

Projet de
Rapport conjoint de la Commission et du Conseil sur
des pensions viables et adéquates
(Décembre 2002)

Communiqué de presse de l'Union Européenne « Pensions: première évaluation par la Commission des stratégies nationales en matière de pensions adéquates et viables »

Extrait du projet communiqué par la commission au conseil, au parlement européen, au comité économique et social européen et au comité des régions : table des matières, résumé analytique, objectif 4 - relever les niveaux d'emploi - et 5 – prolonger le vie active-

Communiqué de presse de l'Union Européenne

IP/02/1897

Bruxelles, le 17 décembre 2002

Pensions: première évaluation par la Commission des stratégies nationales en matière de pensions adéquates et viables

La Commission a adopté aujourd'hui, pour la première fois, une analyse globale, au niveau de l'Union européenne, des régimes de pension nationaux et de leur capacité à faire face au défi du vieillissement démographique. Cette analyse des stratégies des États membres en matière de pension, qui se présente sous la forme d'un projet de rapport conjoint de la Commission et du Conseil, montre que tous les pays de l'Union ont, à des degrés divers, lancé des réformes visant à assurer à l'avenir des revenus adéquats aux personnes âgées sans mettre en péril l'équilibre des finances publiques ni obérer les générations futures. Toutefois, la Commission conclut que la plupart des États membres doivent encore consentir des efforts et effectuer d'autres réformes en vue de garantir des pensions adéquates et viables dans une société vieillissante. Dès qu'il aura été adopté conjointement par la Commission et le Conseil, le projet de rapport adopté aujourd'hui sera transmis au sommet de printemps 2003 des chefs d'État et de gouvernement qui se tiendra à Bruxelles. Étant donné que la génération du baby-boom atteindra l'âge de la retraite dans les dix à quinze prochaines années, vu les faibles taux de natalité de ces dernières décennies et les progrès incessants de l'espérance de vie, la proportion des personnes de plus de 65 ans par rapport aux personnes en âge de travailler doublera entre aujourd'hui et l'année 2050. Dans la plupart des États membres, on s'attend à ce que les dépenses de pension augmentent de manière significative à partir de 2015 environ, ce qui suscite des inquiétudes quant à la capacité des futures pensions à assurer des niveaux de vie corrects aux retraités, et concernant la viabilité financière des régimes de pension. En outre, les États membres devront s'assurer que leurs régimes de pension répondent aux nouveaux besoins de la société, tels que la participation accrue des femmes au marché du travail et la proportion croissante des travailleurs à temps partiel, des travailleurs indépendants et des travailleurs temporaires. Face à ces défis, tous les États membres ont approuvé, en 2001, onze objectifs communs de l'Union européenne, destinés à garantir l'avenir de leurs régimes de pension et ont également accepté de coopérer conformément à la méthode ouverte de coordination.

Anna Diamantopoulou a déclaré: «Sans exagération, ce rapport constitue un jalon dans la coordination politique de l'Union européenne. C'est la première fois que la Commission adopte une évaluation globale des régimes de pension dans l'ensemble de l'Union européenne, sur la base d'objectifs communs approuvés. Ce rapport aidera les États membres à faire passer les réformes nécessaires afin de garantir des pensions adéquates et viables à long terme, et d'assurer que les régimes de pension modernes pourront s'adapter à la flexibilité que nous attendons des marchés du travail».

Selon le projet de rapport adopté aujourd'hui par la Commission, les États membres sont, dans l'ensemble, confiants et estiment qu'ils pourront atteindre les objectifs communs de l'Union (voir ci-après), même avec des populations vieillissantes. Ce vieillissement n'implique pas l'effondrement financier des régimes de pension. Toutefois, il créera certainement des pressions accrues sur les dépenses, notamment dans les domaines des pensions et des soins de santé à long terme. Une crise financière et des réductions draconiennes des futures pensions pourront être évitées si l'on relève les niveaux d'emplois -- en particulier dans la génération des personnes de 58 à 62 ans -- et si l'on adopte dès aujourd'hui des politiques prudentes sur le plan fiscal et budgétaire, afin que les États membres soient mieux en mesure de faire face aux futures pressions.

