

Institut Européen d'Administration Publique IEAP  
Centre européen de formation dans les affaires sociales et de santé publique CEFASS  
(le CEFASS est l'antenne de l'IEAP en Italie)

en coopération avec le  
Ministère irlandais des Finances

ÉTUDE

RÉALISÉE POUR LES BESOINS DE LA 42<sup>e</sup> RÉUNION DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX DE  
LA FONCTION PUBLIQUE DES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE  
(Dublin, Irlande, Mai 2004)

« Incidences des évolutions démographiques sur les régimes de retraite  
dans la fonction publique des États membres de l'UE »

Responsable pour ce rapport:  
Roger Hessel  
Chargé de cours (IEAP-CEFASS)

## SOMMAIRE

1.	Synthèse	4
2.	Objectif et portée de l'étude	8
3.	Préliminaires	9
4.	Principales caractéristiques des régimes de retraite pour les employés d'État	10
5.	Politiques de l'emploi au sein de la fonction publique	12
6.	Le processus de réforme des retraites au niveau européen	14
6.1	Rapport conjoint et Directive sur les fonds de pensions	15
6.2	Initiatives visant à promouvoir l'intégration des marchés en matière de retraites	16
7.	Tendances démographiques et leur impact sur les dépenses affectées aux retraites de la fonction publique	18
8.	Mesures de réforme pour les systèmes de retraite	20
8.1	Acquis des réformes récentes	21
8.2	Implications des mesures de réforme pour les politiques de l'emploi	22
8.2.1	Acquis des réformes en matière de politiques des ressources humaines dans la fonction publique	23
8.2.2	Relèvement de l'âge effectif de la retraite	24
8.2.3	Lutte contre les retraites anticipées	27
8.2.4	Retraite progressive et gestion de la fin de carrière	30
8.2.5	Promotion de la diversité des âges et autres pratiques de flexibilité au travail	33
8.3	Implications des politiques financières et sociales pour les systèmes de retraite	36
8.3.1	Les bases de calcul pour les pensions de retraite	36
8.3.2	Augmentation de la couverture par les régimes de retraite professionnelle et privés	37
8.3.3	Pas de réformes sans dialogue social	39
8.3.4	Pensions d'invalidité en tant qu'alternative pour une sortie anticipée du marché du travail	40
9.	Nécessité d'une sensibilisation afin d'assurer la faisabilité politique des réformes	41
10.	Défis à venir pour les retraites de la fonction publique	44

Référence Internet	47
Annexe	49
Questionnaire	55

## 1. Synthèse

### Évaluation globale

- Au cours de la prochaine décennie, tous les États membres de l'Union européenne seront confrontés à une pression financière croissante au fur et à mesure que se préciseront les conséquences du vieillissement de la population et de la baisse de la natalité. Le rythme des réformes des systèmes de retraite s'est accéléré en Europe, mais le passage vers des régimes de retraite privés pour compléter les régimes d'assurances sociales existants ne s'est pas révélé aussi fructueux qu'on l'espérait. En l'absence d'autres réformes, la situation appellera d'importantes hausses de la fiscalité et/ou des réductions importantes dans les dépenses publiques, deux types de mesures qui seront assez impopulaires dans les pays européens.
- Au sein de l'UE, le nombre moyen de cotisants pour un retraité dans le système national de sécurité sociale diminue et, compte tenu des faibles taux de natalité, passera à l'horizon 2050 à deux actifs seulement pour une personne retraitée au lieu de quatre.
- La responsabilité des réformes des systèmes de retraite revient aux États membres en vertu du principe de subsidiarité. Au niveau européen, une harmonisation de ces systèmes n'est pas envisageable à court terme et, en outre, n'est pas souhaitable : il y a en cette matière trop de différences entre les philosophies et les traditions des États de l'Union européenne élargie, et la manière dont les régimes de retraite construisent les droits à une pension de retraite varie trop d'un pays à l'autre.
- La Directive sur les retraites de l'UE adoptée en juin 2003 fournit un cadre légal permettant aux organismes gérant les retraites d'entreprises d'assurer des services de pension de retraite au-delà des frontières. Un cadre commun pour les services en matière de retraites organisées dans le cadre de l'entreprise pourrait, une fois mis complètement en œuvre, procurer des économies certaines en termes de coûts. Un marché unique des services en matière de retraites ne fonctionnera toutefois pas avant que ne soient supprimés certains obstacles administratifs et fiscaux, ni avant que la Directive en question ait été transposée en droit national.
- Alors que le processus de réforme des systèmes de retraite de base des États membres est déjà en bonne voie, les conclusions de l'étude suggèrent que l'impact de ce processus commence à induire des changements dans les retraites du secteur public. Les pressions démographiques et financières à long terme se révèlent être des défis pour les systèmes de retraite, tant généraux que de la fonction publique. Les tendances démographiques influent sur tous les secteurs de la société, et même dans le secteur public certaines des responsabilités en matière de pension de retraite passeront graduellement du gouvernement au fonctionnaire agissant à titre individuel. Le nombre décroissant des cotisants aux systèmes de sécurité sociale et le nombre croissant de personnes percevant une pension de retraite ont aussi une influence directe et indirecte sur les programmes de retraite de la fonction publique. La majorité des nouveaux États membres (République tchèque, Hongrie, Lituanie, Malte, Pologne et Slovaquie) ont indiqué avoir tenu compte pour l'élaboration de leur sécurité sociale de régimes de retraite d'État unifiés, c'est-à-dire que les agents publics perçoivent les mêmes avantages en termes de pension de retraite que les autres citoyens du pays.

- En matière de succès des réformes, l'avantage revient d'une manière générale aux pays de l'Europe du Nord (Danemark, Finlande, Irlande, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni) qui ont aussi au sein de l'UE le taux le plus élevé de participation au marché du travail. Plus ce taux est élevé, plus les recettes du système de sécurité sociale sont importantes et plus faible est le taux de redistribution de ceux qui produisent vers ceux qui perçoivent une pension de retraite. Le taux élevé de participation au marché du travail que connaissent ces pays reflète le fait que les sociétés du nord de l'Europe ont une forte tradition de systèmes de retraite financés par le privé, et le fait que les citoyens sont en conséquence conscients du caractère probablement irréaliste d'un État versant à l'avenir la totalité des pensions de retraite.
- Dans les années à venir, certains États membres, notamment l'Allemagne et l'Espagne, devraient graduellement aligner certaines caractéristiques de leurs régimes de retraite pour les fonctionnaires avec le système national général de sécurité sociale.

#### Implications de la politique en matière d'emploi pour les systèmes de retraite

- Le relèvement de l'âge de la retraite amortit l'impact des évolutions démographiques et constitue donc un instrument financier puissant, un fait que la majorité des États membres a reconnu. Dans leurs réponses à l'étude, les États ont indiqué que la réforme la plus efficace a été d'augmenter le taux général de participation au marché du travail. Dans un effort visant à augmenter la production et les cotisations au système de retraite, les États membres ont reculé l'âge de la retraite pour les salariés les plus âgés et ont commencé à lutter contre les plans de mise à la retraite anticipée.
- Dix pays ont indiqué que leurs administrations avaient aussi l'intention d'aborder le problème de l'allongement des temps de carrière comme l'un des plus importants défis pour l'avenir (Autriche, Finlande, Hongrie, Italie, Irlande, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, Portugal et Espagne).
- Il n'y a pas de prise de conscience suffisante, également dans le secteur public, du fait que les personnes âgées de plus de 50 ans peuvent, physiquement et intellectuellement, apporter une contribution majeure à nos économies et à nos sociétés en Europe.
- Des régimes de départ graduel à la retraite, qui allient par exemple une pension de retraite partielle et un travail à temps partiel, sont une mesure appropriée pour augmenter le taux de participation au marché du travail parmi les salariés plus âgés. Eu égard aux personnels de leur fonction publique, dix des pays interrogés ont répondu qu'ils avaient introduit des régimes de départ graduel à la retraite pour les salariés (Danemark, Finlande, Allemagne, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Slovénie, Suède et Royaume-Uni). Dix autres États membres font état d'accords de travail à temps partiel pour leurs fonctionnaires. Six pays d'Europe du Nord ont déjà mis en place des plans de retraite graduelle pour leurs employés d'État (Danemark, Finlande, Irlande, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni).
- À moyen terme, l'âge légal du départ à la retraite ne pourra pas rester au niveau actuel. Certains pays de l'UE (Finlande, Allemagne, Irlande, Suède, Espagne) se sont révélés

être des exemples « positifs », de sorte qu'un âge légal de la retraite dépassant les 65 ans n'est plus un sujet « tabou ».

- Le relèvement de l'âge de la retraite devrait aller de pair avec des mesures de libéralisation pour les marchés du travail et d'élimination des freins à l'emploi des salariés plus âgés. La promotion d'une diversité des âges parmi les personnels est l'un des moyens permettant d'augmenter les taux d'emploi. Cela a été appliqué avec succès en Finlande (avec la campagne « L'expérience est un trésor ») et au Royaume-Uni (avec le programme « New deal 50 plus »). Des études ont mis en évidence les avantages procurés par l'emploi de personnels aux âges diversifiés, comme une plus grande productivité, une palette plus large de compétences et d'expérience, ainsi qu'un meilleur taux de stabilité du personnel dans l'entreprise.
- L'un des facteurs déterminants de la productivité est le taux d'emploi des femmes, et une condition essentielle dans cette optique est la disponibilité de services de garde d'enfants à des prix raisonnables. Dans les pays nordiques (Danemark, Finlande et Suède), le taux moyen de participation des femmes au marché du travail était de 70 % en 2002, contre 55,6 % pour l'UE des 15 et seulement 50,1 % dans les nouveaux États membres.
- Les possibilités de formation et d'apprentissage tout au long de la vie doivent être adaptées aux opportunités d'emploi pour les personnels plus âgés, ce qui signifie que les salariés de plus de 55 ans doivent eux aussi bénéficier de formations continues pendant la carrière. Anticiper ce besoin de formation permet d'aider les salariés âgés à rester sur le marché du travail. La simple promesse d'une pension de retraite plus élevée en cas de report du départ ne suffit plus : des programmes de formations continues spécifiques dans des environnements professionnels spécifiques sont un élément crucial pour ce type de personnel.
- Les nouveaux (ou futurs) États membres ont fait des efforts de réforme particuliers pour augmenter la couverture des systèmes de retraite réalisés dans le cadre de l'entreprise et ceux réalisés à titre privé (les retraites dites du deuxième et du troisième pilier), ce qui leur permet de rediriger une partie des contributions aux retraites vers des comptes épargne individuels et obligatoires. Cinq d'entre eux ont mis en place des systèmes obligatoires de second pilier pour les salariés des secteurs public et privé (Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie et Pologne).
- Dans le cadre des mesures de gestion des ressources humaines qui visent à réduire les coûts et à assurer la pérennité des finances publiques, la politique que les États membres ont mis le plus souvent en œuvre ou qu'ils mettront en œuvre sous peu comporte des plans de carrière basés sur les performances et une réorganisation des salaires des fonctionnaires (Allemagne, Italie, Lettonie, Portugal et Espagne). Le deuxième type de mesures appliquées le plus fréquemment est la restructuration des personnels administratifs (Autriche, Irlande, Italie et Pays-Bas).

#### Implication des politiques financières et sociales pour les systèmes de retraite

- Les incitants faussement positifs sous-tendant les plans de départ à la retraite anticipée ne seront pas éliminés assez rapidement du secteur public de plusieurs États membres,

et seuls dix de ces États ont mis en place des mesures claires pour décourager les retraites anticipées.

- L'assiette pour le calcul de la pension de retraite devrait évoluer d'un « salaire final » vers un montant qui repose sur les cotisations versées au cours de la carrière, comme c'est déjà le cas dans certains États membres (Danemark, Finlande, Italie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal et Suède). Un lien plus étroit doit exister entre la pension de retraite et les cotisations si l'on veut conserver un niveau de vie décent pour la retraite. Un « fair-play actuariel » correspondrait aux besoins de notre époque : ceux qui souhaitent partir plus tôt à la retraite percevraient une pension plus faible.
- Les régimes de retraite d'entreprise et privés (dispositions dites de deuxième et troisième pilier) sont de plus en plus populaires chez les fonctionnaires puisqu'ils sont proposés à tous les citoyens, avec en outre des avantages fiscaux pour tous les participants à des régimes de retraite privés. Certains pays ont mis en œuvre un programme d'éducation afin d'encourager les salariés tant du public que du privé à augmenter leur épargne par le biais de régimes privés (Autriche, Allemagne, Finlande, France, Hongrie, Luxembourg, Pays-Bas et Royaume-Uni).
- La plupart des pays ont indiqué que le succès de la modernisation et de l'ajustement de leurs systèmes de retraite ne dépendait pas seulement de la croissance économique, mais aussi du dialogue avec les partenaires sociaux. Une acceptation large est la condition de pérennité d'une réforme. Dans les années 90, une consultation étroite voire la participation directe des partenaires sociaux au processus de réforme a permis d'assurer le succès politique de plusieurs mesures au Danemark, aux Pays-Bas et en Suède. La Commission européenne en a appelé à tous les partenaires sociaux, en indiquant qu'ils pouvaient « apporter une contribution majeure en encourageant les entreprises à adopter une approche prospective et en facilitant le déroulement de vies professionnelles plus longues et de meilleure qualité » (Communication « Accroître l'emploi des travailleurs âgés et différer la sortie du marché du travail » du 2 mars 2004).
- Une autre méthode pour faire évoluer les mentalités consiste à séparer la retraite liée purement à l'âge des retraites des départs fondés sur des motifs différents : par exemple, certaines personnes partent à la retraite de manière anticipée parce qu'elles bénéficient d'une pension d'invalidité ou d'une autre allocation (de chômage) au titre d'un programme de protection sociale, et il conviendrait d'établir une distinction plus franche entre ces différents systèmes. Seize pays ont indiqué que des fonctionnaires partaient à la retraite anticipée parce qu'ils percevaient aussi une allocation (invalidité ou chômage), et certains ont engagé un processus de réforme de leurs régimes de sécurité sociale.
- Presque tous les États membres ont indiqué la nécessité de programmes d'éducation pour faire accepter les réformes et convaincre les citoyens du caractère indispensable des baisses de leurs droits en matière de pensions de retraite. Bien que la population soit de manière générale consciente du fait que les réformes actuelles sont une première étape nécessaire, peu de citoyens sont prêts à accepter de pénibles réductions de leurs pensions à moins d'être persuadés qu'elles sont absolument nécessaires dans le cadre d'une réforme qui assurera la pérennité de pensions de retraite d'un niveau adéquat.

## 2. Objectif et portée de l'étude

La Présidence irlandaise a proposé de contribuer au travail du réseau des administrations publiques européennes en commandant au Centre Européen de Formation aux Affaires sociales et aux Soins de Santé (CEFASS), une antenne de l'IEAP, une étude sur les systèmes de retraite au sein des fonctions publiques de l'Union européenne élargie, et sur les implications des changements démographiques quant à l'adéquation et la pérennité de ces systèmes. La Présidence de l'UE a considéré qu'une telle étude serait de nature à intéresser tous les États membres de l'UE, étant donné que la viabilité des systèmes de retraite sera l'un des principaux défis des prochaines décennies pour les pays européens.

Le présent rapport se base sur les réponses que 23 États membres de l'UE ont donné au questionnaire (joint en annexe) que la Présidence irlandaise a envoyé à l'ensemble des 25 États membres. Le rapport tient compte du débat mené lors de la réunion HR du 27 avril 2004. Toutefois, son contenu et ses conclusions ne reflètent pas toutes les contributions apportées lors de la réunion en question. Il s'agit de la première étude réalisée pour les Directeurs généraux de la fonction publique à reposer sur du matériel fourni par la quasi-totalité des États membres de l'Union européenne élargie (parallèlement à l'étude de l'IEAP sur les problèmes d'éthique dans les services publics).

L'objectif de l'étude est de donner des informations destinées à contribuer au débat sur la bonne gouvernance en matière de retraites dans le service public, avec un examen, entre autres, des éléments suivants :

- Les politiques de l'emploi et des ressources humaines avec des implications pour les taux de participation au marché du travail et qui ont un impact positif sur les retraites du secteur public ;
- Les solutions possibles pour augmenter la durée de la carrière, réduire les départs à la retraite anticipés, et pour mettre en place des pratiques de travail flexibles ;
- Les conséquences financières des changements démographiques sur les retraites dans le secteur public, les mesures afférentes à l'efficacité des services publics et les mesures d'économie.

La dernière partie de l'étude mentionne des orientations pour un développement et une réforme à l'avenir de la politique en la matière.

L'étude s'intéresse tant aux systèmes de retraite gérés par les administrations nationales qui versent des pensions de retraite aux fonctionnaires (dénommés ci-après « systèmes de retraite du secteur public ») que les régimes de retraite de la sécurité sociale générale. Plusieurs raisons justifient cette approche. La première est que les défis posés par les pressions démographiques et financières sont communs aux systèmes de retraite du service public et à ceux de la sécurité sociale (aussi appelés régimes de retraite de l'État providence) : le nombre croissant de bénéficiaires d'une pension et le nombre décroissant des cotisants exercent une influence directe et indirecte sur les programmes de retraite du service public. La deuxième est que dans la plupart des pays les fonctionnaires perçoivent tout ou partie de leur pension de retraite par le biais des systèmes de la sécurité sociale générale. Troisièmement, les régimes de retraite complémentaires mis en place dans les entreprises (également appelés régimes de « deuxième pilier ») accordent généralement des dispositions en matière de retraite qui ne tiennent pas compte du fait que le bénéficiaire est un salarié du public ou du privé. Enfin, les régimes de retraite d'entreprise tant du secteur privé que du secteur public sont habituellement considérés de la même manière par la Commission européenne et la Cour européenne de Justice (CEJ). La CEJ a rendu des arrêts



stipulant que les régimes de retraite du service public, tout comme ceux mis en œuvre dans les entreprises du secteur privé, doivent être considérés comme des revenus différés, lesquels tombent sous le coup de l'article 119 du Traité CE. En d'autres termes, les régimes de retraite professionnels du secteur public ne sont pas réputés faire partie de la sécurité sociale générale.<sup>1</sup>

### 3. Préliminaires

Les réponses obtenues au cours de cette étude varient considérablement en termes de quantité. Certaines administrations, notamment celles des nouveaux États membres, ont éprouvé quelques difficultés à fournir les informations demandées, lesquelles devaient provenir de plusieurs ministères : Finances, Affaires sociales et Politique sociale. Les nouveaux États membres ne disposaient parfois pas de certaines données, notamment dans le domaine « transition travail-retraite » et celui des politiques de gestion des ressources humaines. Certaines données étaient parfois tout simplement manquantes, par exemple sur les projections afférentes aux dépenses publiques brutes pour les employés d'État entre 2012 et 2052, ou la croissance future du PNB. L'une des causes possibles est que certains ministères pourraient manquer des technologies de l'information nécessaires, et l'un de ces États a en effet reconnu que l'un des défis qu'il devait relever était de moderniser les services du personnel en y introduisant les équipements technologiques adéquats (voir section 8.2.5). Dans certains cas où les gouvernements sont engagés dans des propositions de réforme des retraites, les données n'ont pas pu être remises pour des raisons d'ordre politique car jugées trop sensibles : les pressions démographiques et la nécessité de ces réformes sont de plus en plus l'objet de débats. Dans d'autres cas, les réponses reposaient sur des estimations ou elles ont été remises jusqu'à six semaines après l'expiration du délai fixé par la Présidence du Conseil. Certaines données chiffrées du présent rapport doivent être interprétées et comparées avec prudence car les définitions de plusieurs paramètres économiques diffèrent considérablement d'un État membre à l'autre. Il n'existe pas de normes ni de définitions internationales pour les types d'assurances et d'épargne que l'on qualifie de régimes de retraite publics ou privés.

L'étude peut être consultée sur la page Internet « Circa homepage » à l'adresse suivante : <http://www.forum.europa.eu.int>. Les auteurs forment le vœu que cette étude qui contient des propositions constructives pour le travail à venir des Directeurs généraux de la fonction publique servira à alimenter un débat fructueux.

Je souhaiterais ici remercier la Présidence irlandaise et en particulier le Département des Finances, les membres du groupe de travail de la Présidence en charge de la gestion des ressources humaines et les experts nationaux des États membres pour leur excellente coopération et le soutien qu'ils ont accordé à l'auteur. J'aimerais également remercier mes collègues de l'IEAP à Maastricht, Denise Grew et Willem Huwae, pour leur aide dans la mise en page et la présentation de ce rapport, et Monsieur Dr. Christoph Demmke pour toutes les informations nécessaires sur l'EPAN et pour la coordination générale avec la Présidence irlandaise et les traducteurs.

---

<sup>1</sup> Affaire C-7/93 ABP contre Beaune (arrêt du 28 Septembre 1994, para.23 ; rapport à la Commission sur les retraites par le Ministère irlandais des Finances, annexe 2, 4.4.4.

#### 4. Principales caractéristiques des régimes de retraite pour les employés d'État

Tous les États membres ont adopté deux méthodes principales pour financer les retraites<sup>2</sup> : la répartition et la capitalisation. Le financement par répartition implique que les retraites de la sécurité sociale nationale (« retraites du premier pilier ») reposent sur le principe de la solidarité entre les générations. Dans ces systèmes « pay-as-you-go » (paiement au moment du départ)<sup>3</sup>, les cotisations actuelles paient les retraites actuelles. Les États providence traditionnels comme l'Allemagne, la France, la Grèce, l'Italie et l'Espagne ont principalement des systèmes de retraite de premier pilier. Dans les systèmes de retraite par capitalisation, au contraire, les parties privées cotisent pour des annuités ultérieures à l'âge de la retraite. Les régimes de retraite mis en œuvre dans les entreprises et auxquels les salariés, et éventuellement l'employeur, cotisent, sont financés par capitalisation et constituent le « deuxième pilier » du système de retraite. Quant aux régimes de retraite auxquels cotisent les personnes à titre privé, par exemple par le biais d'une assurance vie ou d'un fonds d'investissement privé, ils constituent eux les retraites du « troisième pilier ».

Dans tous les États membres de l'Union, les systèmes de retraite font l'objet de réformes dans la perspective des dangers que les changements démographiques font peser sur les finances publiques pour les prochaines décennies. Alors que tous les pays font face à cette même menace, la nécessité des réformes varie d'un État à l'autre, ce pour deux raisons principales.

