



**Bruxelles, le 22 septembre 2015
(OR. en)**

12085/15

**SOC 523
EMPL 344
PENS 9
ECOFIN 707**

NOTE

Origine:	Comité de la protection sociale
Destinataire:	Comité des représentants permanents (1re partie)/Conseil (EPSCO)
Objet:	Rapport 2015 sur l'adéquation des retraites: adéquation actuelle et future des revenus des personnes âgées dans l'UE. Rapport commun du CPS et de la Commission
	- Approbation des messages clés

Les délégations trouveront ci-joint les messages clés du rapport visé en objet, mis au point par le Comité de la protection sociale le 17 septembre 2015, en vue de leur approbation par le Conseil EPSCO lors de sa session du 5 octobre 2015.

Le rapport complet figure dans le document 12085/15 ADD 1.

Rapport 2015 sur l'adéquation des retraites: adéquation actuelle et future des revenus des personnes âgées dans l'UE

*Rapport commun du Comité de la protection sociale (CPS)
et de la Commission européenne (DG EMPL)*

MESSAGES CLÉS

Des revenus adéquats pour les personnes âgées

1. Depuis 2009, les États membres ont adopté une multitude de réformes visant à contrôler les dépenses publiques consacrées aux pensions afin d'assurer la viabilité des régimes de retraite. En conséquence, le scénario de référence retenu dans le rapport 2015 du Comité économique et social sur le vieillissement prévoit que, malgré la forte augmentation de la proportion des personnes âgées de 65 ans et plus, les dépenses publiques moyennes consacrées aux pensions dans l'UE à 28 pourraient ne pas être plus élevées en 2060 qu'en 2013. Les projections concernant les dépenses, qui reposent sur les actes législatifs adoptés à la fin de l'année 2014, supposent que les départs effectifs à la retraite auront lieu à un âge plus tardif et que les taux d'emploi des travailleurs âgés seront plus élevés et montrent que, si les coûts seront moindres en 2060 qu'aujourd'hui dans de nombreux pays, des augmentations substantielles des dépenses pourraient néanmoins se produire dans plusieurs États membres.
2. Le rapport 2015 sur l'adéquation des retraites établi par le Comité de la protection sociale complète le rapport 2015 sur le vieillissement en analysant les risques qui pourraient peser, à l'avenir, sur l'adéquation des revenus des personnes âgées. Les profils des risques sont propres à chaque pays et dépendent de la situation du marché du travail et de l'architecture des régimes de pension. Le rapport fait des propositions sur la façon dont les États membres pourraient parer à ces risques pesant sur l'adéquation. Pour la plupart des États membres, les politiques permettant aux femmes et aux hommes de retarder leur départ à la retraite en travaillant plus longtemps et d'épargner davantage pour leur pension seront importantes. Des mécanismes de protection appropriés seront en outre nécessaires pour les personnes qui ne peuvent pas avoir une carrière assez longue ni épargner des montants suffisants pour leur pension, y compris les personnes en marge du marché du travail.

Le niveau de vie actuel des retraités s'est pour une large part maintenu au cours de la crise bien que des problèmes de pauvreté subsistent dans certains pays et que le niveau des pensions se caractérise souvent par de grandes disparités entre hommes et femmes

3. Les systèmes de retraite, et en particulier les régimes publics, ont continué de garantir que la majorité des personnes âgées, dans la plupart des pays de l'UE, soient protégées contre le risque de pauvreté et de dénuement et puissent bénéficier de conditions de vie comparables à celles du reste de la population. Quoique les pensions constituent la principale source de revenus pour les Européens âgés, les conditions de vie de cette population sont également tributaires d'autres facteurs, par exemple les biens privés qu'ils détiennent et, notamment, les biens immobiliers qu'ils possèdent éventuellement, l'accès à d'autres prestations et services ainsi que les possibilités d'emploi. Le rapport du CPS sur l'adéquation des retraites vise dès lors à présenter un aperçu complet des ressources dont disposent les personnes âgées.
4. En général, les personnes de 65 ans et plus ne sont pas plus exposées au risque de pauvreté que les autres groupes d'âge. En fait, dans la plupart des pays, les personnes âgées semblent avoir été, jusqu'à présent, mieux protégées que les autres groupes des répercussions sociales de la récession et de la crise des finances publiques. En effet, la proportion des personnes âgées dont les revenus sont inférieurs au seuil de risque de pauvreté a baissé entre 2009 et 2012. Cependant, dans certains États membres, cette tendance est due surtout à la baisse du revenu médian et, par conséquent, du seuil de pauvreté. En réalité, le risque de dénuement matériel aigu pour les personnes âgées a légèrement augmenté au cours de cette période.
5. Toutefois, alors que dans l'UE considérée globalement le niveau des retraites protège suffisamment des risques de pauvreté, plusieurs États membres doivent encore consentir des efforts pour faire face aux risques de pauvreté durant la vieillesse, et, dans certains pays, les problèmes de dénuement matériel aigu se posent de façon particulièrement pressante. Les femmes âgées et les hommes vivant seuls, notamment, restent exposés à des risques élevés de pauvreté.

