

Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert — Vers des systèmes de retraite adéquats, viables et sûrs en Europe»

COM(2010) 365 final

(2011/C 84/08)

Rapporteur: **M. DANDEA**

Corapporteur: **M. PATER**

Le 9 juillet 2010, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur le:

«Livre vert - Vers des systèmes de retraite adéquats, viables et sûrs en Europe»

COM(2010) 365 final.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 16 décembre 2010.

Lors de sa 468^e session plénière des 19 et 20 janvier 2011 (séance du 20 janvier 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 185 voix pour, 9 voix contre et 8 abstentions.

1. Principales recommandations

1.1 Comme il est précisé dans le **Livre vert – Vers des systèmes de retraite adéquats, viables et sûrs en Europe**, les États membres ont toute latitude pour définir les bases de leurs systèmes de sécurité sociale; ils sont pleinement responsables de cette définition et partant, de la conception et des performances de leurs systèmes de retraite. Pour autant, le CESE estime qu'une approche coordonnée au niveau de l'UE peut contribuer à la cohérence et faire en sorte que les systèmes nationaux de retraite soient compatibles avec le pilier social et le pilier emploi de la stratégie Europe 2020, compte tenu du fait que l'emploi est un élément incontournable de la viabilité des systèmes de retraite. Il y a lieu que les observations formulées par le CESE soient considérées comme un tout et non sélectionnées séparément.

1.2 La réforme des systèmes de retraite est une question qui se décide à l'échelle nationale, en prenant en considération la situation particulière et l'histoire du pays et dans l'optique de garantir un système de retraite adapté et viable. La réglementation de l'UE ne doit ni encourager ni pénaliser – que ce soit directement ou indirectement – aucun type spécifique de réforme des retraites. Dans ses avis de 2000 et 2004 ⁽¹⁾, le CESE insistait sur la nécessité de laisser ce champ aux partenaires sociaux. Malgré les différences de taille que l'on relève entre les systèmes nationaux de retraite, le CESE estime que ceux-ci présentent suffisamment de caractéristiques communes qui, sans outrepasser les compétences de l'Union européenne dans le domaine des régimes de retraite par capitalisation, pourraient faire l'objet de mesures au niveau européen, allant de la coordination des politiques à la réglementation.

1.3 Les propositions du livre vert doivent être replacées dans le contexte global de l'économie sociale de marché. La crise pénalise la croissance, l'emploi et les retraites. L'Union accomplirait sa mission de soutien en mettant en place dans le même temps une politique structurée en faveur de la relance visant à l'augmentation d'une croissance axée sur la qualité au moyen d'une politique d'emploi active, de la formation professionnelle, d'investissements et d'innovation, promouvant ainsi la création de plus d'emplois décents qui stabiliseraient les régimes Pay-as-you-go existants dans les États membres. Ces régimes sont de puissants amortisseurs des crises. Avant un éventuel passage des régimes de retraites basés entièrement sur la solidarité aux systèmes mixtes (Pay-as-you-go et fonds de pension), les États membres, au motif notamment que les régimes par répartition fondés sur la solidarité alourdisent les déficits des comptes publics, devraient garder à l'esprit le fait que les régimes de retraite par capitalisation ne seraient pas à même d'aider les populations à surmonter les effets des crises économiques, mais au contraire qu'ils pourraient souffrir à chaque crise financière et boursière.

1.4 Conséquence des faibles taux de natalité et de l'augmentation de l'espérance de vie, la population européenne vieillit. Le CESE convient que les projections démographiques devraient être analysées et être contrôlées de manière régulière afin de permettre d'ajuster de manière adéquate et en temps voulu les systèmes de retraite en fonction de la situation. Toutefois, il y a lieu d'envisager et d'utiliser avec circonspection ces prévisions, notamment celles qui se rapportent aux dépenses publiques à venir dans le secteur des retraites, car elles peuvent reposer sur des hypothèses dont bon nombre ont une évolution difficile à prévoir sur le long terme ⁽²⁾. Ainsi, bien qu'elle soit fondée sur

⁽¹⁾ Avis du CESE: JO C 14, du 16.1.2001, p. 50 et JO C 157 du 28.6.2005, p. 120.

⁽²⁾ On a ainsi pu constater que les prévisions portant sur l'année 2010 réalisées en l'an 2000 par l'OCDE, Eurostat et même les Nations unies n'ont pas été corroborées par l'évolution réelle.

les connaissances des meilleurs experts, rien ne permet d'être certain de l'exactitude de l'hypothèse d'Eurostat selon laquelle l'espérance de vie augmentera de sept ans dans l'UE au cours des quarante prochaines années. Un nouvel accroissement de l'espérance de vie pourrait être influencé par des changements de conditions de travail et de vie. Pour le CESE, les propositions de la Commission dans son livre vert qui sont essentiellement fondées sur la question démographique, et des projections dérivées à 50 ans, omettent de considérer que la crise affecte plus les systèmes de retraites par le manque d'emplois et d'investissements que par la démographie.