La première est que les pressions démographiques ne sont pas identiques partout. Par exemple les populations des pays du sud de l'Europe vieilliront un peu plus vite que celles d'Irlande, de France ou du Royaume-Uni, principalement en raison de la faiblesse des taux de natalité. La deuxième est que les changements démographiques affecteront les systèmes de retraite nationaux à des degrés divers. Pour les retraites de la sécurité sociale, la baisse démographique pose un problème particulier pour les années à venir. Les fonds publics souffriront directement de l'augmentation du nombre de bénéficiaires d'une retraite parallèle à la diminution du nombre des cotisants. Le rapport entre retraités et cotisants conditionne les transferts de moyens entre les jeunes et les anciennes générations. À l'inverse, les régimes de retraite<sup>4</sup> par capitalisation en entreprise ou à titre privé ne sont eux affectés qu'indirectement.

Une caractéristique commune des systèmes de retraite du secteur public dans la plupart des États membres est leur centralisation, le Royaume-Uni étant le seul à avoir un système décentralisé. En Irlande et aux Pays-Bas, la gestion des retraites des fonctionnaires est partiellement centralisée et partiellement locale.

##### Structure des systèmes de retraite du secteur public

	Pays
Centralisé	Autriche, Chypre, Danemark, Allemagne (pour les fonctionnaires), Finlande, France, Grèce, Hongrie, Italie,

<sup>2</sup> « Retraites » dans la présente étude signifie pension de retraite, aux fins de distinction d'avec les pensions de conjoint survivant, pension d'invalidité ou autres catégories de pensions.

<sup>3</sup> Généralement désignés ci-après comme « régimes de retraite PAYG ».

<sup>4</sup> Dits régimes de retraite de « deuxième pilier » et « troisième pilier ».

	Pays
	Luxembourg, Lituanie, Malte, Pologne, Portugal, Espagne, Suède
Décentralisé	Allemagne (pour les employés du privé) Royaume-Uni
Partiellement centralisé – partiellement décentralisé	Belgique Irlande Pays-Bas (pour les régimes de retraite d'entreprise)

S'il est connu que l'Union européenne rassemble des pays dont les cultures, les langues et les systèmes légaux sont différents, on mesure moins la disparité qui existe entre les États en matière de systèmes de retraite nationaux. Certains États membres, comme les Pays-Bas et le Royaume-Uni, ont une longue et forte tradition de régimes de retraite d'entreprise, tandis que ce type de système est d'introduction récente dans d'autres pays (Danemark, Hongrie, Lituanie, Suède), ce qui témoigne de la prise de conscience de ces derniers du fait que les retraites assurées par l'État doivent graduellement être remplacées par des retraites d'entreprise.

Une qualité intrinsèque des régimes de retraite privés est de reposer sur le volontariat. Par contre, les régimes de retraite mis en œuvre au sein des entreprises peuvent être rendus obligatoires pour les salariés, comme c'est le cas au Danemark, aux Pays-Bas et en Suède. Pour les fonctionnaires, ces régimes de retraite sont obligatoires au Danemark et aux Pays-Bas, ce qui explique leur taux de couverture particulièrement élevé, jusqu'à 91 % dans le cas de la population active néerlandaise. Les retraites du second pilier sont une obligation pour les fonctionnaires hollandais, et le taux de couverture de la fonction publique aux Pays-Bas est de 100 %. D'autres pays, comme la Belgique, l'Allemagne et l'Espagne suivent à présent cette approche ou préparent des mesures dans ce sens. Si l'on regarde l'Union européenne élargie, on constate que des efforts de réforme ont été entrepris afin de rediriger une partie des cotisations pour la retraite vers des comptes d'épargne individuelle obligatoires. La Hongrie a été le premier des nouveaux États membres à imposer des régimes obligatoires de retraite d'entreprise pour les employés du secteur privé et du secteur public, et elle a été suivie par la Pologne, la Lettonie, l'Estonie et la Bulgarie. Dans ces États, les salariés peuvent en général choisir entre des sociétés de gestion de fonds et ont le droit de transférer leur compte d'une société à une autre.<sup>5</sup>

#### Statut des nouveaux États membres de l'UE en matière de privatisation des systèmes de retraite

Pays avec comptes d'épargne individuelle obligatoires et gérés de manière commerciale	Pays sans dispositions de ce type
Hongrie (1998)	Chypre
Pologne (1999)	République tchèque
Lettonie (2001)	Lituanie <sup>a</sup>
Estonie (2002)	Malte <sup>b</sup>
Bulgarie (2002)	Roumanie

<sup>5</sup> Elaine Fultz, International Labour Office, Budapest, *Pension reform in the EU accession countries: Challenges, achievements and pitfalls*, *International Social Security Review*, Vol. 57, 2/2004, p.10.

Pays avec comptes d'épargne individuelle obligatoires et gérés de manière commerciale	Pays sans dispositions de ce type
	Slovaquie <sup>c</sup>
	Slovénie
	Turquie

<sup>a</sup> Deuxième pilier volontaire financé par des cotisations du système de retraite de la fonction publique.

<sup>b</sup> Privatisation partielle proposée par une commission spéciale de réforme du secteur social.

<sup>c</sup> Privatisation partielle en cours d'élaboration par le nouveau gouvernement.

Source : Elaine Fultz, International Labour Office, Budapest, *Pension reform in the EU accession countries: Challenges, achievements and pitfalls*, *International Social Security Review*, Vol. 57, 2/2004.

## 5. Politiques de l'emploi au sein de la fonction publique

La future adéquation des systèmes de retraite dépend de leur adaptation à des schémas plus flexibles d'emplois et de carrières, ainsi qu'aux rôles changeants des hommes et des femmes dans nos sociétés, et ce défi devra être relevé par les administrations des ressources humaines, qu'elles soient publiques ou privées.

Une question de l'étude portait notamment sur l'âge moyen des fonctionnaires dans les États membres. Toutefois, les données démographiques axées sur les politiques de gestion des ressources humaines dans les services publics n'étaient que partiellement disponibles. Les réponses à l'enquête corroborent dans une certaine mesure les données démographiques afférentes au taux général de participation au marché du travail : dans les pays du nord de l'Europe, où le taux en question est élevé, l'âge de la retraite des fonctionnaires est, de manière correspondante, faible. En 2002, l'âge moyen de la retraite pour les hommes et les femmes de la fonction publique était le plus élevé au Danemark et en Suède; pour les femmes fonctionnaires, il était le plus élevé au Danemark et aux Pays-Bas (voir graphiques ci-dessous). En moyenne, le taux d'emploi général des salariés des secteurs privé et public était de 71,5 % dans les pays nordiques (Danemark, Finlande et Suède), contre 64,4 % dans l'UE des 15 et seulement 55,9 % dans les nouveaux États membres. Dans les mêmes pays, le taux moyen d'emploi des femmes était de 70 % en 2002, contre seulement 55,6 % dans l'UE des 15 et à peine 50,1 % dans les nouveaux États membres (voir le graphique Eurostat en annexe du présent rapport).

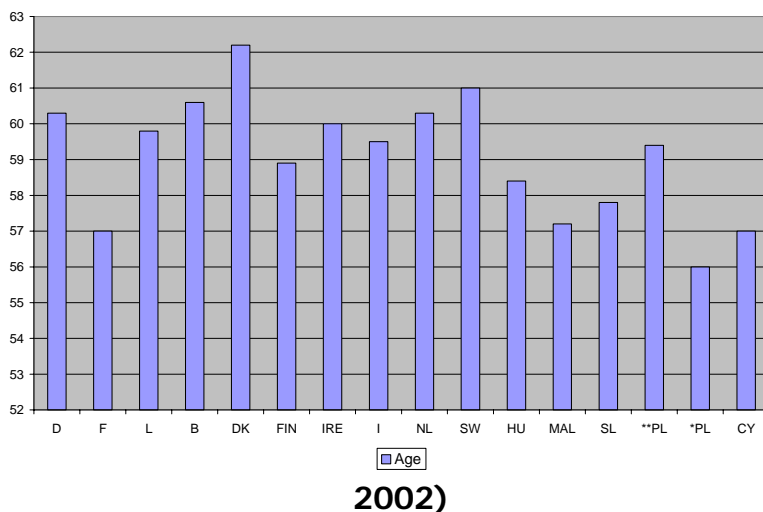
L'une des principales conditions pour avoir un taux élevé d'emploi chez les femmes est la disponibilité à un prix raisonnable de services *de garde d'enfants*. La participation des femmes au marché du travail dépend largement des aides de l'État pour les soins à apporter aux enfants et aux personnes dépendantes.<sup>6</sup> Au Danemark, aux Pays-Bas et en Suède, où ce type d'infrastructures (nombreuses et de qualité) existe, de plus en plus de femmes abandonnent leur emploi à temps partiel pour un poste à temps plein. Dans les pays du sud de l'Europe, les circonstances sont moins favorables au système des « deux salaires » pour de nombreuses raisons d'ordre social et culturel.<sup>7</sup> En outre, ces politiques de l'emploi

<sup>6</sup> Sarfarti, H. and Bonoli, G. (eds.), *Labour Market and Social Protection - Reforms in International Perspective: Parallel or converging tracks?* 2002, p.457.

<sup>7</sup> Esping-Anderson, G., *Regulation and Context - Reconsidering the Correlates of Unemployment*, dans : Esping-Anderson, G. and Regini, M. (eds.), *Why Deregulate Labour Markets?*, 2000, Oxford University Press, p.104 ;

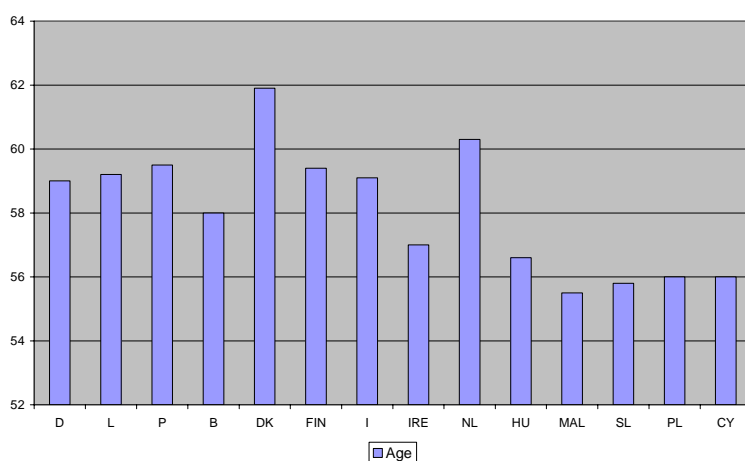
permettent aux femmes de conserver non seulement leur statut professionnel mais aussi les droits à la retraite du système privé qu'elles ont pu constituer lors de leur activité sur le marché du travail (voir aussi la section 8.2.1, « Résultats des réformes en matière de politiques de gestion des ressources humaines dans le secteur public »).<sup>8</sup>

### Âge moyen de la retraite des employés d'État (total hommes et femmes,



Notes MAL – Données 2003  
 NL – Estimation  
 \*\* PL – Hommes / \* PL – Femmes

### Âge moyen de la retraite des employés d'État (Femmes, 2002)

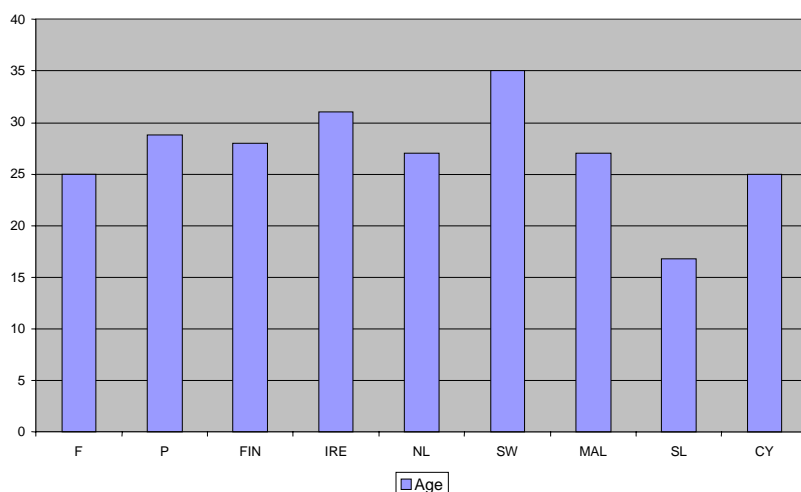


Notes MAL – Données 2003  
 NL – Estimation

<sup>8</sup> Ginn, J., Gender and Social Protection Reforms, dans : Sarfarti, H. and Bonoli, G. (eds.), *Labour Market and Social Protection - Reforms in International Perspective: Parallel or converging tracks?*, pp.133-139.

Il y avait peu de données disponibles sur l'âge moyen à l'embauche des fonctionnaires (voir graphique ci-dessous). Seuls huit pays ont pu remettre des données. La moyenne élevée de l'âge lors de l'entrée en service en Suède et en Irlande suggère que ces pays ont recherché des fonctionnaires de haute formation au cours des dernières années. En Irlande par exemple, cette moyenne était de 31 ans en 2002 ; avant 1990, elle n'était que de 20 ans.

### Âge moyen d'entrée en fonction des employés d'État (total femmes et hommes, 2002)



Notes MAL – Données 2003  
NL – Estimation

## 6. Le processus de réforme des retraites au niveau européen

Conformément au principe de subsidiarité, la responsabilité première en matière de réforme des systèmes de retraite incombe aux États membres. Toutefois, les institutions européennes ont un rôle de plus en plus important à jouer, notamment sur la base de l'article 2 du Traité CE qui stipule que les missions principales de la Communauté sont de promouvoir un « niveau élevé de protection sociale » et la « cohésion sociale ». <sup>9</sup> Le maintien d'un haut niveau de sécurité sociale reste un objectif important : les réformes à venir des systèmes de retraite peuvent avoir pour conséquence qu'une partie de la population risque d'avoir des pensions de retraite inférieures à celles dont elle bénéficierait en cas de départ à la retraite aujourd'hui. Selon un rapport de l'OCDE, les réformes en matière de retraite peuvent présenter le risque de revenus inadéquats pour des groupes vulnérables, comme les chômeurs de longue durée, les salariés frontaliers au sein de l'UE, les salariés abandonnant et reprenant un statut d'indépendant, les veuves bénéficiant d'une faible pension de conjoint survivant ou les femmes célibataires plus âgées ayant peu travaillé ou qui ont interrompu leur carrière pour s'occuper de leurs enfants. <sup>10</sup> En raison de l'importance considérable qui est celle de systèmes de retraite viables, il n'est pas surprenant que les institutions européennes ainsi que de nombreux organismes consultatifs

<sup>9</sup> Le Traité CE prévoit aussi dans son article 3 (1 k), des actions de la Communauté visant à renforcer la cohésion sociale. D'autres dispositions en matière de politique sociale sont reprises dans d'autres articles, p.136.

<sup>10</sup> Organisation pour le développement et la coopération économiques (OCDE), Ageing and Income – Financial Resources and Retirement in 9 OCDE Countries, 2001, pp.14-15.

au niveau européen aient publié des orientations de politique sociale (pour une vue générale des institutions actives dans les politiques en matière de retraite, voir le tableau « Rôle des institutions européennes et des comités stratégiques pour le futur des systèmes de retraite » repris dans l'annexe).

Lors du sommet de Lisbonne au mois de mars 2000, le Conseil européen a mandaté les États membres pour analyser le futur à long terme de leurs systèmes de protection sociale. Plusieurs conseils européens (Lisbonne, Barcelone, Stockholm, et Laeken en décembre 2001) ont jeté les bases d'un processus de retraite au niveau européen, soit « la méthode ouverte de coordination des retraites »<sup>11</sup>, par laquelle les États membres ont convenu onze objectifs communs et soumis des rapports stratégiques nationaux sur leurs systèmes de retraite. Le présent rapport aborde plusieurs de ces objectifs dans le détail.

Lors de son mandat de juillet à décembre 2003, la Présidence italienne du Conseil a lancé un plan pour un nouveau « Maastricht pour les retraites ». L'idée était d'harmoniser les politiques en matière de retraite avec les politiques économiques et de l'emploi en faisant référence au Traité CE qui limite les déficits publics à 3 % du produit intérieur brut. Toutefois, comme indiqué ci-dessus, l'UE n'a pas le pouvoir de définir des normes communes pour les systèmes de retraite de ses États membres. Les institutions de l'UE « n'ont pas recommandé un modèle particulier d'un système de retraite ».<sup>12</sup> Les structures et les évolutions en termes de démographie sont particulières à chaque pays et c'est à chaque État membre, et non à l'Union européenne de décider s'il faut mettre l'accent sur un régime public par répartition ou des régimes par capitalisation. Le type de réforme requise dépend dans une large mesure de l'agencement du système de retraite existant, des préférences sociales et des implications politiques. L'initiative d'un « Maastricht pour les retraites » a effectivement proposé de lancer un système homogène de classification pour établir les coûts sociaux au niveau de l'UE à la fin de 2005.<sup>13</sup> En résumé, au vu des différences de philosophies et de constitution des droits à la retraite, une synchronisation plus poussée semble difficile et n'est pas non plus souhaitable dans un proche avenir.

## 6.1 Rapport conjoint et Directive sur les fonds de pensions

Une mesure importante dans le cadre de la méthode ouverte de coordination est le « Rapport conjoint de la Commission et du Conseil sur des pensions viables et adéquates » adopté par le Conseil européen du 3 mars 2003.<sup>14</sup> Sur la base des rapports stratégiques nationaux évoqués plus haut, les institutions de l'UE ont pour la première fois analysé les systèmes de retraite nationaux, et le résultat de ce processus de coopération, incluant aussi tous les nouveaux États membres, est attendu pour 2006.

---

<sup>11</sup> La nouvelle « Méthode ouverte de Coordination » a été fixée lors du Conseil de Lisbonne en 2000. Le sommet a proposé cette méthode pour faciliter les travaux en matière de protection sociale « comme un moyen de diffuser les meilleures pratiques et d'aboutir à une plus grande convergence vers les principaux objectifs de l'UE » dans des domaines où les pouvoirs de la Communauté sont limités. Voir aussi : Philippe Pochet, Social Benchmarking, Policy Making and New Governance in the EU, *Journal of European Social Policy* 2001: 291-307.

<sup>12</sup> Déclaration de M. Fritz von Nordheim-Nielsen, Direction générale pour l'Emploi et les Affaires sociales de la Commission européenne, lors d'une conférence de l'IEAP-CEFASS les 19 et 20 mai 2003.

<sup>13</sup> Ettore Greco, Vice-Directeur du Roman Istituto Affari Internazionali, *Prioritäten der italienischen EU-Präsidentschaft, Integration, Zeitschrift des Instituts für Europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration*, p.195.

<sup>14</sup> Le rapport conjoint sur les retraites (« pensions ») est disponible à l'adresse suivante : [http://Europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-prot/pensions/index\\_en.htm](http://Europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/pensions/index_en.htm); op. cit.

Les institutions de l'UE ont reconnu que la libre circulation des salariés et des capitaux ainsi que la liberté de proposer des services<sup>15</sup> représentent une très grande valeur ajoutée tant sur le plan économique que social. Toutefois, on n'est pas encore parvenu à un bon fonctionnement du Marché unique en ce qui concerne les retraites. La communication de la Commission, « Mise en œuvre du cadre d'action pour les services financiers : Plan d'action »<sup>16</sup>, identifie une série d'actions nécessaires afin de finaliser le Marché intérieur pour les services financiers. Lors du sommet de Lisbonne en mars 2000, il avait été décidé qu'une Directive-cadre préparerait la voie pour une amélioration des dispositions afférentes aux services en matière de retraite au niveau transfrontalier. Le 13 mai 2003, la Directive concernant la promotion des plans de retraite professionnelle a été adoptée.<sup>17</sup> La Directive applique des régimes de retraite du deuxième pilier et fournit un cadre légal pour les institutions qui souhaitent proposer des fonds de pensions par-delà les frontières. Après transposition du cadre de l'UE, un courtier de fonds de pension sera autorisé à proposer ce type de services dans d'autres pays après approbation par son propre État. Après treize ans de négociations, la Directive est un compromis entre les critères de sécurité et de flexibilité à respecter lorsqu'il est question d'autoriser un fonds de pension à utiliser l'argent des cotisants pour des investissements. Les États membres disposent de deux ans pour transposer la Directive, après quoi les fonds de pension paneuropéens pourront pleinement utiliser les opportunités du Marché unique européen. Un cadre commun pour les services en matière de retraites professionnelles apportera certainement des économies de coûts. La pression démographique et les réformes impliquent que le marché européen des retraites et de l'épargne à long terme sera beaucoup plus important en 2010 que ce n'est le cas à présent.<sup>18</sup> La société pétrolière BP par exemple, estime à 40 millions EUR les coûts annuels de gestion des fonds de pension pour ses salariés à travers toute l'Europe.<sup>19</sup> En matière de sécurité de revenus pour les retraites des salariés, tant les demandeurs que les fournisseurs de produits de retraite ont besoin de cadres légaux fiables.

## 6.2 Initiatives visant à promouvoir l'intégration des marchés en matière de retraites

Il convient de noter que la Directive sur les fonds de pension n'aborde pas les aspects fiscaux. En raison des trop grandes différences des systèmes fiscaux, il n'est pas envisageable à ce stade de légiférer au niveau de l'UE. On relève toutefois que le fonctionnement des régimes fiscaux aboutit fréquemment à des discriminations entre résidents et non-résidents, ou entre courtiers nationaux et étrangers. Ces conflits peuvent faire obstacle aux mouvements transfrontaliers au sein du Marché unique et, par conséquent, devenir une source de litiges à trancher par la Cour européenne de Justice (CEJ).<sup>20</sup> La décision rendue récemment dans l'affaire Danner par exemple, représente un

---

<sup>15</sup> Art. 39, 56 et 49 du Traité CE.

<sup>16</sup> Communication de la Commission du 11 mai 1999 « *Mise en œuvre du cadre d'action pour les services financiers : Plan d'action* » (COM(1999) 232 final) ; voir : <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/l24210.htm>.

<sup>17</sup> Directive du Parlement européen et du Conseil du 3 juin 2003 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle (2003/41/CE), Journal Officiel L 235, 23/09/2003 p.10-21.

<sup>18</sup> Le bureau-conseil PricewaterhouseCoopers estime que l'augmentation devrait atteindre 2 à 3 % du PIB de l'UE en comparant les niveaux d'épargne de 1995 avec ceux prévus par modélisation pour 2015, *The European Pensions and Savings Revolution*, 2002.