Toutefois, selon l'analyse faite par la Commission dans le projet de rapport, tous les États membres n'ont pas mis en place une stratégie globale leur permettant de prétendre qu'ils sont prêts à faire face au défi du vieillissement. D'autres réformes sont dès lors envisagées dans un certain nombre d'États membres. Étant donné l'objectif fixé au Conseil européen de Barcelone, à savoir d'augmenter de cinq ans l'âge moyen auquel les travailleurs quitteront le marché du travail d'ici 2010, des efforts bien plus résolus seront nécessaires pour augmenter les incitations à l'emploi dans les régimes de pension et pour améliorer l'employabilité des travailleurs âgés ainsi que leurs possibilités d'emploi. Pour assurer la viabilité financière des régimes et garantir des niveaux de pension appropriés, il faudra relever l'âge effectif de la retraite pour le rapprocher de l'âge légal.

Il convient de noter que ce rapport n'est ni un «palmarès» ni «un concours de beauté» des régimes de pension des États membres. C'est un moyen pour permettre aux régimes de pension de l'Union d'atteindre des objectifs communs approuvés.

Les régimes de pension privés

Selon le rapport, dans bon nombre d'États membres, on encourage la mise en place de régimes de pension privés en complément des régimes publics qui resteront, néanmoins, probablement la principale source de revenus pour la plupart des retraités européens. Des mesures d'incitation fiscales sont largement utilisées pour encourager les pensions privées, mais, selon le rapport, un des moyens particulièrement efficaces pour accroître l'affiliation à des régimes de pension complémentaire passe par les conventions collectives, couvrant souvent des secteurs entiers.

Les femmes et les pensions

Le rapport note que les femmes représentent la majorité des personnes âgées -- près de 60 % des personnes de plus de 65 ans et près des deux tiers de celles de plus de 75 ans. À cause de leur faible taux de participation à l'emploi et de leurs revenus peu élevés, les femmes ont, en moyenne, des droits à pension individuels considérablement inférieurs à ceux des hommes. Cette situation devrait s'améliorer car un nombre de plus en plus grand de femmes ayant accompli de longues carrières et joui de revenus élevés pendant leur vie professionnelle commencent à bénéficier de leurs pensions. Alors que la priorité devrait être d'élever les droits à pension individuels des femmes en augmentant leur participation au marché du travail et en comblant le fossé des revenus entre les hommes et les femmes, il est clair, selon les rapports de stratégie nationale, qu'il faudra, pendant longtemps encore, améliorer la situation des femmes âgées en matière de revenus en leur allouant des droits à pension pour les périodes pendant lesquelles elles ont élevé des enfants et au travers de prestations dérivées (pension de survivants).

Historique

Le rapport adopté par la Commission sera examiné par le Conseil avant d'être soumis, sous forme de rapport conjoint de la Commission et du Conseil, au Conseil européen de printemps en mars 2003.

Au Conseil européen de Laeken en décembre 2001, il a été décidé que les États membres soumettraient des rapports à la Commission pour montrer comment ils entendent garantir aux générations futures de retraités des revenus adéquats sans surcharger excessivement les futures générations de travailleurs. Ces «rapports de stratégie nationale», soumis à la Commission en septembre 2002, portaient sur les 11 objectifs communs suivants qui ont été adoptés en matière de régime de pension:

Pensions adéquates

- Prévenir l'exclusion sociale des personnes âgées
- Permettre aux retraités de maintenir leur niveau de vie
- Promouvoir la solidarité entre les générations et au sein des générations

