômage entre 2009 et 2014. Celui-ci permet aux chômeurs de partir à la retraite à 60 ans en percevant des prestations de chômage prolongées pendant au maximum cinq ans. La Finlande a également décidé de mettre fin au régime dit de «retraite anticipée individuelle» (régime de pension d'invalidité avec des conditions d'obtention peu contraignantes) à la fin de 2003.

L'Allemagne a introduit des réductions de prestations de retraite (3,6 % de la prestation par an et droits à pension réduits en cas de carrière plus courte) pour toutes les personnes qui partent à la retraite avant 65 ans et des majorations des droits pour toutes les personnes qui partent à la retraite après l'âge de 65 ans (6 % de la prestation par an). En France, l'âge légal de la retraite est fixé à 60 ans, mais une période complète de cotisation de quarante ans est exigée (trente-sept ans et demi dans le secteur public); en cas de départ à la retraite avant l'âge de 65 ans sans période de cotisation complète, des réductions sont appliquées. Par ailleurs, l'accumulation des droits à pension après 60 ans est limitée si l'intéressé dispose déjà d'une période de cotisation complète.

L'Autriche cherche à renforcer les incitations au travail par une série de modifications telles que le relèvement de l'âge légal de la retraite anticipée, la suppression de la retraite anticipée pour incapacité partielle, l'augmentation des déductions en cas de départ à la retraite avant l'âge habituel de 60 ans pour les femmes et de 65 ans pour les hommes et la majoration des compléments de pension pour les départs à la retraite intervenant après l'âge habituel. En outre, la disposition relative à l'interdiction de travailler pour les personnes qui perçoivent des prestations de pension a été supprimée. La possibilité financièrement avantageuse de quitter progressivement le marché du travail avant l'âge légal en travaillant à temps partiel est quant à elle maintenue. Ces mesures prises par l'Autriche sont représentatives des nombreuses dispositions similaires adoptées par différents États membres.

Bien que ces mesures modifient substantiellement de nombreux régimes de pension, elles ne vont pas jusqu'à éliminer toutes les possibilités de quitter le marché du travail de façon anticipée ni jusqu'à assurer la neutralité actuarielle des décisions en matière de retraite. Ainsi, si la retraite anticipée est de plus en plus découragée financièrement, les incitations à travailler plus longtemps restent modiques, ce qui fait peser un poids implicite significatif sur la prolongation de la vie active.

Le défi à relever par les États membres n'est pas seulement politique, mais est aussi lié étroitement aux médiocres performances du marché du travail. Les régimes de retraite anticipée sont bien établis en tant que réponse aux problèmes du marché du travail, qui auraient autrement rejailli sur d'autres branches du système de protection sociale, notamment les régimes de chômage et d'invalidité. Certains pays ont pris des mesures d'accompagnement sur le marché du travail pour éviter de mettre en grave difficulté les personnes qui se retrouvent au chômage à un âge avancé et pour augmenter les possibilités d'emploi offertes aux travailleurs âgés.

La Grèce explique que le système de pension grec incite les travailleurs à partir officiellement à la retraite le plutôt possible pour continuer à exercer une activité non officielle tout en percevant une pension. Les départs à la retraite prématurés sont en effet très fréquents, et l'âge légal de la retraite (65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes) est purement théorique. En 1998, moins de 20 % des travailleurs prenaient leur retraite à l'âge normal, tandis que 80 % utilisaient d'autres dispositions telles que la pension d'invalidité. L'Italie fait également état du problème posé par le travail non déclaré après le départ à la retraite et envisage de prendre des mesures pour réintégrer dans le circuit officiel les retraités qui exercent une telle activité.

Le départ anticipé du marché du travail ne s'effectue pas uniquement par l'intermédiaire des régimes de retraite anticipée. L'accès aux prestations à long terme octroyées par les régimes d'assurance chômage, invalidité et maladie peut servir de solution de remplacement. Dès lors, pour limiter l'accès de fait à la retraite anticipée, il se révèle souvent nécessaire de modifier les conditions d'un certain nombre de régimes. Le cas des Pays-Bas en est un bon exemple: le gouvernement néerlandais projette actuellement d'éliminer plusieurs éléments dissuasifs à l'aide d'un paquet d'initiatives telles que la suppression du traitement fiscal favorable des régimes privés de retraite anticipée par répartition, une réduction du nombre de travailleurs salariés âgés demandant des prestations de chômage (en décourageant les licenciements de salariés de 57,5 ans et plus par l'obligation pour les employeurs de contribuer au coût des prestations de chômage et en rétablissant l'obligation de chercher du travail pour les personnes âgées de 57,5 ans et plus), une réforme générale visant à réduire le nombre de personnes (âgées) qui recourent au régime d'assurance invalidité et la mise en place d'incitations à embaucher et à conserver les travailleurs âgés par le biais des réductions fiscales ciblées pour les employeurs.

Les régimes de pension d'invalidité peuvent servir de voie détournée pour se retirer du marché du travail selon que les critères d'éligibilité sont appliqués avec plus ou moins de rigueur. Certains pays (Danemark, Allemagne, Grèce, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche et Suède) ont revu ou sont occupés à revoir leur régime de pension d'invalidité, afin de rendre plus strictes les conditions d'octroi d'une pension d'invalidité, de renforcer les mesures de réinsertion et d'offrir un travail de remplacement adéquat plutôt qu'une pension.

Dans plusieurs États membres, l'âge de la retraite et la transition du travail à la retraite sont assouplis. Ce sont les nouveaux systèmes de pension italiens et suédois qui vont le plus loin: l'approche de la «cotisation fictive définie» établit un lien actuariel étroit entre les cotisations et les prestations et permet aux travailleurs de décider du moment où ils veulent prendre leur retraite et avec quel niveau de pension. Dans le même temps, le lien actuariel entre les cotisations et les prestations agit comme une puissante incitation à l'emploi dans les régimes de pension.

La Finlande va établir un âge de départ à la retraite flexible, situé entre 62 et 68 ans à partir de 2005, et offrir des taux d'acquisition des droits à pension plus élevés à cet âge. Le Luxembourg applique également des taux d'acquisition des droits à pension plus élevés aux travailleurs âgés. Le Royaume-Uni souligne que les retraités peuvent percevoir une pension légale de l'État tout en continuant à travailler et peuvent différer la perception de leur pension pour obtenir un supplément. En Espagne, la loi de 2002 autorise le cumul de la pension avec un revenu de travail après l'âge de 65 ans. Un supplément de pension est accordé pour chaque année de travail supplémentaire, ce qui encourage les travailleurs à rester actifs après 65 ans. Cependant, dans de nombreux États membres, la retraite reste assez peu flexible, et les personnes qui travaillent plus longtemps ne perçoivent pas une récompense équitable du point de vue de la valeur actuarielle.

Les nombreuses transformations apportées aux systèmes de pension et aux autres systèmes permettant aux travailleurs âgés de quitter le marché du travail sont parfois accompagnées d'actions visant à modifier les attitudes des employeurs et des travailleurs. Le rapport du Royaume-Uni explique que le gouvernement organise plusieurs initiatives de «vieillissement actif», allant de la campagne «Age positive» contre la discrimination fondée sur l'âge en vue de l'entrée en vigueur de la législation sur l'âge en 2006 au «New deal» destiné aux personnes de plus de 50 ans qui cherchent du travail, en passant par l'échange entre employeurs des meilleures pratiques en matière de régimes de retraite flexibles.

Pour relever le taux d'emploi des travailleurs âgés et l'âge effectif du départ à la retraite, il ne suffit évidemment pas d'apporter quelques modifications dans les paramètres des systèmes de pension. Le rapport conjoint du Conseil et de la Commission «Vers l'accroissement de la participation au marché du travail et la promotion du vieillissement actif» présenté au Conseil européen de Barcelone en mars 2002 souligne que la participation au marché du travail dépend d'une interaction entre quatre facteurs: la disponibilité et l'attrait du travail; le dosage des incitations financières; l'éducation et la formation; un environnement favorable en termes de structures d'accueil, de transport et de conseil. Le rapport recommande ainsi une stratégie globale pour relever les taux d'emploi fondée sur une conception dynamique du cycle de vie visant à améliorer le plus possible la capacité des individus à participer au marché du travail tout au long de leur vie. Pour prolonger la vie active, il faut que la capacité à travailler et celle d'insertion professionnelle soient maintenues à un niveau élevé durant toute la vie active au moyen d'une panoplie de mesures destinées à fournir davantage d'emplois et un travail de meilleure qualité, à rendre le travail plus avantageux, à garantir des compétences professionnelles plus élevées et adaptables et à faire du travail un véritable choix pour tous.

4.2.4. Évaluation de l'incidence financière de la prolongation de la vie active

Les réformes entreprises et envisagées pour promouvoir la prolongation de la vie active sont des pas importants dans la bonne direction, même si l'on ne dispose généralement pas d'études d'impact. Dans de nombreux cas, il semble également exister un décalage entre les initiatives adoptées ou envisagées et l'ampleur des résultats requis en termes de taux d'emploi pour pouvoir relever le défi financier auquel les systèmes de pension sont confrontés.

Toutefois, certaines évaluations qualitatives importantes sont fournies. Le Danemark estime que la suppression du régime de préretraite anticipée et le durcissement des conditions d'accès aux régimes d'invalidité et de retraite anticipée n'ont pas entraîné une augmentation du taux de chômage des travailleurs âgés, ce qui suggère qu'un accroissement de l'offre de main-d'œuvre stimule l'emploi. Certains pays considèrent que les taux d'emploi ne peuvent pas être relevés suffisamment pour pouvoir à eux seuls compenser la majeure partie de l'augmentation des dépenses de pension attendue; ils ne peuvent que l'atténuer.

Le groupe de travail «Vieillissement» du comité de politique économique a réalisé des analyses de sensibilité concernant l'incidence du relèvement de l'âge effectif de la retraite sur les dépenses de pension. L'une des conclusions importantes de ces analyses est que cette incidence dépend fortement du modèle du système de pension et de la méthode utilisée pour relever l'âge effectif de la retraite. Plus précisément, elle varie selon que ce relèvement s'accompagne ou non de l'octroi de droits supplémentaires à pension. Si un relèvement d'un an de l'âge effectif de la retraite peut être obtenu sans augmenter le taux de remplacement, par exemple en différant la perception d'une pension d'invalidité ou d'une autre pension de retraite anticipée non actuarielle dans le cadre d'un régime à prestations définies, l'augmentation prévue des dépenses de pension sera réduite de 0,6 à 1 point de pourcentage du PIB (par rapport au scénario de base). Ainsi, un relèvement d'un an de l'âge effectif de la retraite permettra d'absorber en moyenne 20 % de l'augmentation prévue des dépenses de pension en 2050. En d'autres termes, en relevant de cinq ans l'âge effectif de la retraite — comme demandé au Conseil européen de Barcelone — sans augmenter l'acquisition des droits à pension, on pourra plus ou moins maintenir les dépenses publiques de pension à leur niveau actuel. Si, toutefois, l'année supplémentaire de travail conduit à une augmentation des droits à pension — comme c'est souvent le cas, en particulier dans les régimes à cotisations définies —, l'incidence sur les dépenses de pension sera nettement moins importante. Néanmoins, même dans ce cas, la réforme sera bénéfique grâce à l'augmentation des cotisations et des retombées économiques accrues. En outre, elle permettra aux retraités de maintenir ou même d'améliorer leur niveau de vie.

Comme la plupart des mesures décrites dans les rapports de stratégie nationale sont assez récentes, les résultats visibles restent assez limités dans la plupart des pays ou même largement absents dans d'autres. Concernant les incitations financières à prolonger la vie active, des taux d'imposition implicites relativement élevés subsistent, et les années supplémentaires d'emploi ne conduisent pas à une augmentation des pensions viagères dans de nombreux États membres. Il est également évident que le rythme des réformes est jusqu'à présent insuffisant pour atteindre les objectifs fixés à Stockholm et à Barcelone pour les travailleurs âgés.

4.2.5. *Conclusion: la prolongation de la vie active est un moyen puissant de garantir la viabilité financière des systèmes de pension*

La prolongation de la vie active représente un moyen important d'augmenter les taux d'emploi en général et est dès lors susceptible de contribuer de façon majeure à l'amélioration de la viabilité financière dans la perspective du vieillissement démographique. Les États membres en sont bien conscients. Cependant, une approche beaucoup plus systématique de l'influence des systèmes d'imposition et d'indemnisation, ainsi que des pratiques en matière d'emploi et des attentes des individus, est manifestement nécessaire. Pour modifier suffisamment les comportements en matière de retraite d'ici à 2010, la plupart des États membres devront renforcer leurs efforts en veillant à ce qu'ils soient plus ambitieux et mieux coordonnés qu'aujourd'hui. Le Conseil et la Commission ont déjà souligné dans plusieurs documents qu'il convient d'accorder la priorité à un maintien accru des travailleurs sur le marché du travail et à la suppression des incitations encourageant la retraite anticipée, ainsi qu'à la révision des effets d'incitation des systèmes d'imposition et d'indemnisation en général pour les rendre plus favorables à l'emploi ([16]).

4.3. Objectif n° 6: assurer la viabilité des systèmes de pension dans une optique de finances publiques saines

Réformer les systèmes de pension par des moyens appropriés en tenant compte de l'objectif global de maintien de la viabilité des finances publiques. Dans le même temps, la viabilité des systèmes de pension doit s'accompagner de politiques fiscales saines incluant, lorsque c'est nécessaire, une réduction de la dette ([17]). *Les stratégies adoptées pour atteindre cet objectif peuvent également inclure la mise en place de fonds de réserve spécifiques pour les pensions.*

Dans un rapport conjoint présenté au Conseil européen de Stockholm ([18]) sur la qualité et la viabilité des finances publiques et leur contribution à la croissance et à l'emploi, la Commission et le Conseil ébauchent une stratégie en trois points abordant les conséquences budgétaires du vieillissement démographique, à savoir:

— les États membres doivent réduire le poids de la dette publique pour anticiper les conséquences budgétaires du vieillissement;

— les États membres doivent entreprendre une réforme intégrale du marché du travail, y compris les systèmes d'imposition et d'indemnisation, afin d'augmenter le taux d'emploi, en particulier celui des travailleurs les plus âgés et des femmes;

([16]) Voir les conclusions du Conseil européen de Barcelone, les GOPE, les lignes directrices sur l'emploi et le rapport conjoint intitulé «Vers l'accroissement de la participation au marché du travail et la promotion du vieillissement actif» présenté au Conseil européen de Barcelone.

([17]) Les stratégies des États membres pour garantir la santé et la viabilité des finances publiques sont consignées et évaluées dans le cadre des GOPE et du pacte de stabilité et de croissance, auxquels elles doivent être conformes.

([18]) Conseil de l'Union européenne, «La contribution des finances publiques à la croissance et à l'emploi: améliorer la qualité et la viabilité», rapport de la Commission et du Conseil «Ecofin» au Conseil européen, Stockholm, les 23 et 24 mars 2001 (document 6997/01); Commission européenne, «La contribution des finances publiques à la croissance et à l'emploi: améliorer la qualité et la viabilité» [COM(2000) 846].

— les États membres doivent entreprendre une réforme ambitieuse des systèmes de pension afin de contenir la pression exercée sur les finances publiques, d'assainir la situation financière de ces systèmes et d'assurer un bon équilibre intergénérationnel.

Les deux sections précédentes étaient centrées sur l'augmentation du taux d'emploi, en général, et de celui des travailleurs âgés, en particulier, en vue d'évaluer la façon dont des réformes du marché du travail peuvent aider à résoudre les problèmes que pose le vieillissement démographique pour la viabilité financière des systèmes de pension. La présente section se penche sur la possibilité d'anticiper les conséquences budgétaires du vieillissement par des réformes des pensions proprement dites et par l'élargissement de la marge de manœuvre budgétaire par le biais d'une réduction de la dette publique ou de la constitution de fonds de réserve pour les pensions publiques. Elle examine les défis budgétaires auxquels les États membres sont confrontés dans leurs systèmes de pension, la manière dont les États membres se proposent de les réformer et, enfin, la façon dont les réformes aident à atteindre l'objectif global de la viabilité financière des systèmes de pension et contribuent ainsi à la viabilité financière des finances publiques en général. Ce dernier aspect est étudié dans le cadre des grandes orientations des politiques économiques et du pacte de stabilité et de croissance, comme demandé dans les conclusions du Conseil européen de Stockholm et dans le rapport conjoint présenté au Conseil européen de Laeken sur la qualité et la viabilité des pensions.

Une part importante des dépenses totales de pension est financée par les budgets publics. Cette pratique est soumise aux exigences de révision des systèmes de pension et de leur viabilité à long terme dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance. Il convient de veiller à ce que l'augmentation des dépenses publiques de pension ne nuise pas à la santé des finances publiques. Dans le même temps, toutefois, la gestion saine des finances publiques et la réduction de la dette publique diminueront les contraintes pesant sur les finances publiques et aideront à faire face aux conséquences budgétaires du vieillissement démographique.

4.3.1. Impact actuel et impact escompté des systèmes de pension sur les dépenses publiques

À la fin de 1999, le CPE a établi un groupe de travail (le groupe de travail «Vieillissement», composé d'experts des administrations nationales) chargé d'établir des prévisions pour les dépenses publiques de pension. Tous les calculs ont été effectués par des experts des administrations nationales, mais selon une approche coordonnée incluant l'utilisation de projections démographiques communes réalisées par Eurostat et d'hypothèses communes pour l'évolution macroéconomique. En dépit d'un niveau appréciable de cohérence entre les États membres, les projections doivent être interprétées avec prudence, d'autant qu'elles ne sont pas totalement comparables entre les États membres parce qu'elles couvrent des domaines différents. L'impact estimé des réformes récentes n'a été pris en compte dans les calculs que lorsque la législation concernant la réforme était entrée en vigueur avant la fin de 2000 (2001 dans certains pays). Par conséquent, ces calculs ne comprennent pas l'impact estimé des réformes les plus récentes mises en œuvre ou approuvées en 2001 ou ultérieurement dans certains pays comme l'Allemagne, la Grèce, le Portugal, la Finlande et le Royaume-Uni.

Les résultats révèlent que les dépenses consacrées aux pensions publiques ont représenté en moyenne 10,4 % du PIB en 2000, avec des variations allant de 4,6 à

14,5 %. Le faible niveau des dépenses publiques consacrées aux pensions en Irlande et au Royaume-Uni découle du fait que, dans ces pays, les régimes publics octroient essentiellement des prestations forfaitaires destinées à fournir une pension de retraite minimale, alors que les pensions complémentaires sont gérées par des régimes privés. En Irlande, la population retraitée relativement restreinte explique également le faible niveau des dépenses. Dans la plupart des pays de l'UE, en revanche, les pensions publiques sont contributives et peuvent être complétées par une allocation de garantie de revenu minimal sous condition de ressources ou par une aide sociale, raison pour laquelle elles représentent environ 10 % du PIB ou plus.

Selon les projections du groupe de travail «Vieillissement», les dépenses publiques de pension connaîtront une hausse située entre 3 et 5 points de pourcentage du PIB dans la plupart des États membres au cours des prochaines décennies, selon le scénario de base fondé sur l'hypothèse que les politiques en place en 2000 resteront inchangées. L'augmentation prévue varie fortement d'un État membre à l'autre. Le Royaume-Uni est le seul pays où les projections font ressortir une diminution de la part du PIB consacrée aux dépenses de pension, tandis que le ratio démographique de dépendance des personnes âgées s'élèvera. Des augmentations assez modiques sont prévues en Italie, en Suède et au Luxembourg. Dans les deux premiers, ces faibles augmentations peuvent en grande partie être attribuées à l'adoption de nouveaux régimes de pension à cotisations définies établissant des liens actuariels étroits entre les cotisations et les droits à pension ainsi qu'une formule de prestation tenant compte de l'espérance de vie à l'âge de la retraite. La plus grande augmentation est prévue en Grèce (12,2 points). Cette situation s'explique en partie par la maturation du système de pension qui se traduit par un nombre croissant de pensionnés ayant des carrières d'assurance complètes. La hausse prévue se situe entre 3,7 et 7,9 points dans les États membres, contre 3,2 points pour l'ensemble de l'Union.

Tableau 8 — Dépenses publiques consacrées aux pensions (y compris la plupart des revenus de remplacement octroyés aux personnes de 55 ans et plus), avant impôts, en % du PIB (projections du CPE en 2001 ne tenant pas compte de la législation introduite après 2000) ([1])

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	Variation maximale
BE	10,0	9,9	11,4	13,3	13,7	13,3	*3,7*
DK ([2])	10,5	12,5	13,8	14,5	14,0	13,3	*4,1*
DE ([3])	11,8	11,2	12,6	15,5	16,6	16,9	*5,0*
EL	12,6	12,6	15,4	19,6	23,8	24,8	*12,2*
ES	9,4	8,9	9,9	12,6	16,0	17,3	*7,9*
FR	12,1	13,1	15,0	16,0	15,8		*4,0*
IE ([4])	4,6	5,0	6,7	7,6	8,3	9,0	*4,4*
IT	13,8	13,9	14,8	15,7	15,7	14,1	*2,1*
LU	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	*2,2*
NL ([5])	7,9	9,1	11,1	13,1	14,1	13,6	*6,2*
AT	14,5	14,9	16,0	18,1	18,3	17,0	*4,2*
PT	9,8	11,8	13,1	13,6	13,8	13,2	*4,1*
FI	11,3	11,6	12,9	14,9	16,0	15,9	*4,7*
SE	9,0	9,6	10,7	11,4	11,4	10,7	*2,6*
UK	5,5	5,1	4,9	5,2	5,0	4,4	*– 1,1*
EU-15	10,4	10,4	11,5	13,0	13,6	13,3	*3,2*

([1]) Plusieurs pays ont introduit d'importantes réformes après 2000 ou ont établi de nouvelles projections démographiques nationales que le CPE n'a pas pu évalué avec précision. Il convient donc d'interpréter ces chiffres et de les comparer à ceux d'autres pays avec prudence.

([2]) Pour le Danemark, les résultats englobent la caisse légale de retraite complémentaire des travailleurs salariés (ATP, SAP et SP).

([3]) Les nouvelles projections présentées par l'Allemagne sur la base des hypothèses du CPE présenteraient une évolution des dépenses de pension comme suit:

2000	2010	2020	2030	2040	2050	Variation maximale
10,8	11,1	12,1	13,8	14,4	14,9	4,1

([4]) Pour l'Irlande, les résultats sont exprimés en pourcentage du PIB.

([5]) Aux Pays-Bas, le deuxième pilier est bien développé, ce qui exerce un effet positif direct sur le régime public de pension en réduisant le poids du vieillissement démographique dans le premier pilier. Toutefois, il existe aussi une conséquence indirecte importante: les impôts sur les futures prestations de pension (provenant de fonds privés) devraient être assez élevés et pourraient contrebalancer partiellement l'augmentation des prestations publiques de pension.

Source: Comité de politique économique, *Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances,* 2001 (EPC/ECFIN/655/01-EN final).

Les rapports de stratégie nationale montrent que, pour la plupart des États membres, les prévisions de tendances dans les dépenses publiques de pension ne diffèrent pas beaucoup des projections du CPE et des projections nationales. Certains États membres ont actualisé ces projections, notamment pour tenir compte des réformes ultérieures, et certains ont présenté des calculs supplémentaires alternatifs dans leur rapport. Comme indiqué précédemment, les projections du CPE ne tiennent pas compte des résultats des dernières réformes mises en œuvre en Allemagne, au Portugal, en Grèce, en Finlande et au Royaume-Uni.

L'Allemagne a fourni une mise à jour de ses calculs tenant compte de sa réforme la plus récente du régime de pension, dans la ligne des règles et procédures convenues pour l'exercice commun de projection. Cette mise à jour entraîne une variation maximale de 4,1 %. Selon les estimations du Portugal, les dépenses publiques de pensions représentent 9,7 % du PIB en 2000 et 12,1 % du PIB en 2050 lorsque les conséquences de la réforme de 2002 sont prises en considération (alors que ces chiffres s'élèvent, respectivement, à 9,8 et à 13,2 % dans les projections du CPE). En tenant compte de la réforme de 2002 et en utilisant les statistiques révisées en matière d'emploi et de population, la Grèce estime que les dépenses passeront de 12,6 à 22,6 % du PIB (CPE: de 12,6 à 24,8 %). Le Royaume-Uni indique que, avec la prise en considération de l'incidence des réformes de 2002, le niveau estimé des dépenses publiques consacrées aux pensions est plus ou moins identique à celui de 2000 (c'est-à-dire environ 5,5 % du PIB au lieu de 4,4 % selon le CPE). La Finlande estime que la dernière réforme adoptée en octobre 2002 renforcera la base de cotisation, ce qui réduira la nécessité de relever le taux de cotisation sur les salaires (5 points de pourcentage seulement d'ici à 2050 au lieu des 10 points prévus par le CPE).

D'autres États membres, en plus de modifier leurs projections pour tenir compte des réformes, ont revu leurs projections en fonction des informations récentes concernant par exemple l'évolution démographique et l'évolution de l'emploi (voir fiches par pays). Les projections de base du CPE s'appuient sur des données démographiques nationales de 1995 (données Eurostat de 1999). Selon des projections nationales basées sur de nouvelles projections démographiques nationales en Autriche et en Espagne, les dépenses publiques de pension atteindront un maximum de 17,3 % en 2035 (Autriche) et de 13,0 % en 2050 (Espagne). En ce qui concerne ce dernier pays, comme le fait remarquer le CPE dans le rapport *Budgetary challenges posed by ageing populations,* des niveaux plus élevés d'immigration peuvent alléger quelque peu la pression fiscale des dépenses publiques de pension; toutefois, les flux nets d'immigrants vont devoir atteindre des niveaux bien supérieurs à ceux du passé pour produire un effet significatif sur la pression fiscale. L'Autriche a réagi au projet de rapport conjoint sur les pensions de la Commission en suggérant de nouvelles projections qui tiennent compte des statistiques démographiques les plus récentes et qui laissent entrevoir un accroissement moins important des dépenses publiques de pension (c'est-à-dire que la variation maximale serait de 2,9 % en 2035). Certains États membres ont également fourni des données plus détaillées sur certaines branches du système de pension, notamment le système de sécurité sociale basé sur les cotisations. La Belgique a inclus une projection actualisée utilisée dans son programme de stabilité qui trace un tableau plus complet de l'incidence du vieillissement sur la sécurité sociale en général (+ 3,4 points de pourcentage du PIB) et qui montre que les coûts budgétaires du vieillissement pourraient être financés par

la future baisse des intérêts payés. Le CPE va recommencer son travail de projections de base en 2004/2005.

4.3.2. Contributions des régimes publics de pension

Les projections des dépenses présentées ci-dessus mettent en évidence les pressions financières exercées sur les régimes publics de pension. Cependant, les modes de financement varient selon les pays. Dans tous les États membres, la partie liée au revenu du système public de pension est généralement financée par des cotisations prélevées sur les revenus du travail. En Irlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, les pensions forfaitaires de base sont financées par les cotisations, le Danemark étant le seul pays à financer les pensions du premier pilier par les impôts. Les pensions minimales sous condition de ressources sont en revanche financées par les impôts dans tous les pays. En général, les systèmes légaux de sécurité sociale sont séparés du budget national, mais des obligations légales n'imposent que dans quelques cas de couvrir les déficits à l'intérieur de ces systèmes. D'importants transferts du budget général vers les institutions de sécurité sociale sont courants, ce qui témoigne de l'existence d'éléments de solidarité financés par les impôts dans les régimes légaux de pension (compléments de pension sous condition de ressources et cotisations de pension durant les périodes de chômage, l'éducation d'un enfant, etc.).

Avec les politiques actuelles, des besoins complémentaires de financement public apparaîtront dans presque tous les pays, entraînant des cotisations accrues, un âge de retraite plus élevé, des prestations réduites, des transferts plus importants du budget général ou d'autres mesures pour soutenir la viabilité financière. Les États membres répondent par des politiques aussi complètes que possibles. Dans la présente section, toutefois, les politiques nationales relatives au taux de cotisation sont examinées en priorité.

Jusqu'à présent, c'est la Suède qui se montre la plus soucieuse d'éviter une augmentation des impôts et des cotisations: le taux de cotisation du nouveau système est fixe, et des ajustements nécessaires ne pourront être apportés qu'au niveau des prestations. L'Italie progresse dans la même direction avec son système réformé, mais l'adaptation au niveau des prestations n'entrera en vigueur qu'après une très longue période de transition, bien que les pensions payées au cours de cette période de transition comportent un élément croissant calculé selon les nouvelles règles. Le nouveau système basé sur les cotisations sera pleinement mis en œuvre vers 2035. L'Allemagne est décidée à maintenir le taux de cotisation au-dessous de 22 %, et le gouvernement est tenu de proposer des mesures appropriées au Parlement si les projections sur quinze ans indiquent que cet objectif ne sera pas atteint. Les Pays-Bas ont l'intention de ne pas porter le taux de cotisation à plus de 18,25 %. Le déficit du système de pension sera couvert par des transferts du fonds de réserve ou du budget général. L'ajustement du système de pension luxembourgeois s'effectuera par le biais du taux de cotisation, qui est très sensible à un déclin possible du nombre de travailleurs transfrontaliers: si le système parvient à maintenir une progression relativement élevée du nombre de cotisants, l'impact du vieillissement de la population nationale pourra être compensé dans une large mesure. La stabilité financière du système sera garantie si l'économie croît d'environ 4 % par an grâce aux travailleurs des pays voisins. Avec les politiques actuelles, l'Irlande et le Royaume-Uni semblent avoir besoin d'un financement complémentaire minime ou nul.

Dans les autres États membres, il ne semble pas y avoir de stratégie prédéterminée relative aux taux de cotisation. Les rapports de stratégie nationale ne fournissent pas d'informations précises sur l'évolution prévue du taux de cotisation et paraissent suggérer qu'il s'agit d'un paramètre pouvant être adapté selon les besoins financiers. Cependant, cette adaptation semble être également possible par des moyens autres que le taux de cotisation, tels que les subventions du budget central ou de nouvelles réformes des pensions. Dans plusieurs pays, une marge de manœuvre sera obtenue par une réduction de la dette publique et/ou par la constitution de fonds de réserve.

Dans de nombreux États membres, un relèvement des taux de cotisation sur les salaires de 5 à 10 points de pourcentage semble nécessaire, ce qui correspond à une augmentation de la charge fiscale totale de plusieurs points de pourcentage du PIB. La Grèce est toutefois confrontée à un défi exceptionnel, puisque les transferts provenant du budget national devront atteindre 15,5 % du PIB d'ici à 2050. Le tableau 9 résume les informations fournies dans les rapports de stratégie nationale en matière de financement des régimes publics de pension.

Tableau 9 — Taux de cotisation des régimes publics de pension

	Taux de cotisation, % du salaire en 2002 ([1])	**Observations** ([2])
BE	37,94 % (sécurité sociale) Employeur: 24,87 % Salarié: 13,07 %	Les pensions minimales sous condition de ressources sont financées par les impôts. Le taux de cotisation couvre toutes les branches de la sécurité sociale. Une subvention s'élevant à 2,6 % du PIB a dû être prélevée sur le budget national en 2000 au profit de la sécurité sociale. Elle passera à 5,5 % du PIB d'ici à 2050.
DK	223,25 DKK par mois (environ 2 %) Employeur: 2/3 Salarié: 1/3	Le taux de cotisation couvre les régimes légaux de pension complémentaire (ATP et SP) pour le salaire moyen d'un travailleur. La pension publique forfaitaire de vieillesse et les pensions des fonctionnaires sont entièrement financées par les impôts.
DE	19,1 % Employeur: 9,55 % Salarié: 9,55 %	Les subventions du budget fédéral couvrent 37 % des dépenses de pension en 2002; cette part devrait diminuer à 31 % en 2030. En outre, les pensions d'aide sociale sont financées par les impôts. Selon l'objectif fixé, le taux de cotisation ne peut dépasser 22 % dans le futur.
EL	20 % (pour les personnes assurées avant le 31 décembre 1992) Employeur: 13,33 % Salarié: 6,67 % 30 % (pour les personnes assurées après cette date) Employeur: 13,33 % Salarié: 6,67 % État: 10,00 %	Le taux de cotisation couvre toutes les branches de la sécurité sociale. Les subventions fiscales destinées à financer les pensions contributives devront passer de 4,5 % du PIB actuellement à 15,5 % en 2050. De plus, les pensions des personnes non assurées de plus de 65 ans et des fonctionnaires sont financées par les impôts.
ES	28,3 % (sécurité sociale, sauf soins de santé et prestations de chômage) Employeur: 23,6 % Salarié: 4,7 %	Le taux de cotisation couvre les prestations contributives de vieillesse, d'invalidité et de survie ainsi que les prestations de maternité. Le secteur de la sécurité sociale devrait être excédentaire jusqu'en 2015, puis devenir déficitaire. Les pensions minimales sous condition de ressources sont financées par les impôts.

	Taux de cotisation, % du salaire en 2002 ([1])	Observations ([2])
FR	Régime de base: employeur: 9,8 % (en dessous du plafond); salarié: 6,55 % (en dessous du plafond) Régime complémentaire: le taux varie entre 7,5 et 20 %, en fonction du niveau de revenu et du statut du salarié	Le taux de cotisation couvre les pensions de vieillesse et de survie; les pensions d'invalidité sont couvertes par les cotisations d'assurance santé. Le système public de pension est actuellement excédentaire (0,2 % du PIB en 2000), mais accusera un déficit de 3,8 % du PIB en 2040, ce qui nécessitera une augmentation du taux de cotisation de 10 points de pourcentage.
IE	12,5-16 % (sécurité sociale, sauf santé) Employeur: 8,5-12 % Salarié: 4 %	Les pensions (forfaitaires) de sécurité sociale sont financées par les cotisations. Les pensions d'aide sociale sous condition de ressources sont financées par les impôts.
IT	32,7 % Employeur: 23,81 % Salarié: 8,89 %	Le déficit du système d'assurance pension se situe actuellement à 0,8 % du PIB et atteint 3,0 % du PIB lorsque les pensions d'aide sociale sont incluses.
LU	24 % Employeur: 8 % Salarié: 8 % État: 8 %	Un tiers du taux de cotisation est financé par les impôts. Le RMG pour les personnes âgées et les pensions des salariés du secteur public est financé par les impôts. L'évolution du taux de cotisation dépend du taux de croissance. Selon les estimations, un taux de 26 % peut être maintenu jusqu'en 2050 avec un taux de croissance annuel de 4 %, mais il devrait être relevé à 46 % avec un taux de croissance de 2 %.
NL	17,9 % (pension de vieillesse) 1,25 % (régime de survie) Salarié: 19,15 %	Selon l'objectif fixé, le taux de cotisation pour les pensions de vieillesse ne pourra pas dépasser 18,25 %. Le taux de cotisation de 17,9 % devrait permettre de dégager un excédent jusqu'en 2010. Ensuite, le déficit sera couvert par le fonds de réserve et les impôts. En outre, un taux de cotisation de 1,25 % est prévu pour le régime de survie et un taux situé entre 7,09 et 13,93 % pour les régimes de prestations d'invalidité.
AT	22,8 % Employeur: 12,55 % Salarié: 10,25 %	Les subventions fiscales représentent 23 % des dépenses de pension. Sans transferts du budget, le taux de cotisation aurait atteint 31 % en 2001 et devrait être élevé à 38 % d'ici à 2050 avec les politiques actuelles.
PT	34,25 % (prestations en espèces à caractère contributif) Employeur: 23,25 % Salarié: 11 %	Le taux de cotisation couvre toutes les prestations contributives (pension, maladie, chômage, maternité, maladies professionnelles, allocations familiales). Les pensions d'aide sociale non contributives sous condition de ressources et les autres prestations sont financées par les impôts (3,3 % du PIB en 2000). Le secteur de la sécurité sociale dégage actuellement un excédent équivalant à 1,7 % du PIB qui devrait se transformer en un déficit correspondant à 1,5 % du PIB d'ici à 2050.

	Taux de cotisation, % du salaire en 2002 ([1])	Observations ([2])
FI	Pensions proportionnelles au revenu: Employeur: 16,7 % (secteur privé) 19,1 % (secteur public), 22,6 % (municipalités) Salarié: 4,4 % Pensions nationales de base: Employeur: 2-4,9 % (secteur privé)	La cotisation au régime de pensions proportionnelles au revenu dans le secteur privé (21,1 %) devrait augmenter de 5 points de pourcentage (compte tenu des réformes de 2002 et de l'utilisation des fonds de réserve). Les pensions nationales de base sous condition de ressources (liées au revenu de pension) sont partiellement financées par les impôts.
SE	18,91 % (pension de vieillesse) 1,7 % (régime de survie) Employeur: 10,21 % Salarié: 7 %	Le système de pension lié au revenu comprend un système à cotisations fictives définies (16 %) et un système préfinancé à cotisations définies (2,5 %); ces taux devront rester constants dans le futur. Les pensions de revenu garanti (sous condition de ressources liées à la pension publique), d'invalidité et de survie et les cotisations durant les interruptions de carrière sont financées par les impôts.
UK	21,9 % (sécurité sociale, sauf santé) Employeur: 11,9 % Salarié: 10 %	Le taux de cotisation couvre la pension publique de base et la pension complémentaire contributive [SERPS/State Second Pension (pension complémentaire nationale)]. Le RMG sous condition de ressources, les crédits de pension et les pensions des fonctionnaires sont financés par les impôts.

([1]) *Source:* Commission européenne, Missoc 2002. Les taux s'appliquent aux régimes généraux de protection sociale du premier pilier. Dans de nombreux États membres, il existe des planchers ou des plafonds pour les revenus soumis aux cotisations. Les taux peuvent également différer pour les travailleurs non salariés.

([2]) Ces observations sont fondées sur les informations fournies dans les rapports de stratégie nationale.

Il convient d'additionner les cotisations des régimes de pension professionnels et privés à celles des régimes publics pour évaluer l'effort financier global nécessaire pour garantir les pensions. Au Danemark, par exemple, le taux de cotisation des régimes de pension complémentaire professionnels se situe entre 8 et 16 % du salaire et, en Suède, entre 2 et 15 %. En Suède, le taux tend à être supérieur pour les hauts revenus afin d'assurer un remplacement convenable des rémunérations supérieures au plafond de revenus du régime légal. En Irlande, le taux de cotisation ordinaire est de 11 % et en Italie de 9,25 % ([19]) [y compris les cotisations de l'employeur et du salarié et la cotisation au régime d'indemnités de cessation d'emploi (TFR) versées aux fonds de pension].

4.3.3. *Mesures générales pour financer les dépenses publiques de pension*

Tous les États membres sont conscients du défi financier posé par le vieillissement démographique, et la plupart ont déjà consenti des efforts considérables pour garantir la viabilité de leurs régimes légaux de pension. Des réformes du système de pension ont été réalisées dans de nombreux États membres ces dix dernières années en vue de

([19]) En Italie, le niveau des cotisations est déterminé en négociation collective, et, dans certaines conditions, des avantages fiscaux de 5 164 euros au maximum sont accordés.

contenir les dépenses futures de pension. Plus récemment, la Suède et l'Italie ont entrepris de transformer radicalement leurs systèmes de pension en systèmes de cotisations fictives définies, dans lesquels la viabilité financière est assurée avant tout par un lien étroit entre les cotisations et les prestations. D'autres pays comme la Finlande, l'Allemagne et le Portugal ont ajusté dernièrement les paramètres de leur système de pension afin de contenir la croissance future des dépenses de pension tout en préservant la structure fondamentale de leur système. D'autres États membres tels que l'Espagne, la France et l'Autriche ont reconnu la nécessité de mettre en œuvre de nouvelles réformes substantielles et vont élaborer de nouvelles propositions en ce sens d'ici un ou deux ans. Certains pays dont la Belgique, le Danemark, l'Irlande, le Luxembourg et les Pays-Bas ont agi davantage sur le côté financier, en vue de garantir la santé des finances publiques et de laisser un espace de manœuvre en réduisant la dette publique et les intérêts payés et en accumulant des réserves pour l'augmentation future des dépenses sans pour autant envisager une réforme majeure de leur système de pension proprement dit. La Grèce a pris une mesure importante en 2002 pour réorganiser les conditions-cadres des régimes de pension et améliorer la crédibilité du système de pension, tandis que les initiatives visant à garantir sa viabilité financière ont été reportées à une époque ultérieure.

La plupart des États membres considèrent la réduction continue de la dette publique et, par conséquent, des intérêts à payer ou la constitution de fonds de réserve comme des instruments importants pour se préparer aux contraintes que le vieillissement fera peser sur les dépenses. Plusieurs soulignent leur détermination à garantir la santé des finances publiques, qui constitue un élément essentiel de leur stratégie pour faire face au vieillissement. En outre, cette détermination s'est parfois manifestée par l'établissement de fonds de réserve, souvent en dehors des budgets publics, qui permettront aux gouvernements de maintenir des niveaux de pension adéquats pour la génération du baby-boom et d'atténuer ainsi la nécessité d'augmenter les impôts ou les cotisations. Par ailleurs, le développement de régimes de pension professionnels et privés fournit des ressources supplémentaires pour le financement des futures pensions. À long terme, toutefois, l'allongement de l'espérance de vie demande des ajustements permanents au niveau des prestations, des cotisations ou de la durée de la vie active.

Des réserves significatives destinées aux régimes légaux de pension existent déjà au Danemark, au Luxembourg, en Finlande et en Suède, où les modalités d'un financement partiel sont en place depuis longtemps. De nouveaux fonds de réserve ont été établis récemment en Belgique, aux Pays-Bas, en Espagne, en Grèce, au Portugal, en France et en Irlande. De ce fait, le montant des actifs accumulés jusqu'à présent dans le cadre des fonds récemment établis est assez faible (sauf en Irlande où il atteignait 8 % du PIB en 2001). L'intention générale est d'augmenter ces actifs, à des degrés divers, en vertu d'un engagement à effectuer des transferts réguliers avant que le vieillissement démographique n'exige des dépenses de pension accrues. L'Irlande s'est engagée légalement à verser une contribution annuelle de 1 % du PIB au fond de réserve. De même, la Grèce a créé un tel fonds en 2002 en s'engageant à y verser 1 % du PIB jusqu'en 2015. En Espagne et au Portugal, les excédents dégagés par le secteur de la sécurité sociale seront mis de côté pour garantir les futures prestations de retraite (au Portugal, le fonds reçoit 2 % des cotisations de sécurité sociale des salariés ainsi que tout excédent du régime de sécurité sociale), tandis que, en Belgique et aux Pays-Bas, les économies obtenues par la diminution des paiements d'intérêts grâce à la réduction de la dette publique alimenteront un fonds consacré aux prestations de retraite.

Tableau 10 — Fonds de réserve pour les pensions des régimes du premier pilier, en % du PIB

	Année	Réserves
B	2001	0,5
DK	2000	25
D	2001	Aucune
GR	2001	Aucune
E	2002	1
F	2002	0,8
IRL ([1])	2001	8
I	2001	Aucune
L	2002	22
NL	2001	3
A	2001	Aucune
P	2001	5
FIN	1999	60
S	2001	29
UK	2001	Aucune

([1]) Irlande: pourcentage du PNB.
Source: Rapports de stratégie nationale.

Les Pays-Bas, le Danemark et l'Irlande prévoient aussi de tirer avantage de l'imposition différée des pensions privées. En échange de la déductibilité fiscale des cotisations versées aux régimes de pension privés et de l'exonération des revenus des investissements des régimes durant la période de constitution, les prestations de pension, lorsqu'elles sont payées à partir du fonds, sont soumises à l'impôt sur le revenu. Ce modèle d'imposition augmentera les recettes fiscales au moment où les paiements de pension publics seront importants, contribuant ainsi à couvrir la hausse des dépenses publiques découlant du vieillissement. Cependant, en raison de la baisse des taux d'imposition moyens sur les pensions (due soit à l'application de règles fiscales spéciales aux pensions soit à un impôt progressif sur le revenu), cette imposition différée implique une subvention nette. Dans d'autres États membres également, selon le niveau des revenus des retraités et la façon dont ils sont taxés, les gouvernements peuvent espérer récupérer une partie des dépenses de pensions publiques et privées accrues par des impôts sur les pensions, les dépenses publiques nettes restant ainsi légèrement inférieures aux dépenses brutes.

Le financement des pensions publiques n'est pas encore totalement garanti par les mesures prises en vue de réformer les systèmes de pension proprement dits ou par la constitution d'actifs destinés aux prestations futures. Pour éviter de fortes augmentations des cotisations ou des taux d'imposition, les États membres se sont engagés à mener des politiques macroéconomiques et publiques saines ainsi que des réformes structurelles visant à assurer une croissance stable, à relever le taux d'emploi et à réduire le niveau d'endettement. De nombreux États membres comme la Belgique, le Danemark, les Pays-Bas, la Finlande et la Suède considèrent la réduction de la dette publique, et donc du montant des intérêts, comme un élément essentiel de leurs stratégies pour créer un espace de manœuvre permettant de faire

face à l'augmentation des dépenses de pension et autres coûts liés au vieillissement. Ils concentrent notamment leurs efforts sur le dégagement d'excédents budgétaires annuels et se sont fixé des objectifs spécifiques pour créer des excédents annuels dans les finances publiques au cours des années à venir. En outre, tous les États membres reconnaissent l'importance de taux d'emploi accrus pour renforcer la base de cotisation et garantir la santé des finances publiques. Un certain nombre de pays se sont engagés à entreprendre de nouvelles réformes de leurs systèmes de pension. Enfin, dans de nombreux pays, la réduction de la dette publique est considérée comme un volet essentiel de la stratégie fiscale, et des efforts considérables ont été consentis pour déboucher sur des excédents budgétaires adaptés aux cycles conjoncturels.

Tableau 11 — Capacité/besoin net de financement des administrations publiques et dette brute, en % du PIB

	Bilan 2001	Bilan 2002	Dette brute 2001
BE	0,4	– 0,1	107,6
DK	3,1	2,0	44,7
DE	– 2,8	– 3,8	59,5
EL	– 1,2	– 1,3	107,0
ES	– 0,1	0,0	57,1
FR	– 1,4	– 2,7	57,3
IE	1,5	– 1,0	36,4
IT	– 2,2	– 2,4	109,9
LU	6,1	0,5	5,6
NL	0,1	– 0,8	52,8
AT	0,2	– 1,8	63,2
PT	– 4,1	– 3,4	55,5
FI	4,9	3,6	43,4
SE	4,8	1,4	56,6
UK	0,7	– 1,1	39,1
UE	– 0,8	– 1,9	63,0

Source: Prévisions économiques de la Commission, automne 2002.

Cependant, les dernières évolutions en matière de déficits et de dettes publics laissent prévoir qu'arriver à une situation budgétaire équilibrée représente déjà un défi majeur pour nombre de pays et que la plupart doivent consentir des efforts déterminés pour dégager des excédents afin de réduire la dette publique ou de constituer des fonds de réserve. Seuls cinq États membres (Danemark, Espagne, Luxembourg, Finlande et Suède) prévoient un excédent en 2002; quatre pays (Irlande, Pays-Bas, Autriche et Royaume-Uni) passeront d'un excédent l'année dernière à un déficit (et la Belgique aura un budget en équilibre), tandis que les autres (Allemagne, Grèce, France, Italie et Portugal) s'attendent à un déficit encore plus marqué qu'en 2001, à l'exception du Portugal qui adopte actuellement des mesures pour réduire le déficit excessif et atteindre l'équilibre. Dans l'ensemble de

l'UE, la situation budgétaire a sensiblement empiré en 2002, le déficit étant passé de 0,8 à 1,9 % du PIB. Bien que cette aggravation soit due en partie à des fluctuations cycliques (la capacité nette de financement ajustée en fonction des conjonctures a probablement encore augmenté en 2002 dans certains pays), elle reflète également la lenteur des réformes structurelles dans les États membres et représente un recul pour les stratégies en matière de pensions.

Tableau 12 — Synthèse des stratégies nationales visant à garantir la viabilité financière future des systèmes de pension

	Principaux éléments de la stratégie visant à garantir la viabilité des régimes publics de pension	Observations
BE	L'élément essentiel de la stratégie est la consolidation des finances publiques, fondée sur des excédents budgétaires continus pendant une longue période et sur une réduction significative de la dette publique. Les économies obtenues grâce à la diminution des paiements d'intérêts seront transférées dans le «fonds de vieillesse». La réduction des paiements d'intérêts devrait être plus importante que l'augmentation de l'ensemble des dépenses publiques liées au vieillissement.	La contribution du budget de l'État au système de sécurité sociale devrait passer de 2,6 % du PIB en 2000 à 5,5 % d'ici à 2050. Cette situation est gérable à condition que d'importants excédents primaires puissent être réalisés pendant une longue période, comme le prévoit le programme de stabilité. Le ratio d'endettement représentait 108 % du PIB en 2001.
DK	Des objectifs ambitieux ont été fixés en vue de dégager un excédent annuel de 1,5 à 2,5 % jusqu'en 2010 pour réduire la dette publique et augmenter l'emploi de 87 000 personnes d'ici à 2010. Aucune révision majeure du système de pension n'est envisagée.	L'accroissement des dépenses de pension (4 points de pourcentage du PIB) est gérable à condition que des excédents budgétaires soient dégagés et que la base de cotisation soit renforcée grâce au relèvement du taux d'emploi.
DE	La réforme des pensions de 2001 devrait réduire la hausse des dépenses publiques de pension (estimée à 4,1 points de pourcentage du PIB au lieu de 5 points selon les estimations d'avant la réforme), tout en augmentant les subventions en faveur de l'épargne-pension privée. La viabilité financière sera renforcée par le fait que le calcul des pensions et de leur ajustement annuel a été modifié de manière à ralentir l'augmentation des dépenses totales de pension. À partir de 2011, l'accroissement du taux de cotisation produira un effet modérateur plus fort encore sur le niveau des pensions. Le gouvernement cherche à équilibrer le budget fédéral en 2006. Un plafond a été établi pour le taux de cotisation, et le gouvernement est tenu de proposer au Parlement des mesures appropriées si les projections sur 15 ans font apparaître un risque de relèvement du taux de cotisation à plus de 20 % (2020) ou 22 % (2030).	Les subventions fiscales en faveur du système de pension couvrent 37 % des dépenses de pension actuelles. Selon des estimations récentes, le niveau des subventions fiscales diminuera en 2030 pour atteindre environ 31 %. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour garantir la viabilité financière à long terme dans le contexte du processus engagé de modernisation et d'adaptation du régime des pensions aux nouvelles circonstances. Le déficit des finances publiques en 2002 est estimé à 3,8 % du PIB.