<sup>19</sup> La Commission européenne a récemment cité ce chiffre à plusieurs reprises.

<sup>20</sup> La Communication de la Commission et du Conseil, du Parlement européen et du Comité économique et social, « Élimination des entraves fiscales à la fourniture transfrontalière des retraites professionnelles », COM(2001) 214, a élargi le champ d'application pour éliminer les obstacles fiscaux aux possibilités



pas important vers l'élaboration d'un système plus efficace de coordination entre les services fiscaux des États membres.<sup>21</sup> L'arrêt de la CEJ a aidé à la disparition d'un obstacle majeur à la libre fourniture de services en matière de retraites au sein du Marché unique. En 2003, la Commission européenne a lancé des procédures contre la Belgique, le Danemark, la France, l'Italie, le Portugal et l'Espagne dans le but d'éliminer des entraves fiscales à la fourniture de régimes de retraites professionnelles, ces entraves étant contraires à la législation européenne.

Au niveau européen, on peut observer une tendance générale de tous les États membres vers l'application du principe d'exonération fiscale des cotisations et des retours financiers sur investissements, et de taxation des pensions de retraites. Ce principe dit « règle EET » (exonération, exonération, taxation) est promu par la Commission européenne et a été récemment bien accueilli par le Comité Européen des Assurances. Après leur mise en œuvre dans les régimes fiscaux nationaux, ces normes faciliteront d'une part l'élimination des barrières fiscales au sein du Marché intérieur, et renforceront d'autre part les services en matière de retraites du deuxième et du troisième pilier. Onze ans après l'instauration du Marché unique, les frontières nationales continuent de freiner les activités économiques du secteur des retraites, des assurances et de la gestion des patrimoines. Outre les frontières « naturelles » afférentes aux différences linguistiques et culturelles, il semble bien que les frontières « artificielles » soient le plus grand obstacle, et que les discriminations fiscales soient le premier type d'entraves dont il faille se préoccuper. Au final, il est de la responsabilité de la Commission européenne en tant que gardienne du Traité CE de veiller à des solutions en la matière et d'adopter une approche judiciaire plus stricte en portant les affaires devant la Cour européenne de Justice.

La Commission européenne entend prolonger son action en adoptant une Directive sur la transférabilité des droits à la retraite. Au cours du mois prochain, les gouvernements des États membres auront la possibilité de commenter un projet de proposition.<sup>22</sup> Toutefois, la question demeure de savoir si ce type d'action constitue la meilleure manière de promouvoir une intégration plus poussée pour les marchés de services dans le domaine des fonds de pension. Le secteur des assurances et fonds de pension a de bonnes raisons pour affirmer qu'un code de déontologie pourrait s'avérer un instrument plus opportun qu'une Directive.<sup>23</sup> La Commission européenne devrait publier une recommandation générale sur le raccourcissement des périodes d'acquisition dans les régimes de retraite, c'est-à-dire la période au cours de laquelle le salarié doit cotiser à un régime de retraite professionnelle avant d'acquérir des droits à la retraite.

Une convergence au niveau de l'Union des régimes de retraite des États membres restera probablement limitée car les différents environnements politiques et sociaux offrent des possibilités divergentes pour la restructuration des politiques en la matière. L'Union ne dispose que de peu de moyens pour intégrer les régimes de retraite de base de ses États membres. Ce serait une illusion que de croire pour les années à venir à l'émergence de

---

transfrontalières en matière de retraites. Voir aussi : Rapport N° 45 du Centre for European Policy Studies (CEPS) Task Force on Cross-Border Portability of Pension Rights, Cross-Border Portability of Pension Rights: An Important Condition for an Integrated Market for Pension Provision, avril 2003 : 12-19.

<sup>21</sup> Affaire C-136/00, Rolf Dieter Danner contre le gouvernement de Finlande, arrêt du 3 octobre 2002).

<sup>22</sup> European Voice, un hebdomadaire consacré à la politique de l'UE, 15-21 avril 2004, p. 4.

<sup>23</sup> Task Force Report *Cross-Border Portability of Pension Rights: An Important Condition for an Integrated Market for Pension Provision*, Avril 2003, p.32 ; op. cit. Des périodes d'acquisition forcent les salariés allemands par exemple, à travailler cinq ans avant de pouvoir bénéficier des régimes de retraite de la société, ce qui freine les changements d'emploi au sein du Marché unique.

tendances communes entre les politiques nationales en matière de retraite, tendances qui mèneraient à terme à une harmonisation des systèmes nationaux de retraite.<sup>24</sup> En résumé, on peut affirmer que le processus de réforme dans l'Union européenne évolue dans la bonne direction, mais que le processus d'intégration vers un Marché unique paneuropéen pour les services en matière de retraite et pour le passage à des régimes de retraite par capitalisation pour compléter les régimes de retraite par répartition ne s'est pas avéré aussi fructueux qu'escompté.<sup>25</sup>

## **7. Tendances démographiques et leur impact sur les dépenses affectées aux retraites de la fonction publique**

Les tendances démographiques du XXI<sup>e</sup> siècle posent un grand défi aux pays européens. Une personne née en 2004 peut espérer vivre environ 30 ans de plus qu'il y a un siècle, et cette espérance de vie accrue, qui est un acquis de notre monde moderne, va continuer à augmenter. Les deux causes principales de la situation très problématique que nous connaissons actuellement sont l'augmentation de l'espérance de vie et la baisse du taux de natalité. En 2002, ces derniers s'établissent comme suit selon Eurostat (nombre d'enfants par femme) : Italie 1,26 ; Grèce et Espagne 1,25 ; Allemagne 1,40 ; France 1,88 ; Danemark 1,73 ; Irlande 2,02. Ces taux sont même inférieurs en Europe centrale et orientale, avec notamment la Slovaquie (1,20), la Slovénie (1,21) et la République tchèque (1,17) pour les taux les plus bas.

L'Europe est l'une des premières régions du monde à connaître le problème du vieillissement de la population, et elle a développé plusieurs réponses en la matière.<sup>26</sup> L'approche de l'UE vise à aborder le problème non pas isolément mais en tant que partie d'une stratégie globale de renforcement mutuel des politiques initiées lors des rencontres du Conseil européen à Lisbonne, Nice et Laeken. L'orientation vers des « politiques de vieillissement actif », c'est-à-dire la stratégie de la Commission de l'UE qui consiste à vouloir mobiliser l'ensemble du potentiel des personnes de *tous* les âges, semble être la voie de l'avenir.

Selon le Max Planck Institute for Demographic Research à Rostock (D)<sup>27</sup>, l'espérance de vie d'une femme à la naissance a augmenté en moyenne de trois mois par année, notamment en raison de la découverte des antibiotiques et d'autres médicaments, ainsi qu'en raison des nettes améliorations au cours des trois dernières décennies dans le domaine de la mortalité chez les personnes âgées. L'Institut Max Planck estime que la moitié environ des filles nées aujourd'hui en Allemagne verront le début du XXII<sup>e</sup> siècle. Notre XXI<sup>e</sup> siècle pourrait apporter des progrès significatifs dans le domaine du génie

---

<sup>24</sup> Voir aussi : Christine Leal, CSE Développement, Paris, *Le fonctionnaire est-il un salarié comme les autres ? Pensions de retraite dans les fonctions publiques en Europe*, Editions Bruylant, avril 2003.

<sup>25</sup> Note de la Commission européenne à l'attention du Comité économique et financier, « Recent reforms of Pension Systems: An Assessment Framework », 29 octobre 2003 (ECFIN/440/03-EN), p.5.

<sup>26</sup> Communication de la Commission européenne, *La réponse de l'Europe au vieillissement de la population mondiale : Promouvoir le progrès économique et social dans un monde vieillissant*, 18/03/2002, (COM(2000) 143 final), p.5,

[http://www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_situation/docs/com2002\\_0143\\_fr.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/social_situation/docs/com2002_0143_fr.pdf).

<sup>27</sup> Prof. James W. Vaupel, *Demography in the 21<sup>st</sup> Century – Implications of Current Developments in Mortality*, communiqué de presse du Max Planck Institute for Demographic Research, Rostock, Allemagne, 31 mars 2003.

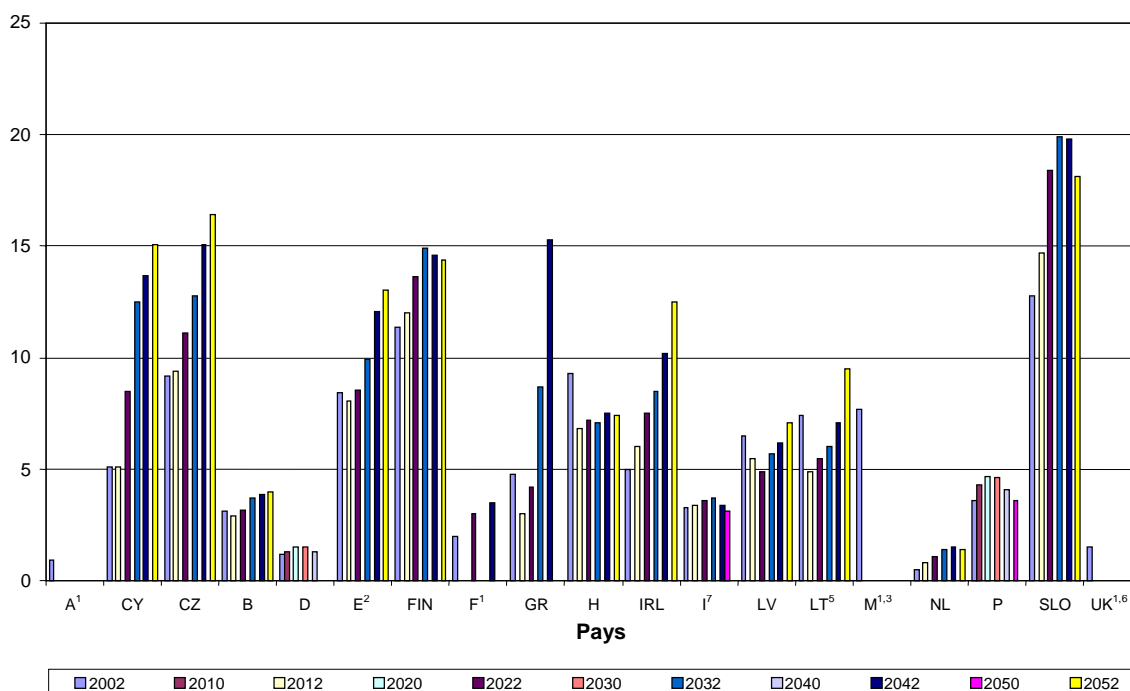
génétique, des nanotechnologies médicales, ainsi que des avancées dans le traitement des cancers et de la maladie d'Alzheimer. Un enseignement à tirer du passé est que toutes les prévisions sur les améliorations en termes de mortalité se sont révélées trop pessimistes par rapport aux développements réels.

Ces changements démographiques auront des répercussions majeures sur les dépenses publiques. Quand il a été demandé dans le cadre de la présente étude de remettre des projections relatives au montant brut des dépenses de l'État pour les retraites de la fonction publique, 18 États membres ont remis des chiffres pour 2002 sous la forme d'un taux du PNB, tandis que 15 États membres ont également pu donner des projections sur l'évolution de leurs dépenses dans ce domaine jusqu'en 2052 (voir graphique ci-dessous). Parmi ces 15 pays, onze s'attendent à une augmentation de leurs dépenses jusqu'en 2030 ou 2042, et cinq pays tablent sur une baisse à partir de 2030 environ jusqu'en 2052. L'administration lettone indique que le faible niveau des dépenses de retraites prévu pour 2012 peut s'expliquer par une importante baisse démographique chez les retraités et les effets d'un relèvement graduel de l'âge de la retraite. Le Royaume-Uni estime que moins de la moitié de l'augmentation des dépenses sera due à l'accroissement de la longévité.

Des données afférentes au montant brut des dépenses de l'État pour les salariés de la fonction publique (en taux du PNB) n'étaient disponibles que pour l'Irlande, les Pays-Bas (8 % du PNB en 2002) et le Portugal. Comme indiqué ci-dessus (voir section 3, « Préliminaires ») les chiffres doivent être interprétés et comparés avec prudence en l'absence de données sur les paramètres utilisés pour la méthode de calcul. L'Irlande s'attend à ce que les dépenses passent de 1,5 % du PNB en 2002 à 2,5 % en 2052, et prévoit une croissance annuelle de 2,5 % du PNB entre 2002 et 2052. L'administration portugaise estime que les dépenses pour les retraites des fonctionnaires passeront de 15 % en 2002 à 13,1 % en 2050, et que les gains de productivité augmenteront de 1,25 % par an jusqu'à 1 % au-dessus de la moyenne de l'UE avant l'élargissement (UE des 15).

**Projections : dépenses brutes de l'État pour les retraites  
(avec élément de retraite de l'assurance sociale) en taux du PNB**

**Total des dépenses brutes de l'État pour les retraites**



NOTE: 1. A / F / M / UK - 2010, données disponibles pour ces années uniquement  
 2. E - 2052, données uniquement pour les fonctionnaires appartenant aux « Systèmes généraux de sécurité sociale »  
 3. M – Données pour  
 4. NL – Estimate  
 5. LT - le faible niveau des dépenses de retraites prévu pour 2012 peut s'expliquer par une importante baisse démographique chez les retraités et les effets d'un relèvement graduel de l'âge de la retraite  
 6. UK - According to projections starting now to 2050, less than half of the increase in expenditure will be due to increasing  
 7. Pourcentage de PNB

## 8. Mesures de réforme pour les systèmes de retraite

En général, les systèmes de retraite sont ajustés par le biais de réformes *paramétriques*, c'est-à-dire des réformes axées sur des paramètres particuliers des régimes par répartition afin de stabiliser ceux-ci sur le long terme. Ces paramètres sont par exemple le relèvement de l'âge de la retraite, le montant des cotisations ou le nombre minimal d'années de service nécessaire pour bénéficier des droits à la retraite. À l'inverse, les réformes *structurelles* portent sur la base du système, c'est-à-dire comment les systèmes de retraite peuvent être modernisés du point de vue financier. Ces réformes structurelles ont été plus souvent l'exception que la règle. Dans l'Europe des 15 (avant le récent élargissement), les gouvernements italien et suédois avaient mis en place des réformes structurelles en introduisant des régimes « NDC », c'est-à-dire des régimes basés sur les principes du marché et dans lesquels les cotisations versées aujourd'hui conditionnent la pension versée lors du départ à la retraite. Selon ce modèle NDC tel qu'introduit en Italie notamment, les cotisations annuelles d'un salarié sont créditées sur un compte fictif qui porte des « intérêts » sur la base du taux de croissance moyen du PIB. Quand le salarié en question

part à la retraite, le solde capitalisé sur le compte fictif est converti en une pension selon des principes actuariels.

## 8.1 Acquis des réformes récentes

Les récents efforts de réforme des États membres ont été nombreux et de nature variée. L'un de leurs principaux points communs est toutefois l'indication qu'un relèvement du taux général d'emploi atténuera l'impact des pressions démographiques. Huit États membres ont répondu qu'ils avaient réalisé les réformes les plus importantes en relevant l'âge de la retraite. L'Irlande par exemple est parvenue à le faire passer de 60 à 65 ans, et les nouveaux fonctionnaires irlandais ne sont plus confrontés à un âge de la retraite obligatoire. Les salariés britanniques ont des contrats sans date butoir et peuvent continuer à travailler jusqu'à l'âge de 70 ans et même plus dans certains cas. Dans la fonction publique hongroise, l'âge légal de la retraite est passé de 60 ans pour les hommes et de 55 ans pour les femmes à 62 ans pour les deux sexes. Selon une étude réalisée par l'Organisation Internationale du Travail, six nouveaux États membres relèvent graduellement l'âge de la retraite (voir le tableau « Âge de la retraite dans les nouveaux États membres de l'UE » en annexe).<sup>28</sup> L'Espagne a relevé l'âge de la retraite à 70 ans et l'administration espagnole indique un degré élevé d'acceptation de cette mesure, avec 63 % des employés de plus de 65 ans qui acceptent de prolonger leur carrière. La Finlande est parvenue à supprimer les plans de retraite anticipée<sup>29</sup> et prévoit un relèvement moyen de l'âge de la retraite de 3 ans jusqu'en 2050.

Question : Quelles ont été dans le passé les mesures de réforme les plus efficaces dans la fonction publique ?

Mesure de réforme la plus efficace	Pays
Extension du temps de carrière	Danemark, Finlande, Grèce, Hongrie, Italie, Irlande, Lettonie, Luxembourg, Lituanie, Pays-Bas
Suppression des retraites anticipées	Finlande
Réduction des revenus de la retraite et autres mesures de réduction de coûts	Allemagne, Italie, Luxembourg (taux de remplacement abaissé en 1999 de 83,3 % à 72 %) Pays-Bas (pension de conjoint survivant pour les bénéficiaires de plus de 65 ans fixée à 35 % de la pension de vieillesse au lieu de 70 % en 2004)
Modification de la base de calcul de la pension de retraite	Hongrie Italie Malte Portugal
Introduction d'un système de retraite privé par capitalisation obligatoire	Hongrie
Centralisation de la structure et de la gestion des régimes de retraite	Irlande

<sup>28</sup> Elaine Fultz, International Labour Office, Budapest, *Pension reform in the EU accession countries: Challenges, achievements and pitfalls*, International Social Security Review, Vol. 57, 2/2004, op. cit.

<sup>29</sup> Définis comme la retraite avant l'âge légal du départ en retraite.

Lors des ajustements de leurs systèmes de retraite, plusieurs fonctions publiques n'ont pas « réinventé la roue » mais ont utilisé les « bonnes pratiques » et les modèles de systèmes de retraite et de mesures de réformes d'autres administrations. L'administration irlandaise par exemple a analysé les accords de retraite professionnelle dans les services publics de l'Allemagne, des Pays-Bas, de la Suède et du Royaume-Uni. Les nouveaux États membres notamment se sont inspirés de leurs voisins pour élaborer leurs systèmes : la Lituanie a bénéficié du soutien du « Swedish Social Insurance Board » dans le cadre d'un projet jumelé 2003-2004 de l'UE. Malte a soigneusement examiné le système de retraite du Royaume-Uni ; pour la Slovénie, ce sont les Pays-Bas qui ont servi de modèle ; la Pologne a quant à elle pris l'Espagne comme modèle pour les départs à la retraite progressifs (voir section 8.2.4) et la Suède pour les mesures de lutte contre les retraites anticipées. La Lettonie s'est inspirée du modèle NDC suédois.

Question : Quelles sont les « bonnes pratiques » et les expériences d'autres États membres qui vous ont été utiles dans l'élaboration de votre régime de retraite public ?

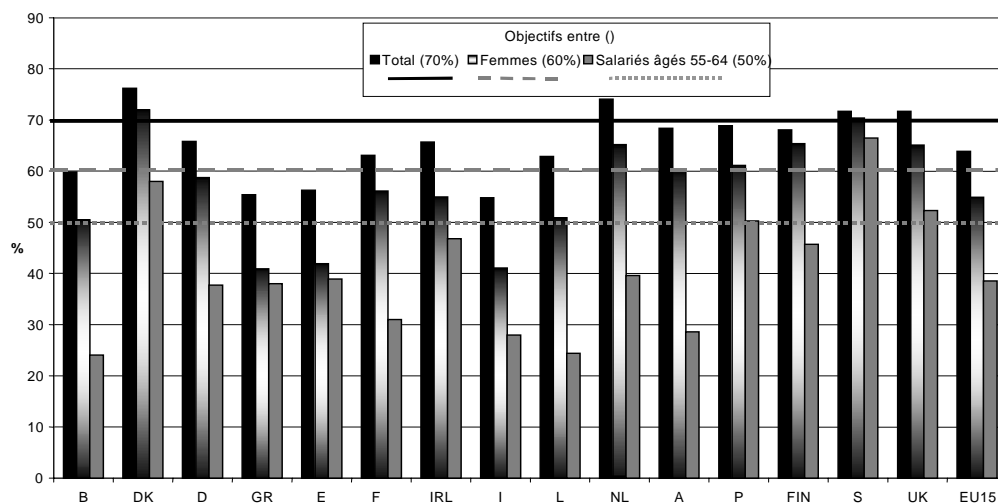
Pays adoptant ...	... les « bonnes pratiques » d'un autre État membre
Irlande	Allemagne, Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni
Lituanie	Suède
Lettonie	Suède : « régime NDC »
Malte	Royaume-Uni
Pologne	Espagne : régimes de départ progressif Suède : lutte contre les retraites anticipées
Slovénie	Pays-Bas

## 8.2 Implications des mesures de réforme pour les politiques de l'emploi

Les gouvernements ont peu d'influence sur les rapports de dépendance démographique. Même une immigration massive n'a pas pu empêcher une hausse brutale du rapport de dépendance des personnes âgées. Toutefois, selon le Rapport conjoint, ce qui importe pour la pérennité des systèmes de retraite est le rapport de dépendance *économique*<sup>30</sup>, à savoir le nombre de retraités par rapport au nombre d'actifs. L'Europe peut améliorer ce rapport de dépendance économique en réalisant les objectifs d'emploi fixés lors des Conseils européens à Lisbonne et à Stockholm, soit un taux d'emploi total de 70 %, avec en l'occurrence un taux de 60 % pour les femmes et de 50 % pour les salariés âgés entre 55 et 64 ans (voir graphique ci-dessous).

<sup>30</sup> Rapport conjoint sur les retraites, p.41.

## Taux d'emploi et objectifs de Lisbonne et Stockholm pour l'UE des 15 (2001)



Source : EU-LFS, Eurostat.

Les administrations nationales interrogées ont indiqué que les mesures de réforme les plus efficaces ont été l'allongement des temps de carrière au sein de la fonction publique. Le motif sous-tendant ce type de mesures est l'effet d'atténuation sur l'évolution des rapports entre les cotisants et les bénéficiaires. Plus il y a d'actifs, plus le financement des revenus des retraités est important. Des baisses importantes du niveau des pensions de retraite à venir peuvent être évitées en relevant l'âge de la retraite, notamment pour les salariés âgés de plus de 55 ans. Il y a donc de la marge pour des améliorations étant donné que les taux d'emploi dans l'UE sont faibles si on les compare à ceux des États-Unis ou du Japon par exemple.

