

UNICE
**DOCUMENT STRATÉGIQUE SUR
LA VIABILITÉ DES RETRAITES**

WWW.UNICE.ORG

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
INTRODUCTION	7
CHAPITRE 1: LE DÉFI	9
1.1. Le rapport démographique inactifs/actifs moyen pour l'UE doublera presque dans les prochaines décennies	9
1.2. Le rapport de dépendance économique montre une charge plus lourde encore sur la population active	10
1.3. La sortie précoce du marché du travail amplifie le problème	10
1.4. Les dépenses de retraites font pression sur les finances publiques	11
1.5. Nettes augmentations des autres dépenses liées à l'âge: la santé et les soins de longue durée	15
1.6. La viabilité des régimes de retraite dans une Union européenne élargie	15
CHAPITRE 2: LES RÉFORMES DANS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UE	16
2.1. Les systèmes de retraite: les trois piliers	16
2.1.1. Premier pilier	16
2.1.2. Deuxième pilier	16
2.1.3. Troisième pilier	17
2.2. Les réformes	18
2.2.1. Réforme des régimes de retraite du premier pilier	18
2.2.2. Mesures visant à développer les retraites du deuxième pilier (régimes de retraite professionnelle)	22
2.2.3. Mesures visant à développer les retraites du troisième pilier (régime de retraite individuelle)	25
CHAPITRE 3: RECOMMANDATIONS	28
3.1. Recommandations aux États membres	29
3.2. Recommandations à l'UE	31
3.2.1. Concernant la coordination des politiques nationales	31
3.2.2. Concernant la mobilité transfrontalière	33
CONCLUSION	34
ANNEXE	35
Principaux postulats macro-économiques et démographiques des projections de dépenses de retraites légales sur la période 2000-2050 dans deux scénarios différents	



SYNTHÈSE

L'Europe est confrontée à un défi économique et social sans précédent en raison de l'évolution démographique. Les phénomènes simultanés d'augmentation considérable du nombre de personnes âgées dans les décennies à venir et de diminution de la population jeune seront d'une telle ampleur que des réformes globales, en profondeur, sont nécessaires.

La compétitivité des entreprises européennes, la croissance et l'emploi en Europe sont en péril si entreprises et travailleurs doivent faire face à des coûts du travail croissants dus à une facture des retraites croissante. Dans tous les États membres, des réformes des retraites sont en cours. Bien que les mesures prises diffèrent d'un pays à l'autre, toutes les réformes visent à la fois à limiter les transferts nécessaires à l'avenir et à accroître les ressources disponibles. Cependant, les modifications apportées à ces deux paramètres restent insuffisantes dans de nombreux États membres.

■ LE NIVEAU NATIONAL

Il n'existe pas de modèle européen unique de régime de retraite. Une solution unique toute prête n'est ni souhaitable, ni adéquate, ni réalisable au sein de l'Union européenne. C'est uniquement au sein des États membres que la juste combinaison de mesures peut être adoptée et le consensus autour de solutions nouvelles, économiquement efficaces et socialement acceptables peut être dégagé. Les réformes dans les États membres devraient comprendre diverses mesures incluant :

➤ plus de réformes des régimes de retraite légale

Il est clairement nécessaire de relever l'âge effectif de la retraite. Il faudrait s'attaquer aux possibilités de prendre une retraite complète avant 65 ans ainsi qu'à celles où il est encore possible de prendre sa préretraite avant 60 ans. Des réformes plus poussées des mécanismes d'indexation des retraites et du préfinancement des prestations futures font également partie de la solution.

➤ un développement des régimes de retraite professionnelle du deuxième pilier

Ceci peut se faire, essentiellement, par:

- des incitations fiscales attractives,
- la suppression de la double imposition pour les travailleurs migrants,
- l'élimination des restrictions indues pesant sur les décisions d'investissement et l'application du principe du « bon père de famille »,
- une transférabilité appropriée des droits à pension,
- une politique de rationalisation.

➤ plus de place pour les régimes de retraite individuelle du troisième pilier

Il importe de maintenir à un niveau supportable les cotisations dans le cadre des premier et deuxième piliers, afin de faire de la place pour les cotisations personnelles aux régimes de retraite individuelle.

SYNTHÈSE (SUITE)

■ LE NIVEAU EUROPÉEN

La responsabilité première des États membres ne signifie pas qu'il n'y ait pas de dimension communautaire à la politique de réforme des retraites.

➤ l'échange d'expériences

L'échange d'expériences au niveau européen sur les solutions mises en pratique est extrêmement précieux.

➤ améliorer la mobilité transfrontalière

Assurer la libre circulation des personnes et de la main-d'œuvre suppose la suppression des obstacles à la transférabilité des droits à pension et, en particulier, l'élimination des obstacles fiscaux ainsi que des barrières à l'offre transfrontalière de retraites complémentaires dans l'ensemble de l'UE.

➤ suivre les réformes nationales des retraites

Différer les réformes peut entraîner un manque de crédibilité de la politique budgétaire d'un pays, et peut compromettre la crédibilité de la zone euro dans son ensemble. La stabilité de la zone euro justifie donc de suivre au niveau de l'UE les stratégies nationales de réforme des retraites.

Cependant, un tel suivi doit respecter pleinement les spécificités de ce domaine de politique. Les objectifs définis au niveau de l'UE pour suivre les réformes des retraites doivent viser le très long terme. En outre, étant donné la diversité des régimes de retraite, le contenu de ces objectifs ne peut aller au-delà d'orientations très générales, avec peu d'impact opérationnel direct. Enfin, le suivi des mesures nationales de réforme ne devrait pas se centrer exclusivement sur les réformes du premier pilier, mais évaluer également le développement des régimes des deuxième et troisième piliers.

INTRODUCTION

L'Europe est confrontée à un défi économique et social sans précédent, en raison de l'évolution démographique. Les phénomènes simultanés d'augmentation considérable du nombre de personnes âgées dans les décennies à venir et de diminution de la population jeune seront d'une telle ampleur que des réformes globales, en profondeur, sont nécessaires.

De telles réformes devraient consister en une combinaison de diverses mesures, dosées adéquatement, conduisant à de nouvelles solutions économiquement efficaces et socialement acceptables.

La viabilité des régimes de retraite ne peut être assurée en se centrant sur un domaine de politique unique mais est tributaire d'actions dans un vaste ensemble de domaines interdépendants. Les réformes des régimes de retraite devraient être enracinées dans des politiques saines pour la stabilité macro-économique, la croissance économique et l'emploi. Une pleine mise en œuvre, aux niveaux national et européen, de la stratégie de Lisbonne est cruciale.

Tout en reconnaissant la complexité de la stratégie multi-dimensionnelle nécessaire pour assurer la viabilité des retraites, le document stratégique de l'UNICE se concentre sur la réforme des régimes de retraite.

Le premier chapitre s'efforce de décrire l'ampleur du défi que représente le vieillissement de la population dans les pays de l'UE dans les prochaines décennies. Le deuxième chapitre présente l'évaluation que l'UNICE fait des réformes nationales mises en œuvre ou prévues. Le troisième chapitre appelle les décideurs politiques nationaux et européens à prendre des mesures supplémentaires pour assurer la viabilité des retraites.



CHAPITRE 1: LE DÉFI

1.1. LE RAPPORT DÉMOGRAPHIQUE INACTIFS/ACTIFS MOYEN POUR L'UE DOUBLERA PRESQUE DANS LES PROCHAINES DÉCENNIES

La population peut vieillir soit en raison d'une baisse du taux de natalité, qui réduit le nombre de jeunes et la base de la pyramide des âges, soit parce que l'on vit plus longtemps, ce qui élargit le sommet de la pyramide des âges.

Ces deux phénomènes sont actuellement à l'œuvre dans la population de l'UE. Outre la tendance constante à un allongement progressif de l'espérance de vie et à de faibles taux de fertilité, les prochaines décennies connaîtront une pression démographique sans précédent, dont le principal moteur est le fait que, d'ici 2020, la très nombreuse génération du "baby boom" d'après-guerre fera appel aux régimes de retraite tandis que la main-d'œuvre contribuant à ces systèmes sera constituée des générations du « baby bust » nées après 1975, relativement peu nombreuses.

Un indicateur synthétique utile de ces évolutions démographiques est le **rapport de dépendance des plus âgés** (proportion des personnes de 65 ans et plus par rapport à la population de 20 à 64 ans). Selon des projections d'Eurostat, la moyenne de ce rapport pour l'Union européenne augmentera radicalement entre 2000 et 2030, passant d'un peu moins de 27 % en 2000 à près de 44 % en 2030. À cette date, il n'y aura qu'un peu plus de deux travailleurs potentiels pour un retraité dans l'UE, comparé à près de quatre aujourd'hui.

Tableau 1: projections du rapport de dépendance des plus âgés dans les États membres de l'UE
(rapport des plus de 64 ans à la population d'âge actif, en %)

	2000	2010	2020	2030
Allemagne	26	32,9	36,3	46,7
Autriche	25,1	28,8	32,4	43,6
Belgique	28,1	29,4	35,6	45,8
Danemark	24,1	27,2	33,7	39,2
Espagne	27,1	28,9	33,1	41,7
Finlande	24,5	27,5	38,9	46,9
France	27,2	28,1	35,9	44
Grèce	28,3	31,6	35,8	41,7
Irlande	19,4	19,1	24,5	30,3
Italy	28,8	33,8	39,7	49,2
Luxembourg	23,4	26,2	31	39,8
Pays-Bas	21,9	24,6	32,6	41,5
Portugal	25,1	26,7	30,3	35
Royaume-Uni	26,4	26,9	32	40,2
Suède	29,6	31,4	37,6	42,7
UE-15	26,7	29,8	35,1	43,8

Source: Eurostat

CHAPITRE 1: LE DÉFI

L'augmentation du nombre de personnes âgées sera telle que l'augmentation du rapport de dépendance des plus âgés ne pourra être stoppée, ni par une augmentation soudaine de la fertilité, ni par aucun niveau réaliste d'immigration.