	Principaux éléments de la stratégie visant à garantir la viabilité des régimes publics de pension	Observations
EL	La réforme des pensions de 2002 établit des dispositions visant à assurer un système de pension plus équitable et plus crédible (uniformisation des taux de remplacement pour les différentes cohortes). Les mesures de financement comprennent la création d'un fonds de réserve pour les pensions et le renforcement de la base de cotisation, par exemple en allongeant la période de cotisation requise.	Les subventions fiscales en faveur du système de pension devraient rester inférieures à leur niveau de 2000 (4,8 % du PIB) jusqu'en 2020, mais pourraient ensuite s'élever à 8,4 % du PIB en 2030 et à 15,5 % en 2050. De nouvelles réformes sont nécessaires pour garantir la viabilité financière du système de pension. Le déficit des finances publiques en 2002 est estimé à 1,3 % du PIB et le ratio d'endettement à 107 % du PIB en 2001.
ES	La discipline budgétaire doit être appliquée dans tous les sous-secteurs du gouvernement général en vertu de la loi sur la stabilité budgétaire. Un fonds de réserve pour les prestations futures de retraite a été créé, et la base de cotisation devrait être renforcée par un taux d'emploi accru. Le secteur de la sécurité sociale devrait être excédentaire jusqu'en 2015; ensuite, si aucune mesure programmée ou nouvelle n'est prise, l'effet du vieillissement démographique plongera le secteur de la sécurité sociale dans le déficit.	L'augmentation prévue des dépenses publiques de pension entre 2020 et 2050 est une des plus élevées dans l'Union (entre 5 et 8 points de pourcentage du PIB). De nouvelles réformes sont nécessaires pour garantir la viabilité financière du système de pension.
FR	Un fonds de réserve pour les prestations futures de retraite a été établi récemment. La baisse du chômage n'aura qu'une incidence limitée sur l'augmentation prévue des dépenses de pension. Le gouvernement s'est engagé à présenter une réforme globale avant l'été 2003.	Le système de pension risque d'être déficitaire à partir de 2010; ce déficit devrait atteindre 3,8 % du PIB en 2040. Le volume du fonds de réserve est faible (moins de 1 % du PIB) et ne peut couvrir qu'une partie de l'augmentation des dépenses liées au vieillissement. La réforme annoncée est nécessaire. Le déficit des finances publiques est estimé à 2,7 % du PIB en 2002.
IE	L'élément principal est l'obligation légale pour le gouvernement de verser une contribution annuelle équivalant à 1 % du PIB dans le fonds de réserve pour les pensions. Les réserves devraient atteindre 45 % du PIB en 2025 et ne pourront être utilisées qu'à partir de 2026.	Le fonds couvrira en partie les coûts des pensions liés à l'évolution démographique. Le système semble financièrement viable avec les niveaux actuels des prestations.
IT	La stratégie du gouvernement s'appuie sur l'amélioration des conditions favorables à la croissance de l'économie et de l'emploi; la stabilisation des dépenses de pension à leur niveau actuel par rapport au PIB nécessite un taux de croissance annuel de 2 à 2,2 %. Le gouvernement a proposé au Parlement une loi d'habilitation visant à autoriser la préparation de nouvelles réformes, notamment le développement des prestations complémentaires de pension.	Les subventions fiscales en faveur du système de pension représentaient 3 % du PIB en 2000. De nouvelles réformes semblent nécessaires. Le déficit des finances publiques en 2002 est estimé à 2,4 % du PIB et le ratio d'endettement public à 110 % en 2001.

	Principaux éléments de la stratégie visant à garantir la viabilité des régimes publics de pension	Observations
LU	La stratégie est fondée sur la méthode de financement des pensions publiques. Le taux de cotisation est fixé pour une période de 7 ans de façon que le fonds de réserve soit maintenu à un niveau qui soit supérieur d'au moins 150 % aux décaissements annuels au titre des pensions.	Le système semble viable si la croissance économique atteint au moins 4 % par an. Une croissance modeste de 2 % par an entre 2000 et 2050 nécessiterait de faire passer le taux de cotisation de 24 à 46 %.
NL	La stratégie du gouvernement repose sur l'élimination de la dette publique sur une génération (d'ici à 2025), ce qui requiert, en moyenne, un excédent budgétaire annuel de 1 % du PIB. En outre, les recettes fiscales des pensions du deuxième pilier font augmenter les recettes fiscales, surtout à partir de 2020. Une réforme du régime de pension d'invalidité est envisagée afin d'augmenter le taux d'emploi et de réduire les possibilités d'user du régime de pension d'invalidité pour partir par anticipation à la retraite.	Le système semble financièrement viable en dépit d'une forte augmentation prévue (6 points de pourcentage du PIB) des dépenses de pension, pour autant que des excédents budgétaires soient dégagés. Les finances publiques devraient accuser un déficit de 0,8 % du PIB en 2002.
AT	Une proposition de réforme des régimes de pension en 2003 est envisagée. En outre, le gouvernement souhaite augmenter le taux d'emploi global et celui des travailleurs âgés en particulier.	Les dépenses publiques de pension actuelles sont les plus élevées de l'Union en raison de l'importance du premier pilier. L'Autriche va connaître une augmentation d'environ 4,2 points de pourcentage d'ici à 2040 (à leur niveau maximal). De nouvelles réformes semblent nécessaires. Les finances publiques devraient accuser un déficit estimé à 1,8 % du PIB en 2002.
PT	Un fonds de réserve a été établi en 1989, et une réforme des régimes publics de pension a été mise en œuvre en 2002. Les excédents du système de sécurité sociale, qui devraient se poursuivre jusqu'à 2016, et 2 % des cotisations de sécurité sociale des salariés sont mis de côté dans un fonds de réserve. Les réserves de ce fonds sont estimées suffisantes pour couvrir l'augmentation des dépenses jusqu'à 2035 environ.	Un déficit dans le secteur de la sécurité sociale apparaîtra en 2016 et atteindra 1,5 % du PIB en 2050. Des mesures supplémentaires pourraient se révéler nécessaires. Le déficit des finances publiques est estimé à 3,4 % du PIB en 2002.
FI	La stratégie du gouvernement est fondée sur la croissance de l'économie et de l'emploi, la réduction de la dette publique et l'augmentation des fonds de réserve pour les pensions au-delà du besoin de financement du régime légal; ces fonds représentent environ un quart des engagements en matière de pensions. Des révisions majeures du système de pension ont été entreprises en 2001 et 2002.	Malgré les récentes réformes de pension et une augmentation prévue des fonds de réserve, il convient de relever le taux de cotisation sur les salaires de 5 points de pourcentage. Des mesures supplémentaires pourraient se révéler nécessaires.
SE	La réforme de 1998 entre pleinement en vigueur en 2003 et établit un système à cotisations définies en deux volets comprenant une partie préfinancée et un régime à cotisations fictives définies. Le système répond à l'évolution économique ou démographique. En outre, le gouvernement s'est engagé à dégager des excédents budgétaires sur toute la durée du cycle économique.	Le système semble financièrement viable, car les prestations sont automatiquement ajustées si l'évolution démographique ou économique le demande.

	Principaux éléments de la stratégie visant à garantir la viabilité des régimes publics de pension	Observations
UK	Les dernières révisions des régimes publics de pension maintiendront constante la part du PIB consacrée aux dépenses de pension, alors qu'une hausse était attendue avant les réformes. Le gouvernement s'est engagé à garantir la santé des finances publiques et à assurer les conditions de stabilité et de sécurité nécessaires pour réaliser des économies dans les pensions professionnelles et privées.	Le système semble financièrement viable.

4.3.4. Conclusion: viabilité financière des systèmes publics de pension et bonne gestion des finances publiques

L'ampleur du défi à relever par les États membres concernant leurs systèmes publics de pension varie en fonction de nombreux facteurs comme le modèle structurel des systèmes de pension, la profondeur et la nature des réformes réalisées, la situation générale des finances publiques ainsi que l'importance et le rythme des évolutions démographiques prévues. Néanmoins, tous les pays reconnaissent l'existence de problèmes dans leurs rapports de stratégie nationale et préparent des stratégies pour l'avenir. Les éléments recommandés dans les grandes orientations des politiques économiques pour assurer la viabilité à long terme des finances publiques, à savoir l'augmentation des taux d'emploi, la réduction de la dette publique et la réforme des systèmes de pension, sont pris en considération et sont intégrés dans les stratégies décrites par les États membres.

Au Royaume-Uni, le modèle structurel du système de pension et notamment les méthodes d'indexation expliquent pourquoi le financement des régimes publics de pension ne pose pas de difficultés majeures. Le problème est également très limité en Suède, grâce à la réforme intégrale du système de pension. Le système de pension suédois semble bien préparé à faire face au vieillissement démographique et aux autres mutations de la société.

Dans de nombreux pays, des stratégies globales pour relever les défis d'envergure posés par le vieillissement démographique sont déjà en place et comprennent des réformes du système public de pension, des mesures visant à renforcer les incitations à travailler et à différer le départ à la retraite ainsi que des efforts pour assurer la santé de finances publiques et constituer des réserves en vue de l'augmentation des futures dépenses. Parmi ces pays figurent la Belgique, le Danemark, l'Irlande, les Pays-Bas, le Luxembourg, le Portugal et la Finlande, où les systèmes publics de pension semblent être financièrement viables. Ainsi, malgré les fortes augmentations des dépenses de pension prévues, il semble que, grâce à la stratégie mise en œuvre, le relèvement des taux de cotisation, les subventions des budgets centraux ou les emprunts publics soient gérables sans réformes majeures des systèmes de pension proprement dits.

L'Italie a déjà réalisé de vastes réformes de son système public de pension dans les années 90. Cependant, de nouvelles réformes semblent nécessaires, dès lors aussi que le niveau élevé de la dette publique constitue une contrainte majeure et confine les pensions dans des limites strictes. En outre, le haut niveau d'endettement public pose une difficulté majeure et impose des limites plus strictes au système de pension. De

plus amples réformes paraissent dès lors requises. C'est également le cas en Allemagne, où la réforme de 2001 devrait réduire l'augmentation prévue des dépenses publiques de pension d'environ 1 point de pourcentage du PIB. Dans les autres pays, notamment en Grèce, en Espagne, en France et en Autriche, l'augmentation prévue des dépenses publiques de pension est importante et supérieure à la moyenne communautaire. Les réformes annoncées dans ces États membres se révèlent effectivement nécessaires.

Cette analyse confirme largement que les recommandations adressées à neuf États membres dans les grandes orientations des politiques économiques de 2002 étaient et demeurent pour la plupart pertinentes. De nombreux rapports de stratégie nationale reconnaissent eux-mêmes que des réformes s'imposent et font parfois état de mesures déjà adoptées cette année, comme dans les cas du Portugal et de la Finlande.

La viabilité des systèmes publics de pension est liée dans une large mesure à la viabilité des finances publiques en général. En effet, les pensions entrent pour une part importante dans les dépenses totales de tous les gouvernements, et le financement des pensions demande souvent des interventions des budgets centraux. Dans quelques pays, les systèmes publics de pension sont gérés presque exclusivement par l'administration centrale, tandis que, dans d'autres, la gestion des systèmes publics de pension est organisée conjointement pour l'ensemble du secteur de la sécurité sociale. Même lorsque les pensions sont financées par des cotisations spécifiques et gérées dans des fonds séparés, ces cotisations font partie de la charge et/ou de la contribution fiscale totale, et leur augmentation équivaudrait à une augmentation des impôts, même si elles ouvrent droit à des prestations supérieures. Le poids des augmentations de dépenses prévues sera réparti entre cotisations, impôts et fonds de réserve, ou sera reporté sur les générations futures par le biais d'un emprunt accru. Bien que les gouvernements constituent actuellement des fonds de réserve pour couvrir les futures pensions, les subventions provenant des impôts et/ou de l'emprunt devraient s'élever dans de nombreux pays lorsque le vieillissement démographique se concrétisera.

Enfin, il ne faut pas perdre de vue que le vieillissement affecte également d'autres dépenses liées à l'âge, notamment dans le domaine des soins de santé et des soins à long terme, financés essentiellement par les impôts et les cotisations dans tous les États membres. En outre, la situation de départ des finances publiques et le niveau d'endettement public influent sur la viabilité à long terme des finances publiques. Leur viabilité globale est et continuera d'être évaluée dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance, sur la base des informations fournies dans les programmes de stabilité et de convergence. Selon la dernière évaluation, présentée dans le rapport 2002 sur les finances publiques dans l'Union économique et monétaire (UEM), des déséquilibres budgétaires durables risquent d'apparaître dans la moitié des États membres (Allemagne, Grèce, Espagne, France, Italie, Autriche et Portugal), avec toutefois des niveaux de risque divergents dus à des motifs différents (voir Commission européenne, *Les finances publiques dans l'UEM,* 2002).

4.4. Objectif n° 7: adapter les prestations et les cotisations d'une manière équilibrée

Veiller à ce que les dispositions et les réformes en matière de pensions maintiennent un équilibre équitable entre la population active et les retraités, en n'accablant pas les premiers et en conservant des pensions adéquates pour les derniers.

Dans le cadre de l'objectif n° 3, les États membres ont esquissé les politiques grâce auxquelles les régimes de pension atteindront leurs objectifs traditionnels de solidarité, à savoir accorder une part suffisante des richesses de la société aux retraités et redistribuer les revenus en faveur des personnes âgées les plus démunies. Au titre de l'objectif n° 7, la notion de «solidarité» est considérée sous l'angle des efforts à déployer pour préserver la viabilité financière des systèmes de pension face au vieillissement de la société.

Certes, les États membres tentent d'éviter les ajustements douloureux des niveaux des prestations et des cotisations en augmentant les taux d'emploi et en assainissant les finances publiques avant que l'impact financier du vieillissement ne se fasse ressentir. Toutefois, dans nombre d'États membres, ces mesures ne seront pas suffisantes, compte tenu de l'augmentation des ratios de dépendance des personnes âgées. Dans ces cas, il faut veiller à ce que les conséquences financières du vieillissement soient réparties équitablement entre les générations. L'objectif n° 7 invite donc les États membres à éviter les deux extrêmes, à savoir surcharger la génération active, notamment en augmentant les cotisations, et faire passer les pensions en dessous d'un niveau acceptable.

4.4.1. Alléger la charge qui pèse sur les générations futures

La plupart des rapports de stratégie nationale révèlent que le vieillissement de la population requiert un accroissement des dépenses consacrées aux pensions qui ne peut être financé par une augmentation des cotisations. La population active serait surchargée. Plusieurs États membres se sont engagés à maintenir les cotisations sous un niveau donné ou à écarter toute majoration des cotisations. En Allemagne, la législation exige que le gouvernement propose des mesures appropriées lorsque le taux de cotisation risque de passer la barre des 20 % (jusqu'en 2020) ou des 22 % (jusqu'en 2030). Aux Pays-Bas, le taux de cotisation ne peut dépasser 18,25 %, alors que la Suède entend maintenir les cotisations à 18,5 %. Le rapport national grec exclut toute augmentation des cotisations.

Ces engagements prouvent que les États membres sont déterminés à éviter d'infliger aux générations futures les conséquences financières du vieillissement. Une solution consiste à réformer les systèmes de pension de manière à modérer l'augmentation des dépenses publiques qui, demain, seront consacrées aux pensions. Plusieurs États membres tentent d'y parvenir en modifiant les méthodes d'indexation appliquées aux pensions en cours de versement ou aux anciens revenus utilisés pour le calcul des droits à pension. Les modifications des formules de calcul des prestations telles que celles mentionnées par l'Autriche et la Finlande (la France a pris des mesures analogues) peuvent avoir le même effet et ne sont pas seulement présentées comme des mesures d'économie pour le système de pension. Étant donné qu'elles incitent davantage les travailleurs à cotiser plus longtemps, elles devraient stimuler l'augmentation du taux d'activité et l'allongement de la vie active.

Quelques États membres détaillent les adaptations qu'ils apportent actuellement à des aspects particuliers de leur système de pension afin d'éviter l'accumulation de coûts excessifs à l'avenir tout en préservant la trame de leur système. La Finlande fait état d'une série de mesures de réforme prises dans les années 90, portant notamment sur les pensions de survie et du service public, l'élévation du seuil d'éligibilité pour les préretraites, et des modifications de la méthode de calcul des rémunérations considérées aux fins de la pension et de la méthode d'indexation. Sous

l'effet conjugué de ces réformes, les dépenses de pension seront nettement réduites à long terme. L'Autriche présente une liste analogue qui porte également sur les préretraites et les pensions de survie, ainsi que des modifications de la formule de calcul des prestations sur la base des rémunérations.

Grâce aux évolutions de la société, certaines prestations accordées aux personnes âgées pourraient être réduites. Les femmes étant de plus en plus susceptibles de bénéficier de pensions adéquates et qui leur sont propres, l'Autriche et la Finlande pensent pouvoir réduire les dépenses consacrées aux pensions de survie. Les Pays-Bas partagent cet avis. En signalant une évolution vers l'individualisation des droits à pension, les États membres favorisent l'augmentation du taux d'activité tout en cherchant à en tirer parti en tant que moyen d'établir un nouvel équilibre viable entre le travail et la retraite. De la même manière, en ciblant les prestations de préretraite, l'objectif visé est double: réduire la charge grevant le système de pension (ou de préretraite) et inciter davantage les personnes âgées à travailler.

Deux États membres, l'Italie et la Suède, souhaitent renforcer le lien entre les cotisations et les prestations, raison pour laquelle ils ont opté pour un régime de pension publique à cotisations (fictives) définies. Dans les deux pays, la réforme visait essentiellement à renforcer le lien actuariel entre les cotisations et les prestations. De l'avis de la Suède, cela signifie que «le contrat entre les générations sera désormais plus équitable [...]» Les prestations à cotisations définies sont également la règle dans le cadre du deuxième pilier danois et risquent de jouer un rôle de plus en plus important dans les systèmes de l'Irlande, des Pays-Bas et du Royaume-Uni. L'évolution vers ces régimes à cotisations définies devrait contribuer à favoriser l'allongement de la vie professionnelle. L'Italie et la Suède soulignent l'importance de cet objectif.

Les régimes à cotisations définies représentent une évolution qualitative de l'équilibre entre générations. Toutefois, certains risques qui étaient auparavant supportés en grande partie par les affiliés au régime sont automatiquement transférés aux bénéficiaires ([20]): le risque d'une faible rentabilité des actifs des fonds de pension et celui d'une majoration des coûts due à l'allongement de l'espérance de vie des cohortes successives et, donc, à l'accroissement de la durée des pensions. Dans le cas de la Suède, le nouveau système repose sur des politiques d'information bien conçues (voir objectif n° 11) visant à informer les individus pendant leur vie active sur les mesures à prendre pour bénéficier d'une bonne pension. En particulier, l'idée de l'allongement de la vie active est considérée comme un bon moyen d'atténuer les autres risques.

Bien que farouchement déterminés (voir objectif n° 3) à maintenir leur approche à prestations définies, les Pays-Bas déclarent souhaiter qu'à l'avenir les partenaires sociaux adaptent les pensions relevant du deuxième pilier afin de tenir compte de l'allongement actuel et futur de l'espérance de vie.

Les réformes des régimes de pension publics se reflètent dans l'un des facteurs d'accroissement des dépenses publiques futures en matière de pensions: le taux de prestation, c'est-à-dire le montant moyen d'une pension rapporté au rendement par actif. Selon les projections du CPE concernant les dépenses publiques de pension, la

([20]) Dans les régimes à prestations définies, des modifications discrétionnaires des paramètres se produisent réellement, de sorte que les bénéficiaires sont également exposés à des risques financiers.

seule augmentation du taux de dépendance des personnes âgées (défini en l'occurrence comme le rapport entre les personnes âgées de 55 ans et plus et celles de 15 à 54 ans) induirait une augmentation des dépenses publiques de pension (EU-15) de 6,4 points du PIB entre 2000 et 2050. Cependant, l'augmentation totale pour l'EU-15 est estimée à 3 points de pourcentage. La baisse du taux de prestation défini ci-dessus est la principale raison pour laquelle les dépenses publiques de pension ne reflètent pas exactement les évolutions démographiques futures.

4.4.2. Préserver l'adéquation des pensions

Les réformes commencent donc à alléger les charges liées au vieillissement qui devront être supportées par les générations actives de demain. Toutefois, les stratégies des États membres ne consistent pas seulement à juguler la croissance future des prestations, elles privilégient également l'accroissement des ressources financières qui seront disponibles à l'avenir. À cette fin, les États peuvent alléger la dette publique ou accumuler des réserves de pension.

Les fonds de réserve publics envisagés ou existants dans plusieurs États membres témoignent d'un effort particulièrement visible afin d'éviter de surcharger la prochaine génération d'actifs pendant que les enfants du baby-boom bénéficieront de leur retraite. La création de ces fonds vise à assurer le maintien des niveaux de pension actuels ou à en limiter la baisse. Toutefois, dans plusieurs pays, ces fonds n'en sont qu'à leurs premiers balbutiements, et les volumes d'actifs accumulés sont encore assez limités. Bien que ces fonds gagnent progressivement en importance, la plupart des rapports de stratégie nationale ne donnent pas d'estimations sur leur future taille. Qui plus est, dans quelques pays, les engagements pris en faveur de cotisations pour ces fonds se sont limités à un excédent du secteur de la sécurité sociale qui ne pourra se prolonger au-delà des dix ou quinze prochaines années.

Bien que les fonds de réserve publics permettent de maintenir les pensions publiques à un niveau qui eut été inégalé en d'autres circonstances, le développement de régimes privés fournit des pensions complémentaires qui, dans plusieurs États membres, compenseront les pensions publiques de niveau plus modeste. Quoi qu'il en soit, les efforts financiers requis pour constituer des réserves de pension publiques ou privées sont consentis par les futurs retraités, de sorte que les cotisations imputables aux futures générations d'actifs peuvent être réduites. Il faut cependant garder présent à l'esprit que, en termes réels, seules les ressources produites par les générations futures pourront être partagées entre les actifs et les retraités, même si, grâce à un excédent de la balance des opérations courantes, les actifs des réserves peuvent être investis à l'étranger — de préférence dans des pays épargnés par le vieillissement démographique — avant que les cohortes d'enfants du baby-boom ne commencent à prendre leur retraite. Cette mesure permettrait ultérieurement d'enregistrer un déficit de la balance courante et d'accroître ainsi les ressources réelles pouvant être partagées entre les générations actives et les retraités.

Le financement est le meilleur moyen de lutter contre le problème momentané du vieillissement démographique provoqué par la grande cohorte des enfants du baby-boom. Les conséquences de l'augmentation constante de l'espérance de vie requièrent une solution plus durable qui ménage un équilibre entre la durée de la vie active et celle de la retraite. Cet objectif exige un allongement de la vie active qui peut être favorisé par une relation étroite entre les cotisations et les prestations et par une adaptation des prestations à l'évolution de l'espérance de vie, à l'instar des

nouveaux régimes de pension suédois et italiens qui permettent néanmoins aux affiliés de conserver des niveaux de pension adéquats en retardant leur départ à la retraite. Si la structure du système de pension ne prévoit pas d'incitations appropriées au travail et de mécanismes d'ajustement des prestations à l'espérance de vie, il sera nécessaire de procéder à des adaptations spécifiques des prestations et des cotisations.

4.4.3. Conclusion: partage des risques entre les générations actives et les retraités

Les rapports de stratégie nationale laissent penser que la plupart des États membres sont déterminés à éviter toute surcharge pour les générations futures. Ils ont pris des mesures destinées à modérer la croissance future des dépenses de pension ou à accroître les ressources disponibles pour financer les futures dépenses de pension, notamment en créant des fonds de réserve et en allégeant la dette publique. Lorsque les prestations des régimes publics sont liées aux revenus, les États membres favorisent l'affiliation à des régimes complémentaires. L'Italie et la Suède ont transformé leurs régimes de pension publics en régimes à cotisations fictives définies garantissant des pensions adéquates non seulement au prix d'une majoration des cotisations, mais aussi en donnant la possibilité d'acquérir davantage de droits à pension en prolongeant la vie active.

4.5. Objectif n° 8: assurer l'adéquation et la solidité financière des régimes de pension privés

Veiller, grâce à des cadres réglementaires appropriés et à une gestion saine, à ce que les régimes de retraite financés sur des fonds privés et publics puissent offrir des pensions suffisamment efficaces, abordables, transférables et sûres.

4.5.1. Rôle actuel et envisagé des régimes professionnels et privés

Dans la plupart des États membres, les régimes de pension privés ont un rôle de plus en plus important à jouer en assurant une protection adéquate des revenus des personnes âgées. Cette importance doit se refléter dans un cadre réglementaire solide garantissant des régimes de pension privés hautement efficaces, abordables et sûrs (la transférabilité sera examinée dans le cadre de l'objectif n° 9). De surcroît, plusieurs États membres accumulent des réserves de pension pour les régimes relevant du premier pilier, ce qui pose le problème de la gestion de ces actifs.

L'importance des régimes d'assurance vieillesse peut être jaugée de diverses manières. Le tableau 3 («Accès aux régimes de pension privés», voir objectif n° 2) donne quelques indications sur le nombre de personnes couvertes par des régimes de pension complémentaire (essentiellement professionnels) ou bénéficiant de prestations au titre de ces régimes. Leur importance peut également être mesurée à l'aune du montant total des prestations versées par ces régimes. Quelques États membres ont fourni des informations sur le paiement de prestations servies par les régimes relevant du deuxième pilier. Aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, elles représentent environ 40 % des revenus des retraités, soit des dépenses de pension avoisinant 5 ou 6 points de pourcentage du PIB. Au Danemark et en Irlande, les pensions du deuxième pilier constituent 25 à 35 % des revenus des retraités, contre 10 à 25 % en Belgique, au Luxembourg et en Suède. Dans les autres pays de l'UE, les pensions du deuxième pilier représentent moins de 10 % et sont presque négligeables dans un petit nombre d'entre eux (Grèce, France et Autriche). Les

régimes du deuxième pilier devraient gagner en importance dans la plupart des pays, étant donné que leur développement est favorisé et que les travailleurs sont de plus en plus nombreux à cotiser pour ces régimes. Dans plusieurs pays (Danemark, Irlande, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni), les régimes du deuxième pilier sont déjà très répandus ou continuent de se développer (comme en Belgique), ce qui se traduit par une part nettement plus importante des pensions relevant du deuxième pilier dans les revenus des futurs retraités. De surcroît, plusieurs pays (Allemagne, Grèce, Espagne et Portugal) ont pris des mesures pour renforcer les conditions-cadres, telles que des dispositions législatives et de contrôle pour les prestataires de pensions privées, et des incitations fiscales ou des subventions pour favoriser la participation aux régimes du deuxième pilier et l'épargne au travers de polices d'assurance pension individuelles.

Le rôle des polices d'assurance pension individuelles et d'autres formes d'épargne-pension est particulièrement important en Belgique où 45 % de la population adhère à des régimes du troisième pilier grâce à des incitations fiscales en faveur de l'assurance vie et de l'épargne-pension. Au Danemark, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, les régimes du troisième pilier contribuent également pour beaucoup aux revenus des retraités. La réforme allemande de 2001 a introduit des subventions et des incitations fiscales en faveur de l'épargne privée. Ces subventions devraient atteindre environ 0,5 % du PIB en 2008, lorsque le nouveau régime sera pleinement opérationnel. Le Royaume-Uni a introduit, en 2001, un nouveau type de pension privée, appelée *«stakeholder pension»* (système d'épargne-pension collectif), afin de favoriser l'épargne privée et de permettre aux particuliers de préparer leur retraite de manière plus simple, plus économique et plus flexible.

Une manière plus prospective de mesurer l'importance des régimes de pension privés consiste à examiner le volume des actifs détenus par ces régimes. Le tableau 13 réunit des informations sur les actifs des régimes de pension relevant essentiellement du deuxième pilier, tirées du rapport de l'EFRP (European Federation for Retirement Provision) complété — pour quelques pays — par des données du rapport de stratégie nationale. Toutefois, ces chiffres ne sont pas comparables. Les définitions varient considérablement d'un État membre à l'autre, notamment en ce qui concerne les formes d'assurance et d'épargne à inclure dans le troisième pilier. De plus, les valeurs de ces actifs risquent d'avoir changé depuis l'année en question.

Tableau 13 — Actifs des régimes de retraite des deuxième et troisième piliers, en % du PIB

	Deuxième pilier ([1]) **(2000)**	**Régimes des deuxième et troisième piliers** ([2])
Belgique	5,9	14,7 % (1999, deuxième pilier, y compris assurances groupes)
Danemark	23,9	79,4 % (2000) dont: — compagnies d'assurance vie: 43,6 — régimes de pension professionnels: 18,8 — banques: 17,1
Allemagne	16,3	
Grèce (1999)	4,2	
Espagne	7,0	
France	6,6	
Irlande	51,0	43 % (année non précisée, fonds de pension uniquement)
Italie	2,6	
Luxembourg (1999)	0,2	
Pays-Bas	111,1	166 % (fin de 2001) dont: — fonds de pension: 108 — assureurs: 58
Autriche	12,0	
Portugal	11,5	11,9 % (incluant les fonds de pension ouverts et fermés, les plans de retraite et les régimes d'épargne-action)
Finlande	8,9	12 %
Suède	56,6	
Royaume-Uni	80,9	
Total UE	29,2	

([1]) *Source:* EFRP. Les actifs inclus sont tous des actifs des fonds de pension du deuxième pilier et de leurs équivalents ainsi que les provisions comptables des entreprises participant à ces régimes. Ne sont pas inclus les actifs des régimes légaux de sécurité sociale (premier pilier) et les actifs des assurances groupes (sauf ceux gérés par des compagnies d'assurances au profit de fonds de pension).

([2]) *Source:* Rapports sur les stratégies nationales ou informations fournies par les autorités nationales.

Même si les régimes de pension privés semblent gagner en importance dans la quasi-totalité des États membres, il est tout aussi probable que les régimes de pension publics restent la principale source de revenus pour les personnes âgées dans la plupart des États membres, à l'exception peut-être des trois pays disposant essentiellement de régimes publics de pensions forfaitaires (Danemark, Irlande et Pays-Bas) et du Royaume-Uni qui offre la possibilité de s'affranchir du régime de pension liée aux revenus. Toutefois, même si les régimes privés l'emportent sur les régimes publics en termes de total des prestations versées, il est à prévoir que, pour une grande partie — si ce n'est la totalité — des retraités, les prestations publiques resteront la principale source de revenus.

Dans les pays caractérisés par une forte proportion de pensions relevant du premier pilier (France, Finlande, Autriche et Luxembourg), les besoins en prévoyance professionnelle sont actuellement limités. En outre, les partenaires sociaux peuvent ne pas être très intéressés par la mise en place de régimes professionnels, notamment s'ils jouent déjà un rôle important dans la gestion des régimes du premier pilier (ce

qui est le cas en France et en Finlande). L'Autriche a réformé son système d'indemnités de départ, qui a été accompagné d'incitations fiscales en vue de renforcer le système d'indemnités de départ dans le cadre du régime professionnel. Au Luxembourg, les pensions professionnelles se sont surtout développées dans les grandes multinationales d'origine étrangère et dans le secteur bancaire. Un nouveau cadre juridique a été mis en place en 1999, et un nouvel instrument d'épargne et de pension a été introduit en 2002.

En Espagne, en Italie et au Portugal, les cadres juridiques sont relativement récents et les régimes complémentaires ne sont pas encore une composante notable des systèmes de pension nationaux, malgré diverses initiatives engagées pour favoriser leur essor. Cette situation exige également la mise en place d'un marché pour les rentes. En janvier 2002, l'Espagne a adopté une nouvelle législation afin de stimuler la mise en place de régimes complémentaires, notamment dans les petites et moyennes entreprises (PME), au travers de négociations collectives. Par la réforme menée en 2002, la Grèce souhaite transformer progressivement les «fonds auxiliaires», qui relèvent actuellement du premier pilier, en régimes professionnels financés par capitalisation.

En Italie, le développement des régimes de pension privés, professionnels ou individuels constitue une priorité stratégique pour le gouvernement. Les régimes complémentaires devront jouer un rôle essentiel pour fournir des niveaux de rémunération adéquats aux retraités du nouveau régime à cotisations fictives définies. Les fonds de pension professionnels fermés, qui s'appuient généralement sur des conventions collectives sectorielles, devraient connaître un essor, étant donné que l'adhésion aux «fonds ouverts» n'est possible qu'en l'absence d'un fonds fermé ou après trois ans d'adhésion à ce fonds de pension fermé (cinq ans si le fonds de pension fermé est dans ses cinq premières années d'existence). Au Portugal, les fonds de pension fermés ont récemment connu une légère diminution du nombre d'adhérents, et le gouvernement prévoit un nouveau cadre réglementaire afin de développer considérablement les dispositifs de pension des deuxième et troisième piliers.

En ce qui concerne le rôle des négociations collectives sectorielles pour le développement des régimes professionnels, plusieurs pays suivent à présent les traces du Danemark, des Pays-Bas et de la Suède. La Belgique progresse résolument en ce sens grâce à la loi sur les pensions complémentaires actuellement examinée par le Parlement et qui vise également à favoriser une large couverture et quelques éléments de solidarité dans les régimes complémentaires. L'Allemagne, l'Espagne et l'Italie espèrent également que les conventions collectives favoriseront la couverture. L'Irlande et le Royaume-Uni encouragent une démarche volontaire à l'égard des pensions complémentaires et se sont récemment employés à concevoir des produits de pension plus accessibles (les comptes personnels d'épargne-retraite en Irlande et les systèmes d'épargne-pension collectifs au Royaume-Uni) et, pour ce qui est du Royaume-Uni, à simplifier les réglementations ayant trait aux régimes professionnels afin d'aider les employeurs à constituer des régimes professionnels solides.

4.5.2. Cadres réglementaires des régimes de pension privés

Les régimes privés requièrent un cadre approprié pour leur développement. L'inadéquation des régimes publics ne suffit pas à susciter l'essor de régimes privés. Ce cadre se compose de réglementations prudentielles, de règles en matière de

cotisations, de revenus des investissements et de prestations, de précisions concernant le rôle des employeurs et des travailleurs, ainsi que des possibilités de négociation collective.

L'Union a un rôle important à jouer dans la mise en place de ce cadre réglementaire pour les régimes de pension privés. L'assurance vie est régie par les règles prudentielles des directives «assurance vie». Un cadre analogue pour les fonds de pension — ou les institutions de retraite professionnelle — est à l'examen au sein du Conseil et du Parlement européen. Cette directive vise à protéger les droits des futurs retraités, à rendre les pensions professionnelles plus accessibles ainsi qu'à permettre la libre prestation des services de pension professionnelle et l'adhésion transfrontalière.

En matière de législation sociale et de droit du travail, l'UE impose le principe de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes dans les régimes professionnels (ces prestations sont considérées comme une rémunération au sens de l'article 141 du traité CE). La directive 80/987/CEE concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur oblige les États membres à garantir les droits à pension professionnelle en cas d'insolvabilité de l'employeur. Cette garantie peut être obtenue soit au travers de financements extérieurs obtenus par la mise en place d'un fonds de pension distinct de l'entreprise responsable soit au moyen d'une assurance.

Dans plusieurs États membres, l'introduction d'un cadre réglementaire moderne pour les pensions professionnelles est relativement récente. Un grand nombre de lois importantes n'ont été adoptées qu'au cours des dix, voire des vingt dernières années, et d'autres améliorations devraient intervenir dans le prolongement de la prochaine directive concernant les institutions de retraite professionnelle.

Les approches en matière de réglementation des régimes complémentaires sont multiples. Au Danemark, en France et en Suède, la solution retenue consiste à soumettre les prestataires à la législation sur les assurances, établie de longue date, y compris au niveau de l'UE. Toutefois, les régimes professionnels ont donné naissance à des institutions et à des dispositions spécifiques qui seront couvertes par la nouvelle directive concernant les institutions de retraite professionnelle.

En Irlande et au Royaume-Uni, les fonds de pension relèvent de la législation sur les fiducies. La responsabilité de la gestion de ces régimes incombe donc à un tiers juridiquement distinct de l'employeur et des membres. Le fiduciaire est tenu d'agir au mieux de l'intérêt des membres et/ou des bénéficiaires du régime professionnel. La bonne gestion du régime incombe en premier lieu aux fiduciaires qui engagent leur responsabilité personnelle. En Irlande, les fiduciaires et les administrateurs des fonds de pension doivent également se conformer à la législation nationale sur les retraites; par ailleurs, le fonctionnement de cette législation est surveillé et appliqué par l'Office des pensions (Pensions Board). Au Royaume-Uni, la législation impose également des conditions aux fiduciaires et aux administrateurs. Leur respect est surveillé par l'OPRA, organe régulateur en matière de pensions professionnelles; récemment, un livre vert a proposé un régime réglementaire plus proactif.

Aux Pays-Bas, les partenaires sociaux sont responsables au premier chef de la bonne gestion des pensions complémentaires dans le cadre réglementaire établi par la loi

sur les fonds de pension et les fonds d'épargne (PSW). En Italie, des «fonds fermés» peuvent être constitués par des associations ou des fondations agissant à titre non lucratif et dotées d'un statut juridique autonome, alors que les «fonds ouverts» peuvent être établis par des intermédiaires financiers spécialisés dans la gestion d'actifs.

Un type particulier de régime professionnel ne sera pas couvert par la directive concernant les institutions de retraite professionnelle, car il n'exige pas la mise en place d'une institution distincte chargée de gérer le régime. Certains régimes se limitent à une simple promesse de l'employeur qui s'engage ainsi à verser une pension. Les engagements correspondants apparaissent dans le bilan (provisions comptables) et représentent une source de financement appropriée pour l'entreprise. De tels régimes existent par exemple en Allemagne, en Espagne, au Luxembourg, en Finlande et en Suède. Le système italien d'indemnités de départ repose également sur des provisions comptables, mais il est envisagé de passer à des fonds séparés lorsque ce régime sera transformé en régime professionnel. Afin d'assurer la sécurité des pensions, ces régimes doivent s'appuyer sur une assurance capable de garantir la pension en cas d'insolvabilité de l'employeur. L'Allemagne et le Luxembourg disposent déjà d'assurances obligatoires en cas d'insolvabilité pour les provisions comptables.

La sécurité des fonds de pension requiert une gestion prudente des actifs. L'investissement dans l'entreprise de l'employeur à l'origine de la création du fonds doit être strictement limité ou couvert par une assurance, comme dans le cas des provisions comptables. À défaut, l'insolvabilité de l'employeur pourrait faire perdre aux salariés à la fois leurs revenus actuels et leur pension future. En Irlande, il est possible d'investir dans l'entreprise de l'employeur, mais le montant de cet investissement, qui peut être pris en compte lors de l'évaluation de la solvabilité d'un régime, conformément aux règles de financement et aux modalités habituelles d'établissement de rapports requises par la législation, est strictement limité. Aux Pays-Bas, les fonds de pension d'entreprise peuvent investir au maximum 10 % de leurs actifs dans l'entreprise à l'origine de la création du fonds. Hormis ce principe général, les approches en matière de stratégie d'investissement varient d'un État membre à l'autre. L'Irlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni privilégient les principes d'investissement qualitatif (principe de «gestion en bon père de famille»), tandis que d'autres pays tels que la France et le Luxembourg préfèrent fixer quelques limites quantitatives pour certaines catégories d'actifs afin d'améliorer la sécurité du fonds, malgré un risque de rendement affaibli. En Grèce, la participation de l'État à la gestion des fonds de pension a souvent suscité des critiques qui ont abouti, à partir de 1990, à une série de lois destinées à garantir une gestion des actifs au profit des membres.

Les cotisants et les bénéficiaires des régimes de pension peuvent partager de diverses manières les risques financiers inhérents à tout régime de pension. Les régimes à prestations définies, qui reposent encore souvent sur le dernier salaire perçu, garantissent un certain niveau de revenus au titre des pensions en fonction du salaire et du nombre d'années de travail. Il incombe au régime de pension — ou à l'employeur à l'origine de la création du fonds — de veiller à ce que le fonds dispose de suffisamment d'actifs pour honorer les engagements en matière de pensions. Étant donné que la valeur des actifs fluctue, les fonds de pension doivent soit pouvoir constituer des réserves en tant que marge de sécurité (cette possibilité peut être limitée pour des raisons fiscales, étant donné que l'augmentation des cotisations

réduit les recettes fiscales) soit prendre d'autres mesures pour faire face au risque de sous-financement. Les États membres se caractérisent par divers degrés de tolérance à l'égard de la gestion du sous-financement. À titre d'exemple, au Danemark, une compagnie d'assurance vie ou un fonds de pension qui ne satisfait pas aux normes en matière d'investissement sera prié par l'organe de surveillance financière de présenter un plan de redressement. Si cette mesure n'aboutit pas au résultat escompté, l'institution est placée sous administration judiciaire, et les régimes de pension sont transférés, dans la mesure du possible, vers d'autres entreprises ou fonds de pension dotés d'un capital adéquat.

La définition du financement adéquat d'engagements futurs dépend de diverses hypothèses économiques et actuarielles retenues pour le calcul des dispositions techniques (ou des engagements futurs), lorsque les régimes professionnels couvrent les risques biométriques et/ou offrent une garantie concernant soit le rendement des placements soit un certain niveau de prestations. Le taux d'intérêt (ou taux d'actualisation) est une hypothèse importante nécessaire au calcul de la valeur actuarielle des droits à pension acquis par les affiliés. La directive proposée ne vise pas à harmoniser le taux d'intérêt, mais un suivi attentif sera accordé à ce point. En revanche, la directive exigera un financement intégral, à tout moment, pour les fonds de pension proposant leurs services à l'étranger.

En ce qui concerne les régimes de pension à cotisations définies, l'employeur s'engage uniquement à verser une part des cotisations à un plan d'épargne. Le bénéficiaire est seul à encourir le risque de faibles revenus. Lors du départ à la retraite, afin de toucher une pension, le capital constitué dans le cadre d'un régime à cotisations définies doit être converti en revenus réguliers dont le montant dépendra du taux d'intérêt applicable au moment de la constitution de la rente. Le bénéficiaire s'expose, là aussi, à de grands risques en termes de revenus.

Enfin, dans les régimes privés, le risque d'inflation est souvent supporté, du moins en partie, par les bénéficiaires, ce qui peut se traduire par un affaiblissement des valeurs réelles des revenus de pension pendant la retraite. Les rapports de stratégie nationale néerlandais et irlandais expliquent que plusieurs régimes professionnels tentent de protéger leurs affiliés contre l'inflation, sans qu'il s'agisse pour autant d'une obligation légale. La capacité des régimes de pension à protéger contre les risques d'instabilité financière ou d'inflation dépend de la disponibilité d'actifs adéquats tels que les obligations indexées. Les fonds de pension et les individus adaptent habituellement leur portefeuille d'actifs en fonction des profils d'âge. Plus les futurs bénéficiaires sont proches de la retraite, plus les investissements devraient être sûrs (par exemple, on passera généralement d'actions de sociétés à des obligations d'État). La réduction de la dette publique peut influer sur la capacité des fonds de pension à protéger contre les risques financiers grâce à l'investissement dans les obligations d'État, mais les rapports nationaux n'ont pas abordé cette question.

Les rapports de stratégie nationale présentent différents organes de contrôle dont quelques-uns viennent à peine d'être créés ou restructurés. La directive concernant les institutions de retraite professionnelle obligera tous les États membres à disposer d'autorités de contrôle efficaces.

La bonne gestion des actifs de pension n'est pas seulement du ressort des gestionnaires de régimes privés. Plusieurs États membres accumulent des fonds de réserve de pension dans leur régime de sécurité sociale afin de faire face aux futurs

besoins des cohortes vieillissantes des enfants du baby-boom. En Finlande, ces actifs sont détenus par les institutions qui gèrent le régime légal de pension liée aux revenus. Dans les autres pays dotés d'un fonds de réserve, celui-ci est géré au niveau central, tout en étant généralement séparé du budget du gouvernement central. En Irlande, le fonds est contrôlé et géré par une commission indépendante du gouvernement qui est libre de déterminer et de mettre en œuvre sa stratégie d'investissement afin d'aboutir à des gains financiers optimaux, à condition d'opérer une gestion prudente des risques. Dans quelques États membres (par exemple, l'Espagne et le Luxembourg), la question de la gestion du fonds de réserve est encore à l'étude.

4.5.3. Réduire les frais de gestion

Rares sont les États membres qui ont communiqué des chiffres concernant les frais de gestion induits par les régimes de pension. En général, les régimes publics de pension par répartition encourent nettement moins de frais de gestion que les régimes privés grâce à des économies d'échelle et à une gestion des actifs qui ne s'encombre d'aucune complexité. Selon l'OCDE, les frais de gestion des régimes privés représenteraient de 10 à 35 % des cotisations. En Belgique, les frais de gestion des pensions de retraite et des pensions de survie représentent 1 % de la totalité des dépenses en 2001, tandis que les frais de gestion des deuxième et troisième piliers sont estimés à 4 % du total des dépenses. En Finlande, le total des coûts d'exploitation du système d'assurance pension était de 2,7 % des primes perçues en 2000, y compris les coûts d'exploitation du régime légal d'assurance pension liée aux revenus, du régime de pension national et de l'assurance pension complémentaire à caractère facultatif. Les coûts d'exploitation de la composante assurance vie étaient de l'ordre de 4,9 % des primes perçues. En Irlande, les frais de gestion de l'ensemble des régimes contributifs de vieillesse du service social représentent environ 1,5 à 2 % du total des paiements, alors que les frais de gestion des régimes professionnels étaient de l'ordre de 5 % des cotisations en 1994, avec des variations notables selon le type, la structure et la taille du régime et le niveau des cotisations versées. En France, les frais de gestion des régimes complémentaires facultatifs représentent généralement 4 % des cotisations versées au régime. Au Royaume-Uni, les frais de gestion des systèmes d'épargne-pension collectifs sont plafonnés par la législation à 1 % de la valeur du fonds par année.

Toutefois, les régimes publics peuvent encore être améliorés par des mesures de rationalisation (par exemple la fusion d'institutions de pension). En Autriche, où les frais de gestion représentent actuellement 1,8 % des dépenses de pension, des réductions supplémentaires sont prévues grâce à la création d'une société de traitement commun des données qui couvrira l'ensemble des institutions de sécurité sociale. En Allemagne, la proportion de frais de gestion a régulièrement diminué au cours des trois dernières décennies pour atteindre, en 2000, 1,6 % des recettes totales de l'assurance pension légale. Au Luxembourg, la gestion du régime général de pension représentait 1,4 % des dépenses courantes en 2001.

En Italie, les frais globaux de gestion des fonds de pension fermés ont été estimés à 0,57 % de la valeur des actifs, ce qui signifie une diminution importante du rendement réel. Néanmoins, grâce aux efforts consentis par les partenaires sociaux, la situation est en voie d'amélioration. De plus, la législation permet aux institutions de sécurité sociale d'aider les fonds de pension en collectant les cotisations et en versant les prestations de pension. Les fonds ouverts supportent des coûts nettement

plus élevés, mais toutefois inférieurs à ceux des régimes de pension privés opérant au travers de polices d'assurance vie.

La nécessité de réduire les frais de gestion est largement reconnue et traitée de diverses manières. Les systèmes d'épargne-pension collectifs au Royaume-Uni et les comptes personnels d'épargne-retraite en Irlande tentent de rendre les régimes de pension privés moins onéreux et donc plus accessibles pour les personnes ayant de faibles revenus. Le gouvernement du Royaume-Uni est résolu à poursuivre la simplification du régime professionnel et individuel, afin de le rendre plus compréhensible et de réduire les coûts. En particulier, le rapport établi par Alan Pickering en juillet 2002 propose une simplification radicale de la législation en matière de pensions, afin de réduire les charges administratives qui pèsent sur les régimes et les employeurs.

En Allemagne, la dernière réforme en date du système de pension a introduit une obligation, pour les prestataires de pensions complémentaires soutenues par le gouvernement, de fournir à leurs clients, avant la conclusion d'un contrat, des informations par écrit sur les frais de gestion escomptés. Une obligation analogue s'applique au Danemark où les compagnies d'assurance vie et les fonds de pension sont tenus de fournir des informations adéquates sur les droits et les obligations avant et pendant l'adhésion au régime. À partir d'avril 2003, les régimes à cotisations définies du Royaume-Uni (régimes professionnels, individuels et systèmes d'épargne-pension collectifs) devront donner à leurs affiliés une estimation annuelle de leur future pension (y compris les futures cotisations, les coefficients d'actualisation, etc.). D'autres obligations en termes d'information des affiliés devraient être introduites dans le prolongement de la directive concernant les institutions de retraite professionnelle.

