

Bruxelles, le 4 juin 2021
(OR. en)

9145/21

SOC 356
EMPL 266
ECOFIN 509

NOTE

Origine:	Comité de la protection sociale
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
Objet:	Conclusions clés sur le rapport 2021 du Comité de la protection sociale et de la Commission européenne sur l'adéquation des retraites - Approbation

Les délégations trouveront ci-joint les conclusions clés du rapport visé en objet, adopté par le Comité de la protection sociale le 18 mai 2021, en vue de leur approbation par le Conseil EPSCO lors de sa session du 14 juin 2021.

Le rapport intégral, élaboré conjointement par la Commission européenne (DG EMPL) et le Comité de la protection sociale, figure dans les documents 9145/21 ADD 1 et ADD 2.

Rapport 2021 sur l'adéquation des retraites

CONCLUSIONS CLÉS

Le principe 15 du socle européen des droits sociaux promeut le droit aux prestations de vieillesse et aux pensions. Comme l'indique le plan d'action sur le socle européen des droits sociaux¹, le rapport 2021 sur l'adéquation des retraites du Comité de la protection sociale et de la Commission européenne soutient les efforts déployés au niveau national pour assurer des retraites et un revenu minimum adéquats, en analysant l'adéquation des retraites actuelles et futures, c'est-à-dire la manière dont elles aident à **maintenir le revenu des hommes et des femmes** pour la **durée de leur retraite** et à **prévenir la pauvreté des personnes âgées**. L'allongement de l'espérance de vie et le déclin de la population en âge de travailler exerceront une pression sur les systèmes de retraite européens dans les décennies à venir. Si l'on peut s'attendre à ce que la crise de la COVID-19 ait une incidence sur les revenus des personnes âgées, il est prématuré de tirer des conclusions à ce stade, et cette question sera abordée dans la prochaine édition du rapport. Le rapport souligne ce qui suit:

- après dix années d'amélioration, aucun progrès supplémentaire n'a été accompli pour réduire le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale des personnes âgées dans l'UE -

1. **La pauvreté ou l'exclusion sociale des personnes âgées a légèrement augmenté depuis 2016, même si elle reste nettement inférieure à son niveau de 2008.** En 2019, près de 18,5 % (16,1 millions) des personnes âgées de 65 ans et plus dans l'UE étaient exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, cette proportion pouvant atteindre 50 % dans certains pays. Les risques de pauvreté monétaire chez les personnes âgées ont légèrement augmenté au cours des trois dernières années, tandis que le taux de privation a continué de diminuer. Dans le même temps, compte tenu de la hausse prévue du nombre de personnes âgées, le nombre absolu de personnes âgées exposées au risque de pauvreté est amené à augmenter.

¹ Document de travail des services de la Commission accompagnant le plan d'action sur le socle européen des droits sociaux - SWD(2021) 46.

2. **Depuis 2016, le revenu des personnes âgées a légèrement baissé par rapport au revenu des jeunes générations, reflétant la croissance continue des revenus des personnes en âge de travailler.** Le revenu médian des personnes âgées dans l'UE représentait 89 % du revenu de la population en âge de travailler (18-64 ans), avec d'importantes différences entre les pays. À plus long terme, l'élévation du niveau d'éducation des jeunes générations est un facteur clé des différences de revenus entre les générations. Dans l'ensemble des États membres, les revenus des retraites représentent entre un tiers et plus des deux tiers des revenus du travail en fin de carrière.
3. **Au niveau de l'UE, la durée de la retraite a légèrement diminué au cours de la dernière décennie, l'âge de cessation d'activité ayant augmenté plus rapidement que l'espérance de vie dans un certain nombre d'États membres.** La vie à la retraite, mesurée à partir de la cessation du dernier emploi, dure un peu plus de vingt ans en moyenne, soit légèrement moins de la moitié de la vie professionnelle. Bien que de nombreux pays aient durci les conditions de sortie du marché du travail et de retraite anticipée, ces mesures sont encore relativement récentes et leur incidence potentielle sur la durée de la retraite pourrait ne pas encore être clairement visible.
- le maintien d'un niveau de vie adéquat tout au long de la retraite reste un défi, en particulier pour les femmes -*
4. **Les inégalités de genre sont plus marquées chez les personnes âgées.** Dans l'UE-27, l'écart de pauvreté entre les femmes et les hommes est plus important chez les personnes âgées que chez les personnes en âge de travailler, tandis que l'écart de pension par genre causé par l'incidence agrégée des inégalités sur le marché du travail reste significatif (29,5 % en 2019) malgré une légère baisse (par rapport à 32,3 % en 2016); la convergence entre les pays est faible.
5. **Le risque de pauvreté chez les femmes âgées augmente après l'âge de 75 ans, étant donné que les femmes ont une espérance de vie plus longue et vivent souvent seules.** Les pensions de survie contribuent à redistribuer les revenus aux femmes âgées, mais elles ne suffisent pas à compenser les inégalités de carrière.