1.5 Le CESE est sceptique face à l'idée qu'un simple relèvement de l'âge de départ à la retraite pourrait résoudre les problèmes liés aux défis démographiques. Il est plutôt d'avis qu'une telle mesure pourrait faire basculer des millions de personnes âgées sous le seuil de pauvreté, en particulier parmi les femmes. Il convient de relever l'âge réel de départ à la retraite à l'âge légal de départ à la retraite grâce à des mesures encourageant le prolongement de la vie professionnelle accompagnées d'une politique efficace en matière de croissance et d'emploi. Seule une véritable politique de «vieillessement actif», visant à accroître la participation au perfectionnement et à la formation tout au long de la vie peut augmenter durablement les taux d'emploi des personnes âgées, qui se retirent prématurément de la vie active en raison de problèmes de santé, d'une intensité de travail élevée, de licenciement prématuré, de l'insuffisance des mesures de remise à niveau ou du manque d'opportunités permettant de réintégrer le marché du travail. En outre, relever l'âge légal de départ à la retraite peut avoir pour effet d'accroître la pression exercée sur les autres piliers de la sécurité sociale⁽³⁾, notamment les pensions d'invalidité ou le revenu minimum, comme cela a été le cas dans certains États membres, rendant illusoire les avancées en matière d'assainissement des finances publiques, il faut donc envisager cela sur une base volontaire.

1.6 Un mécanisme de relèvement automatique de l'âge de départ à la retraite, en fonction soit de l'allongement de l'espérance de vie, soit de l'évolution démographique, est estimé dangereux pour la société dans son ensemble et n'est donc pas soutenu par le CESE. La plupart d'entre eux relève automatiquement l'âge de départ à la retraite en fonction de l'augmentation de l'espérance de vie et d'autres paramètres de l'économie ou du marché du travail. Des décisions aussi fondamentales concernant les conditions de vie devraient revenir aux parlements, se prononçant à l'issue d'un vaste débat public incluant les partenaires sociaux et d'autres parties prenantes importantes, et non à des ordinateurs. En outre, tout État membre mettant en place ce mécanisme devrait tenir compte du fait que même si elle diminue la pression exercée par la population contre les réformes, cette démarche pourrait, en l'absence de réelles possibilités d'emploi pour les travailleurs âgés, déplacer le soutien financier accordé à ces travailleurs vers d'autres piliers de la sécurité sociale. Dès lors, appliquer de but en blanc ce mécanisme aux régimes de retraite en vue d'assurer l'adéquation et la pérennité des retraites s'avérerait un échec en regard des avantages escomptés.

⁽³⁾ Ce phénomène s'est produit au cours des dix dernières années dans certains États membres. Eurostat, Population et conditions sociales, Statistiques en bref, 40/2009.

1.7 Tous les régimes sont touchés par la crise économique actuelle mais de manière différente, qu'ils soient fondés sur le système de répartition ou de capitalisation. Il y a lieu de souligner que la mise en place des régimes obligatoires de retraite par capitalisation par certains États membres dans les années 1990 a été considérée comme un moyen de prévenir les risques auxquels le vieillissement de la population exposait les retraites, notamment en ce qui concerne leur viabilité et leur adéquation. La crise financière et ses répercussions démontrent que les régimes obligatoires de retraite par capitalisation sont exposés à des risques financiers spécifiques. Néanmoins, les régimes par répartition sont également touchés par la crise économique et le phénomène de vieillissement, à cause de la réduction de la masse salariale totale. Il ne fait désormais plus de doute que tous les régimes de retraite, quel que soit leur mode de financement, subissent les effets des crises économiques comme du vieillissement de la population, mais de manière différente. Une bonne gestion et supervision de ces régimes et une bonne politique économique sont donc nécessaires pour réduire considérablement les risques qui menacent leur durabilité. Malgré la diversité des systèmes de retraite dans l'UE, les réflexions entreprises pour garantir leur adéquation et leur pérennité doivent adopter une approche globale. Le CESE est pour sa part convaincu que les régimes par répartition obligatoires doivent continuer à jouer un rôle fondamental s'agissant de garantir les retraites futures, et il estime dès lors qu'ils doivent faire l'objet d'une attention particulière, afin d'inverser la tendance à la réduction des taux de remplacement observée dans de nombreux États membres de l'UE.