4.5.4. Conclusion: contribution des régimes par capitalisation aux futures pensions

Dans l'ensemble de l'UE, des progrès notables sont réalisés vers un cadre réglementaire solide pour les régimes par capitalisation. La directive à venir concernant les institutions de retraite professionnelle y contribuera. Toutefois, les risques financiers continueront d'être gérés de diverses manières par les États membres, et la coopération doit se poursuivre afin d'accroître la convergence. La difficulté à gérer les risques financiers, tels que l'instabilité des marchés de capitaux et l'inflation, peut déplacer progressivement ces risques vers les bénéficiaires, ce qui pourrait avoir de fâcheuses conséquences pour l'adéquation future des pensions. Les évolutions dans ce domaine doivent être suivies, et il semble possible d'approfondir les informations échangées sur la manière de réaliser le meilleur équilibre entre la gestion des risques et l'adéquation des pensions.

La réduction des coûts de gestion connaît également des avancées, ce qui peut avoir une incidence très favorable en termes de disponibilité — et donc d'accès à — des régimes privés.

Bien que la contribution des régimes privés à la viabilité des finances publiques soit indirecte, elle peut être considérable dans plusieurs États membres. Au Royaume-Uni, par exemple, les coûts du régime de crédits de pension dépendront de l'écart entre les revenus assurés par les régimes privés et les niveaux garantis par les crédits de pension. L'Allemagne a pu réduire légèrement les taux de remplacement du régime public en favorisant le développement de régimes privés, ce qui permet de

réparer les effets de la réforme. Dans d'autres États membres, la réussite des régimes privés peut aider à réduire les pressions exercées en faveur d'un accroissement des dépenses publiques de pension et donner au gouvernement davantage de latitude pour juguler la croissance future des dépenses des régimes publics.

5. MODERNISATION: FAIRE FACE A L'EVOLUTION DES BESOINS

Les systèmes de pension doivent évoluer afin de refléter les mutations de la société et du marché du travail. Les dispositions des régimes de pension ont souvent été conçues dans un contexte social différent, afin de répondre à d'autres aspirations et d'autres besoins. Toutefois, si elles s'appuient sur des hypothèses désuètes concernant les schémas familiaux et professionnels, elles ne pourront pas garantir les pensions nécessaires à un nombre croissant de personnes et risquent d'engendrer des incitations peu judicieuses.

Les régimes de pension traditionnels sont bien adaptés à des emplois à vie, à plein temps, auprès du même employeur. Ils ne reflètent donc pas les exigences des marchés du travail actuels ni les aspirations de nombreux citoyens. Les régimes de pension ne doivent pas pénaliser les formes flexibles de travail ni la mobilité professionnelle.

Une bonne couverture des formes de travail flexibles en termes de pensions contribuera également à davantage d'égalité entre les hommes et les femmes, ces dernières étant généralement surreprésentées parmi les travailleurs à temps partiel et ceux qui doivent interrompre leur carrière pour des motifs familiaux. Dans quelques pays, l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes n'a pas encore été atteinte en matière de législation sur les pensions, surtout en ce qui concerne l'âge de départ à la retraite et les prestations de survie.

Enfin, la modernisation des systèmes de pension requiert une plus grande transparence. Les décideurs doivent disposer d'informations claires sur les défis futurs et les options qui leur sont offertes. Ils devraient s'efforcer de trouver un vaste terrain d'entente sur les mesures de réforme afin d'éviter les changements d'orientation fréquents et inattendus. De cette manière, il sera également possible de mieux informer les intéressés sur ce qu'ils peuvent escompter de leur régime de pension et sur les efforts supplémentaires qu'ils devront consentir pour atteindre le niveau de vie souhaité après leur départ à la retraite.

5.1. Objectif n° 9: s'adapter à des schémas d'emploi et de carrière plus flexibles

Veiller à ce que les systèmes de pension soient compatibles avec les exigences de flexibilité et de sécurité qui sont celles du marché du travail, à ce que, sans mettre en cause la cohérence des systèmes fiscaux des États membres, la mobilité professionnelle dans les États membres et au-delà des frontières ainsi que les formes d'emploi atypiques ne soient pas pénalisantes pour les droits à pension et que l'emploi non salarié ne soit pas découragé du fait des systèmes de pension.

Nombre de régimes de pension sont bien adaptés aux schémas de travail classiques — travail à temps complet et emploi à vie —, mais ils sont souvent moins favorables aux personnes ayant un emploi atypique ou dont la carrière est interrompue ou non linéaire. Les régimes obligatoires et complémentaires doivent être adaptés à des formes d'emploi plus flexibles et à une plus grande mobilité en améliorant l'accès aux droits à pension et leur transférabilité.

5.1.1. Accès aux droits à pension

La couverture du premier pilier est pratiquement universelle dans tous les États membres, bien que des régimes distincts puissent exister pour certaines catégories de travailleurs. En particulier, les employés du secteur public, les travailleurs indépendants et les agriculteurs disposent de régimes spéciaux dans plusieurs États membres. Les rapports de stratégie nationale font état d'un certain nombre d'adaptations des régimes du premier pilier, afin de satisfaire aux besoins des travailleurs atypiques. Plusieurs de ces adaptations concernent les «nouveaux indépendants» qui ne sont pas des salariés, mais qui offrent leurs services à une seule entreprise. En Autriche, ces travailleurs se sont vu reconnaître des droits égaux à d'autres travailleurs indépendants hors secteur agricole. L'Allemagne a intégré les travailleurs indépendants n'employant pas de salariés dans le régime de pension légal et a prévu des contrôles destinés à identifier les «pseudo-indépendants» qui tentent d'échapper à leurs obligations en matière de sécurité sociale. En Italie, un régime obligatoire pour les travailleurs atypiques (les *parasubordinati,* des formes d'emploi plus flexibles, analogues au travail indépendant, mais caractérisées, dans la plupart des cas, par une relation étroite et permanente avec une seule entreprise) a été établi en 1996 dans le cadre du régime d'assurance sociale obligatoire [Institut national de la prévoyance sociale (INPS)]. Il couvre quelque 2 millions de travailleurs, et ses recettes nettes atteignent près de 11 milliards d'euros.

Une caractéristique intéressante du système espagnol est que les travailleurs indépendants peuvent choisir librement leur base de cotisations parmi une gamme de montants dont le minimum et le maximum sont fixés chaque année par le budget gouvernemental. Cette mesure résulte de la difficulté d'évaluer les véritables revenus des travailleurs indépendants. Toutefois, pour les travailleurs indépendants de plus de 50 ans, le choix est restreint afin d'éviter que les intéressés payent des cotisations élevées uniquement pendant les années entrant en ligne de compte pour le calcul des droits à pension.

En Autriche et en Allemagne, la couverture des travailleurs marginaux à temps partiel a été élargie. Ils étaient auparavant exemptés de l'obligation de disposer d'une assurance sociale et ne bénéficiaient d'aucun droit à pension. En Autriche, ces travailleurs se sont vu proposer une autoassurance facultative à faible coût au titre du régime d'assurance santé et pension, tant que le travail marginal à temps partiel est leur unique source de revenu. Les employeurs sont tenus de verser des cotisations lorsqu'ils emploient plus d'un travailleur marginal à temps partiel et que le montant global des salaires versés à tous ces travailleurs dépasse 150 points de pourcentage de la limite d'exemption correspondante, qui est censée prévenir un glissement vers des contrats de travail atypiques. Dans d'autres États membres, les travailleurs marginaux sont obligés de verser des cotisations, sans pour autant bénéficier nécessairement d'un droit à prestations. Afin de remédier à cette situation, plusieurs pays ont assoupli les conditions d'ouverture des droits à prestations, notamment pour les travailleurs à temps partiel et marginaux. En France, un trimestre de droits est acquis pour 200 heures rémunérées au salaire minimal (soit l'équivalent de cinq semaines de travail à temps plein). En Finlande, si les revenus découlant de contrats de courte durée ou d'autres formes de travail atypique sont supérieurs à 690,97 euros par an (en 2002), les travailleurs sont couverts par l'assurance pension et peuvent acquérir des droits à pension.

Un pays qui s'écarte de cette tendance générale à l'amélioration de la couverture des régimes obligatoires des travailleurs atypiques est le Portugal qui a récemment introduit des conditions d'ouverture des droits à prestations plus strictes (120 jours de travail par an contre 1 jour par an). Ce durcissement contribue à prévenir les abus, mais il peut également avoir une influence néfaste sur les droits à pension des travailleurs à temps partiel, temporaires et saisonniers. L'Italie indique que le passage d'un travail à temps plein à un travail à temps partiel reste pénalisant pour la pension.

La couverture des travailleurs atypiques par les pensions du premier pilier est, dans son ensemble, satisfaisante et implique même un degré important de solidarité à l'égard de ces groupes, notamment au travers des mécanismes examinés dans le cadre des objectifs n°s 1 et 3. En revanche, la situation est moins favorable en ce qui concerne les pensions professionnelles.

Plusieurs États membres s'efforcent néanmoins d'améliorer l'accès aux régimes professionnels. Aux Pays-Bas, en vertu d'une législation entrée en vigueur en 1994, l'exclusion des travailleurs à temps partiel des régimes de retraite complémentaire est illégale. La législation stipule qu'un travailleur lié par un contrat de travail temporaire ne doit pas faire l'objet d'un traitement moins favorable qu'un travailleur similaire ayant un contrat permanent. Les conventions collectives au niveau sectoriel en matière de pensions professionnelles semblent être un bon moyen de garantir une couverture complète, y compris dans des secteurs dominés par des PME qui ne donnent généralement pas accès à des régimes professionnels. Ces conventions collectives permettent également d'introduire des mécanismes de solidarité dans le deuxième pilier, comme l'envisage la réforme récemment présentée en Belgique afin d'encourager le développement de régimes professionnels. L'objectif est d'assurer la couverture des interruptions de carrière dues au chômage ou à la maladie dans le cadre de ces régimes.

5.1.2. Transférabilité des droits à pension

La transférabilité des droits à pension relevant du premier pilier n'est pas un problème dans les pays qui disposent d'un seul régime de pension. Un changement d'emploi n'exige pas l'affiliation à un autre régime de pension. Les pays dotés de régimes légaux spéciaux pour certaines catégories de travailleurs ont généralement des dispositions de coordination entre les différents régimes qui protègent les droits à pension des travailleurs mobiles. À titre d'exemple, les rapports de stratégie nationale de la France et du Luxembourg font état de dispositions de ce type. Des problèmes semblent toutefois exister en Grèce en ce qui concerne la mobilité entre les différents fonds auxiliaires, notamment lorsqu'un travailleur passe d'un fonds généreux (généralement du secteur public) à un fonds moins prodigue avant d'avoir acquis l'intégralité de ses droits. Les rapports de stratégie nationale sont également nombreux à mentionner le règlement (CEE) n° 1408/71 qui garantit les droits de sécurité sociale des travailleurs migrants. Les travailleurs migrants de pays tiers sont souvent couverts par des accords bilatéraux de sécurité sociale.

D'importants problèmes de transférabilité des droits à pension peuvent souvent se poser dans le cadre du deuxième pilier. Tous les États membres dans lesquels les régimes de pension relevant du deuxième pilier sont bien développés (par exemple, Danemark, Irlande, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni) s'efforcent de réduire les obstacles à la mobilité au minimum au moyen de la législation ou d'accords avec les

partenaires sociaux. Il s'agit notamment de raccourcir les périodes maximales d'acquisition (temps d'acquisition d'un droit garanti à pension) qui sont généralement de neuf mois au Danemark, d'un an en Belgique et de deux ans en Irlande et au Royaume-Uni.

Les droits acquis peuvent soit rester dans le précédent régime de pension soit être transférés vers le régime du nouvel employeur. S'ils sont préservés, il est important que ces droits soient protégés contre l'inflation. Le Royaume-Uni exige qu'ils soient actualisés en fonction de l'inflation jusqu'à un maximum de 5 %. Étant donné que les revenus augmentent généralement plus vite que les prix, ce mécanisme induirait tout de même un désavantage pour une personne qui change de travail par rapport à un autre travailleur ayant le même salaire, mais une carrière ininterrompue auprès d'un seul employeur. Aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, les travailleurs sont en droit de transférer la valeur en capital de leurs droits à pension vers un nouveau régime (à condition que ce dernier satisfasse à certaines exigences de qualité). En l'absence de transfert, les droits à pension restent dans le régime de l'ancien employeur jusqu'au départ à la retraite du travailleur. Les droits à pension préservés doivent être actualisés de la même manière que les pensions versées par le régime.

Quelques pays où les fonds complémentaires ne sont pas très répandus doivent encore prendre des mesures pour régler la question de la transférabilité et accroître ainsi l'attrait des régimes de retraite complémentaire. Au Portugal, 54 % des fonds de pension ne confèrent aucun droit à pension si le travailleur quitte le régime avant la retraite. En Italie, il est nécessaire de cotiser pendant trois années auprès d'un fonds pour acquérir des droits et pouvoir les transférer vers un autre fonds (toutefois, dans le cas d'une adhésion à un régime établi récemment, cette période peut être de cinq ans).

Les mesures destinées à améliorer la transférabilité des droits à pension professionnelle sont reconnues comme un corollaire nécessaire des réformes visant à favoriser les régimes du deuxième pilier. L'Espagne, l'Italie et le Portugal ont annoncé qu'ils entendaient régler la question de la transférabilité. Dans le cadre de la dernière réforme en date, l'Allemagne a réduit de moitié les périodes d'acquisition maximales autorisées par la loi (elles sont passées de dix à cinq ans) et a garanti l'octroi immédiat de droits à pension professionnelle sur la base des cotisations salariales. De plus, la limite d'âge pour l'acquisition de droits à pension a été abaissée à 30 ans. En Belgique, la réforme du deuxième pilier récemment proposée améliorera nettement la transférabilité des droits à pension complémentaire en permettant au bénéficiaire de conserver ses droits acquis dans le précédent régime ou de les transférer vers le régime du nouvel employeur.

Les problèmes de transférabilité ne se posent généralement pas dans les régimes à cotisations définies ou dans les plans de retraite individuels. En ce qui concerne les régimes à cotisations définies, chaque affilié dispose d'un compte individuel dont le montant peut être facilement conservé ou transféré vers un autre régime du même type. L'inconvénient de ces régimes à cotisations définies est que les bénéficiaires doivent supporter l'intégralité du risque d'investissement et se trouvent donc confrontés à bien plus d'incertitudes au sujet de leurs revenus de futurs retraités. Les plans de retraite individuels ne dépendent pas de la relation de travail, mais l'employeur reste libre d'accepter de verser les cotisations en faveur du plan individuel au lieu du régime d'entreprise. De surcroît, les plans individuels sont généralement plus onéreux que les régimes collectifs du deuxième pilier, et il reste à

voir si les nouveaux produits conçus en Irlande (comptes personnels d'épargne-retraite) et au Royaume-Uni (système d'épargne-pension collectif) peuvent remédier à ces insuffisances. En tout état de cause, il est probable que les travailleurs qui changent souvent d'emploi et qui, en conséquence, relèvent de plusieurs régimes de retraite complémentaire au cours de leur vie professionnelle auront des droits à pension plus faibles lors de leur départ à la retraite.

Par conséquent, la question de la transférabilité reste inscrite à l'agenda politique, y compris au niveau européen. La Commission a récemment consulté les partenaires sociaux sur la question de la transférabilité des droits à pension complémentaire [«Première phase de consultation des partenaires sociaux sur la portabilité des droits à pension complémentaire», SEC(2002) 597 du 27 mai 2002]. Une deuxième phase de consultation devrait avoir lieu au cours du premier semestre de 2003 avant de décider si une action doit être entreprise au niveau de l'Union européenne.

5.1.3. Conclusion: améliorations à apporter au deuxième pilier

Dans l'ensemble, les régimes légaux parviennent bien à relever le défi consistant à fournir des pensions aux travailleurs atypiques et mobiles. En revanche, les régimes du deuxième pilier continuent de poser problème sur les deux fronts. Néanmoins, les États membres qui favorisent ces régimes s'emploient à résoudre ces problèmes. L'action en faveur de la transférabilité transfrontalière des pensions professionnelles au niveau de l'UE se poursuit.

5.2. Objectif n° 10: répondre aux aspirations vers une plus grande égalité entre les femmes et les hommes

Revoir les dispositions en matière de pensions afin de garantir le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes, en tenant compte des obligations du droit européen.

Les personnes âgées sont majoritairement des femmes: près de 60 % des personnes âgées de plus de 65 ans et presque deux tiers des plus de 75 ans sont des femmes. Toutefois, les régimes de pension ne sont pas particulièrement adaptés aux besoins en mutation des femmes. La plupart des régimes ont été conçus pour des hommes travaillant à plein temps et sans interruption de carrière en tant que soutien de famille. Les besoins de la femme étaient satisfaits par les revenus du conjoint ou, après sa mort, par la pension de veuve, auxquels s'ajoutaient les allocations familiales. Cette conception se retrouve encore dans les principes de base de plusieurs régimes de pension, bien que de nombreux États membres adaptent progressivement leur régime à la lumière de la législation communautaire existante et de la participation accrue des femmes sur le marché du travail et des aspirations vers une plus grande égalité entre les hommes et femmes.

5.2.1. Écarts entre les hommes et les femmes en termes de pensions

Les régimes de pension étant non seulement conçus pour garantir un revenu universel et uniforme, mais aussi pour remplacer les revenus du travail et préserver le niveau de vie atteint au cours de la vie active, les différences existant entre les hommes et les femmes en matière d'emploi se répercuteront inévitablement sur les droits à pension. Les taux d'emploi actuels des femmes restent nettement inférieurs à ceux des hommes, et la tendance à long terme est à la réduction des écarts. La

différence est plus marquée pour les travailleurs âgés; elle s'estompe parmi les jeunes générations. Par conséquent, les femmes qui sont à la retraite ou qui approchent de cet âge ont travaillé moins longtemps que les hommes, et leurs revenus sont plus faibles. Les femmes sont également plus susceptibles que les hommes d'avoir travaillé à temps partiel et dans des entreprises qui ne proposaient pas de pension complémentaire. Les attitudes des employeurs ainsi que des choix différents de qualifications et de carrière peuvent également contribuer à l'écart de gains entre les femmes et les hommes tout au long de la vie professionnelle.

Ces différences de parcours entre les hommes et les femmes se reflètent dans les pensions d'aujourd'hui. L'écart entre les propres pensions des femmes et celles des hommes peut être supérieur à l'écart de rémunération ([21]). Ainsi, la Finlande déclare qu'en 2000 la pension moyenne totale d'une femme était de 841 euros contre 1 151 euros pour un homme, soit un écart de pension de 27 % pour un écart de rémunération de 20 % seulement. En Espagne, la pension de contribution moyenne était de 405 euros pour les femmes et de 650 euros pour les hommes en 2001, soit un écart de 37 % (écart de rémunération calculé sur la base des données du panel communautaire des ménages de 1998: 14 %). En Autriche, la pension légale moyenne était de 734 euros pour les femmes et de 1 334 euros pour les hommes en 2000, soit un écart de 45 % (écart de rémunération: 21 %). En France, la pension mensuelle moyenne était de 848 euros pour les femmes en 2001, contre 1 416 euros pour les hommes, soit un écart de 42 % (écart de rémunération: 11 %). Au Royaume-Uni, l'écart est de 16 % en 2001 (une femme gagnant 153 livres sterling par semaine, contre 183 livres pour un homme) — comparé à un écart de rémunération de 24 % —, et la différence résulte essentiellement des prestations des régimes professionnels qui sont généralement nettement inférieures pour les femmes.

La faiblesse de ces droits individuels à pension tend à accroître le risque de paupérisation des femmes, notamment lorsqu'elles vivent seules et qu'elles n'ont aucune autre source de revenus tels que des droits dérivés (pension de survie). À la fin des années 90, dans la plupart des États membres, les femmes âgées étaient effectivement plus exposées que les hommes âgés à des risques de paupérisation (voir tableau 2). Ce n'est qu'en Espagne et aux Pays-Bas que les femmes ont été moins exposées que les hommes au risque de paupérisation. En Belgique, la différence est minime. Toutefois, les écarts sont généralement plus marqués parmi les personnes âgées vivant seules.

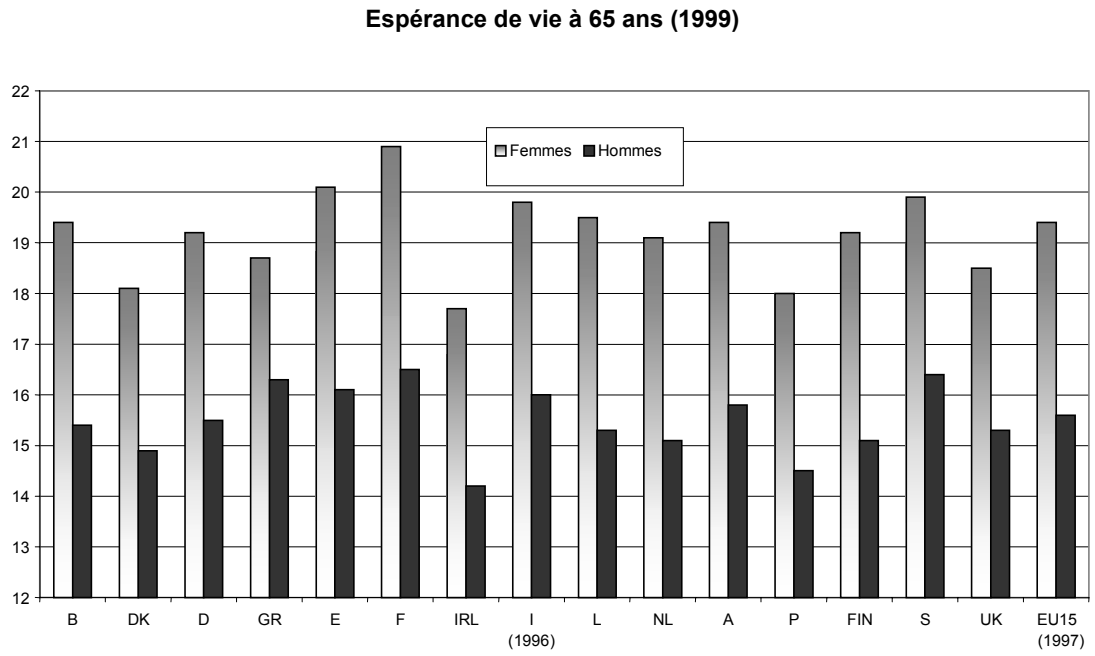
Un bon nombre des mesures conçues pour améliorer l'adéquation des régimes de pension devraient être particulièrement bénéfiques pour les femmes, étant donné qu'elles comptent davantage que les hommes sur les garanties de revenus minimaux. Les femmes sont également les principales bénéficiaires des crédits de pension accordés pour l'éducation des enfants et les soins aux membres de la famille.

Le développement des deuxième et troisième piliers constitue un nouveau défi. Le maintien et l'amélioration des niveaux de pension des femmes nécessiteront une plus forte participation sur le marché du travail. L'accès aux régimes des deuxième et

([21]) Les données figurant dans ce paragraphe sont tirées des rapports sur les stratégies nationales; elles proviennent donc de sources nationales et utilisent les définitions nationales. L'écart de pension est la différence entre les pensions moyennes perçues par les hommes et celles perçues par les femmes, exprimée en pourcentage des pensions moyennes des hommes. Les chiffres concernant l'écart de rémunération sont estimés par Eurostat pour 1999. Ils correspondent à l'indicateur structurel I.3 de la communication de la Commission sur les indicateurs structurels, COM(2002) 551 final (commentaire: le CPE a demandé spécifiquement à avoir la définition de l'écart de rémunération et pas uniquement une référence à un autre document).

troisième piliers s'améliore, mais les éléments de solidarité (par exemple les crédits de pension pour congé parental) restent rares dans ces régimes. En outre, les femmes pourraient recevoir des rentes réduites de ces régimes en raison de leur espérance de vie plus longue que celle des hommes (de quatre ans environ).

Graphique 15



Source: Statistiques démographiques, Eurostat.

5.2.2. *Différences entre les hommes et les femmes au regard de la législation en matière de pensions*

La législation communautaire exige l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes pour les questions liées aux régimes légaux de sécurité sociale, mais permet certaines dérogations en ce qui concerne l'âge de départ à la retraite, les prestations de survie et les droits à pension liés à l'éducation des enfants (directive 79/7/CEE). La Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a interprété ces dérogations de manière très restrictive. La directive considère manifestement ces exceptions comme transitoires et exige des États membres qu'ils procèdent périodiquement à un examen des matières exclues afin de vérifier, compte tenu de l'évolution sociale, s'il est justifié de maintenir ces dérogations au principe de l'égalité de traitement. Concernant les pensions professionnelles, la directive 96/97/CE a modifié la directive 86/378/CEE afin de la rendre conforme à l'article 141 du traité CE tel qu'interprété par la CJCE. Elle restreint également les possibilités de dérogation par rapport à la directive 79/7/CEE, étant donné que l'article 141 exige l'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes pour un même travail. Cette exigence concerne non seulement les salaires directs, mais aussi d'autres formes de rémunération telles que les pensions professionnelles.

D'une manière générale, les États membres s'emploient à atteindre une pleine égalité de traitement dans leur législation en matière de pensions, même si quelques-uns

doivent encore transcrire pleinement cette exigence dans leurs diverses dispositions. Le rapport suédois souligne l'importance de ce point en affirmant que les dispositions prises par les systèmes de sécurité sociale afin de compenser les différences entre les hommes et les femmes sur le marché du travail serviront uniquement à renforcer les rôles traditionnels des deux sexes. En accordant davantage de prestations de survie, d'allocations et de crédits de pension pour l'éducation des enfants aux femmes qu'aux hommes, il peut en résulter des incitations financières au maintien des rôles traditionnels et cela peut décourager les hommes souhaitant interrompre leur carrière.

L'égalisation des âges de départ à la retraite pour les hommes et les femmes affiliés à des régimes professionnels ou équivalents s'opère par l'élévation de l'âge de la retraite pour les femmes par rapport aux hommes. Il s'agit d'une contribution essentielle à l'augmentation du taux d'emploi des travailleurs âgés et à la réduction des futures dépenses de pension. En ce qui concerne l'âge de départ à la retraite, la Belgique compte atteindre l'égalité en 2009, le Royaume-Uni en 2020 et l'Autriche d'ici à 2033. Quelques États membres, tels que l'Espagne, l'Italie et la Suède, permettent une certaine flexibilité en matière de départ à la retraite, de sorte que les personnes ayant un parcours professionnel plus court (donc beaucoup de femmes) peuvent bénéficier d'une pension complète.

Après l'introduction progressive du nouveau régime de pension en Italie, le même âge de départ à la retraite flexible s'appliquera à la fois aux hommes et aux femmes. Toutefois, les mères bénéficieront d'une pension plus élevée correspondant à une ou deux années de travail supplémentaires (pour trois enfants ou plus). Divers autres avantages ou prestations concernant l'âge de départ à la retraite ou le statut de retraité devront également être égalisés (notamment les prestations d'invalidité et les avantages consentis aux retraités tels que les réductions dans les transports).

Une autre discrimination entre hommes et femmes acceptée par la directive 79/7/CEE concerne les avantages liés à l'éducation des enfants. L'Allemagne, la Grèce, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, le Royaume-Uni et très récemment la Suède utilisent cette possibilité. Comme l'a déclaré la Cour de justice depuis peu de temps, cette possibilité devrait être offerte de la même manière aux hommes et aux femmes relevant de régimes du secteur public. L'égalité de traitement des mères et des pères doit être appliquée aux régimes dans lesquels les pensions sont considérées comme une rémunération, et quelques régimes du secteur public doivent être adaptés en conséquence.

La France accorde des périodes de cotisation aux mères de famille, qu'elles aient ou non interrompu leur carrière, à titre de compensation pour leurs obligations professionnelles et familiales. Le Luxembourg a introduit les *baby years* (deux ans au minimum) pour l'un des deux parents. En Allemagne, les crédits de pension pour l'éducation d'un enfant peuvent être accordés au père ou à la mère, et il appartient aux parents de déclarer qui bénéficiera de ces droits de pension. Toutefois, en l'absence de déclarations concordantes des deux parents, les périodes d'éducation des enfants doivent être créditées à la mère. En Suède, si les parents ne précisent pas lequel d'entre eux bénéficiera des crédits de pension, la priorité ira au parent ayant les revenus les plus modestes.

5.2.3. *Mesures destinées à favoriser une plus grande égalité entre les hommes et les femmes dans les régimes de pension*

Si les femmes ont des parcours professionnels plus limités, c'est surtout parce qu'elles doivent assumer la plupart des responsabilités en matière d'éducation des enfants et de charges domestiques. L'éducation des enfants signifie souvent des sacrifices professionnels pour le parent qui assume l'essentiel des charges d'éducation. Il s'agit généralement de la mère qui, en conséquence, verra ses droits à pension réduits. Plusieurs régimes de pension légaux reconnaissent les interruptions de carrière pour l'éducation des enfants en accordant des droits à pension ou en comptabilisant ces années dans le total requis pour bénéficier de la pension. Ces crédits sont souvent calculés au niveau des pensions minimales. Quelques régimes professionnels caractérisés par des éléments de solidarité plus forts accordent également des crédits de pension pour ce type de périodes, mais, pour ce faire, ils doivent respecter une stricte égalité entre les hommes et les femmes afin de se conformer à l'article 141 du traité (égalité de rémunération entre les hommes et les femmes).

Les dispositions en matière de congé, telles que le congé parental, sont des outils importants pour permettre aux femmes et aux hommes de concilier leurs responsabilités professionnelles et familiales. Les dispositions concernant les allocations et les crédits de pension varient nettement d'un pays à l'autre. Onze États membres tiennent compte d'une manière ou d'une autre des périodes de congé pour le calcul de la pension minimale. Une aide généreuse sous forme d'indemnités pécuniaires directes ou de crédits de pension peut, d'une part, inciter les pères à prendre un congé, mais, associée à de longues interruptions de carrière, elle peut, d'autre part, avoir des effets néfastes sur l'emploi global et compromettre le retour de la mère sur le marché du travail.

En matière d'égalité des chances sur le marché du travail, comme le suggèrent quelques États membres, il pourrait être plus efficace de réaffecter quelques ressources de la généreuse indemnité de congé à temps plein au profit d'une combinaison entre l'éducation et le travail et en faveur du développement de services de garde d'enfants. Quelques États membres proposent des arrangements à temps partiel. À titre d'exemple, le Luxembourg accorde une indemnité de congé parental de 1 650 euros par mois, ou 825 euros pour un parent travaillant à temps partiel, et prend en charge les cotisations pour l'assurance pension. La France examine actuellement la possibilité d'introduire une prestation «facultative» qui serait mise à la disposition des parents soit pour réduire leur activité soit pour payer des services de garde d'enfants.

Compte tenu de la plus faible participation des femmes sur le marché du travail et de leurs revenus plus modestes, les prestations de survie restent un moyen important d'assurer aux femmes âgées un niveau de vie adéquat. Plusieurs pays (Allemagne, Pays-Bas, Autriche, Suède et Royaume-Uni) sont en train de réduire de diverses manières ces prestations, car les femmes en sont moins dépendantes soit parce que leur situation en matière d'emploi — et donc de cotisation — s'est améliorée, soit sous l'effet d'autres mesures qui augmentent leurs droits individuels à pension. Ainsi, l'Allemagne a réduit les pensions de survie de 60 à 55 % de la pension du conjoint tout en augmentant, dans le même temps, les crédits de pension pour l'éducation des enfants.

Le rapport grec relève que les conditions liées aux prestations de survie peuvent avoir des effets pernicieux dans la mesure où elles assurent aux femmes mariées des revenus au titre des droits dérivés de la pension de leur époux supérieurs à ceux qu'elles pourraient tirer de leur propre travail. D'autres régimes de prestations de survie interfèrent probablement aussi de manière indésirable avec les choix individuels en matière d'emploi ou de remariage, mais les autres rapports nationaux n'en font pas état.

En Suède, où la participation de la main-d'œuvre féminine est élevée depuis longtemps, l'accent est mis sur les droits individuels et non sur les droits dérivés. Les crédits de pension pour l'éducation des enfants favorisent l'acquisition de droits à pension individuels. Les pensions de survie sont proposées sur un pied d'égalité aux hommes et aux femmes depuis 1990 sous la forme d'une «pension d'adaptation» qui garantit une «aide économique raisonnable pour une certaine période suivant le décès d'un partenaire». Pour les conjoints survivants âgés de moins de 65 ans, cette période est limitée à dix mois (elle sera portée à douze en 2005). Toutefois, la pension d'adaptation est toujours accordée jusqu'au douzième anniversaire du plus jeune enfant. Il subsiste une pension de veuve réservée aux femmes, mais elle sera progressivement supprimée sur le long terme. D'une manière générale, les veuves qui s'étaient mariées avant 1990 seront éligibles. Les régimes professionnels proposent habituellement des prestations de survie.

Le rapport de stratégie nationale suédois n'examine pas l'incidence sociale de la suppression des prestations de survie, mais le décès du partenaire pourrait se traduire par un abaissement considérable du niveau de vie du conjoint survivant. Il est intéressant de noter que, en Suède, il existe un écart important entre les hommes et les femmes en termes de revenus relatifs des personnes âgées de plus de 65 ans par rapport aux personnes de 0 à 64 ans (voir tableau 2). La Suède accorde des droits individuels à des primes de pension (l'élément de capitalisation du nouveau régime suédois de pension financé par 2,5 points des cotisations) à transférer à son conjoint. Cette opération peut être décidée chaque année pour l'intégralité des droits à la prime de pension acquis au cours de l'année. Toutefois, cette possibilité est très rarement exploitée, et les charges induites par ce transfert s'élèvent à 14 %.

Une question centrale est celle du partage des droits à pension en cas d'éclatement de la cellule familiale. Le rapport du Royaume-Uni explique que, «pour beaucoup de femmes mariées, la prise en charge des responsabilités en matière d'éducation et de travaux domestiques a permis à leur conjoint de travailler et de se constituer une pension confortable. La pension du mari reflète donc les contributions des deux conjoints au mariage». Depuis décembre 2000, la valeur des droits à pension peut être partagée lors d'un divorce, bien que cela ne soit pas obligatoire. Le partage des pensions est également possible au Danemark, en Allemagne et en Irlande et revêt un caractère obligatoire aux Pays-Bas. L'Allemagne a également introduit la possibilité de séparer les droits à pension de conjoints continuant à vivre ensemble en tant que moyen d'individualiser les droits à pension. Des solutions analogues sont à l'étude en Autriche.

5.2.4. Conclusion: l'incidence des systèmes de pension sur l'égalité hommes/femmes

Les États membres adaptent progressivement leurs systèmes de pension aux nouveaux rôles sociaux et économiques des hommes et des femmes. Ils passent d'une discrimination directe de la législation en matière de pensions favorable aux

femmes au foyer dépendantes à de nouvelles règles destinées à faciliter, pour les deux parents, la conciliation entre les responsabilités familiales et le travail. Toutefois, malgré ces mesures et la plus forte participation des femmes sur le marché du travail, de grandes différences subsisteront encore longtemps entre les droits à pension des femmes et ceux des hommes. D'autres évaluations sont nécessaires pour comprendre l'incidence des récentes réformes sur la situation relative des hommes et des femmes.

Tout porte à croire que le renforcement des garanties de revenu minimal réduira les risques de paupérisation, tandis que les crédits de pension acquis pour des périodes d'éducation des enfants ou de soins aux membres de la famille devraient accroître les droits individuels. En revanche, les prestations de survie tendent à se réduire, témoignant de l'évolution vers des droits individuels rendue possible par une participation accrue des femmes à l'emploi. L'importance croissante des régimes complémentaires pourrait avoir des effets néfastes sur l'égalité entre les hommes et les femmes, alors que l'accès aux régimes professionnels est en voie d'amélioration dans plusieurs États membres. Bien qu'il ne fasse aucun doute que les femmes bénéficient des mêmes prestations de pension que les hommes au titre des régimes professionnels à prestations définies, dans les régimes privés à cotisations définies, elles peuvent toucher des prestations de pension inférieures en raison de l'application de facteurs actuariels différenciés selon le sexe (reflétant l'espérance de vie supérieure des femmes). Toutefois, dans les régimes publics à cotisations définies (Italie et Suède), hommes et femmes seront soumis à des facteurs actuariels uniques de sorte qu'ils bénéficieront de pensions annuelles égales pour des volumes de cotisation égaux. Les Pays-Bas ont introduit une obligation légale de prestations égales pour les hommes et les femmes dans le cadre des régimes à cotisations définies. L'entrée en vigueur est prévue pour 2005.

L'objectif de Lisbonne consistant à porter le taux d'emploi des femmes à 60 % reste largement inférieur au taux d'emploi des hommes. Toutefois, la réalisation de cet objectif renforcera certainement les futurs droits à pension des femmes. Tout nouveau progrès exigera des efforts conjugués dans les trois grands domaines d'action que sont la protection sociale, l'emploi et les affaires familiales, qui devraient viser à un meilleur partage des droits et des responsabilités au sein des familles, à une meilleure répartition du travail rémunéré et non rémunéré entre les hommes et les femmes, à une meilleure rémunération des responsabilités en matière d'éducation pour les femmes et les hommes et à de meilleurs services professionnels de garde d'enfants en tant que solution de remplacement aux interruptions de carrière.

5.3. Objectif n° 11: démontrer la capacité des systèmes de pension à atteindre les objectifs

Rendre les systèmes de pension plus transparents et adaptables à l'évolution des contextes, de façon que les citoyens puissent continuer à avoir confiance en eux. Développer des informations fiables et simples sur les perspectives à long terme des systèmes de pension, notamment en ce qui concerne la probable évolution des niveaux des prestations et des taux de cotisation. Promouvoir le plus large consensus possible sur les politiques et les réformes des pensions. Améliorer la base méthodologique pour un suivi efficace des réformes et des politiques des pensions.

La réalisation des dix objectifs communs examinés ci-dessus est une garantie pour l'avenir des systèmes de pension européens. Toutefois, il ne s'agit pas d'une simple tâche de technocrate. Sans une volonté politique déterminée et un grand soutien du public en faveur des réformes nécessaires, il ne sera pas possible de mettre en place des régimes de pension solides. La sécurité et la viabilité des pensions constituent des défis particuliers en termes de gouvernance: les problèmes sont complexes, l'impact des changements est lent et en décalage par rapport au rythme normal des évolutions politiques, mais leurs répercussions sur la vie des citoyens sont profondes. L'élaboration et la publication des rapports de stratégie nationale devraient contribuer au débat ouvert et nécessaire sur les réformes des régimes de pension. Un débat rationnel doit toutefois reposer sur des informations solides concernant la situation actuelle et future des régimes de pension. C'est de cette base que devrait se dégager le large consensus nécessaire pour éviter de fréquentes volte-face après chaque élection. Les décideurs devraient s'efforcer de donner aux citoyens une idée claire de ce qu'ils peuvent attendre de leurs systèmes de pension et de ce qu'ils doivent faire pour préparer leur propre retraite.

5.3.1. Surveillance des systèmes de pension

Plusieurs États membres ont nettement amélioré les mécanismes de surveillance de la situation financière globale des régimes de pension, mais aussi et de plus en plus de leurs incidences sur la situation sociale.

Certains pays ont introduit des obligations légales d'information sur les régimes de pension publics. Le gouvernement allemand doit présenter au législateur un rapport annuel sur l'assurance pension. Ce document doit inclure des projections concernant le niveau de cotisation requis pour les quinze années suivantes. Une fois par législature, le rapport doit également présenter une enquête sur les revenus des retraités. En Irlande, la loi prévoit des expertises actuarielles du fonds d'assurance sociale tous les cinq ans, et le premier rapport couvre la période allant de 2001 à 2056. En outre, l'enquête nationale trimestrielle sur les ménages a été adaptée afin de recenser les améliorations de la couverture des pensions professionnelles (le gouvernement a pour objectif de couvrir 70 % des personnes de plus de 30 ans et doit réexaminer la situation d'ici à 2005). En Autriche, une «commission sur la sauvegarde à long terme du régime de pension» a été mise en place. Elle déterminera non seulement le facteur annuel d'adaptation des montants des pensions, mais elle établira aussi tous les trois ans un rapport sur les tendances à long terme de l'évolution du régime de pension autrichien.

La surveillance régulière des principaux paramètres d'un système de pension détermine la quantité de mécanismes d'adaptation automatique nécessaires. L'Italie et la Suède sont allées encore plus loin dans cette direction en fixant le taux de cotisation et en intégrant dans le système des stabilisateurs automatiques. La Suède a un mécanisme stabilisateur automatique qui adaptera l'indexation des prestations et du capital de retraite fictif si les futures prestations de retraite dépassent les actifs de pension. La surveillance du système est assurée par des rapports que la Caisse nationale d'assurance maladie est juridiquement tenue d'établir chaque année. En ce qui concerne l'Allemagne, si les projections susmentionnées indiquent que les objectifs en termes de taux de cotisations ou de niveaux de prestations ne seront pas atteints, le gouvernement est tenu de proposer des adaptations.

La Grèce et la France font valoir que la complexité de leurs systèmes est telle qu'il est plus difficile pour ces deux pays de donner de bonnes informations sur leurs perspectives d'avenir que pour les autres États membres. La France a néanmoins conçu divers outils statistiques qui permettront également des simulations à moyen et à long terme des systèmes de pension, et les informations sur les nombreux régimes différents sont en train d'être centralisées. La Finlande envisage elle aussi d'améliorer la collecte de données harmonisées des institutions de pension, et les premiers résultats devraient être publiés en 2003. Le Royaume-Uni conçoit actuellement un nouveau modèle dynamique de microsimulations pour l'analyse à long terme de la politique en matière de pensions. Cette initiative permettra d'estimer la situation des retraités en termes de revenus selon diverses hypothèses concernant les régimes publics et privés et les paramètres économiques, établissant ainsi un lien entre les aspects financiers et les aspects sociaux.

En ce qui concerne les informations sur les régimes privés, le rapport de stratégie néerlandais indique que, depuis 1994, l'autorité de contrôle (PVK) est tenue de collecter des données annuelles sur les régimes complémentaires, y compris en ce qui concerne leur couverture et les prestations fournies. Au Danemark, où les régimes à cotisations définies sont majoritaires, l'accent est mis sur les données des performances financières. L'autorité danoise de contrôle financier publie des ratios financiers comparables couvrant les frais de gestion des régimes et le rendement des actifs.

Dans quelques pays, des rapports spécifiques ont été commandés afin de jeter les bases de la discussion sur la réforme. Aux Pays-Bas, le bureau central du plan a publié une analyse économique importante au sujet de l'impact du vieillissement sur les finances publiques, les soins de santé et les pensions, qui est devenue une base de décision politique. Il a été recommandé que cette analyse soit mise à jour tous les quatre ans.

La Finlande est le seul pays qui mentionne des sondages d'opinion portant sur la confiance du public dans le système de pension. Ces sondages inopinés permettent de suivre la perception que le public a du système de pension. Le dernier en date a eu lieu à la fin de 2001 et a révélé une confiance croissante.

Bien qu'il y ait certainement matière à amélioration dans la plupart des États membres, seule la Grèce présente une évaluation très critique de sa propre situation en ce qui concerne la surveillance du système de pension. La confiance dans le système est au centre du rapport grec. Ce document souligne la nécessité de procéder à des ajustements structurels avant de pouvoir mener le type d'action d'information envisagée dans le cadre de cet objectif. La fragmentation du système et la complexité de la législation nuisent à la transparence. De plus, de nombreux fonds ne respectent pas l'obligation légale de mener des études actuarielles tous les cinq ans. La situation devrait s'améliorer grâce à la consolidation des fonds en unités plus grandes et à la création d'une autorité nationale actuarielle. Ainsi, le rapport grec met la modernisation au centre de sa stratégie de pension, lui confiant un rôle clé consistant à préparer le terrain pour se rapprocher des deux autres objectifs (adéquation et viabilité).

5.3.2. *Mécanismes permettant d'aboutir à un consensus politique*

Les mesures décrites ci-après contribueront à un débat politique mieux informé dans les États membres et, il faut l'espérer, renforceront le consensus sur les réponses politiques requises. La nécessité d'aboutir à des consensus est largement reconnue, et plusieurs États membres mentionnent les structures au sein desquelles toutes les parties intéressées participent à l'élaboration des politiques.

Plusieurs rapports de stratégie nationale insistent sur le rôle moteur des partenaires sociaux. Ce rôle est manifeste dans le cas des régimes professionnels fondés sur des conventions collectives (comme au Danemark et aux Pays-Bas). Toutefois, même dans quelques régimes légaux, leur rôle est de taille. En Finlande, l'avenir des régimes de pension liés aux revenus dépend des négociations des partenaires sociaux que le Parlement traduit ensuite en législation. Les partenaires sociaux sont également représentés dans plusieurs organes consultatifs présents dans l'ensemble de l'UE.

En Italie, le Parlement a approuvé la réforme de 1995 avant son adoption, par un référendum, organisé par les syndicats, auprès des travailleurs.

Deux pays insistent particulièrement sur les accords entre partis. La Suède explique que le nouveau système de pension est le fruit des travaux consentis entre 1991 et 1994 par les représentants de tous les partis. Cinq partis sur sept représentés au *Riksdag* ont soutenu la proposition de réforme et ont poursuivi leur coopération au sein d'un groupe de mise en œuvre qui a préparé l'adoption de la réforme en 1998 et qui continue d'en suivre la mise en œuvre. Le «pacte de Tolède» de l'Espagne est une série de recommandations établies par le Parlement en 1995 à la suite des auditions d'experts au sein d'une commission parlementaire composée de représentants de l'ensemble des partis politiques. Toutefois, contrairement à la Suède, les recommandations établies par le Parlement n'ont pas été directement traduites en politiques gouvernementales, mais ont d'abord été présentées aux principaux syndicats qui ont conclu un accord avec le gouvernement en octobre 1996. Un nouvel accord sur les réformes conclu entre le gouvernement et les partenaires sociaux est entré en vigueur en avril 2001 pour la période allant jusqu'en 2004. Il porte notamment sur les pensions minimales, le fonds de réserve de pension et la retraite à la carte.

Le partenariat et la recherche d'un consensus sont considérés comme des éléments essentiels de la formulation et de la mise en œuvre des politiques en Irlande, où la stratégie en matière de pensions repose sur de vastes consultations et accords avec les partenaires sociaux, les groupes représentatifs et l'industrie. Les objectifs sont consignés dans des accords de partenariat nationaux. Le Royaume-Uni a une approche moins institutionnalisée que la plupart des autres États membres: les réformes sont préparées au moyen de documents de consultation servant de base de discussion à un large éventail d'intéressés, y compris des représentants du patronat et des syndicats, mais aussi des organisations de retraités et des prestataires de retraites.

5.3.3. *Information des bénéficiaires*

Informer les bénéficiaires sur les droits acquis et les niveaux de pension prévus constitue un grand engagement. Même si ces informations ne peuvent pas, en termes formels, avoir de valeur contraignante, elles créent des attentes et obligent les

responsables des régimes à essayer de fournir les prestations escomptées. Une meilleure information des bénéficiaires peut donc être perçue comme une preuve que les gouvernements et les gestionnaires de régimes de pension croient en leur capacité à assurer de bons revenus à l'avenir.

Les États membres font état d'améliorations considérables en ce qui concerne les informations fournies aux bénéficiaires sur leurs droits légaux à pension. Alors que l'approche classique semble consister à ne donner des informations que sur demande et essentiellement aux personnes approchant de l'âge de la retraite, la tendance actuelle est clairement à la communication régulière des droits acquis à l'ensemble des affiliés au régime. La Suède a ouvert la voie dans ce domaine avec l'«enveloppe orange des pensions» qui est envoyée chaque année depuis 1999 à toute personne couverte par le régime public. Cette enveloppe contient des informations sur les droits à pension acquis au cours de l'année écoulée, sur le capital total des pensions fictives accumulées et sur les prévisions de pensions futures selon différentes hypothèses concernant la croissance économique, les rendements et l'âge de départ à la retraite. En Italie, les travailleurs relevant du nouveau régime reçoivent des déclarations annuelles concernant leurs cotisations.

L'Allemagne suivra un itinéraire analogue à partir de 2004 lorsque les institutions d'assurance pension légale devront envoyer des «rapports annuels d'information sur les pensions» à tout assuré âgé de plus de 27 ans. Ce rapport couvre les droits à pension acquis à cette date et le montant de la pension qui serait versée en cas d'incapacité. De surcroît, une estimation de la future pension de vieillesse est donnée en partant de l'hypothèse que l'intéressé conserve son emploi actuel jusqu'à la retraite. En ce qui concerne les personnes assurées âgées de plus de 54 ans, un bulletin de pension triennal donnera des informations sur le montant de la pension au titre de la législation en vigueur.

En Finlande, le dossier de pension est communiqué dans les douze mois qui suivent la fin d'un contrat de travail dans le secteur privé. Les employés municipaux âgés de plus de 35 ans reçoivent un bulletin tous les cinq ans. La nouvelle législation introduite en 2000 au Portugal instaure l'obligation de fournir des informations régulières aux assurés au sujet de leurs droits à pension.