Viabilité financière des régimes de pension

- Élever les niveaux d'emploi
- Allonger la durée de vie professionnelle
- Garantir des retraites viables dans un contexte de finances publiques saines
- Ajuster les prestations et les cotisations de manière à faire partager de façon équilibrée les conséquences financières du vieillissement entre les générations
- Assurer que les régimes de pension privés sont adaptés et financièrement sains

Adaptation à l'évolution des besoins

- Adapter les régimes de pension à de nouveaux schémas d'emploi et de carrière plus souples
- Répondre aux aspirations concernant une plus grande égalité entre les femmes et les hommes
- Rendre les régimes de pension plus transparents et démontrer leur capacité à relever les défis

Les régimes de pension sont de la compétence des États membres. Toutefois, l'article 2 du traité CE dispose que l'une des missions de la Communauté est de promouvoir un niveau de protection sociale élevé. En outre, le Conseil européen de Lisbonne a décidé, les 23 et 24 mars 2000, de «charger le

groupe à haut niveau sur la protection sociale, compte tenu des travaux effectués au sein du comité de politique économique, [...] en priorité, de préparer, sur la base d'une communication de la Commission, une étude sur l'évolution future de la protection sociale dans une perspective à long terme, en accordant une attention particulière à la viabilité des régimes de retraite à différentes échéances jusqu'en 2020 et au-delà, si nécessaire [...]. Dans ses conclusions, le sommet de Lisbonne, se référant à la nécessité de moderniser la protection sociale, parlait de la manière «la plus efficace de relever ce défi dans le cadre d'un effort commun».

Pour les «questions récurrentes» (FAQ) sur la réforme des pensions, voir

MEMO/02/298

Le rapport intégral et les rapports de stratégie nationale peuvent être consultés à l'adresse suivante:

http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/dec/joint_pensions_report_fr.html

http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/dec/joint_pensions_report_fr.pdf



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le xxx
COM(2002) yyy final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT
EUROPÉEN, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU
COMITÉ DES RÉGIONS**

**Projet de
Rapport conjoint de la Commission et du Conseil sur
des pensions viables et adéquates**

Résumé analytique.....	5
Adéquation des pensions	5
Viabilité financière des régimes de pension.....	6
Modernisation des régimes de pension.....	7
Évaluation globale	8
1. Introduction	9
2. Le défi du vieillissement des populations: les tendances démographiques et leur perception dans le grand public.....	11
2.1. Vieillesse de la population	11
2.2. Perception dans le grand public.....	13
3. Adéquation	23
3.1. Objectif 1: prévenir l'exclusion sociale.....	23
3.1.1. Garanties minimales en matière de pensions	23
3.1.2. Le risque de pauvreté chez les personnes âgées.....	26
3.1.3. Conclusion: Éliminer les risque de pauvreté pesant sur les personnes âgées.....	31
3.2. Objectif 2: Permettre le maintien des niveaux de vie.....	33
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	33
3.2.2. Évolution probable des taux de remplacement.....	37
3.3. Objectif 3: Promouvoir la solidarité.....	39
3.3.1. Solidarité au sein des générations	39
3.3.2. Solidarité entre les personnes âgées	40
3.3.3. Vieillesse et évolution probable des inégalités	42
3.3.4. Conclusion: l'avenir de la solidarité	43
4. Viabilité financière des systèmes de pension	46
4.1. Objectif 4: relever les niveaux d'emploi.....	47
4.1.1. Brève description de la situation actuelle du marché du travail (par exemple, potentiel inexploité d'emplois)	48
4.1.2. Principales mesures envisagées pour relever les taux d'emploi	50
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	52
4.1.4. Conclusion.....	53
4.2. Objectif 5: prolonger la vie active	54