1.2. LE RAPPORT DE DÉPENDANCE ÉCONOMIQUE MONTRE UNE CHARGE PLUS LOURDE ENCORE SUR LA POPULATION ACTIVE

Pour évaluer la charge économique future qui pèsera sur la population active, il est plus important encore de calculer le **rapport de dépendance économique** (le rapport entre la population non active de 20 ans et plus et le nombre total de personnes au travail). À l'heure actuelle, ce rapport est de 0,86 dans l'UE, ce qui signifie qu'environ une seule personne au travail supporte la charge d'une personne non active. Dans le groupe des adultes non actifs, près de 6 sur 10 ont moins de 65 ans. Dans l'UE, une personne sur deux dans le groupe des 55-59 ans est inactive; quatre sur cinq dans le groupe des 60-64 ans n'ont pas d'emploi.

Une augmentation brutale des cotisations ou une diminution sensible des prestations peut donc être partiellement évitée si le taux de l'emploi augmente. Toutefois, l'amélioration du taux général de l'emploi ne suffira pas à corriger l'impact du vieillissement de la population. La simultanéité d'une augmentation drastique du nombre de personnes âgées dans les prochaines décennies et d'une diminution de la population jeune formera un phénomène d'une telle ampleur que, pour en compenser l'impact, des réformes des retraites plus étendues et plus profondes sont nécessaires.

1.3. LA SORTIE PRÉCOCE DU MARCHÉ DU TRAVAIL AMPLIFIE LE PROBLÈME

Depuis le milieu des années 1970, la retraite anticipée des travailleurs plus âgés a été considérée, dans la plupart des États membres, comme une solution socialement acceptable au chômage et un moyen de faire de la place pour l'emploi des jeunes. De ce fait, les taux de participation des travailleurs plus âgés sont faibles (voir tableau 2) et l'âge moyen de sortie du marché du travail est inférieur à l'âge légal de la retraite dans la plupart des cas (voir tableau 3).

Tableau 2: taux d'emploi par tranche d'âge en 1999

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	SF	S	UK	UE15
50-54	60,3	80,4	73,4	60,1	57,2	74,1	62,1	57,2	64,6	70,2	72,7	71,4	78,9	84,2	75,9	69,2
55-59	36,9	70,9	55,1	47,4	44,8	46,8	50,5	36,6	38,2	49,6	41	59,1	54,6	77,8	62,1	50,7
60-64	12,9	34	19,6	30,4	24,7	10,1	35,9	17,9	12,9	18,6	11,7	43,6	22,2	47,9	35,6	22,3
65-69	3,8	6,2	5	11,5	3,9	2,1	14,3	6,2	---	5,2	4,9	24,8	4,4	10,7	11,6	6,5

Source: enquête d'Eurostat sur la main-d'œuvre

Le tableau 3 ci-dessous estime l'âge moyen de sortie du marché du travail en 1995. Cet âge moyen varie, pour les hommes, de 58 ans environ (en Belgique et au Luxembourg) ou 59 ans (en Autriche, en Finlande, en France et aux Pays-Bas) à 63,4 en Irlande et 63,6 au Portugal. Pour les femmes, il est aussi bas que 54,1 en Belgique ou 55,3 aux Pays-Bas et au Luxembourg et n'atteint 62,1 qu'en Suède.

Tableau 3: estimations de l'âge moyen de sortie du marché du travail parmi les travailleurs âgés (1995)

	<i>hommes</i>	<i>femmes</i>
Allemagne	60,5	58,4
Autriche	58,6	56,5
Belgique	57,6	54,1
Danemark	62,7	59,4
Espagne	61,4	58,9
Finlande	59	58,9
France	59,2	58,3
Grèce	62,3	60,3
Irlande	63,4	60,1
Italie	60,6	57,2
Luxembourg	58,4	55,4
Pays-Bas	58,8	55,3
Portugal	63,6	60,8
Royaume-Uni	62,7	59,7
Suède	63,3	62,1

Source: "The Retirement Decision in OECD Countries",
Ageing working paper 1.4, OCDE 1998

Avec l'allongement de l'espérance de vie, un âge de sortie du marché du travail fixe (ou en baisse) signifie que le temps passé en dehors du marché du travail augmente comparativement au temps passé au travail.

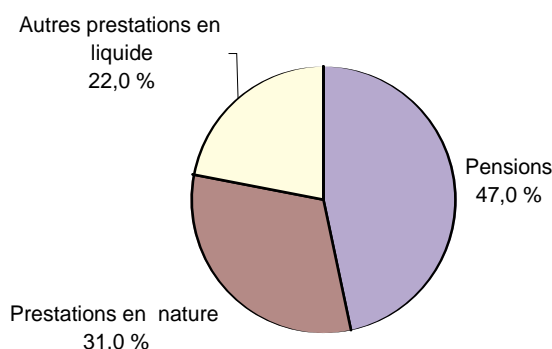
1.4. LES DÉPENSES DE RETRAITES FONT PRESSION SUR LES FINANCES PUBLIQUES

Le vieillissement devrait entraîner des augmentations substantielles des dépenses publiques liées à l'âge, qui deviendront insoutenables sans réformes fondamentales.

CHAPITRE 1: LE DÉFI

Avec près de la moitié du total des dépenses de protection sociale consacrée aux retraites, les dépenses de retraites représentent de loin la plus grosse part des dépenses publiques de sécurité sociale dans tous les États membres de l'UE (voir graphique 1 ci-dessous).

**Graphique 1: prestations sociales dans l'UE (15), 1998
(en % du total des prestations)**



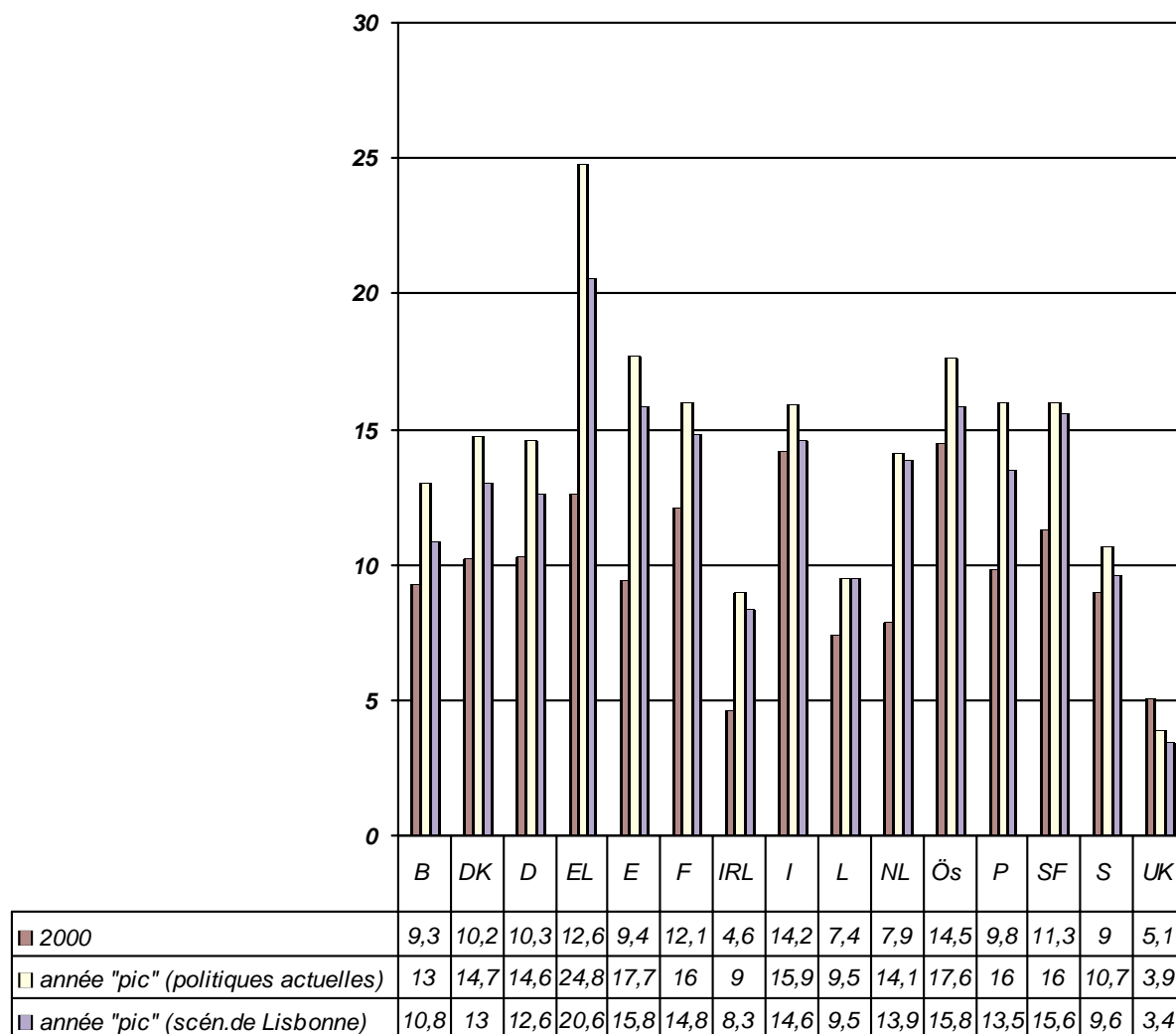
Source: Eurostat, *Statistics in focus*, 9/2001 "Social Protection: Expenditure on Pensions"

Prestations en nature: soins de santé à hôpital et en ambulatoire, logement des personnes âgées ou handicapées, centres de jour, etc.