1.8 À l'heure où la population vieillit, le succès de l'entreprise visant à assurer la viabilité des finances publiques dépendra des efforts déployés par l'UE dans les domaines clés suivants: soutenir l'emploi, en termes quantitatifs et qualitatifs; accroître la productivité et les performances économiques; encourager la flexibilité sur le marché du travail, l'apprentissage tout au long de la vie, l'immigration et l'intégration des immigrés. Pour le CESE, les recommandations de la Commission devraient proposer de travailler sur une notion d'emploi pour tous, avec qualité de l'emploi, pour tous les âges, et en particulier pour l'inclusion des jeunes dans le marché de l'emploi, la promotion du vieillissement actif et la participation au perfectionnement et à la formation tout au long de la vie. Ce que les citoyens attendent, c'est de travailler mieux et tous, dès maintenant. Cela signifie qu'il est essentiel de créer les bonnes conditions permettant de générer de nouveaux emplois.

1.9 Le CESE souligne que tout système de retraite doit être crédible et approprié, ce qui veut dire qu'il faut chercher et utiliser de nouvelles ressources financières afin de garantir un équilibre entre les générations. Le respect de ces deux critères est essentiel pour que les générations futures contribuent au système de retraite, ce qui est une condition sine qua non pour rendre les régimes de retraite viables à long terme. Les systèmes de retraite doivent être transparents. Il faut notamment que les informations et les statistiques relatives à leur fonctionnement ainsi qu'aux droits des participants soient accessibles et compréhensibles. La formation à la culture financière devrait être intégrée dans les programmes scolaires.

1.10 Le CESE exhorte les États membres et la Commission à faire de l'égalité entre les hommes et les femmes une réalité. Il conviendrait de réexaminer les différences entre les âges de départ à la retraite des hommes et des femmes. Associé à un départ à la retraite plus précoce de ces dernières, le

lien étroit entre les prestations et les caractéristiques démographiques expose les femmes à un risque plus élevé de se retrouver avec un faible revenu dans leurs vieux jours. Ces éléments augmentent le risque déjà plus important qu'elles encourent de toucher une pension de retraite plus faible en raison des salaires plus bas qu'elles perçoivent (écarts de rémunération entre les hommes et les femmes), de leurs congés parentaux plus longs et du risque accru pour elles de se retrouver au chômage de longue durée. Leurs carrières sont également plus instables. En ce sens, il est important d'éviter qu'elles soient déconnectées du marché du travail pendant de longues périodes. Par exemple, l'amélioration des services d'accueil pour les enfants et les personnes âgées peut aider de manière considérable de nombreuses femmes à entrer sur le marché de l'emploi et à y rester. Le CESE insiste auprès des États membres pour qu'ils mettent en œuvre de véritables politiques pour remédier à ces problèmes.

1.11 Le CESE réaffirme que la retraite n'est pas, comme le dit le Livre vert, une «récompense», mais plutôt une forme de salaire différé ou d'épargne, quel que soit le type de système. Les retraités forment une catégorie socio-économique très importante, il convient de ne pas les considérer comme un fardeau, mais bel et bien comme des acteurs économiques de premier plan représentant en moyenne 25 % de la population, qui alimentent la demande globale de l'économie.

1.12 Il convient de considérer que, même dans les États membres où existe la répartition, les régimes de retraite par capitalisation sur base volontaire ne pourront être abondés par les seuls salariés en capacité d'épargner. Dans le cas des systèmes obligatoires de retraite par capitalisation, il faut éviter que la généralisation de ces systèmes et le glissement partiel des systèmes par répartition vers la capitalisation ne créent des inégalités et ne compromettent le revenu des futurs retraités.

1.13 Il y a lieu de considérer l'adéquation et la durabilité des pensions comme une priorité, tant du point de vue macroéconomique que d'un point de vue social. En raison de l'importance de cette question pour l'économie, les autorités responsables devraient penser à chercher des financements alternatifs aux prélèvements sur les revenus du travail ou des modalités permettant de les compléter pour contribuer au financement des régimes de pension.

1.14 La Commission devrait encourager les États membres à réformer les régimes nationaux de retraite en vue d'en garantir l'adéquation, la viabilité et la sécurité avec une participation et un engagement forts des partenaires sociaux.

2. Réponses aux questions posées par la Commission européenne

2.1 *Comment l'Union européenne peut-elle aider les États membres à rendre leurs systèmes de retraite plus adéquats? L'UE devrait-elle mieux définir ce qu'implique un revenu de retraite adéquat?*

2.1.1 La Commission devrait avant tout donner une définition des principes directeurs de l'adéquation au niveau de l'UE. La retraite doit procurer sécurité matérielle et dignité. Il existe un grand nombre d'instruments européens sur lesquels les États

membres peuvent s'appuyer. Il s'agit notamment de la méthode ouverte de coordination, du pacte de stabilité et de croissance, et de la stratégie de Stockholm⁽⁴⁾. De même, le TFUE permet l'adoption au niveau de l'UE de réglementations relatives à la sécurité sociale et aux régimes de retraite. Le CESE est conscient de la difficulté d'élaborer des réglementations à l'échelle européenne. Néanmoins, la Commission pourrait évaluer, et le cas échéant revoir le cadre réglementaire existant en particulier en ce qui concerne la capitalisation, au moins dans les domaines suivants:

- les aspects prudentiels des placements dans les régimes de retraite par capitalisation;
- les questions liées aux sexes dans le cadre des régimes de retraite par capitalisation;
- la solvabilité de tous les régimes de retraite par capitalisation;
- les frais de fonctionnement des régimes de retraite par capitalisation; et
- les systèmes de garantie pour les régimes de retraite gérés par des entités privées.