### 8.2.1 Acquis des réformes en matière de politiques des ressources humaines dans la fonction publique

Les États membres ont mentionné plusieurs mesures dans le domaine des ressources humaines et de l'emploi qui ont été mises en œuvre avec succès ces dernières années. La politique familiale française pourrait servir d'exemple à d'autres pays : les femmes françaises sont encouragées à avoir en moyenne 1,9 enfant et bénéficient de crèches largement accessibles, d'un congé parental pouvant aller jusqu'à 3 ans et aussi d'avantages fiscaux à long terme pour les mères qui travaillent en ayant des enfants de moins de 3 ans. Les avantages fiscaux sont progressifs et augmentent avec le nombre d'enfants. 80 % des femmes françaises ont deux enfants. En Irlande, la fonction publique offre des facilités en matière de crèches, avec gratuité des locaux pour les responsables et des subventions pour veiller à ce que les droits demandés aux parents soient inférieurs au prix du marché. Les pays suivants ont introduit des mesures de ce type pour augmenter le taux de participation des femmes au marché du travail : Finlande, Italie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Espagne et Royaume-Uni.

Question : Quelles autres mesures de réforme avez-vous prises en faveur des agents publics au cours des dernières années, dans le domaine de l'emploi et des retraites ?

Autres mesures de réforme pour l'emploi et la retraite	Pays
Facilités de garde d'enfants pour augmenter le taux de participation des femmes au marché du travail	Finlande, France, Irlande, Italie, Lituanie, Malte, Pologne, Espagne, Royaume-Uni ; aux Pays-Bas, les employeurs sont tenus de fournir des facilités pour la garde des enfants
Programmes généraux de « formation tout au long de la vie » pour les salariés de plus de 50 ans	Danemark, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Italie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Espagne, Royaume-Uni
Formation spéciale pour retenir les salariés expérimentés	Autriche (droit à une formation pour les chômeurs de plus de 50 ans qui n'ont pas retrouvé d'emploi dans les huit semaines) Danemark (« Programme de développement des compétences »)
Introduction d'un service d'information (électronique) sur les problèmes de santé pour les salariés plus âgés	Autriche
Maintien du personnel par des mesures sur le temps de travail	Danemark (jusqu'à 12 jours de congé supplémentaires pour les salariés de plus de 62 ans, max. 1 jour par mois) Irlande (Congé non payé pour raison familiale ou autre) Pays-Bas
Promotion de la diversité des âges	Danemark (partie des mesures visant à retenir les salariés expérimentés plus longtemps) Pays-Bas Royaume-Uni (Campagne « Age Diversity » à l'intention des employeurs privés et publics pour la promotion d'approches positives quant à l'emploi de salariés d'âges différents ; voir aussi para. 7.2.4 de l'étude)

Il existe plusieurs manières d'augmenter le taux général d'emploi. L'une d'entre elles est de promouvoir le taux d'activité des salariés les plus âgés, et une autre d'inviter davantage de femmes à participer au marché du travail. Ces deux manières sont examinées ci-après.

### 8.2.2 Relèvement de l'âge effectif de la retraite

Relever l'âge légal du départ à la retraite est devenu un élément important de beaucoup de propositions de réforme de la sécurité sociale. Selon le rapport conjoint sur les pensions<sup>31</sup>, l'impact des dépenses en matière de retraite dépend de la manière dont les carrières sont prolongées. Si, par exemple, un relèvement de l'âge effectif de la retraite d'une année peut être obtenu en reportant l'adoption d'un régime de pension d'invalidité, l'augmentation prévue pour les dépenses de retraites serait réduite de 0,6 % à 1 % du PIB (par rapport au scénario de base). Selon des projections réalisées par la Commission européenne, une augmentation d'un an de l'âge effectif de la retraite permettrait d'absorber de 20 % à 30 % de l'augmentation prévue des dépenses de retraite en 2050. Dans la plupart des pays européens, la limite d'âge actuelle de 65 ans pour la pension légale (pour les hommes) est

<sup>31</sup> Voir rapport conjoint « Pensions viables et adéquates », op. cit.



perçue comme l'âge « naturel » de départ à la retraite. Quand les employés atteignent cet âge, une source de revenu alternative s'offre à eux : la pension de retraite. De nouvelles politiques en la matière pourraient aborder ce problème tout en introduisant des conditions attrayantes pour le report du versement de la retraite légale (voir le tableau ci-dessous « Incitants visant à encourager un départ à la retraite plus tardif pour les salariés des secteurs public et privé »). En fait, la retraite à l'âge de 65 ans ne repose pas sur des critères biologiques mais sur des attentes d'ordre culturel, et les changements stratégiques dans ce domaine devront aussi tenir compte de cet aspect psycho-sociologique. Il est nécessaire de présenter l'âge légal de la retraite comme un concept plus *flexible* que comme une date à partir de laquelle on peut commencer à tirer parti d'une allocation de la sécurité sociale.<sup>32</sup>

Certains pays ont déjà une politique de longue date de départ à la retraite à 65 ans ou plus. Il s'agit :

- du Danemark, où l'on peut disposer à partir de 65 ans de la pension de vieillesse universelle financé par la fiscalité générale. L'âge minimum pour percevoir une pension de retraite versée par l'entreprise avec un avantage fiscal est de 67 ans, mais d'autres régimes ont été mis en place pour faciliter des retraites anticipées ;
- de l'Irlande, où la pension de retraite de la sécurité sociale est disponible à partir de 65 ans, et la pension contributive de vieillesse à partir de 66 ans ;
- des Pays-Bas, où la pension de vieillesse de base de la sécurité sociale est disponible à partir de 65 ans. Toutefois, un régime de retraite anticipée a été mis en place au début des années 80. Avec un minimum de 10 ans de carrière sans interruption, un salarié peut partir à la retraite à 60 ans avec un taux de remplacement<sup>33</sup> pouvant atteindre 85 %, selon les conditions fiscales individuelles. Le gouvernement prévoit de sortir du système actuel.

Certains pays ont relevé ou engagé un processus de relèvement de l'âge minimum pour la perception d'une pension de retraite professionnelle. Il s'agit :

- de la Belgique, qui a adopté en 2003 une loi sur les retraites qui stipule que des pensions de retraite professionnelle ne peuvent pas être versées avant l'âge de 60 ans, contre 58 ans voire moins auparavant. Pour tous les régimes existants, les règles actuelles sont applicables jusqu'en janvier 2010 ;
- de la Grande-Bretagne qui a fait passer de 50 à 55 ans l'âge minimum auquel on peut percevoir une pension de retraite professionnelle. Le gouvernement britannique a proposé de relever l'âge de la retraite minimum pour les membres des forces armées, pour les policiers, les pompiers, les infirmiers(ières) et les enseignants. Actuellement, les militaires peuvent prendre leur retraite à 40 ans après 18 années de service. La réforme, qui débute en 2005, impose aux militaires éligibles d'attendre l'âge de 55 ans pour une pension de retraite réduite. Il sera demandé aux salariés du secteur public, y compris les policiers et les pompiers, de travailler cinq années de plus, soit jusqu'à 55 ans au lieu de 50. La limite d'âge de la retraite pour tous les fonctionnaires passera de 60 (actuellement) à 65 ans pour tous les nouveaux salariés à partir de 2006.
- Au niveau européen, le changement de politique pour l'âge de la retraite des fonctionnaires des institutions de l'Union européenne va lui aussi dans le sens d'un

---

<sup>32</sup> Voir l'étude du « National Centre for Social Research » et « Institute for Fiscal Studies » (UK) réalisée pour le compte du Ministère de l'Emploi et des Retraites britannique *Factors Affecting the Labour Market Participation of Older Workers*, 2003, p.8.

<sup>33</sup> Le taux de remplacement fait référence aux revenus (en général) versés par l'État à toute personne perdant sa source normale de revenus en raison du départ à la retraite (ou en cas de chômage).

relèvement. Selon une mesure proposée en 1999 et prenant effet en mai 2004, les fonctionnaires de l'Union européenne verront leur limite d'âge pour le départ à la retraite passer de 60 à 63 ans.

Selon une estimation de la Commission européenne, une augmentation d'un an de l'âge effectif de la retraite permettrait d'absorber de 20 % à 30 % de l'augmentation prévue des dépenses de retraite en 2050. La Commission estime qu'il n'est pas nécessaire de relever l'âge légal de la retraite à court ou à moyen terme. Il suffirait que les salariés restent sur le marché du travail jusqu'à l'âge prévu pour la retraite dans les régimes légaux, qui est de 65 ans dans la plupart des pays. Il reste à voir si cet objectif est suffisamment ambitieux. Certains pays de l'UE ont déjà relevé (ou prévoient de relever) l'âge légal de la retraite au-delà de 65 ans (Finlande jusqu'à 68 ans, Allemagne jusqu'à 67 ans, Irlande partiellement jusqu'à 66 ans, Suède jusqu'à 67 ans et le Royaume-Uni jusqu'à 70 ans et plus).

Bien que travailler plus longtemps semble intéressant du point de vue financier, cette proposition rencontre une forte résistance de la part de la population. Selon une étude de l'Eurobaromètre (Eurostat, octobre 2001), seuls 23 % des citoyens européens étaient en faveur de cette stratégie, 40 % résolument contre et 29 % légèrement contre. Des études réalisées dans plusieurs pays indiquent que les salariés sont opposés à la moindre réforme qui viserait à relever l'âge standard de la retraite.<sup>34</sup> Il est difficile de réformer un système populaire, ce qui, à son tour, rend encore plus difficile la tâche des politiques devant recueillir un large soutien pour le changement.

La majorité des États membres ont mis en place des mesures pour encourager les fonctionnaires à prolonger leur carrière. Le Danemark offre jusqu'à 12 jours de congé supplémentaires pour les personnels âgés de plus de 62 ans. La plupart des incitants se présentent sous la forme d'augmentations de salaire ou « bonus ».

Incitants visant à encourager un départ plus tardif à la retraite  
pour les salariés des secteurs public et privé

Pays	Augmentation salariale annuelle en taux du dernier salaire		Âge du bénéficiaire (années)	
Belgique	1,5	2	60-62	62
Finlande	4,5		63 - 68	
Hongrie	6		Pas de données disponibles	
Lituanie	8		Pas de données disponibles	
Slovénie	3,6 – 1,2		Hommes 63	Femmes 61
Royaume-Uni	7,5 (2004)	10 (à partir de 2010)	Hommes 65	Femmes 60 (jusqu'en 2010)

Les mesures prises pour inciter les salariés plus âgés à prolonger leur carrière peuvent toutefois ne pas suffire à les garder sur le marché du travail. Les avantages proposés par le système fiscal ou de sécurité sociale doivent être assez substantiels pour emporter la

<sup>34</sup> Tito Boeri, Alexander Börsch-Supan, A. Brugavini (2001), *The Future of Pension in Europe*, Economic Policy, 29, p.289-320.

décision du salarié de prendre sa retraite définitive ou partielle.<sup>35</sup> À titre de comparaison, si un salarié peut choisir de travailler 35 ou 40 heures par semaine pour le même salaire, il est évident qu'il choisira la semaine de 35 heures.<sup>36</sup> Par contre, si le choix est entre une semaine de 35 heures et une de 40 avec cinq heures supplémentaires payées, il ne serait pas surprenant que la majorité choisisse la semaine de 40 heures. Pour conclure, les réformes visant à allonger la carrière gagneraient en popularité si elles bénéficiaient d'une communication claire et d'incitants substantiels pour que les salariés restent en poste.

### 8.2.3 Lutte contre les retraites anticipées

Les retraites anticipées<sup>37</sup> sont un phénomène très répandu en Europe qui cause des problèmes financiers à presque tous les systèmes de retraite publics. De nombreux employés de la fonction publique et du secteur privé apprécient ces longues périodes de retraite et les considèrent presque comme une « seconde vie » qui peut continuer 20 ou 30 ans. Des régimes très favorables de départ anticipé à la retraite sont profondément ancrés dans l'esprit de différentes administrations et parties de la population, ce qui rend difficile l'abandon de l'idée que l'État peut accorder une sécurité financière globale. Il existe plusieurs raisons à cette tendance des deux ou trois dernières décennies. La première réside dans les taux de remplacement très avantageux, qui expliquent que les salariés partiront probablement à la retraite dès qu'ils en ont l'âge si la pension versée est proche du salaire. La deuxième est la disparition des avantages à travailler pour une période supplémentaire<sup>38</sup> ; les incitants sont en l'occurrence inexistantes ou trop faibles. La troisième est que le système d'assurance chômage et d'assurance invalidité de certains pays, bien qu'à l'origine ils n'aient pas été prévus pour cela, ont encouragé les allocataires à prendre leur retraite plus tôt.

Les politiques de mises à la retraite anticipée, avec leurs énormes effets financiers, ont permis trop facilement aux employeurs, aux organisations syndicales et aux salariés de faire passer les problèmes du marché de l'emploi aux régimes de retraite. Ces politiques ont initialement été conçues pour créer des emplois, en particulier pour les jeunes générations. Les salariés plus âgés étaient incités à laisser leur place aux plus jeunes, sans que l'on puisse prouver que l'effet souhaité ait été atteint : la plupart des postes occupés par des salariés expérimentés n'étaient pas interchangeables avec ceux attribués aux jeunes. Certains emplois qui étaient ceux de salariés partis à la retraite peuvent ne plus exister et avoir été remplacés par d'autres, différents, notamment dans le secteur des technologies de l'information. D'une manière générale, on peut conclure à l'échec de la stratégie qui a consisté à vouloir donner de l'emploi aux jeunes en mettant les salariés plus âgés à la retraite. Si le départ à la retraite anticipée des salariés les plus âgés ne permet pas une meilleure entrée des jeunes sur le marché du travail, on doit en conclure qu'il faut augmenter le nombre total des emplois. Depuis le milieu des années 1990, un nouveau consensus a lentement émergé pour remettre en cause la nécessité du départ anticipé de la

---

<sup>35</sup> Delsen, L. (2003), *Tax and social protection systems incentives and disincentives to be active in the labour market*, ed. M. Jepsen, D. Foden and M. Hutsebaut, *Active Ageing: what strategies to develop?*, Bruxelles : European Trade Union Institute.

<sup>36</sup> Pierre Pestieau, *Raising the Age of Retirement to Ensure a Better Retirement*, 2003, sur <http://www.issa.int/engl/reunion/22003/anvers/2anvers.htm> et <http://www.issa.int/engl/homef.htm>.

<sup>37</sup> Définies comme le départ à la retraite avant l'âge légal, op. cit.

<sup>38</sup> Le « taux d'accroissement de la retraite ».

main-d'œuvre. Les « Bonnes Pratiques » de pays comme les Pays-Bas, le Danemark et la Suède montrent que l'on peut inverser la tendance des mises à la retraite anticipée.<sup>39</sup>

On sait toutefois que les salariés plus âgés résistent moins bien au stress et à la pression des délais imposés.<sup>40</sup> Il y a donc des limites à la vie professionnelle, et il n'est ni populaire ni souhaitable d'imposer à des salariés plus âgés des travaux physiquement exigeants comme ceux de l'hôtellerie, de la restauration ou de la coiffure. En outre, il sera toujours nécessaire d'avoir une protection sociale afin de pouvoir verser des pensions aux personnes qui sont dans l'obligation de quitter le marché du travail avant l'âge légal de la retraite, par exemple en cas de longue maladie.

Au cours de la réunion des Directeurs généraux en charge des ressources humaines qui a eu lieu à Bruxelles sous la Présidence irlandaise du Conseil (27 avril 2004), on a soulevé le problème des obstacles à la carrière des jeunes employés si les travailleurs plus âgés restaient en poste après 65 ans. Il y a toutefois peu d'indications pour justifier cette crainte. Des études dans ce domaine ont au contraire prouvé que dans les cas où des salariés demeuraient occupés après l'âge de 65 ans, la grande majorité d'entre eux ne continuait pas à travailler à plein temps.<sup>41</sup> Leurs tâches évoluent avec le temps, et peuvent inclure l'encadrement de collègues plus jeunes ou des responsabilités en matière de consultance au sein de l'organisation. Il est irréaliste de croire que des salariés dont l'âge se situe entre 66 et 73 ans puissent garder des capacités physiques comparables à celles de leurs collègues plus jeunes, et des postes à temps partiels peuvent donc mieux leur convenir.

En conclusion, les politiques de l'emploi devraient viser la mise en place d'un âge de la retraite *flexible* afin de laisser au salarié le choix de la longueur de sa carrière et du transfert de son savoir à l'entreprise ou à un jeune collègue. Les travailleurs plus âgés sont souvent perçus comme ne faisant plus totalement partie des actifs, et le changement de cette perception requiert une action à long terme, par exemple une législation contre la discrimination en fonction de l'âge, et des campagnes de sensibilisation visant à changer l'attitude des employeurs, des salariés et des organisations syndicales.

Dans son rapport de novembre 2003<sup>42</sup>, un organisme consultatif de la Commission européenne (Task-force pour l'emploi) souligne en substance l'importance d'un « changement radical dans les mesures prises, à savoir l'abandon d'une culture de la retraite anticipée au profit de stratégies globales de vieillissement actif » dans le prolongement des Directives en matière d'emploi.

Dans la plupart des pays, les agents publics âgés de 60 à 65 ans peuvent quitter la fonction publique sans être confrontés à de sévères réductions de leur pension de retraite (Autriche, Belgique, Finlande, Allemagne, Italie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Slovénie et Suède). En France, en Grèce, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, les fonctionnaires peuvent

---

<sup>39</sup> Per K. Madsen : 243-266, Frans Pennings : 285-311, dans : *Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective: Parallel or converging tracks?* ed. Hedva Sarfati & Giuliano Bonoli, Abingdon, Ashgate 2002.

<sup>40</sup> Volkoff, S., *Des 'politiques du travail' dans les entreprises, pour tenir compte du vieillissement*, Travail et Emploi, 69, pp.71-82.

<sup>41</sup> Étude réalisée par l'International Association for the Study of Insurance Economics (Geneva Association) *Encouraging and Extending Working Life - Recent Policies and Best Practices in Europe*, www.genevaassociation.org, avril 2003.

<sup>42</sup> Rapport de la Task-force pour l'emploi *L'emploi, l'emploi, l'emploi – Créer plus d'emploi en Europe*, novembre 2003.

déjà partir à la retraite entre 50 et 55 ans, et entre 55 et 60 en Hongrie, en Irlande, en Italie (partiellement), au Luxembourg, à Malte et au Portugal.

#### Âge de la retraite le plus précoce dans la fonction publique

Âge (années)	Pays
50 – 55	France, Grèce, Royaume-Uni
55 – 60	Hongrie, Irlande, Italie (pour le « régime de retraite d'ancienneté ») Luxembourg, Malte, Portugal
60 – 65	Autriche, Belgique, Finlande, Allemagne, Italie (pour <i>pensioni di vecchiaia</i> : 60 ans pour les femmes, 65 pour les hommes), Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Slovénie et Suède

Dans plusieurs États membres, de faux incitants à la retraite anticipée ne sont pas supprimés assez rapidement. Seules neuf administrations nationales indiquent des mesures claires visant à décourager les retraites anticipées des employés.

#### Mesures de découragement des retraites anticipées des fonctionnaires

Pays
Autriche
Belgique
Danemark
France
Allemagne
Grèce
Lituanie
Portugal
Slovénie
Royaume-Uni

Le Portugal a réduit le montant de la pension de vieillesse des salariés des secteurs public et privé de 4,5 % par an jusqu'à l'âge légal de la retraite ; la Lituanie l'a fait avec un taux annuel de 4,8 % (graduellement 0,4 % pour chaque mois de retraite avant l'âge légal de la retraite). La Slovénie a mis en place un système de « Bonus-Malus » qui impose à l'employé qui n'a pas atteint l'âge légal de la retraite une réduction de la pension versée pour chaque mois avant l'âge officiel de la retraite :

#### Système de la Slovénie pour décourager les départs à la retraite anticipée

Âge (années)	Déduction mensuelle de la pension de retraite (Taux de salaire réduit)
58	0,30 %
59	0,25 %
60	0,20 %
61	0,15 %
62	0,10 %
63	0,00 %

#### 8.2.4 Retraite progressive et gestion de la fin de carrière

La nécessité de combattre les politiques de mises à la retraite anticipée est complémentaire de celle de départs progressifs, également dénommés « retraites étalées ou partielles », c'est-à-dire le fait de combiner une pension de retraite partielle avec un travail à temps partiel en fonction des préférences et des capacités physiques du salarié concerné. Il convient de laisser un choix de ce type aux salariés en fin de carrière.

La retraite est généralement un processus abrupt, et les gérontologues ont depuis longtemps insisté sur le concept de retraite progressive<sup>43</sup> afin d'atténuer le « choc de la retraite » dont les salariés sont parfois victimes. Des recherches ont établi que la retraite « couperet », c'est-à-dire le passage du travail à temps plein à l'absence de travail, pouvait être un problème tant pour les employés que les employeurs et le monde scientifique se prononce largement en faveur d'un départ progressif à la retraite, ce qui bénéficierait non seulement aux salariés, mais aussi aux entreprises.<sup>44</sup> Les politiques visant le relèvement de l'âge de la retraite doivent tenir compte des salariés qui éprouvent des difficultés à continuer un travail à temps plein à un âge plus avancé, et un départ à la retraite progressif peut les aider. En outre, il est difficile de conserver un travail à temps plein à un âge plus avancé si ce travail est physiquement exigeant.<sup>45</sup> Le tableau ci-dessous énumère les avantages des départs à la retraite progressifs ou des accords de réduction du temps de travail, tant pour les employeurs que les salariés :

Retraite progressive et réduction du temps de travail	
Avantages pour :	
l'employeur	le salarié
Réduction du coût salarial des heures ouvrées	Adaptation des tâches aux capacités changeantes du salarié plus âgé
Augmentation de la productivité horaire	Réduction du stress
Conservation du savoir-faire et de l'expertise du salarié plus âgé	Davantage de satisfaction au travail
Baisse du taux d'absentéisme	Avantage social : le salarié plus âgé se sent membre d'une équipe active
Davantage de satisfaction au travail	Temps libre pour d'autres activités
Encadrement des jeunes salariés par les plus âgés	

La mise en place d'un système de retraite planifiée, progressive, peut être un très bon incitant et un excellent outil pour les salariés qui :

- doivent travailler pour compléter leur pension de retraite

<sup>43</sup>

<sup>44</sup> Prof. Edward Palmer (Swedish National Social Insurance Board et Uppsala University), Exit from the Labour Force for Older Workers: Can the Notional Defined Contribution Pension System Help?, The Geneva Papers on Risk and Insurance Vol. 24 No. 4, octobre 1999, p.461f.