Autres prestations en liquide: allocations familiales, primes de naissance, indemnités de décès, allocations de chômage, allocations de formation professionnelle, paiement des congés de maladie, allocations pour congé parental, etc.

Le graphique 2 ci-après présente des projections à long terme des effets du vieillissement sur les dépenses publiques si les politiques actuelles devaient être poursuivies, en les comparant à un scénario où l'UE atteint tous les objectifs macro-économiques fixés au Conseil de Lisbonne. Ces projections ont été établies par le "Comité de Politique Économique", sur la base de scénarios démographiques et économiques définis de commun accord, ainsi que sur des pré-supposés particuliers fournis par chaque État membre¹. L'année "pic" est celle qui, sur la période 2000-2050, verra l'augmentation la plus forte des dépenses.

¹ Pour plus de détails sur les postulats macro-économiques et démographiques sur la base desquels ont été calculées les projections dans les deux scénarios, voir annexe.

Graphique 2: projections des dépenses de retraite légale² (en % du PIB)

Source: Economic Policy Committee, Progress Report to the ECOFIN Council on the Impact of Ageing Population on Public Pension Systems, November 2000

² Pour l'Allemagne, les chiffres concernent les régimes de retraite légale, à l'exclusion du régime des fonctionnaires. Pour la Grèce, les données sont provisoires. Pour la France, les données tiennent compte des régimes complémentaires obligatoires AGIRC et ARCCO. Pour le Luxembourg, les chiffres concernent les régimes de retraite légale dans le secteur privé et excluent les régimes de retraite légale des fonctionnaires et salariés assimilés. Aux Pays-Bas, les retraites professionnelles (deuxième pilier) sont bien développées, ce qui aura un impact positif direct sur le régime de retraite légale en réduisant la charge du vieillissement de la population pour les retraites légales. Le Royaume-Uni connaît également des régimes privés bien développés.

CHAPITRE 1: LE DÉFI

Dans les deux scénarios, les dépenses de retraite légale exprimées en % du PIB augmentent, mais l'ampleur de l'augmentation varie considérablement.

Dans le scénario des politiques actuelles, l'augmentation est plus sensible. Dans plus de la moitié des États membres de l'UE, le pic de demande ajoutera entre 4,3 et 8,3 % aux dépenses de retraite.

Dans le cas du scénario de Lisbonne, plus favorable (mais aussi moins réaliste), les projections montrent une croissance maximale des dépenses de retraite inférieure de 2 % à celle du scénario des politiques actuelles. Cinq pays sont néanmoins confrontés à une augmentation des dépenses de retraite légale de plus de 4 % durant l'année "pic".

Pour interpréter le graphique 2, il faut néanmoins se rappeler que dans certains États membres de l'UE (Pays-Bas, Royaume-Uni et Irlande), les régimes privés représentent une part importante des retraites actuelles et futures (voir tableau 4).

Tableau 4: actifs des fonds de retraite dans les États membres de l'UE, 1996, en % du PIB

Allemagne	5,8
Autriche	1,2
Belgique	4,1
Danemark	23,9
Espagne	3,8
Finlande	40,8
France	5,6
Grèce	12,7
Irlande	45
Italie	3
Luxembourg	19,7
Pays-Bas	87,3
Portugal	9,9
Royaume-Uni	74,7
Suède	32,6

Source: OCDE 1998

1.5. NETTES AUGMENTATIONS DES AUTRES DÉPENSES LIÉES À L'ÂGE: LA SANTÉ ET LES SOINS DE LONGUE DURÉE

La proportion croissante des personnes âgées et l'augmentation sensible et durable de la longévité ne posent pas uniquement la question des dépenses de retraite plus élevées, mais également celle de nettes augmentations d'autres dépenses liées à l'âge, en particulier les soins de santé et les besoins de soins à long terme.

Le présent document se concentre cependant sur les retraites et autres mécanismes résultant d'une sortie précoce du marché du travail.

1.6. VIABILITÉ DES RÉGIMES DE RETRAITE DANS UNE UNION EUROPÉENNE ÉLARGIE

Lorsque la génération du baby boom du 20e siècle fera appel aux régimes de retraites, l'UE comptera de nouveaux États membres. Parler de la viabilité à long terme des régimes de retraite dans l'UE signifie donc parler de la viabilité des régimes de retraite dans une UE élargie.

C'est là une dimension clé qu'il faut garder à l'esprit au moment de définir les stratégies de réponse au vieillissement de la population. C'est pourquoi les futurs États membres de l'UE devraient eux aussi poursuivre des politiques en vue d'assurer la viabilité de leurs régimes de retraite, à la date de leur adhésion à l'UE et à plus long terme. À cet égard, les institutions de l'UE et les États membres actuels ont un rôle important à jouer durant le processus d'élargissement.

CONCLUSION

L'Europe doit faire face à un défi économique et social sans précédent, en raison de son évolution démographique. L'augmentation du nombre de personnes âgées sera telle que l'augmentation du rapport de dépendance des plus âgés ne pourra être stoppée, ni par une augmentation soudaine de la fertilité, ni par un niveau réaliste d'immigration.

Cette évolution débouchera sur des augmentations substantielles des dépenses liées à l'âge, qui seront insoutenables et engendreront:

- ♦ soit une nette augmentation des cotisations;
- ♦ soit une diminution sensible des prestations.

Cette situation peut être évitée en partie si les taux d'emploi augmentent. Toutefois, la simultanéité d'une augmentation drastique du nombre de personnes âgées dans les prochaines décennies et d'une diminution de la population jeune formera un phénomène d'une telle ampleur que des réformes des retraites plus étendues et plus profondes sont nécessaires.

Enfin, il ne faut pas oublier que ce phénomène et ses répercussions touchent non seulement les États membres actuels de l'UE, mais également les futurs États membres.

CHAPITRE 2: LES RÉFORMES DANS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UE

2.1. SYSTÈMES DE RETRAITE: LES TROIS PILIERS

2.1.1. Le premier pilier

Financement

La plus grosse part des prestations de retraite, dans la plupart des États membres de l'UE, est fournie par la composante publique des régimes de retraite (les retraites "légales"), mieux connue sous les termes "premier pilier". Cette composante est financée, dans la majorité des cas, selon le mécanisme de la **répartition**, avec des prélèvements salariaux sur les salariés et les employeurs pour financer les retraites des retraités actuels. La capacité à honorer les prestations promises dépend donc de la capacité de percevoir des cotisations de sécurité sociale à l'avenir et du niveau de ces cotisations.

Cependant, dans certains régimes de retraite légale, les prestations sont financées également, dans une certaine mesure, par des transferts du **budget national** au travers de la fiscalité générale. Le Danemark est le seul pays où les retraites légales sont entièrement financées par le budget national.

Dans deux États membres, la Finlande et la Suède, les retraites sont **partiellement financées d'avance**. Une partie des cotisations est investie dans des fonds spéciaux, qui serviront à payer une partie des retraites.

Prestations

Dans neuf des quinze États membres³, les régimes de retraite légale offrent une retraite "universelle", sous la forme d'une retraite forfaitaire conférant un niveau de vie minimal à tous les retraités. La plupart des plans sont **mixtes, avec une retraite forfaitaire assortie d'une composante liée aux revenus**, visant à assurer un niveau de vie comparable à celui connu durant la vie active. Dans certains États membres, les retraites sont totalement liées aux rémunérations.

Nature

L'affiliation au premier pilier est obligatoire pour tous les employeurs et tous les salariés. En France, le premier pilier est composé, d'une part, du régime légal de sécurité sociale et, d'autre part, des régimes de retraite complémentaire des cadres et non-cadres (AGIRC et ARCCO), régimes d'origine conventionnelle rendus obligatoires par la loi à l'ensemble du secteur privé.

2.1.2. Le deuxième pilier

Prestations définies ou cotisations définies

Le deuxième pilier, composante privée des régimes de retraite, concerne les retraites complémentaires professionnelles habituellement organisées au niveau de l'entreprise ou de l'industrie. Les cotisations sont liées au salaire et, pour leur majeure partie, payées par l'employeur. Dans la plupart des cas⁴, le salarié cotise également.

³ Danemark, Espagne, Finlande, France, Irlande, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède.

⁴ Les exceptions concernent essentiellement l'Allemagne et la Suède, où la plupart des régimes du deuxième pilier sont financés par l'employeur uniquement.

CHAPITRE 2: LES RÉFORMES DANS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UE

La proportion relative des cotisations des employeurs et des salariés varie d'un régime à l'autre et d'un État membre à l'autre. Les régimes peuvent être de deux types: à **prestations définies** ou à **cotisations définies**.

Dans les États membres, la plupart des retraites du deuxième pilier relèvent de régimes à **prestations définies**. Ces régimes garantissent la prestation à verser à la date de la retraite. Le montant des prestations est lié à l'âge, aux années de service et à la rémunération moyenne finale. Les risques de performance du fonds sont à la charge de l'employeur ou de l'institution qui gère le régime. Les cotisations peuvent varier selon les résultats des investissements.

Dans cinq pays⁵, il existe également des régimes du deuxième pilier fondés, totalement ou partiellement, sur des **cotisations définies**, qui peuvent représenter une proportion significative des retraites. Dans ces régimes, ce sont les cotisations qui sont définies à l'avance. Le niveau des prestations reçues dépendra du niveau des cotisations individuelles et du rendement des investissements du fonds.