4.2.1.	Participation actuelle des travailleurs âgés au marché du travail	55
4.2.2.	Objectifs à moyen et long terme concernant l'emploi des travailleurs âgés.....	57
4.2.3.	Mesures destinées à relever le taux d'emploi des travailleurs âgés	57
4.2.4.	Évaluation de l'incidence financière de la prolongation de la vie active.....	62
4.2.5.	Conclusion: la prolongation de la vie active est un moyen puissant de garantir la viabilité financière des systèmes de pension.....	63
4.3.	Objectif 6: Assurer la viabilité des systèmes de pensions dans une optique de finances publiques saines	63
4.3.1.	Impact actuel et impact escompté des systèmes de pensions sur les dépenses publiques	64
4.3.2.	Contributions des régimes publics de pension	67
4.3.3.	Mesures générales pour financer les dépenses publiques de pensions.....	69
4.3.4.	Conclusion: viabilité financière des systèmes publics de pension et bonne gestion des finances publiques	75
4.4.	Objectif 7: adapter les prestations et les cotisations d'une manière équilibrée.....	77
4.4.1.	Alléger la charge qui pèse sur les générations futures	77
4.4.2.	Préserver l'adéquation des pensions	79
4.4.3.	Conclusion: partage des risques entre les générations actives et les retraités	80
4.5.	Objectif 8: assurer l'adéquation et la solidité financière des régimes de pension privés	80
4.5.1.	Rôle actuel et envisagé des régimes professionnels et privés	80
4.5.2.	Cadres réglementaires des régimes de pension privés	83
4.5.3.	Réduire les frais de gestion	86
4.5.4.	Conclusion: contribution des régimes par capitalisation aux pensions futures.....	88
5.	Modernisation: faire face à l'évolution des besoins.....	88
5.1.	Objectif 9: s'adapter à des schémas d'emploi et de carrière plus flexibles	89
5.1.1.	Accès aux droits à pension	89
5.1.2.	Transférabilité des droits à pension.....	91
5.1.3.	Conclusion: améliorations à apporter au deuxième pilier	92
5.2.	Objectif 10: répondre aux aspirations vers une plus grande égalité entre les femmes et les hommes	93
5.2.1.	Écarts entre les hommes et les femmes en termes de pension	93
5.2.2.	Différences entre les hommes et femmes au regard de la législation en matière de pensions	95

5.2.3.	Mesures destinées à favoriser une plus grande égalité entre les hommes et femmes dans les régimes de pension	96
5.2.4.	Conclusion: l'incidence des systèmes de pension sur l'égalité hommes-femmes.....	98
5.3.	Objectif 11: démontrer la capacité des systèmes de pension à atteindre les objectifs	99
5.3.1.	Surveillance des systèmes de pension	100
5.3.2.	Mécanismes permettant d'aboutir à un consensus politique.....	101
5.3.3.	Information des bénéficiaires	102
5.3.4.	Conclusion: l'information en tant que moteur du changement.....	103
6.	Conclusions générales et prochaines étapes	104
6.1.	Atteindre les objectifs communs	104
6.2.	Poursuivre la coopération au niveau de l'UE.....	108
	ANNEXE – Résumés par pays	110
	BELGIQUE	113
	DANEMARK	118
	ALLEMAGNE	123
	GRÈCE	128
	ESPAGNE	133
	FRANCE	137
	IRLANDE.....	142
	ITALIE	146
	LUXEMBOURG	151
	PAYS-BAS	155
	AUTRICHE	160
	PORTUGAL.....	164
	FINLANDE	169
	SUÈDE	174
	ROYAUME-UNI.....	178

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT
EUROPÉEN, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU
COMITÉ DES RÉGIONS**

**Projet de
Rapport conjoint de la Commission et du Conseil sur
des pensions viables et adéquates**

RÉSUMÉ 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 (second 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 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 d'améliorer encore l'offre de pensions, notamment en permettant aux particuliers de reculer leur départ à la retraite pour accumuler des droits supplémentaires et en encourageant les partenaires sociaux à mettre en place des régimes de pension sectoriels fondés sur des conventions collectives à caractère contraignant. Le gros des pensions versées proviendra toujours

des régimes relevant du premier pilier, mais les États membres encouragent également les régimes privés.