Plusieurs rapports de stratégie nationale font état d'initiatives destinées à permettre l'accès aux informations sur les pensions via l'internet. Il peut s'agir d'informations générales sur la législation en vigueur (Autriche) ou d'informations sur les droits à pension d'une personne (Danemark, Portugal et Finlande). En France, les bénéficiaires du régime général de pension disposent d'un droit légal à des informations personnalisées sur leurs droits à pension dès qu'ils atteignent l'âge de 58 ans. Des simulations de droits à pension reposant sur des cas classiques sont disponibles sur l'internet.

L'amélioration de l'accès à l'information ne s'applique pas seulement aux régimes légaux. Dans quelques cas, la législation en matière d'information peut être plus développée pour les régimes privés que pour les régimes publics. La Belgique exige que les employeurs fournissent des informations annuelles sur les droits acquis à la date en question et sur la date à laquelle ils seront dus. Le Danemark impose déjà des obligations d'information aux compagnies d'assurance vie et aux fonds de pension sectoriels et prévoit de les étendre aux fonds de pension d'entreprise. Le site web *PensionsInfo* est une initiative conjointe des pouvoirs publics et des prestataires de

pension privée qui vise à donner à chaque bénéficiaire une vue d'ensemble de sa situation en matière de pensions. Les titulaires des nouveaux comptes personnels d'épargne-retraite en Irlande auront droit à des mises à jour régulières de la valeur actuelle et projetée des prestations qu'ils peuvent escompter. Les membres des régimes professionnels du Luxembourg sont régulièrement informés des prestations qui leur seront dues à la fin de leur carrière et qui leur seront garanties en cas de changement d'emploi ou d'insolvabilité de l'employeur. Le gouvernement du Royaume-Uni œuvre de concert avec les employeurs et les prestataires de pension pour fournir, sur une base volontaire, des «prévisions combinées en matière de pensions» couvrant les droits à pension publics et privés. De plus, les régimes à cotisations définies devront donner à leurs affiliés, à partir d'avril 2003, une illustration annuelle de leur pension éventuelle sur la base de diverses hypothèses.

Mieux informé, le citoyen sera davantage sensibilisé aux questions de pension, mais cela ne lui permettra pas nécessairement de prendre les mesures appropriées s'il pense devoir compléter sa retraite. Le Royaume-Uni a lancé une campagne de publicité en faveur d'une éducation en matière de pensions afin de sensibiliser l'opinion à la nécessité d'épargner pour la retraite et aux possibilités existantes.

5.3.4. Conclusion: l'information en tant que moteur du changement

Bien que l'objectif n° 11 puisse sembler secondaire par rapport aux dix objectifs précédents, il pourrait avoir une incidence profonde sur l'avenir des systèmes de pension. La réussite des réformes a eu pour préalable indispensable un grand consensus. La plupart des efforts de réforme décrits ici ont également impliqué la création de mécanismes permanents destinés à la fois à garantir la continuité et à jeter les bases d'autres discussions éventuelles sur la réforme. Des informations de qualité sur les régimes de pension, destinées à la fois aux décideurs et aux citoyens, devraient contribuer à atteindre le consensus nécessaire aux réformes et pourraient, par exemple, accroître les arguments en faveur de mécanismes de stabilisation automatique, à condition que les risques puissent être qualifiés d'acceptables.

L'information régulière des particuliers sur leurs droits à pension crée un sentiment de propriété et leur permet d'assumer la responsabilité de leur propre retraite. Cela pourrait changer la nature même de certains régimes de pension et accélérer l'évolution vers des régimes dans lesquels l'acquisition de droits est plus linéaire et plus étroitement liée aux cotisations ou à d'autres efforts pouvant être récompensés par des droits à pension (par exemple pour l'éducation des enfants).

Il va sans dire que les possibilités de fournir de bonnes informations dépendent en grande partie de la nature du système. Par conséquent, les approches élaborées dans le cadre du système suédois, hautement intégré, ou prévues pour le régime allemand pourraient ne pas être aisément transférables vers d'autres régimes. Néanmoins, les États membres attachent manifestement beaucoup d'importance à cette question, et les possibilités d'organiser des échanges de bonnes pratiques dans ce domaine sont vastes.

6. CONCLUSIONS GENERALES ET PROCHAINES ETAPES

6.1. Atteindre les objectifs communs

Cette première évaluation complète des politiques et des régimes nationaux en matière de pensions montre que les États membres s'emploient à garantir l'adéquation de leurs régimes de pension. En même temps, de nombreux États membres se heurtent à des augmentations de dépenses très importantes dans leurs régimes de pension au titre des politiques actuelles et doivent encore prendre des mesures pour relever ces défis financiers sans compromettre l'adéquation. Ces augmentations de dépenses risqueraient de porter gravement préjudice à la viabilité des finances publiques à long terme. Or, garantir la viabilité financière à long terme n'est pas seulement important en soi, c'est également une condition préalable incontournable pour pouvoir assurer le versement des pensions à l'avenir. L'équilibre entre les intérêts sociaux et les intérêts financiers est indispensable à la réussite politique des réformes des pensions; les trois grands objectifs que sont l'adéquation, la viabilité financière et la modernisation sont indissociables.

Dans les années 90, tous les États membres ont engagé leurs processus de réforme, et un certain nombre d'entre eux ont mis en œuvre des réformes profondes, voire radicales, pour quelques pays. La plupart des États membres considèrent cependant la réforme des retraites comme un processus continu plutôt qu'un événement isolé, indépendant. Un grand nombre de pays voient également la nécessité d'autres réformes afin de garantir la viabilité à long terme de leurs régimes de pension ainsi que des finances publiques saines. Il faut maintenir l'élan de ce processus de réforme qui vise à assurer la viabilité de pensions adéquates. Ces réformes sont à considérer dans le contexte des efforts coordonnés des États membres pour mettre en œuvre la stratégie de croissance imposée par le sommet de Lisbonne, notamment en termes de réformes structurelles et fiscales ainsi que de renforcement de la qualité et de la productivité des investissements publics.

Adéquation des pensions

Prévenir l'exclusion sociale — Tous les États membres veillent, en prenant des dispositions concernant les régimes de pension obligatoires et en promouvant un large accès aux régimes de pension, à ce que les personnes jouissent généralement de droits à pension qui contribuent, dans la mesure du possible, à leur autonomie financière à l'âge de la retraite. En outre, ils prévoient un revenu minimal pour les personnes âgées qui n'ont pas, pour une raison ou une autre, acquis des droits à pension suffisants pour leur propre compte. Grâce aux systèmes de pension, la vieillesse n'est donc plus synonyme de pauvreté pour une grande partie de la population. Les données sur les revenus du panel communautaire des ménages (PCM) montrent que, en 1998, le risque de paupérisation (c'est-à-dire un niveau de vie inférieur à 60 % du revenu moyen) était seulement un peu plus élevé pour les personnes âgées de plus de 65 ans par rapport aux moins de 65 ans. Toutefois, dans quelques pays, les risques de paupérisation persistent pour les personnes âgées, et notamment les femmes. Les rapports de stratégie nationale présentent des éventails de mesures destinées à réduire ces risques, y compris des garanties de revenus minimaux et diverses prestations en espèces ou en nature. De surcroît, les futurs retraités, et notamment les femmes, sont susceptibles d'acquérir davantage de droits à pension au fil de leur vie professionnelle.

Permettre le maintien des niveaux de vie — Les systèmes de pension, au travers de régimes publics liés aux revenus (premier pilier), de régimes privés de type professionnel (deuxième pilier) et de plans de retraite individuels (troisième pilier), offrent à la plupart des citoyens européens de bonnes possibilités de préserver leur niveau de vie au moment où ils prennent leur retraite. C'est ainsi que les niveaux de revenus moyens des personnes âgées de plus de 65 ans représentent près de 90 % des revenus moyens des moins de 65 ans. L'essentiel des pensions versées provient des régimes relevant du premier pilier qui devraient rester la principale source de revenus des personnes âgées dans la plupart des États membres. Les rapports de stratégie nationale présentent toutefois un large éventail de réformes de pension entreprises pour juguler la croissance future des dépenses publiques de pension en encourageant les régimes privés. Dans ce contexte, un moyen important de maintenir l'adéquation future des pensions consiste à permettre aux particuliers d'acquérir des droits à pension supplémentaires en retardant leur départ à la retraite. Il est à noter toutefois que permettre aux personnes d'acquérir des droits à pension supplémentaires limite la marge de manœuvre pour réduire les charges sociales/fiscales. Les régimes complémentaires et personnels se développent également dans plusieurs États membres, de sorte que les faibles taux de remplacement des régimes du premier pilier peuvent être complétés par des prestations plus élevées des régimes privés. Toutefois, les régimes privés facultatifs ne combleront pas automatiquement le manque généré par de faibles prestations publiques. Un nombre croissant de pays permettent donc aux partenaires sociaux de mettre en place des régimes de pension sectoriels fondés sur des conventions collectives à caractère contraignant qui permettent d'atteindre des niveaux élevés de couverture. D'autres cherchent à faciliter l'accès aux produits de l'épargne personnelle et à améliorer le cadre d'affiliation facultative par les employeurs

Promouvoir la solidarité — Les États membres incorporent de solides composantes redistributives dans leurs régimes de pension du premier pilier, particulièrement sous la forme de minimums garantis ou de crédits destinés à couvrir certaines périodes n'ouvrant pas droit à pension (chômage, études, congé parental, etc.). Cette situation n'est pas incompatible avec un renforcement des liens entre les cotisations et les prestations, notamment si les éléments de solidarité sont financés par le budget général. Les régimes professionnels fondés sur des conventions collectives peuvent également se caractériser par de solides éléments de solidarité. La dernière enquête sur les revenus fait état, pour l'ensemble de l'Union européenne, d'écarts de revenus quelque peu moins marqués entre les personnes âgées que dans l'ensemble de la population.

Viabilité financière des systèmes de pension

Relever les niveaux d'emploi — Tous les États membres considèrent leurs efforts visant à relever les taux d'emploi comme un élément important de leur stratégie à long terme pour assurer la viabilité des pensions. Des taux d'emploi plus élevés nécessitent qu'un plus grand nombre de personnes assument le financement des prestations afin de pouvoir ainsi maintenir des niveaux adéquats de prestations. Les projections relatives aux dépenses publiques consacrées aux pensions ([22]) indiquent que, si les objectifs de Lisbonne en matière d'emploi sont atteints, avec une progression continue de l'emploi au-delà de 2010, la croissance des dépenses publiques consacrées aux pensions exprimées en pourcentage du PIB pourrait être réduite d'environ un tiers en 2050 par rapport au scénario de base n'impliquant

([22]) Étude menée en 2001 par les États membres sous les auspices du comité de politique économique.

aucun changement de politique. En d'autres termes, la seule progression de l'emploi ne suffira donc pas à résoudre le problème de la viabilité financière des régimes de pension.

Prolonger la vie active — À l'heure actuelle, la plupart des Européens prennent leur retraite avant d'avoir atteint l'âge légal de départ. S'il était possible de relever d'un an l'âge effectif du départ à la retraite sans augmenter les droits à pension, l'accroissement prévu des dépenses de pension baisserait de 0,6 à 1 point de pourcentage du PIB en 2050. Ainsi, un relèvement d'un an de l'âge effectif de la retraite permettrait d'absorber environ 20 % de l'augmentation moyenne prévue des dépenses de pension en 2050. Les États membres se sont engagés à retarder les départs en préretraite et réforment actuellement les régimes de préretraite et les politiques en matière de marché du travail et favorisent le vieillissement actif ([23]). Dans de nombreux cas, cependant, le rythme des réformes est trop lent pour atteindre les objectifs de Stockholm et de Barcelone en ce qui concerne le taux d'emploi des travailleurs âgés (50 % en 2010 contre 38,5 % aujourd'hui) et pour permettre de relever de cinq ans l'âge effectif de départ à la retraite d'ici à 2010.

Assurer la viabilité des systèmes de pension dans une optique de finances publiques saines — Certains États membres ont mis en place ou sont en train de mettre en place des stratégies globales destinées à assurer la viabilité des systèmes de pension et des finances publiques dans leur ensemble, conformément à la stratégie à trois branches (relèvement des taux d'emploi, réduction de la dette publique et adaptation des régimes de pension eux-mêmes) incorporée aux grandes orientations des politiques économiques. Toutefois, la plupart des États membres projettent de grandes augmentations des dépenses publiques de pension, et certains pays sont encore gênés par de forts taux d'endettement et par la nécessité d'une consolidation budgétaire. Il faut donc poursuivre les réformes dans les trois domaines, particulièrement dans les États membres qui n'ont pas encore assuré la viabilité à long terme des régimes de pension. Ce point a été relevé dans les grandes orientations des politiques économiques de 2002 qui ont souligné la nécessité d'adapter les systèmes de pension afin de les asseoir sur des «bases financières saines», adressant des recommandations spécifiques à cette fin à un grand nombre d'États membres.

Adapter les prestations et les cotisations d'une manière équilibrée — Bien que les États membres soient résolus à maintenir des pensions adéquates malgré le vieillissement démographique, ils savent également qu'ils ne peuvent y parvenir au prix d'une surcharge des futures générations actives. Pour éviter toute retombée négative pour l'emploi, il faut prendre soin de ne pas alourdir les prélèvements fiscaux dans leur globalité et sur le facteur «travail» en particulier et d'équilibrer la taxation du travail, d'un côté, et d'autres types de taxes, y compris sur le capital, de l'autre. Aucun État membre n'envisage de financer l'accroissement des dépenses de pension uniquement par l'augmentation des taux de cotisation. Plusieurs États membres ont plafonné leurs taux de cotisation. Concernant les nouveaux régimes de pension à cotisations fictives définies, les prestations sont automatiquement adaptées afin de préserver l'équilibre financier des régimes, notamment eu égard à l'augmentation de l'espérance de vie. Le départ à la retraite des cohortes du baby-boom aura un impact financier tel sur les systèmes de pension au cours des prochaines décennies que plusieurs États membres ont constitué des fonds de réserve

([23]) Rapport conjoint présenté au Conseil européen de Barcelone sur l'accroissement de la participation au marché du travail et sur la promotion du vieillissement actif.

dans les régimes de pension publics qui devraient leur permettre d'éviter des augmentations substantielles des cotisations. Quelques pays pensent pouvoir éviter des transferts plus importants entre leur budget général et les régimes de pension publics en réduisant la dette au cours des prochaines années, et donc les paiements d'intérêts futurs, ou en tirant parti des recettes fiscales plus élevées découlant des futures prestations de pension soumises à une fiscalité différée. Plusieurs États membres ont pris des mesures pour réduire progressivement les taux de remplacement des régimes de pension publics, tout en ouvrant de meilleures possibilités de couverture complémentaire privée.

Assurer l'adéquation et la solidité financière des régimes par capitalisation — La viabilité financière n'est pas seulement un problème des régimes publics par répartition. Les pensions par capitalisation dépendent des résultats des marchés financiers. Une surveillance efficace et une gestion prudente des actifs permettent de réduire considérablement les risques associés à ce type de régimes. Des progrès considérables sont actuellement réalisés vers des cadres réglementaires solides pour les pensions par capitalisation dans l'ensemble de l'UE. La directive relative aux institutions de retraite professionnelle, en cours de discussion au Conseil et au Parlement européen, constituera à cet égard un grand pas en avant. La réduction des frais de gestion des régimes privés, généralement beaucoup plus élevés que ceux des régimes publics, progresse également. Ces améliorations peuvent avoir des retombées très positives en termes de disponibilité des régimes privés, et donc d'accès.

Modernisation des systèmes de pension

S'adapter à des schémas d'emploi et de carrière plus flexibles — Les régimes obligatoires, d'une manière générale, réagissent bien au défi que représentent les pensions destinées aux travailleurs atypiques (à temps partiel, intérimaires et indépendants) et aux travailleurs mobiles. En revanche, la situation des régimes du deuxième pilier continue de poser problème sur les deux fronts. Les États membres dotés de régimes professionnels très développés sont conscients des difficultés et ont commencé à les résoudre au travers de la législation ou des négociations collectives. Toutefois, malgré les améliorations obtenues dans nombre d'États membres, la situation ne peut encore être jugée satisfaisante: les travailleurs atypiques continuent d'être moins bien couverts par les régimes professionnels, et, dans de nombreux États membres, les personnes qui changent d'emploi disposent souvent en fin de carrière de droits réduits par rapport à ceux des travailleurs qui sont restés chez le même employeur.

Répondre aux aspirations vers une plus grande égalité entre les femmes et les hommes — Les États membres adaptent progressivement leurs régimes de pension à l'évolution des rôles socio-économiques des hommes et des femmes. Ils passent progressivement de la discrimination directe des législations en matière de pensions favorables aux femmes dépendantes à de nouvelles règles dont le but est de permettre aux deux parents de concilier plus facilement responsabilités familiales et vie professionnelle. En dépit, toutefois, de ces mesures et de la participation accrue des femmes au marché du travail, des différences significatives entre les droits à pension des femmes et ceux des hommes subsisteront encore longtemps. D'autres évaluations sont nécessaires pour comprendre l'incidence des récentes réformes sur la situation relative des hommes et des femmes.

Démontrer la capacité des systèmes de pension à relever les défis — La plupart des États membres se sont efforcés d'améliorer la transparence de leurs régimes de

pension au travers d'une information systématique des intéressés sur leurs droits et d'une surveillance régulière des résultats globaux et de la viabilité du système de pension pris dans son ensemble. Cette transparence est importante non seulement pour permettre aux intéressés de planifier leur retraite et de prendre les dispositions qui leur garantiront le niveau de vie souhaité, mais aussi pour garantir la viabilité et la stabilité à long terme du système, et donc la confiance du public dans l'avenir des systèmes de pension. Des informations de qualité sur les régimes de pension, destinées à la fois aux décideurs et aux citoyens, devraient également contribuer à atteindre les consensus nécessaires aux réformes. L'information régulière des individus sur leurs droits à pension crée un sentiment de propriété et leur permet d'assumer la responsabilité de leur propre retraite. Cela pourrait changer la nature même de certains systèmes de pension et accélérer l'évolution vers des régimes dans lesquels l'acquisition des droits est plus linéaire et plus étroitement liée aux cotisations ou à d'autres efforts pouvant être récompensés par des droits à pension (par exemple les responsabilités familiales).

***

Il faut maintenir l'élan de ce processus de réforme qui vise à assurer la viabilité de pensions adéquates. Ces réformes devraient être considérées dans le cadre des efforts coordonnés que déploient les États membres en vue de mettre en œuvre la stratégie de croissance exigée par le sommet de Lisbonne, y compris des réformes structurelles et fiscales et des investissements publics meilleurs et plus productifs. Il sera particulièrement important d'améliorer les mesures incitant les travailleurs âgés à rester plus longtemps sur le marché de l'emploi, notamment à la lumière des implications à long terme de l'allongement de l'espérance de vie sur les dépenses consacrées aux pensions. Cela peut être réalisé notamment en renforçant le lien entre les cotisations et les prestations et en revoyant les régimes de préretraite. En outre, la base financière des régimes de pension peut être consolidée grâce à un accroissement des régimes de pension par capitalisation, tant publics que privés. Enfin, l'adéquation future dépend également de l'adaptation des régimes de pension à des schémas d'emploi et de carrière plus flexibles et à l'évolution des rôles des hommes et des femmes dans la société.

Le vieillissement commencera à produire ses effets sur les régimes de pension au cours de la prochaine décennie dans nombre d'États membres. Il est donc urgent de mettre en place des stratégies crédibles et efficaces et de donner des signes clairs aux citoyens au sujet de ce qu'ils peuvent attendre de leurs régimes de pension et de ce qu'ils doivent faire pour atteindre un niveau de vie adéquat au moment de la retraite.

6.2. Poursuivre la coopération au niveau de l'Union européenne

Dans la plupart des pays, la réforme des pensions est un processus quasi continu, et l'incidence des réformes passées doit être évaluée afin de vérifier si les résultats escomptés en termes financiers et sociaux ont été atteints. Différentes mesures devraient donc donner suite à ce premier échange global d'informations.

Une priorité consiste à établir des indicateurs communs qui permettraient de mesurer le degré de réalisation des objectifs communs. Des travaux en ce sens sont en cours au sein du sous-groupe «Indicateurs» du comité de la protection sociale et, en ce qui concerne la viabilité financière, au sein du groupe de travail «Vieillissement» du

comité de politique économique. Il faudrait une coopération étroite entre ces deux groupes. Les indicateurs ne devraient pas se limiter au présent ou au passé récent (les données du PCM reflètent la situation qui prévalait quatre ou cinq ans auparavant). Ils devraient également inclure, dans la mesure du possible, des projections concernant la future situation. D'autres exemples à suivre concernent les projections en matière de dépenses réalisées par le groupe de travail «Vieillissement» ou les essais menés par le sous-groupe «Indicateurs» afin de calculer les taux de remplacement projetés. Outre les indicateurs concernant les objectifs individuels, il pourrait également être utile d'évaluer régulièrement la confiance générale dans les régimes de pension, comme s'y emploie la Finlande.

Les dernières données du PCM portent sur la situation des revenus en 1998, c'est-à-dire avant plusieurs réformes notables présentées dans les rapports de stratégie nationale, et montrent que 20 % environ des personnes âgées en Europe étaient confrontées au risque de paupérisation. Toutefois, la qualité des données sur les revenus reste insatisfaisante, et le PCM n'est peut-être pas assez représentatif pour un sous-groupe de population tel que les 65 ans et plus. Il ne prend pas non plus en considération des déterminants non négligeables des niveaux de vie, qui peuvent être particulièrement importants pour les personnes âgées, tels que la propriété du logement, la consommation de richesse et les prestations en nature destinées aux personnes âgées. Avant de pouvoir tirer des conclusions fiables concernant l'adéquation des régimes de pension, il faut améliorer la qualité des données sur les revenus et leur opportunité. En outre, des travaux doivent être entrepris en vue d'établir des indicateurs décrivant l'adéquation future telle que déterminée notamment par les réformes des systèmes de pension et le développement des régimes relevant du deuxième pilier. Les rapports concernant la stratégie nationale et le premier examen par les pairs, organisé sur la base de ces rapports les 23 et 24 octobre 2002, ont confirmé l'existence de grandes possibilités d'enseignement mutuel. Ces échanges d'informations et d'expériences pourraient être approfondis en se concentrant sur des sujets particuliers.

Cette coopération en matière de pensions devra être étendue aux nouveaux États membres. Le Conseil européen de Göteborg a invité les pays candidats à traduire dans leurs politiques nationales les objectifs économiques, sociaux et environnementaux de l'Union. La mise en place de régimes de pension adéquats, viables et modernes fait partie de ces objectifs à traduire dans les politiques nationales, et le Conseil et la Commission encouragent les pays candidats à exploiter à cette fin l'expérience des États membres décrite dans le présent rapport.

En particulier, les pays candidats pourraient être invités à élaborer leurs propres rapports de stratégie nationale sur la base des onze objectifs communs. Des réunions préparatoires avec la Commission pourraient être organisées à la fin du printemps ou au début de l'été, de sorte que les pays candidats puissent élaborer leurs stratégies et présenter leurs rapports dans un délai approprié.

Enfin, rappelons que le rapport conjoint du comité de la protection sociale et du comité de politique économique sur les objectifs et les méthodes de travail dans le domaine des pensions, présenté au Conseil européen de Laeken en décembre 2001, invite la Commission et le Conseil à évaluer, avant la fin de 2004, les objectifs et les méthodes de travail et à adopter des objectifs, des méthodes et des calendriers pour la poursuite de cette coordination en matière de pensions. Cette demande sera honorée

en prenant en considération tout rapport des nouveaux États membres et toute mise à jour des rapports de stratégie qui sera présentée par les quinze États membres actuels.

ANNEXE — RESUMES PAR PAYS

Cette partie présente brièvement les caractéristiques principales des régimes de retraite des différents États membres, les grands défis auxquels ils font face et les mesures de réforme qui ont été prises pour les relever. Elle fournit aussi quelques statistiques générales sur la situation des retraités sur le plan des revenus, sur le niveau actuel et la tendance prévue des dépenses publiques en matière de pensions en proportion du PIB ainsi que sur les mesures politiques susceptibles d'améliorer la viabilité financière de l'offre de pensions.

Bien entendu, ces statistiques ne reflètent pas complètement la réalité, mais elles permettent de mieux comprendre la situation des retraités et des régimes de retraite dans les États membres. Les travaux visant à élaborer un ensemble exhaustif d'indicateurs communs se poursuivent au sein du sous-groupe «Indicateurs» du comité de la protection sociale et au sein du groupe de travail «Vieillissement» du comité de politique économique. Il s'agit là d'une tâche considérable, de sorte que les chiffres présentés dans les tableaux figurant ci-après ne peuvent servir d'indicateurs pour établir un classement des différents pays.

Les projections des dépenses publiques en matière de pensions jusqu'en 2050 sont la première tentative de ce genre à l'échelle de l'Union européenne. Il s'agit avant tout d'estimations des retombées du vieillissement de la population sur les dépenses publiques de pension. Comme toutes les estimations étendues sur une très longue période, leurs résultats doivent être interprétés avec prudence.

Ces projections ont pour but d'étudier la viabilité à long terme des finances publiques sur une base comparable entre tous les États membres. Le Conseil «Ecofin» a décidé que cette opération serait répétée, vraisemblablement en 2005, lorsque les nouvelles statistiques des recensements seront disponibles. La méthodologie des projections des dépenses devrait également être affinée. Elles englobent notamment les futurs revenus et d'autres types de dépenses sociales qui risquent d'être affectées par l'évolution démographique (comme les soins de santé et les soins de longue durée). Ces éléments sont examinés par le groupe de travail «Vieillissement».

En outre, ces projections portent sur les dépenses publiques de retraite, y compris les prestations de vieillesse sous condition de ressources, mais ne couvrent pas les pensions financées par des sources privées. Or, dans certains États membres, la proportion des capitaux privés de retraite est nettement plus élevée que dans d'autres pays. En ce qui concerne le niveau de vie futur des personnes âgées, les recherches sur des indicateurs capables de prévoir l'évolution future du taux de remplacement des revenus des retraités dans une série d'hypothèses, à l'aide éventuellement de techniques de microsimulation, sont toujours en cours.

Statistiques de base pour le rapport conjoint sur les pensions: note méthodologique

Le *taux d'exposition au risque de pauvreté* se définit comme la proportion de personnes dont le revenu équivalent disponible est inférieur au seuil de risque de pauvreté. Le revenu équivalent disponible est le revenu disponible total du ménage divisé par sa «taille équivalente» pour tenir compte de sa taille et de sa

composition ([24]). Le seuil de risque de pauvreté est fixé à 50 et 60 % de la moyenne nationale du revenu équivalent disponible. Il faut préciser que la définition du revenu n'inclut pas les revenus provenant d'un logement en propriété ou d'un logement au loyer inférieur aux taux du marché (comme les loyers imputés). La prise en considération de cet élément pourrait influer significativement sur la mesure du taux d'exposition au risque de pauvreté. Ces informations sont extraites du panel communautaire des ménages, vague de 1999 [version de la base de données des utilisateurs de décembre 2002 ([25]); les coefficients de pondération de l'Espagne doivent être révisés]. Elles ont trait à la situation sociodémographique des individus en 1999 et à leur niveau de revenus de 1998, puisque, dans le panel des ménages, le revenu annuel, calculé sur la base de tous les éléments qui le composent au niveau des individus et des ménages, se rapporte à l'année antérieure à celle de l'enquête. L'*inégalité de la répartition des revenus (ou ratio de quintile des revenus)* se définit comme la proportion du revenu total que perçoivent les 20 % de personnes aux revenus les plus élevés dans une population donnée (quintile supérieur) par rapport aux 20 % de personnes de la même population ayant les revenus les plus faibles (quintile inférieur). Le revenu se définit comme le revenu équivalent disponible, c'est-à-dire le revenu disponible total du ménage divisé par sa «taille équivalente». Cette définition n'inclut pas les loyers imputés. Ces informations sont extraites du panel communautaire des ménages, vague de 1999. Elles concernent la situation sociodémographique des personnes en 1998, puisque, dans le panel des ménages, le revenu annuel, calculé sur la base de tous les éléments qui le composent au niveau des individus et des ménages, se rapporte à l'année précédant celle de l'enquête. Pour l'*indicateur du revenu des personnes de 65 ans et plus par rapport au revenu des personnes âgées de 0 à 64 ans,* le revenu représente aussi le revenu équivalent disponible, tel qu'il est défini ci-dessus.

Facteurs déterminant l'évolution des dépenses publiques de pensions (2000-2050): la hausse totale prévue des dépenses publiques de pension entre 2000 et 2050, exprimée en pourcentage du PIB, est décomposée entre ses principaux éléments déterminants. Le total est constitué de la somme algébrique de ces éléments, majorée d'un coefficient résiduel.

Ces projections dégagent des estimations concernant les conséquences du vieillissement de la population sur les dépenses publiques de pension. Le scénario de base, dont les résultats sont présentés dans les tableaux, part de l'hypothèse selon laquelle les politiques régissant les systèmes de retraite resteraient inchangées. Les hypothèses sous-jacentes relatives à l'évolution démographique et macroéconomique découlent d'un consensus au sein du groupe de travail «Vieillissement». Cependant, ces calculs sur une très longue durée impliquent un degré d'incertitude considérable. Plusieurs analyses de sensibilité ont été effectuées pour évaluer l'influence de ces hypothèses sur les résultats. Dans l'ensemble, elles ont permis de conclure à la solidité des résultats du scénario de base, qui reflètent raisonnablement l'ordre de grandeur du défi démographique à venir. De plus, bien que les montants des «pensions publiques» retenus dans ces calculs se rapportent à l'ensemble des revenus publics des personnes âgées et pas seulement aux pensions de vieillesse, la couverture des projections entre les États membres peut varier légèrement. En outre,

---

([24]) Les données utilisent l'échelle modifiée de l'OCDE, qui attribue une pondération de 1,0 au premier adulte, de 0,5 aux autres membres du ménage à partir de 14 ans et de 0,3 aux enfants de moins de 14 ans.

([25]) On trouvera une description complète de la méthode d'enquête et de ses limites dans l'encadré «Données sur les revenus en Europe: méthodologie et limites» à la section 3.1.2.

ces projections n'intègrent pas les réformes très récentes mises en œuvre dans certains États membres. Celles-ci sont cependant évoquées dans les résumés des pays, et, dans la mesure du possible, leur effet sur les prévisions de dépenses a été pris en considération.

Selon la définition du système européen de statistiques intégrées de la protection sociale (Sespros), le total des «dépenses de pension» ne se limite pas aux dépenses publiques, puisqu'il inclut les pensions versées par des régimes privés de protection sociale. Ces dépenses constituent la somme de sept catégories différentes de prestations, définies dans le Manuel Sespros de 1996: la pension d'invalidité, les prestations de retraite anticipée due à une réduction de la capacité à travailler, la pension de vieillesse, la pension de retraite anticipée, la pension partielle, la pension de survie et les prestations de retraite anticipée pour des raisons liées au marché du travail. Certaines de ces prestations (comme la pension d'invalidité) peuvent être versées à des personnes qui n'ont pas encore atteint l'âge normal de la retraite.

BELGIQUE

Les grandes caractéristiques du système de pension

Le premier pilier, celui du système de pension par répartition liée aux revenus, se compose d'un régime obligatoire qui s'applique à l'ensemble des travailleurs salariés du secteur privé (environ 70 % des retraités bénéficient d'une pension au titre de ce régime), d'un régime pour les travailleurs indépendants (professions libérales, agriculteurs, commerçants et artisans) et d'un régime pour les fonctionnaires. Le financement et les méthodes de calcul des prestations varient d'un régime à l'autre. Depuis 1995, la sécurité sociale est régie par un système général de gestion financière. Le financement de ses différentes branches dépend des cotisations et des transferts de l'État. Depuis cette date, une proportion des recettes de la taxe sur la valeur ajoutée, déterminée annuellement, est réservée à la sécurité sociale (elle est de 25 % en 2002). Le total des cotisations se monte actuellement à 37,9 % de la masse salariale brute (24,9 % sont versés par les employeurs et 13 % par les travailleurs).

Les pensions du secteur privé sont calculées sur la base d'une carrière complète, qui peut aller jusqu'à quarante-cinq ans. Les coefficients sont identiques pour les hommes et les femmes, soit, pour les isolés, 60 % et, pour les chefs de famille, 75 % des revenus perçus tout au long de la carrière. Dans le régime des fonctionnaires, les pensions sont calculées sur la base du revenu moyen des cinq dernières années. La retraite anticipée est possible à partir de 60 ans, à condition que le bénéficiaire totalise trente-cinq années de cotisation (cela s'appliquera à partir de 2005; en 1997, vingt années de cotisation étaient nécessaires pour bénéficier de la retraite anticipée). Il existe également d'autres régimes, qui ne sont pas liés à la pension de vieillesse, notamment pour les sans-emploi, qui permettent de bénéficier de facto d'une retraite anticipée.

Le deuxième pilier est celui des fonds de pension créés à l'initiative des employeurs et auxquels les cotisations sont volontaires. Les droits à ce régime s'acquièrent après une année de cotisation et sont transférables en cas de changement d'employeur. Le taux de pénétration du deuxième pilier était de 35 % en 1999, mais de 8,3 % seulement parmi les travailleurs indépendants.

Le troisième pilier peut prendre la forme de l'épargne-pension ou de l'assurance vie. Il concerne 44,4 % de l'ensemble de la population, mais dont les cotisations sont en général peu élevées, et fait l'objet d'avantages fiscaux. Son taux de pénétration est supérieur à celui du deuxième pilier.

Environ 90 % des retraités bénéficient au moins du montant minimal de la pension. Les personnes âgées (c'est-à-dire, à partir de 2009, celles de plus de 62 ou 65 ans) dont les revenus sont insuffisants sont couvertes par la garantie de ressources aux personnes âgées (GRAPA).

Les défis

Les risques de pauvreté parmi la population âgée sont proches de la moyenne européenne, mais sont plus élevés que ceux auxquels est exposée la population belge de moins de 65 ans. Le système de pension légale du secteur privé (premier pilier) ne garantit que de faibles taux de remplacement, car les pensions sont calculées sur la base des revenus perçus tout au long de la carrière, et plafonnés. Ces revenus sont indexés suivant l'indice des prix dans le calcul

du montant de la retraite. Le fait que les pensions du secteur privé soient également liées à l'indice des prix plutôt que des salaires peut entraîner une érosion progressive des revenus des bénéficiaires dans les années qui suivent leur mise à la retraite, de sorte que des correctifs sont introduits régulièrement pour la compenser. Les inégalités de revenus parmi les retraités avoisinent la moyenne européenne et sont légèrement supérieures à celles constatées dans la population belge de moins de 65 ans.

L'augmentation prévue du taux de dépendance des personnes âgées est un peu moindre en Belgique que dans le reste de l'Union européenne. Toutefois, en raison du faible taux d'emploi, la dépendance réelle vis-à-vis des transferts de revenus est très élevée: en 2000, pour 100 personnes occupant un emploi rémunéré, on en dénombrait approximativement 86 bénéficiant d'un revenu de remplacement, dont 43 % étaient âgées de moins de 65 ans. Cette situation révèle que la Belgique connaît un taux d'emploi des travailleurs âgés parmi les plus faibles de l'Union (25,1 % en 2001).

Sur la base des projections du CPE, les dépenses publiques de pension et des autres revenus de remplacement pour les personnes de plus de 55 ans (entre autres, les allocations de chômage et d'invalidité) devraient passer de 10 % du PIB en 2000 à 13,3 % en 2050. En raison des dispositifs institutionnels en place (la gestion financière globale de la sécurité sociale depuis 1995 et la loi de 2001 sur les fonds d'épargne-pension), la viabilité financière des pensions publiques devrait être examinée dans le contexte général des recettes et des dépenses de la sécurité sociale et en tenant compte du remboursement des intérêts de la dette publique. À ce propos, les projections que le gouvernement belge a présentées dans son programme de stabilité et dans son rapport de stratégie nationale indiquent que les pensions publiques de vieillesse (à l'exception des pensions d'invalidité et des retraites anticipées) devraient augmenter de 8,7 % du PIB en 2000 à 11,8 % en 2050 ([26]) (voir ci-après tableau). Les implications budgétaires du vieillissement de la population (compte tenu de l'ensemble des dépenses sociales) devraient grever les PIB de 3,4 % supplémentaires au cours des cinquante années à venir. Le système de sécurité sociale, qui inclut les pensions publiques, est financé partiellement par des transferts du gouvernement fédéral. Le gouvernement prévoit d'augmenter ces transferts et de les financer entièrement par la diminution des charges d'intérêts qui sera rendue possible par les excédents budgétaires et la réduction de la dette publique.

([26]) Cette augmentation de 3,1 % du PIB peut être décomposée en quatre éléments: dépendance démographique (+ 4,54 %), emploi (– 0,98 %), droit à l'octroi des prestations (+ 1,34 %) et niveau de ces prestations (– 1,8 %).

Coût budgétaire du vieillissement et finances publiques:
niveau en 2000 et projections (2000-2050) en % du PIB

Coût budgétaire du vieillissement ([1])	2000	2050	Évolution 2000-2050	Finances publiques ([2])	2000	2050	Évolution 2000-2050
Pensions	8,7	11,8	3,1	Excédent primaire (à politique constante)	7	1,6	– 5,5
Soins de santé	6,2	9,3	3,1	• Coût budgétaire du vieillissement			– 3,4
Autres dépenses de sécurité sociale	7,3	5,0	– 2,2	• Autres facteurs (réforme fiscale, etc.)			– 2,1
Enseignement (traitements)	4,3	3,7	– 0,5	Charges d'intérêts de la dette publique	7	1,2	– 5,8
Total	26,4	29,8	3,4	Solde budgétaire	0	– 1,2	– 1,2
				Dette publique	112,9	21,7	– 91,2

([1]) *Sources: Le programme de stabilité de la Belgique 2002-2005* (tableau 9). *Rapport stratégique national belge sur les pensions* (annexe 12). Bureau fédéral du plan, *Perspectives financières de la sécurité sociale 2000-2050 — Le vieillissement et la viabilité du système légal des pensions,* rapport n° 91, janvier 2002 (tableau 24). Le terme «pension» englobe les pensions publiques de vieillesse. Les «autres dépenses de sécurité sociale» englobent les autres revenus de remplacement pour les personnes âgées de 55 ans et plus, comme les pensions de retraite anticipée et les allocations de chômage et d'invalidité.

([2]) *Source: Rapport stratégique national belge sur les pensions* (section 6.1). Bureau fédéral du plan, ibidem (tableau 28).

Le système des pensions doit subir de nouvelles adaptations pour répondre, en particulier, aux besoins des travailleurs atypiques et des travailleurs indépendants. Le rapport stratégique national souligne également la nécessité de poursuivre l'amélioration de la transparence du système et de l'information des bénéficiaires.

Les réponses aux défis

La solution que le gouvernement a apportée au problème des risques de pauvreté a été d'augmenter le montant de la pension minimale des travailleurs salariés, qui avait été introduite en 1980. La condition pour en bénéficier est d'avoir travaillé à temps plein pendant trente ans, soit deux tiers de la carrière nécessaire à l'obtention d'une pension complète. La réforme de 1997 a instauré un droit minimal par année de carrière pour les salariés qui ont travaillé pendant au moins quinze ans. Ce droit est garanti pour toute année de carrière correspondant à au moins un tiers d'un emploi à temps plein. Ce montant est donc lié au salaire minimal.

La pension minimale des indépendants a été revue en 1994 afin de mieux l'aligner sur le RMG pour les personnes âgées, mais elle reste inférieure à celle des travailleurs salariés. Cette situation est actuellement en cours de réexamen. La garantie de ressources pour les personnes âgées aux revenus insuffisants a été modernisée en 2001, notamment en ce qui concerne l'individualisation des droits.

Afin de réduire l'écart entre le revenu de fin de carrière et les prestations de pension, le gouvernement s'est engagé à développer largement le deuxième pilier pour les travailleurs salariés et les indépendants. Il a présenté un projet de loi dans ce sens au Parlement. Ces

régimes reposeront sur des conventions collectives et devraient inclure des éléments de solidarité. Le développement du deuxième pilier sera soutenu par des incitants fiscaux.

La stratégie du gouvernement pour relever les défis posés au régime des pensions s'appuie largement sur la réduction de la lourde dette publique (qui dépassait les 100 % du PIB en 2002) et, par conséquent, sur celle du service de la dette, qui devrait être supérieure à l'accroissement des dépenses provoqué par le vieillissement de la population. Pour que cette stratégie fonctionne, la Belgique devra enregistrer des excédents budgétaires pendant plusieurs dizaines d'années. Le gouvernement a marqué sa volonté de relever le défi financier du vieillissement de la population en créant un fonds de réserve en 2001, destiné à absorber les économies résultant de la diminution de la dette publique et à les réserver aux dépenses qu'entraînera ce phénomène. À la fin de l'année de sa création, les réserves engrangées par ce fonds représentaient 0,5 % du PIB. La croissance des futures dépenses a déjà été comprimée par la réforme des pensions de 1997, qui a adapté le mode de calcul des prestations de manière que la moyenne des dépenses de pension par rapport à la moyenne des salaires, c'est-à-dire les niveaux moyens des prestations ([27]), continue de diminuer au fil du temps. Pour les travailleurs du secteur privé, ces taux devraient passer de 29,9 % en 2000 à 25,5 % en 2050, par rapport aux revenus de fin de carrière. Le gouvernement a également décidé d'aligner l'âge de la mise à la retraite des femmes — ainsi que le nombre d'années de carrière nécessaire pour avoir droit à une pension complète — sur celui des hommes d'ici à 2009.

Il a aussi pris et continue de prendre une série de mesures visant à augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés: resserrement des conditions d'accès à la retraite anticipée (réforme de 1997), amélioration du montant de la pension des travailleurs qui prolongent leur carrière, octroi de primes aux employeurs qui emploient des travailleurs âgés, amélioration des conditions de travail et d'accès à la formation et possibilité pour les travailleurs de réduire progressivement leur temps de travail avant la retraite. Le relèvement des plafonds salariaux a aussi élargi les possibilités de cumul entre les revenus du travail et les prestations de pension. Cependant, les retraités qui travaillent ne bénéficient pas de droits supplémentaires à la pension. Le taux d'emploi des travailleurs âgés a certes progressé, mais lentement. Il semble que de nouvelles réformes soient nécessaires pour approcher le taux de 50 % en 2010, qui est l'objectif assigné aux États membres de l'Union européenne.

Conclusion

Le vieillissement de la population devrait augmenter considérablement les dépenses publiques de pension, mais celles-ci devraient rester gérables si le budget permet de dégager des excédents primaires importants pendant plusieurs dizaines d'années, pour permettre de réduire la lourde dette publique et les charges d'intérêts. De nouvelles réformes du régime de retraite anticipée sont nécessaires, en particulier dans le but d'encourager une meilleure participation des plus de 50 et 60 ans à la main-d'œuvre, ce qui contribuerait aussi amplement à la viabilité financière du système. À long terme, la promotion des régimes de retraite professionnels devrait augmenter les taux de remplacement et, partant, le niveau de vie relatif des retraités. Il reste néanmoins à savoir si cette mesure ainsi que les autres destinées à améliorer l'adéquation des pensions permettront de réduire les inégalités entre les retraités.

([27]) Il ne s'agit pas d'un taux de remplacement, mais du niveau moyen des pensions (y compris les pensions très faibles des femmes qui n'ont qu'une carrière professionnelle très brève) divisé par le niveau moyen des salaires.

Statistiques de base

	B						EU-15					
Revenus: situation récente (panel des ménages 1999)												
	Total		Hommes		Femmes		Total		Hommes		Femmes	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Taux d'exposition à la pauvreté ([1]) (à 50 % de la médiane)	6	12	5	11	7	12	10	9	9	7	10	10
Taux d'exposition à la pauvreté ([1]) (à 60 % de la médiane)	11	22	10	20	13	22	15	17	15	15	16	19
Inégalités dans la répartition des revenus ([1])	4,1	4,3					4,6	4,1				
Revenu des plus de 65 ans par rapport à celui des 0-64 ans ([1])	0,76		0,77		0,76		0,89		0,92		0,86	
Projections à long terme des dépenses publiques de pension (CPE 2001)												
	Niveau			Augmentation 2000-2050 (en %)			Niveau			Augmentation 2000-2050 (en %)		
	2000	2020	2050				2000	2020	2050			
Taux de dépendance des personnes âgées ([2])	25,5	32,7	45,0	76,0			24,2	32,2	49,0	102,5		
Dépenses publiques de pension (en % du PIB) ([3])	10,0	11,4	13,3	33,0			10,4	11,5	13,3	27,9		
Facteurs influençant l'évolution des dépenses de pension (2000-2050) ([3])	Influence (en % du PIB)						Influence (en % du PIB)					
Dépendance démographique	5,2						6,4					
+ emploi	– 0,9						– 1,1					
+ éligibilité	0,9						0,6					
+ niveau des prestations	– 2,0						– 2,8					
= total (avec coefficient résiduel)	3,3						3,1					
Dépenses de pension (Sespros 1999) ([4])	11,6						12,7					
Mesures possibles pour garantir la viabilité des pensions												
Emploi (2001)	Total		Hommes		Femmes		Total		Hommes		Femmes	
Taux d'emploi (15-64 ans) ([5])	59,9		68,5		51,0		64,1		73,0		55,0	
Taux d'emploi (55-64 ans) ([5])	25,1		35,1		15,6		38,8		48,3		28,7	
Âge réel de sortie du marché de l'emploi ([6])	57,0		57,8		55,9		59,1		60,5		59,9	
Finances publiques (2001) ([7])												
Dette publique (en % du PIB)	107,6						63,0					
Solde budgétaire (en % du PIB)	0,4						– 0,8					

([1]) *Source:* Panel communautaire des ménages, UDB (base de données pour l'utilisateur), Eurostat, décembre 2002. Pondérations de l'Espagne à revoir. Les chiffres de la Suède ne concernent que les personnes de moins de 85 ans. Voir note méthodologique précédant les résumés par pays et l'encadré «Données sur les revenus en Europe: méthodologie et limites» (voir section 3.1.2) pour une description complète de la méthode d'enquête et de ses limites.

([2]) *Source:* Eurostat, projections démographiques. Population de plus de 65 ans par rapport à celle de 15-64 ans.

([3]) *Source:* Comité de politique économique, *Budgetary challenges posed by ageing populations,* 24 octobre 2001. Dépenses publiques de pension (y compris la plupart des revenus publics de remplacement versés aux personnes de 55 ans et plus), avant impôts. Voir note méthodologique.

([4]) *Source:* Sespros, Eurostat. Ces dépenses englobent celles de certains régimes privés de protection sociale. Voir note méthodologique.

([5]) *Source:* Enquête européenne sur les forces de travail, 2001.

([6]) *Source:* Enquête européenne sur les forces de travail, 2001. Le mode de calcul est toujours en discussion.

([7]) *Source:* Commission européenne, DG Affaires économiques et financières.

DANEMARK

Les grandes caractéristiques du système de pension

Le premier pilier du système de pension danois est constitué du régime universel et obligatoire de pension de vieillesse, non contributif et dépendant de la durée de résidence dans le pays. Il est financé par la fiscalité générale et est composé d'une indemnité forfaitaire et d'une portion dépendant des revenus. Il est destiné à garantir un niveau de vie minimal et décent à tous les citoyens qui atteignent l'âge de 65 ans. Pour bénéficier de la pension complète, ceux-ci doivent totaliser quarante années de résidence au Danemark. L'indemnité est indexée suivant les salaires du secteur privé et est imposable. Elle consiste en deux parties: un montant de base versé à chaque citoyen et un supplément sous condition de revenus. La valeur nette après impôts de ces deux éléments correspond à 47 % du salaire net moyen. À l'heure actuelle, la pension de base est versée à 99 % des résidents ayant atteint l'âge de la retraite; 99 % d'entre eux reçoivent le montant de base complet et 64 % l'intégralité du supplément. Le montant de base représente 61 % du revenu des retraités isolés.

Le premier pilier inclut également le régime de pension complémentaire (ATP), obligatoire, entièrement constitué et lié au temps de travail (il s'applique à tous les salariés et à certaines catégories de bénéficiaires de transferts, comme les chômeurs et les personnes en congé de maladie; ses indemnités ne représentent que 20 % du total du premier pilier) ainsi que le régime de pension complémentaire, lié au marché de l'emploi, pour les bénéficiaires d'une pension anticipée (SAP). Le régime ATP permet une redistribution substantielle, notamment en faveur des sans-emploi et des personnes handicapées.

Le deuxième pilier est principalement constitué des régimes professionnels basés sur des conventions collectives sectorielles. Ils sont tous à cotisations déterminées et entièrement constitués. Lancés à l'initiative des syndicats, ils se sont développés considérablement depuis les années 80 et couvrent aujourd'hui plus de 80 % de la main-d'œuvre active. La grande majorité des agents du secteur public cotisent aujourd'hui à un régime de ce type (les régimes à cotisations déterminées qui rassemblaient auparavant certaines catégories d'entre eux perdent peu à peu de leur importance). Ces régimes reposent sur des comptes individuels, mais possèdent d'importants éléments de solidarité, en particulier l'assurance invalidité et l'absence de critères sanitaires pour y avoir droit. Leurs droits étant immédiatement acquis et leur transférabilité garantie, ils n'entravent pas la mobilité de la main-d'œuvre. Les effets normalement régressifs sur la répartition et le coût pour le budget de l'État des incitants fiscaux à la souscription à cette pension complémentaire sont plutôt restreints. Au total, la déductibilité des cotisations est entièrement compensée par l'imposition différée et par la condition de ressources nécessaire à la perception d'une pension publique. En outre, l'imposition des produits des investissements générés par les fonds de pension à un taux inférieur (15 %) à celui des autres revenus des ménages (de 25 à 60 %) engendre une économie supplémentaire. En 2002, le régime d'épargne-pension obligatoire a été transformé en régime d'épargne, sans objectif de redistribution et sur la base de comptes individuels.