2.1.2 L'évaluation devrait notamment examiner l'essor des systèmes obligatoires de retraite par capitalisation gérés par des entités privées dont le choix se fait sur base individuelle, que certains États membres ont commencé à mettre en place à la fin des années 1990. La réglementation européenne existante est fondée sur les expériences des pays qui n'ont pas introduit ce type de solutions dans leurs systèmes de retraite. C'est pourquoi la Commission devrait se pencher en particulier sur les systèmes obligatoires de retraite par capitalisation, en passant en revue:

- le traitement des actifs de ces régimes du point de vue des finances publiques;
- la maîtrise du risque de change;
- l'assurance d'une surveillance appropriée, afin de garantir une sécurité adéquate de ces régimes qui bénéficient dans une certaine mesure de garanties de la part des pouvoirs publics.

Le CESE conseille de faire preuve de prudence au moment de réformer, car le transfert à des systèmes par capitalisation d'une partie des cotisations perçues actuellement par les systèmes par répartition ne doit pas affaiblir encore davantage ces derniers, afin de garantir un bénéfice réel pour les futurs retraités. L'absence d'une réglementation efficace entraîne un risque financier accru, tout particulièrement en temps de crise économique. Les investissements des fonds de pension devraient tenir compte de la nécessité d'une allocation des actifs fondée sur l'ensemble du cycle de vie.

⁽⁴⁾ Conclusions du Conseil de mars 2001.

2.1.3 Le CESE estime que, dans le cadre de la méthode ouverte de coordination, le Comité de la protection sociale et son sous-groupe «Indicateurs» pourraient, avec l'appui du Comité de la politique économique et de son groupe de travail sur le vieillissement, compléter et améliorer les instruments destinés à évaluer l'incidence potentielle du vieillissement de la population sur la viabilité des finances publiques et la décence des retraites. Les calculs du risque de pauvreté pour les ménages de retraités qui s'appuient sur la méthode générale d'Eurostat ne permettent pas de mettre en lumière de manière adéquate l'exposition des retraités à la pauvreté, compte tenu de la structure de revenus et de dépenses différente qui caractérise ces ménages. Il serait opportun de concevoir une meilleure méthode permettant d'estimer l'exposition des retraités à la pauvreté. Cette méthode permettrait aussi de suivre l'adéquation du revenu de retraite. Il convient de procéder à davantage d'estimations statistiques pour évaluer l'adéquation des retraites à la lumière de leur capacité à prévenir la pauvreté chez les personnes âgées et à garantir un niveau de vie décent aux retraités, qui leur permette de participer à la vie publique, sociale et économique⁽⁵⁾. Quoi qu'il en soit, c'est au niveau national que doit être déterminée l'adéquation des retraites.

2.2 *Le cadre pour les retraites qui existe actuellement au niveau de l'UE est-il suffisant pour garantir la viabilité des finances publiques?*

2.2.1 Le cadre européen pour les retraites est centré sur le suivi des dépenses futures sur la base de règles convenues. Cette méthode pousse les décideurs politiques à se préoccuper essentiellement de l'horizon de leurs prévisions. Le CESE souligne qu'il est crucial d'assurer le suivi du niveau général des engagements des systèmes de retraite. C'est pourquoi il pourrait être opportun de compléter le cadre actuel par le suivi du passif implicite des retraites et l'établissement de rapports concernant cet aspect, en s'appuyant sur une méthodologie validée.

2.2.2 L'on pourrait envisager de revoir les règles du pacte de stabilité et de croissance pour s'assurer que soient reflétés de manière appropriée les résultats des réformes (y compris le passage des systèmes de retraite fonctionnant exclusivement par répartition à des systèmes de retraite par capitalisation partielle) qui entraînent des modifications dans le financement des systèmes de retraite et ce faisant augmentent les passifs implicites et diminuent les passifs explicites. Si cette approche prévalait, de telles réformes, qui visent à résoudre les défis de viabilité à long terme, ne seraient pas pénalisées sur le court terme en raison d'une dette publique explicite plus élevée.

2.2.3 Néanmoins, le fait de promouvoir aujourd'hui des réformes effectives basées sur les prévisions pour 2060 peut avoir pour effet de ne pas réaliser l'objectif de l'adéquation et de la viabilité des pensions. Le CESE recommande de compléter les systèmes obligatoires de retraite par répartition, au cas par cas, par des fonds régulateurs, afin d'éviter que des ajustements rapides n'affectent les plus vulnérables.