<sup>45</sup> Chen, Y.P. and Scott, J.C. 2003, *Gradual Retirement: An Additional Option in Work and Retirement*. North American Actuarial Journal 7, No. 3, pp.62-74.

- choisissent de travailler pour améliorer leur niveau de vie
- choisissent de travailler pour des raisons autres que financières
- ont des problèmes de santé ou développent un handicap qui limite leurs capacités
- doivent s'occuper de membres de leur famille.

Le fait d'offrir aux salariés un choix dans le domaine de l'emploi et de la retraite leur donne la possibilité d'adapter leur travail à leur situation et à leurs besoins personnels. Dans les circonstances actuelles toutefois, et compte tenu des conditions d'emploi et de retraite, la seule option possible est souvent la retraite complète pour ceux qui sont proches de l'âge légal du départ à la retraite, et cette option prive la société de la contribution que ces personnes pourraient encore apporter.

Selon l'étude réalisée en 2001 par l'U.S. American Retirement Risk Survey à la demande de l'U.S. Society of Actuaries, deux tiers des préretraités (66 %) et près de la moitié des retraités (47 %) ont indiqué qu'ils sont ou auraient été (très) intéressés par une retraite progressive plutôt que de devoir cesser brutalement de travailler lorsqu'ils ont atteint un âge proche de celui de la retraite. En outre, près de deux retraités sur dix (19 %) ont décrit le processus de leur retraite comme étant plus proche « d'une réduction graduelle du nombre d'heures de travail avant l'arrêt complet. »

Modifier les attentes des salariés plus âgés requiert de leur offrir de meilleures possibilités de rester en poste. Les retraites progressives sont encore un phénomène limité dans la pratique<sup>46</sup>, et nombreuses sont les entreprises qui ne voient pas ce système d'un bon œil. Le travail à temps partiel est largement perçu comme une forme d'emploi qui n'a pas les faveurs des employeurs. Les politiques gouvernementales de promotion des retraites progressives ont été un échec, notamment parce que les régimes étaient trop compliqués ou dépassés par des plans offrant des retraites anticipées complètes.

Les régimes de retraite progressive ne sont pas seulement un bon moyen d'assurer un degré maximum d'autodétermination pour les salariés, ils sont aussi une mesure adéquate pour obtenir un taux élevé d'emploi chez les salariés plus âgés. Les pays du nord de l'Europe qui ont mis ce type de régimes en place pour leurs fonctionnaires sont ceux qui ont les taux les plus élevés de participation au marché du travail (Danemark, Finlande, Pays-Bas, Suède et le Royaume-Uni aussi en 2005).<sup>47</sup>

Question : Avez-vous mis en place des régimes de retraite progressive et/ou des accords de travail à temps partiel dans votre administration ?

Régimes de retraite progressive	Pas de régimes de retraite progressive	Accords de travail à temps partiel
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Danemark (dans une très petite mesure)</li> <li>• Finlande</li> <li>• Allemagne (pour les</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autriche (mais planification : programme « 56/58 Plus » prévoyant des avantages fiscaux)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Danemark (pour les salariés de plus de 60 ans)</li> <li>• Allemagne (pour les</li> </ul>

<sup>46</sup> À la fin des années 90, la part d'une classe d'âge passant d'un travail à temps plein à un travail à temps partiel était seulement de 3 % environ dans la plupart des pays industrialisés, selon des études réalisées par Eurostat et des services nationaux de l'emploi. Voir aussi : Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), Reforms for an Ageing Society, 2000, p.91-92.

<sup>47</sup> Rapport conjoint de la Commission et du Conseil sur les retraites (« pensions ») « Des pensions viables et adéquates », septembre 2003, p.41.

Régimes de retraite progressive	Pas de régimes de retraite progressive	Accords de travail à temps partiel
salariés de plus de 55 ans) • Italie • Luxembourg (25 %-75 %) • Pays-Bas • Pologne • Slovénie • Suède • Royaume-Uni	• Belgique • Chypre • Grèce • France • Irlande • Italie • Lituanie • Malte • Portugal • Hongrie • Espagne	salariés de plus de 55 ans) • France • Irlande (optionnel : semaine de 4 jours) • Italie • Lituanie • Luxembourg • Pays-Bas • Pologne • Royaume-Uni

Pour les fonctionnaires du gouvernement central irlandais, le modèle de la « semaine de 4 jours » a connu un grand succès, avec un fort taux de participation chez les femmes. Si la principale motivation de cette bonne pratique semble être les effets positifs sur l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée du salarié, il y a aussi une valeur ajoutée pour l'employeur par un taux d'absentéisme plus faible en raison de la baisse du stress au travail et des arrêts maladie. L'administration irlandaise suggère en outre que cette semaine de quatre jours est une méthode efficace pour conserver un personnel qui sans cela aurait quitté le marché du travail.

Même s'il y a des indications selon lesquelles les salariés et les employeurs en Europe seraient de plus en plus en faveur des retraites progressives, la réalité est encore très différente. Par exemple, un rapport sur l'Allemagne indique que les expériences avec de tels systèmes ont été largement négatives parce que les salariés les plus âgés ne voulaient pas passer à temps partiel et que les employeurs ne proposaient pas de possibilités attrayantes en l'occurrence.<sup>48</sup>

Toutefois, selon des études menées par l'International Association for the Study of Insurance Economics (Geneva Association)<sup>49</sup>, la retraite progressive deviendra le mode standard d'allongement de la carrière au-delà de l'âge de la retraite de référence ou national, et ce mode donnera aux salariés une gestion plus flexible de la fin de leur carrière. Les salariés plus âgés devraient pouvoir choisir le mode, la durée et l'endroit de leur travail, c'est-à-dire au domicile, ou seulement un ou deux jours par semaine. De nos jours, beaucoup de retraités font du bénévolat<sup>50</sup> et ont des responsabilités familiales, et certains continuent, ou voudraient continuer, à avoir une activité professionnelle. Le cycle de la vie se modifie, et le cloisonnement vertical de nos carrières selon trois âges cède graduellement la place à un agencement horizontal qui est davantage en phase avec les réalités économiques, sociales et familiales de notre monde contemporain (voir le graphique ci-dessous).<sup>51</sup>

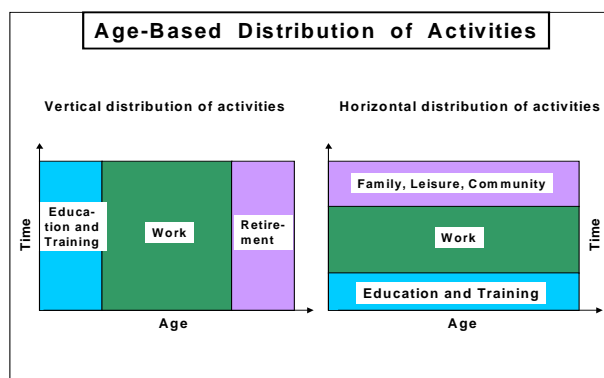
<sup>48</sup> Naegele, Gerhard, *Gradual Retirement in Germany*. Journal of Ageing and Social Policy 10 No. 3 (1999): 83-102.

<sup>49</sup> Voir : [www.genevaassociation.org](http://www.genevaassociation.org).

<sup>50</sup> Une étude récente aux États-Unis montre que 40 % des retraités font du bénévolat ; Geneviève Reday-Mulvey, the Geneva Association, *The Future of pensions and retirement*, mars 2002, p.32.

<sup>51</sup> Hubert Krieger, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin, *A new Architecture of Time Arrangements over the Life Course and their Contribution to Pension Reforms*, septembre 2003.





### 8.2.5 Promotion de la diversité des âges et autres pratiques de flexibilité au travail

En réponse à la question de savoir quel a été le plus grand défi dans la modernisation des structures des ressources humaines dans la fonction publique, l'administration du Royaume-Uni a répondu qu'elle avait lancé une consultation publique sur la nouvelle législation de lutte contre les discriminations sur la base de l'âge<sup>52</sup>, législation qui doit entrer en vigueur en 2006 (voir le tableau ci-dessous). Selon des études menées dans ce pays, environ une personne sur quatre âgée de 50 à 69 ans a été confrontée à une discrimination en raison de son âge sur le lieu de travail ou lors de sa recherche d'emploi. Il y a eu un débat approfondi sur l'âge et l'emploi des salariés plus âgés qui a permis à la fonction publique et aux employeurs du secteur privé d'aborder réellement les pratiques en matière d'emploi.<sup>53</sup> Le Ministère britannique des retraites de la fonction publique estime que le coût pour l'économie du vieillissement en matière d'emploi se situait entre 16 milliards de livres (environ 23,2 milliards d'euros) et 31 milliards (environ 45 milliards d'euros) chaque année. Beaucoup d'employeurs ont rejeté l'âge de la retraite obligatoire et ont permis aux salariés de travailler aussi longtemps qu'ils le pouvaient, jusqu'à 70 ans et même davantage. Un « Code of Practice on Age Diversity » donne aux employeurs des orientations générales sur la manière d'améliorer leur politique en matière d'âge des salariés. Une approche positive en la matière ne consiste pas à comparer les stéréotypes afférents aux jeunes salariés et aux salariés plus âgés, mais à élaborer des équipes efficaces avec des personnes aux âges diversifiés. Cette approche novatrice vise à rencontrer les problèmes inhérents aux salariés de toutes les générations, et les entreprises qui appliquent le « Code of Practice on Age Diversity » font état des avantages suivants :

- Personnel plus stable
- Plus grande productivité
- Personnel avec une plus grande palette de savoir-faire et d'expérience
- Moins de « petites absences »
- Meilleur moral du personnel
- Accès à une clientèle plus large
- Meilleure image publique

<sup>52</sup> Voir la Directive du Conseil de l'UE du 27 novembre 2000 établissant un cadre général pour l'égalité de traitement en matière d'emploi (2000/78/CE), qui doit être transposée en droit national pour 2006.

<sup>53</sup> Voir le site du gouvernement britannique : [www.agepositive.gov.uk](http://www.agepositive.gov.uk)

Au début 2004, le gouvernement britannique a lancé l'initiative « Age Positive Awards » qui récompense les sociétés et les individus qui luttent contre la discrimination sur la base de l'âge et mettent en pratique des « politiques générationnelles positives ». Le Ministère britannique de l'Emploi et des Retraites ainsi qu'un certain nombre de sponsors font la promotion d'un processus éducatif destiné aux personnes qui doivent de plus en plus disposer de connaissances de base sur les implications financières inhérentes au système de retraite progressive.<sup>54</sup> Le programme du gouvernement britannique « New Deal 50 plus » est une étape de plus vers le plein emploi des travailleurs âgés car le réservoir de main-d'œuvre traditionnel se rétrécit. Un employeur qui embauche un salarié de 50 ans ou plus peut bénéficier d'une subvention du gouvernement pouvant atteindre 1 500 livres (environ 2 175 euros) pour la formation de ce salarié. Ce financement peut servir à améliorer les compétences dont dispose déjà le salarié, par exemple des cours d'informatique, à payer une formation en matière de santé et de sécurité, ou toute autre formation relative au travail concerné.

Le Danemark et les Pays-Bas suivent cette initiative. La fonction publique danoise a indiqué son intention de promouvoir des mesures en faveur de la diversité des âges parmi les personnels et l'encadrement, et qu'elle considèrerait cette diversité comme une condition préalable à la fourniture de services de grande qualité.

Face aux prévisions d'une forte diminution de la main-d'œuvre dans les années à venir, le gouvernement danois a commencé, et avec succès, à augmenter le taux d'emploi des salariés âgés de plus de 60 ans. Des mesures de *politique pour les seniors* ont été mises en place dans de nombreuses entreprises, et un exemple de cette bonne pratique est donné par le bureau-conseil danois *Carl Bro*.<sup>55</sup> Un instrument clé du programme de cette société intitulé *senior career planning* est le « dialogue personnalisé avec le salarié » quand celui-ci atteint l'âge de 55 ans. Cette gestion de la fin de la carrière aborde les points suivants :

- futures possibilités de carrière
- transfert d'expérience/tutorat
- besoins en termes de formation
- options de réduction des tâches
- moment du départ

Plusieurs pays ont indiqué avoir mis ou vouloir mettre en place d'autres mesures de gestion des ressources humaines visant à réduire les dépenses. La mesure la plus fréquente implique des changements tant dans les plans de carrière au mérite que dans les structures salariales du personnel administratif (Autriche, Allemagne, Portugal et Espagne). L'Irlande, l'Italie et les Pays-Bas prévoient de réduire le nombre de salariés (voir tableau ci-dessous). La fonction publique néerlandaise prévoit une réduction d'environ 10 000 emplois pour 2007. L'Italie envisage une coopération avec des agences de travail intérimaire lors de l'embauche de nouveaux personnels. L'Irlande et les Pays-Bas prévoient de centraliser et de réorganiser les services de ressources humaines avec en outre dans le cas de l'Irlande une centralisation des régimes de retraite.

---

<sup>54</sup> L'association « Pre-Retirement Association » a développé un outil d'apprentissage dans le domaine financier : « learn about money » ; voir [www.learnaboutmoney.org](http://www.learnaboutmoney.org).

<sup>55</sup> Per H. Jensen, Associated Professor, Centre for Comparative Welfare State Studies, Aalborg University (DK) ; Carl Bro emploie au niveau mondial 3 150 personnes dans 80 filiales.

Question : Quels sont les principaux défis à la modernisation des structures de ressources humaines dans la fonction publique afin de réduire les dépenses publiques ?

Principal défi pour les structures de ressources humaines dans la fonction publique	Pays
Plans de carrière et structures salariales au mérite	Allemagne (en modifiant des conventions collectives), Italie, Latvien, Portugal, Espagne
Embauche d'intérimaires	Italie
Réduction de personnel, plus grande flexibilité des lois sur les licenciements	Autriche, Irlande, Italie, Pays-Bas (plan de suppression d'environ 10 000 emplois d'ici 2007)
Centralisation de la gestion des régimes de retraite	Autriche, Irlande
Centralisation et/ou réorganisation des services de ressources humaines	Irlande, Pays-Bas
Méthode de gestion augmentant la productivité et l'efficacité des personnels ; introduction de nouvelles formes et méthodes de travail	Belgique, Chypre, Malte
Autres mesures de réduction des coûts	Belgique
Dialogue social : négociations avec les organisations syndicales	Chypre
Introduction des nouvelles technologies de l'information sur le lieu de travail	Chypre, Latvien

Une bonne pratique novatrice mise en place pour les salariés au cours de la seconde moitié de leur carrière et qui permet de garder les salariés plus âgés en poste se présente sous la forme des *comptes d'épargne-temps*.<sup>56</sup> Le personnel se voit proposer un « compte » dont les « dépôts » sont du temps, ce qui permet de capitaliser des congés payés. Les salariés peuvent ainsi y « déposer » des congés annuels qu'ils n'auraient pas pris, et ces comptes permettent de prendre des congés sabbatiques d'au moins six mois. Des « obligations-temps » ont été introduites avec succès chez *Volkswagen AG* (Wolfsburg, Allemagne). Des « Comptes valeur » sont ouverts sur une base volontaire et peuvent être utilisés dans le cadre des régimes de retraite professionnelle ou pour le paiement d'une somme forfaitaire. Ces méthodes, outre qu'elles maintiennent les salariés âgés parmi le personnel, améliorent la satisfaction au travail de ces salariés qui veulent prolonger leur carrière. Toutefois, l'introduction de ces comptes d'épargne-temps s'est heurtée dans plusieurs pays à une certaine hostilité des employeurs. En l'occurrence, un obstacle potentiel est que le temps épargné ne peut pas être transféré chez un nouvel employeur.

La formation tout au long de la vie est un autre élément clé des politiques de ressources humaines, notamment dans le cadre de la nécessité croissante de garder les salariés plus

<sup>56</sup> Supiot, A., *Au-delà de l'emploi: Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, rapport à la Commission européenne, Flammarion, 1999, Paris.

âgés sur le marché du travail. Le *gouvernement finlandais* promeut le concept d'apprentissage tout au long de la vie comme un processus *préventif et qui dure toute la vie*.<sup>57</sup> Des incitants et signes de reconnaissance substantiels ont été mis en place pour souligner le fait que la formation (continue) tout au long de la vie permet au salarié de conserver son « employabilité » pendant toute sa carrière et d'éviter l'étiquette de « salarié plus âgé ». Il semble toutefois que d'autres administrations nationales considèrent les formations comme un élément de fin de carrière. Ces pratiques envoient un « mauvais » signal dans la mesure où les salariés expérimentés sont perçus uniquement comme des salariés âgés, parfois comme une sorte « d'armée de réserve ». À elles seules toutefois, les formations tout au long de la vie ne peuvent pas modifier le marché du travail tel qu'il se présente actuellement. Les plans de créations d'emplois, les initiatives d'encadrement personnalisé, ainsi que les politiques et les campagnes de lutte contre les discriminations en fonction de l'âge doivent être complémentaires si on veut en assurer le succès.

### 8.3 Implications des politiques financières et sociales pour les systèmes de retraite

#### 8.3.1 Les bases de calcul pour les pensions de retraite

Les droits à la retraite calculés sur la base du dernier salaire sont moins « équitables actuariellement » que ceux calculés sur la base de l'ensemble d'une carrière. Dans le premier cas, les employés qui ont une longue relation avec l'entreprise sont avantagés par rapport à ceux qui ont changé d'employeurs. L'étude s'est donc intéressée à la base qu'utilisent les États membres pour calculer les droits à la retraite. Dans leur grande majorité (18), ils le font sur la base du dernier salaire, du moins en partie. Seuls 10 pays ont introduit, ou prévoient de le faire dans un avenir proche, des méthodes de calcul basées sur l'ensemble de la carrière de leurs employés. Cette méthode semble préférable puisque la pension de retraite sera alors en équilibre actuariel équitable avec les cotisations versées.

Question : Les montants individuels de la pension de retraite sont-ils calculés sur la base :

- A. du dernier salaire
- B. des cotisations versées pendant la vie active, ou
- C. sur une autre base de calcul ?

A. Base de calcul dernier salaire	B. Base de calcul cotisations carrière	C. Autre base de calcul
Autriche (partiellement) Belgique (5 dernières années) Chypre République tchèque Danemark (partiellement) Finlande (partiellement) France Allemagne (partiellement) Grèce (uniquement à partir de 2008 : 5 dernières années) Irlande	Autriche (partiellement) Danemark (partiellement) Finlande (prévu pour 2005) Italie (partiellement) Lituanie Luxembourg Malte (partiellement) Pays-Bas (partiellement) Pologne (prévu) Portugal (partiellement) Suède (partiellement)	Hongrie (salaire moyen perçu après 1988) Pays-Bas (salaire moyen perçu pendant la période de service) Slovénie (moyenne mensuelle des salaires des 18 années les plus favorables)

<sup>57</sup> Lafoucrière, C. (2003), *The Application of Active Labour Policies and Programmes to Older Workers*, dans : *Active Ageing: what strategies to develop?*; M. Jepsen, D. Foden and M. Hutsebaut (eds.), Bruxelles : European Trade Union Institute.

A. Base de calcul dernier salaire	B. Base de calcul cotisations carrière	C. Autre base de calcul
Italie (partiellement) Luxembourg (partiellement) Malte (partiellement) Pays-Bas (partiellement) Pologne Portugal (moyenne des 10 meilleures années parmi les 15 dernières) Espagne Suède (partiellement) Royaume-Uni		

### 8.3.2 Augmentation de la couverture par les régimes de retraite professionnelle et privés

Fondamentalement, le problème des retraites est un problème de croissance économique et de gain de productivité de la main-d'oeuvre. L'Université de Malte a réalisé l'une des nombreuses projections que l'on retrouve dans la littérature économique : si l'on suppose qu'actuellement cinq actifs paient pour un retraité, et qu'en 2025 cette proportion soit de trois pour un, il peut y avoir une baisse de 10 % du niveau de vie si la productivité n'augmente pas. Selon cette projection, une augmentation de 11 % de la productivité est nécessaire pour maintenir le niveau de vie et de prospérité actuel.<sup>58</sup>

Dans la plupart des États membres, les dispositifs de retraite privés ont un rôle de plus en plus important à jouer pour assurer une protection adéquate des revenus à l'âge de la retraite. Les chercheurs et les experts des services financiers<sup>59</sup> estiment que la part des régimes de retraite professionnelle dans l'ensemble du marché des retraites continuera de progresser dans les prochaines décennies. Cela doit se refléter dans un cadre réglementaire sain qui veille à un degré élevé d'efficacité, au caractère abordable et à la sécurité de ces régimes privés.

Afin de permettre à tous les citoyens de maintenir leur niveau de vie après le départ à la retraite, l'un des objectifs définis dans le rapport conjoint sur des « pensions » viables et adéquates<sup>60</sup> porte sur l'accès aux régimes de retraite privés. L'importance de ces retraites privées (la plupart du temps « professionnelles », c'est-à-dire dans le cadre de l'entreprise) diffère considérablement d'un pays à l'autre (voir le tableau « Accès aux régimes de retraite privés » dans l'annexe). Par exemple, 91 % des fonctionnaires néerlandais sont couverts par des régimes de retraite professionnelle (retraites de deuxième pilier).

<sup>58</sup> Joseph Falzon, Département banque et finances, Université de Malte, dans : *Orbis*, Volume 2/4 2004.

<sup>59</sup> Rapport de la Task-force *Cross-Border Portability of Pension Rights: An Important Condition for an Integrated Market for Pension Provision*, avril 2003, p.29, op. cit.; le « Centre for European Policy Studies » (CEPS) est un organisme de réflexion établi Bruxelles ; voir : <http://ww.ceps.be>; l'auteur du rapport a pris part au débat au cours de plusieurs réunions de la Task-force. Deutsche Bank Research, *Strengthening Private Pension Schemes : More growth for Germany*, rapport du 5 septembre 2003, [www.dbresearch.com](http://www.dbresearch.com). Axel Börsch-Supan, Mannheim Research Institute for the Economics of Ageing MEA, *Alterung, deutsche Renditeentwicklung und globale Kapitalmärkte*, rapport de recherche de la Deutsche Bank, 16 juin 2003.

<sup>60</sup> Rapport conjoint sur les pensions, op. cit.