Nature

Dans la majorité des États membres de l'UE, le deuxième pilier est **volontaire**, dans le secteur public comme dans le secteur privé, malgré quelques exceptions notables. Aux Pays-Bas, par exemple, les employeurs ne sont pas légalement tenus d'offrir des retraites complémentaires à leurs salariés mais, s'ils le font et si un fonds de retraite sectoriel est établi, l'affiliation à ce régime sectoriel devient généralement obligatoire pour toutes les entreprises et les salariés du secteur concerné. Au Danemark, il est obligatoire que les individus couverts par une convention collective soient affiliés à un régime convenu entre les employeurs et les salariés. Le deuxième pilier est obligatoire pour les salariés du secteur public allemand. En Finlande, les employeurs contribuent à la fois aux régimes de retraite professionnelle et aux régimes de retraite individuelle (troisième pilier) auxquels ont souscrit les salariés. Au Royaume-Uni, le premier pilier se compose de la retraite légale de base et d'une retraite complémentaire, le SERPS ou "State Earnings-Related Pension Scheme" (régime de retraite légale liée aux salaires). Salariés et employeurs y cotisent, et il est possible d'opter pour une non-application du SERPS en s'affiliant à un régime de retraite professionnelle ou individuelle. Les retraites du deuxième pilier ne sont pas obligatoires, mais les salariés sont incités financièrement à s'affilier à un régime professionnel au travers de modalités contractuelles. Les salariés affiliés à un tel régime sont automatiquement retirés du SERPS et versent des cotisations moindres à l'assurance nationale.

2.1.3. Le troisième pilier

Le troisième pilier – composante privée des régimes de retraite – consiste en retraites complémentaires **individuelles**. Il s'agit surtout de retraites fondées sur des assurances vie. Ces retraites ne sont pas financées par l'employeur, mais par l'individu lui-même (sauf en Finlande, où les employeurs y contribuent également). Tous les régimes du troisième pilier sont des régimes à **cotisations définies**.

⁵ Belgique, Danemark, Irlande, Royaume-Uni et Suède.

CHAPITRE 2: LES RÉFORMES DANS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UE

2.2. LES RÉFORMES

Les réformes des retraites occupent une place prioritaire dans le programme politique de chaque État membre de l'UE depuis près d'une décennie.

Le processus des réformes est en cours dans tous les États membres. Si les mesures prises diffèrent d'un pays à l'autre, toutes les réformes visent à la fois à limiter les transferts nécessaires à l'avenir et à augmenter les finances disponibles. Toutefois, les modifications apportées à ces deux paramètres sont encore insuffisantes dans de nombreux États membres.

2.2.1. Réforme des régimes de retraite du premier pilier

Le vieillissement de la population a une importance évidente pour les régimes de retraite gérés par l'État (régimes par répartition). Les décideurs politiques ont compris depuis quelque temps que les déficits des régimes par répartition atteindraient bientôt des niveaux insoutenables ou que les cotisations atteindraient des niveaux prohibitifs si aucun changement n'était introduit, tant dans les prestations que dans les taux de cotisation. Néanmoins, les obstacles pratiques à la mise en œuvre des réformes sont substantiels. Le renversement des tendances passées est introduit progressivement et portera ses effets à long terme.

Les tendances lourdes qui prévalent dans les réformes des régimes de retraite légale dans les États membres de l'UE sont décrites ci-après.

A. L'augmentation de l'âge légal de la retraite a concerné essentiellement les femmes, dans le cadre de la politique d'égalité des chances et non dans celui d'une réforme des retraites

Bien que des mesures partielles aient été introduites dans tous les États membres pour augmenter l'âge de la retraite, ces mesures demeurent insuffisantes.

Ces mesures ont pris la forme, soit d'une augmentation de l'âge légal de la retraite, essentiellement pour les femmes, soit d'une augmentation de la période exigeant des cotisations pour bénéficier d'une retraite complète.

Dans la plupart des États membres de l'UE, l'âge légal de la retraite a été augmenté pour les femmes uniquement, pour corriger graduellement une différence entre l'âge légal de la retraite des hommes et des femmes. Cette mesure a été prise pour mettre en œuvre le principe de l'égalité des chances, et non comme une mesure de réforme des retraites.

Plusieurs États membres favorisent également le travail à temps partiel des travailleurs plus âgés, comme transition progressive vers la retraite (Allemagne, Belgique, Espagne, Finlande, Luxembourg, Pays-Bas). Ceci exige de pouvoir combiner des revenus du travail et des prestations de retraite. Toutefois, cette mesure n'a qu'un impact limité, étant donné que la retraite flexible est adoptée essentiellement comme alternative à une sortie précoce du marché du travail par les personnes de moins de 60 ou 65 ans – rarement après l'âge légal de la retraite.

CHAPITRE 2: LES RÉFORMES DANS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UE

Dans presque tous les États membres de l'UE, 65 ans marquent l'âge légal de la retraite pour les femmes et les hommes, dans le secteur public comme dans le secteur privé. Cependant, il existe des exceptions notables à cette règle des 65 ans, avec un âge légal de la retraite dans le secteur public aussi bas que 60 ans au Portugal et 55 ans en Grèce. En France, l'âge légal de la retraite pour les hommes et les femmes est de 60 ans dans les secteurs public et privé mais de 55 ans dans de nombreux régimes spéciaux.

Dans plusieurs pays, les réformes comportent également une extension de la période de cotisations nécessaire pour bénéficier d'une retraite complète, ainsi que du nombre minimal d'années nécessaire pour obtenir une retraite.

Dans les États membres de l'UE, la période de cotisations nécessaire pour bénéficier d'une retraite complète varie habituellement de 35 à 45 ans. En France, l'allongement de la durée de cotisations est l'un des principaux éléments de la réforme des retraites du secteur privé. La période de cotisations nécessaire pour bénéficier d'une retraite complète est progressivement allongée et passe de 37,5 ans (jusqu'en 1993) à 40 ans à compter de 2003. Aucune réforme n'a été engagée dans le secteur public. En Belgique, la carrière complète d'une femme sera calculée sur 45 ans, et non plus 40, pour l'égaliser avec le nombre d'années de la carrière complète d'un homme, mais cette mesure relève de la mise en œuvre du principe d'égalité entre les femmes et les hommes, et non d'une réforme des retraites.

Allonger la période de cotisations nécessaire pour bénéficier d'une retraite complète devrait avoir un impact majeur, car cela devrait conduire les travailleurs à demeurer plus longtemps au travail. Toutefois, il est clairement nécessaire d'élever encore l'âge de la retraite dans plusieurs pays. Il est urgent de s'attaquer aux situations où l'âge légal de la retraite est inférieur à 65 ans.

B. Malgré les réformes, la sortie précoce du marché du travail est encore trop facile

Trois types de régimes ouvrent la voie à une sortie précoce du marché du travail dans les États membres:

- ♦ l'invalidité,
- ♦ le chômage,
- ♦ les régimes de préretraite.

Tous les pays ont apporté des changements aux régimes de sortie précoce du marché du travail. En raison de leur diversité, ces réformes ont entraîné des comportements variés. Une sortie du marché du travail avant l'âge légal de la retraite demeure possible, mais:

- ♦ elle est rendue plus difficile par l'augmentation de l'âge de la préretraite, ou par l'introduction de retraites flexibles avec des droits à des prestations accrues pour ceux qui travaillent plus longtemps, ou encore par l'ouverture à une retraite progressive permettant de combiner les revenus d'un travail à temps partiel et les prestations de retraite;
- ♦ des règles strictes ont été introduites pour les régimes d'invalidité et de chômage.

CHAPITRE 2: LES RÉFORMES DANS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UE

Si l'on excepte l'Allemagne, la préretraite reste possible avant 60 ans dans tous les États membres de l'UE. Cependant, le recours à cette possibilité implique une réduction des prestations dans la majorité des cas.

Dans certains pays, l'âge de la préretraite est inférieur dans le secteur public à celui d'application dans le secteur privé. En Grèce, dans le secteur public, par exemple, la préretraite est possible dès 55 ans pour les hommes et dès 42 ans pour les femmes en cas d'engagement antérieur à 1983. En France, cet âge est de 56 ans pour les hommes et les femmes dans le secteur public.

Un autre moyen d'influencer le comportement des individus en matière de sortie précoce du marché du travail consiste à augmenter le nombre minimal d'années de cotisations exigé pour bénéficier d'une retraite. L'effet devrait néanmoins être marginal, étant donné que le nombre minimal d'années de contribution est généralement très faible.

Deux pays ont introduit, en matière de périodes minimales de cotisations, des réformes d'une ampleur qui pourrait influencer le comportement des individus. L'Irlande prévoit d'augmenter de 3 à 10 ans, d'ici 2012, le nombre d'années de cotisations exigé pour bénéficier d'une retraite légale. Depuis 1993, les exigences de cotisations dans les secteurs public et privé en Italie ont été progressivement augmentées et atteignent aujourd'hui 20 ans pour les personnes couvertes par l'ancien système (contre 15 ans au départ).

Il est clairement nécessaire de prendre plus de mesures pour décourager la sortie précoce du marché du travail. Il est urgent de régler les situations où la préretraite demeure possible avant 60 ans. Ceci est essentiel pour augmenter l'âge effectif de la retraite.

C. L'abaissement du taux de remplacement, par un nouveau calcul des prestations et des règles d'indexation plus strictes, n'est utilisé que de manière marginale

Un aspect important, souvent passé sous silence, est que la démographie n'est pas la seule responsable de l'augmentation des dépenses de retraites. Les engagements excessifs auxquels sont confrontés les pays d'Europe résultent également de politiques de retraites généreuses. La générosité des régimes légaux par répartition peut être mesurée par le taux de remplacement, c'est-à-dire la proportion du dernier salaire que représente la prestation de retraite. Des taux de remplacement réduits peuvent être amenés par des changements dans la formule de calcul des prestations et des règles d'indexation plus strictes.