6. Dans la plupart des pays de l'UE, le niveau moyen des revenus constitués par les pensions est beaucoup plus bas pour les femmes que pour les hommes. Actuellement, pour l'UE considérée dans son ensemble, l'écart entre les niveaux des pensions des femmes et des hommes tourne autour de 40 %. Ce déséquilibre tient aux différences liées au sexe dans le monde du travail, notamment en ce qui concerne le salaire, les horaires ainsi que la durée de la carrière, et dépend de la mesure dans laquelle le régime des pensions est conçu pour atténuer ces différences. Selon les États membres, l'écart va de 4 à 46 %. Il n'est inférieur à 10 % que dans trois pays, alors qu'il dépasse 30 % dans quinze autres. Pour réduire l'écart entre les niveaux des pensions des femmes et des hommes, il faudra mettre résolument en œuvre une série de politiques en faveur de l'égalité des chances dans différents domaines avant que les personnes concernées atteignent l'âge d'ouverture des droits à pension; toutefois, cette action ne produira des effets positifs que sur le long terme. Il se pourrait que les systèmes de retraite de certains États membres doivent être adaptés pour réduire l'écart de pensions résultant des différences entre femmes et hommes établies au cours de la vie professionnelle antérieure. Par rapport aux hommes, les femmes de 65 ans et plus possèdent beaucoup moins de biens immobiliers, disposent d'un patrimoine financier nettement moindre et présentent un risque de pauvreté plus élevé.

Au cours des dernières années, les réformes des retraites, qui mettent nettement l'accent sur la durabilité, se sont intensifiées

7. Compte tenu de l'importance des déficits budgétaires et du renforcement du cadre de gouvernance économique au niveau de l'UE, les États membres ont adopté de nombreuses réformes visant à maîtriser l'augmentation des dépenses consacrées aux régimes publics des retraites. Même si ce mouvement se situe dans le prolongement des efforts entrepris avant la crise, l'accent est désormais davantage mis sur le report de l'âge du départ à la retraite, par une limitation de l'accès à la retraite anticipée et le lancement ou la poursuite d'un processus visant à relever l'âge de la retraite, en liaison, dans certains pays, avec l'augmentation de l'espérance de vie. D'autres États membres ont pris des mesures incitant à travailler plus longtemps en alignant les niveaux des pensions sur l'espérance de vie. Porter l'âge de la retraite chez les femmes au même niveau que celui des hommes fait également partie des mesures de réforme visant à relever l'âge auquel les travailleurs quittent le marché du travail.

8. Contrairement aux vagues de réformes qui ont précédé 2008, les réformes ultérieures ne visent plus, d'une manière générale, une transition des régimes publics par répartition vers des régimes par capitalisation gérés par le secteur privé. De fait, plusieurs pays sont revenus, partiellement ou complètement, sur des réformes antérieures qui consistaient à faire passer une partie des cotisations légales de retraite du régime par répartition à un système par capitalisation. D'autres États membres disposant de régimes de pensions professionnels et individuels bien établis ont cherché à les consolider, notamment en améliorant leur capacité à résister à la volatilité des marchés financiers et à la faiblesse des taux d'intérêt, afin qu'ils puissent continuer de contribuer à l'adéquation des revenus des personnes âgées.
9. La majeure partie des économies dans les dépenses publiques consacrées aux pensions ne seront réalisées qu'à long terme, même si certains pays durement touchés par la crise ont dû diminuer les pensions versées ou réduire les revenus disponibles pour les personnes âgées par des augmentations d'impôts ou des réformes temporaires ou permanentes de l'indexation des prestations. Dans les pays où le taux de chômage est élevé, de nombreux ménages retraités pourraient en outre voir leur situation financière se détériorer à cause du partage de leurs ressources avec les plus jeunes générations de la famille.

De manière générale, les dépenses consacrées aux retraites publiques ne devraient pas être plus élevées en 2060 qu'aujourd'hui...