On estime que l'importance des régimes de retraite professionnelle ira en croissant dans la plupart des pays puisque leur développement y est encouragé (par exemple en Allemagne, Grèce, Portugal et Espagne). En Espagne, seuls 10 % des 5,89 millions de citoyens couverts par un régime de retraite cotisent à un régime de retraite professionnelle, pour un total de 16,290 millions cotisant au système d'État en 2002.<sup>61</sup> La fonction publique espagnole prévoit à présent d'instaurer un régime de retraite complémentaire pour ses fonctionnaires, ce qui est le cas aussi de la Lituanie et de la Slovaquie.

L'importance croissante des retraites privées se reflète aussi dans l'importance des avoirs détenus par les organismes qui les mettent en œuvre. Le tableau ci-dessous rassemble des informations sur ces avoirs détenus principalement dans le cadre de régimes de deuxième et de troisième pilier, informations tirées du rapport de la fédération européenne des associations de régimes de retraite complémentaire (*European Federation for Retirement Provision*, EFRP) et complétées par celles des rapports stratégiques nationaux de l'UE des 15 qui ont été remis à la Commission européenne en septembre 2002.

Tableau : Avoirs des régimes de retraite de deuxième et troisième pilier en % du PIB

	Deuxième pilier <sup>(1)</sup> (2000)	Régimes de deuxième et troisième piliers <sup>(2)</sup>
Belgique	5,9	14,7 % (1999, deuxième pilier incluant l'assurance groupe)
Danemark	23,9	79,4 % (2000) dont : Compagnies d'assurances-vie 43,6 Régimes de retraite professionnelle 18,8 Banques 17,1
Allemagne	16,3	
Grèce (1999)	4,2	
Espagne	7,0	
France	6,6	
Irlande	51,0	43 % (année non spécifiée, fonds de pension uniquement)
Italie	2,6	
Luxembourg (1999)	0,2	
Pays-Bas	111,1	166 % (fin 2001) dont : Fonds de pension : 108 Assureurs 58
Autriche	12,0	
Portugal	11,5	11,9 % (incluant les fonds de pension ouverts et fermés, les plans d'épargne retraite)
Finlande	8,9	12 %
Suède	56,6	
UK	80,9	
Total UE	29,2	

<sup>(1)</sup> Source : EFRP. Les avoirs inclus sont tous des avoirs de régimes de retraite du deuxième pilier et leurs équivalents ainsi que les réserves comptables des sociétés participantes. Ne sont pas inclus les avoirs détenus par des régimes de sécurité sociale nationale (premier pilier) ni ceux des assurances groupe (à l'exception de ceux gérés par les compagnies d'assurance pour le compte de fonds de pension).

<sup>(2)</sup> Source : Rapports stratégiques nationaux ou informations fournies par des autorités nationales.

Source : Rapport conjoint sur les pensions

En conclusion, le succès d'un régime de retraite privé pourrait contribuer à réduire les pressions qui s'exercent sur les dépenses publiques dans ce domaine et donner aux gouvernements davantage de marge de manœuvre pour infléchir la croissance des dépenses à venir dans les régimes publics.

<sup>61</sup> Rapport conjoint sur des viables et adéquates, p.31 ; voir aussi le tableau « Accès aux régimes de retraite privés dans l'UE des 15 » en annexe.

### 8.3.3 Pas de réformes sans dialogue social

Relever l'âge de la retraite, lutter contre les départs à la retraite anticipée et promouvoir les retraites progressives ne sont pas des stratégies isolées. En l'occurrence, un dialogue social visant à une pleine participation des partenaires sociaux est de la plus haute importance. L'Union européenne et les États membres promeuvent le dialogue entre les organisations patronales et syndicales comme l'un des objectifs de la politique sociale.<sup>62</sup> Il n'est donc pas surprenant qu'aucun des États membres n'a indiqué dans les réponses au questionnaire qu'ils ne feraient pas participer les partenaires sociaux, les conseils d'entreprise ou les conseils de direction aux processus décisionnels des réformes.

Des réformes des systèmes de retraite ont été menées récemment dans plusieurs pays, notamment en Autriche, l'Allemagne, la France et en Italie. Quelques Ministères de la fonction publique reconnaissent dans leurs réponse que ce type de réforme est un processus en cours qui fait l'objet d'un débat houleux. Quelques gouvernements sont confrontés à une « résistance culturelle » générale et à l'opposition des organisations syndicales sous la forme de grèves et de menaces de grève. Le gouvernement de Chypre, par exemple, prévoit une certaine résistance des syndicats dans un proche avenir quand il proposera des mesures de réforme qui affecteront les retraites du service public.

La Commission européenne a noté un changement dans l'approche des partenaires sociaux lorsqu'ils ont reconnu le défi posé par la démographie et la nécessité de préserver les savoir-faire et l'expérience des salariés les plus âgés. En substance, la Commission a rappelé aux partenaires sociaux « [qu']une participation et un engagement plus forts des partenaires sociaux sont nécessaires pour concevoir et mettre en œuvre des stratégies globales de vieillissement actif ».<sup>63</sup> À la lumière du fait que « le vieillissement ne touche pas uniquement les personnes ayant un certain âge aujourd'hui, mais toutes les générations », la Commission développe une série de « mesures de promotion du vieillissement actif »<sup>64</sup> et recommande de reconnaître les salariés plus âgés pour ce qu'ils sont : « une composante essentielle de l'offre de main-d'œuvre et un facteur clé pour le développement durable de l'Union européenne ».<sup>65</sup>

Changer les pratiques des employeurs et des organisations syndicales en matière de transition entre l'emploi et le départ à la retraite demandera des efforts importants de coopération entre les partenaires sociaux, comme l'ont montré les « bonnes pratiques » dans des pays comme la Suède, les Pays-Bas et le *Danemark* : le gouvernement danois est parvenu à des résultats collectifs positifs après des négociations reposant sur une large base et l'étroite participation des partenaires sociaux. Les « politiques actives » orientées sur l'emploi remontent aux années 70. L'excellence des résultats obtenus est attestée par la hausse spectaculaire dans le domaine de l'emploi et la baisse impressionnante du chômage

---

<sup>62</sup> Voir l'article 136 du Traité CE.

<sup>63</sup> Communication de la Commission à l'attention du Conseil, du Parlement européen, du Comité économique et social européen et du Comité des régions *Accroître l'emploi des travailleurs âgés et différer la sortie du marché du travail*, 3 mars 2004.

<sup>64</sup> Ces mesures suggèrent d'accorder des incitants pour que les salariés prennent leur retraite plus tard et que les employeurs engagent et conservent des salariés plus âgés, pour promouvoir l'accès aux formations ainsi que des investissements dans les aptitudes au travail, et pour encourager la mise en place de conditions de travail qui vont dans le sens de la rétention des emplois.

<sup>65</sup> Communication de la Commission *Accroître l'emploi des travailleurs âgés et différer la sortie du marché du travail*, op. cit.

qui est passé d'un taux record de 12,4 % en 1993 à 4,3 % en 2001.<sup>66</sup> Le modèle danois allie un taux de flexibilité élevé par la mobilité et la rotation des emplois, et un système d'allocations chômage généreux accompagné de programme d'activation extensifs. En 2001, le taux total d'emploi était de 76,2 %, le plus élevé de l'UE, contre 64,1 % en moyenne pour l'UE des 15 (voir les graphiques Eurostat en annexe).

Un degré d'acceptation élevé est l'une des conditions de la pérennité d'une réforme. Il en résulte que la charge imposée par les changements démographiques doit être équitablement répartie entre les générations. Dans des pays comme la France<sup>67</sup>, l'Allemagne, l'Italie<sup>68</sup> et l'Espagne, les organisations syndicales « vieillissent » dans la mesure où leurs membres continuent à adhérer après être partis à la retraite, et la proportion de retraités en leur sein augmente. Par conséquent, ces organisations ont des difficultés à défendre les intérêts des jeunes générations dans les négociations sur les réformes en matière de retraite. En conclusion, les administrations publiques nationales sont conscientes du fait qu'un large consensus est requis au préalable pour la mise en œuvre de réformes dont le succès demande donc une forme de « partenariat social ».

#### 8.3.4 Pensions d'invalidité en tant qu'alternative pour une sortie anticipée du marché du travail

Les prestations accordées au titre d'un handicap peuvent devenir une alternative pour sortir du marché du travail, ce en fonction des critères d'éligibilité qui sont appliqués. L'importance de ce phénomène semble sous-estimée : dans la grande majorité des États membres, la frontière entre d'une part les régimes de retraite anticipée et d'autre part les systèmes d'indemnisation en cas de handicap ou de chômage n'est pas toujours claire. Dans ces pays, des salariés de la fonction publique ou du secteur privé peuvent partir prématurément à la retraite parce qu'ils perçoivent en plus une allocation chômage ou d'invalidité. Ces États ont revu ou ont engagé un processus de révision de leurs régimes de pensions d'invalidité, en renforçant les mesures de rééducation et en proposant des alternatives sous la forme d'un travail adéquat plutôt que de verser une pension.<sup>69</sup>

#### Pension d'invalidité en tant que voie de sortie anticipée de la vie professionnelle

Pays
Autriche
Belgique
Danemark
Finlande

<sup>66</sup> Hedva Sarfati & Giuliano Bonoli, Conclusions: *The Policy Implications of Changing Labour Market-Social Protection Relationship*, dans : Sarfati & Bonoli (eds.) 2002, op. cit., chapitre 17.

<sup>67</sup> En France, chaque syndicat a un organisme pour les membres à la retraite, les *syndicats des retraités*.

<sup>68</sup> Selon M. Tito Boeri, professeur à l'Université Bocconi à Milan, les syndicats italiens comptent plus de retraités que d'actifs parmi leurs membres et ils défendent donc les intérêts des salariés plus âgés. Ils semblent plongés dans un dilemme : prendre le parti des jeunes générations peut leur faire perdre des membres au profit de syndicats plus combattifs. Selon Boeri c'est ce qui est arrivé récemment en Italie aux syndicats CISL et UIL, qui ont accepté les propositions du gouvernement sur la flexibilisation du marché du travail et perdu ensuite des adhérents au profit de la CGIL, organisation plus combattive. En France, la CFDT ne s'est pas opposée aux réformes des retraites et semble avoir perdu quelques adhérents au profit de la CGT et de SUD (*Financial Times* du 12 novembre 2003).

<sup>69</sup> Voir rapport conjoint « Pensions viables et adéquates », op. cit.



Pays
France
Allemagne
Grèce (voir rapport stratégique national à la Commission UE et le rapport conjoint « Pensions viables et adéquates »)
Hongrie
Lituanie
Luxembourg
Malte
Pays-Bas (la jonction d'une allocation d'invalidité et d'une pension de retraite pose un obstacle au retour sur le marché du travail)
Portugal
Slovénie
Suède (voir rapport stratégique national à la Commission UE et le rapport conjoint « Pensions viables et adéquates »)
Royaume-Uni

Au Portugal, une pension d'invalidité est considérée comme une possibilité de retraite anticipée si le bénéficiaire la demande entre 36 et 60 ans. Un test effectué par le gouvernement autrichien a permis d'identifier des régimes d'indemnisation pour handicap ou chômage très généreux pour les fonctionnaires, régimes qui ont un impact important sur les finances publiques. Ces pratiques feront toutefois l'objet de réformes.

Aux Pays-Bas, il n'était pas rare pour un fonctionnaire de percevoir en parallèle une pension d'invalidité et une pension de retraite anticipée. Cette pratique a été abolie en raison de dépenses excessives et de cas d'abus : ces revenus cumulés pouvaient parfois s'élever à plus de 100 % du dernier salaire perçu. La Suède a indiqué dans son rapport stratégique national que l'offre de main-d'œuvre de la part des salariés plus âgés avait diminué au cours de la dernière décennie suite à une augmentation des départs du marché du travail par le biais des régimes de pensions d'invalidité. L'administration britannique a elle aussi réformé sa politique en matière de retraite anticipée pour cause de maladie. Pour réduire les coûts, le gouvernement britannique a tiré les enseignements des cas de gaspillage des fonds publics en séparant clairement tous les types d'allocations afférents aux voies de sortie du marché du travail, comme « l'ill-health retirement », le chômage et le licenciement.

## **9. Nécessité d'une sensibilisation afin d'assurer la faisabilité politique des réformes**

Les pays européens ont reconnu leur incapacité à supporter le poids de l'architecture des régimes de retraite actuels et accepté dans une large mesure la nécessité de réformes en la matière, avec en outre une part plus importante à accorder aux régimes de retraite privés. Plus personne ne semble mettre en doute le fait que dans l'état actuel les systèmes de retraite étatiques avaleront une part croissante du PIB, et qu'il est donc nécessaire d'élargir le débat sur les retraites afin d'avoir une vue d'ensemble claire de la situation économique et sociale.

Les responsables politiques parlent fréquemment de la « problématique du vieillissement », et les titres des campagnes et des conférences de presse contribuent à diffuser dans le grand

public le concept de la « bombe à retardement » des retraites. Toutefois, les populations vivent de plus en plus longtemps dans des conditions sans cesse meilleures et, dans une perspective historique, les énormes progrès réalisés dans presque tous les pays en matière d'espérance de vie ne doivent pas être perçus seulement comme un problème mais aussi comme l'une des plus grandes réalisations de nos sociétés contemporaines. Il semble légitime de parler en termes positifs du « bonus de longévité » ou des « 20 nouvelles années de vie » des papys et mamies boomer qui bénéficient en outre d'une meilleure santé et de revenus plus confortables.<sup>70</sup> Sans dramatisation excessive, des *programmes* et des *campagnes d'éducation* devraient chercher à informer des pans entiers de la société civile des véritables problèmes et des éventuelles solutions : en bref, la part des personnes d'une classe d'âge donnée augmente par rapport aux autres.

La prise de conscience générale de la nécessité des réformes augmente dans plusieurs États membres (voir graphique ci-dessous). Si les populations perçoivent de manière globale que les retraites posent un problème, elles n'ont généralement pas pleinement conscience du fait qu'elles devront assurer elles-mêmes les risques individuels en matière de retraite. Elles ne veulent pas faire les frais des réductions concrètes des dépenses, ni faire partie des premières classes d'âge à subir d'éventuelles réductions.

Régulièrement, le département suédois de la sécurité sociale envoie à tous les employés des *relevés de compte* (« lettres oranges ») de leur situation en matière de retraite. On considère un peu partout qu'il relève des bonnes pratiques d'informer les salariés de l'accroissement de leurs droits à la retraite.<sup>71</sup> De tels outils d'information sont de nature à accroître la sensibilisation des citoyens quant au fait que les droits à la retraite doivent s'acquérir sur le long terme, notamment lorsque ces informations sont données en accompagnement de la fiche de paie. Ce type d'outil se répand dans d'autres pays en Europe et dans le monde (Japon), comme en Allemagne par exemple où l'agence en charge des pensions de retraite (*Bundesanstalt für Angestellte*) a introduit une lettre comparable. Mais le problème se trouve dans les détails : selon des citoyens suédois et allemands, ces lettres étaient incompréhensibles, trop complexes, et les droits projetés avaient été calculés de manière trop généreuse.

Le gouvernement britannique estime que des informations adaptées peuvent inciter les citoyens à épargner davantage. À cette fin, il coopère avec l'agence de sécurité financière britannique (Financial Security Agency, FSA) pour améliorer les connaissances financières de base parmi la population. Le département en charge de l'emploi et des retraites fournit des prévisions individuelles du montant qui sera versé à l'âge de la retraite, sur la base de l'état actuel des droits acquis pour la retraite par répartition.<sup>72</sup> Il développe en outre un service d'aide téléphonique et un site Internet pour sensibiliser davantage aux possibilités en matière d'épargne. On a beaucoup insisté Outre-Manche sur la nécessité d'une

---

<sup>70</sup> La puissante association américaine AARP, qui défend les intérêts des personnes de plus de 50 ans, s'attaque à ce problème par le biais de son programme « Global Ageing » et de nombreux autres projets et conférences ; voir : [www.aarp.org/international](http://www.aarp.org/international).

<sup>71</sup> Comme expliqué par Platon Tinios, Comité de protection sociale et Comité de politique économique de l'UE, et Monika Queisser, OCDE, lors d'une récente conférence à Milan le 22 avril 2004 ; voir aussi « Investment & Pensions Europe IPE News, article « Call for Europe to prove itself for pensions », 22 avril 2004.

<sup>72</sup> En 2002, le gouvernement britannique a publié un « Pensions Green Paper (Simplicity, security and choice : working and saving for retirement) » ; voir <http://www.dwp.gov.uk/consultations/consult/2002/pensions/index.asp> ; voir aussi [www.thepensionsservice.gov.uk](http://www.thepensionsservice.gov.uk).

simplification radicale de l'agencement des régimes de retraite. Dans son « Pensions Green Paper » de 2002<sup>73</sup>, le gouvernement reconnaît que la situation actuelle de huit régimes différents est d'une complexité qui rend les systèmes de retraite difficiles à comprendre et impose en outre une charge inutile en termes d'administration et de coûts.<sup>74</sup>

La fonction publique espagnole a indiqué qu'un accord avait été conclu avec les partenaires sociaux pour mettre en place un régime de retraite professionnel facultatif pour tous les fonctionnaires en mai 2004. Le gouvernement annoncera de nouvelles stratégies de communication afin d'encourager l'épargne de type deuxième pilier (voir graphique ci-dessous). L'administration allemande prévoit elle aussi de transférer les réformes du système général de sécurité sociale aux régimes de retraite des fonctionnaires.

Question : Avez-vous entrepris un processus d'éducation ou des stratégies de communication à l'intention des salariés de votre secteur privé et de votre fonction publique afin d'augmenter l'épargne par la capitalisation de

A. Retraites professionnelles (retraites du deuxième pilier)  
 B. Produits d'épargne privés (retraites du troisième pilier) ?

Processus d'éducation pour une meilleure couverture par :	
A. Retraites professionnelles (retraites du deuxième pilier)	
Oui	Non
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autriche</li> <li>• Belgique (uniquement pour les salariés du secteur privé)</li> <li>• Danemark</li> <li>• France</li> <li>• Allemagne (uniquement pour les salariés du secteur privé)</li> <li>• Hongrie</li> <li>• Italie (stratégie de communication et convention collective d'indemnité de départ pour les salariés du secteur privé : <i>Trattamento di fine rapporto</i>)</li> <li>• Lituanie</li> <li>• Luxembourg</li> <li>• Espagne (un régime de retraite professionnelle facultatif pour les services publics a été mis en place en mai 2004)</li> <li>• Royaume-Uni (programme d'éducation en coopération avec l'agence de sécurité financière, Financial Security Agency)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• République tchèque</li> <li>• Chypre</li> <li>• Grèce</li> <li>• Pays-Bas</li> <li>• Malte</li> <li>• Pologne</li> <li>• Portugal</li> <li>• Slovaquie</li> </ul>

<sup>73</sup> Op. cit.

<sup>74</sup> Le gouvernement britannique développe un régime unique sur le montant de l'épargne pension non taxée.

B. Produits d'épargne privés (retraites du troisième pilier)	
Oui	Non
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autriche</li> <li>• Belgique</li> <li>• Finlande</li> <li>• France</li> <li>• Allemagne</li> <li>• Hongrie</li> <li>• Luxembourg</li> <li>• Pays-Bas</li> <li>• Espagne</li> <li>• Royaume-Uni (programme d'éducation en coopération avec l'agence de sécurité financière, Financial Security Agency FSA)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• République tchèque</li> <li>• Chypre</li> <li>• Danemark</li> <li>• Grèce</li> <li>• Irlande</li> <li>• Italie</li> <li>• Lituanie</li> <li>• Malte</li> <li>• Pologne</li> <li>• Portugal</li> <li>• Slovénie</li> <li>• Espagne</li> </ul>

En guise de conclusion, il convient de souligner que tout changement de stratégie doit être précédé d'initiatives d'éducation et de débats cohérents, démocratiques et qui reposent sur une base élargie. Étant donné que tous les groupes de population ne disposent pas des connaissances financières de base nécessaires, il importe de mieux les sensibiliser par le biais de campagnes d'information adéquates avec des slogans bien choisis, comme au Royaume-Uni (« Age Positive ») ou en Finlande (« L'expérience – Un trésor national »).<sup>75</sup>

## 10. Défis à venir pour les retraites de la fonction publique

Face à la pression croissante qui s'exerce sur la pérennité financière des systèmes de retraite du secteur public, la plupart des États membres s'attaquent au défi qui consiste à augmenter le taux d'emploi général, ce qui est la stratégie clé pour assurer des retraites viables. Plus il y a de personnes actives, plus la contribution au financement des revenus des retraités est importante.

Au cours des dernières années, certains pays ont commencé à constituer des réserves pour les retraites d'État pour faire face à certaines des obligations futures jusqu'à ce que la pression démographique commence à se faire sentir aux environs de 2020 (France, Irlande, Espagne et plus récemment les Pays-Bas). Dans un avenir proche, la Belgique, la Finlande et l'Allemagne envisagent la création d'un fonds de réserve ou temporaire pour leurs régimes de retraite des fonctionnaires (voir graphique ci-dessous).

Question : Quels sont les principaux défis à venir dont vous vous préoccupez dans votre administration en ce qui concerne les implications du vieillissement pour les retraites dans le secteur public ?

<sup>75</sup> Voir aussi à la section 8.2.5 ; étude réalisée par l'International Association for the Study of Insurance Economics (Geneva Association) *Encouraging and Extending Working Life - Recent Policies and Best Practices in Europe*, www.genevaassociation.org, avril 2003, p.16, op. cit.