6. **Les crédits de pension pour les interruptions de carrière liées à des raisons familiales ou au chômage constituent un levier politique pour protéger les droits à pension.** Les projections montrent que l'octroi de crédits pour la garde d'enfants et le chômage limite considérablement l'incidence des interruptions de carrière sur les prestations de retraite dans la plupart des États membres, et l'octroi de crédits pour la prise en charge d'un adulte dépendant est de plus en plus répandu, même si des écarts subsistent.

7. **Des services de soins de santé et de soins de longue durée abordables et de qualité sont essentiels pour maintenir un niveau de vie adéquat tout au long de la retraite.** Même si, au cours des trois dernières années, la proportion de personnes âgées qui ne peuvent pas se permettre de payer des services de soins de santé a diminué, encore trop d'Européens âgés, dont la plupart sont des femmes, ne peuvent pas se permettre les soins de longue durée nécessaires; par exemple, une personne âgée sur trois n'a pas les moyens de payer des soins à domicile.

- les inégalités de revenu entre les personnes âgées persistent, bien que les politiques en matière de retraite et les politiques fiscales puissent contribuer à les atténuer -

8. **Les inégalités de revenu entre les personnes âgées persistent, mais grâce aux effets redistributifs des systèmes de retraite et d'imposition, elles sont plus faibles que chez les personnes en âge de travailler dans la plupart des États membres.** Sur la période 2007-2019, les inégalités de revenu entre les personnes âgées de 65 ans et plus ont légèrement augmenté dans l'UE-27. Le taux de remplacement du revenu est généralement plus élevé pour les personnes à faible revenu, ce qui favorise le partage des ressources et la redistribution entre les groupes socio-économiques. Le traitement fiscal des cotisations et des prestations de retraite a une incidence sur la répartition et l'adéquation des revenus de retraite.

9. **La profondeur de la pauvreté des personnes âgées a continué d'augmenter progressivement au cours des trois dernières années,** ce qui signifie que l'écart se creuse entre les personnes âgées pauvres et le reste de la population, et qu'un effort plus important serait nécessaire pour relever leurs revenus au-dessus du seuil de pauvreté.

10. **Les prestations minimales de vieillesse peuvent constituer une importante garantie d'adéquation pour les personnes ayant une carrière courte ou de faibles revenus.** Les États membres ont mis en place différents régimes de revenu minimum, qui sont souvent non contributifs et fondés sur les besoins. La proportion de personnes âgées qui dépendent de prestations minimales, le plus souvent des femmes, est restée généralement stable au cours des trois dernières années, tandis que dans le même temps, un certain nombre de pays ont adopté de nouvelles mesures visant à étendre la protection du revenu minimum aux personnes âgées.

- les carrières futures devront être plus longues pour maintenir des retraites adéquates -

11. **Des retraites adéquates dépendront de plus en plus de carrières plus longues.** Les projections théoriques montrent que, dans la plupart des États membres, les personnes qui prendront leur retraite en 2059 auront des pensions moins élevées par rapport à leurs revenus du travail que les retraités ayant eu une carrière similaire en 2019. Tant l'âge de la retraite que l'âge effectif de départ à la retraite devraient continuer à augmenter au cours des prochaines décennies, les possibilités de départ anticipé à la retraite se faisant plus rares, avec toutefois d'importantes différences d'un pays à l'autre. Les augmentations prévues de la durée de carrière sont généralement inférieures aux augmentations de l'âge de la retraite et ne suffiraient pas à empêcher le déclin relatif du niveau des prestations.

12. **Dans la plupart des pays, l'âge d'accès au marché du travail a une incidence moindre sur le niveau des prestations de retraite que l'âge de la retraite.** Si les projections montrent que travailler deux ans au-delà de l'âge de la retraite entraînerait des gains substantiels, une longue carrière qui commence tôt mais se termine à l'âge normal de la retraite, ce qui peut être le cas pour de nombreux travailleurs peu qualifiés, ne se traduirait pas par des taux de remplacement très élevés dans la plupart des États membres, ce qui soulève des questions sur la manière dont les systèmes de retraite récompensent les longues carrières professionnelles.