Le troisième pilier inclut les régimes de retraite individuels, financés par l'épargne. Beaucoup octroient des indemnités forfaitaires au lieu d'arrérages.

En outre, l'accès à une série de suppléments en fonction des besoins ou des revenus des bénéficiaires (indemnités de logement, de chauffage, de frais de médicaments, par exemple),

à la gratuité des soins de santé et des soins de longue durée ainsi qu'à des activités récréatives contribue à garantir un niveau de vie décent pour tous.

Les défis

Le système danois des pensions semble assurer un niveau de revenus décent et solide à tous les résidents de longue durée. Les régimes du deuxième pilier n'étant pas encore arrivés à leur pleine maturité (la majorité des nouveaux retraités ne totalisent pas encore des cotisations équivalant à une carrière complète), le niveau de vie des retraités par rapport à la population active devrait s'améliorer progressivement, en particulier pour ceux qui dépendent de revenus faibles à modérés. La couverture des régimes de retraite professionnels pourrait être meilleure pour un petit nombre de personnes qui occupent ou ont occupé des emplois atypiques. Il s'agit notamment des travailleurs indépendants, dont un grand nombre détiennent des capitaux importants sous la forme de propriété d'une entreprise, qui pourraient servir à financer leurs besoins après la retraite. L'obligation légale pour les régimes du deuxième pilier d'utiliser des coefficients actuariels identiques pour les deux sexes garantit aux femmes de recevoir des rentes équivalant à celles des hommes, à cotisations égales, bien que leur espérance de vie moyenne à l'âge de la retraite soit plus longue. Il en résulte une certaine forme de transfert de la population masculine vers la population féminine. En réponse à une question parlementaire, le gouvernement a créé un groupe de travail chargé de fournir des informations plus précises sur les indemnités de retraite dans une perspective à longue échéance, en tenant particulièrement compte des répercussions des périodes d'absence des prestataires sur le marché de l'emploi.

Les dépenses publiques consacrées au paiement des pensions de retraite représentent actuellement 4,4 % du PIB danois et devraient augmenter de 3,4 % d'ici à 2035. Cependant, si l'on tient compte de tous les régimes publics de pension (invalidité, pensions des fonctionnaires et régimes complémentaires obligatoires), les dépenses totales représentaient 10 % du PIB en 2000 et devraient atteindre 14,5 % en 2030, avant de redescendre à 13,3 % en 2050 (projections du CPE). La viabilité financière du système nécessite de maintenir un excédent des finances publiques avoisinant la moyenne de 1,5 à 2,5 % du PIB d'ici à 2010 et d'accroître l'emploi de 133 000 unités d'ici là. Ce sont deux objectifs ambitieux mais cruciaux pour la réussite de la stratégie du gouvernement, étant donné le délai de réaction relativement court dont il disposerait si les hypothèses économiques à la base de cette stratégie ne devaient pas se vérifier.

Le Danemark possède un des taux d'emploi les plus élevés de l'Union européenne, de sorte que son réservoir de main-d'œuvre est peu fourni. La réforme des pensions entreprise dans les années 90 devrait accroître la participation des travailleurs âgés au marché de l'emploi pendant la décennie actuelle, mais uniquement dans la proportion nécessaire pour compenser le vieillissement de la population. L'emploi doit être augmenté en accroissant substantiellement le taux d'occupation des immigrants, en améliorant l'intégration des personnes handicapées et des autres groupes marginalisés sur le marché du travail et en optimisant l'efficacité des politiques du marché de l'emploi.

Les réponses aux défis

Dans son rapport de stratégie, le gouvernement se dit satisfait des réformes mises en œuvre ces dernières années et n'envisage aucune adaptation majeure du système pour l'instant. Celui-ci repose sur un large consensus entre les grands partis à propos de sa structure générale et du rôle de ses divers composants. En outre, en 2000, une vaste majorité

parlementaire a approuvé le principe selon lequel les pensions publiques de vieillesse devaient constituer une base de revenus solide pour les retraités d'aujourd'hui et de demain.

Le premier pilier conservera toutefois son rôle majeur dans l'offre de pension: d'ici à 2045, il continuera de fournir près de la moitié du revenu moyen des retraités. La généralisation des régimes de pension professionnels devrait accroître significativement les taux de remplacement et réduire ainsi l'écart qui subsiste actuellement entre les revenus du travail et ceux de la retraite.

Les réformes des années 90 ont surtout porté sur la promotion de l'emploi par l'intermédiaire de l'amélioration des incitants au travail pour les travailleurs âgés et de leurs conditions de travail. Le régime de préretraite, qui consistait en une indemnité transitoire pour les personnes de 50 à 59 ans qui avaient perdu leur emploi et qui avaient cotisé au régime des allocations de chômage pendant au moins trente ans, n'accepte plus de nouveaux bénéficiaires depuis 1996 et sera totalement supprimé d'ici à 2006. Les mesures d'incitation à la sortie précoce du marché du travail par le biais de la retraite anticipée sont devenues moins attrayantes en 2001, avec le maintien de l'obligation de cotisation. En corollaire, un régime spécial d'abattements fiscaux pour les cotisations a été introduit pour les travailleurs qui décident de ne pas prendre leur retraite par anticipation. Cependant, l'imposition implicite sur le travail des personnes âgées de plus de 60, 62 et 65 ans reste encore lourde dans de nombreux cas. Dans le régime des pensions d'invalidité, les mesures de remise au travail ont été renforcées, tandis que les travailleurs sont encouragés à rester sur le marché de l'emploi par la mobilisation de la capacité de travail résiduelle de ceux qui souhaitent bénéficier du système. Ces mesures ont déjà permis de diminuer le nombre de nouveaux candidats à une pension d'invalidité.

Le gouvernement estime que l'accroissement de la main-d'œuvre et la réduction du chômage sont des éléments vitaux pour que le Danemark puisse assumer la hausse des dépenses de pension sans modifier sa stratégie de résorption de la dette publique. Il vise ainsi à maintenir un excédent budgétaire moyen de 1,5 à 2,5 % du PIB jusqu'en 2010.

La structure complexe du système danois (éléments sous condition de ressources, ATP et régimes à cotisation fixe) empêche d'avoir une idée claire des revenus des retraites. C'est la raison pour laquelle les régimes de pension ont l'obligation de rendre publics leurs frais administratifs et leurs dossiers d'indemnités. En outre, le régime ATP de la pension complémentaire a créé, en collaboration avec les autres organismes payeurs, un site internet qui permet aux citoyens de calculer quel sera leur revenu net après leur retraite, en fonction des différents régimes en vigueur.

Conclusion

La stratégie du Danemark visant à garantir l'adéquation et la viabilité financière de l'offre de pension semble solide. Les réformes nécessaires pour concrétiser les objectifs d'adéquation et de solidarité ont été mises en œuvre ces dix dernières années avec le soutien d'une large majorité parlementaire. Le gouvernement mène une politique de résorption rapide de la dette publique depuis quelques années, et tous les grands partis se sont engagés à poursuivre cette politique jusqu'en 2010. À cette échéance, la dette devrait être largement comprimée. Étant donné le faible niveau du réservoir de main-d'œuvre, l'augmentation du taux d'emploi sera difficile mais pas improbable au vu des résultats que le pays a déjà obtenus sur ce plan. Il pourrait notamment consolider les incitants visant à encourager les travailleurs âgés à retarder leur retraite.

Globalement, les politiques actuelles montrent que le système des pensions sera financièrement viable à long terme et que sa charge sera partagée équitablement entre les générations. Le renforcement des régimes professionnels augmentera le taux de remplacement et allégera les pressions à la hausse qui risquent de peser sur les taux des pensions publiques. Cependant, la viabilité du système dépendra fondamentalement du maintien d'excédents substantiels des finances publiques durant cette décennie. Il semble que d'autres réformes du marché de l'emploi soient nécessaires pour accroître comme prévu l'offre de main-d'œuvre, elle-même indispensable à la réussite de la stratégie de réduction de la dette, qui conditionne la viabilité financière.

Statistiques de base

	DK						EU-15					
Revenus: situation récente (panel des ménages 1999)												
	Total		Hommes		Femmes		Total		Hommes		Femmes	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Taux d'exposition à la pauvreté ([1]) (à 50 % de la médiane)	5 *3,3*	12 *5,0*	4 *3,3*	10 *3,7*	6 *3,4*	14 *6,0*	10	9	9	7	10	10
Taux d'exposition à la pauvreté ([1]) (à 60 % de la médiane)	7 *6,8*	31 *24,8*	7 *6,6*	26 *23,4*	8 *7,0*	35 *25,9*	15	17	15	15	16	19
Inégalités dans la répartition des revenus ([1])	2,9 *2,7*	3,5 *2,6*					4,6	4,1				
Revenu des plus de 65 ans par rapport à celui des 0-64 ans ([1])	0,68 *0,74*		0,70 *0,77*		0,66 *0,73*		0,89		0,92		0,86	
Projections à long terme des dépenses publiques de pension (CPE 2001)												
	Niveau			Augmentation 2000-2050 (en %)			Niveau			Augmentation 2000-2050 (en %)		
	2000	2020	2050				2000	2020	2050			
Taux de dépendance des personnes âgées ([2])	22,2	30,5	36,0	65,0			24,2	32,2	49,0	102,5		
Dépenses publiques de pension (en % du PIB) ([3])	10,5	13,8	13,3	26,7			10,4	11,5	13,3	27,9		
Facteurs influençant l'évolution des dépenses de pension (2000-2050) ([3])	Influence (en % du PIB)						Influence (en % du PIB)					
Dépendance démographique	4,1						6,4					
+ emploi	– 0,2						– 1,1					
+ éligibilité	0,5						0,6					
+ niveau des prestations	– 1,7						– 2,8					
= total (avec coefficient résiduel)	2,7						3,1					
Dépenses de pension (Sespros 1999) ([4])	10,7						12,7					
Mesures possibles pour garantir la viabilité des pensions												
Emploi (2001)	Total		Hommes		Femmes		Total		Hommes		Femmes	
Taux d'emploi (15-64 ans) ([5])	76,2		80,2		72,0		64,1		73,0		55,0	
Taux d'emploi (55-64 ans) ([5])	58,0		63,0		49,8		38,8		48,3		28,7	
Âge réel de sortie du marché de l'emploi ([6])	61,9		62,2		61,1		59,1		60,5		59,9	
Finances publiques (2001) ([7])												
Dette publique (en % du PIB)	44,7						63,0					
Solde budgétaire (en % du PIB)	3,1						– 0,8					

(1) *Source:* Panel communautaire des ménages, UDB, Eurostat, décembre 2002. Pondérations de l'Espagne à revoir. Les chiffres de la Suède ne concernent que les personnes de moins de 85 ans. Voir note méthodologique précédant les résumés par pays et l'encadré «Données sur les revenus en Europe: méthodologie et limites» (voir section 3.1.2) pour une description complète de la méthode d'enquête et de ses limites. Les chiffres en italiques (deuxième ligne) ont été calculés sur la base de données extraites du registre national danois, mais conformément à la méthode appliquée aux données du panel. Le recours à une définition du revenu qui inclut les loyers imputés et les charges d'intérêts aboutit, selon les calculs danois, à un taux d'exposition à la pauvreté substantiellement inférieur et à un niveau de revenus supérieur pour les personnes de 65 ans et plus. Voir note sur le Danemark à propos du tableau 2 dans le section 3.1.2 du rapport.

(2) *Source:* Eurostat, projections démographiques. Population de plus de 65 ans par rapport à celle de 15-64 ans.

(3) *Source:* Comité de politique économique, *Budgetary challenges posed by ageing populations,* 24 octobre 2001. Dépenses publiques de pension (y compris la plupart des revenus publics de remplacement versés aux personnes de 55 ans et plus), avant impôts. Voir note méthodologique.

(4) *Source:* Sespros, Eurostat. Ces dépenses englobent celles de certains régimes privés de protection sociale. Voir note méthodologique.

(5) *Source:* Enquête européenne sur les forces de travail, 2001.

(6) *Source:* Enquête européenne sur les forces de travail, 2001. Le mode de calcul est toujours en discussion.

(7) *Source:* Commission européenne, DG Affaires économiques et financières.

ALLEMAGNE

Les grandes caractéristiques du système de pension

En Allemagne, le système général de retraite par répartition lié aux revenus couvre environ 82 % des travailleurs (33 millions de personnes). Le taux de cotisation est actuellement de 19,5 %, partagé équitablement entre les employeurs et les salariés. Ces cotisations permettent de financer 63 % des dépenses de ce système, les 37 % restants étant fournis par le budget de l'État fédéral, qui paie aussi directement les pensions des fonctionnaires. Il existe des régimes spéciaux, à capitalisation, pour, entre autres, les agriculteurs et les professions libérales (médecins, avocats, architectes, etc.). Les régimes du premier pilier représentent 78 % de l'ensemble des revenus de la population de plus de 65 ans. Le régime général, à lui seul, fournit 60 % de ces revenus en Allemagne occidentale et plus de 90 % dans l'ex-Allemagne de l'Est. Ce régime n'est pas obligatoire pour les travailleurs indépendants, mais ils peuvent y cotiser s'ils le souhaitent. En 1999, 96 % de la population de plus de 65 ans bénéficiaient de prestations au titre de systèmes de pension de vieillesse financés totalement ou partiellement par des fonds publics. Le régime obligatoire prévoit également des prestations de survie. En 2001, la réforme des retraites a introduit la possibilité de scinder les droits à la pension entre les époux (auparavant, c'était uniquement possible en cas de divorce).

L'offre du deuxième pilier s'organise surtout au niveau des entreprises privées. Plusieurs modes de financement sont possibles, allant des provisions au bilan (financement interne garanti par une assurance obligatoire contre l'insolvabilité) aux fonds de pension externes et aux assurances de groupe. La réforme de 2001 encourage le développement des régimes contributifs, même au niveau sectoriel. Des régimes professionnels existent également pour les agents du secteur public qui ne sont pas des fonctionnaires. Les régimes du deuxième pilier représentent 7 % de l'ensemble des revenus de la population âgée.

Les régimes individuels du troisième pilier (assurance vie) représentent près de 10 % de ces revenus.

Les personnes âgées aux revenus insuffisants peuvent bénéficier de prestations sous condition de ressources. Depuis la réforme de 2001, les ressources des descendants ne sont plus prises en considération, de sorte que ces prestations devraient être davantage sollicitées.

Les défis

Le défi principal qui se profile pour les décennies à venir sera de préserver la viabilité financière du système face au doublement du taux de dépendance de la population âgée. Avant la réforme de 2001, les projections du CPE prévoyaient une hausse de 5 % des dépenses publiques de pension entre 2000 et 2050 (de 11,9 à 16,9 % du PIB). Les dernières estimations nationales réalisées en tenant compte de cette réforme et sur la base d'hypothèses démographiques et macroéconomiques identiques à celles du CPE prévoient une augmentation ramenée à 4,1 % (de 10,8 à 14,9 % du PIB). La différence du niveau des dépenses de pension en 2000 s'explique dans une large mesure par la prise en considération d'un transfert des fonds d'assurance pension vers les régimes d'assurance maladie et d'assurance à long terme (incluse dans l'assurance maladie) dans les projections initiales des dépenses publiques de retraite.

Cette amélioration est surtout due au resserrement des critères d'accès à la pension, qui devrait limiter le nombre de personnes qui prendront leur retraite anticipée, et au fait que le calcul des pensions et leur adaptation annuelle aient été modifiés de façon à ralentir l'augmentation des dépenses totales. Selon cette nouvelle formule, les hausses des cotisations à l'assurance vieillesse et aux fonds de pension privés à souscription volontaire sont déduites du salaire brut, qui constitue le salaire de référence pour la pension et la base du calcul de l'indice d'adaptation. Toute hausse du taux de cotisation entraînera donc une réduction du niveau des nouvelles pensions et l'application d'un indice moindre aux adaptations annuelles. Dès 2011, ces hausses auront des répercussions encore plus profondes, car elles seront multipliées par un facteur de 1,11 pour tenir compte de l'accroissement du taux de dépendance des personnes âgées. Les cotisations aux fonds de pension privés réduiront quant à elles le salaire de référence jusqu'à hauteur de 4 %. En outre, le gouvernement a l'obligation légale de proposer des mesures appropriées au Parlement si les projections sur quinze ans indiquent un risque que le taux de cotisation devrait être majoré au-delà de 20 (d'ici à 2020) ou 22 % (d'ici à 2030).

Actuellement, le taux de cotisation aux régimes publics de retraite s'élève à 19,5 % des revenus bruts, mais le budget fédéral intervient à hauteur de 37 % pour financer les dépenses de pension. Ces interventions comprennent également les cotisations versées par l'État pour les interruptions de carrière (par exemple le congé de maternité) et les autres prestations qui ne sont pas basées sur des cotisations individuelles. Le gouvernement prévoit que ces apports du budget fédéral diminueront jusqu'à 31 % d'ici à 2030. Dans sa réforme de 2001, il a pris l'engagement ferme de maintenir le taux de cotisation à un niveau approprié (20 % jusqu'en 2020, puis 22 % jusqu'en 2030). Il prévoit dans cette optique une réduction modeste du taux de remplacement des pensions publiques, du fait de la modification de la définition du salaire de référence exposée ci-dessus, et, en corollaire, une aide généreuse à l'épargne dans le cadre des régimes privés, essentiellement volontaires. Ces mesures devraient maintenir le montant des retraites à un niveau adéquat. Cependant, étant donné la faible réduction des pensions publiques et l'absence de mécanismes automatiques d'adaptation, de grands défis financiers restent à relever.

Outre la récente réforme des retraites, la stratégie du gouvernement allemand pour faire face à ce défi repose sur l'accroissement de l'emploi et de la productivité, autrement dit sur la consolidation des sources de cotisation. Il prévoit d'abaisser le taux de chômage et d'augmenter le taux de participation au marché de l'emploi, en particulier pour les femmes et les travailleurs âgés. En outre, l'introduction des réductions actuarielles des retraites anticipées devrait produire ses effets dans les prochaines années. Le gouvernement vise aussi l'équilibre budgétaire pour 2006. La bonne santé des finances publiques sera effectivement importante pour répondre aux besoins qu'engendrera le vieillissement de la population: santé, soins de longue durée, pensions des fonctionnaires, transferts accrus vers le système général des retraites.

À mesure que l'offre de pensions privées s'étoffera, il sera de plus en plus nécessaire de veiller à ce que les individus disposent de suffisamment d'informations pour faire des choix opportuns, à ce que l'offre de pensions professionnelles soit accessible au plus grand nombre (notamment par le biais des conventions collectives) et à ce qu'elle n'exclue pas certaines catégories de travailleurs (en particulier ceux à temps partiel et les temporaires) ni ne décourage la mobilité de la main-d'œuvre.

En raison du fait que les salaires des femmes et leur participation au marché de l'emploi resteront probablement inférieurs à ceux des hommes (même si la situation s'améliore), les

droits individuels des femmes à la pension demeureront comparativement inférieurs. L'offre de pension pour les femmes restera donc tributaire des prestations de survie, de la scission des droits à la pension en cas de divorce et du maintien de ces droits en cas d'interruption de carrière. Le rôle des prestations dérivées pourra être réduit à mesure que l'écart entre les sexes sur le plan de la participation au marché du travail se réduira.

Les réponses aux défis

Depuis les années 90, l'Allemagne adapte progressivement son système de pension aux défis du vieillissement de la population. Les mesures prises en 1992, 1997 et 2000 visaient essentiellement à éviter les futures hausses des cotisations. Elles portaient notamment sur l'accroissement du taux de participation des travailleurs âgés au marché de l'emploi et, par conséquent, sur celui de l'âge de la retraite, qui est aujourd'hui de 65 ans pour tous les types de pensions (sauf l'invalidité). Le gouvernement a instauré des incitants financiers au maintien des travailleurs en activité et a rendu plus sévères les conditions du départ à la retraite anticipée (diminution du montant de la pension).

La dernière grande réforme a été adoptée en 2001. Elle a pour but de réduire le niveau moyen de la pension du régime public de 70 à 67-68 % d'ici à 2030 et d'encourager le développement de l'épargne-pension privée. Elle a plafonné le taux de cotisation à 20 % jusqu'en 2020 et à 22 % jusqu'en 2030. Le gouvernement a l'obligation légale de proposer des mesures appropriées au Parlement si un risque d'augmentation de ce taux devait se faire jour dans les projections sur quinze ans. En novembre 2002, une commission indépendante d'experts à haut niveau (la commission Rürup) a été mise en place pour étudier la viabilité financière des régimes de sécurité sociale en Allemagne. Elle doit présenter ses propositions au plus tard à l'automne 2003.

La réforme de 2001 a amélioré la protection des personnes âgées contre le risque de pauvreté. Il n'existe pas de pension minimale garantie, mais l'accès de ces personnes à l'aide sociale n'est plus tributaire du montant des revenus de leurs enfants (elles y ont donc droit même si ceux-ci ont un revenu qui leur permet d'aider leurs parents) ni du revenu des membres du ménage autres que le conjoint. Les organismes qui gèrent les pensions obligatoires sont tenus d'informer les personnes âgées de leurs droits. Ces mesures devraient améliorer l'accès aux prestations et réduire le phénomène dit de la «pauvreté honteuse».

Afin de compenser la réduction prévue du taux de remplacement dans le cadre du régime obligatoire, le gouvernement soutient massivement le développement de l'offre de pensions privées par l'octroi d'abattements fiscaux et aussi d'aides directes aux personnes ayant de bas revenus et aux familles avec enfants qui ne peuvent bénéficier de ces abattements. En fonction de l'accueil que la population réservera à ces mécanismes, leur coût pourrait dépasser 12 milliards d'euros par année. Ces aides existent pour un large éventail de pensions du deuxième et du troisième pilier.

Le gouvernement soutient également le développement des pensions professionnelles. Alors que celles-ci revêtaient traditionnellement la forme de prestations versées par les employeurs, les salariés peuvent à présent demander qu'une partie de leur salaire soit convertie en cotisations de retraite *(Entgeltumwandlung)*. Celles-ci ne sont en général pas soumises à l'impôt sur le revenu ni, pendant une période limitée, aux cotisations sociales. Elles donnent droit à l'acquisition immédiate du droit à la pension. Les seuils légaux des périodes d'acquisition des droits liées aux pensions financées par les employeurs ont été abaissés de dix à cinq ans, et l'âge minimal d'acquisition de ces droits a été ramené de 35 à

30 ans. Ces mesures sont surtout favorables aux salariés qui interrompent leur carrière ou qui changent d'emploi, et elles devraient améliorer les prestations de pension professionnelle des femmes. Elles devraient aussi aboutir à la création de davantage de régimes de pension basés sur des conventions collectives, y compris au niveau sectoriel, où certaines conventions ont déjà été conclues.

La réforme de 2001 prévoit aussi des améliorations des droits à la pension pour les femmes. Étant donné que celles-ci voient souvent leur revenu diminuer lorsqu'elles élèvent leurs enfants (par exemple, parce qu'elles ne travaillent plus qu'à temps partiel ou qu'elles prennent une interruption de carrière), leurs droits à la pension sont calculés sur la base de leur salaire moyen pendant les trois premières années qui suivent la naissance de leurs enfants. Ensuite, et jusqu'à la dixième année, elles peuvent récupérer une partie des droits à la pension qu'elles ont perdus du fait de leur passage à un horaire à temps partiel. Les femmes qui ont au moins deux enfants bénéficient aussi de cette mesure si elles interrompent leur carrière. Par ailleurs, les pensions de survie ont été réduites de 60 à 55 % de la pension du conjoint décédé, mais elles ont été majorées pour chacun des enfants. Les droits individuels des femmes à la pension devraient aussi être améliorés par la possibilité de scinder les droits entre époux. Auparavant, cette scission n'était possible que si les conjoints divorçaient. Cette mesure présente les avantages que ces droits individualisés échappent à la condition de ressources (à la différence des pensions de survie) et qu'ils ne sont pas perdus en cas de remariage.

Les informations fournies aux citoyens quant à leurs droits à la pension seront améliorées. Dès 2003, les organismes responsables des pensions obligatoires devront remettre à tous les cotisants (à partir de 27 ans) un relevé annuel de leurs droits. Ils doivent également être en mesure de les conseiller sur les possibilités de se constituer des droits supplémentaires par le biais des régimes de capitalisation.

Conclusion

La réforme des retraites de 2001 a donné lieu à des progrès sur le plan de l'adéquation, de la viabilité financière et de la modernisation du système des pensions. Une certaine amélioration du taux d'emploi est possible, en particulier pour les travailleurs âgés, mais elle ne pourra suffire à garantir l'équilibre financier du système. Des efforts restent cependant nécessaires pour garantir la viabilité à long terme dans le cadre du processus permanent de modernisation et d'adaptation du système à l'évolution des circonstances. Il faut donc saluer l'initiative du gouvernement, qui a demandé à un groupe d'experts indépendants d'analyser le financement de ce système et son évolution future. Enfin, les partenaires sociaux feraient œuvre utile en mettant en place des régimes de retraite professionnels, afin que les nouvelles mesures prises par le gouvernement puissent bénéficier à un maximum de travailleurs, sans pour autant pénaliser leur mobilité.

Statistiques de base

	D						EU-15					
Revenus: situation récente (panel des ménages 1999)												
	Total		Hommes		Femmes		Total		Hommes		Femmes	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Taux d'exposition à la pauvreté ([1]) (à 50 % de la médiane)	6	6	6	5	6	6	10	9	9	7	10	10
Taux d'exposition à la pauvreté ([1]) (à 60 % de la médiane)	11	11	10	9	11	13	15	17	15	15	16	19
Inégalités dans la répartition des revenus ([1])	3,5	3,6					4,6	4,1				
Revenu des plus de 65 ans par rapport à celui des 0-64 ans ([1])	0,97		0,98		0,96		0,89		0,92		0,86	
Projections à long terme des dépenses publiques de pension (CPE 2001)												
	Niveau			Augmentation 2000-2050 (en %)			Niveau			Augmentation 2000-2050 (en %)		
	2000	2020	2050				2000	2020	2050			
Taux de dépendance des personnes âgées ([2])	23,8	33,5	49,0	101,0			24,2	32,2	49,0	102,5		
Dépenses publiques de pension (en % du PIB) ([3]) Projection mise à jour ([4])	11,8 10,8	12,6 12,1	16,9 14,9	43,2 34,7			10,4	11,5	13,3	27,9		
Facteurs influençant l'évolution des dépenses de pension (2000-2050) ([3])	Influence (en % du PIB)						Influence (en % du PIB)					
Dépendance démographique	6,5						6,4					
+ emploi	– 0,8						– 1,1					
+ éligibilité	1,1						0,6					
+ niveau des prestations	– 2,7						– 2,8					
= total (avec coefficient résiduel)	4,1						3,1					
Dépenses de pension (Sespros 1999) ([5])	13,0						12,7					
Mesures possibles pour garantir la viabilité des pensions												
Emploi (2001)	Total		Hommes		Femmes		Total		Hommes		Femmes	
Taux d'emploi (15-64 ans) ([6])	65,8		72,6		58,8		64,1		73,0		55,0	
Taux d'emploi (55-64 ans) ([6])	37,7		46,1		29,3		38,8		48,3		28,7	
Âge réel de sortie du marché de l'emploi ([7])	60,7		60,9		60,4		59,1		60,5		59,9	
Finances publiques (2001) ([8])												
Dette publique (en % du PIB)	59,5						63,0					
Solde budgétaire (en % du PIB)	– 2,8						– 0,8					

(1) *Source:* Panel communautaire des ménages, UDB, Eurostat, décembre 2002. Pondérations de l'Espagne à revoir. Les chiffres de la Suède ne concernent que les personnes de moins de 85 ans. Voir note méthodologique précédant les résumés par pays et l'encadré «Données sur les revenus en Europe: méthodologie et limites» (voir section 3.1.2) pour une description complète de la méthode d'enquête et de ses limites.

(2) *Source:* Eurostat, projections démographiques. Population de plus de 65 ans par rapport à celle de 15-64 ans.

(3) *Source:* Comité de politique économique, *Budgetary challenges posed by ageing populations,* 24 octobre 2001. Dépenses publiques de pension (y compris la plupart des revenus publics de remplacement versés aux personnes de 55 ans et plus), avant impôts. Voir note méthodologique.

(4) *Source:* Nouvelles projections de l'Allemagne qui tiennent compte de la récente réforme des retraites. Elles reposent sur des hypothèses identiques à celles utilisées dans les projections du CPE, mais la couverture des dépenses de pension est quelque peu différente.

(5) *Source:* Sespros, Eurostat. Ces dépenses englobent celles de certains régimes privés de protection sociale. Voir note méthodologique.

(6) *Source:* Enquête européenne sur les forces de travail, 2001.

(7) *Source:* Enquête européenne sur les forces de travail, 2001. Le mode de calcul est toujours en discussion.

(8) *Source:* Commission européenne, DG Affaires économiques et financières.

GRÈCE

Les grandes caractéristiques du système de pension

Le premier pilier du système de pension grec contient un grand nombre de régimes par répartition étalés entre les secteurs d'activités et attribuant des pensions très variables. Les plus grands fonds sont l'IKA (pour le secteur privé) et l'OGA (pour les agriculteurs). Il existe également une caisse de retraite distincte pour les indépendants. La plupart de ces caisses primaires d'assurance offrent des taux de remplacement allant jusqu'à 80 %, mais les pensions sont plafonnées. En 2001, ces pensions primaires représentaient 10,6 % du PIB (84 % de l'ensemble des pensions).

Le premier pilier se compose aussi de fonds auxiliaires de type professionnel qui octroient des pensions complémentaires. Ils s'appliquent à l'ensemble des salariés et à un petit pourcentage d'indépendants. Ils offrent en général des taux de remplacement allant jusqu'à 20 % et représentaient 1,8 % du PIB (14,5 % des dépenses totales de pension) en 2001. Enfin, dans le secteur public, il est courant d'octroyer des indemnités de licenciement forfaitaires.

Tous les fonds de retraite sont financés par le système de la répartition, et le niveau des prestations est garanti implicitement par l'État. Le taux de rendement implicite (en tenant compte des cotisations, des limites d'âge et des prestations) varie d'un fonds à l'autre, et, au sein d'un même fonds, plusieurs catégories professionnelles peuvent faire l'objet de critères différents.

Les pensions professionnelles du deuxième pilier sont peu répandues. Les pensions du troisième pilier sont soumises à la législation sur l'assurance vie; les prestations à ce titre revêtent la forme de paiements forfaitaires ou, dans de rares cas, d'annuités.

Les personnes qui n'ont pas de carrière d'assurance reçoivent des prestations sous condition de ressources. Un grand nombre de retraités touchent des pensions contributives à un niveau minimal garanti. Ceux dont le montant total de la pension est inférieur à un certain minimum (mais supérieur à la pension minimale) et ceux dont les revenus et la situation familiale remplissent certains critères supplémentaires ont droit à un complément de pension (l'EKAS).

Les multiples modifications des règlements de pension introduites depuis vingt ans impliquent aujourd'hui des différences de traitement considérables suivant la date de la première affiliation au système.

Les défis

Il ressort du rapport de stratégie nationale que le défi principal du gouvernement consiste à rétablir la confiance de la population dans le système de pension et dans son avenir. Il identifie les problèmes suivants:

— bien que les pensions absorbent plus de 12 % du PIB, les personnes âgées sont une des catégories sociales les plus vulnérables;

— en raison de la fragmentation et de la complexité de la législation, des cas semblables sont traités différemment. Ces inégalités nuisent à l'acceptation sociale du système;

— les révisions fréquentes du cadre législatif ont créé un sentiment d'instabilité et d'insécurité.

Malgré cela, des défis financiers colossaux attendent la Grèce dans les dix années à venir. Le rapport de stratégie nationale prévoit en effet une forte augmentation des dépenses publiques de pension, qui devraient passer de 12,4 % du PIB en 2000 à 17,3 % en 2030 et à 22,6 % en 2050, soit la hausse la plus marquée de tous les États membres de l'Union européenne. Cette augmentation résulte aussi de l'arrivée à maturité du système de pension, avec pour conséquence des prestations plus élevées à moyen et à court terme. Pour cette raison, la Grèce est le seul pays dont les projections prévoient un accroissement significatif des dépenses moyennes de pension par personne, comparativement au PIB par personne active (le «taux de prestation»). Par rapport aux projections du CPE, la réforme entreprise en 2002 et la révision des statistiques de la population et de l'emploi, dont tient compte la dernière projection nationale, ne devraient réduire cette hausse que de 2 points de pourcentage en 2050. Pour financer ces pensions, si les taux de cotisation actuels sont maintenus (le rapport de stratégie nationale ne prévoit pas leur majoration) et en l'absence de remboursement de la part du fonds de réserve annoncé, l'État devra augmenter ses recettes fiscales de 4,8 % du PIB actuellement à 8,7 % en 2030 et à 15,5 % en 2050.

Compte non tenu des effets de la réforme de 2002, qui comporte des mesures destinées à accroître la pension minimale, la situation financière des personnes âgées contraste à de nombreux égards avec celle qui prévaut dans les autres États membres. Ainsi, en Grèce, la vieillesse est le principal facteur de risque de pauvreté, si l'on se base sur le panel des ménages de la fin des années 90. L'interprétation de ces chiffres doit cependant prendre en considération le fait que les citoyens grecs âgés sont beaucoup moins nombreux que ceux des autres États membres à vivre dans des maisons de retraite, des hôpitaux ou d'autres établissements d'accueil (moins de 3 % des retraités). Ils sont également plus nombreux à être propriétaires de leur maison. Ces deux facteurs laissent supposer une surestimation des risques de pauvreté. En outre, du fait notamment qu'une grande proportion de retraités vivent avec leurs enfants, les pensions pèsent d'un poids moindre qu'ailleurs dans les revenus du ménage: les recettes fiscales indiquent l'existence d'autres sources de revenus, parfois importantes (agriculture, activités commerciales, loyers et emploi). Il n'en reste pas moins qu'un grand nombre de retraités dépendent de la pension minimale et du complément sous condition de ressources (EKAS). L'instauration, en 1992, d'un système nettement moins généreux pour les nouveaux bénéficiaires, qui a réduit radicalement le revenu minimal, suscite des préoccupations quant à l'égalité des droits à la pension entre les générations.

L'inadéquation de l'offre de pensions est considérée comme une lacune structurelle importante du système grec. Sa correction et la modernisation du système sont une condition préalable à la résolution du problème de la viabilité financière posé par le vieillissement de la population. Comme d'autres États membres, la Grèce s'attend à une augmentation du taux de dépendance de sa population âgée, bien que le recensement de 2001 indique que ce phénomène sera quelque peu retardé et atténué en raison de l'accroissement du taux d'immigration net dans la tranche d'âge économiquement active.

Le taux d'emploi reste globalement faible (55,4 % par rapport à une moyenne européenne de 63,9 % en 2001). Le rapport de stratégie nationale prévoit également un affaiblissement de

la solidarité familiale traditionnelle, de sorte que les pensions joueront vraisemblablement un plus grand rôle dans le confort d'existence des personnes âgées.

Les réponses aux défis

La stratégie de la Grèce s'appuie sur deux postulats:

— la participation accrue aux régimes de pension dans les années 80 et 90 devrait avoir pour effet d'améliorer le niveau des pensions qui seront versées aux futurs retraités;

— le pays se trouve, jusqu'en 2015, dans une période favorable où la pression sur le système de sécurité sociale et sur la dette publique diminuera et où il sera possible d'accélérer la croissance de l'économie et de l'emploi et de poursuivre la modernisation du régime de protection sociale.

La réforme vise à remédier aux lacunes structurelles du système de pension qui ont été décrites ci-dessus et à créer le cadre institutionnel indispensable pour relever les nouveaux défis que pose le vieillissement de la population. Elle devra surtout résoudre le problème de la viabilité financière ainsi que ceux de l'adéquation et de la bonne gouvernance. La loi de réforme de 2002 devrait être considérée comme un point de départ pour cette stratégie à long terme et baliser les futures modifications. Il s'agit avant tout d'accroître la confiance dans le système de pension et de promouvoir des changements structurels, afin de pouvoir faire face à ces défis, par le biais des mesures suivantes:

— l'amélioration de l'adéquation des pensions et de la qualité des services;

— la consolidation du système pour garantir le traitement uniforme des bénéficiaires et restreindre les fraudes;

— la garantie de l'autonomie financière de la principale caisse publique (IKA) jusqu'en 2030, par la création d'un fonds de réserve devant exploiter la période favorable actuelle en vue d'assurer le paiement des prestations après 2015;

— la création d'un cadre législatif stable pour les retraites du premier pilier;

— la distinction plus claire entre les pensions complémentaires et les pensions principales, et la transformation progressive des caisses primaires en régimes professionnels à capitalisation gérés par les partenaires sociaux;

— la promotion du cadre institutionnel et réglementaire de manière à permettre l'émergence des systèmes de pension du deuxième pilier, afin de diversifier le système et de réduire les dépenses publiques à moyen terme;

— la garantie de l'acceptation des réformes par l'intermédiaire du dialogue social;

— la création d'un organisme actuariel national qui fera office d'organe de réglementation de toutes les caisses de retraite et de mécanisme de projections actuarielles précises pour les finances du système de pension.

Le rapport de stratégie nationale met beaucoup l'accent sur l'intensification de la croissance économique et sur la concrétisation des objectifs de Lisbonne en matière d'emploi. Il présente aussi les mesures mises en œuvre actuellement et destinées à retarder l'âge de la

retraite et à combattre les fraudes aux cotisations. Pourtant, les statistiques récentes sur le marché du travail ne sont pas particulièrement bonnes: le taux d'emploi général est à peine plus élevé qu'en 1995, et celui des travailleurs âgés a diminué de 3 %, alors qu'il a progressé dans la plupart des autres États membres de l'Union. Des réformes approfondies du marché de l'emploi sont donc nécessaires pour redresser cette situation.

La réforme de 2002 porte sur un grand nombre d'éléments dans le but de rendre le système de pension plus crédible et plus viable socialement. Cependant, la forte hausse prévue des dépenses, qui partent déjà d'un niveau élevé, laisse supposer que de nouveaux efforts seront nécessaires. De nombreuses mesures récentes ont pour objectif de résoudre les problèmes actuels afin de préparer la voie aux mesures nécessaires pour faire face au vieillissement de la population. Le fonds de réserve, par exemple, a été créé dans le double but de gérer la marge d'autofinancement de la principale caisse de pension privée (IKA) à moyen terme et de transférer des moyens permettant à celle-ci de rester viable jusqu'en 2030.

Conclusion

La mise en œuvre des réformes promulguées en 2002 et décrites dans le rapport de stratégie nationale sera cruciale pour rebâtir la confiance dans le système de pension et pour établir les fondements des futurs efforts de réforme. Pour répondre au colossal défi financier du vieillissement, le processus de réforme devra s'accompagner d'une consolidation financière s'appuyant sur la modernisation en cours actuellement. L'accroissement du taux d'emploi et la lutte contre la fraude aux cotisations pourraient améliorer la viabilité du système, tandis que le développement progressif des régimes du deuxième pilier devrait alléger la pression qui pèse sur les finances publiques. Néanmoins, d'autres efforts draconiens seront nécessaires pour stabiliser l'augmentation des dépenses et pour garantir la continuité du système de pension et sa viabilité financière à longue échéance. Des améliorations considérables du marché du travail sont également requises pour accroître le taux d'emploi, comme le requièrent les objectifs quantitatifs de Lisbonne et de Stockholm.

Statistiques de base

	GR						EU-15					
Revenus: situation récente (panel des ménages 1999)												
	Total		Hommes		Femmes		Total		Hommes		Femmes	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Taux d'exposition à la pauvreté ([1]) (à 50 % de la médiane)	12	25	12	24	12	25	10	9	9	7	10	10
Taux d'exposition à la pauvreté ([1]) (à 60 % de la médiane)	18	33	17	34	18	33	15	17	15	15	16	19
Inégalités dans la répartition des revenus ([1])	5,8	7,0					4,6	4,1				
Revenu des plus de 65 ans par rapport à celui des 0-64 ans ([1])	0,74		0,74		0,74		0,89		0,92		0,86	
Projections à long terme des dépenses publiques de pension (CPE 2001)												
	Niveau			Augmentation 2000-2050 (en %)			Niveau			Augmentation 2000-2050 (en %)		
	2000	2020	2050				2000	2020	2050			
Taux de dépendance des personnes âgées ([2])	25,5	32,9	54,0	110,0			24,2	32,2	49,0	102,5		
Dépenses publiques de pension (en % du PIB) ([3])	12,6	15,4	24,8	96,8			10,4	11,5	13,3	27,9		
Facteurs influençant l'évolution des dépenses de pension (2000-2050) ([3])	Influence (en % du PIB)						Influence (en % du PIB)					
Dépendance démographique	9,9						6,4					
+ emploi	– 3,6						– 1,1					
+ éligibilité	1,4						0,6					
+ niveau des prestations	4,0						– 2,8					
= total (avec coefficient résiduel)	11,7						3,1					
Dépenses de pension (Sespros 1999) ([4])	12,7						12,7					
Mesures possibles pour garantir la viabilité des pensions												
Emploi (2001)	Total		Hommes		Femmes		Total		Hommes		Femmes	
Taux d'emploi (15-64 ans) ([5])	55,4		70,9		40,9		64,1		73,0		55,0	
Taux d'emploi (55-64 ans) ([5])	38,0		54,6		22,7		38,8		48,3		28,7	
Âge réel de sortie du marché de l'emploi ([6])	59,6		61,2		57,7		59,1		60,5		59,9	
Finances publiques (2001) ([7])												
Dette publique (en % du PIB)	107,0						63,0					
Solde budgétaire (en % du PIB)	– 1,2						– 0,8					

([1]) *Source:* Panel communautaire des ménages, UDB, Eurostat, décembre 2002. Pondérations de l'Espagne à revoir. Les chiffres de la Suède ne concernent que les personnes de moins de 85 ans. Voir note méthodologique précédant les résumés par pays et l'encadré «Données sur les revenus en Europe: méthodologie et limites» (voir section 3.1.2) pour une description complète de la méthode d'enquête et de ses limites.

([2]) *Source:* Eurostat, projections démographiques. Population de plus de 65 ans par rapport à celle de 15 à 64 ans.

([3]) *Source:* Comité de politique économique, *Budgetary challenges posed by ageing populations,* 24 octobre 2001. Dépenses publiques de pension (y compris la plupart des revenus publics de remplacement versés aux personnes de 55 ans et plus), avant impôts. Voir note méthodologique.

([4]) *Source:* Sespros, Eurostat. Ces dépenses englobent celles de certains régimes privés de protection sociale. Voir note méthodologique.

([5]) *Source:* Enquête européenne sur les forces de travail, 2001.

([6]) *Source:* Enquête européenne sur les forces de travail, 2001. Le mode de calcul est toujours en discussion.

([7]) *Source:* Commission européenne, DG Affaires économiques et financières.

ESPAGNE

Les grandes caractéristiques du système de pension

Le premier pilier du système de pension espagnol se compose d'un régime général lié aux salaires et financé par les cotisations, ainsi que de régimes spéciaux pour les fonctionnaires travaillant pour le gouvernement central et le système judiciaire et pour les personnes occupées par les forces armées. Le régime général est obligatoire pour tous les salariés et les indépendants. Il ouvre le droit à la pension après une période de cotisation minimale de quinze ans. Le taux de cotisation est de 28,3 % des salaires (4,7 % payés par le travailleur et 23,6 % par l'employeur).

Les prestations représentent un pourcentage de la «pension de base», qui tient compte des cotisations liées au salaire versées durant les quinze années (huit auparavant) qui ont précédé la retraite. Ce pourcentage dépend du nombre d'années de cotisation et de l'âge du départ à la retraite: la pension complète s'obtient après trente-cinq années de cotisation et si la retraite est prise à 65 ans. En principe, les pensions sont adaptées chaque année en fonction de l'indice des prix à la consommation, mais, dans la pratique, elles sont en augmentation en termes réels depuis cinq ans, en particulier les pensions minimales garanties, qui portent les droits minimaux à la pension au niveau garanti. Le nombre de retraités du régime général qui ont besoin d'un complément pour atteindre ce niveau a diminué de 25 % en 1995 à 20 % en 2001, en raison du fait que les nouveaux retraités ont des droits plus élevés à la pension.

Les régimes de pension complémentaire du deuxième et du troisième pilier s'appliquent à près de 6 millions de personnes, mais seules 10 % d'entre elles sont affiliées à un régime professionnel créé par une convention collective. Les souscriptions aux plans de pension s'effectuent plus souvent sur une base individuelle ou par l'intermédiaire d'un groupe (association, syndicat, etc.). Les prestations peuvent revêtir la forme de paiements réguliers ou forfaitaires (indemnités de retraite, d'invalidité, de décès et de survie). Le système de financement basé sur des provisions au bilan qui était traditionnellement utilisé pour les pensions professionnelles est en voie de suppression (sauf dans le secteur des services financiers) au profit de fonds extérieurs, afin d'améliorer la sécurité des pensions en cas de faillite.

Les pensions non contributives procurent un RMG aux personnes qui n'ont pas droit à une pension contributive (par exemple, parce qu'elles n'ont pas cotisé suffisamment ou assez longtemps).

Les défis

Au cours des cinquante prochaines années, le taux de dépendance de la population âgée espagnole connaîtra une des plus fortes augmentations de l'Union européenne. Toutefois, en raison du faible taux de natalité enregistré pendant la guerre civile, la hausse du nombre de retraités se ralentira dans les années qui viennent, tandis que le groupe d'âge des 20 à 64 ans augmentera jusqu'en 2013 avant de commencer à diminuer. L'effet du vieillissement démographique se fera donc sentir plus tard que dans la majorité des autres États membres. L'évolution future de la population et, partant, celle du taux de dépendance des personnes âgées dépendront également des flux migratoires, qui sont difficilement prévisibles. En 2002, l'Espagne a enregistré un afflux de 360 000 immigrants. Les dernières statistiques

financières de la sécurité sociale tiennent compte du fait que le nombre d'étrangers couverts par le système est passé de 332 000 en 1999 à 792 000 en 2002.

D'après les projections du CPE, les dépenses publiques de pension devraient augmenter de 9,4 à 17,3 % du PIB entre 2000 et 2050, ce qui représente 7,9 % du PIB (ou 6,7 % si l'on prend les hypothèses les plus favorables du «scénario de Lisbonne» sur l'emploi). Cette augmentation devrait se déployer essentiellement entre 2020 et 2050.

Le rapport de stratégie nationale a présenté de nouvelles projections des dépenses de pension dans le cadre de la sécurité sociale contributive jusqu'en 2040. Plus tard (en décembre 2002), le programme de stabilité a étendu ces projections jusqu'en 2050. Selon ces chiffres, ces dépenses, qui atteignaient 8,4 % du PIB en 2000, devraient diminuer à 8,0 % en 2010 avant de repartir progressivement à la hausse, pour arriver à 13,0 % en 2050. Les différences dans la part des dépenses de pension en 2000 s'expliquent par le fait que les calculs nationaux excluent les retraites des fonctionnaires (1,0 % du PIB en 2000, avec une prévision de 0,6 % en 2050). La hausse prévue entre 2000 et 2050 (4,6 % du PIB) est nettement inférieure à celle envisagée par le CPE, en raison notamment du recours à un scénario démographique différent et aussi d'hypothèses macroéconomiques divergentes. Le scénario démographique varie essentiellement sur le plan des projections de l'afflux d'immigrants: les projections nationales envisagent 360 000 immigrants en 2000 avant que cet afflux ne se stabilise à 160 000 entre 2005 et 2050, tandis que celles du CPE prévoient 31 000 immigrants en 2000 et 60 000 entre 2010 et 2050. D'après l'analyse de sensibilité effectuée par ce comité, un scénario démographique de 42,4 millions de personnes en 2050 (proche de la projection nationale de 41,4 millions) entraînerait une hausse des dépenses de pension inférieure de 1,5 % entre 2000 et 2050. Une autre explication (partielle) de cette différence réside dans le fait que les projections nationales prévoient que les droits à la pension augmenteront deux fois moins rapidement que les hausses de salaires, de sorte que le futur niveau des pensions est nettement moindre que dans les prévisions du CPE, qui entrevoient un accroissement des droits à la pension parallèle à celui des salaires ([28]).

Le taux d'emploi des femmes et des travailleurs âgés espagnols figure parmi les plus bas de l'Union européenne et leur taux de chômage parmi les plus élevés. Il existe donc une marge considérable pour la croissance de l'emploi et, par conséquent, pour un renforcement de la base cotisante en faveur du financement des retraites. L'offre limitée d'emplois à temps partiel semble freiner l'accroissement de la participation des femmes au marché de l'emploi. La forte augmentation du nombre de travailleurs étrangers devrait néanmoins continuer à alimenter la croissance relativement rapide de l'emploi en Espagne.

Le système de pension contribue efficacement à réduire les risques de pauvreté parmi la population âgée (qui est moins exposée que le reste de la population). Le niveau de vie relatif des personnes âgées est élevé, tandis que l'écart entre les hommes et les femmes est réduit de ce point de vue et de celui du risque de pauvreté, mais non en ce qui concerne les droits individuels à la pension. Le gouvernement souhaite néanmoins renforcer l'offre de pensions professionnelles, qui n'est actuellement accessible qu'à une faible proportion des salariés.