Principaux défis pour l'avenir	Pays <sup>76</sup>
Allongement des carrières : a. lutte contre les retraites anticipées b. relèvement de l'âge de la retraite (effectif et légal) c. introduction de régimes de retraite progressive	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autriche</li> <li>• Chypre (b. relèvement de l'âge de la retraite)</li> <li>• Finlande</li> <li>• Hongrie (a. et b.)</li> <li>• Italie (pas avant 2008)</li> <li>• Irlande (b. relèvement de l'âge de la retraite de 60 à 65 ans)</li> <li>• Lituanie</li> <li>• Pays-Bas</li> <li>• Pologne</li> <li>• Portugal</li> <li>• Espagne</li> </ul>
Introduction de systèmes de retraite complémentaires	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lituanie</li> <li>• Espagne</li> <li>• Slovénie (« fonds de pension mutuel fermé »)</li> </ul>
Création d'un fonds de réserve ou temporaire pour les régimes de retraite des fonctionnaires	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Belgique (<i>fond de vieillissement</i>)</li> <li>• Finlande (Fonds temporaires séparés pour les services publics et le secteur général de la sécurité sociale)</li> <li>• Allemagne</li> </ul>
Lutte contre la pénurie de personnel en gardant les fonctionnaires expérimentés en service	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pays-Bas</li> <li>• Suède</li> </ul>
Alignement et rapprochement de parties du système de retraite du secteur public avec le système par répartition de la sécurité sociale générale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Allemagne</li> <li>• Espagne</li> </ul>
Promotion de la diversité des âges	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Danemark</li> <li>• Royaume-Uni</li> </ul>
Base de calcul du régime de retraite : introduction ou prolongation des comptes contributifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autriche (prolongation de la période de cotisation de 15 et 18 ans à 40 ans)</li> <li>• Grèce (base de calcul de cinq ans en 2008)</li> <li>• Italie</li> </ul>
Suppression de l'âge de la retraite obligatoire	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Irlande</li> <li>• Royaume-Uni</li> </ul>

Si l'on se penche sur l'histoire des systèmes de retraite publics de nombreux pays, il apparaît clairement qu'ils ont fait l'objet de nombreuses propositions de nature financière pour assurer leur pérennité, certaines d'entre elles remontant relativement loin dans le passé. La pierre d'achoppement a toujours été la mise en œuvre, ce qui est inhérent à la nature du problème : la dimension du « défi des retraites » est telle que toute proposition qui l'aborde de manière isolée semble infaisable. Cela explique le fait que des solutions connues depuis longtemps n'ont pas pu être réalisées. Une stratégie en matière de retraites présuppose donc des succès dans les domaines suivants : amélioration du taux d'emploi, consolidation du marché et du niveau de croissance, autant d'objectifs connus depuis que l'UE les a inscrits dans sa stratégie de Lisbonne.

Le succès des politiques de réformes dépend des attitudes, des styles de vie et des formes d'organisation sociale et économique, autant d'éléments qui doivent tous être adaptés. Cela est possible, par exemple, par une mobilité réciproque entre les postes à temps plein et à temps partiel, par des approches plus souples de l'équilibre entre responsabilités familiales et professionnelles, ou par des mesures facilitant la conjonction d'une activité professionnelle et de la retraite et, en l'occurrence, la fonction publique peut avoir valeur d'exemple. Des politiques macroéconomiques et de l'emploi visant à augmenter le nombre

<sup>76</sup> Quelques pays, donc la France, n'ont pas répondu à cette questions.

d'emplois dans l'économie afin d'aménager un espace pour les salariés plus âgés sont indispensables, voire essentielles. Conjointement, il est nécessaire de mener des réformes en matière de retraites qui soient motivantes et qui permettent aux salariés plus âgés de continuer à travailler ou de partir progressivement à la retraite.

Indépendamment de la manière dont on aborde le défi posé par la démographie en matière de retraites, une approche pluridisciplinaire et globale est nécessaire pour mettre les réformes en œuvre dans les États membres. Ces mesures doivent se renforcer mutuellement et viser à améliorer les aspects financiers, sociaux et d'emploi des systèmes de retraite, ce qui requiert la coopération des acteurs concernés. L'étude suggère donc une coopération interdépartementale à un stade précoce des responsables des ministères des Finances et de ceux des ministères des Affaires sociales, puisque les politiques en matière de retraites concernent de nombreux domaines différents.

Dans de nombreux pays, un délai supplémentaire dans la mise en œuvre des mesures nécessaires est probable, ce au détriment des générations futures, à moins que les citoyens ne soient invités à participer à un large débat, et si des mesures de communication et d'éducation ne sont pas mises en place pour souligner la nécessité des réformes. Les responsables politiques peuvent être tentés de différer des décisions impopulaires pour les reporter au-delà des échéances électorales. Même si des mesures visant l'équité entre les générations sont prises dès maintenant, il est probable que les jeunes générations d'aujourd'hui auront des pensions de retraite moins élevées que celles de leurs aînés quand elles arriveront au même âge. Plus les réformes sont difficiles à mettre en œuvre, plus grande est la tentation de les différer par rapport aux échéances électorales, ce qui peut réduire la marge de manœuvre entre les pensions versées et les taux de cotisation, avec un ajustement des coûts reporté à la charge de la génération suivante.

Les solutions avancées pour relever le défi des retraites doivent reposer sur les faits démographiques. Il est évident que M. Adair Turner, président de la commission des retraites britannique, a raison de dire que le vieillissement des populations aboutira au moins à l'un de ces quatre résultats : diminution du nombre de retraités, relèvement de l'âge de la retraite, augmentation des impôts, ou nécessité pour la population active d'augmenter son taux d'épargne, maintenant et à l'avenir.<sup>77</sup>

D'une manière générale, les experts en matière de sécurité sociale et de retraites s'accordent sur les résultats des projets de recherche et de formation mis en œuvre par l'Institut européen d'administration publique : la viabilité des régimes de retraite ne s'obtient pas en agissant simplement sur le niveau des pensions, les critères d'éligibilité ou d'autres paramètres financiers. La clé de la viabilité réside en l'occurrence dans le futur taux de croissance économique, lequel dépend à son tour de l'évolution de l'offre de main-d'œuvre et du taux de croissance de la productivité. Toutefois, afin de créer les conditions favorables à la croissance économique, la durée de la période de cotisation et le rapport entre ces cotisations et la pension de retraite doivent faire l'objet de mesures actives. Dans la plupart des pays européens, le débat sur les réformes en matière de retraites continuera probablement à déchaîner les passions dans les années qui viennent.

---

<sup>77</sup> « Investment & Pensions Europe IPE » News, 26.01.2004

## RÉFÉRENCES INTERNET

- AARP, organisation non-gouvernementale américaine de défense des intérêts des personnes de plus de 50 ans : <http://www.aarp.org>
- Bertelsmann Stiftung (fondation Bertelsmann) : Aktion Demographischer Wandel  
<http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/7762.jsp>  
Projet "Rentenreform - kapitalgedeckte Zusatzvorsorge": <http://www.vorsorgestudien.de>
- Centre for European Policy Studies (CEPS), Bruxelles : <http://www.ceps.be/Default.php>
- Centre for Research on Pensions and Welfare Policies (CeRP), Turin :  
<http://cerp.unito.it/english>
- Communication & Information Resource Centre Administrator (CIRCA) :  
<http://www.forum.europa.eu.int>
- Coopération Sociale Européenne - Développement, Paris: <http://www.cse-aibs.org>
- Deutsche Bank Research: [www.dbresearch.com](http://www.dbresearch.com)
- Présidence néerlandaise de l'Union européenne 28 juin 2004 : <http://www.eu2004.nl>
- Commission Européenne, Direction générale Emploi et Affaires sociales (DG EMPLOY) :  
Rapport conjoint de la Commission et du Conseil sur des pensions viables et adéquates (2003)  
(en anglais) :  
[http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/epc/documents/pension\\_report\\_2003.pdf](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/epc/documents/pension_report_2003.pdf)
- Fondation Européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Dublin :  
<http://www.eurofound.eu.int>
- Institut Européen d'Administration Publique (EIPA), Maastricht : <http://www.eipa.nl>
- Eurostat: données et chiffres sur l'emploi  
[http://europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos/queen/display.do?screen=welcome&open=/strind\\_copy\\_817397594099/emploi\\_copy\\_934568948015&language=en&product=YES&root=YES\\_copy\\_539019591709#/strind\\_copy\\_817397594099/emploi\\_copy\\_934568948015](http://europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos/queen/display.do?screen=welcome&open=/strind_copy_817397594099/emploi_copy_934568948015&language=en&product=YES&root=YES_copy_539019591709#/strind_copy_817397594099/emploi_copy_934568948015)
- Confédération Européenne des Syndicats (ETUC); European Trade Union Institute (ETUI),  
Bruxelles : <http://www.etuc.org/EN>
- Comité de politique économique de l'Union européenne :  
[http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/epc/epc\\_ageing\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/epc/epc_ageing_en.htm)
- Gouvernement d'Irlande, Département des Finances :  
<http://www.finance.gov.ie/ViewDoc.asp?fn=/home.asp>
- Gouvernement du Royaume-Uni, Ministère des retraites, Programme "Age Positive" :  
<http://www.agepositive.gov.uk>
- International Association for the Study of Insurance Economics (Geneva Association), Genève:  
<http://www.genevaassociation.org>

- International Social Security Review : <http://www.issa.int/engl/homef.htm>;  
une publication de l'association « International Social Security Association » (ISSA) :  
<http://www.issa.int>
- Présidence irlandaise de l'Union européenne : <http://www.eu2004.ie>
- National Centre for Social Research and the Institute for Fiscal Studies, Londres :  
<http://www.ifs.org.uk/elsa/report.htm>
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE),  
Direction de l'Emploi, du travail et des affaires sociales :  
[http://www.oecd.org/maindepartment/0,2619,fr\\_2649\\_201185\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/maindepartment/0,2619,fr_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html)
- Banque mondiale : Page de référence sur les retraites  
<http://www.worldbank.org/wbi/pensions/index.html>



## ANNEXE

**Tableau : Rôle des institutions européennes et des comités dans le cadre de l'avenir des systèmes de retraite**

<b>Commission européenne</b>		<b>Conseil</b>			<b>Parlement européen</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Propose des objectifs pour la coordination des réformes des systèmes de retraite nationaux</li> <li>- Encadre les stratégies d'emploi nationales</li> <li>- Encadre les processus de réforme des retraites nationaux</li> <li>- Propose de larges orientations économiques et formule des recommandations</li> <li>- Établit des rapports sur les stratégies nationales en matière d'emploi et de retraites et identifie les bonnes pratiques</li> <li>- Coopère avec des comités consultatifs sur des aspects spécifiques</li> <li>- Fait le lien avec les partenaires sociaux au niveau européen et les ONG concernées</li> </ul>		<p style="text-align: center;"><i>ECOFIN</i></p> <p>Larges orientations économiques</p>	<p>Politique sociale et de l'emploi (ESP)</p> <p>Processus en matière d'emploi et méthode ouverte de coordination appliqués à la protection sociale et à l'intégration sociale</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ajustements (propre initiative et en réponse aux propositions de la Commission)</li> <li>- Contribue aux discussions au sein du Conseil</li> <li>- Échanges de vue avec les comités</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Comité pour le dialogue social</b></p> <p>Rôle des partenaires sociaux dans les processus de réforme des retraites</p>	<p style="text-align: center;"><b>Comité consultatif pour l'égalité des chances</b></p> <p>Problématique hommes/femmes dans les systèmes de retraite et réformes</p>	<p style="text-align: center;"><b>Comité de Politique Économique (CPE)</b></p> <p>Assiste la Commission dans l'examen des implications économiques et budgétaires des systèmes de retraite en tant que partie du processus de surveillance multilatérale (Article 99)</p>	<p style="text-align: center;"><b>Comité de protection sociale (CPS)</b></p> <p>Assiste la Commission dans l'évaluation des stratégies nationales en matière de retraites et de leur compatibilité avec les objectifs d'adéquation et d'adaptation à une société en mutation</p>	<p style="text-align: center;"><b>Comité pour l'emploi (COEM)</b></p> <p>Assiste la Commission dans l'évaluation des progrès dans le cadre de la stratégie européenne, et en particulier l'évolution des taux d'emploi</p>	
<p style="text-align: center;"><b>Forum Européen sur les retraites</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Accès aux régimes de retraite professionnelle</li> <li>- Transfert des droits à la retraite professionnelle</li> </ul>					
<p>Conseil européen</p> <p>Donne des orientations de politique générale et évalue l'état d'avancement lors des réunions de printemps</p>					

*Source : COM(2001) 362 final 3 juillet 2001, Communication « Une approche intégrée au service des stratégies nationales visant à garantir des pensions sûres et viables »*

**Tableau : Âge de la retraite dans les nouveaux (et futurs) États membres de l'UE**

<b>Pays</b>	<b>Loi actuelle</b>	<b>Hommes</b>	<b>Femmes</b>
<b>Bulgarie</b>	2000	Relèvement à 63 ans en 2005 avec 6 mois/an	Relèvement à 60 ans en 2009 avec 6 mois/an
<b>Chypre</b>	1995	65 (retraite anticipée à 63 ans)	65 ans (63 ans pour ceux nés avant 1/1/1935)
<b>République tchèque</b>	1995	Relèvement à 62 ans en 2006 avec 2 mois/an	Relèvement à 57-61 ans (selon le nombre d'enfants élevés) avec 4 mois/an
<b>Estonie</b>	1998, en vigueur 2000	63 ans	Relèvement à 63 ans en 2016 avec 6 mois/an
<b>Hongrie</b>	1996	Relèvement à 62 ans en 2003 avec 6 mois/an	Relèvement à 62 ans en 2009 avec 1 an tous les deux ans
<b>Lettonie</b>	1998	Relèvement à 62 ans en 2003 avec 6 mois/an	Relèvement à 62 ans avec 6 mois/an
<b>Lituanie</b>	1994, 2000	Relèvement à 62,5 ans en 2003 avec 6 mois/an	Relèvement à 60 ans en 2006 avec 6 mois/an
<b>Malte</b>	1987	61 ans	60 ans
<b>Pologne</b>	1998 (en vigueur 1999)	65 ans ; avec retraites anticipées en vigueur éliminées à partir de 2007 <sup>(1)</sup>	60 ans avec retraites anticipées en vigueur éliminées à partir de 2007 <sup>(1)</sup>
<b>Roumanie</b>	2000	Relèvement à 65 ans en 2015 avec 1 mois/trimestre	Relèvement à 60 ans en 2015 avec 1 mois/trimestre
<b>Slovaquie</b>	1998 <sup>(2)</sup>	60 ans	53-57 ans (selon le nombre d'enfants élevés)
<b>Slovénie</b>	1999	63 <sup>(3)</sup> ans	61 ans
<b>Turquie</b>	1999	60 ans	58 ans

*ILO : Recent Trends in Pension Reform and Implementation in the EU Accession Countries*, Elaine Fultz, document présenté lors de la rencontre informelle des ministres à la Conférence internationale du travail, Genève, 10 juin 2003

- 1) La suppression des retraites anticipées s'applique aux salariés couverts par le nouveau système, à savoir ceux nés après 1948. Les exceptions pour un petit groupe de professions seront fixées par une réglementation ultérieure. Ces retraites seront financées séparément, pas par le système d'assurances sociales.
- 2) Une nouvelle loi est en cours d'élaboration par le Ministère de l'Emploi, des Affaires sociales et de la Famille pour relever graduellement l'âge de la retraite à 62 ans tant pour les hommes que les femmes.
- 3) La retraite avant 63 ans pour les hommes et 61 ans pour les femmes va de pair avec des pénalités (règle générale avec toutefois des exceptions pour certains groupes d'assurés). On peut aussi obtenir des bonus (à savoir des taux d'accroissement plus élevés) si la carrière compte plus de 40 ans pour les hommes ou plus de 38 ans pour les femmes.

Tableau : Accès aux régimes de retraite privés dans l'UE des 15

Pays	Année	Importance des régimes de retraite privés
Belgique	1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bénéficiaires : 12,8 % de tous ceux recevant une pension de vieillesse.</li> <li>▪ 35 % de tous les salariés cotisent à un régime de retraite professionnelle.<sup>78</sup></li> </ul>
Danemark	1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 82 % des employés à temps plein âgés de 15 à 59 ans cotisent à un régime de retraite professionnelle.</li> <li>▪ Bénéficiaires ATP = 68 % de la population de plus de 66 ans.</li> </ul>
Allemagne	1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 28 % des employés du commerce et 64 % de l'industrie étaient couverts (ancienne Allemagne de l'Est : 16 % et 20 %). D'une manière générale, dans l'ancienne Allemagne de l'Ouest, près de la moitié des hommes employés dernièrement par le secteur privé perçoivent une pension de retraite professionnelle.</li> <li>▪ Employés du secteur public : 87 % des hommes et 52 % des femmes employés dernièrement par le secteur public dans l'ancienne Allemagne de l'Ouest ont bénéficié d'une pension supplémentaire de ce secteur en 1999. Le service public (sauf fonctionnaires en tant que tels) est couvert par des conventions collectives de régimes complémentaires spéciaux.</li> <li>▪ 7 % de l'ensemble des revenus de vieillesse proviennent du deuxième pilier, et 10 % du troisième pilier.</li> </ul>
Grèce		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Régimes de retraite professionnelle principalement limités aux sociétés internationales. Fonds complémentaires à développer dans les régimes de retraite professionnelle.</li> </ul>
Espagne	2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Seuls 10 % des 5,89 millions de personnes couvertes par un régime de retraite (fonds d'assurance vie individuelle et de groupe, fonds social, retraites professionnelles) cotisent à des régimes de retraite professionnelle, contre un total de 16,290 millions de cotisants à la sécurité sociale en 2002.</li> </ul>
France	1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Des régimes de retraite professionnelle facultatifs versent environ 1,7 % de l'ensemble des pensions de retraite (régime de base et régimes professionnels obligatoires) à des employés et indépendants. Pas d'informations disponibles sur les réserves comptables gérées directement par les sociétés.</li> </ul>
Irlande	2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 46,8 % de l'ensemble de la main-d'œuvre entre 20 et 69 ans cotisent au régime de retraite professionnelle de leur employeur.</li> <li>▪ Le taux global de couverture des régimes privés s'élève à près de 51 %.</li> </ul>
Italie	2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 8,7 % de la main-d'œuvre qui cotisent au régime de retraite public cotisent aussi à un régime de retraite complémentaire (tant collectif qu'individuel) : employés du secteur privé = 13,8 %, employés du secteur public = 0,0 %, indépendants = 3,7 %; hommes 16,3 %, femmes 9,5 %.</li> </ul>
Luxembourg		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Régimes de retraite professionnelle principalement limités aux sociétés du secteur des services financiers.</li> <li>▪ Un nouveau type de régime de retraite personnel a été introduit en 2002.</li> </ul>
Pays-Bas	2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 91 % de tous les employés cotisent à un régime de deuxième pilier.</li> </ul>
	2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 83 % des ménages retraités perçoivent une pension complémentaire.</li> </ul>
Autriche	2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 283 000 ont acquis des droits à une pension de retraite professionnelle d'un régime de retraite par capitalisation (&lt;10 %).</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 35 000 perçoivent une pension de retraite professionnelle d'un régime de retraite par capitalisation (&lt;2 % des retraités).</li> </ul>
Portugal	2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 293 530 cotisants à des fonds de pension (ouverts ou fermés) en 2000 — 184 075 à des fonds de pension fermés.</li> <li>▪ 106 323 bénéficiaires en 2000 contre un total de 2 964 926 (y compris 436 000 fonctionnaires retraités) au 12/2001.</li> </ul>
Finlande	1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pensions de retraites du deuxième pilier = 0,5 % du PIB (retraites légales du premier pilier = 12 % du PIB).</li> </ul>
Suède	2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Environ 90 % des salariés sont couverts par une forme ou une autre de régime de retraite dans le cadre d'une convention collective.</li> </ul>

<sup>78</sup> Ces chiffres sous-estiment la couverture parce qu'ils ne tiennent pas compte des retraites du deuxième pilier des plans sectoriels mis en œuvre par le Fonds de sécurité d'existence (secteurs de la construction et de la sidérurgie), des engagements promis par des employeurs à leurs salariés, ni des retraites complémentaires des indépendants.