Le changement le plus souvent apporté dans la méthode de calcul des prestations est l'élargissement de la période de référence. En France, par exemple, la période de référence est progressivement allongée pour tenir compte du salaire moyen sur les 25 meilleures années, en 2008 lorsque la réforme sera pleinement mise en oeuvre, au lieu de 10 ans en 1993 et 17 ans actuellement. Dans le secteur public, ce sont les six derniers mois d'activité qui sont comptés. En Suède, dans le nouveau régime de retraites, le niveau de la retraite légale est déterminé par les gains de la personne concernée durant toute sa vie. Ce n'était pas le cas par le passé: le calcul se faisait sur les 15 meilleures années.

CHAPITRE 2: LES RÉFORMES DANS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UE

En Belgique, la période de cotisations a été allongée pour les femmes. Ceci se reflète dans la formule de calcul. Cependant, les économies réalisées seront partiellement compensées par des dépenses plus élevées en termes de chômage, de préretraites et d'invalidité, puisque les femmes pourront, elles aussi, bénéficier de ces régimes de sécurité sociale pendant cinq années de plus qu'auparavant.

Des règles d'indexation plus strictes peuvent également aboutir à une réduction du taux de remplacement. Les règles d'indexation préservent la valeur réelle des retraites. Si les retraites sont indexées par rapport aux salaires, elles permettent de maintenir le niveau de vie, en termes relatifs. Si elles sont indexées par rapport aux prix, elles préservent le pouvoir d'achat.

Dans l'Union européenne, l'Espagne, la France, l'Italie, le Luxembourg et le Royaume-Uni indexent les retraites sur les prix. L'Allemagne et le Danemark appliquent une indexation sur les salaires. Les autres États membres ont une indexation mixte ou un mécanisme ad hoc. C'est le cas, par exemple, de la Suède, qui applique un système mixte liant l'indexation des retraites aux salaires et à la croissance du PIB.

La Belgique a introduit des mesures positives pour modérer les dépenses de retraites, en éliminant progressivement l'indexation de "bien-être", qui était supérieure à l'indexation sur les prix, dans le calcul de certaines retraites. Toutefois, ces mesures ont été largement compensées par l'établissement d'un droit minimal par année de cotisations pour les travailleurs à faible salaire et par la décision, pour les travailleurs dont la rémunération est égale ou supérieure à un plafond indexé sur les prix, d'adapter ce plafond tous les deux ans pour refléter les augmentations salariales réelles.

En Allemagne, la récente réforme des retraites a introduit des mesures visant à modérer l'indexation par rapport aux salaires. De ce fait, le revenu net des retraites se réduira d'ici 2030 à 67 % des revenus nets moyens du travail, contre 70,7 % en l'an 2000. Un facteur de correction a été introduit pour que l'ajustement des retraites soit inférieur aux augmentations salariales.

Les changements dans le mode de calcul des prestations de retraites suivent la bonne direction. Toutefois, il est clairement nécessaire de pousser la réforme du mécanisme d'indexation dans de nombreux États membres pour assurer la viabilité des retraites.

D. Des mesures pour pré-financer les engagements futurs peuvent faire partie de la solution

Dans le cadre du premier pilier, plusieurs États membres ont adopté une composante capitalisée, qui signifie qu'une partie des retraites sera payée par des fonds spéciaux.

La Belgique, la France, le Luxembourg, le Portugal, l'Espagne et les Pays-Bas ont choisi de créer des fonds de réserve, inclus dans le budget national, qui seront utilisés pendant les périodes durant lesquelles le vieillissement démographique fera peser une pression particulièrement lourde sur les régimes de retraite. Les montants versés à ces fonds viennent notamment d'économies sur les dépenses en intérêts résultant d'une réduction de la dette, ou d'excédents budgétaires. L'Irlande a également créé un fonds visant à stabiliser les coûts des

CHAPITRE 2: LES RÉFORMES DANS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UE

retraites dans le secteur public d'ici 2055. Ce fonds est financé par le transfert de 1% du PNB chaque année, directement de l'Échiquier.

La Finlande et la Suède ont un premier pilier mixte, avec une composante par répartition et une autre par capitalisation. Ainsi, les cotisations aux régimes de retraite légale sont en partie déposées dans des fonds spéciaux et sont investies. Ces fonds ne sont pas inclus au budget national. Les futures prestations de retraite sont financées en partie par "répartition" et en partie par les actifs et les rendements des investissements dans la composante capitalisée.

En Suède, sur les 18,5 % de cotisations prélevées auprès des travailleurs et des employeurs, 2,5 % sont déposés dans un fonds spécial du même type. En Finlande, les dix régimes de retraite liés aux salaires qui existent sont pré-financés d'une manière similaire, mais le montant des cotisations varie d'un régime à l'autre.

Il est essentiel de se préparer au changement démographique sans précédent par un assainissement budgétaire. La création de fonds à utiliser pour financer les futurs engagements en matière de retraites peut faire partie de la réponse au défi, dans la mesure où cela peut alléger la pression financière durant les périodes où le vieillissement démographique fait peser une pression particulièrement lourde sur les systèmes de retraite. Néanmoins, l'inconvénient, dans le cas des fonds de réserve, est que leur dépense risque de provoquer ou augmenter le déficit budgétaire lorsque toutes les sommes capitalisées auront été utilisées. En outre, le pré-financement seul ne corrige pas les causes structurelles des déficits de retraites et devrait donc être uniquement utilisé en combinaison avec des réformes structurelles des régimes de retraite.

2.2.2. Mesures pour développer les retraites du deuxième pilier (régimes de retraite professionnelle)

Le développement des retraites du deuxième pilier suppose d'encourager les employeurs et les travailleurs à investir dans ces régimes. Les mesures d'incitation les plus utilisées sont un dégrèvement à l'impôt sur les revenus ou sur les sociétés. Toutefois, le niveau des prélèvements sur les prestations influence également l'attrait des fonds de retraite professionnelle pour les salariés. Enfin, les règles prudentielles et l'imposition des revenus de l'investissement sont des facteurs décisifs, car ils déterminent les performances des fonds pension et leur capacité à générer des prestations attrayantes.

L'imposition des retraites professionnelles comporte également une dimension européenne, dans la mesure où les différences entre régimes fiscaux nationaux constituent un obstacle important à la mobilité transfrontalière des travailleurs et peuvent conduire à des situations où les salariés sont imposés deux fois (sur les cotisations et sur les prestations).

A. Incitations fiscales

Dans dix États membres sur quinze (Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni), seules les prestations sont imposées. Dans la majorité de ces pays, les cotisations du salarié et de l'employeur sont fiscalement déductibles

CHAPITRE 2: LES RÉFORMES DANS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UE

dans certaines limites. Seule l'Allemagne connaît un régime mixte d'imposition, soit des cotisations, soit des prestations, selon les caractéristiques du régime de retraite professionnelle. Le Danemark, l'Italie et la Suède imposent à la fois les retours sur l'investissement et les prestations. Le Luxembourg prélève des impôts sur les seules cotisations.

L'Allemagne a relevé le plafond en dessous duquel les cotisations sont fiscalement déductibles. L'Italie a pris des mesures similaires, ainsi que d'autres mesures visant à rendre moins strictes les conditions attachées aux abattements fiscaux. En Suède, la déductibilité des cotisations a été étendue à tous les types de retraite complémentaire, indépendamment de leurs caractéristiques (prestations définies, cotisations définies, exigences de financement).

Pour encourager le développement des régimes de retraite du deuxième pilier, il est essentiel de donner des incitations fiscales attrayantes. La déductibilité des cotisations est l'élément clé mais les bénéfices des investissements – base des prestations futures – ne peuvent pas non plus être pénalisés. Pour les travailleurs migrants, la double imposition est l'un des principaux obstacles à la mobilité dans l'Union européenne. Ce problème doit être résolu.

B. Les règles prudentielles appliquées aux régimes du deuxième pilier

Les régimes de retraite professionnelle sont gérés par divers types d'institutions. Souvent, il s'agit de fonds de retraite ou de compagnies d'assurance vie, qui investissent les fonds dans différents types d'actifs. Les réglementations nationales fixent certaines obligations, afin de protéger les droits à pension du salarié en imposant des restrictions à l'investissement sur certains types de valeurs, pays ou zones géographiques, devises, secteurs d'activités, etc.

En Allemagne, en Autriche, au Luxembourg et en Suède, les entreprises elles-mêmes peuvent gérer le régime au travers de **réserves comptables**. Dans ce cas, les prestations sont payées directement par l'employeur au salarié, sur les fonds de l'entreprise. À cette fin, l'employeur constitue des réserves dans son bilan. Les capitaux accumulés demeurent au sein de l'entreprise; il n'y a pas séparation juridique des actifs. Les investissements de l'entreprise ne sont pas soumis à des restrictions, mais l'entreprise doit s'assurer contre l'insolvabilité (sauf au Luxembourg). En Allemagne et au Luxembourg, le système des réserves comptables est la forme de retraite la plus largement utilisée.

Des règles de contrôle indues peuvent avoir un impact négatif sur le développement des retraites complémentaires. En Espagne, les plans et fonds de retraite sont soumis au contrôle de comités associant des représentants du promoteur du plan (l'employeur) et du bénéficiaire (le travailleur) qui interviennent parfois inutilement dans les décisions d'investissement des fonds, ce qui décourage un recours plus étendu aux régimes de retraite complémentaire.

Des mesures pour assouplir les restrictions à l'investissement ont été prises dans deux pays seulement (la Belgique et le Danemark).

CHAPITRE 2: LES RÉFORMES DANS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UE

Dans certains États membres, les règles d'investissement vont au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer une gestion prudente et saine des fonds de retraite. La liberté d'investissement est capitale, car le niveau des prestations (en cas de régime à cotisations définies) ou celui des cotisations (en cas de régime à prestations définies) est tributaire des résultats des investissements. C'est pourquoi une approche qualitative des règles d'investissement (principe du bon père de famille) devrait être préférée à des limites quantitatives ou d'inutiles règles de contrôle.