2.2.4 Le CESE considère que la question posée par la Commission peut induire le grand public en erreur. Il est essen-

tiel de garantir la viabilité des finances publiques. Cela doit être fait au niveau national et exige de prendre en considération bien d'autres aspects que les seuls systèmes de retraite.

2.3 *Comment parvenir à relever l'âge effectif de départ à la retraite et comment l'augmentation de l'âge ouvrant droit aux prestations de retraite pourrait-elle y contribuer? Faut-il introduire dans les systèmes de retraite des mécanismes d'ajustement automatique à l'évolution démographique en vue d'équilibrer le temps passé au travail et le temps passé à la retraite? Quel rôle l'UE pourrait-elle jouer à cet égard?*

2.3.1 D'ici 2020, l'âge légal de départ à la retraite sera de 65 ans dans la plupart des États membres. Selon les données d'Eurostat, l'âge effectif moyen de départ à la retraite s'établissait à 61,4 ans en 2008⁽⁶⁾. Or le taux d'emploi des personnes dans la tranche d'âge 55 à 64 ans demeure encore faible, tournant autour de 40 %. Des initiatives pour créer des emplois pour les travailleurs âgés, pour modifier l'attitude des employeurs envers cette classe d'âge et pour modifier l'attitude des travailleurs âgés eux-mêmes ainsi que des initiatives pour créer les conditions propices à un vieillissement actif sont nécessaires, étant donné que la mise en place de mécanismes d'ajustement automatique pour l'âge de départ à la retraite menant à une augmentation de l'âge légal de départ à la retraite ferait basculer des millions de travailleurs vers d'autres piliers du système de protection sociale (c'est-à-dire allocations de chômage, pension d'invalidité ou revenu minimum garanti), le risque de pauvreté de cette catégorie augmentant alors en flèche. Le CESE estime que les politiques de soutien à l'emploi devraient être une priorité dans l'UE. Le défi démographique appelle en priorité une réponse ciblée sur la politique de croissance et le développement de l'emploi.

2.3.2 Il est indispensable de promouvoir, dans le cadre de l'actuelle stratégie Europe 2020, des initiatives d'envergure européenne visant à donner aux travailleurs la possibilité de travailler. Les États membres devraient favoriser l'employabilité et créer des conditions permettant aux entreprises de créer des emplois et aux salariés de continuer à occuper un emploi s'ils le souhaitent. La promotion d'un allongement de la vie professionnelle exige des efforts conjoints de la part de l'État, des employeurs et des particuliers. Les employeurs ont besoin d'un soutien ferme pour proposer davantage de postes aux travailleurs âgés qui se retirent prématurément de la vie active en raison de problèmes de santé et des conditions de travail, d'une intensité de travail élevée, de licenciement prématuré, ainsi que de l'insuffisance des mesures de remise à niveau ou du manque d'opportunités permettant de réintégrer le marché du travail. Il conviendrait également d'encourager et d'inciter les personnes âgées à améliorer leur employabilité et à rester actives sur le marché du travail. Le droit à la retraite étant un droit fondamental, tout relèvement automatique de l'âge légal de départ à la retraite ne saurait dès lors être envisageable. Le CESE note que la question de l'âge légal de départ à la retraite est une problématique indépendante, distincte de celle de la durée de cotisation ou de versements.

⁽⁵⁾ Les régimes privés de retraite, Commission européenne, 2009, page 5.

⁽⁶⁾ Eurostat, MISSOC, Ageing Report, 2010 Interim Joint Report on pensions of the Economic Policy Committee and the Social Protection Committee (Rapport sur le vieillissement, Rapport intermédiaire 2010 sur les retraites établi conjointement par le Comité de la politique économique et le Comité de la protection sociale).

2.3.3 On peut se demander si, en matière de départ à la retraite, un simple relèvement de l'âge légal peut augmenter l'âge réel de ce départ. Ce serait certainement le cas si des politiques actives du marché de l'emploi, des relations patronat-syndicat appropriées, des stratégies en matière de vieillissement actif et des mesures destinées à renforcer la solidarité dans les systèmes de retraite n'étaient pas mises en œuvre. Seule une politique volontaire de «vieillessement actif», favorisant le perfectionnement et la formation tout au long de la vie, est susceptible d'augmenter l'emploi des séniors.