10. Pour la première fois depuis que le Comité de politique économique réalise des projections à long terme relatives aux dépenses publiques liées au vieillissement, il prévoit désormais que les dépenses publiques moyennes consacrées aux retraites ne devraient pas être plus élevées à la fin de la période de projection (2060) qu'au début de celle-ci (2013), et ce malgré le net accroissement du nombre de personnes âgées de 65 ans ou plus. Cela étant, la situation varie fortement selon les États membres considérés: l'évolution des dépenses consacrées aux retraites publiques en proportion du PIB serait comprise dans une fourchette allant d'une augmentation de 4,1 points de pourcentage à une diminution de 3,9 points de pourcentage par rapport à 2013. En ce qui concerne l'UE à 28, le facteur démographique, pris isolément, entraînerait une augmentation des dépenses publiques de 7,6 points de pourcentage du PIB au cours de la période 2013-2060. Or la diminution du nombre de bénéficiaires de pensions de retraite, qui résulte notamment des réformes restreignant l'accès à la retraite anticipée et augmentant l'âge de départ à la retraite, aurait pour effet de réduire l'augmentation des dépenses consacrées aux retraites de 2,6 points de pourcentage. En outre, la diminution future des prestations de retraite moyennes par rapport aux salaires réduira l'augmentation de 3,0 points de pourcentage supplémentaires, l'accroissement du taux d'emploi entraînant quant à lui une réduction supplémentaire de 1,4 point de pourcentage.

11. Le rapport sur l'adéquation des retraites fait apparaître que la réduction du niveau des prestations pourrait menacer gravement l'adéquation future des revenus des personnes âgées. Dans la majorité des États membres, les taux théoriques de remplacement des revenus par les régimes de retraite publics devraient diminuer au cours des quarante prochaines années, à raison d'une diminution de plus de cinq points de pourcentage dans seize États membres et de quinze points de pourcentage ou plus dans six États membres.

12. Le report du départ à la retraite lié à l'augmentation de l'âge d'ouverture des droits à pension, entre autres, pourrait atténuer la diminution des taux de remplacement dans la plupart des États membres parce que l'allongement de la durée des carrières aurait pour effet d'augmenter les droits à la retraite individuels. Cependant, cela dépendra de la mesure dans laquelle les cohortes futures, notamment pour ce qui est des femmes, seront en mesure d'effectuer des carrières plus longues, et aussi de la mesure dans laquelle l'état de santé, les qualifications et les chances sur le marché du travail des travailleurs âgés leur permettront de travailler plus longtemps et d'acquérir davantage de droits à la retraite. Dans certains États membres, l'effet de la diminution des pensions de retraite servies par les régimes publics pourrait également être annulé ou atténué par l'accroissement des droits liés à l'épargne-pension complémentaire. Dans huit pays, la part de l'épargne-pension complémentaire dans les taux de remplacement globaux devrait augmenter de dix points de pourcentage ou plus.

... des politiques fortes sont donc essentielles pour faire face aux problèmes d'adéquation qui risquent de se poser à l'avenir

13. Dans l'UE, les régimes de retraite permettent réellement de disposer d'un niveau de revenu suffisant et sûr durant une longue période de retraite, en fonction, certes, de l'employabilité de chacun et des possibilités de chacun d'obtenir et de conserver un emploi de qualité, et, dans plusieurs pays, sous réserve de l'accès à des régimes de retraite complémentaire. Or la répartition de ces possibilités au sein de la population est souvent inégale, et c'est pourquoi il est important de veiller à ce que les régimes de retraite publics comportent les mécanismes nécessaires pour répondre aux besoins des femmes et des hommes qui sont le moins en mesure d'en tirer parti. Il peut s'agir notamment de pensions minimales, de dispositions en matière de revenu minimum au profit des personnes âgées ou d'autres mécanismes tels que des crédits accordés pour les périodes durant lesquelles le bénéficiaire a été empêché d'accumuler des droits.

14. Il faut privilégier les solutions qui permettent au plus grand nombre possible de travailleurs de travailler jusqu'à l'âge légal de départ à la retraite et d'augmenter ainsi l'âge effectif de départ à la retraite plus rapidement que ne le permettent les seules réformes des régimes de retraite. À cet effet, il faut veiller à ce que les travailleurs restent en bonne santé et maintiennent leur niveau de qualification à mesure qu'ils vieillissent, et accroître la flexibilité dans les lieux de travail et sur les marchés du travail afin de permettre aux travailleurs âgés de se tourner vers des emplois qui conviennent mieux à leurs aptitudes et capacités. Il est nécessaire également pour ce faire d'assurer une prise en charge abordable des enfants et des personnes âgées dépendantes, afin de permettre de concilier les obligations familiales et l'allongement de la vie active.
15. Pour ce qui est des fins de carrière, il conviendrait de faire évoluer les marchés du travail et la réglementation du travail de telle sorte que les travailleurs âgés, qu'il s'agisse de femmes ou d'hommes, n'aient pas pour seule solution d'occuper plus longtemps un même emploi mais soient en mesure de trouver plus facilement auprès d'un nouvel employeur un nouvel emploi assorti de conditions de travail et d'un temps de travail adaptés à leurs capacités, besoins et préférences. Il se peut que davantage de travailleurs âgés souhaitent travailler au-delà de l'âge légal de départ à la retraite, y compris en tant que travailleurs indépendants. Les politiques de l'emploi devraient faciliter cette démarche et les régimes de retraite devraient la permettre sans imposer de pénalités, et même l'encourager, et offrir ainsi des possibilités supplémentaires de disposer de revenus plus élevés durant la vieillesse.
16. Une attention particulière doit être accordée aux femmes et aux hommes âgés qui, pour des raisons personnelles ou professionnelles, ne sont pas en mesure de demeurer sur le marché du travail jusqu'à l'âge légal de départ à la retraite, qui ne cesse d'augmenter, ou jusqu'à un âge qui leur permettrait de disposer de revenus suffisants durant leur vieillesse. Dans les situations où il est impossible d'empêcher la sortie précoce du marché du travail, il conviendrait de prévoir des mécanismes de protection sociale qui ciblent précisément les personnes qui rencontrent des obstacles considérables sur le marché du travail, de manière à éviter que ces mécanismes n'empêchent par ailleurs d'atteindre l'objectif de report de l'âge effectif de départ à la retraite.