Les réponses aux défis

([28]) Le groupe de travail «Vieillissement» du CPE n'a pas encore eu l'occasion d'évaluer la comparabilité entre les projections nationales et celles du CPE.

L'Espagne a mis en place un large consensus politique pour résoudre le problème de l'adéquation et de la viabilité des pensions. Le pacte de Tolède, signé en 1995 et entré en vigueur deux ans plus tard, constitue une étape importante pour faciliter la gestion du financement du système de sécurité sociale en séparant les prestations contributives des prestations non contributives, celles-ci étant financées par le budget de l'État. Ce pacte prévoit aussi de transférer les excédents du système escomptés jusqu'en 2015 vers un fonds de réserve nouvellement créé pour contribuer à couvrir les futures hausses des dépenses de retraite. En 2002, les actifs de ce fonds atteignaient 1 % du PIB. Alors que ceux-ci continueront de s'accumuler aussi longtemps que le système de sécurité sociale générera des excédents, le temps imparti est limité de sorte que le fonds risque de ne pas gonfler suffisamment pour soutenir amplement le financement des pensions des nombreux nouveaux retraités d'après 2015. Cela dit, grâce à la discipline imposée par la loi de stabilité budgétaire, l'Espagne a fait de gros efforts pour équilibrer ses budgets, tant au niveau du gouvernement central qu'aux niveaux décentralisés (communautés autonomes et autorités locales).

Plusieurs efforts de réforme sont mis en œuvre pour améliorer le taux de participation au marché de l'emploi et pour réduire le chômage, en particulier parmi les travailleurs âgés et les femmes. Les mesures destinées à diminuer le chômage féminin sont centrées sur la promotion de l'enseignement et de la formation et sur l'abaissement des cotisations sociales patronales pour les entreprises qui engagent des femmes dans le cadre de contrats à durée indéterminée. Plusieurs mesures ont été prises pour faciliter la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle: l'extension du droit à un horaire réduit ou à un congé pour les travailleurs qui s'occupent de personnes dépendantes (pas seulement des enfants) et l'amélioration de l'accès au congé de paternité (solution alternative au congé de maternité). Elles sont conçues comme des encouragements destinés à accroître la participation des femmes au marché de l'emploi. L'intégration de la population immigrée dans ce marché devrait continuer de jouer un rôle important dans l'accroissement du taux d'emploi et, donc, du nombre de cotisants au régime de sécurité sociale.

Quelques mesures ont également été appliquées ces dernières années dans le but d'augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés en améliorant l'accès à la retraite flexible et progressive. Les personnes qui continuent à travailler au-delà de 65 ans ont droit à des indemnités de retraite plus élevées. Elles peuvent également bénéficier d'une pension partielle. L'Espagne s'efforce aussi de promouvoir l'emploi des plus de 45 ans par le biais des réductions notables de leurs cotisations sociales.

Depuis janvier 2002, la législation tente d'encourager le développement des régimes de pension professionnels par l'intermédiaire des conventions collectives, en particulier dans les PME.

Conclusion

Le système de pension espagnol présente une bonne adéquation, mais sa viabilité financière est loin d'être garantie. Malgré quelques avancées dans la bonne direction (réorganisation du financement du système de sécurité sociale, création d'un fonds de réserve et adaptation d'éléments du régime des retraites), les efforts de réforme entrepris jusqu'à présent ne suffiront pas à relever ce défi. D'autres réformes sont d'ailleurs en préparation et seront hautement indispensables. Des efforts seront également nécessaires pour mettre en œuvre des mesures stimulant la participation active des femmes et des travailleurs âgés au marché du travail.

Statistiques de base

	E						EU-15					
Revenus: situation récente (panel des ménages 1999)												
	Total		Hommes		Femmes		Total		Hommes		Femmes	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Taux d'exposition à la pauvreté ([1]) (à 50 % de la médiane)	14	7	14	7	15	7	10	9	9	7	10	10
Taux d'exposition à la pauvreté ([1]) (à 60 % de la médiane)	19	16	19	16	20	16	15	17	15	15	16	19
Inégalités dans la répartition des revenus ([1])	6,0	4,2					4,6	4,1				
Revenu des plus de 65 ans par rapport à celui des 0-64 ans ([1])	0,91		0,94		0,88		0,89		0,92		0,86	
Projections à long terme des dépenses publiques de pension (CPE 2001)												
	Niveau			Augmentation 2000-2050 (en %)			Niveau			Augmentation 2000-2050 (en %)		
	2000	2020	2050				2000	2020	2050			
Taux de dépendance des personnes âgées ([2])	24,5	30,6	60,0	146,0			24,2	32,2	49,0	102,5		
Dépenses publiques de pension (en % du PIB) ([3])	9,4	9,9	17,3	84,0			10,4	11,5	13,3	27,9		
Facteurs influençant l'évolution des dépenses de pension (2000-2050) ([3])	Influence (en % du PIB)						Influence (en % du PIB)					
Dépendance démographique	8,2						6,4					
+ emploi	– 2,4						– 1,1					
+ éligibilité	2,0						0,6					
+ niveau des prestations	– 0,3						– 2,8					
= total (avec coefficient résiduel)	7,5						3,1					
Dépenses de pension (Sespros 1999) ([4])	9,9						12,7					
Mesures possibles pour garantir la viabilité des pensions												
Emploi (2001)	Total		Hommes		Femmes		Total		Hommes		Femmes	
Taux d'emploi (15-64 ans) ([5])	57,7		72,4		43,0		64,1		73,0		55,0	
Taux d'emploi (55-64 ans) ([5])	39,2		57,9		21,4		38,8		48,3		28,7	
Âge réel de sortie du marché de l'emploi ([6])	60,6		60,7		60,2		59,1		60,5		59,9	
Finances publiques (2001) ([7])												
Dette publique (en % du PIB)	57,1						63,0					
Solde budgétaire (en % du PIB)	– 0,1						– 0,8					

([1]) *Source:* Panel communautaire des ménages, UDB, Eurostat, décembre 2002. Pondérations de l'Espagne à revoir. Les chiffres de la Suède ne concernent que les personnes de moins de 85 ans. Voir note méthodologique précédant les résumés par pays et l'encadré «Données sur les revenus en Europe: méthodologie et limites» (voir section 3.1.2) pour une description complète de la méthode d'enquête et de ses limites.

([2]) *Source:* Eurostat, projections démographiques. Population de plus de 65 ans par rapport à celle de 15-64 ans.

([3]) *Source:* Comité de politique économique, *Budgetary challenges posed by ageing populations,* 24 octobre 2001. Dépenses publiques de pension (y compris la plupart des revenus publics de remplacement versés aux personnes de 55 ans et plus), avant impôts. Voir note méthodologique.

([4]) *Source:* Sespros, Eurostat. Ces dépenses englobent celles de certains régimes privés de protection sociale. Voir note méthodologique.

([5]) *Source:* Enquête européenne sur les forces de travail, 2001.

([6]) *Source:* Enquête européenne sur les forces de travail, 2001. Le mode de calcul est toujours en discussion.

([7]) *Source:* Commission européenne, DG Affaires économiques et financières.

FRANCE

Les grandes caractéristiques du système de pension

Le système français de retraite est constitué pour l'essentiel de régimes obligatoires par répartition. Ils représentent 98 % des dépenses totales de pension et sont financés par les cotisations sociales et les impôts.

L'architecture de ces régimes varie en fonction du secteur d'activité. Les régimes destinés aux salariés du secteur privé absorbent 63 % des dépenses totales. Le régime général de base, doté d'une solidarité forte, cohabite avec des régimes complémentaires obligatoires créés par des conventions collectives et financés par répartition, dans lesquels les prestations sont calculées sur la base d'un système de points étroitement lié aux cotisations versées. Des mécanismes d'égalisation financière existent entre ces différents régimes. Les régimes obligatoires pour les agriculteurs et les professions libérales ont aussi une architecture à deux étages.

Les fonctionnaires et les salariés d'entreprises publiques sont couverts par plusieurs régimes spéciaux organisés en un même pilier et qui représentent 28 % des dépenses de pension. Ils sont ordinairement plus généreux que les systèmes du secteur privé.

Enfin, les personnes âgées et les ménages dont elles font partie bénéficient d'une garantie de prestations minimales sous la forme d'un complément sous condition de ressources aux pensions versées par d'autres régimes.

Le rôle important que jouent les systèmes obligatoires par répartition en France laisse peu de place au développement de plans volontaires, individuels ou sectoriels, qui font néanmoins l'objet de mesures d'incitation fiscale.

Les revenus des pensions représentent plus de 75 % de l'ensemble des moyens d'existence des personnes de 65 ans et plus. Lorsqu'on prend toutes les sources de revenus en considération, on constate que les conditions de vie des retraités sont très proches de celles de la population active. Les ménages retraités ne sont pas exposés à un risque de pauvreté plus élevé que les autres ménages.

Les défis

En raison de l'ampleur du phénomène de baby-boom que la France a connu et de sa survenue précoce, le nombre des nouveaux retraités de ce pays augmentera plus tôt et sera plus important que dans les autres États membres de l'Union européenne (dès 2007, même si les conséquences financières du phénomène ne se concrétiseront pas avant 2010). Le principal défi à relever réside dans la préservation de la viabilité financière face à la hausse prévue du taux de dépendance de la population âgée au cours des prochaines décennies ([29]). Le gouvernement a donc annoncé son intention d'entamer des discussions avec les

([29]) D'après les projections d'Eurostat, ce taux augmentera de 89 % entre 2000 et 2050. Les projections nationales se fondent sur une augmentation accrue de l'espérance de vie et prévoient un accroissement du taux de dépendance de 112 % de la population âgée.

partenaires sociaux au début de l'année prochaine, afin d'élaborer un programme de réforme dont la mise en œuvre pourrait débuter au second semestre de 2003.

Les estimations du rapport de stratégie nationale prévoient que les dépenses publiques de pension grimperont rapidement au cours des décennies à venir, passant de 12,6 % du PIB en 2000 à 16,3 % en 2040. Elles confirment l'ordre de grandeur de la hausse prévue dans les projections antérieures du CPE, qui envisageaient pour la même période une progression de 12,1 à 15,8 %. Si les réglementations actuelles restent inchangées, le système des retraites évoluerait d'un excédent de 0,6 % du PIB en 2005 à un déficit de 1,8 % en 2020 et de 3,8 % en 2040, sauf si le taux de cotisation était majoré de 10 %. Le recours à des variantes plus favorables des hypothèses démographiques et économiques à la base de ces estimations ne corrige que partiellement les besoins de financement du système. Par exemple, un taux de fertilité légèrement supérieur ou une espérance de vie plus courte, ou encore une baisse du chômage de 1 %, ne réduiraient les besoins de financement du système des retraites que d'environ 0,2 à 0,4 % du PIB.

L'augmentation de l'âge réel de sortie du marché de l'emploi (sans accroître les droits à la pension) devrait avoir un effet quelque peu plus marqué: ajouter une année à l'âge moyen de la retraite d'ici à 2040 diminuerait les besoins de financement de 0,6 % du PIB. Actuellement, le taux d'emploi des travailleurs âgés est très faible, et l'âge de sortie estimé du marché du travail (58,1 ans) est un des plus bas de l'Union. Il existe donc une grande marge d'accroissement de l'offre de main-d'œuvre de la population âgée. Le gouvernement n'entend cependant pas augmenter l'âge minimal légal de la retraite (60 ans et quarante années de cotisation — trente-sept ans et demi dans le secteur public). Il envisage plutôt d'introduire des mesures d'incitation destinées à retarder l'âge réel de sortie du marché de l'emploi. Il existe peu de mesures de ce type à l'heure actuelle. Une fois qu'une personne atteint les conditions d'accès à la retraite, rien pratiquement ne l'incite à travailler plus longtemps: une année de travail supplémentaire implique de renoncer à une année de pension, car le cumul entre prestations de retraite et salaires est restreint, et le versement de cotisations sociales n'améliore presque pas les droits à la pension.

La stratégie du gouvernement en vue d'assumer le défi financier des pensions dépend aussi de l'accroissement de l'emploi dans les autres catégories d'âge, afin de consolider la base des cotisations. Il est effectivement possible d'abaisser le taux de chômage et d'accroître le taux d'emploi des jeunes et des femmes. Cependant, l'intensification de l'emploi des jeunes implique des coûts importants, parce que cette mesure est largement tributaire de subventions, notamment sous la forme de réduction des cotisations sociales.

L'obtention d'un consensus sur la réforme du système de pension est entravée par la nature fragmentée de ce système, et notamment par l'existence de régimes spéciaux et plus généreux dans le secteur public. Il s'agit là d'un grand défi de plus qui explique, dans une certaine mesure, les progrès chaotiques de la réforme.

La grande diversité des régimes de pension, de leurs conditions d'accès et des formules de calcul des prestations nécessite d'améliorer la transparence du système tout entier. Si celui-ci présente une bonne adéquation, en ce sens que le niveau de vie des retraités est préservé, la solidarité intergénérationnelle n'est pas parfaite. Elle doit s'accompagner d'une meilleure équivalence entre les travailleurs qui relèvent de régimes différents, en particulier entre le secteur public et le secteur privé. À cette fin, les partenaires sociaux ont souligné

l'importance de donner davantage de visibilité à l'évolution probable des taux de remplacement pour les salariés du privé.

Les réponses aux défis

Le gouvernement a l'intention de proposer une nouvelle réforme du régime des pensions au cours du premier semestre de l'année prochaine. Un des principes moteurs de la prochaine réforme consistera à préserver les régimes obligatoires financés par répartition, que le rapport de stratégie nationale considère comme une condition essentielle à la solidarité inter- et intragénérationnelle. Le gouvernement souhaite entamer cette réforme par un dialogue avec les partenaires sociaux et dans le cadre de la fragmentation actuelle du régime des pensions.

Cette réforme s'appuiera sur celles déjà réalisées en France, notamment la réforme Veil du régime général pour les salariés du secteur privé, entrée en vigueur en 1993. Elle a augmenté progressivement, sur une période de dix ans, le nombre d'années de travail nécessaires pour obtenir une pension complète avant 65 ans (de trente-sept ans et demi à quarante). Ensuite, les années de salaires qui servent de base au calcul de la pension ont été portées aux vingt-cinq meilleures années au lieu des dix, au rythme d'une année par an à partir du 1er janvier 1994. Les adaptations des pensions se sont effectuées en fonction de l'indice des prix et non plus de l'indice des salaires, avec une marge d'adaptation supplémentaire en période de conjoncture économique favorable. Enfin, pour renforcer le caractère d'assurance du système, un fonds de solidarité financé par l'impôt a été mis en place pour couvrir certains éléments de solidarité (minimum vieillesse, allocations familiales, périodes de service national et allocation de vieillesse pour les chômeurs). Ces mesures répondaient au souhait des partenaires sociaux de voir ces dépenses prises en charge par l'État.

À la suite de cette réforme de 1993, le taux de remplacement assuré par le régime général devrait diminuer jusqu'en 2020. En 1996, des modifications ont également été apportées aux régimes complémentaires des salariés du privé (AGIRC et ARRCO) pour renforcer leur caractère d'assurance. Les régimes destinés aux travailleurs du secteur public n'ont pas été touchés par ces réformes.

En 1999, un fonds de réserve pour les retraites a été ouvert pour permettre de lisser les taux de cotisation lorsque les nombreuses générations du baby-boom prendront leur retraite. Cependant, les actifs de ce fonds représentent actuellement moins de 1 % du PIB et seront difficiles à augmenter, puisque le vieillissement fera sentir ses effets dès 2007. Le gouvernement estime que ces réserves devraient atteindre 150 milliards d'euros en 2020 (environ 7 % du PIB), mais elles seront insuffisantes pour financer les dépenses de pension à long terme. Il a créé le conseil d'orientation des retraites (COR), organe qui réunit des représentants du Parlement et des partenaires sociaux ainsi que des experts et qui a pour mission de promouvoir le dialogue et de fournir des rapports et des recommandations en matière de pensions.

Conclusion

Le financement du système de pension dans les décennies à venir n'est pas garanti. De nouvelles réformes de grande ampleur sont nécessaires. Le rapport de stratégie nationale prévoit une réforme d'envergure en 2003. Aucune mesure spécifique n'a été annoncée, mais

on sait qu'elle ne modifiera pas l'architecture de base du système actuel. Étant donné la complexité de celui-ci, ces réformes nécessiteront un consensus politique puissant. La fragmentation du système en un grand nombre de régimes et les discussions entre le gouvernement et les partenaires sociaux au sein de chacun d'eux ne devraient cependant pas ralentir le processus de réforme. Un enjeu crucial sera d'assurer le traitement équitable des affiliés des différents régimes, en particulier les salariés du public et ceux du privé. Il sera également important pour le gouvernement d'élaborer une stratégie efficace et viable pour garantir une meilleure participation des travailleurs âgés au marché de l'emploi et pour accroître le taux d'emploi en général.

Statistiques de base

	F						EU-15					
Revenus: situation récente (panel des ménages 1999) ([1])												
	Total		Hommes		Femmes		Total		Hommes		Femmes	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Taux d'exposition à la pauvreté ([2]) (à 50 % de la médiane)	8	10	8	8	8	12	10	9	9	7	10	10
Taux d'exposition à la pauvreté ([2]) (à 60 % de la médiane)	14	19	14	16	15	21	15	17	15	15	16	19
Inégalités dans la répartition des revenus ([2])	4,4	4,1					4,6	4,1				
Revenu des plus de 65 ans par rapport à celui des 0-64 ans ([2])	0,90		0,94		0,88		0,89		0,92		0,86	
Projections à long terme des dépenses publiques de pension (CPE 2001)												
	Niveau			Augmentation 2000-2050 (en %)			Niveau			Augmentation 2000-2050 (en %)		
	2000	2020	2050				2000	2020	2050			
Taux de dépendance des personnes âgées ([3])	24,4	32,6	46,0	89,0			24,2	32,2	49,0	102,5		
Dépenses publiques de pension (en % du PIB) ([4])	12,1	15,0	15,8	30,6			10,4	11,5	13,3	27,9		
Facteurs influençant l'évolution des dépenses de pension (2000-2050) ([4])	Influence (en % du PIB)						Influence (en % du PIB)					
Dépendance démographique	7,7						6,4					
+ emploi	– 0,9						– 1,1					
+ éligibilité	0,7						0,6					
+ niveau des prestations	– 3,6						– 2,8					
= total (avec coefficient résiduel)	3,9						3,1					
Dépenses de pension (Sespros 1999) ([5])	13,5						12,7					
Mesures possibles pour garantir la viabilité des pensions												
Emploi (2001)	Total		Hommes		Femmes		Total		Hommes		Femmes	
Taux d'emploi (15-64 ans) ([6])	62,8		70,3		56,0		64,1		73,0		55,0	
Taux d'emploi (55-64 ans) ([6])	31,9		35,4		26,7		38,8		48,3		28,7	
Âge réel de sortie du marché de l'emploi ([7])	58,1		58,2		58,0		59,1		60,5		59,9	
Finances publiques (2001) ([8])												
Dette publique (en % du PIB)	57,3						63,0					
Solde budgétaire (en % du PIB)	– 1,4						– 0,8					

(1) L'âge légal de la retraite en France est de 60 ans. Sur cette base, on observe une diminution des risques de pauvreté et une amélioration des conditions de vie relatives des personnes âgées.

(2) *Source:* Panel communautaire des ménages, UDB, Eurostat, décembre 2002. Pondérations de l'Espagne à revoir. Les chiffres de la Suède ne concernent que les personnes de moins de 85 ans. Voir note méthodologique précédant les résumés par pays et l'encadré «Données sur les revenus en Europe: méthodologie et limites» (voir section 3.1.2) pour une description complète de la méthode d'enquête et de ses limites. Dans le cas de la France, en raison de différences dans l'étendue des enquêtes, de la déperdition du panel et d'erreurs d'échantillonnage dans le panel des ménages, les résultats de l'enquête nationale basée sur les définitions du revenu fournies dans ce panel aboutissent à des taux différents pour ce qui est de l'exposition à la pauvreté: à 50 % de la médiane, 4,2 % pour les plus de 65 ans (7,5 % pour les moins de 65 ans) et, à 60 % de la médiane, 10,2 % pour les plus de 65 ans et 13,5 % pour les moins de 65 ans.

(3) *Source:* Eurostat, projections démographiques. Population de plus de 65 ans par rapport à celle de 15-64 ans.

(4) *Source:* Comité de politique économique, *Budgetary challenges posed by ageing populations,* 24 octobre 2001. Dépenses publiques de pension (y compris la plupart des revenus publics de remplacement versés aux personnes de 55 ans et plus), avant impôts. Voir note méthodologique.

(5) *Source:* Sespros, Eurostat. Ces dépenses englobent celles de certains régimes privés de protection sociale. Voir note méthodologique.

(6) *Source:* Enquête européenne sur les forces de travail, 2001.

(7) *Source:* Enquête européenne sur les forces de travail, 2001. Le mode de calcul est toujours en discussion.

(8) *Source:* Commission européenne, DG Affaires économiques et financières.

IRLANDE

Les grandes caractéristiques du système de pension

Le premier pilier octroie des prestations forfaitaires. Il est financé par les cotisations liées aux salaires et versées par les employeurs, les salariés et les indépendants. Des suppléments sont accordés aux personnes dépendantes, aux isolés et aux retraités de plus de 80 ans. Des pensions d'aide sociale, structurées de la même manière, sont allouées sous condition de ressources aux personnes qui n'ont pas une carrière d'assurance suffisamment longue.

La pension de vieillesse (fondée sur l'assurance) équivaut actuellement à environ 31 % du salaire moyen brut. Ce montant est légèrement inférieur pour la pension sous condition de ressources. Ces sommes ont augmenté considérablement pendant ces dernières années, et le gouvernement a engagé une politique d'augmentation permanente de la pension de base jusqu'en 2007. Parallèlement, la proportion de la population dépendante des pensions sous condition de ressources est en baisse et devrait le rester.

Le deuxième pilier est constitué des pensions professionnelles volontaires, payées en général par les employeurs. Le troisième pilier est celui des pensions individuelles. L'État facilite et encourage ces deux piliers par un traitement fiscal favorable des cotisations et des rendements des investissements ainsi que par un dispositif réglementaire qui protège les droits à la pension.

Environ 68 % des affiliés aux systèmes de pension professionnels ressortissent à un régime à prestations déterminées, les autres dépendant d'un régime à cotisations déterminées. L'affiliation aux deuxième et troisième piliers a augmenté de 5 % en moyenne pour chacune des cinq années écoulées, à mesure que la population active devenait plus nombreuse. Actuellement, un peu plus de 50 % des travailleurs sont inscrits à un régime de pension complémentaire.

Les prestations en nature sont nombreuses: les frais de déplacement sont gratuits pour toutes les personnes qui ont atteint l'âge de la retraite, et toutes les personnes de plus de 70 ans bénéficient de la gratuité des soins de santé, de l'abonnement au téléphone, de la redevance télé et de la redevance pour l'électricité, le gaz ou le mazout de chauffage, moyennant un contrôle des ressources.

Les défis

Sur le plan démographique, l'Irlande se distingue par le fait qu'elle compte la plus faible proportion de personnes âgées dans l'Union: 11,2 % de sa population est âgée de 65 ans et plus. Cette proportion demeurera pratiquement inchangée dans les dix ans à venir, après quoi elle devrait augmenter nettement, pour atteindre 15 % en 2021, 19 % en 2031 et 28 % en 2056. Il n'empêche que le vieillissement présente pour l'Irlande des défis semblables à ceux des autres États membres, à cela près qu'ils apparaîtront plus tardivement en raison aussi de la plus longue espérance de vie dans ce pays.

D'après les données du panel des ménages de la fin des années 90, les risques de pauvreté sont élevés pour les femmes âgées, et le niveau de vie des personnes âgées par rapport à la population de moins de 64 ans est plutôt bas. Cependant, le rapport de stratégie nationale indique que, entre 1994 et 2000, le pourcentage de ménages dont le chef de famille était âgé

de plus de 65 ans et qui vivaient dans une situation de pauvreté persistante a diminué de 15,2 à 7,2 % ([30]). L'objectif du gouvernement est de ramener ce pourcentage à 2 % en 2007 et, si possible, d'éliminer le phénomène de la pauvreté persistante parmi la population âgée.

La situation relative des personnes âgées en matière de revenus reflète notamment le fait que l'Irlande est le seul État membre de l'Union européenne où la majorité des travailleurs ne disposent pas d'une forme obligatoire d'indemnité de retraite proportionnelle à leurs revenus. L'extension de la couverture des pensions professionnelles — et de l'emploi dans les secteurs qui sont bien couverts — mettra un certain temps avant de produire des effets tangibles sur les revenus des retraités.

Les dépenses publiques en faveur des pensions du premier pilier (y compris pour le service public) devraient passer de 4,6 % du PIB en 2000 à 6,7 % en 2020 et à 9 % en 2050. Ces projections présupposent un taux de participation très élevé (80 % en 2050 pour 68 % en 2001). Si ce taux n'atteignait pas 75 %, l'accroissement des dépenses de pension serait supérieur de 0,7 %. Le taux de cotisation actuel au fonds d'assurance sociale devrait être suffisant, mais des majorations importantes de ce taux seront nécessaires si les prestations étaient indexées proportionnellement aux salaires ou si les pensions les plus basses devaient être augmentées en termes réels.

L'extension de la couverture des pensions complémentaires est jugée cruciale à la fois pour permettre aux retraités de conserver un niveau de vie approprié et pour contribuer à étaler la future charge financière des pensions. À l'heure actuelle, les plans de pension professionnels et privés concernent environ 50 % des travailleurs, mais certains secteurs sont particulièrement mal couverts (notamment ceux de l'hôtellerie et de la restauration et du commerce de gros et de détail). Le gouvernement ambitionne d'étendre cette couverture à 70 % des salariés.

Étant donné le rôle important que jouent les régimes professionnels dans le système de pension irlandais, il importera de veiller à y améliorer l'accès de tous les travailleurs et à aménager une meilleure transférabilité des droits à la pension, en particulier dans le cadre des régimes à prestations déterminées. La loi de modification des pensions de 2002 a réduit les périodes maximales d'acquisition des droits à deux ans et a également amélioré la transférabilité, la préservation et la réévaluation des droits pour les affiliés aux régimes de pension professionnels.

Les réponses aux défis

À la suite de l'extension progressive qu'a connue l'assurance obligatoire entre le milieu des années 70 et celui des années 90, 86 % des pensions seront basées sur l'assurance sociale d'ici à 2016. L'absence de condition de ressources et le fait que ces pensions contributives sont plus élevées que celles de l'aide sociale devraient réduire le nombre de retraités ayant de très bas revenus. Le gouvernement a en outre l'intention d'augmenter significativement les pensions de base et les suppléments pour les conjoints et les partenaires dépendants, de façon que la pension minimale atteigne 200 euros par semaine d'ici à 2007.

Le gouvernement souhaite également porter la couverture des pensions complémentaires à 70 % de la main-d'œuvre. Il introduira à cette fin les comptes personnels d'épargne-retraite

---

([30]) Une personne est réputée en situation de pauvreté persistante si ses revenus sont inférieurs à 60 % du revenu moyen et si elle est dépourvue de moyens d'existence élémentaires tels que des repas chauds, des vêtements chauds et un logement convenable.

(PRSA) dès 2003. Les frais administratifs liés à ces comptes seront plafonnés par la loi, tandis que leur titulaire conservera ses droits à la pension s'il change d'emploi ou s'il met fin à un emploi. La participation à ce système sera volontaire pour les particuliers, mais les employeurs devront la faciliter, sauf s'ils gèrent déjà un régime de pension professionnel. Elle fera aussi l'objet d'une campagne d'information. Une législation récente impose un examen de la progression du système dans les trois ans. L'enquête trimestrielle sur les ménages a été adaptée pour tenir compte du suivi de la couverture des pensions.

Le rapport de stratégie nationale annonce la publication d'un document de consultation qui devrait porter sur deux mesures destinées à améliorer la possibilité pour les retraités de bénéficier de droits adéquats à la pension: la suppression de la retraite obligatoire à 65 ans (tout en rétablissant la possibilité de cumuler le revenu de la pension à celui d'un salaire à 66 ans) et la possibilité de retarder l'âge de la retraite en échange d'une hausse des prestations.

Un élément majeur de la stratégie irlandaise réside dans la constitution d'un fonds de réserve destiné à préfinancer partiellement les pensions publiques à verser après 2025. Les actifs de ce fonds pourront être «consommés» par les futurs ministres des finances à partir de cette date et jusqu'en 2055 au moins. Le montant de ces retraits augmentera proportionnellement à la croissance en pourcentage de la population âgée de plus de 65 ans. Le gouvernement est légalement tenu de consacrer chaque année 1 % du PIB à ce fonds. Les actifs actuels représentent 8 % du PIB et devraient atteindre 43 % d'ici à 2025. Des contributions supplémentaires peuvent y être ajoutées (le fonds a été créé avec les recettes de la privatisation de l'entreprise publique de télécommunications).

Conscient de la nécessité de contrôler la viabilité du système de pension, le gouvernement a décidé en 1998 d'effectuer régulièrement des examens actuariels de la situation financière du fonds d'assurance sociale (SIF) ainsi que de la capacité du Fonds de réserve national à financer les pensions futures. La première et, à ce jour, la seule évaluation du SIF couvre la période 2001-2056 et porte sur l'adéquation des taux de cotisation actuels par rapport à différents scénarios relatifs à l'indexation et au niveau souhaitable des pensions.

Conclusion

Le rapport de stratégie nationale irlandais contient un engagement clair en faveur de l'amélioration de l'adéquation des pensions, par le biais de l'augmentation des pensions les plus basses et de l'extension de la couverture des pensions volontaires complémentaires à 70 % de la main-d'œuvre. Cette mesure est importante pour garantir l'efficacité de la fonction de remplacement des revenus des systèmes de retraite. La question est de savoir si cet objectif peut être atteint à l'aide d'un mécanisme purement volontaire.

L'Irlande a bien progressé sur la voie de la viabilité financière de son système de pension en même temps qu'elle a pris des mesures pour améliorer l'adéquation des pensions. Le gouvernement s'est engagé à alimenter un fonds de réserve pour pouvoir répondre aux futures dépenses. Le régime public semble, dans les grandes lignes, financièrement viable, malgré la forte hausse prévue des dépenses de pension. Toutefois, si les prestations devaient être indexées par rapport aux salaires dans l'avenir, les niveaux de cotisation actuels seront insuffisants. Le gouvernement a aussi pris l'engagement de suivre l'adéquation des taux de cotisation par l'intermédiaire des évaluations actuarielles régulières qui devraient lui permettre de réagir si l'accroissement du taux de participation devait être moindre que

prévu, si une indexation était introduite ou si de nouveaux objectifs des niveaux des prestations étaient fixés, bref pour maintenir la viabilité du système.

Statistiques de base

	IRL						EU-15					
Revenus: situation récente (panel des ménages 1999)												
	Total		Hommes		Femmes		Total		Hommes		Femmes	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Taux d'exposition à la pauvreté ([1]) (à 50 % de la médiane)	10	14	10	7	11	19	10	9	9	7	10	10
Taux d'exposition à la pauvreté ([1]) (à 60 % de la médiane)	17	34	16	26	17	41	15	17	15	15	16	19
Inégalités dans la répartition des revenus ([1])	4,9	4,5					4,6	4,1				
Revenu des plus de 65 ans par rapport à celui des 0-64 ans ([1])	0,69		0,74		0,65		0,89		0,92		0,86	
Projections à long terme des dépenses publiques de pension (CPE 2001)												
	Niveau			Augmentation 2000-2050 (en %)			Niveau			Augmentation 2000-2050 (en %)		
	2000	2020	2050				2000	2020	2050			
Taux de dépendance des personnes âgées ([2])	16,8	22,1	40,0	139,0			24,2	32,2	49,0	102,5		
Dépenses publiques de pension (en % du PIB) ([3])	4,6	6,7	9,0	95,7			10,4	11,5	13,3	27,9		
Facteurs influençant l'évolution des dépenses de pension (2000-2050) ([3])	Influence (en % du PIB)						Influence (en % du PIB)					
Dépendance démographique	4,5						6,4					
+ emploi	– 0,9						– 1,1					
+ éligibilité	1,4						0,6					
+ niveau des prestations	– 0,7						– 2,8					
= total (avec coefficient résiduel)	4,3						3,1					
Dépenses de pension (Sespros 1999) ([4])	3,8						12,7					
Mesures possibles pour garantir la viabilité des pensions												
Emploi (2001)	Total		Hommes		Femmes		Total		Hommes		Femmes	
Taux d'emploi (15-64 ans) ([5])	65,7		76,0		54,9		64,1		73,0		55,0	
Taux d'emploi (55-64 ans) ([5])	46,8		64,7		28,5		38,8		48,3		28,7	
Âge réel de sortie du marché de l'emploi ([6])	63,1		63,2		62,2		59,1		60,5		59,9	
Finances publiques (2001) ([7])												
Dette publique (en % du PIB)	36,4						63,0					
Solde budgétaire (en % du PIB)	1,5						– 0,8					

(1) *Source:* Panel communautaire des ménages, UDB, Eurostat, décembre 2002. Pondérations de l'Espagne à revoir. Les chiffres de la Suède ne concernent que les personnes de moins de 85 ans. Voir note méthodologique précédant les résumés par pays et l'encadré «Données sur les revenus en Europe: méthodologie et limites» (voir section 3.1.2) pour une description complète de la méthode d'enquête et de ses limites.

(2) *Source:* Eurostat, projections démographiques. Population de plus de 65 ans par rapport à celle de 15-64 ans.

(3) *Source:* Comité de politique économique, *Budgetary challenges posed by ageing populations,* 24 octobre 2001. Dépenses publiques de pension (y compris la plupart des revenus publics de remplacement versés aux personnes de 55 ans et plus), avant impôts. Voir note méthodologique. Pour l'Irlande, les dépenses publiques de pension sont calculées en proportion du produit national brut.

(4) *Source:* Sespros, Eurostat. Voir note méthodologique. On ne dispose d'aucune donnée sur les régimes de pension professionnels irlandais (pour les employés du secteur privé) ayant des réserves constituées; ces données ne sont donc pas inclus dans les chiffres de ce tableau.

(5) *Source:* Enquête européenne sur les forces de travail, 2001.

(6) *Source:* Enquête européenne sur les forces de travail, 2001. Le mode de calcul est toujours en discussion.

(7) *Source:* Commission européenne, DG Affaires économiques et financières.

ITALIE

Les grandes caractéristiques du système de pension

Si le premier pilier reste fragmenté en une cinquantaine de régimes différents, les réformes des années 90 ont progressivement uniformisé leurs règles de base. Aujourd'hui, la plupart sont régis par l'Institut national de la prévoyance sociale (INPS), qui totalise deux tiers des dépenses de pension et qui couvre la majorité des salariés du secteur privé et des indépendants. Les pensions des agents du secteur public sont régies par un autre institut, l'INPDAP. Les cinq régimes les plus grands absorbent près de 80 % de l'ensemble des dépenses publiques de pension.

Le premier pilier couvre la totalité de la population active italienne et inclut les pensions de vieillesse, d'invalidité et de survie. En 2000, les premières représentaient 70 % des dépenses, les deuxièmes 13 % et les troisièmes 17 %. Le taux de cotisation des salariés était de 32,7 %, et celui des indépendants variait entre 13,5 et 17 % (il devrait être porté à 19 % dans les années à venir). En 2001, les transferts du budget de l'État s'élevaient à 0,8 % du PIB. Une portion supplémentaire de 2,2 % de ce PIB a été affectée au financement des prestations incluses dans les dépenses de pension, mais a été classée dans la rubrique de l'aide sociale et financée par les recettes fiscales.

Les pensions et les prestations sociales constituent les principales sources de revenus des personnes âgées, en particulier dans les couches les moins favorisées de la population. Elles représentent 54,5 à 86,2 % des revenus des personnes de plus de 65 ans.

La réforme des pensions du premier pilier intervenue en 1995 donne lieu à une transition progressive du régime à prestations déterminées vers un régime à cotisations déterminées, qui s'applique à tous les travailleurs entrés sur le marché de l'emploi après le 31 décembre 1995. Cela signifie que, à partir de 2035, les prestations seront entièrement proportionnelles aux cotisations versées. D'ici là, les générations les plus âgées conserveront, du moins partiellement, leurs droits acquis au titre de l'ancien système. Les travailleurs qui cotisaient depuis au moins dix-huit ans à la fin de 1995 continueront de dépendre de celui-ci. Si les critères de la durée de la carrière et de l'âge de la retraite restent inchangés, le nouveau système entraînera une nette baisse des prestations: dans le cadre du régime public, le taux de remplacement brut pour un salarié qui prendrait sa retraite à 60 ans après avoir cotisé pendant trente-cinq ans diminuerait ainsi de 67,1 % en 2010 à 56 % en 2020 et à 48,1 % en 2050. Le recul est plus marqué encore pour les travailleurs indépendants, dont le taux de cotisation au régime public est moindre.

Dans le nouveau système, les prestations sont calculées sur la base du montant des cotisations versées durant toute la carrière et capitalisées au taux de croissance moyen du PIB des cinq années précédentes. Ce calcul s'effectue au moyen de l'équivalence actuarielle, en tenant compte de l'espérance de vie restante à l'âge de la retraite. Celle-ci sera possible entre 57 et 65 ans pour les hommes comme pour les femmes, à condition qu'ils aient totalisé un niveau de pension équivalant à au moins 1,2 fois la pension minimale garantie dès l'âge de 65 ans (allocation de vieillesse). Pour contrebalancer l'effet de l'allongement de l'espérance de vie, les coefficients utilisés pour convertir les cotisations en une prestation de pension sont revus tous les dix ans sur une base actuarielle.

Les réformes des années 90 ont créé un nouveau cadre légal pour les pensions complémentaires. L'offre de ces pensions peut revêtir trois formes: des fonds fermés négociés sur la base de conventions collectives, des fonds ouverts gérés par des intermédiaires financiers et accessibles individuellement ou collectivement et, depuis 2000, des plans de pension individuels par l'intermédiaire des assurances vie (troisième pilier). La participation des salariés à un fonds de pension est toujours volontaire. Hormis quelques exceptions, les prestations sont calculées sur la base des cotisations versées. En 2001, un peu moins de 10 % des salariés, 4 % des indépendants et près de 0 % des fonctionnaires avaient souscrit à un fonds ouvert ou fermé.

Les allocations complémentaires permettent de porter le niveau des pensions les plus basses au niveau minimal. Les personnes âgées dont les revenus sont insuffisants peuvent faire appel à l'aide sociale.

Les défis

Des quinze États membres de l'Union européenne, l'Italie sera celui qui aura le taux de dépendance de la population âgée le plus élevé: ce taux dépassera les 60 % en 2050, alors qu'il était de 26 % en 2000. Dans les années 90, le gouvernement a commencé à chercher des solutions capables de garantir à la fois la viabilité financière et l'adéquation des prestations. Il a calculé que, si les règles en vigueur en 1990 avaient été maintenues, le vieillissement démographique aurait porté les dépenses de pension à 23 % du PIB en 2040.

Les réformes des années 90 auront pour effet, à terme, de réduire la croissance des dépenses de pension. Selon les projections du CPE, elles devraient passer de 13 % du PIB en 2000 à 16 % en 2033, avant de redescendre progressivement jusqu'à 14,1 % en 2050. Les projections nationales mises à jour en tenant compte des dernières mesures de réformes annoncées dans le rapport de stratégie nationale et dans le programme de stabilité de 2002 prévoient des hausses légèrement inférieures pour les années intermédiaires: tout au plus 0,3 % de moins en 2020 par rapport aux projections du CPE. Actuellement, le système de pension est déficitaire: 0,8 % du PIB rien que pour le système d'assurance, malgré un taux de cotisation très élevé pour les salariés (il est moindre pour les indépendants, mais atteint tout de même 19 %). Si l'on y ajoute les prestations de l'aide sociale, les interventions de l'État atteignent 3 % du PIB.

Un des grands enjeux pour l'adéquation et la viabilité financière du système de pension réside dans l'amélioration du taux d'emploi. Celui-ci n'atteint en effet que 55 % pour l'ensemble des travailleurs, 41 % pour les femmes et 28 % pour les travailleurs âgés (chiffres de 2001). Les règles actuelles d'accès à la retraite anticipée n'incitent guère les travailleurs âgés à continuer à travailler. Le nouveau système, en liant étroitement les cotisations et les prestations et avec ses mécanismes actuariels d'adaptation, les encouragera au contraire à travailler plus longtemps, car ils verront leurs droits à la pension s'améliorer. L'Italie devra limiter très sévèrement le recours à la retraite anticipée pour agir sur son marché de l'emploi, et elle devra améliorer les perspectives d'emploi de ses travailleurs âgés. Elle devra aussi attirer hors de l'économie parallèle les grands nombres d'emplois non déclarés, dont beaucoup sont exercés par des retraités.

La prévention des futurs problèmes d'adéquation nécessitera également d'améliorer la protection sociale des travailleurs qui occupent de nouvelles formes flexibles d'emploi. Cependant, la proportion des travailleurs susceptibles de travailler longtemps dans le cadre de contrats de travail flexibles n'est pas tellement importante, de sorte que les problèmes

d'adéquation à ce niveau sont plutôt limités. Il en va de même des nombreux travailleurs qui ont un statut d'indépendant spécial, caractérisé essentiellement par une relation étroite et continue avec une seule entreprise *(parasubordinati).* Leur protection sociale a été améliorée en 1996, avec la création d'un régime spécifique.

Les régimes de pension complémentaire ne représentent actuellement qu'une faible portion de l'offre de pensions, mais les mesures d'incitation fiscale auxquelles ils sont liés contribuent à leur développement. S'ils se généralisaient à de nombreuses entreprises et à de nombreux secteurs, ils pourraient compenser la diminution du taux de remplacement dans le cadre du premier pilier. Jusqu'à présent, plus de 2 millions de travailleurs sont affiliés à un régime complémentaire. Ces systèmes n'existent pas encore pour les agents du secteur public, bien que ceux-ci fassent l'objet des mêmes réformes que les salariés du privé.

Les réponses aux défis

Les trois grandes réformes des années 90 (1992, 1995 et 1997) étaient destinées à relever le défi de la viabilité financière des pensions et ont transformé radicalement le système des retraites italien. D'autres mécanismes de compression des coûts créés au cours de la même période et actuellement en vigueur comprennent la suppression de la liaison des retraites à l'index salarial, l'élévation de l'âge de la retraite, la limitation des critères minimaux d'accès à la pension pendant la période de transition, la restriction des conditions d'octroi d'indemnités d'invalidité et l'application aux régimes publics de règles équivalant à celles qui régissent les régimes privés depuis la réforme.

Un projet de loi sur une nouvelle réforme des pensions (actuellement en débat au Parlement) contient des mesures destinées à promouvoir l'offre de pensions des deuxième et troisième piliers, en vue de compenser la diminution du taux de remplacement des régimes du premier pilier. Elles prévoient un traitement fiscal favorable des cotisations au deuxième et au troisième pilier (sur le plan de l'impôt sur le revenu comme sur celui des cotisations) et la possibilité de dévier les cotisations au système d'assurance chômage obligatoire [Trattamento di fine rapporto (TFR)] vers des systèmes de pension professionnels. À l'heure actuelle, les systèmes TFR sont financés selon un taux de cotisation de 6,91 % des salaires bruts et sont gérés comme des réserves comptables au sein des entreprises (avec un taux d'intérêt faible mais garanti). La réforme permettra le transfert des futures cotisations à l'assurance chômage vers des fonds de pension distincts des actifs des entreprises, ce qui priverait celles-ci d'une source de financement peu coûteuse. Certaines catégories de travailleurs utilisent déjà cette option sur une base volontaire, et le gouvernement met en place des mesures visant à étendre cette possibilité à l'ensemble des travailleurs du secteur public et du secteur privé.

Conclusion

Les gros efforts de réforme fournis par l'Italie dans les années 90 commencent à stabiliser les dépenses publiques de pension et contrôleront leur dynamique à l'avenir. L'évolution du premier pilier vers un système à cotisations déterminées représente une modernisation draconienne, qui revêt une importance critique pour la viabilité du financement. Toutefois, le niveau généralement élevé des cotisations de retraite et la nécessité de transferts du budget de l'État central restent des problèmes majeurs, qui devront être résolus par l'accroissement des taux d'emploi, en particulier parmi les femmes et les travailleurs âgés.

Pendant la transition vers le nouveau système, les femmes et les travailleurs âgés conserveront leurs anciennes conditions d'accès à la retraite, qui ne les encouragent guère à travailler plus longtemps. Les nouveaux entrants sur le marché du travail depuis 1995 sont soumis au nouveau système qui, par un mécanisme de neutralité actuarielle, contient des incitants à travailler au-delà de l'âge de la retraite. Il devrait influer favorablement sur le taux d'emploi, d'autant que la prolongation de la vie active augmente les droits à la pension. L'adéquation dépendra, elle, du développement de l'offre de pensions complémentaires. La transformation du système d'assurance chômage en un système de pension professionnel est une initiative importante à cet égard, mais la question de l'adéquation nécessite aussi d'adapter les droits à la pension des travailleurs atypiques.

Statistiques de base

	I						EU-15					
Revenus: situation récente (panel des ménages 1999)												
	Total		Hommes		Femmes		Total		Hommes		Femmes	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Taux d'exposition à la pauvreté ([1]) (à 50 % de la médiane)	13	8	13	7	13	9	10	9	9	7	10	10
Taux d'exposition à la pauvreté ([1]) (à 60 % de la médiane)	19	14	19	12	19	16	15	17	15	15	16	19
Inégalités dans la répartition des revenus ([1])	5,1	4,2					4,6	4,1				
Revenu des plus de 65 ans par rapport à celui des 0-64 ans ([1])	0,96		0,98		0,94		0,89		0,92		0,86	
Projections à long terme des dépenses publiques de pension (CPE 2001)												
	Niveau			Augmentation 2000-2050 (en %)			Niveau			Augmentation 2000-2050 (en %)		
	2000	2020	2050				2000	2020	2050			
Taux de dépendance des personnes âgées ([2])	26,6	36,7	61,0	131,0			24,2	32,2	49,0	102,5		
Dépenses publiques de pension (en % du PIB) ([3])	13,8	14,8	14,1	2,2			10,4	11,5	13,3	27,9		
Facteurs influençant l'évolution des dépenses de pension (2000-2050) ([3])	Influence (en % du PIB)						Influence (en % du PIB)					
Dépendance démographique	9,5						6,4					
+ emploi	– 3,1						– 1,1					
+ éligibilité	– 1,4						0,6					
+ niveau des prestations	– 4,9						– 2,8					
= total (avec coefficient résiduel)	0,2						3,1					
Dépenses de pension (Sespros 1999) ([4])	15,1						12,7					
Mesures possibles pour garantir la viabilité des pensions												
Emploi (2001)	Total		Hommes		Femmes		Total		Hommes		Femmes	
Taux d'emploi (15-64 ans) ([5])	54,9		68,1		41,1		64,1		73,0		55,0	
Taux d'emploi (55-64 ans) ([5])	28,1		39,3		15,3		38,8		48,3		28,7	
Âge réel de sortie du marché de l'emploi ([6])	59,4		59,6		59,2		59,1		60,5		59,9	
Finances publiques (2001) ([7])												
Dette publique (en % du PIB)	109,9						63,0					
Solde budgétaire (en % du PIB)	– 2,2						– 0,8					

([1]) *Source:* Panel communautaire des ménages , UDB, Eurostat, décembre 2002. Pondérations de l'Espagne à revoir. Les chiffres de la Suède ne concernent que les personnes de moins de 85 ans. Voir note méthodologique précédant les résumés par pays et l'encadré «Données sur les revenus en Europe: méthodologie et limites» (voir section 3.1.2) pour une description complète de la méthode d'enquête et de ses limites.

([2]) *Source:* Eurostat, projections démographiques. Population de plus de 65 ans par rapport à celle de 15-64 ans.

([3]) *Source:* Comité de politique économique, *Budgetary challenges posed by ageing populations,* 24 octobre 2001. Dépenses publiques de pension (y compris la plupart des revenus publics de remplacement versés aux personnes de 55 ans et plus), avant impôts. Voir note méthodologique.

([4]) *Source:* Sespros, Eurostat. Ces dépenses englobent celles de certains régimes privés de protection sociale. Voir note méthodologique.

([5]) *Source:* Enquête européenne sur les forces de travail, 2001.

([6]) *Source:* Enquête européenne sur les forces de travail, 2001. Le mode de calcul est toujours en discussion.

([7]) *Source:* Commission européenne, DG Affaires économiques et financières.

LUXEMBOURG

Les grandes caractéristiques du système de pension

Le premier pilier du système de pension luxembourgeois est constitué d'un régime général pour les salariés du privé et les indépendants et d'un régime spécial pour les fonctionnaires. Les prestations sont proportionnelles aux salaires.

Le régime général est financé par des cotisations salariales de 24 %, à la charge, à parts égales, des employeurs, des travailleurs et du budget de l'État. Le taux de cotisation est fixé par périodes de sept ans sur la base d'évaluations actuarielles du système. Cette garantie à long terme d'un taux de cotisation stable est possible grâce à l'existence d'un grand fonds de réserve dont les dotations ne doivent pas être inférieures à 1,5 fois le montant annuel des prestations. Actuellement, elles représentent le triple de ce montant.

Le taux de remplacement net après une carrière complète dans ce régime est élevé: il atteint près de 100 % du revenu d'avant la retraite pour un salarié ayant un salaire moyen qui cotise depuis quarante ans. À l'issue de cette période de cotisation, la pension minimale garantie est de 1 190 euros.

Dans un tel contexte, le besoin de régimes complémentaires est limité. Les régimes professionnels se sont essentiellement développés dans des entreprises étrangères ou des entreprises industrielles et commerciales de très grande taille, ainsi que dans le secteur bancaire. L'offre de pension individuelle est assortie de mesures d'incitation fiscale.

Le RMG sous condition de ressources assure un revenu de base aux personnes dont les droits à la pension ou les autres moyens d'existence sont insuffisants. Le montant mensuel pour un isolé est de 942 euros.

Les conditions de vie des retraités sont très proches de celles de la population active. Ils ne courent aucun risque de pauvreté supérieur à celui du reste de la population.

Les défis

Le vieillissement démographique au Luxembourg devrait être quelque peu inférieur à la moyenne européenne. Cependant, le système de pension est largement tributaire du haut taux d'emploi des non-résidents. En raison du faible taux de chômage, la plupart des nouveaux emplois — 75 % de ceux créés en 2001 — sont occupés par des résidents des pays voisins. Si le Luxembourg parvient à maintenir son taux de croissance actuel de l'emploi, il ne devrait pas éprouver de problèmes à financer ses pensions publiques jusqu'en 2050. Toutefois, cette prévision repose sur l'hypothèse d'un taux de croissance économique annuel de 4 % et d'un afflux continu de travailleurs. Si cette hypothèse est réduite de moitié, le taux de cotisation devrait être porté de 24 à 46 %. La préparation à l'augmentation du nombre de retraités dépendra beaucoup de la gestion du fonds de réserve.

Le marché de l'emploi laisse une certaine marge à l'accroissement du taux d'emploi de manière à élargir la base des cotisations. Malgré un taux de chômage très faible, le taux d'emploi des résidents luxembourgeois âgés de 15 à 64 ans était de 62,9 % en 2001, ce qui est inférieur à la moyenne communautaire. Le taux d'emploi des femmes est aussi comparativement bas (50,9 %), tandis que moins de 25 % des personnes âgées de 55 à

64 ans sont encore au travail, soit la moitié de l'objectif fixé au Conseil européen de Stockholm.

Les réponses aux défis

En 2001, une table ronde sur les pensions a été organisée, à laquelle ont participé des représentants des syndicats, du patronat et des partis politiques. Ils ont analysé les dossiers des pensions minimales et de la convergence du niveau des pensions payées par les régimes de sécurité sociale aux travailleurs du secteur privé et du secteur public. Parmi les mesures arrêtées à cette occasion figurent une augmentation de la pension minimale de vieillesse et de survie et une hausse proportionnelle de 3,9 % du montant des pensions. Les participants ont cependant prévu la réversibilité de certaines de ces améliorations si la prochaine évaluation actuarielle concluait au risque que le niveau du fonds de réserve ne descende sous le minimum légal de 1,5 fois les dépenses annuelles de retraite. Toutefois, cette réversibilité ne devrait pas toucher les pensions les plus basses.

Deux réformes ont été promulguées récemment pour résoudre le problème du faible taux d'emploi des travailleurs âgés. L'une concerne la pension d'invalidité. Elle vise à donner la priorité à la réinsertion par rapport à la retraite. La nouvelle loi prévoit plusieurs mesures destinées à aider les travailleurs qui deviennent incapables d'exercer leurs fonctions. Si des examens médicaux confirment que c'est effectivement le cas, le travailleur concerné devra être reclassé dans son entreprise si celle-ci emploie plus de vingt-cinq personnes. Si ce reclassement est impossible, le travailleur est inscrit sur les listes du chômage et bénéficie d'allocations de chômage pendant que la recherche d'autres emplois susceptibles de lui convenir se poursuit. S'il ne peut être reclassé pendant la durée légale du paiement de l'indemnité de chômage, il a droit à une indemnité d'attente dont le montant correspond à celui de la pension d'invalidité.

L'autre réforme a consisté dans l'introduction d'un nouveau mécanisme d'augmentation échelonnée de la pension, en fonction de l'âge et de la carrière d'assurance du bénéficiaire, à condition que celui-ci soit âgé d'au moins 55 ans et ait cotisé pendant trente-huit ans. Cette mesure devrait encourager les travailleurs à prolonger leur activité professionnelle.

Le gouvernement s'est engagé à définir un cadre légal pour permettre une politique de placement plus dynamique, mais en même temps prudente, du fonds de réserve. Une étude à ce sujet a été réalisée en 2001, et un projet de loi est en préparation. Le rapport de stratégie nationale fait observer que la politique de placement extrêmement prudente poursuivie jusqu'ici a protégé le fonds contre la récente crise des marchés financiers.

Une loi du 8 juin 1999 instaure un cadre législatif pour les régimes complémentaires de pension mis en place par les entreprises. Tout en laissant celles-ci entièrement libres de créer ces régimes ou non, elle définit les droits des salariés et garantit l'égalité de traitement fiscal des différents types de régimes professionnels (provisions au bilan, fonds externes et assurance de groupe). Le gouvernement envisage aussi l'introduction d'un nouveau régime individuel de prévoyance-vieillesse qui pourrait, à son échéance, dégager un capital unique maximal de 50 % de l'épargne accumulée.

Le rapport national présente également une série de mesures destinées à améliorer les droits à la pension des parents — essentiellement des mères de famille — qui interrompent leur carrière pour s'occuper de leurs enfants. Elles devraient réduire l'écart entre les pensions moyennes des hommes et des femmes. Un groupe de travail a été créé dans la foulée de la

table ronde sur les pensions pour étudier les possibilités de renforcer les droits des femmes à la pension.

Conclusion

Le système de pension luxembourgeois repose sur un consensus politique solide et garantit un haut niveau d'adéquation. Sa viabilité financière dépend cependant à la fois d'un taux de croissance économique durablement élevé et des apports des travailleurs non résidents à l'économie nationale et à son régime de pension. Des fluctuations du nombre de travailleurs étrangers risquent d'amplifier les effets du vieillissement démographique de la population locale. L'écart entre le taux de dépendance démographique (les personnes âgées de plus de 65 ans par rapport à celles âgées de 15 à 64 ans) et le taux de dépendance économique (les prestataires de pension par rapport aux personnes actives) pourrait se creuser beaucoup plus qu'ailleurs. Si le taux d'emploi des travailleurs non résidents devait diminuer, la population locale vieillissante devrait prendre à sa charge non seulement les pensions des retraités résidents, mais aussi celles du grand nombre de retraités luxembourgeois expatriés. Ce risque devrait être pris en considération lors de la fixation du montant des réserves que le régime général des retraites devrait prévoir. La viabilité financière dépendra moins de la disponibilité de travailleurs non résidents si le taux d'emploi des travailleurs résidents augmente, en particulier parmi les femmes et les personnes de plus de 55 ans.

Statistiques de base

	L						EU-15					
Revenus: situation récente (panel des ménages 1999)												
	Total		Hommes		Femmes		Total		Hommes		Femmes	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Taux d'exposition à la pauvreté ([1]) (à 50 % de la médiane)	6	4	6	3	7	4	10	9	9	7	10	10
Taux d'exposition à la pauvreté ([1]) (à 60 % de la médiane)	14	8	13	6	14	10	15	17	15	15	16	19
Inégalités dans la répartition des revenus ([1])	4,0	3,2					4,6	4,1				
Revenu des plus de 65 ans par rapport à celui des 0-64 ans ([1])	0,99		1,01		0,98		0,89		0,92		0,86	
Projections à long terme des dépenses publiques de pension (CPE 2001)												
	Niveau			Augmentation 2000-2050 (en %)			Niveau			Augmentation 2000-2050 (en %)		
	2000	2020	2050				2000	2020	2050			
Taux de dépendance des personnes âgées ([2])	21,5	28,2	38,0	76,0			24,2	32,2	49,0	102,5		
Dépenses publiques de pension (en % du PIB) ([3])	7,4	8,2	9,3	25,7			10,4	11,5	13,3	27,9		
Facteurs influençant l'évolution des dépenses de pension (2000-2050) ([3])	Influence (en % du PIB)						Influence (en % du PIB)					
Dépendance démographique	n.d.						6,4					
+ emploi	n.d.						– 1,1					
+ éligibilité	n.d.						0,6					
+ niveau des prestations	n.d.						– 2,8					
= total (avec coefficient résiduel)	n.d.						3,1					
Dépenses de pension (Sespros 1999) ([4])	10,9						12,7					
Mesures possibles pour garantir la viabilité des pensions												
Emploi (2001)	Total		Hommes		Femmes		Total		Hommes		Femmes	
Taux d'emploi (15-64 ans) ([5])	62,9		74,9		50,9		64,1		73,0		55,0	
Taux d'emploi (55-64 ans) ([5])	24,4		35,3		14,4		38,8		48,3		28,7	
Âge réel de sortie du marché de l'emploi ([6])	56,8		57,5		55,3		59,1		60,5		59,9	
Finances publiques (2001) ([7])												
Dette publique (en % du PIB)	5,6						63,0					
Solde budgétaire (en % du PIB)	6,1						– 0,8					

([1]) *Source:* Panel communautaire des ménages, UDB, Eurostat, décembre 2002. Pondérations de l'Espagne à revoir. Les chiffres de la Suède ne concernent que les personnes de moins de 85 ans. Voir note méthodologique précédant les résumés par pays et l'encadré «Données sur les revenus en Europe: méthodologie et limites» (voir section 3.1.2) pour une description complète de la méthode d'enquête et de ses limites.

([2]) *Source:* Eurostat, projections démographiques. Population de plus de 65 ans par rapport à celle de 15-64 ans.

([3]) *Source:* Comité de politique économique, *Budgetary challenges posed by ageing populations,* 24 octobre 2001. Dépenses publiques de pension (y compris la plupart des revenus publics de remplacement versés aux personnes de 55 ans et plus), avant impôts. Voir note méthodologique.

([4]) *Source:* Sespros, Eurostat. Ces dépenses englobent celles de certains régimes privés de protection sociale. Voir note méthodologique.

([5]) *Source:* Enquête européenne sur les forces de travail, 2001.

([6]) *Source:* Enquête européenne sur les forces de travail, 2001. Le mode de calcul est toujours en discussion.

([7]) *Source:* Commission européenne, DG Affaires économiques et financières.

PAYS-BAS

Les grandes caractéristiques du système de pension

Le premier pilier du système de pension aux Pays-Bas est constitué d'un régime de base de pension de vieillesse géré par l'État qui octroie des prestations forfaitaires à tous les résidents de plus de 65 ans. Il est financé par des cotisations prélevées sur les salaires à un taux plafonné par la loi à 18,25 %. Les droits à la pension augmentent en fonction de la durée de résidence aux Pays-Bas entre 15 et 65 ans. La pension de base pour un isolé avoisine actuellement 825 euros par mois, ce qui met les personnes de plus de 65 ans complètement à l'abri du risque de pauvreté. Le montant de la pension de base est lié au salaire minimal, qui dépend lui-même du salaire moyen. En 1999, il représentait plus de la moitié du revenu brut total de plus de 75 % des retraités au-delà de 65 ans.

Le deuxième pilier, celui des régimes de pension professionnels, est plus développé que partout ailleurs en Europe, grâce à des conventions collectives qui garantissaient la couverture obligatoire d'au moins 91 % des travailleurs en 2001. Ces régimes sont entièrement constitués, y compris ceux destinés aux fonctionnaires et aux enseignants. À la fin de 2001, le niveau de financement équivalait à près de 120 % des engagements (108 % du PIB). Ce niveau a vraisemblablement baissé depuis lors en raison du récent déclin des marchés boursiers. Ces régimes sont en général à prestations déterminées. Seuls 4 % des travailleurs qui en bénéficient relèvent d'un plan à cotisations déterminées. Les systèmes basés sur le salaire de fin de carrière concernaient 14 % des travailleurs en 1995 et 7 % seulement en 2001. La plupart des régimes à prestations déterminées ne tiennent pas compte des hausses de salaires qui interviennent dans les quelques dernières années avant la retraite. Pour 30 % des affiliés à un régime de pension, les prestations sont calculées sur la base du salaire moyen qu'ils ont perçu durant l'ensemble de leur carrière.

Le troisième pilier, celui des pensions individuelles, est encouragé par des mesures fiscales. Les cotisations sont déductibles jusqu'au niveau requis pour accumuler des droits à la pension équivalant à 70 % du salaire de fin de carrière. Les actifs de ce pilier représentaient 58 % du PIB en 2001.

Les défis

Si le lien (indirect) entre les salaires et la pension de base de l'État est maintenu et au vu de la hausse des prestations payées par les régimes professionnels, qui n'ont pas encore développé leur plein potentiel, les Pays-Bas n'auront pas de problème d'adéquation. Toutefois, l'écart entre les niveaux de vie relatifs des femmes et des hommes retraités risque de rester considérable en raison de l'importance grandissante des régimes professionnels, dont les prestations reflètent les schémas antérieurs d'emploi et de salaires. En outre, jusqu'en 1994, il était possible d'exclure les travailleurs à temps partiel — surtout des femmes — de ces régimes.

Les estimations présentées dans le rapport de stratégie nationale indiquent que le vieillissement entraînera un accroissement des dépenses publiques d'environ 9 % du PIB en 2040, année où leur niveau sera le plus élevé: 4,3 % pour les pensions de vieillesse de base, 3,6 % pour les soins de santé, 0,7 % pour les prestations d'invalidité et 0,4 % pour les autres éléments. Les projections effectuées pour le CPE prévoient, elles, une augmentation de 6,2 % du PIB (pour tous les revenus publics de remplacement en faveur des personnes de

plus de 55 ans, y compris les prestations d'invalidité). Il s'agira d'une des plus fortes majorations de l'Union européenne, bien que le niveau des dépenses en 2050 se rapproche de la moyenne.

L'emploi aux Pays-Bas pourrait être accru. Certes, le taux d'emploi global et celui des femmes dépassent les objectifs fixés à Lisbonne et à Stockholm, mais la proportion de femmes qui travaillent à temps partiel est très élevée (69 % en 2000). Le taux d'emploi des travailleurs âgés, lui, est plutôt faible (un peu moins de 40 % en 2001). Cette situation nécessite de revoir le fonctionnement du régime de la pension d'invalidité et des structures des incitants dans les régimes de pension professionnels.

Le rapport néerlandais attire l'attention sur l'influence croissante qu'exerce à de nombreux égards le contexte international sur le système national des retraites, qui doit être adapté à la mobilité transfrontalière grandissante des marchés du travail et des capitaux. En outre, la situation financière des fonds de pension et leur capacité à payer des prestations adéquates dépendront de l'inflation dans la zone euro et, plus généralement, de l'évolution des marchés financiers. Le rapport insiste sur l'importance de poursuivre des politiques macroéconomiques axées sur la stabilité, notamment en stricte conformité avec le pacte de stabilité et de croissance. Enfin, lors d'une évaluation organisée en octobre 2002, les Pays-Bas ont exprimé leur inquiétude quant à l'incertitude juridique des règles européennes de la concurrence, qui risquent d'hypothéquer l'affiliation obligatoire aux régimes de pension professionnels. Jusqu'à présent, cette menace ne s'est jamais concrétisée, mais il est confirmé que la position dominante de ces régimes basés sur l'affiliation obligatoire doit être justifiée par des éléments de solidarité.

Les réponses aux défis

Le gouvernement et les partenaires sociaux se sont engagés à continuer à accroître le taux de participation aux régimes de pension professionnels. Au niveau central, les partenaires sociaux ont formulé des recommandations à ce sujet en vue des négociations collectives décentralisées du printemps 2001. Un pas en avant vers un taux de participation de 100 % (il était de 91 % en 2001) serait d'imposer l'affiliation à ces régimes au secteur du travail intérimaire. Cette mesure est actuellement en discussion. Sur la base d'une évaluation des résultats obtenus par les partenaires sociaux qui aura lieu en 2006, le gouvernement décidera de la nécessité de promulguer une législation empêchant l'exclusion de travailleurs individuels ou de groupes de travailleurs de ces régimes. Les partenaires sociaux sont également parvenus à un accord à propos de recommandations relatives à la liaison des pensions professionnelles à l'index.

Malgré la hausse importante des dépenses publiques que le vieillissement occasionnera, les Pays-Bas se sont engagés à préserver le régime public des pensions dans sa forme actuelle. Son financement devrait être assuré par des transferts du budget de l'État dès que le taux maximal de cotisation de 18,25 % ne suffira plus à couvrir les dépenses, c'est-à-dire, selon les prévisions, aux alentours de 2010. Le gouvernement espère qu'il disposera à ce moment-là de moyens budgétaires suffisants. Il devra, à cette fin, continuer à réduire la dette publique. Il est occupé à mettre en place un fonds d'épargne virtuel pour les pensions de vieillesse vers lequel les économies seraient transférées pour servir à financer le paiement des pensions dès 2020. Ce fonds étant fictif, il est possible que le gouvernement doive augmenter la dette publique après cette date. Cette nécessité pourrait cependant être atténuée par le fait que la fiscalité différée sur les pensions complémentaires engendrera une hausse des recettes à un moment où les prestations devront elles aussi augmenter. Le gouvernement

prévoit que ces rentrées fiscales supplémentaires représenteront environ 5 % du PIB en 2040.

L'accroissement du taux d'emploi devra aussi contribuer substantiellement à la future viabilité financière des pensions. Exprimés en équivalents temps pleins, les taux d'emploi aux Pays-Bas sont proches de la moyenne européenne, ce qui signifie qu'il subsiste une marge pour la création de nouveaux emplois à temps plein, en particulier pour les femmes. Cela permettra de dégager la marge budgétaire nécessaire au financement des pensions, puisque les hausses de salaires n'augmentent pas les droits aux prestations publiques forfaitaires de retraite. Un accroissement du taux d'emploi de 5 % devrait permettre de créer une marge budgétaire de 1,2 % du PIB.

Le gouvernement a l'intention d'augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés de 0,75 % par an au moyen de plusieurs mesures: la suppression progressive du traitement fiscal favorable lié aux régimes de retraite anticipée et la réforme de ces régimes, qui couvrent 83 % des travailleurs âgés et que les partenaires sociaux ont déjà mise en œuvre. Les affiliés qui retardent leur départ à la retraite dans le cadre de ces régimes verront leur pension complémentaire majorée à partir de 65 ans. Le gouvernement souhaite aussi réduire le nombre de travailleurs âgés relevant des allocations de chômage en obligeant les employeurs à participer au financement de ces allocations pour les salariés âgés de 57 ans et demi et plus et en réintroduisant l'obligation pour ceux-ci de rechercher un emploi. La loi budgétaire de 2002 a instauré des subventions directes et des ristournes de cotisation au titre d'incitants financiers à l'emploi des travailleurs âgés.

Le gouvernement envisage aussi d'agir dans ce domaine par le truchement de la législation. C'est ainsi qu'il interdira par une loi les discriminations liées à l'âge en matière d'emploi et de formation et qu'il garantira que les travailleurs âgés qui terminent leur carrière avec un salaire réduit ne voient pas leurs droits à la pension minorés disproportionnellement s'ils relèvent d'un régime dont les prestations sont calculées sur la base du salaire de fin de carrière. Enfin, le gouvernement prévoit de réformer le régime des prestations d'invalidité en vue de réduire à environ 1 million le nombre (actuellement très élevé) de personnes réputées en incapacité de travail partielle ou totale.

La stratégie visant à relever le défi du système des pensions publiques et des finances publiques en général repose sur l'élimination de la dette publique en l'espace d'une génération (c'est-à-dire vers 2025), ce qui suppose d'ici là la réalisation d'excédents budgétaires annuels de 1 % du PIB. Comme les conséquences du vieillissement resteront relativement mineures d'ici à 2010, le gouvernement devrait profiter de cette période pour réduire la dette publique. Ceux-ci permettront de réduire les charges d'intérêts et de transférer les moyens ainsi dégagés dans un fonds de retraite fictif. En outre, l'augmentation des recettes fiscales qui seront prélevées ultérieurement sur les prestations de retraite, en particulier celles relatives au deuxième pilier, permettra de faire face au défi financier après 2020. Cependant, les prélèvements dans la réserve fictive nécessiteront un accroissement de la dette publique.

La viabilité financière des régimes du deuxième pilier dépendra beaucoup de la stabilité de la situation macroéconomique et de la faiblesse de l'inflation, qui sont des objectifs importants des politiques économiques. De plus, les conditions sévères imposées au niveau du financement de ces régimes dégageront une marge de sécurité précieuse pour absorber les chutes boursières. Néanmoins, les reculs récents des marchés boursiers ont ramené la valeur des actifs de certains fonds sous le seuil minimal requis. De nouvelles dégradations risquent

de contraindre le gouvernement à adapter les taux de cotisation ou à suspendre la liaison des prestations à l'index dans un grand nombre de fonds de pension.

Conclusion

La stratégie des Pays-Bas pour assurer la viabilité financière des régimes du premier pilier repose sur l'objectif ambitieux de réaliser des excédents budgétaires pendant de nombreuses années, soutenu par une intensification des politiques de l'emploi et par une réforme des régimes d'invalidité en vue d'éliminer la dette publique. Si le pays atteint ces objectifs, il devrait pouvoir faire face à la hausse importante des dépenses publiques que le financement des pensions nécessitera. Cependant, les finances publiques sont déficitaires en 2002, ce qui jette un doute sur les chances de succès de cette politique. En ce qui concerne les pensions du deuxième pilier, la stratégie s'appuie sur la conduite de politiques macroéconomiques saines et sur le dégagement de marges de financement suffisantes.

Le système de pension néerlandais présente une bonne adéquation du fait qu'il est fondé sur une pension publique forfaitaire universelle et sur des pensions complémentaires proportionnelles aux salaires qui couvrent une très grande proportion de la population. Cependant, il reste à voir si la participation accrue de la main-d'œuvre et l'inclusion des travailleurs à temps partiel dans ces régimes permettront aux femmes de combler les écarts de revenu qui les séparent des hommes après l'âge de la retraite. En tout cas, ces écarts persisteront aussi longtemps que les salaires des femmes resteront inférieurs à ceux des hommes, en raison notamment de leur plus grande proportion à opter pour des emplois à temps partiel.

Statistiques de base

	NL ([1])						EU-15					
Revenus: situation récente (panel des ménages 1999)												
	Total		Hommes		Femmes		Total		Hommes		Femmes	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Taux d'exposition à la pauvreté ([2]) (à 50 % de la médiane)	6	4	6	4	6	5	10	9	9	7	10	10
Taux d'exposition à la pauvreté ([2]) (à 60 % de la médiane)	11	7	11	7	12	7	15	17	15	15	16	19
Inégalités dans la répartition des revenus ([2])	3,7	3,7					4,6	4,1				
Revenu des plus de 65 ans par rapport à celui des 0-64 ans ([2])	0,93		0,98		0,89		0,89		0,92		0,86	
Projections à long terme des dépenses publiques de pension (CPE 2001)												
	Niveau			Augmentation 2000-2050 (en %)			Niveau			Augmentation 2000-2050 (en %)		
	2000	2020	2050				2000	2020	2050			
Taux de dépendance des personnes âgées ([3])	20,0	29,5	41,0	103,0			24,2	32,2	49,0	102,5		
Dépenses publiques de pension (en % du PIB) ([4])	7,9	11,1	13,6	72,2			10,4	11,5	13,3	27,9		
Facteurs influençant l'évolution des dépenses de pension (2000-2050) ([4])	Influence (en % du PIB)						Influence (en % du PIB)					
Dépendance démographique	5,4						6,4					
+ emploi	– 0,6						– 1,1					
+ éligibilité	0,5						0,6					
+ niveau des prestations	0,2						– 2,8					
= total (avec coefficient résiduel)	5,5						3,1					
Dépenses de pension (Sespros 1999) ([5])	13,3						12,7					
Mesures possibles pour garantir la viabilité des pensions												
Emploi (2001)	Total		Hommes		Femmes		Total		Hommes		Femmes	
Taux d'emploi (15-64 ans) ([6])	74,1		82,7		65,2		64,1		73,0		55,0	
Taux d'emploi (55-64 ans) ([6])	39,6		50,5		28,0		38,8		48,3		28,7	
Âge réel de sortie du marché de l'emploi ([7])	60,9		61,1		60,3		59,1		60,5		59,9	
Finances publiques (2001) ([8])												
Dette publique (en % du PIB)	52,8						63,0					
Solde budgétaire (en % du PIB)	0,1						– 0,8					

(1) Le bon niveau de développement du deuxième pilier aux Pays-Bas exerce une influence positive directe sur le système des pensions publiques en ce sens qu'il diminue le poids que fait peser le vieillissement de la population sur le premier pilier. Il existe cependant un effet négatif indirect non négligeable: les impôts sur les prestations de pension futures (puisées dans des fonds privés) risquent d'être élevés et de contrebalancer partiellement l'augmentation du montant des prestations publiques.

(2) *Source:* Panel communautaire des ménages, UDB, Eurostat, décembre 2002. Pondérations de l'Espagne à revoir. Les chiffres de la Suède ne concernent que les personnes de moins de 85 ans. Voir note méthodologique précédant les résumés par pays et l'encadré «Données sur les revenus en Europe: méthodologie et limites» (voir section 3.1.2) pour une description complète de la méthode d'enquête et de ses limites.

(3) *Source:* Eurostat, projections démographiques. Population de plus de 65 ans par rapport à celle de 15-64 ans.

(4) *Source:* Comité de politique économique, *Budgetary challenges posed by ageing populations,* 24 octobre 2001. Dépenses publiques de pension (y compris la plupart des revenus publics de remplacement versés aux personnes de 55 ans et plus), avant impôts. Voir note méthodologique.

(5) *Source:* Sespros, Eurostat. Ces dépenses englobent celles de certains régimes privés de protection sociale. Voir note méthodologique.

(6) *Source:* Enquête européenne sur les forces de travail, 2001.

(7) *Source:* Enquête européenne sur les forces de travail, 2001. Le mode de calcul est toujours en discussion.

(8) *Source:* Commission européenne, DG Affaires économiques et financières.

AUTRICHE

Les grandes caractéristiques du système de pension

Le premier pilier du système de pension autrichien est constitué d'un régime général pour les salariés du secteur privé et de régimes spéciaux pour les indépendants, les agriculteurs et les fonctionnaires. En 2001, près de 95 % de la population étaient couverts par l'assurance pension obligatoire.

Ces régimes sont financés principalement par les cotisations. Depuis quelques années, le taux se maintient à 22,8 % du montant de la retraite. Les salariés y contribuent à hauteur de 10,25 % et les employeurs de 12,55 %. Les fonctionnaires consacrent aussi 12,55 % de leur salaire à leur régime de pension. Même les fonctionnaires retraités voient une portion de 2,3 % de leur pension prélevée en faveur de ce régime. Le budget de l'État pourvoit à 21,5 % des dépenses totales de pension au titre du régime de sécurité sociale obligatoire.

L'âge normal de la retraite est de 65 ans pour les hommes et de 60 ans pour les femmes. La retraite anticipée est possible dès 61 ans et demi pour les premiers et 56 ans et demi pour les secondes. Le montant de la pension dépend de la longueur de la carrière d'assurance (à laquelle s'ajoutent certaines périodes assimilées, comme celle du service militaire ou celles où le bénéficiaire a reçu certaines prestations sociales) et du niveau des montants assurés (plafonné à 3 270 euros par mois en 2002). La pension est calculée sur la base du salaire moyen perçu durant les quinze meilleures années de l'ensemble de la carrière d'assurance. Le montant maximal qui peut être obtenu par l'intermédiaire du système général est de 2 309 euros (versé quatorze fois par an).

L'affiliation aux régimes professionnels du deuxième pilier est volontaire. On estime que 300 000 personnes y ont souscrit, mais ce nombre n'inclut pas celles qui bénéficient de prestations directes octroyées par les entreprises (par le biais des provisions au bilan).

Le troisième pilier a été favorisé par la réforme fiscale de 2000, qui a introduit des crédits d'impôt pour les plans individuels d'épargne-retraite et les cotisations des salariés à un régime du deuxième pilier. Les prestations perçues par le biais de ces régimes sont exonérées de l'impôt.

La pension minimale de 630 euros pour les isolés et de 900 euros pour les couples (quatorze versements par an) est garantie par l'intermédiaire d'un mécanisme de compléments octroyés sous condition de ressources.

Les défis

Pour les personnes qui ont une carrière d'assurance suffisante, le premier pilier du système autrichien fournit des prestations adéquates, dont les taux de remplacement nets sont supérieurs à 80 %. Cependant, à la mi-2002, plus de 11 % des pensions devaient être complétées pour que les retraités concernés disposent du revenu minimal. Il s'agit en particulier de ceux qui relèvent du régime réservé aux agriculteurs et des bénéficiaires de prestations de survie. Les risques de pauvreté parmi les personnes âgées sont nettement plus élevés pour les femmes que pour les hommes.

Le système de pension autrichien dépend presque complètement du régime public du premier pilier, comme le montre la part des dépenses publiques de pension dans le PIB: 14,5 % en 2000, c'est-à-dire le niveau le plus élevé de l'Union européenne, où la moyenne est de 10,4 %. Le taux de dépendance des personnes âgées augmentera aussi plus rapidement que la moyenne communautaire, pour atteindre 2,3 fois son niveau actuel vers 2050. Toutefois, la hausse prévue des dépenses publiques de pension est plutôt modérée par rapport à l'ampleur du vieillissement démographique, notamment parce que le relèvement de l'âge d'accès à la retraite pour les femmes et de l'âge minimal d'accès à la retraite anticipée devrait accroître le taux d'emploi des femmes et des travailleurs âgés. En 2050, selon les projections du CPE, les dépenses devraient atteindre 17 % du PIB, soit 2,5 % de plus qu'aujourd'hui. À leur niveau le plus élevé, en 2035, elles seront cependant de 4,2 % supérieures à leur niveau actuel.

Les projections nationales révisées que l'Autriche a fournies avec ses commentaires sur le projet de rapport de la Commission européenne sur les pensions prévoient une hausse plus faible que les prévisions du CPE pour les dépenses publiques de pension: celles-ci devraient augmenter de 14,7 % du PIB en 2000 à 16,5 % en 2050. Elles atteindraient leur niveau record en 2035, avec un niveau de 17,6 % du PIB (soit une hausse de 2,9 %), ce qui est inférieur de plus de 1 % aux projections du CPE. Le scénario démographique est également plus optimiste dans les prévisions autrichiennes et laisse entrevoir une évolution plus favorable de l'emploi et une meilleure croissance économique ([31]).

Si l'Autriche a atteint plus ou moins les objectifs de Lisbonne en matière d'emploi pour toutes les personnes en âge de travailler et pour les femmes, elle affiche un taux d'emploi des travailleurs âgés parmi les plus faibles de l'UE (28,6 % en 2001). Ce taux a en plus diminué légèrement depuis 1995, alors qu'il augmentait dans la plupart des autres États membres. Cette situation est due en grande partie à la sortie précoce des travailleurs du marché de l'emploi pour des raisons d'invalidité. Toutefois, l'Autriche a relevé progressivement l'âge légal de la retraite anticipée et a supprimé le droit à cette retraite pour les travailleurs en invalidité partielle.

L'Autriche est l'un des rares pays où l'âge de l'accès à la retraite est encore différent pour les femmes et pour les hommes, sauf dans le régime spécial des fonctionnaires. Cette différence devrait être annulée par l'élévation de l'âge de la retraite des femmes au niveau de celui des hommes, mais cette opération ne s'effectuera que graduellement entre 2019 et 2029 pour la retraite anticipée et entre 2024 et 2033 pour l'âge normal de la retraite. L'avancement de la mise en œuvre de cette mesure pourrait stimuler le taux d'emploi.

Les droits individuels à la pension pour les femmes resteront significativement inférieurs à ceux des hommes. Cette situation s'explique par le fait que les salaires des femmes et leur participation au marché de l'emploi sont inférieurs à ceux de la population masculine et est le reflet de la répartition des rôles dans les familles. Ce problème pourrait être résolu en maintenant les droits à la pension des femmes lorsqu'elles s'occupent de leurs enfants. Il importe aussi de garantir que les femmes disposent d'une portion équitable des droits à la pension cumulés du couple en cas de divorce ou de séparation.

Les réponses aux défis

([31]) Le groupe de travail «Vieillissement» du CPE n'a pas encore eu l'occasion d'évaluer la comparabilité entre les projections nationales et celles du CPE.

L'Autriche s'efforce de remédier à l'inadéquation en défaveur des femmes en leur octroyant de meilleurs droits à la pension qui tiennent compte des périodes de prise en charge des enfants. Elles peuvent disposer d'un congé parental rémunéré pendant trente-six mois par enfant (si les deux parents font valoir leurs droits), dont dix-huit mois sont comptabilisés dans la carrière d'assurance (une période allant jusqu'à quarante-huit mois peut être reconnue comme période assimilée). Cette mesure permet aux femmes d'atteindre plus facilement les quinze années requises pour pouvoir bénéficier d'une pension.

Les taux de remplacement du premier pilier devraient rester élevés, et le gouvernement a l'intention de renforcer le deuxième pilier. Ainsi, depuis le 1er juillet 2002, les indemnités de licenciement peuvent être investies, si les salariés le souhaitent, dans un contrat d'assurance vie à des conditions favorables (l'exonération fiscale complète des prestations). Cette prestation est financée par une cotisation de 1,53 % du salaire et doit être gérée par des fonds de prévoyance distincts *(Mitarbeitervorsorgekassen)*. Les travailleurs ont le choix entre la perception de leur indemnité de licenciement ou l'investissement de cette prime dans un régime de pension, avec une exonération totale de l'impôt. Le troisième pilier devrait quant à lui être renforcé en 2003 avec l'introduction d'un nouveau régime privé d'épargne-pension *(Zukunftsvorsorge),* basé sur des primes et bénéficiant d'un traitement fiscal favorable.

L'Autriche est occupée à consolider tous les régimes du premier pilier, y compris celui des fonctionnaires, en un système unique. Le régime spécial des fonctionnaires était plus favorable, car il permettait aux retraités de conserver 80 % de leur traitement de fin de carrière (au lieu d'une pension calculée sur la moyenne salariale des quinze meilleures années de la carrière), qui n'était en outre pas plafonné. Actuellement, le salaire de référence pour le calcul des droits à la pension est étendu progressivement à quinze ans de carrière pour tous les régimes.

L'âge moyen de la retraite est de 60 ans pour les hommes et de près de 59 ans pour les femmes. L'Autriche a lancé une série de mesures en 2000 pour combler cette différence: relèvement de l'âge minimal de la retraite anticipée, suppression du droit à la retraite anticipée pour des raisons d'invalidité partielle, diminution des droits à la pension si la retraite est prise avant l'âge et augmentation de ces droits si elle est prise après. Ces aménagements ne sont cependant pas encore neutres du point de vue actuariel.

Les retraités pouvaient cumuler un revenu du travail avec une prestation de pension, ce qui facilitait leur transition progressive vers la retraite. Cette transition est aussi facilitée par la possibilité qu'ont les femmes à partir de 50 ans et les hommes à partir de 55 ans de travailler à temps partiel pendant une période de six ans et demi, en bénéficiant d'une compensation pour la perte de salaire. Toutefois, cette mesure a plutôt pour effet de réduire la participation des travailleurs âgés au marché du travail au lieu de l'augmenter (l'autre solution n'étant pas l'arrêt complet de la carrière professionnelle, mais la poursuite du travail à temps plein). L'horaire réduit peut en outre être concentré sur la première partie des six ans et demi pour permettre de quitter le marché de l'emploi avant même l'âge minimal de la retraite anticipée. Ce dispositif sera remanié.

Les pensions d'invalidité font actuellement l'objet d'un réexamen. Le système actuel ne reconnaît pas l'invalidité partielle, de sorte que les travailleurs âgés qui en sont victimes se retirent complètement du marché de l'emploi, au lieu d'y conserver un travail compatible avec leur état de santé. Un comité d'experts avait été mis en place avec la mission d'étudier tous les aspects du système autrichien des retraites et de formuler des propositions de

réformes, qu'il a présentées en décembre 2002. Celles-ci comprennent des mesures destinées à améliorer la justice actuarielle des prestations de pension et à accroître la transparence de ces prestations et des cotisations. Elles englobent également une réforme des pensions d'invalidité, en distinguant les pensions de vieillesse des risques d'invalidité et en prévoyant la possibilité d'octroi d'indemnités d'invalidité partielle selon un dispositif qui encourage la meilleure participation de leurs bénéficiaires au marché de l'emploi.

La stratégie du gouvernement autrichien pour aborder le défi financier du système de pension repose sur l'augmentation du taux global de l'emploi et de celui des travailleurs âgés en particulier, afin de renforcer la source des cotisations. Il envisage une réforme du système pour 2003. Son rapport de stratégie nationale en décrit quelques grandes lignes, comme le renforcement des principes actuariels et la promotion de l'offre de pensions privées complémentaires. Les régimes du premier pilier devraient néanmoins conserver leur importance.

Conclusion

Le rapport de stratégie nationale autrichien décrit en détail les diverses mesures qui ont déjà été prises pour renforcer la viabilité financière du système de pension, sans toutefois présenter d'estimation générale des effets de ces mesures. Le niveau élevé des dépenses et leur forte hausse prévue posent en tout cas des défis considérables aux finances publiques. L'intention avouée du gouvernement autrichien de réformer le système de pension est donc la bienvenue.

Statistiques de base

	A						EU-15					
Revenus: situation récente (panel des ménages 1999)												
	Total		Hommes		Femmes		Total		Hommes		Femmes	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Taux d'exposition à la pauvreté ([1]) (à 50 % de la médiane)	6	10	5	8	6	12	10	9	9	7	10	10
Taux d'exposition à la pauvreté ([1]) (à 60 % de la médiane)	10	24	9	15	11	29	15	17	15	15	16	19
Inégalités dans la répartition des revenus ([1])	3,6	4,1					4,6	4,1				
Revenu des plus de 65 ans par rapport à celui des 0-64 ans ([1])	0,84		0,90		0,81		0,89		0,92		0,86	
Projections à long terme des dépenses publiques de pension (CPE 2001)												
	Niveau			Augmentation 2000-2050 (en %)			Niveau			Augmentation 2000-2050 (en %)		
	2000	2020	2050				2000	2020	2050			
Taux de dépendance des personnes âgées ([2])	22,9	30,0	54,0	133,0			24,2	32,2	49,0	102,5		
Dépenses publiques de pension (en % du PIB) ([3])	14,5	16,0	17,0	17,2			10,4	11,5	13,3	27,9		
Facteurs influençant l'évolution des dépenses de pension (2000-2050) ([3])	Influence (en % du PIB)						Influence (en % du PIB)					
Dépendance démographique	10,5						6,4					
+ emploi	– 2,2						– 1,1					
+ éligibilité	– 3,0						0,6					
+ niveau des prestations	– 2,9						– 2,8					
= total (avec coefficient résiduel)	2,4						3,1					
Dépenses de pension (Sespros 1999) ([4])	14,0						12,7					
Mesures possibles pour garantir la viabilité des pensions												
Emploi (2001)	Total		Hommes		Femmes		Total		Hommes		Femmes	
Taux d'emploi (15-64 ans) ([5])	68,4		76,7		60,1		64,1		73,0		55,0	
Taux d'emploi (55-64 ans) ([5])	28,6		40,9		18,4		38,8		48,3		28,7	
Âge réel de sortie du marché de l'emploi ([6])	59,6		60,0		58,6		59,1		60,5		59,9	
Finances publiques (2001) ([7])												
Dette publique (en % du PIB)	63,2						63,0					
Solde budgétaire (en % du PIB)	0,2						– 0,8					

([1]) *Source:* Panel communautaire des ménages, UDB, Eurostat, décembre 2002. Pondérations de l'Espagne à revoir. Les chiffres de la Suède ne concernent que les personnes de moins de 85 ans. Voir note méthodologique précédant les résumés par pays et l'encadré «Données sur les revenus en Europe: méthodologie et limites» (voir section 3.1.2) pour une description complète de la méthode d'enquête et de ses limites.

([2]) *Source:* Eurostat, projections démographiques. Population de plus de 65 ans par rapport à celle de 15-64 ans.

([3]) *Source:* Comité de politique économique, *Budgetary challenges posed by ageing populations,* 24 octobre 2001. Dépenses publiques de pension (y compris la plupart des revenus publics de remplacement versés aux personnes de 55 ans et plus), avant impôts. Voir note méthodologique.

([4]) *Source:* Sespros, Eurostat. Ces dépenses englobent celles de certains régimes privés de protection sociale. Voir note méthodologique.

([5]) *Source:* Enquête européenne sur les forces de travail, 2001.

([6]) *Source:* Enquête européenne sur les forces de travail, 2001. Le mode de calcul est toujours en discussion.

([7]) *Source:* Commission européenne, DG Affaires économiques et financières.

PORTUGAL

Les grandes caractéristiques du système de pension

Le premier pilier du système de pension portugais se compose d'un régime général obligatoire pour tous les salariés du secteur privé et tous les indépendants. Les fonctionnaires, les forces de police et les militaires ont leur propre régime. Il y a également un régime volontaire ouvert à toute personne résidant au Portugal, mais non couverte par la sécurité sociale portugaise. Les citoyens portugais qui vivent ou qui travaillent à l'étranger ont également le droit de bénéficier de ce système.

Les cotisations au volet général du premier pilier ne sont pas séparées des cotisations aux autres prestations de la sécurité sociale (maladie, maternité, maladies professionnelles, chômage, invalidité, vieillesse, décès et prestations familiales). Le taux de cotisation est de 34,75 % des salaires (11 % payés par le travailleur et 23,75 % par l'employeur) pour les salariés et varie entre 25,4 et 32 % pour les indépendants. Le régime de l'assurance sociale volontaire est quant à lui financé par le paiement d'une cotisation de 16 % de la somme à couvrir par l'assurance retraite, somme que l'assuré peut déterminer lui-même. Le secteur bancaire et celui des télécommunications ont mis en place des régimes professionnels qui remplacent le régime général.

Depuis 2000, l'âge de la retraite est de 65 ans pour les hommes et les femmes. Pour être habilités à percevoir une pension de vieillesse, les bénéficiaires doivent avoir cotisé pendant quinze ans, avec au moins 120 jours par an de salaires comptabilisés. Depuis 1994, les pensions de vieillesse et d'invalidité sont calculées sur la base du revenu moyen des dix meilleures des quinze dernières années (et non plus sur la base du revenu mensuel moyen des cinq meilleures des dix dernières années, comme par le passé) ([32]). Le taux de progression est de 2 % (et non plus de 2,2 %) par année de cotisation.

Le deuxième pilier est pratiquement inexistant, et le nombre de personnes concernées diminue même au fil des ans. Il est réglementé par la loi-cadre sur la sécurité sociale. Les fonds de pension sont administrés par des institutions privées, généralement des compagnies d'assurances et des sociétés de gestion de fonds de pension.

Les pensions du troisième pilier peuvent prendre différentes formes, notamment la conclusion d'une police d'assurance vie ou l'adhésion volontaire à un fonds de pension. L'offre de pensions individuelles est favorisée par l'octroi d'incitants fiscaux.

Un régime non contributif financé par l'impôt fournit des pensions sous condition de ressources aux personnes de 65 ans et plus qui ne perçoivent pas d'autres prestations. Les personnes dont le revenu est inférieur à 30 % du salaire minimal national (50 % pour un couple) peuvent également bénéficier d'un complément de revenu dans ce cadre.

Les défis

Le système de pension portugais doit faire face à deux défis majeurs: améliorer l'adéquation de l'offre de pensions de vieillesse (de façon à assurer un niveau de vie décent à toutes les

---

([32]) Depuis la dernière réforme de la sécurité sociale en 2000, les salaires perçus pendant toute la carrière d'assurance sont pris en considération pour le calcul du montant de la pension (avec un maximum de quarante ans).

personnes ayant de bas salaires après la retraite) et garantir dans le même temps la viabilité financière du système.

Une proportion importante de la population n'a pas cotisé longtemps ou n'a cotisé que pour un revenu assuré très bas. Selon des données du panel communautaire des ménages récoltées à la fin des années 90, de nombreuses personnes âgées couraient un risque de pauvreté, surtout parmi les retraités les plus âgés. Ces chiffres ne tiennent cependant pas compte de l'impact de l'augmentation des pensions minimales décidée au cours de la dernière réforme. Les revenus relatifs des plus de 65 ans étaient également les plus bas de l'Union européenne et s'élevaient à 72 % des revenus des personnes de moins de 65 ans, bien que le premier pilier permette d'atteindre un taux de remplacement maximal de 80 % sur des salaires moyens ([33]). Avec le temps, cette situation s'améliorera automatiquement au fur et à mesure que des cohortes de travailleurs mieux assurés prendront leur retraite.

Au Portugal, le taux de dépendance des personnes âgées devrait approximativement doubler d'ici à 2050, puisqu'on prévoit une progression de 46 %. Une projection nationale récente, qui tient compte de la réforme des pensions introduite cette année, prévoit une augmentation des dépenses publiques de pension de 9,7 % du PIB en 2001 à 12,1 % en 2050, tandis que le CPE a projeté une hausse de 9,8 % en 2000 à un pic de 13,8 % en 2040 (13,2 % en 2050). Cette augmentation des dépenses est en grande partie (environ un tiers) déterminée par les pensions de la fonction publique, qui sont plus généreuses que celles du secteur privé pour les fonctionnaires qui ont commencé à travailler avant septembre 1993.

Si les régimes du deuxième pilier doivent se développer au Portugal, il faudra particulièrement veiller à garantir l'investissement des droits de pension et leur transférabilité.

Les réponses aux défis

Au cours de ces dernières années, la priorité a été accordée pour l'essentiel à l'amélioration du niveau de la pension minimale de vieillesse. Les seuils garantis des pensions de vieillesse et d'invalidité au titre du régime contributif ont été introduits en 1998 ([34]) et dépendent du nombre d'années de cotisation. En vertu de la nouvelle loi-cadre de 2002, ces seuils doivent s'aligner sur le salaire minimal au cours de la période 2003-2007. La pension non contributive minimale sera majorée de 50 % du salaire minimal national moins la cotisation à l'assurance sociale des salariés (11 %). La possibilité de continuer à travailler après la retraite et de percevoir à la fois une pension et un salaire devrait contribuer à augmenter le niveau de vie des personnes âgées à court terme. À long terme, la maturation du régime des pensions (davantage de retraités ayant une carrière complète) et, éventuellement, le développement de régimes complémentaires devraient avoir un effet positif.

Durant les années 90, plusieurs adaptations ont été apportées afin de réduire la future augmentation des dépenses publiques de pension. En 1993, les règles utilisées pour le calcul des droits à la pension au titre du régime spécial destiné aux nouveaux fonctionnaires se sont également appliquées aux nouveaux arrivants dans le système, comme dans le régime général de la sécurité sociale. En 1994, les conditions d'octroi de la pension de vieillesse et le coefficient de calcul des prestations ont été rendus plus sévères.

([33]) Au titre de la réforme de la sécurité sociale de 2000, le taux de remplacement maximal peut progresser jusqu'à 92 % des salaires moyens pour les bénéficiaires ayant cotisé pendant vingt et un ans ou plus.

([34]) Auparavant, un complément social était versé aux personnes dont la pension légale n'atteignait pas 30 % du revenu moyen.

En vertu de la dernière réforme de la sécurité sociale en 2000, les salaires de l'ensemble de la carrière professionnelle seront comptabilisés dans le calcul de la pension (avec un maximum de quarante ans). Les nouvelles mesures seront introduites progressivement pour arriver, en 2016, à la prise en considération de toute la carrière contributive dans le calcul des prestations, qui ne s'appliquera donc qu'aux travailleurs qui ont commencé à travailler en 2002. Au titre de la loi sur la sécurité sociale de 2002, les salaires assurés seront plafonnés, tout comme les prestations de pension des futures générations de retraités, de façon à entraîner une diminution des dépenses à long terme, mais également une diminution des recettes à court terme.

En 1999, le système de mise à la retraite a été assoupli. Tous les travailleurs qui ont terminé la période probatoire de quinze années de cotisation durant trente années calendaires sont habilités à prendre leur retraite dès l'âge de 55 ans, moyennant une réduction de leur pension. Les travailleurs peuvent aussi proroger leur mise à la retraite jusqu'à l'âge de 70 ans, moyennant quoi ils perçoivent une pension majorée. En outre, il est désormais possible de percevoir à la fois une pension de vieillesse et un salaire. Les assurés qui souhaitent toucher une retraite anticipée et qui ont cessé de travailler peuvent continuer à cotiser volontairement afin d'augmenter le montant de leur pension de vieillesse. Il est également possible de cumuler un travail à temps partiel et une pension partielle.

Un fonds de réserve de la sécurité sociale a été créé en 1989. Selon la loi sur la réforme de la sécurité sociale de 2000, le but est de constituer à moyen terme une réserve équivalant à deux années de dépenses de pension, soit environ 12 % du PIB. Ce fonds recevra les excédents du régime de la sécurité sociale, qui devraient continuer à affluer jusqu'à 2015 environ, mais aussi 2 % des cotisations des employeurs à la sécurité sociale. En décembre 2001, ses actifs se montaient à 3,8 milliards d'euros, soit 3 % du PIB. Le régime de la sécurité sociale devrait connaître un déficit entre 2015 et 2020, moment où le fonds de réserve sera affecté pendant quinze à vingt ans à combler le déficit et à couvrir les dépenses supplémentaires. À partir de 2029, un déficit de l'ordre de 1 à 2 % du PIB est à prévoir.