Les États membres ont incorporé de solides composantes redistributives à leurs régimes de pension du premier pilier, particulièrement sous la forme de minima 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 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

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. C'est dans ce contexte que 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».

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. En relevant les taux d'emplois, on accroît le nombre de cotisants qui financent les prestations, ce qui permet d'en maintenir le niveau. Les projections relatives aux dépenses publiques consacrées aux pensions¹ 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 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.

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 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 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

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

définie dans le cadre des grandes orientations des politiques économiques. Toutefois, la plupart des États membres projettent de larges augmentations des dépenses de pension et certains pays sont encore gênés par de forts taux d'endettement et 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.

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. Quelques 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, indépendants) et aux travailleurs mobiles. En revanche, la situation des régimes du second 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 qui sont 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

La première étude complète, au niveau de l'Union européenne, des régimes et des politiques nationaux en matière de pension montre que les États membres évoluent vers des systèmes financièrement viables qui permettront de continuer à verser des pensions adéquates, particulièrement lorsque le vieillissement de la population s'accélérera. 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 nécessaires réformes 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 pris soin de ne pas saper 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 quatre-vingt-dix. Nombreux sont, malgré tout, les pays qui estiment nécessaire d'aller plus 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 et de renforcement de la qualité et de la productivité des investissements publics. De nombreux États membres sont confrontés à de très fortes augmentations des dépenses liées aux régimes de retraite dans le système actuel et doivent encore prendre des mesures pour relever ces défis financiers sans compromettre l'adéquation des pensions. Il sera particulièrement important d'améliorer les dispositions visant à inciter les travailleurs âgés à rester plus longtemps sur le marché du travail. 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 carrières 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.

4. VIABILITÉ FINANCIÈRE DES SYSTÈMES DE PENSION

L'offre de pensions adéquates dans le futur dépend de notre capacité à assurer un financement viable des systèmes de pensions 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 à ce 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 pensions de bases financières saines». Cette stratégie doit s'appuyer sur une combinaison adéquate de politiques qui tiennent compte des cinq objectifs figurant au chapitre «Viabilité financière». 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);

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.

- 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 dette¹³. 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 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 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 convergence¹⁴, dans les grandes orientations de politique économique, 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 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 le principal moyen de compenser 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 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

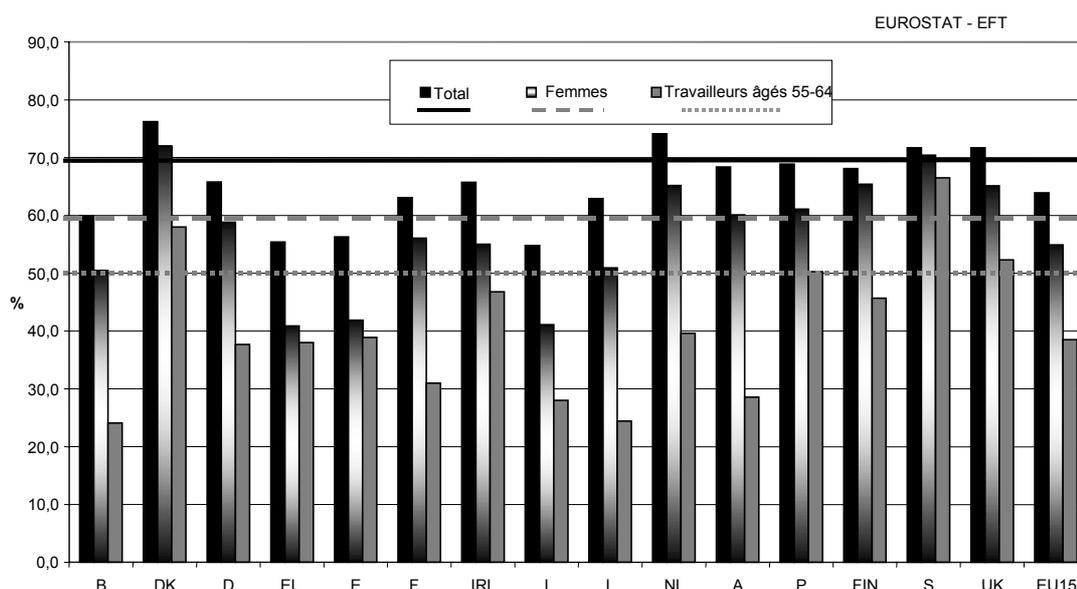
¹³ Les stratégies des États membres pour garantir la santé et la viabilité des finances publiques sont consignées et évaluées dans le cadre des GOPE et du pacte de stabilité et de croissance, auxquels elles doivent être conformes.

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.

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 pensions, 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 19).

Graphique 19

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



Source: UE-EFT, EUROSTAT

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 1990, et tous soulignent leur engagement envers les objectifs en matière d'emploi définis à Lisbonne et à Stockholm, 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 (la Belgique, l'Espagne et l'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)			Taux d'emploi des femmes (15-64)			Taux d'emploi des travailleurs âgés (55-64)		
	2001	Évolution 2000-01	Évolution 1995-01	2001	Évolution 2000-01	Évolution 1995-01	2001	Évolution 2000-01	Évolution 1995-01
B	59,9	-0,7	3,8	50,5	-1,0	5,4	24,1	-2,2	1,2
DK	76,2	-0,1	2,8	72,0	0,4	5,3	58,0	2,3	8,2
D	65,8	0,4	1,1	58,8	0,9	3,5	37,7	0,2	0,0

EL	55,4	-0,3	0,8	40,9	-0,2	2,8	38,0	-0,7	-3,0
E	56,3	1,4	10,4	41,9	1,6	10,7	38,9	2,1	6,8
F	63,1	1,1	3,6	56,1	1,0	4,0	31,0	0,7	1,4
IRL	65,7	0,6	11,4	55,0	0,9	13,4	46,8	1,5	7,7
I	54,8	1,1	4,0	41,1	1,5	5,7	28,0	0,3	-0,5
L	62,9	0,3	4,2	50,9	0,8	8,3	24,4	-2,3	0,7
NL	74,1	1,2	9,6	65,2	1,8	11,6	39,6	1,4	10,5
A	68,4	-0,1	-0,4	60,1	0,5	1,1	28,6	-0,2	-1,5
P	68,9	0,6	6,2	61,1	0,8	6,9	50,3	-0,7	5,3
FIN	68,1	0,9	6,4	65,4	1,1	6,4	45,7	3,7	11,2
S	71,7	0,9	1,8	70,4	1,1	1,1	66,5	1,7	4,0
UK	71,7	0,2	3,2	65,1	0,3	3,3	52,3	1,5	4,8
EU15	63,9	0,7	4,0	54,9	1,0	5,3	38,5	0,8	2,6
2010 Objec- tif	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, 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, par la nécessité 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 5 ci-dessous). L'Espagne et la Grèce prévoient que les immigrants fourniront un important apport supplémentaire de main-d'œuvre; ceci 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. La Suède, le Danemark et la Finlande lient directement leurs objectifs dans le domaine de l'emploi à la diminution future 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 long terme pour l'Autriche, l'Allemagne, l'Espagne, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas et le Portugal.

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'Italie et l'Allemagne prévoient des réformes majeures de leur marché du travail qui devraient sensiblement améliorer les taux d'emploi et faire reculer le chômage. Le Danemark prépare 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 via 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'entreprises. 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 133 000 personnes, 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 113 000 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.