C. Acquisition et transférabilité des droits à pension

Il importe d'assurer une transférabilité appropriée des droits à pension, afin de rendre les retraites professionnelles plus attrayantes et promouvoir la mobilité de la main-d'œuvre. Des obstacles majeurs à la mobilité transfrontalière ont été levés par l'adoption de la directive sur la protection des droits à pension complémentaire des travailleurs faisant usage de leur droit à la libre circulation. Cependant, des périodes d'acquisition trop longues ou l'imposition d'un âge minimal élevé dans certains États membres peuvent constituer un obstacle au développement des retraites du deuxième pilier.

Durant la période d'acquisition, les salariés quittant un régime perdent leurs droits à prestations. Trois pays (Danemark, Allemagne et Italie) imposent actuellement à la fois des périodes d'acquisition et des conditions liées à un âge minimal.

Les périodes d'acquisition varient fortement d'un pays à l'autre, voire d'un régime à l'autre dans un même pays. Au Danemark, la période d'acquisition est de neuf mois, en Belgique et aux Pays-Bas d'un an. Au Royaume-Uni (et en Irlande selon des propositions récentes), les périodes d'acquisition sont de deux ans; en Italie et en Allemagne de cinq ans. En Suède, l'acquisition immédiate est une obligation légale. En Autriche, en Finlande et en Espagne, l'acquisition est décidée de manière discrétionnaire. Dans certains pays (France, Grèce et Portugal), il n'existe pas de période d'acquisition légale maximale, ce qui signifie que les travailleurs peuvent devoir être présents dans l'entreprise lorsqu'ils prennent leur retraite s'ils veulent obtenir cette retraite. Cependant, la période d'acquisition dure le plus souvent 5 à 10 ans en Grèce et 10 ans au Portugal. Au Luxembourg, la période maximale est de dix ans.

L'Allemagne a entrepris d'introduire une réduction des périodes d'acquisition. Jusqu'ici, ces périodes étaient les plus longues: dix ans, ou trois ans et avoir douze années d'ancienneté dans la même entreprise. Récemment, elles ont été ramenées à cinq ans. L'âge minimal requis est passé de 35 à 30 ans.

Les périodes d'acquisition sont nécessaires pour éviter une fragmentation excessive des droits à pension complémentaire et une administration trop lourde. La durée de ces périodes d'acquisition varie inévitablement selon la nature du fonds concerné. Toutefois, les périodes d'acquisition trop longues, datant de l'époque où l'on faisait toute sa carrière auprès du même employeur, doivent être reconsidérées, en tenant compte des coûts plus élevés impliqués et de la nécessité potentielle d'introduire des mesures fiscales compensatoires.

CHAPITRE 2: LES RÉFORMES DANS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UE

D. Rationaliser le deuxième pilier pour permettre l'épargne individuelle de retraite

Dans les régimes de retraite, un deuxième pilier bien développé peut contribuer à alléger les futures pressions du vieillissement sur les dépenses publiques. Cependant, il est crucial que les régimes du deuxième pilier soient aussi efficaces que possible et poursuivent une politique de dépenses saine. Si les régimes du deuxième pilier ne maintiennent pas les cotisations des salariés à un niveau supportable, il ne reste aucune place pour des cotisations personnelles à des régimes de retraite individuelle. Une certaine rationalisation des régimes du deuxième pilier peut donc s'avérer nécessaire, en particulier dans les pays où le deuxième pilier est très développé.

2.2.3. Mesures visant à développer les retraites du troisième pilier (régimes de retraite individuelle)

Les régimes de retraite du troisième pilier sont un facteur important pour alléger les pressions sur les premier et deuxième piliers. Toutefois, les régimes de retraite individuelle ne pourront se développer que si leurs conditions sont suffisamment attrayantes pour inciter les personnes à épargner en vue de leur retraite.

Les principaux instruments de promotion des régimes du troisième pilier sont les suivants:

- ♦ développement d'un marché pour les régimes du troisième pilier;
- ♦ incitations fiscales encourageant les individus à adopter ce type de modalités pour leurs retraites personnelles;
- ♦ suppression de la discrimination fiscale transnationale;
- ♦ campagnes d'information et de sensibilisation des personnes.

Généralement, les régimes de retraite personnelle sont fournis par des compagnies d'assurance vie, parfois par des sociétés de gestion de fonds de retraite ou des banques. Dans la majorité des États membres de l'UE, les primes sont fiscalement déductibles dans certaines conditions.

A. Incitations fiscales

L'Allemagne, l'Irlande, l'Italie et le Royaume-Uni ont introduit des incitations fiscales pour encourager les individus à cotiser à un régime de retraite personnelle.

Au Royaume-Uni, une nouvelle forme de retraite individuelle, appelée "stakeholder pension", a été introduite en avril 2001. À compter d'octobre 2001, les employeurs seront tenus d'offrir un accès à ce type de retraite à leurs salariés. Ceci implique pour l'employeur, lorsque les salariés le demandent, de désigner un régime de retraites (normalement géré par un fournisseur externe), de déduire et transférer les cotisations des salariés via les salaires.

CHAPITRE 2: LES RÉFORMES DANS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UE

En Irlande, de grandes réformes sont en cours, pour établir une forme simple et souple de plan de retraite pour toute personne, travaillant ou non, et à tous les niveaux de rémunération. Ces plans peuvent autoriser des transferts de l'emploi précédent. Le résultat escompté est une rationalisation des régimes individuels et professionnels, ainsi qu'une augmentation de la couverture des retraites privées. Les plans de retraite ainsi mis en place devraient également convenir aux travailleurs mobiles et peuvent être offerts par des sociétés de retraites d'autres États membres. Un employeur qui ne dispose pas d'un régime professionnel peut choisir un de ces plans et faciliter la déduction des cotisations sur le salaire, bien que l'entreprise n'ait pas à payer elle-même de cotisations. Les plans doivent être choisis auprès de prestataires imposant des charges inférieures à une limite donnée, de manière à en assurer la valeur.

B. Lever les obstacles à la mobilité transfrontalière des travailleurs ou à la prestation transfrontalière de services

Les différences entre régimes fiscaux nationaux constituent un obstacle important à la mobilité transfrontalière des travailleurs, car ceux-ci peuvent être imposés deux fois (sur les cotisations et sur les prestations).

En outre, dans certains pays, le régime fiscal qui s'applique aux sociétés d'assurance vie ou aux fonds de retraite lorsqu'ils fournissent des retraites relevant du troisième pilier à des non-résidents est moins favorable qu'en cas de services à des résidents. Ce type de discrimination doit également être supprimé.

CONCLUSION

Dans tous les États membres, des réformes des retraites sont en cours. Si les mesures diffèrent d'un pays à l'autre, toutes les réformes visent à la fois à limiter les futurs transferts nécessaires et à augmenter les ressources disponibles. Cependant, les modifications apportées à ces deux paramètres restent insuffisantes dans de nombreux États membres.

En ce qui concerne les régimes de retraite légale, il est clairement nécessaire de relever l'âge effectif de la retraite. Il faut s'attaquer aux possibilités de prendre une retraite complète avant 65 ans et à celles de prendre une préretraite avant 60 ans. Des réformes supplémentaires des mécanismes d'indexation des retraites et du préfinancement des prestations futures peuvent aussi faire partie de la solution.

En vue de développer les régimes du deuxième pilier, il est essentiel:

- ♦ de prévoir des incitations fiscales attrayantes,
- ♦ de supprimer la double imposition pour les travailleurs migrants,
- ♦ d'éliminer les restrictions indues sur les décisions d'investissement et appliquer le principe du « bon père de famille »,
- ♦ d'assurer une transférabilité appropriée des droits à pension,
- ♦ de poursuivre une politique de rationalisation, si nécessaire.

CHAPITRE 2: LES RÉFORMES DANS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UE

Pour développer les régimes du troisième pilier, il importe de maintenir à un niveau supportable les cotisations des salariés aux premier et deuxième piliers, afin de faire de la place pour les cotisations personnelles aux régimes de retraite individuelle. Les principaux instruments de promotion des régimes du troisième pilier sont:

- ◆ le développement d'un marché pour ces régimes;
- ◆ les incitations fiscales pour amener les individus à opter pour ces modalités de retraite personnelle;
- ◆ la suppression de la discrimination fiscale transfrontalière;
- ◆ des campagnes d'information et de sensibilisation du public.

CHAPITRE 3: RECOMMANDATIONS

La compétitivité des entreprises européennes, la croissance et l'emploi en Europe sont en péril si les entreprises et les travailleurs doivent faire face à des coûts du travail croissants résultant de l'augmentation de la facture des retraites. Des réformes sont en cours dans tous les États membres de l'Union européenne, mais des mesures plus complètes et plus profondes sont nécessaires.

Les États membres sont confrontés à des défis similaires. Cependant, il est capital de se rappeler qu'il n'existe pas de modèle européen unique de régime de retraite. Une solution unique qui conviendrait à tous n'est ni souhaitable, ni adéquate, ni réalisable dans l'Union. Les différents régimes reflètent la diversité politique, culturelle et économique des États où ils se sont développés. Les réformes impliquent des décisions difficiles concernant le financement et la couverture de la protection sociale. Ces décisions doivent être adaptées aux spécificités de chaque régime. Elles exigent de dégager un nouveau consensus autour des solutions trouvées. Même si elles agissent toutes sur les mêmes facteurs (âge de la retraite, couverture des prestations, incitations à développer les régimes des deuxième et troisième piliers, etc.), la manière de modifier ces facteurs varie. Enfin, tous les États membres ne se trouvent pas au même stade des réformes.