2.3.4 Le CESE est convaincu que les mécanismes d'ajustement automatique ne peuvent pas remplacer une décision politique classique. Les décisions fondamentales concernant les conditions de vie de la population doivent revenir aux parlements se prononçant à l'issue d'un vaste débat public. S'ils étaient mis en œuvre, les ajustements automatiques risqueraient de combiner de manière inappropriée des extensions des périodes d'emploi et de retraite. Dans le passé, l'évolution de l'espérance de vie est allée de pair avec une scolarité et une retraite plus longues, et une réduction de la durée d'activité. Le relèvement de l'âge de la retraite ne doit pas être une mesure isolée, mais doit s'accompagner de mesures destinées à améliorer les possibilités d'emploi pour les personnes proches de l'âge de la retraite.

2.4 *Comment la stratégie «Europe 2020» pourrait-elle être utilisée pour promouvoir l'allongement de la vie active ainsi que ses avantages pour les entreprises et lutter contre la discrimination liée à l'âge sur le marché du travail?*

2.4.1 Allonger la durée de la vie active concerne tous les objectifs de la stratégie Europe 2020. Les partenaires sociaux doivent être associés aux initiatives visant à faire passer le taux d'emploi à 75 % de la population active. Le CESE considère qu'une approche spécifique est nécessaire pour relever le défi qui consiste à augmenter le taux d'emploi de la classe d'âge 55-64 ans. Le CESE recommande que les États membres définissent un objectif négocié avec les partenaires sociaux pour cette tranche d'âge dans leurs programmes nationaux de réforme.

2.4.2 Par le passé, le CESE a émis des recommandations détaillées à l'attention de l'UE et des États membres ⁽⁷⁾ concernant les politiques encourageant l'allongement de la vie active. Outre les mesures en faveur de la formation professionnelle tout au long de la vie, les politiques actives du marché du travail, les incitations financières à rester dans la vie active y compris pour les travailleurs indépendants et le changement d'attitude des entreprises vis-à-vis des salariés âgés, il convient également d'appuyer les mesures suivantes pour offrir de nouveaux choix aux travailleurs âgés:

- modifier la réglementation qui, dans certains États membres, ne permet pas de cumuler salaire et pension pour les retraités ou les bénéficiaires de pensions d'invalidité qui souhaitent travailler;

- introduire un système de bonus pour encourager les travailleurs à continuer à travailler au-delà de l'âge légal de départ à la retraite: les avantages acquis une fois atteint l'âge de la retraite devraient être plus attractifs que ceux qui l'ont été auparavant;

- encourager les États membres à travailler avec les partenaires sociaux sur la question de la pénibilité des emplois;

- proposer aux personnes à la recherche d'un emploi des mesures globales de conseil et d'accompagnement ainsi que des mesures de réadaptation en vue d'une réinsertion durable dans le marché de l'emploi;

- mettre en œuvre des mesures socialement acceptables incitant à différer l'âge du départ à la retraite et, lorsque cela est possible, développer des modèles attrayants facilitant le passage de la vie active à la retraite;

- mesures atténuant la charge de travail physique et mentale et permettant ainsi aux salariés de rester plus longtemps dans la vie active;

- encourager les travailleurs âgés à améliorer leurs compétences;

- sensibiliser les travailleurs âgés et les entreprises, notamment les PME, à une gestion du personnel innovante ainsi qu'à une organisation du travail favorable aux premiers ⁽⁸⁾.

2.4.3 Les politiques encourageant l'allongement de la vie active devraient aussi s'attaquer au problème de l'entrée des jeunes sur le marché du travail, qui intervient beaucoup plus tard que pour les générations précédentes. Allonger la durée de la vie active suppose aussi d'agir sur le chômage, en particulier le chômage de longue durée, et de prendre des mesures à l'égard des interruptions de carrière, qu'elles soient imputables à une grossesse, au temps pris pour s'occuper d'un parent dépendant, ou à un handicap temporaire.

2.5 *Comment conviendrait-il de modifier la directive sur les institutions de retraite professionnelle pour améliorer les conditions d'exercice de l'activité transfrontalière?*

2.5.1 La Commission affirme dans son rapport ⁽⁹⁾ sur la mise en œuvre de la directive sur les institutions de retraite professionnelle (IRP) qu'il n'y a aucune raison d'en modifier les dispositions à ce stade. Si, une fois le fonctionnement de la directive évalué, il s'avère nécessaire de procéder à sa révision, le CESE

⁽⁷⁾ Avis du CESE (JO C 157, du 28.6.2005, p. 120).

⁽⁸⁾ Avis du CESE JO C 256 du 27.10.2007, p. 93 et JO C 228 du 22.9.2009, p. 24.

⁽⁹⁾ COM(2009) 203 final.

estime qu'il faudrait se pencher sur l'ambiguïté qui entoure l'expression «marchés européens de capital-risque» car elle pourrait entraîner des risques pour les fonds de pensions et leurs affiliés. Il y a lieu de clarifier les aspects prudentiels, et de limiter le droit des fonds à investir des capitaux dans des instruments financiers à risque.