Pays	Année	Importance des régimes de retraite privés
Royaume-Uni	2000/ 2001	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="619 226 1401 309">▪ 60 % des ménages retraités ont un revenu d'une pension de retraite professionnelle. 71 % perçoivent des revenus d'investissement incluant des pensions de retraite privée.</li> <li data-bbox="619 309 1401 360">▪ 44 % des actifs cotisent à un régime de retraite professionnelle ou personnelle (hommes : 51 %, femmes : 37 %).</li> </ul>

Source : Rapport conjoint sur les pensions



	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>EU (15 countries)</b>	61.2	60.1	59.8	60.1	60.3	60.7	61.4	62.5	63.4	64.1	64.3	:
<b>Euro-zone</b>	59.5	58.3	57.9	58.1	58.2	58.6	59.3	60.5	61.6	62.1	62.4	:
<b>Euro-zone (12 countries)</b>	59.3	58.2	57.8	57.9	58.1	58.4	59.2	60.3	61.4	62.1	62.4	:
<b>EU + ACC</b>	:	:	:	:	:	60.6	61.2	61.9	62.4	62.8	62.9	:
<b>Belgium</b>	56.3	55.8	55.7	56.1	56.2	56.8	57.4	59.3	60.5	59.9	59.9	:
<b>Denmark</b>	73.7	72.1	72.3	73.4	73.8	74.9	75.1	76.0	76.3	76.2	75.9	:
<b>Germany</b>	66.4	65.1	64.7	64.6	64.1	63.7	63.9	65.2	65.6	65.8	65.3	:
<b>Greece</b>	53.7	53.7	54.2	54.7	55.0	55.1	55.5	55.3	55.7	55.4	56.7	:
<b>Spain</b>	49.0	46.6	46.1	46.9	47.9	49.4	51.2	53.7	56.2	57.7	58.4	:
<b>France</b>	59.9	59.3	59.1	59.5	59.5	59.6	60.2	60.9	62.1	62.8	63.0	:
<b>Ireland</b>	51.1	51.7	53.0	54.4	55.4	57.5	60.6	63.3	65.1	65.7	65.3	:
<b>Italy</b>	:	52.3	51.4	51.0	51.2	51.3	52.0	52.7	53.7	54.8	55.5	:
<b>Luxembourg</b>	61.4	60.8	59.9	58.7	59.2	59.9	60.5	61.7	62.7	63.1	63.7	:
<b>Netherlands</b>	64.0	63.6	64.0	64.7	66.3	68.5	70.2	71.7	72.9	74.1	74.4	:
<b>Austria</b>	:	:	68.5	68.8	67.8	67.8	67.9	68.6	68.5	68.5	69.3	:
<b>Portugal</b>	66.0	64.6	63.9	63.5	64.1	65.7	66.9	67.5	68.4	68.7	68.2	:
<b>Finland</b>	65.1	61.0	60.3	61.6	62.4	63.3	64.6	66.4	67.2	68.1	68.1	:
<b>Sweden</b>	75.9	71.3	70.2	70.9	70.3	69.5	70.3	71.7	73.0	74.0	73.6	:
<b>United Kingdom</b>	67.9	67.4	67.9	68.5	69.0	69.9	70.5	71.0	71.5	71.7	71.7	:
<b>Acceding countries</b>	:	:	:	:	:	60.1	60.0	59.1	57.4	56.6	55.9	:
<b>Bulgaria</b>	:	:	:	:	:	:	:	:	50.4	49.6	50.6	:
<b>Cyprus</b>	:	:	:	:	:	:	:	:	65.7	67.8	68.6	69.2
<b>Czech Republic</b>	:	:	:	:	:	:	67.3	65.6	65.0	65.0	65.4	:
<b>Estonia</b>	:	:	:	:	:	:	64.6	61.5	60.4	61.0	62.0	:
<b>Hungary</b>	:	:	:	:	52.1	52.4	53.7	55.6	56.3	56.5	56.6	:
<b>Lithuania</b>	:	:	:	:	:	:	63.2	63.9	59.3	57.5	59.9	:
<b>Latvia</b>	:	:	:	:	:	:	59.9	58.8	57.5	58.6	60.4	:
<b>Malta</b>	:	:	:	:	:	:	:	:	54.2	54.3	54.5	:
<b>Poland</b>	:	:	:	:	:	58.9	59.0	57.6	55.0	53.4	51.5	:
<b>Romania</b>	:	:	:	:	:	65.4	64.2	63.2	63.0	62.4	57.6	:
<b>Slovenia</b>	:	:	:	:	61.6	62.6	62.9	62.2	62.8	63.8	63.4	:
<b>Slovakia</b>	:	:	:	:	:	:	60.6	58.1	56.8	56.8	56.8	:
<b>Turkey</b>	:	:	:	:	:	:	:	:	48.2	47.1	45.6	:

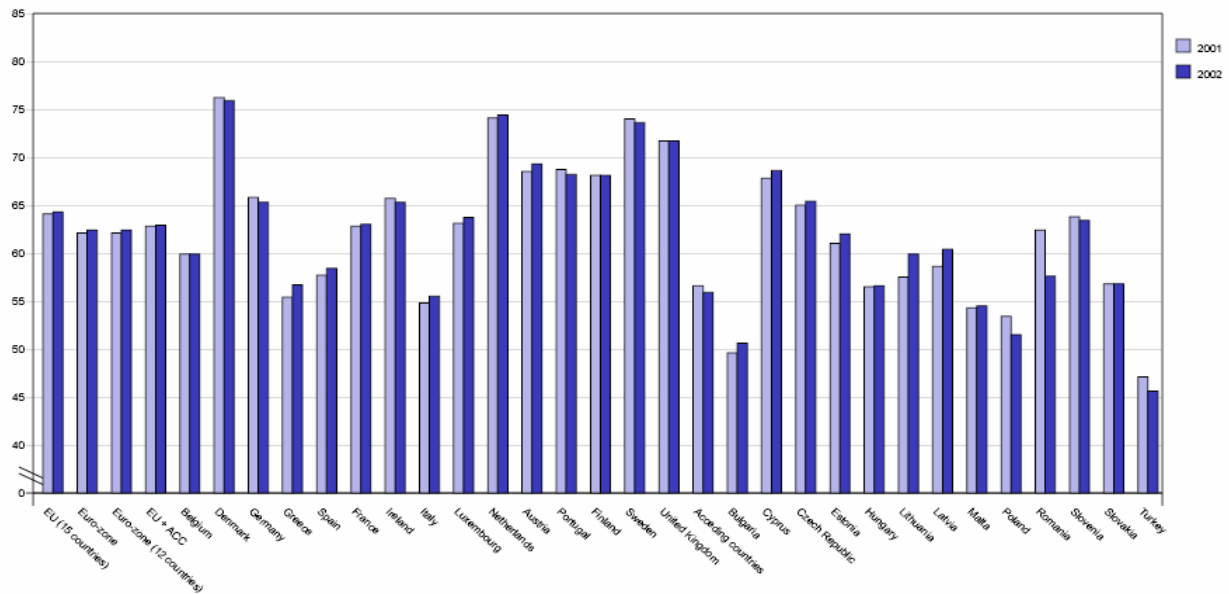
(-) Not available

[Footnotes...](#)

[Contact A. Persenaire](#)

Source: Eurostat

Total employment rate



Source: Eurostat



	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>EU (15 countries)</b>	36.3	35.8	35.7	36.0	36.3	36.4	36.6	37.1	37.8	38.8	40.1	:
<b>Euro-zone</b>	32.9	32.6	32.5	32.8	33.1	33.2	33.3	33.6	34.2	35.1	36.4	:
<b>Euro-zone (12 countries)</b>	33.2	32.9	32.9	33.1	33.4	33.5	33.5	33.8	34.4	35.1	36.4	:
<b>EU + ACC</b>	:	:	:	:	:	35.7	35.8	36.2	36.6	37.5	38.7	:
<b>Belgium</b>	22.2	21.9	22.5	22.9	21.9	22.1	22.9	24.6	26.3	25.1	26.6	:
<b>Denmark</b>	53.0	52.0	50.9	49.8	49.1	51.7	52.0	54.5	55.7	58.0	57.9	:
<b>Germany</b>	36.2	35.8	36.6	37.7	37.9	38.1	37.7	37.8	37.6	37.9	38.6	:
<b>Greece</b>	39.8	39.5	40.1	41.0	41.2	41.0	39.0	39.1	38.6	38.0	39.7	:
<b>Spain</b>	36.0	34.5	32.6	32.3	33.2	34.1	35.1	35.0	37.0	39.2	39.7	:
<b>France</b>	29.8	29.7	29.6	29.6	29.4	29.0	28.3	28.8	29.9	31.9	34.8	:
<b>Ireland</b>	37.9	38.4	38.8	39.2	39.7	40.4	41.7	43.7	45.3	46.8	48.1	:
<b>Italy</b>	:	30.2	29.3	28.4	28.6	27.9	27.7	27.6	27.7	28.0	28.9	:
<b>Luxembourg</b>	24.9	25.4	23.5	23.7	22.9	23.9	25.1	26.4	26.7	25.6	28.3	:
<b>Netherlands</b>	28.7	28.8	29.1	28.9	30.5	32.0	33.9	36.4	38.2	39.6	42.3	:
<b>Austria</b>	:	:	27.2	29.7	29.1	28.3	28.4	29.7	28.8	28.9	30.0	:
<b>Portugal</b>	47.8	45.4	46.5	45.8	47.1	48.2	50.0	50.3	50.7	50.1	50.9	:
<b>Finland</b>	37.0	34.8	33.2	34.4	35.4	35.6	36.2	39.0	41.6	45.7	47.8	:
<b>Sweden</b>	67.3	63.4	62.0	62.0	63.4	62.6	63.0	63.9	64.9	66.7	68.0	:
<b>United Kingdom</b>	47.6	46.7	47.4	47.5	47.7	48.3	49.0	49.6	50.8	52.3	53.5	:
<b>Acceding countries</b>	:	:	:	:	:	31.6	31.0	31.2	29.6	29.7	30.4	:
<b>Bulgaria</b>	:	:	:	:	:	:	:	:	20.8	23.9	27.0	:
<b>Cyprus</b>	:	:	:	:	:	:	:	:	49.4	49.1	49.4	50.4
<b>Czech Republic</b>	:	:	:	:	:	:	37.1	37.5	36.3	37.1	40.8	:
<b>Estonia</b>	:	:	:	:	:	:	50.2	47.5	46.3	48.5	51.6	:
<b>Hungary</b>	:	:	:	:	17.7	17.7	17.3	19.4	22.2	24.1	26.6	:
<b>Lithuania</b>	:	:	:	:	:	:	40.5	42.2	40.6	38.9	41.6	:
<b>Latvia</b>	:	:	:	:	:	:	36.3	36.6	36.0	36.9	41.7	:
<b>Malta</b>	:	:	:	:	:	:	:	:	28.5	29.4	30.3	:
<b>Poland</b>	:	:	:	:	:	33.9	32.1	31.9	28.4	27.4	26.1	:
<b>Romania</b>	:	:	:	:	:	52.1	51.5	49.6	49.5	48.2	37.3	:
<b>Slovenia</b>	:	:	:	:	19.1	21.8	23.9	22.0	22.7	25.5	24.5	:
<b>Slovakia</b>	:	:	:	:	:	:	22.8	22.3	21.3	22.4	22.8	:
<b>Turkey</b>	:	:	:	:	:	:	:	:	35.3	34.7	33.8	:

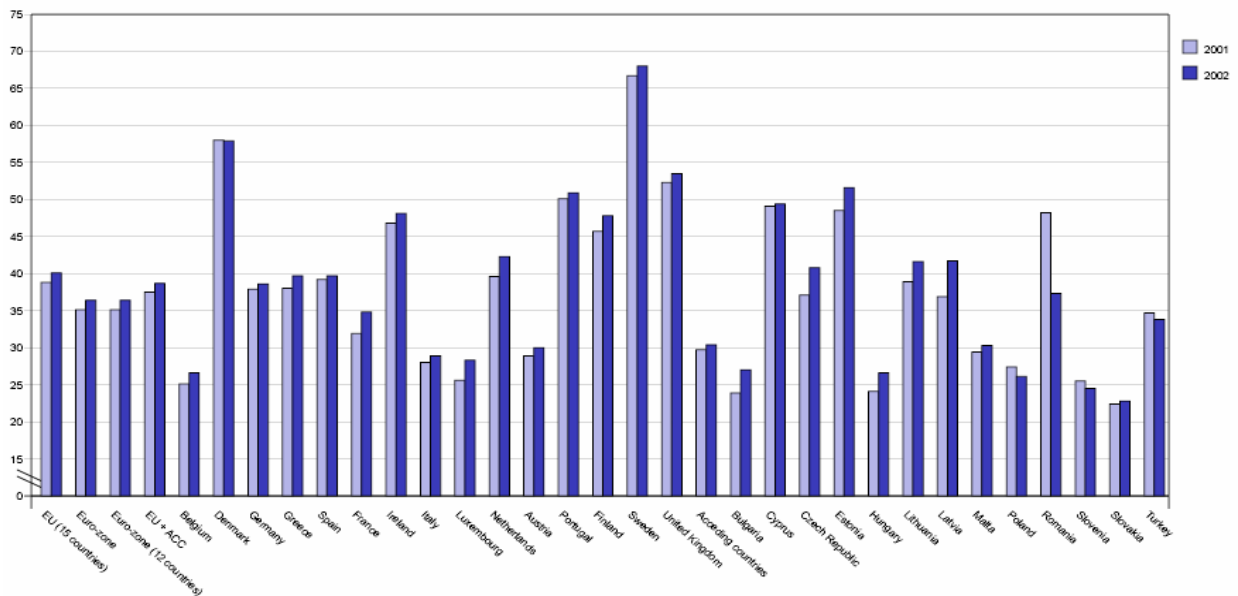
(:) Not available

[Footnotes...](#)

[Contact: A. Persenaire](#)

Source: Eurostat

Total employment rate of older workers



Source: Eurostat



	2001	2002
<b>EU (15 countries)</b>	60.4	60.8 <sup>(e)</sup>
<b>Euro-zone</b>	:	60.4 <sup>(e)</sup>
<b>Euro-zone (12 countries)</b>	:	60.4 <sup>(e)</sup>
<b>EU + ACC</b>	60.0 <sup>(e)</sup>	60.4 <sup>(e)</sup>
<b>Belgium</b>	56.8	58.5
<b>Denmark</b>	61.6	60.9
<b>Germany</b>	60.6	60.7
<b>Greece</b>	59.4	:
<b>Spain</b>	60.4	61.5
<b>France</b>	58.1	58.8
<b>Ireland</b>	62.8	62.4
<b>Italy</b>	59.8	59.9
<b>Luxembourg</b>	56.8	59.3
<b>Netherlands</b>	60.9	62.2
<b>Austria</b>	59.2	59.3
<b>Portugal</b>	61.8	62.9
<b>Finland</b>	61.4	60.5
<b>Sweden</b>	61.7	63.2
<b>United Kingdom</b>	62.0	62.3
<b>Norway</b>	63.3	62.5
<b>Acceding countries</b>	57.8 <sup>(e)</sup>	58.2 <sup>(e)</sup>
<b>Bulgaria</b>	:	58.6
<b>Cyprus</b>	62.3	61.4
<b>Czech Republic</b>	58.9	60.2
<b>Estonia</b>	61.1	61.6
<b>Hungary</b>	57.8	59.2
<b>Lithuania</b>	58.9	:
<b>Latvia</b>	62.4	:
<b>Poland</b>	56.6	56.9
<b>Romania</b>	59.8	:
<b>Slovenia</b>	61.5	:
<b>Slovakia</b>	57.5	57.5

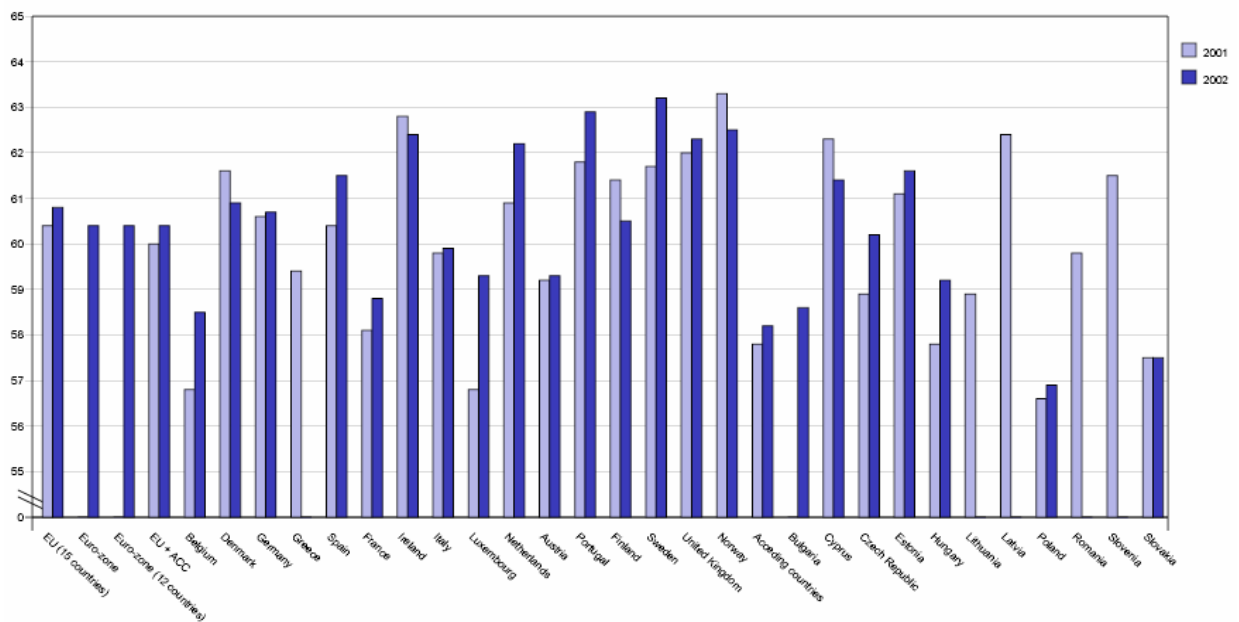
(:) Not available  
(e) Estimated value

[Footnotes...](#)

[Contact: A. Franco](#)

Source: Eurostat, Commission services

Average exit age from the labour force: total  
Weighted by the probability of withdrawal from the labour market



Source: Eurostat, Commission services

## Questionnaire

### 1. Répercussions du vieillissement de la population sur les dépenses pour les retraites du service public

#### 1a. Veuillez donner une projection des dépenses brutes de l'Etat pour les retraites (pension relevant des assurances sociales comprise) en pourcentage du P.N.B.

Année	Total des dépenses brutes de l'Etat pour les retraites
2002	
2012	
2022	
2032	
2042	
2052	

#### 1b. Veuillez donner une projection des dépenses brutes de l'Etat pour les employés du secteur public

Année	Total des dépenses brutes de l'Etat pour les employés du secteur public
2002	
2012	
2022	
2032	
2042	
2052	

#### 1c. Quelle hypothèse émettriez-vous en ce qui concerne le taux de croissance du P.N.B. sur cette période ?

### 2. Principales caractéristiques des régimes de retraite des employés du secteur public

Veillez indiquer les caractéristiques essentielles des principaux régimes de retraite des employés du secteur public.

#### 2.1 La gestion de votre système de retraite public est-elle :

- centralisée
- décentralisée

#### 2.2 A partir de quel âge est versée la retraite (sans réduction) ?

- 40-45
- 45-50
- 50-55
- 55-60
- 60-65
- 65-70
- 70-75



**2.3 Jusqu'à quel âge sont versées les prestations de retraite ?**

**2.4 Avez-vous mis en place des « régimes de retraite progressive », associant par exemple retraite partielle et travail à temps partiel?**

- Oui
- Non

Si oui, veuillez préciser :

**2.5 Existe-t-il des accords de travail (privés) dans le secteur public de votre pays qui ne prévoient pas de contributions de retraite ou qui prévoient seulement des contributions de retraite faibles ?**

- Oui
- Non

### **3. Modifications concernant les ressources humaines dans le service public**

**3.1 Veuillez fournir les données démographiques (statistiques, tableaux, graphiques, etc.) relatives aux employés du secteur public - données à partir de 2002 ou données les plus récentes possibles - en ce qui concerne les points suivants :**

- 3.1.1 Age des employés du secteur public (tous niveaux ou diplômes)
- 3.1.2 Age moyen lors du départ en retraite
- 3.1.3 Age moyen d'ouverture du droit à la pension pour les femmes
- 3.1.4 Age moyen d'entrée en fonction

**3.2 Quels sont les trois défis les plus importants à relever pour pouvoir moderniser les structures des ressources humaines dans le service public afin de réduire les dépenses publiques ?**

**4. Récentes réformes engagées dans le domaine du travail et de la retraite - ces questions s'adressent également aux salariés du secteur public employés dans le cadre d'un contrat ou d'un accord de travail privé (comme les agents publics [öffentliche Angestellte] en Autriche, en Allemagne, etc.)**

**4.1 Quelles réformes ont été récemment appliquées aux régimes de retraite des employés du secteur public ? Veuillez cocher les réformes concernées et commentez brièvement si nécessaire. (Plusieurs réponses sont possibles)**

- Introduction d'incitations pour encourager le départ tardif à la retraite  
Dans ce cas, de quelles incitations s'agit-il ?
- Introduction d'éléments dissuasifs pour décourager le départ à la retraite anticipée  
Dans ce cas, de quels éléments dissuasifs s'agit-il ?
- Allongement des années de contribution pour une retraite complète
- Introduction du travail à temps partiel
- Autres mesures visant à offrir des régimes de travail flexibles (emploi à durée limitée, interruption de carrière, partage de poste, travail temporaire)

Possibilité de transfert des droits à pension lorsqu'un fonctionnaire quitte son emploi pour entrer dans le secteur privé

- Développement des services ou établissements de garde d'enfants afin de renforcer la présence des femmes sur le marché du travail
- Offre de formations tout au long de la vie destinée aussi aux employés du secteur public âgés de plus de 50 ans
- Mesures visant à retenir la main-d'œuvre expérimentée
- Mesures visant à réformer les accords de travail (privés) au sein du secteur public qui ne prévoient pas de contributions de retraite ou qui prévoient des contributions de retraite faibles
- Réformes spécifiques liées à l'âge
- Introduction d'autres réformes (faisant partie de la politique de l'emploi, de la politique sociale ou économique ou de la gestion publique)

**4.2.1** Quelles ont été les trois mesures de réforme les plus efficaces ?

**4.2.2.** Les a-t-on appliquées jusqu'au bout ?

- Oui
- Non

**4.2.3** Combien de temps leur mise en application a-t-elle duré (1 an, 2 ans, 3 ans, 4 ans, 5 ans ou plus) ?

**4.2.4** Quelles répercussions ces mesures ont-elles eues ?

**4.3.1** Peut-il arriver qu'un employé du secteur public parte en retraite prématurément car il touche des prestations d'invalidité ou des indemnités de chômage ?

- Oui
- Non

**4.3.2** Avez-vous pris des mesures pour distinguer clairement un départ en retraite lié à un âge élevé d'un départ anticipé non lié à l'âge ?

- Oui
- Non

**4.4.** Les partenaires sociaux / professionnels ou le conseil du personnel ont-ils pris part au processus de décision ?

- Oui
- Non

Si oui, quels ont été les principaux défis rencontrés et quel a été le résultat de ce dialogue social ?

**4.5** Les régimes de retraite de votre secteur public ont-ils pour modèle des régimes de retraite d'autres Etats membres ayant fait leurs preuves (« meilleures pratiques ») ?

- Oui
- Non

Si oui, veuillez préciser :

**5. Base de calcul des prestations de retraite**

- 5.1 **Le montant des revenus de retraite est-il calculé sur la base du salaire final ou sur la base des contributions versées au cours de la vie professionnelle ?**
- Sur la base du salaire final
  - Sur la base des contributions versées au cours de la vie professionnelle
  - Autre base de calcul Veuillez préciser :

- 5.2 **Les contributions de retraite sont-elles liées aux prestations de retraite, c'est-à-dire que ceux qui décident de partir à la retraite plus tôt reçoivent moins de prestations ?**
- Oui
  - Non
- Si non, un tel lien entre les contributions de retraite et les prestations est-il vraisemblable à l'avenir ?

**6. Sensibilisation pour faciliter l'acceptation de réformes qui entraînent des réductions**

- 6.1 **Avez-vous élaboré une stratégie de communication ou effectué une sensibilisation des employés du secteur privé pour encourager un recours plus important à un système capitalisé de**
- [a] retraites professionnelles (« deuxième pilier »)**
- Oui
  - Non
- [b] produits d'épargne privée (« troisième pilier »)**
- Oui
  - Non

- 6.2 **Comment la nécessité des réformes destinées à augmenter le taux d'activité global (augmentation de l'âge effectif de départ à la retraite, mesures destinées à décourager la retraite anticipée et développement de pratiques de travail flexibles pour que les employés ne quittent pas leur emploi) est-elle perçue ?**

**7. Défis à relever pour l'avenir**

- 7.1 **A quels défis faites-vous face dans votre administration en ce qui concerne les répercussions du vieillissement sur les retraites du secteur public ?**
- 7.2 **Et comment vous y prenez-vous?**