C'est au sein des États membres uniquement que les acteurs seront en mesure de sélectionner le dosage adéquat des mesures requises et d'édifier le consensus nécessaire autour de nouvelles solutions économiquement efficaces et socialement acceptables.

La responsabilité première des États membres ne signifie pas qu'il n'y ait aucune dimension communautaire à la politique de réforme des retraites.

Premièrement, l'échange d'expériences, au niveau de l'UE, relatif aux solutions trouvées est extrêmement précieux.

Deuxièmement, assurer la libre circulation des personnes exige de supprimer les obstacles à la transférabilité des droits à pension et, en particulier, d'éliminer les obstacles fiscaux transfrontaliers et les barrières à l'offre transnationale de retraites complémentaires dans l'ensemble de l'UE. Ceci est essentiel, surtout au regard de la part croissante des deuxième et troisième piliers dans l'offre de retraites.

Troisièmement, les retards dans les réformes peuvent provoquer un manque de crédibilité de la politique budgétaire d'un pays, qui peut affecter la crédibilité de la zone euro dans son ensemble. En outre, la dette croissante d'un pays causée par la facture des retraites peut entraîner une hausse des taux d'intérêt dans toute la zone euro. La stabilité de la zone euro justifie par conséquent une certaine coordination au niveau de l'UE des stratégies nationales pour la réforme des retraites.

Les réformes doivent être mises en œuvre sur un large front, impliquant les États membres et les institutions de l'Union. Les réformes des retraites, qui restent d'une responsabilité nationale, devraient être complétées par des actions au niveau de l'UE. Les actions devraient être centrées sur des mesures visant à améliorer la flexibilité des marchés du travail et la mobilité de la main-d'œuvre, à assurer la stabilité macro-économique à long terme ainsi qu'à garantir des régimes de protection sociale appropriés et sains.

CHAPITRE 3: RECOMMANDATIONS

Des réformes adéquates des marchés financiers apporteront une contribution positive significative à ce processus. La bonne approche consiste à promouvoir la viabilité des régimes de retraite par la méthode de coordination ouverte au niveau de l'UE.

3.1. RECOMMANDATIONS AUX ÉTATS MEMBRES

Les réformes doivent aboutir à des régimes financièrement supportables, avec un meilleur équilibre entre les trois piliers ainsi qu'entre les responsabilités collectives et individuelles au sein de chaque pilier.

Le rôle des trois piliers et l'ajustement des responsabilités au sein de chaque pilier dépendront des régimes de retraite en place, ainsi que des réformes déjà entreprises et du contexte socio-économique de chaque pays. Il ne peut y avoir de solution commune à tous les États membres de l'Union. Cependant, les régimes de retraite devraient reposer sur un premier pilier (retraites légales) solide et sain, complété par des modalités appropriées de retraite complémentaire.

Il est toutefois capital que les autorités nationales veillent à ce que tout changement dans les régimes actuels n'entraîne pas de coûts obligatoires supplémentaires pour les employeurs, de manière à ne pas porter atteinte aux perspectives de croissance économique.

Pour favoriser l'acceptation sociale de solutions économiquement viables, les réformes devraient comprendre un ensemble de mesures.

A. Réformer les paramètres des régimes de retraite légale

Il est nécessaire de maintenir plus longtemps en situation d'emploi les travailleurs plus âgés, afin d'améliorer les rapports de dépendance économique.

Du côté des recettes, les États membres devraient, là où cela s'avère nécessaire:

- allonger encore les périodes de cotisations et/ou relever l'âge légal de la retraite;
- supprimer d'urgence les possibilités qui subsistent de prendre une retraite complète avant 65 ans;
- décourager la sortie précoce des marchés du travail et s'attaquer aux situations où la pré-retraite est encore possible avant 60 ans;
- fournir des incitations à demeurer sur le marché du travail au-delà de l'âge habituel de la retraite et autoriser un départ progressif à la retraite.

Du côté des dépenses, les États membres devraient:

- améliorer le lien entre les prestations et les cotisations, en élargissant la période de référence pour le calcul de la retraite ou en abaissant directement les taux de remplacement;
- éviter les mécanismes d'indexation qui entraînent des augmentations de coûts automatiques.

CHAPITRE 3: RECOMMANDATIONS

B. Augmenter les marges disponibles pour les régimes de retraite légale

Il y a de bonnes raisons d'inclure l'**assainissement budgétaire** parmi les principales actions nécessaires pour relever le défi du vieillissement de la population. Premièrement, cette consolidation devrait cibler les dépenses publiques sur des domaines prioritaires. Être en mesure de respecter les engagements pris à l'égard des futurs retraités est clairement une priorité. Deuxièmement, l'assainissement budgétaire crée les conditions d'une diminution des taux d'intérêts à long terme. Celle-ci sera favorisée à la fois par une stabilité macro-économique accrue et par une diminution des niveaux de la dette, ce qui sera propice à une augmentation de la croissance économique et de l'emploi, et entraînera donc une amélioration de la capacité générale à financer les prestations de sécurité sociale – et en particulier les retraites. Cela limitera pour les gouvernements le coût du financement des engagements en matière de retraites futures.

L'expérience montre que l'assainissement budgétaire sera probablement plus durable s'il est fondé sur des réformes des dépenses, et non sur des augmentations des impôts – qui ne peuvent être supportées à long terme. Les États membres devraient par conséquent faire la preuve de leur engagement à véritablement consolider leurs budgets, en entreprenant une réforme effective des dépenses publiques. À défaut de prendre dès aujourd'hui les mesures qui s'imposent, les États membres ne pourront retrouver les marges nécessaires pour financer les engagements des retraites futures.

Les États membres devraient renouveler leurs efforts pour assurer le financement de ces engagements futurs. Ils pourraient également mettre de l'argent de côté, qui sera exclusivement consacré aux dépenses de retraite lors des années "pics" attendues. La transparence est cruciale pour la crédibilité de ces mesures. Les montants mis de côté doivent être clairement identifiés et leur utilisation doit être strictement limitée au paiement des prestations de retraites futures – plutôt que constituer un simple élément des budgets nationaux.

C. Encourager les régimes de retraite privés

Les gouvernements devraient prendre des mesures pour améliorer l'accès aux fonds de retraite complémentaire des deuxième et troisième piliers, ainsi que les performances de ces fonds.

Pour améliorer l'accès aux régimes de retraite professionnelle du deuxième pilier, les États membres devraient:

- fournir des incitations fiscales, principalement par un abattement à l'impôt sur les revenus pour les travailleurs et à l'impôt sur les sociétés pour les employeurs;
- réduire les cotisations de sécurité sociale et les coûts non salariaux de la main-d'œuvre, pour faire de la place aux régimes privés;
- examiner la transférabilité des droits à pension complémentaire pour les travailleurs qui changent d'emploi. À cette fin, les périodes d'acquisition devraient être raccourcies dans les régimes où elles sont trop longues, et les conditions inutiles d'âge minimal devraient être assouplies si nécessaire, considérant les coûts plus élevés impliqués et la nécessité potentielle d'introduire des mesures fiscales compensatoires.

CHAPITRE 3: RECOMMANDATIONS

Afin d'améliorer l'accès aux régimes de retraite individuelle du troisième pilier, de la place devrait être faite pour les cotisations personnelles à ces régimes, par un maintien des cotisations aux régimes des premier et deuxième piliers à des niveaux supportables.

Les États membres devraient:

- créer les conditions nécessaires au développement du marché des régimes du troisième pilier;
- prévoir des incitations fiscales amenant les individus à opter pour ce type de retraite personnelle;
- supprimer la discrimination fiscale transfrontalière;
- soutenir les campagnes d'information et de sensibilisation du public.

Les performances des régimes de retraite privés, qu'ils relèvent du deuxième ou du troisième pilier, sont un élément décisif, car elles déterminent le niveau des cotisations et des prestations de retraites. Améliorer les performances suppose d'augmenter le rendement des investissements des fonds de retraite.

Les États membres devraient:

- remplacer les contraintes quantitatives aux décisions d'investissement des fonds de retraite par le principe qualitatif du « bon père de famille »;
- intensifier la concurrence entre les fonds de retraite complémentaire afin d'améliorer leurs performances, notamment en ouvrant les marchés aux opérateurs étrangers.

3.2. RECOMMANDATIONS À L'UE

Comme indiqué précédemment, le fait que la réforme des retraites soit avant tout une responsabilité nationale n'exclut pas une action au niveau de l'UE dans ce domaine crucial. Les réformes nationales devraient être étayées et complétées par des mesures pertinentes au niveau de l'UE, de deux manières:

- en assurant une certaine coordination des politiques nationales macro-économiques, de l'emploi et de réforme des retraites;
- en prenant les mesures nécessaires pour achever le marché intérieur des services financiers et en résolvant les questions de mobilité transfrontalière.

3.2.1. Concernant la coordination des politiques nationales

A. Intégrer, dans les grandes orientations de politique économique, une stratégie claire de réponse au vieillissement de la population

Comme indiqué au chapitre précédent sur les mesures à prendre dans les États membres, la coordination des politiques économiques devrait viser la stabilité à long terme des finances publiques. Les grandes orientations de politique économique définies au niveau de l'UE – qui

CHAPITRE 3: RECOMMANDATIONS

donnent leur cadre général aux politiques nationales – sont décevantes dans la mesure où elles ne présentent pas de stratégie claire de réponse au vieillissement de la population. Les finances publiques doivent être saines à long terme, et ceci devrait être inscrit plus explicitement au titre de variable dans les grandes orientations de politique économique, de même que dans les programmes de stabilité ou de convergence, afin d'améliorer le suivi des progrès dans ce domaine.