2.5.2 Le CESE prend note de la possibilité de voir émerger des régimes complémentaires de retraite **volontaires** et individuels à gestion privée, fonctionnant parallèlement aux systèmes de retraite actuels. La possibilité de garanties européennes pourrait être examinée dans ce contexte afin de bénéficier aux travailleurs transfrontaliers. La demande et la possibilité de développer des comptes individuels paneuropéens de retraite **pour les travailleurs mobiles** (à l'image des comptes individuels de retraite en place aux États-Unis ou d'un système analogue (IKE) qui existe en Pologne) pourraient être étudiées, notamment sous l'angle des principes de fonctionnement, de contrôle et de suivi. À cet égard, la Commission pourrait aussi envisager de recourir au 28^e régime, tel que proposé par le rapport Monti et recommandé par le CESE ⁽¹⁰⁾.

2.6 *Quels devraient être les régimes concernés par des mesures prises par l'Union européenne pour lever les obstacles à la mobilité?*

L'Union devrait-elle se pencher à nouveau sur la question des transferts ou des normes minimales en matière d'acquisition et de maintien de tous les types de droits à pension ainsi qu'un service de suivi de l'évolution de ces droits constitueraient-ils une meilleure solution?

2.6.1 Les règlements européens relatifs à la coordination des systèmes de sécurité sociale se sont avérés extrêmement utiles pour protéger les travailleurs mobiles. Ils ont renforcé le principe de l'accumulation des droits à pension pour les périodes d'assurance accomplies dans un autre État membre. L'on pourrait examiner l'application du même principe, adapté à tous les régimes complémentaires de retraite par capitalisation, qu'ils soient professionnels ou individuels. Le CESE estime que la possibilité d'une accumulation transfrontalière de droits à versement de retraite dans le cadre des régimes par capitalisation devrait être examinée.

2.6.2 Le CESE demande à la Commission d'évaluer l'option consistant à définir un cadre de base au niveau de l'UE pour l'accumulation et le maintien transfrontaliers de tous les droits à pension. Il estime cependant que cela paraît difficilement compatible avec la liberté de choix des États membres. Si un règlement de ce type était adopté au niveau de l'UE, un service de suivi de l'évolution de ces droits coordonné à l'échelon européen pourrait s'avérer judicieux. De même, à l'intérieur des pays, la mobilité des marchés européens du travail requiert la mobilité des droits à pension entre les employeurs. Toute réglementation européenne devrait refléter la diversité croissante des règles en la matière. La mobilité transfrontalière des travailleurs devrait être encouragée en supprimant les barrières à la mobilité, en particulier les charges fiscales et administratives,

pour tous les droits à pension accumulés dans le cadre des régimes volontaires de retraite par capitalisation.

2.7 *La législation européenne actuelle doit-elle faire l'objet d'une révision qui garantisse une réglementation et une supervision cohérentes des régimes de retraite par capitalisation (c'est-à-dire financés par un fonds d'actifs) et de leurs produits? Si oui, quels sont les éléments à revoir?*

Comment la réglementation européenne ou un code de bonnes pratiques pourraient-ils aider les États membres à aboutir à un meilleur équilibre entre les risques, la sécurité et l'accessibilité financière pour les épargnants et pour les institutions de retraite?

2.7.1 La Commission constate que les règlements européens relatifs aux régimes de retraite par capitalisation sont fragmentaires et mal adaptés. Le CESE presse la Commission d'étudier, et le cas échéant, d'envisager la possibilité de réglementer les phases d'accumulation et de liquidation de ces régimes à l'échelle européenne, en analysant les éléments suivants:

- les aspects prudentiels du placement;
- les aspects homme/femme;
- la solvabilité;
- les coûts;
- la non-discrimination dans l'accès au régime (couverture);
- les garanties pour les droits à pension acquis;
- les exigences minimales concernant les informations communiquées aux particuliers couverts par le régime;
- les systèmes de garantie ou de rendement minimum; et
- la supervision.

2.7.2 Dans le cas de nombreux régimes de retraite par capitalisation à cotisations définies, les risques sont supportés dans une large mesure par les affiliés. Les frais de fonctionnement de ces régimes sont aussi élevés. Le CESE juge nécessaire d'évaluer et, le cas échéant, de réglementer, à l'échelle européenne, certains aspects des régimes de retraite par capitalisation. D'après le rapport 2010 du Comité de la politique économique sur le vieillissement de la population, ces régimes de retraite joueront dans certains États membres un rôle important en garantissant un revenu décent aux futurs retraités. Des principes européens communs pourraient donc aider les États membres à s'assurer que ces régimes de retraite, gérés par des institutions financières, sont efficaces et fonctionnent au plus près des intérêts des retraités. Les profits des gestionnaires de fonds de pension devraient dépendre de leurs performances et être liés aux avantages financiers perçus par les affiliés des fonds. Un code de bonnes pratiques est utile, mais insuffisant. Les systèmes de liquidation des régimes par capitalisation obligatoires constituent également un défi qui doit être discuté et analysé plus avant dans le cadre de la MOC.