Les pays où le taux d'activité des femmes est faible (Espagne, Grèce, Irlande) 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 et par des mesures permettant de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle. Les pays où les taux d'activités sont moins élevés que dans les pays précités (Autriche, Belgique, Allemagne, Pays-Bas) 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 (l'Autriche, la Belgique, l'Allemagne, la Grèce, l'Espagne et le 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, 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 conserver un emploi. Une redéfinition totale des systèmes de pension de la Suède et de l'Italie 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 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. Les Pays-Bas, la Suède et le

Danemark 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 pensions. Selon les estimations de la France, une augmentation de 1 point de pourcentage du taux d'emploi ferait diminuer la part des dépenses de pensions 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 pension. 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 pensions 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 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 ne peuvent qu'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 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 pensions, 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 pensions 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 30 ans, le taux d'activité des travailleurs (masculins) âgés de 55 à 64 ans dans les États membres de l'Union européenne n'était que de 10 à 15 points de pourcentage inférieur à celui des travailleurs dans la force de l'âge. Aujourd'hui, cette différence s'est creusée pour atteindre 40 à 50 points 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 tensions sur le marché du travail, auxquelles les politiques publiques et les pratiques de convention collective ont répondu en offrant un accès aisé à la retraite anticipée.

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 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 19 et le tableau 6 (voir objectif 4 ci-dessus) indiquent que, dans l'ensemble de l'Union européenne, 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). L'objectif de Barcelone consistant à relever l'âge effectif du retrait du marché du travail de 5 ans d'ici 2010 est encore plus ambitieux. En 2001, 4 États membres (la Belgique, l'Italie, le Luxembourg et l'Autriche) enregistraient un écart de plus de 20 points de pourcentage par rapport à l'objectif fixé, tandis que 5 autres (l'Allemagne, la Grèce, l'Espagne, la France et les 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 (la Grèce, l'Italie et l'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 (la Finlande et les Pays-Bas), et d'autres de plus de 5 points (le Danemark, l'Espagne, l'Irlande et le 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 pensions 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 retardé les départs à la retraite.

Le tableau 6 ci-dessous présente un aperçu des taux d'emploi actuels des travailleurs (hommes et des 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.

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

	Taux d'emploi					Âge moyen du retrait du marché du travail 2000/2001		
	50-54	55-59	60-64	65-69	70+	Femmes	Hommes	Total
B	66,5	39,3	12,4	3,0	0,6	57,3	58,5	58,1
DK	83,9	77,3	34,1	11,7	1,6	63,0	63,7	63,6
D	81,6	66,7	22,7	5,3	1,6	61,4	61,7	61,6
EL	64,3	50,2	30,6	10,7	2,1	58,5	61,9	60,4
E	65,6	52,0	31,4	4,0	0,5	61,3	61,5	61,4
F	80,8	52,7	10,2	2,1	0,6	58,6	58,7	58,7
IRL	67,3	56,2	37,6	15,0	4,7	62,8	64,9	64,3
I	63,0	38,0	18,7	6,4	1,9	60,3	60,4	60,4
L	66,7	39,5	8,9	3,4 ¹⁾	0,0 ¹⁾	56,0	58,0	57,5
NL	74,9	58,2	46,0	28,4	14,8	61,0	61,9	61,7
A	76,1	44,6	12,3	5,6	1,8	60,3	60,9	60,9
P	76,6	58,2	46,0	28,4	14,8	64,2	64,0	64,5
FIN	86,1	69,2	26,9	5,7	0,7	61,6	62,4	62,2
S	87,9	82,8	49,9	14,2	1,8	62,7	63,3	63,2
UK	79,5	66,8	39,0	10,9	2,4	62,0	64,2	63,2
EU15	75,1	57,1	24,7	6,8	1,8	NC	NC	NC

¹⁾ chiffres de 2000
Source: Eurostat
L'âge moyen du retrait du marché du travail a été calculé à l'aide de la méthodologie présentée par Peter Scherer: «*Labour market and social policy - occasional papers n° 49: Age of withdrawal from the labour force in OECD countries*», OCDE, DEELSA/ELSA/WD(2001)2 du 11 janvier 2002. La méthode est modifiée par l'utilisation de groupes d'âge d'un an au lieu de 5 ans.

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 55-59, 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 1960 et 1970, 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 1980; 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 travailleurs âgés et celui des travailleuses âgées s'expliquent également par des âges légaux de retraite différents.

4.2.2. *Objectifs à moyen et 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 5 ans). Toutefois, aucun des pays faisant état de cet objectif ne dispose de plan précis pour l'atteindre. Peu d'États membres (les Pays-Bas, la Finlande et l'Italie) 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 55-64 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 via les pensions d'invalidité et les 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 pensions plus élevés pour les personnes qui continuent à travailler au-delà

d'un âge déterminé, et 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.

Tableau 7:

Souplesse des régimes de retraite généraux du premier pilier (Source: MISSOC)				
	Retraite anticipée	Âge habituel de la retraite	Départ à la retraite différé	Combinaison avec des revenus
B	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 euros par an.
D	Dans des conditions strictes, jusque 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	Possibilité de différer le départ à la retraite	Oui, après 65 ans. Pensions réduites si les revenus annuels dépassent un montant déterminé jusqu'à 65 ans.
EL (personnes assurées après le 1.1.1993)	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
E	60 ans (personnes assurées avant le 1.1.1967)	65 ans	Pas de limite d'âge	Pension suspendue en cas d'activité rémunérée. Possibilité de combiner une pension partielle et un travail à temps partiel.
F	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.
IRL	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

Souplesse des régimes de retraite généraux du premier pilier (Source: MISSOC)				
	Retraite anticipée	Âge habituel de la retraite	Départ à la retraite différé	Combinaison avec des revenus
I	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 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)
L	60 ans (480 mois d'assurance ou périodes assimilées) 57 ans (480 mois d'assurance)	65 ans	Jusqu'à 68 ans	Oui, avec une pension de vieillesse normale Retraite anticipée: revenus jusqu'à 1/3 du salaire minimum
NL	Pas de retraite anticipée	65 ans	Pas de départ à la retraite différé	Oui
A	Hommes: 61½ ans Femmes: 56½ ans (61½ 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 euros.
P	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	Oui
FIN	60 ans	65 ans	Pas de limite d'âge	Oui
S	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 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.

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 cotisé au régime d'assurance chômage pendant au moins 25 ans au cours des 30 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 pensions 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 maximum 5 ans. La Finlande a également décidé de mettre fin au régime dit de retraite anticipée individuelle (régime de pension d'invalidité avec conditions d'obtention peu contraignantes) à la fin de 2003.

L'Allemagne est en passe d'établir des réductions de prestations de retraite (3,6 % de la prestation par an) pour toutes les personnes qui partent à la retraite avant 65 ans.

En France, l'âge légal de la retraite est fixé à 60 ans, mais une période complète de cotisation de 40 ans est exigée (37½ ans 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, 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 rejaili 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, 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 via les 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 57½ 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 57½ ans et plus), une réforme générale visant à réduire le nombre de personnes (âgées) qui recourent au régime d'assurance invalidité, la mise en place d'incitations à embaucher et conserver les travailleurs âgés via 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 (le Danemark, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Grèce, le Luxembourg, l'Autriche et la 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. Cependant, dans de nombreux États membres, la retraite reste assez peu flexible et la prolongation de la vie active ne donne pas lieu à 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 «vieillessement actif», allant de la campagne *Âge 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 la capacité 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 «Vieillesse» du comité de politique économique (CPE) 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 5 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. S'agissant des 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 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'emploi¹⁵.

4.3. Objectif 6: Assurer la viabilité des systèmes de pensions dans une optique de finances publiques saines

.....

¹⁵ Voir les conclusions du Conseil européen de Barcelone, les grandes orientations de politique économique, 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.

¹⁶ 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.