B. Promouvoir des marchés du travail performants et flexibles par la stratégie européenne pour l'emploi

Le vieillissement de la population signifie également une réduction considérable de l'offre de main-d'œuvre, puisque la population active est en recul. Ceci met en lumière l'importance d'un meilleur fonctionnement des marchés du travail. La plupart des réformes nécessaires en ce sens devront être engagées dans les États membres. Cependant, l'UE joue également un rôle central depuis l'adoption de la stratégie européenne pour l'emploi. Il est capital que cette stratégie serve de catalyseur du changement.

Les lignes directrices pour l'emploi identifient les principaux défis à relever pour améliorer le fonctionnement de marchés du travail marqués par une main-d'œuvre vieillissante. Toutefois, les rapports sur la mise en œuvre nationale des lignes directrices montrent que les vrais progrès sont encore à venir: les coûts indirects du travail excessifs (un élément particulièrement pertinent pour les travailleurs plus âgés) et la sortie précoce du marché du travail demeurent des problèmes cruciaux dans de nombreux États membres, qu'il faut corriger.

Il ne peut être mis un terme à l'augmentation des rapports inactifs/actifs par un niveau réaliste d'immigration. Toutefois, augmenter l'accès de la main-d'œuvre de pays tiers, par une politique communautaire d'immigration plus ouverte, pourrait faire partie de la solution. Une telle politique permettrait de régler les goulets d'étranglement et contribuerait à adoucir les effets négatifs du vieillissement de la population de l'Union européenne.

C. Suivre l'évolution des réformes nationales des retraites

La stabilité de la zone euro justifie une certaine coordination au niveau de l'UE des stratégies nationales de réforme des retraites. Cette coordination doit cependant respecter pleinement la spécificité de ce domaine de politique.

Contrairement à la politique budgétaire, qui évolue selon la conjoncture, et à la politique de l'emploi, qui vise des objectifs à moyen terme, la réforme des retraites s'inscrit dans une perspective à très long terme.

Les objectifs définis au niveau de l'UE aux fins de suivi des réformes nationales devraient donc s'inscrire dans le très long terme. Toutefois, ils peuvent être mis en œuvre par des plans d'action nationaux couvrant le moyen terme, par exemple trois ans. Un rapport annuel sur la protection sociale, mettant en lumière les grandes réformes nationales, pourrait s'avérer très utile pour maintenir la dynamique des réformes.

CHAPITRE 3: RECOMMANDATIONS

Quant au contenu des objectifs de la réforme des retraites, l'UNICE souligne qu'au regard de la diversité des régimes de retraites, il est difficile d'aller au-delà d'orientations très générales, ayant peu d'effet opérationnel direct. Tout en reconnaissant que les régimes de retraites répondent à des objectifs à la fois économiques et sociaux, l'UNICE insiste, compte tenu des tendances démographiques, pour que les orientations stratégiques définies au niveau de l'UE reflètent pleinement le fait que la viabilité économique doit rester l'objectif premier des réformes.

Concernant la surveillance des mesures nationales, les employeurs européens soulignent qu'il ne suffit pas de se concentrer exclusivement sur la réforme des retraites du premier pilier, mais qu'il faut également évaluer les mesures destinées à promouvoir les régimes des deuxième et troisième piliers.

3.2.2. Concernant la mobilité transfrontalière

Libéraliser l'offre transnationale de retraites complémentaires et supprimer les obstacles à la mobilité transfrontalière des travailleurs

Les choix d'investissement des fonds de retraite devraient être libéralisés. Les règles d'investissement indues – qui imposent des restrictions quantitatives aux investissements – devraient être remplacées par le principe qualitatif du « bon père de famille » dans l'ensemble de l'Union. Ceci conduirait à une nette amélioration des performances des fonds de retraite. Employeurs et salariés en retireraient des avantages. En outre, permettre aux fonds de retraite d'opérer à travers toute l'Union représenterait un pas important vers la création d'un marché unique de services de retraites dans l'Union et donnerait aux multinationales la possibilité d'organiser des régimes de retraite pour tous leurs salariés européens, sur une base centrale – et donc de réduire considérablement les coûts.

La directive envisagée sur les activités des institutions de retraite complémentaire devrait être adoptée et mise en œuvre dès que possible, de manière à faciliter l'offre transfrontalière des fonds de retraite et la mobilité transnationale des travailleurs.

L'adoption de cette directive représenterait également un pas significatif vers la création d'un marché unique des capitaux. À l'heure actuelle, le marché des capitaux est encore fragmenté. Or, les fonds de retraite comptent pour une proportion substantielle dans le total des fonds investis. En supprimant les contraintes inutiles aux activités transfrontalières de ces fonds, les performances de l'économie dans son ensemble s'en trouveraient améliorées, instaurant une situation « gagnant-gagnant-gagnant » qui bénéficie aux employeurs, aux salariés et à toute l'économie.

Les personnes qui changent de pays risquent également d'être pénalisées sur le plan fiscal, ce qui décourage la mobilité transnationale. La double imposition des travailleurs migrants est l'un des principaux obstacles à la mobilité au sein de l'UE et devrait être corrigée. L'élimination des obstacles fiscaux peut être obtenue en inscrivant le principe "EET" (exonération, exonération, taxation) dans le droit de la fiscalité dans toute l'Union. En outre, la promotion de ce principe dans toute l'Europe répond pleinement à l'objectif d'encourager les régimes des deuxième et troisième piliers, puisque les individus seront plus enclins à cotiser si leurs contributions sont exonérées.

CONCLUSION

L'Europe est confrontée à un défi socio-économique sans précédent en raison de l'évolution démographique. L'augmentation du nombre de personnes âgées entraînera des augmentations substantielles des dépenses liées à l'âge qui deviendront insupportables et généreront soit une augmentation sensible des cotisations, soit une nette diminution des prestations, si les réformes nécessaires ne sont pas mises en œuvre.

Des réformes sont en cours dans tous les États membres, mais une approche plus complète et plus profonde est nécessaire, menée sur plusieurs fronts et impliquant un ensemble large d'acteurs. Il n'existe pas de modèle européen unique de régime de retraite. C'est uniquement au sein des États membres que la juste combinaison de mesures peut être adoptée et le consensus dégagé autour de nouvelles solutions économiquement efficaces et socialement acceptables. Les réformes dans les États membres devraient comprendre des mesures diverses incluant:

- une poursuite des réformes des paramètres des régimes de retraite légale;
- une augmentation des marges disponibles pour les régimes de retraite légale grâce à l'assainissement budgétaire;
- l'encouragement du développement des retraites privées.

La responsabilité première des États membres ne signifie pas qu'il n'y ait pas de dimension communautaire à la politique de réforme des retraites. Les réformes nationales devraient par conséquent être étayées et complétées par des mesures pertinentes au niveau de l'UE, niveau où il convient:

- d'assurer une coordination des politiques macro-économiques et de l'emploi nationales;
- de prendre les mesures nécessaires pour achever le marché intérieur des services financiers et régler les questions de mobilité transnationale;
- de suivre l'évolution des réformes nationales des retraites et d'assurer une certaine coordination des stratégies nationales de réforme des retraites.

ANNEXE

RAPPORT DU COMITÉ DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE SUR L'IMPACT DU VIEILLISSEMENT DES POPULATIONS SUR LES RÉGIMES DE RETRAITE LÉGALE

Principaux postulats macro-économiques et démographiques des projections de dépenses de retraites légales sur la période 2000-2050 – deux scénarios

Postulats macro-économiques

- **Scénario des politiques actuelles:** il présume la non-mise en œuvre des réformes structurelles décidées par le Conseil européen à Lisbonne. Les taux de chômage tombent à leur niveau structurel dans chaque État membre et la croissance annuelle de la productivité dans les États membres converge vers 1,75 % sur la période 2020-2030.
- **Scénario de Lisbonne:** il présume qu'après la mise en œuvre des réformes décidées à Lisbonne, les taux de participation des hommes et des femmes convergent progressivement vers 83 % d'ici 2045 et que leurs taux de chômage convergent vers 4 % d'ici la même année. Les États membres connaissent également une convergence de leur productivité vers les niveaux les plus compétitifs au monde (niveau et croissance enregistrés d'ici 2050 aux États-Unis, où la croissance annuelle de la productivité est présumée atteindre environ 1 % de moyenne au cours de la première moitié du siècle).

Postulats démographiques

Pour les deux scénarios, les postulats démographiques ont été fournis par Eurostat.

- **Scénario des politiques actuelles:** il utilise des projections démographiques à variables moyennes (centrales). Celles-ci montrent que, dès 2020 environ, la population de l'UE devrait diminuer, surtout en raison des faibles taux de fertilité. Vers 2050, la population serait plus de 3 % moins nombreuse qu'aujourd'hui.
- **Scénario de Lisbonne:** il utilise des projections démographiques à variables supérieures, sauf pour le Portugal (variables moyennes), qui diffèrent des variables moyennes au sens où elles reposent sur des taux de fertilité plus élevés, des espérances de vie plus longues à la naissance et des niveaux plus élevés d'immigration nette. Dans ce scénario, la population de l'UE devrait augmenter d'environ 17 % entre aujourd'hui et 2050.

Il convient de noter cependant que tous les États membres n'ont pas suivi exactement ces postulats macro-économiques et démographiques, ce qui complique d'autant les comparaisons directes entre pays.

NOTES

UNICE

THE VOICE OF BUSINESS IN EUROPE

Rue Joseph II, 40/4 - B-1000 Bruxelles
Tél: +32(0)2 237 65 11 - Fax: +32(0)2 231 14 45
E-mail: main@unice.be

www.unice.org

UNICE est * le porte-parole officiel des entreprises européennes vis-à-vis des institutions de l'UE
* composée de 33 fédérations de l'industrie et des employeurs appartenant à 26 pays européens