17. Dans de nombreux pays de l'UE, les régimes publics de retraite mettent davantage l'accent, depuis qu'ils ont été réformés, sur l'adéquation des revenus perçus par les retraités qui se trouvent en bas de l'échelle de répartition des revenus, y compris au moyen de mécanismes redistributifs performants. Par voie de conséquence, il peut arriver que le taux de remplacement des revenus que ces régimes offrent aux femmes et aux hommes dont les revenus sont supérieurs à la moyenne ne soit pas tout à fait suffisant. C'est pourquoi il est peut-être possible d'améliorer les possibilités de constituer une épargne-retraite complémentaire, par exemple en élargissant l'accès aux régimes d'épargne-pension complémentaire tels que les retraites professionnelles ou individuelles. Cet objectif peut être atteint dans le cadre de conventions collectives et de dispositifs d'affiliation automatique, ainsi qu'au moyen d'incitants fiscaux et financiers, étant entendu qu'il faut en assurer la rentabilité, la sécurité et la transparence. Dans certains pays, les régimes légaux de retraite servent des pensions liées aux revenus d'un niveau suffisant, de sorte que les besoins en matière de retraite complémentaire varient selon les États membres. Enfin, on pourrait étudier comment permettre aux personnes âgées de valoriser plus facilement leurs biens, y compris, si elles le souhaitent, leurs biens immobiliers à usage résidentiel, pour en tirer un complément de revenu au cours de leur retraite.

La coopération au sein de l'UE en vue d'assurer des revenus adéquats aux personnes âgées demeure un élément important

18. Vu les conclusions du rapport 2015 sur l'adéquation des retraites et dans le cadre de l'élaboration du rapport 2018, le CPS entend examiner plus en profondeur la situation des groupes les plus exposés au risque d'inadéquation des revenus durant la vieillesse (par exemple, les femmes, les jeunes travailleurs, les migrants, les travailleurs peu qualifiés ou faiblement rémunérés) et étudier comment parer à ces risques en prenant des mesures de prévention appropriées et en mettant en place des mécanismes d'atténuation dans les régimes de retraite et les autres systèmes de protection sociale. Une attention particulière devra être accordée aux femmes âgées.
19. En ce qui concerne les mesures de prévention, il faut privilégier les politiques destinées à améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs âgés, afin de leur permettre de travailler jusqu'à l'âge légal de départ à la retraite, et au-delà s'ils le souhaitent. Il importera de mieux comprendre l'interaction entre les facteurs économiques et sociaux et les paramètres en matière de travail et de santé qui affectent les fins de carrière et le passage de la vie active à la retraite. Le CPS entend coopérer étroitement avec le Comité de l'emploi sur cette question.

20. Par ailleurs, le CPS entend examiner quels sont, pour les États membres dans lesquels l'adéquation des retraites dépend fortement de l'épargne-pension complémentaire, les moyens les plus rentables d'encourager cette épargne.
21. Le CPS étudiera plus en détail les mécanismes redistributifs des régimes de retraite publics, en tenant compte des inégalités, notamment en matière de santé et de chances sur le marché du travail, qui affectent différents groupes de femmes et d'hommes. Parmi ces mécanismes redistributifs figurent le lien entre prestations et contributions, les points de pension, les dispositions en matière de revenu minimum et les mesures en faveur des personnes qui sont contraintes de quitter le marché du travail prématurément (notamment les prestations d'invalidité ou de chômage) et les droits dérivés (les pensions de survie). Une attention particulière sera accordée aux retraités isolés.
22. Étant donné que certains pays tiers sont confrontés aux mêmes difficultés que l'UE pour ce qui est d'assurer à l'avenir l'adéquation des pensions de retraite, le CPS entend coopérer avec des organisations internationales telles que l'OCDE, la Banque mondiale et l'OIT, afin d'étudier les mesures les plus adéquates à prendre pour relever ces défis.