⁽¹⁰⁾ JO C 21 du 21.1.2011, p. 26.

2.8 Quelles devraient être les caractéristiques d'un régime de solvabilité équivalent pour les fonds de pension?

2.8.1 La directive «Solvabilité II» porte essentiellement sur l'assurance-vie et autres activités d'assurance et par conséquent ne peut pas s'appliquer aux produits de retraite. Le CESE estime cependant qu'elle pourrait constituer un bon exemple pour concevoir un système similaire pour les retraites par capitalisation, compte tenu de la nature particulière des produits de retraite et de ce qui les distingue des produits d'assurance.

2.8.2 Un système général pour la solvabilité des systèmes de pension à l'échelle nationale, coordonné au niveau de l'UE, pourrait bien être la meilleure solution pour garantir la solvabilité de tous les régimes de retraite par capitalisation, quelle que soit leur structure. Un régime de solvabilité d'un type similaire devrait couvrir au moins les aspects suivants:

- surveiller les passifs potentiels;
- surveiller la solvabilité et le niveau des réserves des systèmes obligatoires de retraite par capitalisation;
- surveiller le niveau de financement et les risques potentiels pour les régimes professionnels de retraite;
- créer, au niveau national, une entité pour garantir la solvabilité des régimes de retraite professionnels ⁽¹¹⁾.

2.9 La protection prévue par la législation européenne en cas d'insolvabilité de l'entreprise d'affiliation devrait-elle être renforcée? Si oui, comment?

2.9.1 Les régimes professionnels de retraite et les régimes par capitalisation obligatoires, là où ils existent, joueront un rôle dans la garantie d'un revenu décent aux retraités. Le CESE considère que l'UE devrait exiger que les États membres réglementent la mise en place de mécanismes de garantie (sous forme de fonds spéciaux) afin de protéger le futur revenu de retraite.

2.10 Y a-t-il lieu de moderniser les exigences minimales actuelles concernant les informations à fournir sur les produits de retraite (comparabilité, normalisation, clarté, etc.)?

L'UE devrait-elle élaborer une stratégie commune relative aux options par défaut en matière de participation et de choix de placement?

2.10.1 Les produits de retraite par capitalisation sont complexes et le choix et la responsabilité en incombent de plus en plus aux individus. Dans ce contexte, le CESE considère que l'UE devrait garantir une amélioration du cadre réglementaire au niveau national afin qu'il couvre tous les régimes de pension. Une approche commune au moyen de lignes directrices à l'échelle de l'UE s'impose pour ce qui est du choix de placement et des exigences minimales concernant les informations à fournir par les institutions de retraite (notamment en matière de risques pour les affiliés).

2.10.2 La Commission convient que des décisions prises en toute connaissance de cause par les particuliers constituent un facteur permettant d'assurer des retraites adéquates. Le CESE l'invite à proposer une initiative européenne pour accroître le niveau de compréhension des citoyens en matière financière concernant les produits de retraite. Compte tenu de la complexité de la question, la lourde responsabilité de ces choix stratégiques ne peut être portée par les individus seuls et, si elle relève essentiellement des pouvoirs publics, elle doit associer autant que faire se peut les partenaires sociaux.

2.11 Le cadre de coordination stratégique au niveau de l'UE devrait-il être renforcé? Si oui, quels éléments devraient être renforcés pour améliorer la conception et l'application de la politique des retraites selon une approche intégrée? La création d'une plateforme de suivi intégré de l'ensemble des aspects de la politique des retraites constituerait-elle un élément de la solution?

2.11.1 À l'heure actuelle, le cadre de coordination politique à l'échelle européenne est relativement fragmentaire. Le CESE accueille favorablement l'idée de la Commission d'une plateforme de suivi commun de l'ensemble des aspects des retraites qui rassemblerait les pouvoirs publics, les partenaires sociaux, la société civile et le secteur des retraites. La plateforme devrait permettre de comparer les situations des États membres et le niveau de vie des retraités grâce à des batteries d'indicateurs.

2.11.2 Une plateforme commune de suivi de tous les aspects de la politique des retraites, y compris l'adéquation, la couverture, le risque de pauvreté, la stabilité financière, les investissements, les risques et la solvabilité, exigerait des données actualisées et fiables. Il serait donc indispensable de mettre au point une méthodologie européenne concernant les statistiques des retraites, en associant les partenaires sociaux et autres acteurs concernés au premier chef. Des outils analogues devraient aussi être conçus pour suivre les passifs potentiels des régimes de retraite en vigueur à l'échelle nationale.

Bruxelles, le 20 janvier 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽¹¹⁾ Sur le modèle de la «Pension Benefit Guaranty Corporation» en place aux États-Unis.