Afin d'encourager le développement des régimes de pensions complémentaires, un vaste cadre légal a été introduit en 2000. Il définit des règles de gestion et d'investissement ainsi que le régime fiscal de ce type de pension. L'année 2002 a vu la mise en place de nouveaux avantages fiscaux et d'un cadre de contrôle pour les régimes complémentaires. Le plafonnement des salaires couverts par les pensions de sécurité sociale tel qu'il est décrit ci-dessus devrait favoriser le développement du régime privé. Afin de garantir un meilleur accès aux pensions complémentaires, la nouvelle loi-cadre sur la sécurité sociale améliore les conditions d'acquisition de droits à une pension complémentaire et instaure le principe de la transférabilité.

Conclusion

Si l'adéquation demeure un défi important, les mesures prises récemment afin de rehausser le seuil des pensions devraient rapidement amoindrir les risques de pauvreté. L'assouplissement des dispositions de mise à la retraite et la possibilité de majorer le montant de la pension en la prorogeant devraient permettre d'accroître l'adéquation des pensions des personnes qui ont encore la possibilité de travailler après l'âge de la retraite. En outre, avec l'augmentation du nombre de personnes qui ont cotisé durant toute leur carrière professionnelle et qui ont touché de bons salaires, les nouvelles générations de retraités devraient percevoir des pensions plus élevées.

La récente réforme des pensions a aussi progressé vers la viabilité financière du système. Le rapport de stratégie nationale montre la manière dont le Portugal entend affronter cette difficulté aux environs de 2030, mais ne dit pas comment le déficit de la sécurité sociale pourra être couvert par la suite. Compte tenu de l'effet limité des récentes réformes sur l'augmentation prévue des dépenses publiques de pension, il subsiste une marge pour de nouvelles réformes, d'autant plus qu'il reste difficile d'équilibrer le budget de l'État. Dans ce contexte, il semble aussi possible de développer l'offre de pensions privées. Il reste à savoir si la modernisation du cadre légal de ce type de retraite (y compris en matière d'investissement et de transférabilité) permettra aux régimes professionnels de pension de jouer un rôle important.

Statistiques de base

	P						EU-15					
Revenus: situation récente (panel des ménages 1999)												
	Total		Hommes		Femmes		Total		Hommes		Femmes	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Taux d'exposition à la pauvreté ([1]) (à 50 % de la médiane)	12	22	12	18	12	25	10	9	9	7	10	10
Taux d'exposition à la pauvreté ([1]) (à 60 % de la médiane)	18	33	18	30	19	36	15	17	15	15	16	19
Inégalités dans la répartition des revenus ([1])	6,4	5,8					4,6	4,1				
Revenu des plus de 65 ans par rapport à celui des 0-64 ans ([1])	0,76		0,80		0,73		0,89		0,92		0,86	
Projections à long terme des dépenses publiques de pension (CPE 2001)												
	Niveau			Augmentation 2000-2050 (en %)			Niveau			Augmentation 2000-2050 (en %)		
	2000	2020	2050				2000	2020	2050			
Taux de dépendance des personnes âgées ([2])	22,6	27,5	46,0	104,0			24,2	32,2	49,0	102,5		
Dépenses publiques de pension (en % du PIB) ([3])	9,8	13,1	13,2	34,7			10,4	11,5	13,3	27,9		
Facteurs influençant l'évolution des dépenses de pension (2000-2050) ([3])	Influence (en % du PIB)						Influence (en % du PIB)					
Dépendance démographique	6,7						6,4					
+ emploi	– 1,1						– 1,1					
+ éligibilité	– 2,4						0,6					
+ niveau des prestations	0,1						– 2,8					
= total (avec coefficient résiduel)	3,3						3,1					
Dépenses de pension (Sespros 1999) ([4])	10,1						12,7					
Mesures possibles pour garantir la viabilité des pensions												
Emploi (2001)	Total		Hommes		Femmes		Total		Hommes		Femmes	
Taux d'emploi (15-64 ans) ([5])	68,7		76,9		61,0		64,1		73,0		55,0	
Taux d'emploi (55-64 ans) ([5])	50,1		62,2		40,7		38,8		48,3		28,7	
Âge réel de sortie du marché de l'emploi ([6])	62,0		62,0		61,5		59,1		60,5		59,9	
Finances publiques (2001) ([7])												
Dette publique (en % du PIB)	55,5						63,0					
Solde budgétaire (en % du PIB)	– 4,1						– 0,8					

([1]) *Source:* Panel communautaire des ménages, UDB, Eurostat, décembre 2002. Pondérations de l'Espagne à revoir. Les chiffres de la Suède ne concernent que les personnes de moins de 85 ans. Voir note méthodologique précédant les résumés par pays et l'encadré «Données sur les revenus en Europe: méthodologie et limites» (voir section 3.1.2) pour une description complète de la méthode d'enquête et de ses limites.

([2]) *Source:* Eurostat, projections démographiques. Population de plus de 65 ans par rapport à celle de 15-64 ans.

([3]) *Source:* Comité de politique économique, *Budgetary challenges posed by ageing populations,* 24 octobre 2001. Dépenses publiques de pension (y compris la plupart des revenus publics de remplacement versés aux personnes de 55 ans et plus), avant impôts. Voir note méthodologique. Les projections du CPE ne tiennent pas compte de la réforme des pensions de 2000.

([4]) *Source:* Sespros, Eurostat. Ces dépenses englobent celles de certains régimes privés de protection sociale. Voir note méthodologique.

([5]) *Source:* Enquête européenne sur les forces de travail, 2001.

([6]) *Source:* Enquête européenne sur les forces de travail, 2001. Le mode de calcul est toujours en discussion.

([7]) *Source:* Commission européenne, DG Affaires économiques et financières.

FINLANDE

Les grandes caractéristiques du système de pension

La pension légale obligatoire se compose d'un système de retraite national de base, qui garantit un revenu minimal à tous les retraités, ainsi que d'un régime lié aux salaires, qui permet aux travailleurs de conserver un niveau de vie raisonnable durant leur retraite. Ces deux régimes constituent le premier pilier, lequel peut être complété par une retraite volontaire. Le système de retraite national procure une pension minimale basée sur la durée de résidence qui peut atteindre la somme mensuelle de 488 euros (après quarante ans de résidence). Elle est indirectement proportionnelle aux autres pensions perçues par le retraité. En 2001, 10 % des retraités recevaient ainsi une pension nationale complète, tandis qu'une pension sous condition de ressources majorait la pension liée aux salaires de 55 % des retraités. La proportion de retraités qui ne touchent que la retraite nationale de base est en régression.

La retraite liée aux salaires fournit des pensions basées sur l'assurance et couvre l'ensemble des salariés et des indépendants, sans plafond de revenus. Les droits à la pension de vieillesse prennent cours actuellement à l'âge de 23 ans au taux annuel de 1,5 %, jusqu'à l'âge de 60 ans, où ils augmentent rétrospectivement au taux de 2,5 %, pendant un maximum de quarante ans (ces règles sont appelées à changer en 2005). Le taux de remplacement (maximum) visé est de 60 %. La pension est calculée sur la base des revenus moyens des dix dernières années pour chaque relation de travail différente (à partir de 2005, la base utilisée sera la carrière professionnelle dans son ensemble). À la fin de 2000, la pension totale moyenne des titulaires d'une pension de vieillesse (et d'une pension de survie) s'élevait à environ 962 euros par mois, ce qui correspondait à 47 % du salaire moyen des salariés. On observe une différence entre les hommes et les femmes (1 151 euros pour les hommes, contre 841 euros pour les femmes) due au salaire moyen inférieur des femmes (80 %), à leur plus faible participation au marché du travail et à leur plus grand nombre d'interruptions de carrière. Si les pensions nationales sont alignées sur l'indice des prix à la consommation, les retraites liées aux salaires le sont sur un indice pondéré basé sur les prix à la consommation et les salaires.

À l'heure actuelle, il est possible de prendre sa retraite à l'âge de 60 ans en percevant une pension de chômage ou une pension de retraite anticipée, ou encore à l'âge de 56 ans (qui sera porté à 58 ans en 2005 pour les personnes nées à partir de 1947) en percevant une pension partielle. Diverses prestations d'invalidité, de chômage, de retraite anticipée ou de retraite partielle sont payables avant l'âge de 65 ans. L'incapacité de travail est la cause la plus fréquente de retraite anticipée. En 2000, la Finlande a affecté environ 1 % de son PIB au financement de mesures de réadaptation destinées à entretenir ou à développer la capacité de travail.

Les pensions liées aux salaires sont partiellement constituées. Pour les salariés du secteur privé, ces fonds sont gérés par des caisses de pension privées, en concurrence les unes avec les autres du point de vue du service offert au client et du retour d'investissement. Elles doivent néanmoins respecter une réglementation précise. Un fonds de garantie assure le paiement des prestations en cas d'insolvabilité de la caisse de pension. Pour les pensions des fonctionnaires de l'État et des administrations locales, des fonds de réserve offrent une

garantie comparable aux régimes du secteur privé. Dans l'ensemble, les réserves du premier pilier se sont élevées à 60 % du PIB en 1999 et devraient approcher les 80 % d'ici à 2030.

Compte tenu de la couverture étendue qu'offre le régime obligatoire, la demande de retraites complémentaires est très minime. Les prestations payées au titre du deuxième et du troisième pilier se sont élevées à 4 % de l'ensemble des prestations de retraite, et la contribution à ces régimes s'est chiffrée à 6 % de l'ensemble des cotisations en 1999.

Les défis

En règle générale, le régime obligatoire de pension maintient le risque de pauvreté des personnes âgées à un niveau assez bas. Le niveau de revenus des retraités est comparable à celui du reste de la population, et le taux de personnes âgées exposées à la pauvreté en Finlande était l'un des plus bas de l'Union européenne à la fin des années 90. Cependant, certains risques semblent persister, particulièrement dans la catégorie des femmes très âgées. Le système des retraites est tel que les droits à la pension des personnes ayant de bas revenus n'augmentent que légèrement par le biais de leurs cotisations au régime de pensions liées aux salaires, car le montant de leur pension nationale diminue lorsque ces pensions augmentent.

Les principaux défis en termes de viabilité financière du système proviennent du vieillissement de la population (avec l'arrivée à l'âge de la retraite de la génération issue du baby-boom), de l'augmentation de l'espérance de vie et des faibles taux de fertilité actuels. Le nombre de personnes ayant dépassé l'âge de la retraite augmentera rapidement après 2020. En 2030, un Finlandais sur quatre aura au moins 65 ans. La création d'un nombre insuffisant d'emplois est susceptible d'aggraver ce problème démographique. Le taux d'emploi global actuel est de 68,2 %, mais de seulement 45,8 % pour les personnes âgées de 55 à 64 ans. Au total, 86 % des Finlandais prennent leur retraite avant l'âge légal, de sorte que l'âge moyen de sortie du marché de l'emploi n'est que de 61,1 ans. Afin de réduire le taux de retraite anticipée, il est nécessaire de renforcer les incitants et de préserver la capacité de travail individuelle. Il conviendrait d'améliorer le rapport entre la population active et les retraités par l'adoption de mesures adéquates destinées à encourager l'embauche des chômeurs et l'emploi des travailleurs âgés, sans quoi la charge fiscale risque de devenir insupportable.

Les dépenses affectées aux pensions de la sécurité sociale se sont élevées à 11,3 % du PIB en 2000 et devraient, selon les projections du CPE, passer à 16 % d'ici à 2040, où elles se stabiliseront plus ou moins jusqu'en 2050. Les dépenses consacrées aux pensions liées aux salaires devraient progresser de 6 % du PIB, ce qui impliquerait une augmentation des taux de cotisation de 10 %. En revanche, les dépenses liées aux pensions nationales diminueront d'environ 1 % du PIB, essentiellement en raison de l'arrivée à maturité du régime de pension liée aux salaires, grâce auquel il sera moins nécessaire de recourir aux pensions sous condition de ressources. La liaison des pensions nationales à l'indice des prix à la consommation devrait également modérer tout mouvement ascendant.

Les récentes réformes des régimes de pension du secteur privé observées en 2001 et 2002 devraient diminuer significativement la progression des dépenses de retraite par rapport au PIB. Ce résultat est dû en grande partie au renforcement de la base de cotisation par l'imposition de conditions d'accès plus strictes à la retraite anticipée et par l'octroi de meilleurs incitants au maintien dans le circuit du travail. En conséquence, on estime à 5 % le degré auquel le taux de cotisation (par rapport aux salaires) devrait être augmenté afin de

maintenir l'équilibre financier du système. Quels que soient les progrès réalisés, il reste nécessaire de trouver une solution à l'autre défi financier et de mettre en place des réformes idoines au niveau des régimes de pension du secteur public.

Une succession de lois et d'amendements a certes rendu très complexe la législation sur les retraites liées aux salaires, mais a permis, d'autre part, de rapprocher les différents régimes, ce qui ouvre la voie à leur rationalisation et à leur modernisation. La législation tirerait profit d'une simplification et d'une consolidation par le biais de l'harmonisation des principes de fonctionnement intérieur des différents régimes.

Les réponses aux défis

Depuis 1990, plusieurs réformes visant à comprimer les dépenses de pension ont déjà été mises en œuvre. Des mesures ont été prises en vue notamment d'adapter les pensions de survie aux pensions individuelles, d'aligner les pensions du secteur public sur celles du secteur privé, de relever l'âge de la retraite anticipée, d'étendre de quatre à dix ans la période de revenus prise en considération dans le calcul de la pension et de réduire l'influence des revenus dans l'indice utilisé pour les adaptations des pensions. Ces mesures devraient diminuer les dépenses de pension de près d'un cinquième du niveau estimé pour 2040, à politique inchangée et moyennant l'observation de la réglementation en vigueur en 1990.

D'autres mesures introduites au titre du train de réformes de 2001 viennent d'être finalisées. La réforme 2001 du régime des pensions liées aux salaires pour les travailleurs du secteur privé vise à dissuader ceux-ci de prendre leur retraite anticipée et à les inciter à rester dans le circuit du travail. Parmi les mesures introduites, citons l'introduction d'une mise à la retraite flexible entre 62 et 68 ans, accompagnée de taux de progression supérieurs pour les droits de pension relatifs aux dernières années de travail, le relèvement de l'âge de la mise à la retraite partielle (porté de 56 à 58 ans), assorti d'un taux de progression réduit, l'abaissement de la limite d'âge inférieure pour la progression des droits de pension (de 23 à 18 ans), la suppression progressive du régime de pension de chômage (de 2009 à 2014) et, enfin, celle du régime individuel de retraite anticipée (pour invalidité) en 2003.

En novembre 2002, le gouvernement a présenté un projet de loi portant sur la conclusion d'un accord entre les partenaires sociaux sur l'ajout de mesures complémentaires au titre de la réforme des pensions de 2001, qui seront introduites pour la plupart d'ici au 1er janvier 2005. Le Parlement finlandais a adopté ce projet de loi en février 2003. Le calcul des prestations s'effectuera sur la base des revenus touchés pendant l'ensemble de la carrière professionnelle, moyennant une adaptation selon un indice pondéré amélioré (aligné sur les salaires à 80 % et sur les prix à 20 %, en lieu et place du rapport antérieur de 50 %/50 %). La progression des pensions est à nouveau optimisée pour les travailleurs âgés (1,9 % par an entre 53 et 62 ans et 4,5 % entre 63 et 68 ans au lieu du taux de progression normal de 1,5 %). Il sera désormais impossible de prendre sa retraite anticipée avant l'âge de 62 ans. Le taux de cotisation appliqué aux salariés de plus de 53 ans sera majoré de 27 %. Le plafond du taux de remplacement (60 %) sera aboli. Les prestations seront adaptées au prolongement de l'espérance de vie (à partir de 2009). Les retraites continueront à courir pendant les périodes où les travailleurs demeurent sans revenus (prise en charge des enfants, chômage, formations, maladies et réadaptations). Enfin, le niveau de financement du régime des retraites sera légèrement relevé de façon à aplanir l'évolution des cotisations. La pension nationale, bien qu'elle soit soumise à une condition de ressources par rapport aux autres

revenus de pensions, ne sera pas réduite par les droits à la pension liée au salaire accumulés depuis l'âge de 63 ans. Elle sera due dès l'âge de 65 ans.

L'objectif est de faire passer le taux d'emploi des travailleurs âgés de 46 % en 2001 à 55 % en 2010, ce qui devrait entraîner un relèvement de l'âge effectif de la retraite de l'ordre de deux ans. Selon les projections les plus récentes, les dernières réformes ne devraient cependant entraîner qu'un relèvement de l'âge de la mise à la retraite de l'ordre de trois ans d'ici à 2050, selon un mouvement qui ne s'amorcerait qu'après 2015. Ce résultat semble insuffisant au regard des objectifs définis par le gouvernement tant en ce qui concerne l'âge effectif de la retraite (à relever de deux à trois ans à long terme) qu'en ce qui concerne le taux d'emploi des travailleurs âgés, ce qui semble indiquer la nécessité d'introduire les réformes plus rapidement, notamment des mesures destinées à réduire le taux de chômage.

La stratégie globale adoptée par le gouvernement afin de faire face aux fortes pressions qui pèsent sur les dépenses en matière de pensions s'articule autour des points suivants: garantir la croissance économique, réduire la dette publique et accroître les réserves des pensions (au-delà des normes de financement obligatoires), mais aussi accroître la productivité du travail et les taux d'emploi, notamment parmi les travailleurs âgés, de façon à relever l'âge effectif de mise à la retraite. Cette stratégie nécessitera des apports élevés et constants dans les finances publiques pendant plusieurs décennies.

Conclusion

La Finlande a jusqu'à présent bien réussi à tenir le difficile pari d'assurer la viabilité financière de son régime des pensions tout en offrant des retraites d'un niveau suffisamment élevé, en évitant les risques de pauvreté à la plupart des personnes âgées et en adaptant le système à l'évolution de la société.

Les réformes de 2001 et 2002 constituent des étapes majeures, mais la longue période de mise en œuvre des mesures qu'elles prévoient en reportera l'impact sur les dépenses en matière de pensions quelques années après le moment où les travailleurs de la génération du baby-boom commenceront à prendre leur retraite, de sorte qu'une grande partie d'entre eux continueront à bénéficier des formules actuelles de retraite anticipée. Les dépenses de sécurité sociale devraient continuer à augmenter. En outre, le succès de toute cette stratégie dépend fortement de la croissance de l'économie et de la productivité et de l'accroissement du taux d'emploi, qui devront contribuer à maintenir des excédents importants des finances publiques pendant une longue période et à alimenter les fonds de pension.

Statistiques de base

	FIN						EU-15					
Revenus: situation récente (panel des ménages 1999)												
	Total		Hommes		Femmes		Total		Hommes		Femmes	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Taux d'exposition à la pauvreté ([1]) (à 50 % de la médiane)	5	6	5	1	6	8	10	9	9	7	10	10
Taux d'exposition à la pauvreté ([1]) (à 60 % de la médiane)	10	17	9	9	10	23	15	17	15	15	16	19
Inégalités dans la répartition des revenus ([1])	3,4	2,9					4,6	4,1				
Revenu des plus de 65 ans par rapport à celui des 0-64 ans ([1])	0,78		0,86		0,74		0,89		0,92		0,86	
Projections à long terme des dépenses publiques de pension (CPE 2001)												
	Niveau			Augmentation 2000-2050 (en %)			Niveau			Augmentation 2000-2050 (en %)		
	2000	2020	2050				2000	2020	2050			
Taux de dépendance des personnes âgées ([2])	22,1	35,5	44,0	98,0			24,2	32,2	49,0	102,5		
Dépenses publiques de pension (en % du PIB) ([3])	11,3	12,9	15,9	40,7			10,4	11,5	13,3	27,9		
Facteurs influençant l'évolution des dépenses de pension (2000-2050) ([3])	Influence (en % du PIB)						Influence (en % du PIB)					
Dépendance démographique	6,6						6,4					
+ emploi	– 0,1						– 1,1					
+ éligibilité	– 1,3						0,6					
+ niveau des prestations	– 0,1						– 2,8					
= total (avec coefficient résiduel)	5,0						3,1					
Dépenses de pension (Sespros 1999) ([4])	11,2						12,7					
Mesures possibles pour garantir la viabilité des pensions												
Emploi (2001)	Total		Hommes		Femmes		Total		Hommes		Femmes	
Taux d'emploi (15-64 ans) ([5])	68,2		71,6		65,4		64,1		73,0		55,0	
Taux d'emploi (55-64 ans) ([5])	45,8		45,8		45,2		38,8		48,3		28,7	
Âge réel de sortie du marché de l'emploi ([6])	61,6		61,6		61,4		59,1		60,5		59,9	
Finances publiques (2001) ([7])												
Dette publique (en % du PIB)	43,4						63,0					
Solde budgétaire (en % du PIB)	4,9						– 0,8					

([1]) *Source:* Panel communautaire des ménages, UDB, Eurostat, décembre 2002. Pondérations de l'Espagne à revoir. Les chiffres de la Suède ne concernent que les personnes de moins de 85 ans. Voir note méthodologique précédant les résumés par pays et l'encadré «Données sur les revenus en Europe: méthodologie et limites» (voir section 3.1.2) pour une description complète de la méthode d'enquête et de ses limites.

([2]) *Source:* Eurostat, projections démographiques. Population de plus de 65 ans par rapport à celle de 15-64 ans.

([3]) *Source:* Comité de politique économique, *Budgetary challenges posed by ageing populations,* 24 octobre 2001. Dépenses publiques de pension (y compris la plupart des revenus publics de remplacement versés aux personnes de 55 ans et plus), avant impôts. Voir note méthodologique. Ces projections ne tiennent pas compte des réformes de 2001 et 2003.

([4]) *Source:* Sespros, Eurostat. Ces dépenses englobent celles de certains régimes privés de protection sociale. Voir note méthodologique.

([5]) *Source:* Enquête européenne sur les forces de travail, 2001.

([6]) *Source:* Enquête européenne sur les forces de travail, 2001. Le mode de calcul est toujours en discussion.

([7]) *Source:* Commission européenne, DG Affaires économiques et financières.

SUÈDE

Les grandes caractéristiques du système de pension

Le nouveau premier pilier introduit en 1999 prévoit un régime (contributif) de retraites liées aux salaires et un régime (non contributif) de pension de vieillesse garantie. Le régime des retraites liées aux salaires est financé par un taux de cotisation de 18,5 % des revenus donnant droit à une pension tout au long de la carrière professionnelle. De cette cotisation, 16 % sont destinés au financement par répartition et sont capitalisés à un taux d'intérêt donné au titre de capital de retraite fictif (la capitalisation suivant plus ou moins celle des revenus); 2,5 autres points de pourcentage sont investis dans un ou plusieurs fonds sélectionnés par l'affilié (régime de l'assurance). Le régime des retraites liées aux salaires est séparé du budget de l'État. Il tire la totalité de son financement des cotisations, lesquelles doivent être maintenues constamment à 18,5 %. Au moment de la mise à la retraite, le capital de retraite fictif alimentant le financement par répartition et le capital accumulé au titre du régime de l'assurance sont convertis en une pension dont le montant dépend de l'espérance moyenne de vie selon les chiffres les plus récents.

La pension de vieillesse garantie fournit une pension minimale aux personnes de plus de 65 ans pouvant faire valoir quarante ans de résidence en Suède. Elle vient compléter les droits à la pension du régime obligatoire de retraite liée aux salaires et est financée par l'impôt. Une nouvelle forme d'aide sous condition de ressources destinée aux personnes âgées n'ayant pas droit à la pension de vieillesse garantie (surtout des immigrants) doit être introduite en 2003. En outre, l'octroi d'indemnités de logement sous condition de ressources complète largement les revenus de nombreux retraités.

Le deuxième pilier comprend d'importants régimes professionnels de pension basés sur des conventions collectives et qui concernent 90 % des employées. Les cotisations se situent entre 2 et 5 % des salaires. Ces pensions étaient à l'origine à prestations déterminées, mais se transforment de plus en plus en pensions à cotisations déterminées. En 2000, les retraites payées au titre de ces régimes ont représenté 17 % du total des pensions.

Le troisième pilier correspondait à environ 4 % des dépenses de pension totales en 2000. Cette assurance pension individuelle se contracte sur une base volontaire et est fiscalement déductible.

Les défis

L'augmentation prévue du taux de dépendance de la population âgée est bien moins importante en Suède que dans l'Union européenne. En outre, le nouveau régime de pension a été conçu de manière à limiter la future croissance des dépenses de pension. Dans le système public de pension de vieillesse, on estime que les dépenses devraient passer de 9 % du PIB en 2000 à 11,4 % en 2040, après quoi elles se mettront à diminuer. Cette augmentation est relativement restreinte et ne devrait pas causer de difficulté financière majeure.

Le taux d'emploi des travailleurs âgés en Suède est le plus élevé de toute l'UE. La retraite anticipée ne pose pas de problème important. Cependant, le nombre de travailleurs âgés en congé de maladie a connu une croissance rapide au cours de ces dernières années, ce qui relance le débat sur les conditions de travail des travailleurs âgés.

Comme la pension garantie n'est liée qu'à l'indice des prix à la consommation, la croissance des revenus réels est appelée à creuser l'écart entre les salariés et les personnes bénéficiant d'une pension liée aux salaires supérieure au niveau garanti, d'une part, et celles qui n'ont droit qu'à la pension garantie, d'autre part. À long terme, cette situation peut occasionner une augmentation du risque relatif de pauvreté, sauf s'il est possible de diminuer la dépendance vis-à-vis de la pension garantie en gonflant les droits à la pension liée aux salaires. Les femmes devraient être particulièrement touchées par cette évolution, puisque leurs revenus sont, en général, inférieurs à ceux des hommes. La réduction des pensions de survie exposera surtout les personnes à la pension peu élevée à une baisse importante de leur niveau de vie au moment du décès du conjoint. Cependant, les femmes âgées ont toujours droit à une pension de veuve au titre des règles transitoires.

Les réponses aux défis

Face au vieillissement de la population et à certains aspects inéquitables de l'ancien régime de pension à prestations déterminées (des pensions plus élevées pour les personnes présentant un profil de revenus irréguliers, mais un effort de cotisation constant), la Suède a totalement remodelé son système des pensions en 1999. Cette réforme sera pleinement en vigueur en 2003. Le régime lié aux salaires vise une neutralité actuarielle. Les éléments à portée redistributive sont les suivants: des allocations de pension pour les chômeurs et les parents d'un enfant de 0 à 4 ans et la pension garantie. Ces mécanismes sont financés par le budget de l'État.

Le problème de la viabilité financière est résolu au moyen d'un mécanisme d'équilibrage automatique intégré au régime de pension liée aux salaires. Il est conçu pour maintenir le taux de cotisation à 18,5 % des salaires et fonctionne par l'adaptation de l'indice appliqué au capital de retraite fictif de la part du financement par répartition. En cas de détérioration de la base contributive du régime due à un ralentissement de l'économie ou à une évolution démographique défavorable, cet indice sera revu à la baisse. En outre, la conversion du capital de retraite fictif tient compte de l'espérance de vie au moment de la mise à la retraite, ce qui neutralise un important facteur d'augmentation des dépenses de pension.

Il est également plus facile de résoudre le problème de la viabilité financière grâce au fonds intermédiaire créé au début des années 60 pour résorber les fluctuations des cotisations et des débours du régime des pensions. Ce fonds est censé contribuer au financement à long terme du système des retraites. Son capital s'élevait à 26 % du PIB en 2001.

Tous les risques financiers encourus au titre du nouveau régime de pensions liées aux salaires (longévité et rétrécissement de la base contributive) sont supportés par les bénéficiaires. Cependant, il permet un degré élevé de flexibilité tant au niveau du choix de l'âge de la retraite qu'à celui de la possibilité de combiner un revenu professionnel et une pension totale ou partielle. La neutralité actuarielle doit permettre aux individus de planifier leur vie professionnelle de façon à se constituer une pension adéquate et offre ainsi de forts incitants pour une plus grande participation des travailleurs âgés au marché du travail (celle-ci étant déjà la plus élevée de l'UE). Cela nécessite néanmoins le maintien de l'employabilité et de la capacité de travail. À l'heure actuelle, le gouvernement tente de résorber l'augmentation des congés de maladie par la mise en œuvre d'un vaste programme visant à promouvoir la santé au travail. Si un grand nombre de personnes devaient être incapables d'obtenir un droit à la pension adéquat, les risques financiers se déplaceraient vers le budget général (par l'entremise de la garantie des pensions).

La réforme suédoise prend appui sur un large consensus politique et s'accompagne d'une volonté réelle d'améliorer l'information des bénéficiaires des régimes de pension. Ceux-ci reçoivent chaque année un état de leur capital de pension et plusieurs prévisions de leur pension future sur la base de plusieurs cas de figure (prise en compte du taux de croissance, du taux de rendement, de l'âge de la retraite, etc.).

Conclusion

Tel qu'il a été réformé, le régime de pension suédois devrait pouvoir fournir des pensions adéquates d'une façon financièrement viable, grâce à sa conception et aux mécanismes intégrés destinés à l'adapter à l'évolution économique et démographique. Il permet également un partage intergénérationnel équitable de la responsabilité financière et répond aux exigences de la modernité par son adaptation à la flexibilité des schémas professionnels. La solidarité fiscale est actuellement forte et s'articule notamment autour des éléments suivants: pensions de garantie, pensions d'invalidité et de survie et allocations de pension accordées dans le cadre du régime de pensions liées aux salaires pendant les interruptions (congé parental, chômage et congé de maladie). On peut cependant s'attendre que le niveau de la pension garantie diminue proportionnellement aux salaires. Les régimes professionnels de pension s'appuyant sur des conventions collectives sont bien développés et peuvent contribuer largement au maintien du niveau de vie après la retraite.

Statistiques de base

	S						EU-15					
Revenus: situation récente (panel des ménages 1999)												
	Total		Hommes		Femmes		Total		Hommes		Femmes	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Taux d'exposition à la pauvreté ([1]) (à 50 % de la médiane)	5	3	6	2	5	3	10	9	9	7	10	10
Taux d'exposition à la pauvreté ([1]) (à 60 % de la médiane)	10	8	10	6	9	10	15	17	15	15	16	19
Inégalités dans la répartition des revenus ([1])	3,2	2,9					4,6	4,1				
Revenu des plus de 65 ans par rapport à celui des 0-64 ans ([1])	0,83		0,92		0,78		0,89		0,92		0,86	
Projections à long terme des dépenses publiques de pension (CPE 2001)												
	Niveau			Augmentation 2000-2050 (en %)			Niveau			Augmentation 2000-2050 (en %)		
	2000	2020	2050				2000	2020	2050			
Taux de dépendance des personnes âgées ([2])	26,9	34,5	42,0	58,0			24,2	32,2	49,0	102,5		
Dépenses publiques de pension (en % du PIB) ([3])	9,0	10,7	10,7	18,9			10,4	11,5	13,3	27,9		
Facteurs influençant l'évolution des dépenses de pension (2000-2050) ([3])	Influence (en % du PIB)						Influence (en % du PIB)					
Dépendance démographique	3,9						6,4					
+ emploi	– 0,5						– 1,1					
+ éligibilité	0,8						0,6					
+ niveau des prestations	– 2,6						– 2,8					
= total (avec coefficient résiduel)	1,7						3,1					
Dépenses de pension (Sespros 1999) ([4])	12,2						12,7					
Mesures possibles pour garantir la viabilité des pensions												
Emploi (2001)	Total		Hommes		Femmes		Total		Hommes		Femmes	
Taux d'emploi (15-64 ans) ([5])	74,1		76,1		72,4		64,1		73,0		55,0	
Taux d'emploi (55-64 ans) ([5])	66,8		68,9		63,5		38,8		48,3		28,7	
Âge réel de sortie du marché de l'emploi ([6])	62,0		62,1		61,9		59,1		60,5		59,9	
Finances publiques (2001) ([7])												
Dette publique (en % du PIB)	56,6						63,0					
Solde budgétaire (en % du PIB)	4,8						– 0,8					

([1]) *Source:* Panel communautaire des ménages, UDB, Eurostat, décembre 2002. Pondérations de l'Espagne à revoir. Les chiffres de la Suède ne concernent que les personnes de moins de 85 ans. Voir note méthodologique précédant les résumés par pays et l'encadré «Données sur les revenus en Europe: méthodologie et limites» (voir section 3.1.2) pour une description complète de la méthode d'enquête et de ses limites.

([2]) *Source:* Eurostat, projections démographiques. Population de plus de 65 ans par rapport à celle de 15-64 ans.

([3]) *Source:* Comité de politique économique, *Budgetary challenges posed by ageing populations,* 24 octobre 2001. Dépenses publiques de pension (y compris la plupart des revenus publics de remplacement versés aux personnes de 55 ans et plus), avant impôts. Voir note méthodologique.

([4]) *Source:* Sespros, Eurostat. Ces dépenses englobent celles de certains régimes privés de protection sociale. Voir note méthodologique.

([5]) *Source:* Enquête européenne sur les forces de travail, 2001.

([6]) *Source:* Enquête européenne sur les forces de travail, 2001. Le mode de calcul est toujours en discussion.

([7]) *Source:* Commission européenne, DG Affaires économiques et financières.

ROYAUME-UNI

Les grandes caractéristiques du système de pension

Le premier pilier du régime de pension britannique comprend une pension forfaitaire de base et une pension complémentaire liée aux salaires *(State second pension),* qui remplace le régime public basé sur les revenus (SERPS), introduit en 1978. Ces deux niveaux du premier pilier sont financés par les cotisations liées aux salaires à l'organisme national d'assurance sociale. L'âge de la retraite est de 65 ans pour les hommes et de 60 ans pour les femmes. La législation prévoit l'uniformisation de l'âge de la pension publique à 65 ans d'ici à 2020. Pour avoir droit à la pension forfaitaire de base complète, il faut avoir cotisé pendant quarante-quatre ans pour les hommes et trente-neuf ans pour les femmes. Les pensions ne peuvent être anticipées. Par contre, elles peuvent être prorogées en vue de toucher des prestations plus importantes par la suite (7,5 % par année de prorogation).

Le système britannique a ceci de particulier qu'il est possible de cesser de cotiser à la pension liée aux salaires. Pour cela, il faut se couvrir en contractant une pension professionnelle ou personnelle fournissant des prestations égales ou supérieures au volet lié aux salaires du régime obligatoire. Près de 60 % des employés répondent à ce cas de figure et ont droit à une remise sur leur cotisation à l'organisme national.

Les régimes professionnels de pension sont généralement instaurés à l'initiative des entreprises. Ils ont souvent des prestations déterminées, calculées sur la base des années de service et de la dernière rémunération. Cependant, on voit de plus en plus apparaître des régimes à cotisations déterminées. En 2000 et 2001, environ 44 % de la population active cotisait à une pension professionnelle ou individuelle, 60 % des ménages de retraités percevaient les prestations d'une pension professionnelle ou personnelle et 71 % touchaient des revenus d'investissement (y compris pensions personnelles).

Les pensions individuelles ont été introduites en 1988 afin d'offrir la possibilité de contracter une deuxième pension, privée, aux personnes n'ayant pas accès à un régime professionnel de pension ou changeant d'emploi fréquemment (même si les *retirement annuity contracts,* ou contrats de rente, comparables aux pensions personnelles, existaient avant 1988). 12 % des employés et 44 % des indépendants se constituent une pension individuelle. Pour renforcer l'attrait des pensions privées, les *stakeholder pensions* ont été lancées en avril 2001. Cette épargne-retraite se caractérise par des dépenses simples et peu importantes (au maximum 1 % de la valeur du fonds par an), par la possibilité pour les cotisants de modifier le niveau de leurs cotisations ou de changer de régime sans encourir de pénalité financière, par des modalités fiscales simplifiées, le plafond de cotisation étant fixé à 3 600 livres sterling (GBP) par an, et par un accès aux non-salariés. En septembre 2002, 1,15 million d'épargnes-retraites avaient été vendues.

Le RMG, un système non contributif, offre une aide sous condition de ressources aux personnes de plus de 60 ans, en fonction de leurs revenus et de leur capital. Un isolé répondant aux critères fixés a ainsi droit à un revenu minimal hebdomadaire de 98,15 GBP, ce qui est environ 30 % de plus que la pension forfaitaire de base complète de l'État (75,50 GBP).

En 1999-2000, 57 % des prestations de pension provenaient de l'État et 43 % du secteur privé.

Les défis

De 1979 à 1996, les revenus nets moyens des ménages de retraités ont progressé de 64 %, tandis que la moyenne des salaires augmentait de 36 %. Cependant, cette hausse n'était que de 30 % pour les revenus des 20 % de retraités les plus pauvres. Cet écart s'explique essentiellement par le fait que la croissance des pensions professionnelles et privées a profité à toutes les catégories de retraités, sauf aux plus pauvres. Le RMG a d'ailleurs été introduit pour accroître les revenus de ces derniers. Ce système a augmenté le revenu des personnes âgées les plus pauvres, mais les efforts d'épargne de nombreuses personnes ayant de bas revenus ne se traduiront pas par un meilleur niveau de vie après la retraite.

Le SERPS donnait droit à une pension équivalant à 20 % du salaire réévalué moyen aux seuls salariés; les personnes ayant de bas salaires n'avaient droit qu'à une très petite pension dans ce cadre. Dès lors, quelque 60 % des salariés ont cessé de cotiser à ce régime au profit d'une pension professionnelle ou privée, afin de bénéficier d'un meilleur taux de remplacement. La difficulté sera de faire en sorte qu'un plus grand nombre de travailleurs puissent avoir accès aux régimes de pension leur donnant droit à un meilleur niveau de vie après la retraite.

Si l'adéquation est devenue un enjeu important au cours des années 80 et 90, la viabilité financière semble bien assurée. Les dépenses publiques de pension se sont élevées à 5,5 % du PIB en 2000 et devraient descendre à 4,4 % d'ici à 2050 selon des projections du CPE, reflétant ainsi une légère augmentation du taux de dépendance de la population âgée par rapport au reste de l'Union européenne et, surtout, l'alignement des pensions de base sur l'indice des prix, de sorte qu'elles perdront de la valeur par rapport aux salaires. Ces projections ont été réalisées sans prendre en considération le nouveau crédit de pension et la pension complémentaire liée aux salaires, qui devraient avoir pour effet de stabiliser les dépenses publiques de pension à leur niveau actuel.

La diversité et la complexité des régimes privés de retraite soulèvent des défis particuliers. Les travailleurs ont un choix très large lorsqu'ils commencent à travailler ou lorsqu'ils changent de travail. Le nombre élevé de régimes existants pose la question de la faisabilité d'une supervision étroite. De nombreux régimes de retraite s'appuient sur d'importants portefeuilles d'actions qui ont présenté de bons retours d'investissement dans le passé, mais qui ont aussi introduit la notion de «volatilité» dans le système. Il semble que de nombreux fonds de pension et de nombreuses compagnies d'assurance vie aient largement pâti de la baisse récente des marchés boursiers mondiaux. Pour les employeurs qui financent un régime à prestations déterminées, cette situation accroît le coût potentiel futur de ce type de pensions et peut être à l'origine d'une conversion aux régimes à cotisations déterminées, où les risques pèsent surtout sur les bénéficiaires.

Bien que le Royaume-Uni ait déjà atteint les objectifs d'emploi définis à Lisbonne et à Stockholm, des améliorations restent possibles. L'âge moyen de sortie du marché de l'emploi est de 63,1 ans pour les hommes et de 61 ans pour les femmes. Au total, 55 % des hommes et un tiers des femmes prennent une pension anticipée; 10 % des retraites anticipées s'effectuent dans le contexte d'une pension professionnelle, 30 % en raison d'une maladie et 14 % à la demande de l'employeur. Si le régime public ne permet pas encore la retraite anticipée, le RMG peut être demandé à partir de l'âge de 60 ans, tant pour les hommes que pour les femmes. Les hommes âgés de 60 à 64 ans qui sollicitent le RMG ne sont pas censés chercher du travail. Les régimes professionnels de pension prévoient souvent des formules de retraite anticipée.

Les réponses aux défis

Au cours de ces dernières années, plusieurs mesures ont été prises afin de relever les défis de l'adéquation. Dès 2003, le nouveau crédit de pension remplacera le RMG. Ce nouveau droit devrait toucher non seulement les ménages les plus pauvres, mais aussi la quasi-totalité des ménages de plus de 60 ans. Il habilitera ces personnes à percevoir un revenu d'au moins 102,10 GBP par semaine (155,80 GBP pour les couples) et veillera à ce que les plus de 65 ans puissent percevoir un complément venant d'une autre pension ou d'une autre épargne jusqu'à un certain plafond dépassant le niveau du minimum garanti, sans pour autant perdre leur droit au crédit de pension. La condition de revenu est également moins sévère pour l'octroi du crédit de pension que pour celui des pensions traditionnelles liées aux salaires. Dès l'âge de 60 ans, il n'est plus nécessaire de déclarer une épargne inférieure à 6 000 GBP, et, dès l'âge de 65 ans, la plupart des retraités ne doivent plus déclarer de modification de leurs revenus que tous les cinq ans. Le gouvernement britannique s'est par ailleurs engagé à indexer le volet «garantie» du crédit de pension aux salaires pour le reste de son mandat.

L'introduction de la pension complémentaire en avril 2002 permettra aux personnes ayant de bas revenus de se constituer une meilleure retraite. Cette pension continuera en outre à courir pendant les périodes d'incapacité de travail (congés de soins ou d'invalidité). Les travailleurs qui perçoivent un salaire compris entre le seuil le plus bas (3 900 GBP par an) et 10 800 GBP auront droit à une pension calculée comme s'ils avaient un salaire de 10 800 GBP. Dès 2002, les personnes ayant de bas et moyens salaires qui feront le choix d'une pension professionnelle recevront un complément garantissant qu'ils bénéficieront aussi des améliorations liées à l'introduction de la pension complémentaire.

En ce qui concerne l'emploi des travailleurs âgés, le rapport de stratégie nationale présente plusieurs initiatives qui devraient avoir un impact positif. L'intégration de caisses mutuelles et d'agences pour l'emploi permettra de toucher des personnes qui perçoivent des allocations d'invalidité ou de maladie. Les invalides peuvent bénéficier d'une aide spécialisée en vue de les maintenir sur le marché du travail («New deal for disabled people»). Les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans peuvent, quant à eux, recevoir un complément de revenu («Employment credit») pendant au maximum cinquante-deux semaines s'ils acceptent un travail ou s'ils prennent le statut de travailleur indépendant. Des bourses de formation sont disponibles au titre du programme intitulé «New deal 50 plus». Un programme encourage également les travailleurs à continuer à travailler au-delà de l'âge de la retraite; ils peuvent soit proroger l'âge de la mise à la retraite soit «sortir de leur retraite» et obtenir une majoration de leur pension. À l'heure actuelle, la période maximale de prorogation est fixée à cinq ans. À partir de 2006, cette limite temporelle devrait être supprimée, et le taux de majoration passera à environ 10,4 % pour chaque année complète de prorogation. Cette stratégie vise à promouvoir des pratiques d'emploi positives à l'égard des travailleurs âgés auprès des employeurs et s'inscrit dans le cadre de la préparation à la législation sur le vieillissement de 2006.

Les défis qu'implique l'allongement de l'espérance de vie pour les régimes de pension privés figurent parmi les préoccupations des hommes politiques. Deux rapports commandités par le gouvernement (Pickering et Sandler) ont été récemment présentés. Ils proposent la simplification des prestations et de la législation sur les pensions, une meilleure information du consommateur, un meilleur accès aux produits de l'épargne pour les personnes ayant de bas revenus et la diminution de la charge administrative imposée aux régimes de pension et aux employeurs. Le rapport Pickering recommande également de modifier la fonction du régulateur. En décembre 2002, le gouvernement a publié un livre vert qui aborde un grand nombre de questions touchant aux pensions, telles que leur simplification, la protection des affiliés aux régimes de retraite, la promotion du travail parmi les travailleurs âgés et la fourniture d'informations sur mesure pour aider les individus à planifier leur retraite. Il crée

également une commission indépendante chargée de suivre l'évolution de la situation et de rendre compte de l'efficacité du système des contributions volontaires. Une radiographie indépendante du rôle de l'Occupational Pensions Regulatory Authority, l'organe régulateur en matière de pensions professionnelles, vient d'être publiée, et le livre vert propose de rendre ce rôle plus proactif: cet organe devrait se concentrer davantage sur les régimes qui présentent un risque élevé de fraude, de mauvaise gouvernance ou de mauvaise gestion.

Le niveau des dépenses publiques de pension est faible et restera très inférieur à celui des autres États membres, où il augmentera. La viabilité financière des régimes publics ne pose pas de problème. La stratégie destinée à assurer cette viabilité concentre les dépenses publiques de pension sur les catégories ayant de bas revenus et encourage la constitution de pensions par le biais de l'épargne privée. Le Royaume-Uni cherche à assurer la stabilité des investissements de pension dans des régimes financés par des politiques macroéconomiques appropriées et envisage l'amélioration du cadre législatif et réglementaire.

Conclusion

Le Royaume-Uni a beaucoup progressé pour résoudre les difficultés liées à l'adéquation, mais il reste à voir dans quelle mesure il pourra maintenir et étendre l'accès à l'offre de pensions professionnelles et personnelles et encourager les individus à économiser suffisamment pour répondre à leurs futurs besoins de retraités. Le gouvernement reconnaît l'importance d'accroître l'épargne privée et de simplifier l'offre de pensions pour atteindre cet objectif. Pour ceux qui atteindront l'âge de la retraite dans un avenir proche, travailler plus longtemps demeurera la façon la plus efficace pour augmenter leur niveau de vie; les réformes récentes ont considérablement amélioré les incitants qui permettent de le faire.

La viabilité financière semble assurée, mais dépend davantage des performances des régimes de pension privés que dans d'autres pays. Or, le rapport de stratégie nationale ne permet aucune conclusion quant à leur viabilité financière. Si les pensions privées fournissent une couverture ou un niveau de retraite très inférieur aux attentes, il se peut que les prochains gouvernements doivent faire face à une plus grande demande de prestations sous condition de ressources.

Statistiques de base

	UK						EU-15					
Revenus: situation récente (panel des ménages 1999)												
	Total		Hommes		Femmes		Total		Hommes		Femmes	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Taux d'exposition à la pauvreté ([1]) (à 50 % de la médiane)	12	11	11	7	12	13	10	9	9	7	10	10
Taux d'exposition à la pauvreté ([1]) (à 60 % de la médiane)	19	21	18	17	20	25	15	17	15	15	16	19
Inégalités dans la répartition des revenus ([1])	5,4	4,1					4,6	4,1				
Revenu des plus de 65 ans par rapport à celui des 0-64 ans ([1])	0,78		0,81		0,75		0,89		0,92		0,86	
Projections à long terme des dépenses publiques de pension (CPE 2001)												
	Niveau			Augmentation 2000-2050 (en %)			Niveau			Augmentation 2000-2050 (en %)		
	2000	2020	2050				2000	2020	2050			
Taux de dépendance des personnes âgées ([2])	23,8	29,2	42,0	76,0			24,2	32,2	49,0	102,5		
Dépenses publiques de pension (en % du PIB) ([3])	5,5	4,9	4,4	– 20,0			10,4	11,5	13,3	27,9		
Facteurs influençant l'évolution des dépenses de pension (2000-2050) ([3])	Influence (en % du PIB)						Influence (en % du PIB)					
Dépendance démographique	2,4						6,4					
+ emploi	0,0						– 1,1					
+ éligibilité	– 0,1						0,6					
+ niveau des prestations	– 3,4						– 2,8					
= total (avec coefficient résiduel)	– 1,0						3,1					
Dépenses de pension (Sespros 1999) ([4])	11,5						12,7					
Mesures possibles pour garantir la viabilité des pensions												
Emploi (2001)	Total		Hommes		Femmes		Total		Hommes		Femmes	
Taux d'emploi (15-64 ans) ([5])	71,8		78,2		65,1		64,1		73,0		55,0	
Taux d'emploi (55-64 ans) ([5])	52,3		61,6		43,2		38,8		48,3		28,7	
Âge réel de sortie du marché de l'emploi ([6])	62,1		63,1		61,0		59,1		60,5		59,9	
Finances publiques (2001) ([7])												
Dette publique (en % du PIB)	39,1						63,0					
Solde budgétaire (en % du PIB)	0,7						– 0,8					

([1]) *Source:* Panel communautaire des ménages de la européenne, UDB, Eurostat, décembre 2002. Pondérations de l'Espagne à revoir. Les chiffres de la Suède ne concernent que les personnes de moins de 85 ans. Voir note méthodologique précédant les résumés par pays et l'encadré «Données sur les revenus en Europe: méthodologie et limites» (voir section 3.1.2) pour une description complète de la méthode d'enquête et de ses limites.

([2]) *Source:* Eurostat, projections démographiques. Population de plus de 65 ans par rapport à celle de 15-64 ans.

([3]) *Source:* Comité de politique économique, *Budgetary challenges posed by ageing populations,* 24 octobre 2001. Dépenses publiques de pension (y compris la plupart des revenus publics de remplacement versés aux personnes de 55 ans et plus), avant impôts. Voir note méthodologique.

([4]) *Source:* Sespros, Eurostat. Ces dépenses englobent celles de certains régimes privés de protection sociale. Voir note méthodologique.

([5]) *Source:* Enquête européenne sur les forces de travail, 2001.

([6]) *Source:* Enquête européenne sur les forces de travail, 2001. Le mode de calcul est toujours en discussion.

([7]) *Source:* Commission européenne, DG Affaires économiques et financières.