- les systèmes de retraite évoluent dans le contexte d'une économie et d'un marché du travail en mutation, et préserver leur adéquation peut nécessiter un réexamen des sources de financement -

13. **Si de nombreuses réformes ont continué de favoriser l'allongement de la vie active, un certain nombre d'États membres ont également pris des mesures pour améliorer l'adéquation des retraites.** Au cours des trois dernières années, les principales tendances en matière de réforme ont consisté à favoriser une retraite plus tardive au moyen de mesures incitatives, à renforcer la capacité de maintien des revenus et le caractère inclusif des régimes de retraite, y compris la couverture des emplois atypiques et indépendants, à poursuivre les efforts visant à étendre les mesures de protection contre la pauvreté telles que les prestations minimales, et à réformer le financement des retraites.
14. **Les dépenses consacrées aux prestations de vieillesse représentent une part importante du PIB et du total des dépenses de protection sociale, et sont restées globalement inchangées au niveau de l'UE entre 2005 et 2018.** L'incidence de l'évolution démographique a été largement compensée par les politiques budgétaires. Alors que la moyenne s'élève à 10,8 % du PIB, ces dépenses varient considérablement d'un pays à l'autre (entre 4,6 % et 13,7 % du PIB en 2018), ce qui témoigne des différentes conceptions des régimes de retraite et des systèmes de protection sociale au sens large. Dans le même temps, l'augmentation des dépenses consacrées au paiement des pensions au cours de cette période s'est accompagnée, dans la plupart des États membres, d'une légère diminution des inégalités de revenu chez les personnes âgées.

15. **La conception des systèmes fiscaux et des cotisations sociales, notamment leurs critères d'éligibilité et leur caractère progressif, a une incidence sur la base de financement des régimes de retraite et sur leur résilience face aux évolutions de l'économie et du marché du travail.** Alors que les prestations de vieillesse dans l'UE sont principalement financées par des cotisations sociales, un passage généralisé au financement par les recettes des administrations publiques a pu être observé entre 2005 et 2018, reflétant en grande partie une baisse de la part payée par les employeurs. Le vieillissement de la population et les évolutions du marché du travail exercent une pression sur les systèmes fondés sur les cotisations, d'où la nécessité d'explorer différentes sources de financement, notamment en élargissant le type de revenu utilisé comme base d'imposition ou en passant de l'imposition des revenus du travail à l'imposition d'autres formes de revenus. Réaliser les objectifs sociaux des régimes de retraite tout en préservant leur viabilité peut nécessiter des approches de financement différentes selon les États membres. Dans l'ensemble, les recettes issues de la fiscalité générale ont été plus stables que les revenus du travail, et leur affectation au financement de la protection sociale pourrait contribuer à la base de financement. D'autres sources de financement, telles que la taxe sur la valeur ajoutée, déjà utilisée dans certains États membres, ou encore les taxes environnementales, sont de plus en plus envisagées.

À la lumière de ces observations, le Comité de la protection sociale estime que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour mettre en œuvre les principes pertinents du socle européen des droits sociaux, comme le préconise également le plan d'action². L'UE devrait continuer à soutenir les efforts déployés au niveau national pour assurer des retraites adéquates, notamment en promouvant l'égalité de genre en matière de retraites, ainsi que les crédits de pension pour les interruptions de carrière liées aux soins. Les initiatives visant à améliorer l'égalité et la protection des revenus au cours de la vie professionnelle, telles que la directive concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée³, ainsi qu'à promouvoir l'emploi des jeunes et l'allongement de la vie active, peuvent aider les travailleurs d'aujourd'hui à accumuler des pensions adéquates. Des efforts soutenus sont nécessaires pour assurer une couverture adéquate et des possibilités de constituer des droits à pension pour les personnes exerçant des emplois atypiques et indépendants, dans le prolongement de la recommandation du Conseil relative à l'accès à la protection sociale⁴, et pour adapter les systèmes de retraite aux besoins d'une main-d'œuvre flexible et mobile.

Le Comité de la protection sociale appelle à un débat large et ouvert sur la manière dont les systèmes de retraite, associés à des politiques sociales, fiscales et de l'emploi plus complètes, peuvent soutenir des revenus adéquats pour les personnes âgées dans le contexte du vieillissement de la population et de l'évolution du marché du travail. Le Comité de la protection sociale invite le Comité de politique économique à donner suite au document conjoint de 2019 sur les retraites, en réfléchissant conjointement aux conclusions du rapport 2021 sur l'adéquation des retraites, du rapport sur les soins de longue durée et du rapport sur le vieillissement.

L'adéquation des retraites et les inégalités en la matière doivent faire l'objet d'un suivi et d'une analyse continus, notamment dans le contexte de la crise de la COVID-19 et de son incidence attendue sur les marchés du travail, la protection sociale et la cohésion sociale. **Le Comité de la protection sociale et la Commission ont donc l'intention d'élaborer le cinquième rapport sur l'adéquation des retraites, en vue de son adoption en 2024.**

² Plan d'action sur le socle européen des droits sociaux, COM(2021) 102 final.

³ Directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants.

⁴ Recommandation du Conseil du 8 novembre 2019 relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale.