



Doc. 12896

09 avril 2012

Des pensions de retraite décentes pour tous

Rapport¹

Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable

Rapporteur: M. Denis JACQUAT, France, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

Ces dernières années, les systèmes de retraite ont fait l'objet de réformes dans pratiquement tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Souvent, celles-ci ont principalement eu pour objectif d'améliorer la durabilité des systèmes face aux changements démographiques menant à des périodes de retraite globalement plus longues (vieillessement de la population et espérance de vie plus grande). Mais, plus récemment, les réformes sont venues aussi en réaction à l'impact de la crise financière et économique.

Alors que la viabilité des systèmes de retraite est en voie de consolidation, tous les pays ne sont pas encore en mesure de garantir des niveaux adéquats de pensions de retraite à tous les retraités dans un avenir plus ou moins proche. L'Assemblée parlementaire devrait inviter les Etats membres du Conseil de l'Europe à constituer des systèmes de retraite équilibrés entre plusieurs piliers en préservant la solidarité intergénérationnelle des systèmes basés sur la répartition et en s'ouvrant à de nouveaux modes de financement par la capitalisation.

Un soutien particulier est à apporter aux catégories sociales qui n'ont pas les mêmes possibilités de préparer leur retraite, notamment les femmes connaissant des périodes d'interruption de l'activité professionnelle en raison de leurs responsabilités vis-à-vis de personnes dépendantes (enfants ou parents), les personnes handicapées ou les migrants.

1. Renvoi en commission: [Doc. 11834](#) et [Doc. 12395](#), Renvoi 3595 du 28 septembre 2009.



Sommaire	Page
A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	5
C. Exposé des motifs, par M. Jacquat, rapporteur	6
1. Introduction: objectifs, bases et approche du rapport	6
2. Les systèmes de retraite face à l'évolution démographique et aux répercussions des crises: défis et tendances	7
2.1. Parmi les premiers défis: la tendance au vieillissement de la population, les besoins d'intégration des femmes au marché du travail et des modes de vie en mutation	7
2.2. Les effets de la crise financière et économique sur les systèmes de retraite	8
2.3. La tendance à la privatisation: entre viabilité et vulnérabilité des systèmes de retraite	9
2.4. Les personnes âgées parmi les groupes les plus touchés par les crises	10
2.5. Préservation de la solidarité intra- et intergénérationnelle	11
3. Les réformes des systèmes de retraite en Europe: les leviers de systèmes plus viables et adéquats	11
3.1. L'exemple de la France: «Redonner confiance aux jeunes»	12
3.2. L'exemple de l'Allemagne: besoin de renforcer la promotion des deuxième et troisième piliers	13
3.3. L'exemple de la Suisse: un système à trois piliers en place depuis de nombreuses années	14
3.4. L'exemple du Royaume-Uni: l'abolition de l'âge légal de départ à la retraite	14
3.5. La situation dans d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe	15
3.6. Une enquête spécifique parmi les parlements nationaux	16
4. Conclusions – recommandations: quelles lignes suivre pour renforcer les systèmes de retraite de manière durable et équilibrée?	17

A. Projet de résolution²

1. Les systèmes de retraite européens sont confrontés aux défis d'une évolution démographique qui déstabilise les contrats intergénérationnels en place depuis le début du XXe siècle: la tendance au vieillissement de la population, l'espérance de vie bien au-delà de l'âge de la retraite et le déséquilibre entre le nombre de retraités et de cotisants à l'âge actif n'en sont que quelques exemples. Dans le contexte actuel de crise économique et financière, les programmes nationaux d'austérité adoptés par de nombreux Etats membres ont également des répercussions sur les systèmes de retraite et mènent à de nouvelles inégalités sociales parmi les retraités.
2. L'Assemblée parlementaire, consciente des efforts déployés par les gouvernements de bon nombre d'Etats membres pour rendre leur système de retraite plus viable, s'inquiète de la garantie de niveaux adéquats de pensions de retraite permettant aux retraités d'avoir un niveau de vie décent.
3. Aussi considère-t-elle que les retraités nécessitent une protection particulière en conformité avec l'article 23 de la Charte sociale européenne révisée (STE n° 163) qui dispose que les Parties doivent, entre autres, s'engager à mettre à la disposition des personnes âgées «des ressources suffisantes pour leur permettre de mener une existence décente et de participer activement à la vie publique, sociale et culturelle».
4. Pour relever le double défi de l'évolution démographique actuelle en Europe et des crises financière et économique, il convient de ne pas orienter exclusivement les systèmes de retraite européens vers une logique de capitalisation. Si le recours à de telles méthodes de financement des retraites constitue une solution pour pallier le problème de l'évolution démographique, il s'avère moins efficace pour faire face aux chocs financiers et économiques. La prédominance de composantes à capitalisation accentuerait la vulnérabilité des systèmes de retraite, qui deviendraient moins résilients aux risques des marchés financiers. Pour assurer la viabilité et la pérennité des systèmes de retraite, il s'agit donc de trouver un équilibre entre les composantes basées sur la répartition et la capitalisation.
5. Face aux actuelles crises financière et économique, à la complexité des systèmes de retraite et à la multitude des choix stratégiques possibles, il sera d'ailleurs primordial de surmonter le problème des déficits budgétaires étatiques de manière générale et, en particulier, ceux qui concernent les caisses de prévoyance publiques, afin de pouvoir maintenir le principe de la solidarité intergénérationnelle. A cet égard, une véritable revitalisation économique dont les bénéfices devront également atteindre les ménages individuels, sera déterminante pour une évolution positive des pensions de retraite en Europe.
6. L'Assemblée appelle les Etats membres du Conseil de l'Europe à appliquer les principes suivants dans le cadre de leurs politiques nationales:
 - 6.1. sur un plan général:
 - 6.1.1. mettre en place des systèmes de retraite qui reflètent la complexité des situations professionnelles et des modes de vie d'aujourd'hui;
 - 6.1.2. continuer à lutter contre les inégalités persistantes dans les systèmes de retraite, notamment entre les femmes et les hommes;
 - 6.1.3. engager ou mener à bien des réformes des retraites qui garantissent la durabilité des systèmes (même en cas de crise financière et économique), et l'adéquation des retraites;
 - 6.1.4. communiquer, de manière claire et compréhensible par tous, sur les implications des systèmes de retraite en vigueur, notamment pour recueillir un soutien suffisant pour les réformes à venir;
 - 6.2. en matière de durabilité des systèmes:
 - 6.2.1. adapter l'âge de la retraite, le niveau et la durée des cotisations pour tenir compte de l'augmentation de l'espérance de vie;
 - 6.2.2. concevoir des systèmes nationaux de retraites qui reposent sur plusieurs piliers et combinent différentes sources de revenu au titre de la retraite (éléments de répartition et de capitalisation), tout en maintenant et en consolidant la solidarité intra et intergénérationnelle, qui confirme le rôle central de l'Etat et les retraites publiques en tant que socle des systèmes;

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 22 mars 2012.

- 6.2.3. promouvoir la coopération internationale en matière de retraites, étant donné que les retraites sont de plus en plus une question de nature transnationale au-delà de l'Union européenne (professionnels migrants, fonds de pension internationaux, retraités vivant à l'étranger, etc.);
- 6.2.4. là où c'est possible, limiter l'accès aux régimes de retraite anticipée et aux autres possibilités de sortie prématurée du marché du travail;
- 6.3. en matière d'adéquation des retraites:
 - 6.3.1. assurer un niveau de vie approprié aux retraités en leur fournissant, par le biais du système de retraite public basé sur la répartition, un revenu minimum qui soit au moins égal au seuil national de pauvreté;
 - 6.3.2. mener des politiques en faveur de la création d'emplois avec une rémunération permettant d'augmenter les capacités de prévoyance individuelle de la population active et promouvoir une telle prévoyance complémentaire;
 - 6.3.3. prendre en compte les nouveaux modes de vie des familles et le rallongement de la durée de vie moyenne dans les ressources attribuées aux caisses de retraites publiques;
 - 6.3.4. définir des solutions adaptées pour les personnes qui ont connu des phases de non-cotisation à la retraite (telles que les personnes (en majorité des femmes) en charge de responsabilités familiales, ou les personnes avec des emplois faiblement rémunérés ou précaires, ou des chômeurs de longue durée, qui n'ont pas la possibilité de cotiser, voire d'épargner suffisamment pour une retraite décente);
 - 6.3.5. prévoir des aides financières à l'attention des parents en charge d'enfant(s) pour qu'ils puissent être en mesure, à la fois, d'élever et de soutenir leur(s) enfant(s) et d'épargner suffisamment pour leurs propres retraites;
 - 6.3.6. prévoir des solutions spécifiques pour les catégories de personnes ayant besoin d'une protection particulière et n'ayant pas les mêmes capacités pour préparer leur retraite (personnes handicapées, migrants, etc.);
 - 6.3.7. faciliter la poursuite d'une activité professionnelle dégressive pour les personnes âgées et leur permettre la combinaison d'une pension de retraite et d'un salaire à temps partiel;
 - 6.3.8. appréhender les problèmes de dépendance;
- 6.4. en complément des mesures prises concernant les systèmes de retraite et dans le cadre de politiques générales en faveur des personnes âgées, promouvoir des approches innovantes telles que des prestations aux personnes âgées (fondées par exemple sur des systèmes d'entraide) qui pourraient compléter les mesures prises au titre des pensions de retraite.

B. Projet de recommandation³

1. Dans un contexte économique, démographique et social exerçant une énorme pression sur les systèmes de retraite européens et exigeant des réformes profondes pour assurer leur durabilité, l'Assemblée parlementaire s'inquiète de la question de l'adéquation des retraites, c'est-à-dire la garantie d'un niveau adéquat de pensions de retraite à tous les retraités. Les tendances vers une diminution des pensions de retraite et vers une généralisation des régimes financés par capitalisation créent de nouvelles inégalités intra et intergénérationnelles et représentent, en conséquence, une menace à la cohésion sociale dans de nombreux Etats membres.

2. En se référant à la Résolution ... (2012) sur des pensions de retraite décentes pour tous, et à la [Résolution 1752 \(2010\)](#) sur des pensions de retraite décentes pour les femmes, l'Assemblée parlementaire appelle le Comité des Ministres à demander instamment aux Etats membres:

2.1. de ratifier la Charte sociale européenne révisée (STE n° 163), qui est le seul instrument contraignant du Conseil de l'Europe faisant référence aux droits des personnes âgées à «des ressources suffisantes pour leur permettre de mener une existence décente»;

2.2. de faire une priorité politique de l'évaluation et, en cas de besoin, de la révision de leur système de retraites;

2.3. de prendre, en particulier face aux crises économique et financière actuelles, des mesures engagées pour assurer non seulement la durabilité des systèmes de retraite, mais aussi pour garantir un niveau adéquat de pensions de retraite à tous, en prenant en compte la situation spécifique des groupes qui ont besoin d'une protection particulière;

2.4. de communiquer de manière claire et compréhensible pour tous sur les options proposées au sein des systèmes de retraites nationaux qui sont souvent complexes, afin de permettre à chacun de prendre ses propres mesures de prévoyance selon les capacités individuelles.

3. L'Assemblée invite le Comité des Ministres à se pencher sur les questions des pensions de retraite et du niveau de vie des personnes âgées dans le cadre des travaux intergouvernementaux menés par le Groupe de rédaction sur les droits des personnes âgées (CDDH-AGE), en vue d'un échange de bonnes pratiques en la matière et de la préparation d'outils concrets, telles que des lignes directrices, qui peuvent servir d'orientation aux Etats membres dans le cadre de leurs réformes en cours ou imminentes. L'animation d'un tel débat au Conseil de l'Europe pourrait aussi constituer une contribution substantielle dans le cadre de l'Année européenne 2012 du vieillissement actif et de la solidarité intergénérationnelle lancée par la Commission européenne.

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 22 mars 2012.

C. Exposé des motifs, par M. Jacquat, rapporteur

1. Introduction: objectifs, bases et approche du rapport

1. Les systèmes de retraite sont au cœur des débats politiques dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe. Les réformes engagées à travers le continent ces dernières années doivent notamment faire face à deux grands défis partagés: l'évolution démographique qui tend vers un vieillissement de la population et l'impact des crises économique et financière actuelles sur les revenus des personnes âgées. En même temps, les Etats membres doivent fournir une double garantie pour des pensions de retraite adéquates, et donc un niveau de vie raisonnable pour les retraités actuels, et des systèmes durables pour les générations suivantes.

2. Dans cette situation complexe, le rapporteur attire l'attention de l'Assemblée parlementaire sur l'évolution, qu'il juge préoccupante, des niveaux des pensions de retraite et du niveau de vie des retraités en Europe. Des difficultés des retraités à subsister sont notables dans différents Etats membres, notamment en raison des diminutions des pensions de retraite. L'impact des interventions faites au titre de la pérennité des systèmes de retraite semble parfois être davantage accentué par les réactions d'urgence à la situation économique actuelle et aux déficits des budgets étatiques, comme un regard porté à différentes situations nationales le démontre.

3. Dans l'esprit de la Charte sociale européenne (STE n° 35), l'Assemblée considère, et rappelle régulièrement, que la protection sociale est essentielle à la cohésion sociale. Pour être complète, la protection sociale devrait garantir à toute la population européenne un accès à des pensions de retraite décentes, supérieures au seuil national de pauvreté, et, comme le précise l'article 23 de la Charte sociale européenne révisée (STE n° 163), mettre à la disposition des personnes âgées «des ressources suffisantes pour leur permettre de mener une existence décente et de participer activement à la vie publique, sociale et culturelle». A cet égard, les réformes des pensions de retraite en cours doivent à la fois affirmer la responsabilité des pouvoirs publics en créant une plus grande solidarité au sein des générations, et entre elles, et encourager la population active à prendre ses propres mesures de prévoyance.

4. Ce rapport est basé sur deux propositions déposées en 2009 («Conséquences de la crise financière pour les retraités») et en 2010 («Des pensions de retraite décentes pour tous»). Il se place par ailleurs dans la continuité de la [Résolution 1752 \(2010\)](#) et la [Recommandation 1932 \(2010\)](#) sur des pensions de retraite décentes pour les femmes, adoptées par l'Assemblée le 25 juin 2010, et vise à apporter des réflexions complémentaires par rapport à ces textes. Le rapporteur s'est notamment appuyé sur les recherches de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)⁴ et sur les travaux menés au niveau de l'Union européenne qui ont débouché sur la publication, en 2010, du *Livre vert sur les systèmes de retraite*, ainsi qu'en 2012 du *Livre blanc sur une stratégie pour des retraites adéquates, sûres et viables*. En ce qui concerne l'exemple de la France, le rapporteur se fonde sur les travaux de la Caisse nationale d'assurance-vieillesse (CNAV) de ce pays⁵, ainsi que sur ceux du Conseil d'orientation des retraites (COR)⁶. Par ailleurs, début 2012, à l'initiative du rapporteur, une enquête spécifique a été lancée par le biais du Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP), un mécanisme de coopération parlementaire et d'échange d'informations, dont l'Assemblée parlementaire fait partie⁷.

5. L'objectif de ce rapport ne sera ni d'être exhaustif en ce qui concerne la problématique des retraites en Europe, ni de donner des recommandations spécifiques en ce qui concerne les choix politiques, financiers ou fiscaux à faire par les Etats membres individuellement. Il s'agit plutôt d'éclaircir et de structurer les problèmes principaux auxquels les Etats membres du Conseil de l'Europe font face de manière générale et, en temps de

4. OCDE, *Panorama des pensions 2011: les systèmes de retraite dans les pays de l'OCDE et du G20*, Paris, 2011, www.ocde.org.

5. Le rapporteur remercie notamment M^{me} Karniewicz, présidente de la CNAV, et M^{me} D'Addio de la Division des politiques sociales de l'OCDE, co-auteur du rapport *Panorama des pensions 2011*, pour leur contribution documentée lors de l'audition organisée par l'ancienne commission des questions sociales, de la santé et de la famille à Strasbourg le 14 avril 2011.

6. Conseil d'orientation des retraites (COR), *Les systèmes de retraite face à la crise en France et à l'étranger*, actes du colloque du 3 décembre 2009, Paris, 2009, www.cor.org.

7. Voir les documents AS/Soc/Inf (2012) 06 rev (http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2012/BILsocdocinf06rev_2012.pdf) et AS/Soc/Inf (2012) 08 (http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2012/Fsocdocinf_2012_08.pdf).

crise, d'établir des principes d'action à suivre par les Etats membres pour garantir des pensions de retraite décentes à tous, et par rapport auxquels un échange de bonnes pratiques pourrait s'avérer utile dans les temps à venir.

6. En faisant référence aux «crises financière et économique», le rapport part du principe que l'ensemble des phases critiques récentes de l'économie mondiale sont interconnectées et doivent être soumises à une vue globale; elles englobent les crises financière et économique qui ont démarré en 2008-2009, se sont plus ou moins atténuées courant 2010 pour ensuite se transformer en une crise de la dette souveraine observée à travers l'Europe en 2011 et se poursuivant en 2012. Les effets de cette dernière ne sont pas encore bien connus, mais depuis la fin 2011, il est évident que l'impact sur les services sociaux sera non négligeable étant donné que beaucoup d'Etats membres se voient dans l'obligation de réduire certaines prestations sociales dans le cadre de programmes d'austérité appliqués aux budgets nationaux. Il s'agit alors de savoir comment rendre les systèmes de retraite d'aujourd'hui assez solides pour pouvoir affronter les crises actuelles, et d'éventuelles crises futures.

2. Les systèmes de retraite face à l'évolution démographique et aux répercussions des crises: défis et tendances

7. Les experts internationaux s'accordent généralement sur le fait que le premier grand défi auquel les gouvernements doivent faire face en matière de pensions de retraite est une évolution démographique vers un vieillissement de la population. Dans un contexte global marqué par des crises économiques et financières récurrentes – deuxième défi –, les grandes priorités politiques en matière de systèmes de retraite restent la durabilité financière des systèmes et l'adéquation des retraites – ainsi qu'un équilibre à trouver entre les deux. Ces mêmes défis sont également identifiés par la Commission européenne dans son livre vert publié en juillet 2010⁸, ainsi que dans le livre blanc publié en février 2012⁹. Ces ouvrages qui présentent d'excellentes synthèses de la situation des pensions de retraite et qui énoncent clairement les priorités pour la modernisation de la politique des retraites pour les pays membres de l'Union européenne, devraient également servir de première référence pour toute réflexion menée au niveau du Conseil de l'Europe, tout en prenant en compte les spécificités complémentaires des Etats membres qui ne font pas partie de l'Union européenne.

2.1. Parmi les premiers défis: la tendance au vieillissement de la population, les besoins d'intégration des femmes au marché du travail et des modes de vie en mutation

8. Le fait que l'Europe connaisse une tendance au vieillissement de la population est connu depuis bien longtemps. Cependant, une phase critique de cette évolution sera bientôt atteinte, car la génération du «baby-boom» approche de l'âge de la retraite alors que la population européenne en âge de travailler devrait commencer à décroître à partir de 2012¹⁰. Ce constat fait pour l'Union européenne est également vrai pour la Grande Europe, comme l'illustre l'exemple de la Russie: comme beaucoup d'autres pays industrialisés, la Russie a vu sa population vieillir en raison de décennies de taux de natalité très bas qui sont à l'origine du déclin de la population. Ainsi, des projections jusqu'à 2030 suggèrent que la Russie se trouve à la tête des 11 pays qui devraient perdre au moins 1 million de personnes en trente ans avec un déclin estimé de 12 millions de personnes (sur environ 143 millions en 2011)¹¹.

9. Face à ces tendances démographiques, plus ou moins marquées selon les pays, l'OCDE précise qu'il y aura un nombre décroissant de personnes actives cotisant pour la retraite et donc payant pour les pensions de retraite d'aujourd'hui, et que le «rapport de dépendance économique»¹² des personnes âgées doublera dans l'Union européenne: si l'on compte quatre personnes en âge de travailler pour chaque personne de plus de 65 ans en 2010, elles ne seront plus que deux personnes pour une d'ici à 2060. Les chiffres provenant de l'OCDE concernant ses Etats membres partent d'une moyenne de 7,5 cotisants pour un retraité en 2011, qui devrait baisser à 3 cotisants pour un retraité en 2050.

8. Commission européenne, *Livre vert – vers des systèmes de retraite adéquats, viables et sûrs en Europe*, COM(2010)365 final, Bruxelles, 7 juillet 2010, www.europa.eu/index_fr.htm.

9. Commission européenne, *Livre blanc – une stratégie pour des retraites adéquates, sûres et viables*, COM(2010)55 final, Bruxelles, 16 février 2012, www.europa.eu/index_fr.htm.

10. Commission européenne, *Livre vert 2010*, *op. cit.*, voir note 8.

11. Population Reference Bureau (PRB), Kinsella K., Phillips D. R., «Global ageing: the challenge of success», *Population Bulletin*, vol. 60, n° 1, mars 2005, Washington, DC, www.prb.org.

12. Selon le Conseil d'orientation des retraites (COR) en France, le ratio de dépendance économique est le rapport entre le nombre de retraités et le nombre de cotisants à un moment donné. Source: «Les projections financières et l'équilibre des régimes de retraite», fiche n° 5, COR, Paris, 2001.

10. En même temps, les périodes de retraite se prolongent en raison d'une espérance de vie croissante; une évolution positive en soi mais qui mène à des dépenses plus importantes à prévoir pour les systèmes nationaux de pension. Ainsi, en 1970, les retraités en France pouvaient bénéficier de leur pension durant 10,8 années en moyenne, alors qu'en 2010 cette moyenne avait atteint 24 ans¹³. A moins que les citoyens, qui vivent plus longtemps, travaillent également plus longtemps, il y a le risque que l'adéquation des pensions se détériore ou que les dépenses afférentes aux retraites augmentent de manière intenable.

11. Le rapport de 2009 de la Commission européenne sur le vieillissement dans la zone euro indique que les dépenses publiques liées au vieillissement devraient augmenter de 5 % par rapport au PIB d'ici à 2060, et que la seule source de croissance sera la productivité d'une main-d'œuvre réduite, d'où l'importance d'inscrire toute politique en faveur des systèmes de retraite dans un cadre plus global de politiques économiques et sociales¹⁴. Dans ce contexte, la promotion d'une participation plus grande de femmes au marchés du travail est une source de croissance, de façon à la fois directe et indirecte, entre autres parce qu'elle génère de nouveaux emplois dans les domaines des services de garde d'enfants et d'aide à domicile.

12. Enfin, d'autres évolutions peuvent être des sources de difficultés supplémentaires pour maintenir les niveaux de pensions: les changements concernant les modes de vie (foyers d'une personne, couples sans enfant, éloignement des différentes générations d'une famille, etc.) entraînent des organisations plus formelles des services de garde et de soin et génèrent des coûts supplémentaires – même s'ils créent des opportunités d'emploi et représentent des sources de croissance à moyen terme.

13. Parmi les défis à aborder se trouve certainement aussi celui de la définition d'un niveau de pension «adéquat»: il s'agit pour certains d'une pension de retraite qui se trouve au moins à hauteur du minimum d'existence, tandis que d'autres considèrent que les retraités devraient bénéficier d'un certain pourcentage de leur salaire précédent. Une troisième définition consiste à dire qu'une pension de retraite est à déterminer selon les besoins individuels de consommation. Pour définir ce qu'il entend par un niveau de pension adéquat, le Conseil de l'Europe se fonde principalement sur la Charte sociale européenne révisée, dont l'article 23 sur le droit des personnes âgées à une protection sociale dispose que «les personnes âgées ont droit à des ressources suffisantes pour leur permettre de mener une existence décente et de participer à la vie publique, sociale et culturelle». Une fois que la signification du terme «adéquat» sera clarifiée, il conviendra de soulever la question des moyens appropriés pour se rapprocher du but, à savoir des pensions de retraites décentes pour tous. Des facteurs d'incertitude à cet égard sont, entre autres, la volonté et la capacité de chacun d'épargner tout au long de la vie, et les risques liés aux marchés financiers¹⁵.

2.2. Les effets de la crise financière et économique sur les systèmes de retraite

14. Selon le constat de l'OCDE en 2009, aucun pays et aucun régime de retraite n'a été à l'abri des effets de la crise. Tout d'abord, la crise financière débutant en 2008 a eu des répercussions sur les fonds de pensions privés, aujourd'hui une composante importante des systèmes de retraite dans beaucoup de pays. La crise économique suivante en 2009 a mené à une diminution de la production et une forte augmentation du chômage. Ces phénomènes ont ensuite été la cause d'une forte baisse des salaires et de la réduction du temps de travail. Enfin, l'érosion des recettes tirées des cotisations de retraite et un accroissement de la demande de prestations de chômage, combinés aux plans de relance économique, ont davantage pesé sur les finances publiques¹⁶. Cependant, les effets de la crise financière sur les fonds de pension privés ont varié en fonction de la composition de leurs portefeuilles. Ainsi les pays dont les fonds de pension affichaient les plus grandes proportions d'actifs investis en actions (souvent garantissant des rendements supérieurs à ceux des obligations) ont souvent présenté les plus grandes pertes, telle l'Irlande par exemple.

15. Il semble évident que les crises financière et économique actuelles auront forcément un impact sur le niveau des pensions de retraite publiques. Même là où les pensions ne diminuent pas nominativement, leur niveau a tendance à augmenter plus lentement que celui des salaires et des prix de manière générale. Pour la France, pays du rapporteur, il est évident que les retraités d'aujourd'hui ont un niveau de vie nettement meilleur que ceux des années 1970 où leur niveau se plaçait seulement à 60 % de celui des actifs.

13. Allianz Global Investors, «2011 Pension Sustainability Index [Index de durabilité des pensions]», *International Pension Papers*, n° 4/2011, Munich, www.allianzglobalinvestors.com.

14. Communication de la Commission du 29 avril 2009 sur le vieillissement, intitulée «Gérer l'incidence d'une population vieillissante dans l'UE», www.europa.eu.

15. Allianz Global Investors 2011, *op. cit.*, voir note 13.

16. OCDE, *Les systèmes de retraite face à la crise. Comment les systèmes de retraite doivent-ils réagir aux pressions financières et économiques? Synthèse à l'intention des médias*, Paris, 2009.

Néanmoins, même en France, beaucoup de personnes à la retraite se voient confrontées à des pensions qui n'augmentent plus suffisamment par rapport au coût de la vie (logement, énergie, médicaments, etc.) selon les associations caritatives présentes sur le terrain¹⁷.

2.3. La tendance à la privatisation: entre viabilité et vulnérabilité des systèmes de retraite

16. En vue d'assurer la pérennité financière des régimes de retraite publics à long terme, bon nombre de réformes des schémas de retraite prévoient la transition de systèmes principalement basés sur la répartition de fonds publics et des contrats intergénérationnels, donc le premier pilier, vers des systèmes de plus en plus basés sur des composantes à capitalisation (obligatoires ou volontaires), liés à l'emploi exercé avant la retraite et généralement gérés par des acteurs privés. Dans le cadre des systèmes à capitalisation, les produits qui garantissent un revenu défini au titre de la retraite sont de plus en plus remplacés par des plans d'épargne dans le cadre desquels «l'investisseur» ne connaîtra son capital qu'en entamant sa retraite, étant donné que celui-ci est déterminé par la hauteur de ses contributions et les taux de rendement¹⁸.

17. Dans le cadre des réformes récentes, la plupart des pays ont mis en place un système de retraite fondé sur plusieurs piliers, ou ont modifié un système par piliers déjà existant. La classification des systèmes de retraite par piliers mérite, dès lors, d'être précisée. Cette forme d'organisation des systèmes de retraite par piliers se fonde notamment sur l'approche normative proposée par le rapport publié en 1994 par la Direction de la recherche de la Banque mondiale. La Banque mondiale considère que le modèle à plusieurs piliers est la meilleure solution dans le domaine de la réforme des retraites, et propose une classification en trois piliers:

- un premier pilier obligatoire, en répartition et à gestion publique, chargé d'assurer un revenu minimal;
- un deuxième pilier obligatoire, financé par capitalisation et à gestion privée, chargé d'assurer le remplacement du revenu d'activité;
- un troisième pilier de régimes supplémentaires financés par capitalisation, à caractère facultatif et à gestion privée^{19 20}.

18. La Banque mondiale écarte ainsi le modèle fondé exclusivement sur un système par répartition, d'une part, et le modèle financé uniquement par capitalisation, d'autre part. Cette position est également suivie par d'autres institutions et organisations internationales, qui proposent néanmoins une classification légèrement différente. L'OCDE a développé une classification fondée sur quatre piliers: un premier pilier public chargé d'assurer un revenu minimal; un deuxième pilier social, contributif, financé par répartition, censé remplacer un revenu d'activité; un troisième pilier qui regroupe la capitalisation collective; un quatrième pilier fondé sur l'épargne individuelle facultative²¹. Enfin, la Commission européenne reprend généralement une classification en trois piliers, et regroupe dans le premier pilier les régimes de base, obligatoires, par répartition, dans le deuxième les régimes professionnels, créés et gérés par les partenaires sociaux, fonctionnant en principe par capitalisation, et dans le troisième les contrats fondés sur l'épargne individuelle. La classification par piliers des systèmes de retraite fait donc l'objet d'un débat au sein des institutions et organisations internationales, qui trouve également un écho au niveau national. Si la grande majorité des Etats européens ont mis en place des systèmes de retraite par piliers (trois en général), chacun a adopté des modalités et des combinaisons de piliers différentes.

19. Selon le rapport *Panorama des pensions 2011* de l'OCDE²², la plupart des pays européens (membres de cette organisation) ont adopté des mesures pour améliorer la viabilité financière des systèmes de retraite ces dernières années. Cependant, la tendance à la privatisation des retraites, qui vise à rendre les systèmes économiquement viables, les expose en même temps davantage à la crise. Ainsi, l'impact des crises récentes aurait été plus sévère dans les pays où la part des pensions privées et de l'épargne retraite était importante, où les investissements ont été faits dans des produits à risque ou encore lorsque l'équilibre financier des systèmes publics était déjà précaire.

17. «Où en est le niveau de vie des retraités?», *La Voix du Nord*, 18 juin 2010, www.lavoixdunord.fr.

18. Allianz Global Investors, *Altersvorsorge im demografischen Wandel* (Prévoyance vieillesse dans un contexte de changement démographique), Kapitalmarktanalyse (Analyse du marché financier), octobre 2011, www.allianzglobalinvestors.de.

19. Holzmann R., «La réforme des retraites: l'approche de la Banque mondiale», *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 53, n° 1, 2000.

20. Voir la réponse du Parlement français au questionnaire CERDP, n° 1914, dans le document AS/Soc/Inf (2012) 06 rev (voir note 7).

21. *Ibid.*

22. OCDE, *Panorama des Pensions 2011*, *op. cit.*, voir note 4.

20. De manière générale, le rôle de l'épargne-retraite privée varie énormément d'un pays à l'autre au sein de l'OCDE²³: ainsi, aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni, par exemple, les sources financières privées représentent plus de 40 % des revenus perçus au titre de la retraite, alors qu'en Autriche, Hongrie, Pologne, République slovaque ou République tchèque, ce pourcentage se situe à 5 % environ (chiffres de 2009). Cependant, même certains de ces pays disposent aujourd'hui de dispositifs de retraite privés obligatoires. Les salariés les plus jeunes devraient donc pouvoir bénéficier d'une retraite qui proviendrait du secteur privé à hauteur d'un tiers des revenus en Hongrie, de la moitié en Pologne et 60 % en République slovaque.

21. Dans le cadre des réformes futures à entreprendre par des pays qui doivent encore davantage impliquer le secteur privé dans leur système de retraite, ou y introduire des composantes basées sur la capitalisation, il sera donc important de veiller à ce que les systèmes en question soient rendus résilients par rapport aux crises futures. Selon l'OCDE, la meilleure méthode pour les gouvernements et les individus, face aux incertitudes économiques, démographiques, financières et sociales, serait de combiner les sources de revenu au titre de la retraite et de concevoir des systèmes de retraite équilibrés entre plusieurs piliers, comme c'est déjà le cas dans de nombreux pays aujourd'hui.

2.4. Les personnes âgées parmi les groupes les plus touchés par les crises

22. Selon les dernières prévisions, l'Europe sera, dans un avenir proche, confrontée à un nombre croissant de personnes qui n'ont pas été en mesure de pleinement cotiser pour leur retraite et qui seront menacées par la pauvreté une fois atteint l'âge de la retraite. Dans la plupart des pays étudiés par l'OCDE, les personnes âgées font effectivement partie des groupes confrontés au risque de pauvreté, surtout en temps de crise. Non seulement elles dépendent de la solidité des systèmes de retraite face aux crises et des revenus en provenant, mais les crises aggravent aussi le contexte économique général qui a une influence directe sur leur niveau de vie par le biais de leurs économies personnelles, des prix des biens de consommation et notamment de l'énergie. Cependant, l'ampleur des répercussions de la crise sur les retraités tient effectivement à la tranche d'âge des personnes concernées²⁴.

23. Ainsi, les personnes proches de la retraite sont les plus concernées par l'impact des crises économique et financière. Elles sont parmi les premières à perdre leur emploi en période de ralentissement de l'activité économique et parmi les plus exposées au risque de chômage de longue durée. Cela peut mener à la réduction définitive de leurs revenus au titre de la retraite et les empêche de rattraper leurs pertes éventuelles de revenus. Comme pour les pensions de retraite de manière plus générale, l'ampleur des répercussions de la crise financière sur les revenus au titre de la retraite, et notamment de l'épargne-retraite, dépend aussi de la composition du portefeuille des placements. Seulement une partie des retraités ont transféré leurs investissements sur des actifs moins risqués à mesure que s'approchait l'âge de la retraite. Ces effets sur les retraites individuelles sont d'autant plus dramatiques que les pensions de retraite doivent aussi être considérées comme un « amortisseur » de crise si elles se trouvent à un niveau décent. Tout impact d'une crise économique sur les retraites pourrait donc avoir un effet aggravant pour la crise initiale.

24. Comparés à cette première catégorie de personnes, les salariés plus jeunes, les salariés des tranches d'âge de forte activité et les retraités sont beaucoup moins touchés par les crises récentes. Les plus jeunes (25-34 ans) auront trente ans ou plus pour compenser une dévalorisation momentanée de leurs placements ou les effets d'une carrière incomplète. Le deuxième groupe (35-44 et 45-54 ans), malgré le fait que la crise financière ait pesé sur leur épargne-retraite privée, ont encore suffisamment d'années devant eux pour reconstituer leur épargne, et leur emploi est généralement moins menacé que celui des salariés plus jeunes ou plus âgés.

25. Enfin, les retraités d'aujourd'hui souffriront relativement peu de la crise de manière générale (sauf pour certaines exceptions) et sont généralement à l'abri des effets de la crise économique sur le marché du travail ou de la crise financière sur les pensions privées. Ces personnes subissent, en revanche, comme tout le monde, les effets généraux de la crise économique sur le niveau des prix, et se verront probablement concernées par des mesures appliquées à la suite de la crise de l'endettement courante qui concerne également les régimes publics de retraite.

23. OCDE, Les systèmes de retraite face à la crise. Comment les systèmes de retraite doivent-ils réagir aux pressions financières et économiques?, *op. cit.*, voir note 16.

24. *Ibid.*

2.5. Préservation de la solidarité intra- et intergénérationnelle

26. Sur un plan politique, tout essai de réduire le niveau des retraites se heurte forcément à des obstacles majeurs. Une difficulté réside également dans la généralisation des régimes de retraite financés par capitalisation. La plupart des pays qui ont réduit les prestations de régimes de retraite financés par répartition, ont, en même temps, adopté des mesures visant à étendre la couverture des régimes par capitalisation. Cependant, comme la population couverte par ces nouveaux instruments reste limitée, on peut s'attendre à un retour d'inégalités importantes dans le domaine des retraites dans la plupart des pays européens²⁵. Face à cette situation, le rapporteur appelle au maintien de la plus grande solidarité intragénérationnelle en tant que base de la cohésion sociale dans nos sociétés.

27. Selon l'estimation de l'OCDE, les conséquences de la crise économique et financière ont effectivement été douloureuses pour beaucoup. Mais en termes de politiques de retraite, les effets de la crise sont dérisoires au regard du problème du vieillissement de la population qui, lui, reste le défi principal à affronter lors de toute réforme des systèmes de retraite en cours ou à venir. La Commission européenne, dans son livre vert, confirme également que les récentes crises économique et financière n'ont fait qu'aggraver les effets de la forte tendance au vieillissement de la population. Elle rappelle que les principes de solidarité intergénérationnelle et nationale restent essentiels et que «des systèmes de retraite bien conçus et appropriés, qui permettent aux individus de maintenir un certain niveau de vie après leur retraite, sont indispensables pour les citoyens et pour la cohésion sociale»²⁶. Elle poursuit en affirmant ceci: «Garantir un revenu de retraite adéquat est la raison d'être des systèmes de retraite et relève d'une solidarité intergénérationnelle et intragénérationnelle fondamentale. Jusqu'à présent, la majeure partie des réformes des systèmes de retraite a eu pour objectif d'améliorer la viabilité des systèmes. Il est nécessaire de poursuivre la modernisation des systèmes de retraite pour régler les problèmes d'inadéquation.»²⁷. Le rapporteur propose de suivre ces mêmes lignes pour les projets de résolution et de recommandation à proposer à l'Assemblée.

28. Le rapporteur soutient, par ailleurs, pleinement les constats que fait la Commission européenne dans son livre blanc concernant le travail des seniors: le relèvement de l'âge effectif de départ à la retraite ne consisterait pas à opposer les intérêts des jeunes à ceux des plus âgés. En effet, les Etats membres qui enregistrent les taux d'emploi des travailleurs âgés les plus élevés figurent aussi parmi ceux où les taux de chômage des jeunes sont les plus bas. A long terme, le nombre d'emplois n'est pas fixe mais dépend notamment de l'offre de travailleurs qualifiés, qui constitue un moteur essentiel de la croissance économique. La disponibilité accrue de travailleurs âgés expérimentés renforcera le potentiel de croissance de l'Europe et créera ainsi davantage de possibilités et de meilleures conditions de vie pour les jeunes comme pour les plus âgés²⁸.

3. Les réformes des systèmes de retraite en Europe: les leviers de systèmes plus viables et adéquats

29. Au niveau de l'Union européenne, la Commission européenne constate que la plupart des Etats membres se sont vus obligés d'engager des réformes substantielles de leurs systèmes de retraite ces dernières décennies; la crise économique et financière récente n'ayant qu'accentué davantage la nécessité de revoir les systèmes en place. Dans leurs réformes, les Etats ont tout d'abord abordé les aspects de la viabilité des systèmes et d'adéquation, mais aussi des problèmes plus spécifiques tels que l'évolution des marchés du travail et la répartition des rôles entre hommes et femmes. Ces constats sont, à nouveau, certainement valables pour bon nombre d'Etats qui font partie de la Grande Europe.

30. Plus spécifiquement, la Commission européenne recommande à ses Etats membres²⁹:

- d'adapter l'âge de la retraite pour tenir compte de l'augmentation de l'espérance de vie;
- de limiter l'accès aux régimes de retraite anticipée et aux autres possibilités de sortie prématurée du marché du travail;

25. Bonoli G., Institut des hautes études en administration publique (Lausanne), «La réforme des retraites en Europe», *La vie économique/Revue de politique économique*, 1/2, 2011.

26. Commission européenne, Livre vert 2010, *op. cit.*, voir note 8.

27. *Ibid.*

28. Commission européenne: Livre blanc, *op. cit.*, voir note 9.

29. *Ibid.*

- de favoriser l’allongement de la vie professionnelle en améliorant l’accès à l’apprentissage tout au long de la vie, en adaptant les lieux de travail à une main-d’œuvre plus diversifiée, en développant les possibilités d’emploi pour les travailleurs âgés et en promouvant le vieillissement actif et en bonne santé;
- d’égaliser l’âge ouvrant droit aux prestations de retraite pour les hommes et les femmes;
- d’encourager le développement de l’épargne-retraite complémentaire afin d’accroître les revenus des retraités.

31. En vue d’améliorer l’adéquation des retraites, le premier levier activé par les gouvernements est souvent le rallongement de la vie active en encourageant les personnes à travailler plus longtemps et en augmentant l’âge légal de départ à la retraite. Cet âge est aujourd’hui fixé à 65 ans pour les femmes et les hommes dans la plupart des pays de l’OCDE, à moins de 65 ans dans certains (dont la France), et à 67 ans dans d’autres, tels que l’Islande ou la Norvège³⁰ (voir le document AS/Soc/Inf (2012) 08³¹). Si des évolutions différentes sont prévues en fonction du contexte particulier de chaque pays (aussi en fonction de l’espérance de vie et de l’âge réel de départ à la retraite), une tendance générale à l’augmentation de l’âge légal se dégage néanmoins.

32. Parmi les autres leviers activés par les gouvernements se trouvent le niveau des pensions, le niveau ou la durée des cotisations, ou la base de calcul prise en compte pour déterminer le niveau des pensions, c’est-à-dire les dernières années de salaires, les meilleures années de salaire ou le salaire moyen durant toute la carrière. De manière générale, les réformes récentes et en cours observées en Europe se caractérisent par un double mouvement: d’une part les régimes publics financés en répartition subissent des réductions plus ou moins importantes, d’autre part on tente de développer des instruments financés en capitalisation, soit au niveau collectif (branche ou entreprise), soit au plan individuel³².

3.1. L’exemple de la France: «Redonner confiance aux jeunes»

33. Pour mieux comprendre les défis auxquels les Etats membres sont confrontés et les choix qu’ils doivent faire dans le cadre de leurs réformes des retraites, la France, pays du rapporteur, a servi de premier exemple. L’évolution du système des retraites en France s’est faite en différentes phases. De 1945 à 1970, il s’agissait d’abord de maintenir un niveau décent de retraite. Depuis 1970, les défis démographiques bien connus se sont ajoutés à la problématique, notamment l’espérance de vie de plus en plus longue rallongeant ainsi la période de la retraite. En France, la Caisse nationale d’assurance-vieillesse (CNAV), en étroite collaboration avec le Conseil d’orientation des retraites (COR), est appelée à conseiller le gouvernement dans ses choix stratégiques et à informer les assurés en leur exposant tous les choix possibles³³.

34. La première réforme française était celle de 1993 introduisant non seulement la prise en compte de vingt-cinq au lieu de dix ans des meilleurs salaires pour déterminer le niveau de retraite, mais aussi une nouvelle indexation basée sur les prix. La réforme de 2003 était destinée à augmenter le nombre d’années de cotisation requises pour atteindre le niveau maximal de retraite; ce niveau augmentera progressivement pour atteindre 41,5 ans en 2018 (donc pour les personnes nées en 1956). Ensuite, la réforme de 2010 prévoit l’augmentation de l’âge de la retraite pour atteindre 62 ans en 2018; un horizon qui est considéré, par les autorités françaises, comme tout à fait soutenable pour introduire de nouvelles mesures.

35. La réforme la plus récente s’est déroulée dans le contexte de la crise économique dans lequel les retraites elles-mêmes n’étaient pas touchées directement, mais où un niveau d’endettement élevé était atteint pour garantir les retraites. Le grand principe conducteur de cette dernière réforme a été la volonté de ne pas augmenter davantage le niveau des prélèvements sur les salaires ni de baisser le niveau des pensions. Cependant, au cours des différentes phases de réformes, la France a activé tous les leviers possibles concernant les retraites: 1) les prélèvements; 2) la durée de cotisation/l’âge de départ à la retraite; 3) et le niveau des pensions.

36. Selon la CNAV, plusieurs approches sont possibles pour déterminer le niveau des retraites: l’apport effectué tout au long d’une vie de travail (prévoyance) ou un revenu correspondant au dernier salaire perçu; sachant que le système porté par la CNAV se base plutôt sur la deuxième. La question centrale a donc été

30. OCDE, Panorama des Pensions 2011: Les systèmes de retraite dans les pays de l’OCDE et du G20, *op. cit.*, voir note 4.

31. Voir note 7.

32. Bonoli G., Institut des hautes études en administration publique, *op. cit.*, voir note 25.

33. Informations fournies par M^{me} Karniewicz, présidente de la CNAV lors de l’audition organisée par l’ancienne commission des questions sociales, de la santé et de la famille à Strasbourg le 14 avril 2011.

celle de l'indexation appliquée pour déterminer une pension de retraite décente aux personnes retraitées. D'autres enjeux auxquels les réformes en France devaient faire face étaient la protection des personnes les plus vulnérables, les responsabilités de chacun, et – cela étant considéré comme l'un des enjeux principaux – le rétablissement de la confiance des jeunes en l'avenir.

37. En France, le système de retraite reste fortement basé sur le principe de solidarité et intègre des éléments de soutien aux plus démunis. Ainsi, la possibilité de partir à la retraite relativement tôt existe, par exemple pour les personnes qui ont travaillé longtemps, pour les handicapés ou pour les personnes malades. Selon la CNAV, les Français restent très attachés à ce système solidaire, ce qui fait que l'approche proposant une « épargne retraite » a eu un succès modéré. Cependant, le programme politique prévoit une nouvelle étape de réforme pour 2013, cette fois-ci avec de nouveaux modes de cotisation.

38. Les points qui restent encore à aborder à l'avenir sont l'équilibre financier des différents régimes et l'indexation par rapport au dernier salaire perçu, ce dernier point ayant pour but d'assurer un lien direct entre le niveau de vie en activité et celui de la retraite, sans descendre en-dessous d'un certain seuil. Il reste également à revoir la part des contributions individuelles à la retraite de chacun: le socle des retraites continuera à être construit en commun, alors que chacun devrait, à l'avenir, pouvoir assurer des compléments selon ses possibilités. Pour la France, cela se déroule dans un contexte particulièrement complexe marqué par un système de retraite qui distingue non seulement les régimes de la fonction publique et ceux du secteur privé mais connaît, pour des raisons historiques, environ 35 régimes spéciaux différents correspondant à des filières professionnelles diverses. La complexité est augmentée davantage par la « rupture » croissante des carrières professionnelles pendant lesquelles les changements réguliers sont devenus la normalité, ce qui fait qu'il devient de plus en plus difficile de conseiller le particulier sur son parcours.

3.2. L'exemple de l'Allemagne: besoin de renforcer la promotion des deuxième et troisième piliers

39. L'assurance-vieillesse légale allemande a été introduite il y a plus d'un siècle en tant que premier système public de retraite du monde, et a subi de nombreuses réformes radicales depuis les années 1950. Comme la plupart des pays européens, l'Allemagne se voit confrontée à un vieillissement de sa population et au départ à la retraite prochaine de la génération du « baby boom », à la suite duquel de moins en moins de cotisants payeront les retraites pour un nombre croissant de retraités.

40. Le système de retraite allemand est principalement basé sur trois piliers: 1) l'assurance-vieillesse légale (par répartition); 2) un système de pensions versées par l'entreprise (*betriebliche Altersversorgung*); et 3) différentes offres de prévoyance privées dont les contrats entièrement privés et la *Riester Rente* qui offre, depuis 2001, la possibilité d'accéder à des plans d'épargne subventionnés par l'Etat. Le système allemand est, comme celui de la Suisse (voir ci-dessous) considéré comme exemplaire. Néanmoins, les partenaires sociaux allemands se verront face à un certain nombre de défis ces prochaines années. Parmi les dernières mesures prises, le Gouvernement allemand (par décision en 2006) vient de progressivement relever l'âge légal de départ à la retraite à 67 ans, ce qui exigera donc une adaptation du monde du travail à cette nouvelle réalité.

41. Très récemment, il a été annoncé que le niveau des retraites publiques diminuerait de 10 % par rapport aux salaires d'ici à 2025: alors que le niveau des retraites était à 50,8 % des salaires (avant impôts) en 2011, il est prévu qu'il atteigne les 45,2 % en 2025. Selon l'Institut allemand de la prévoyance vieillesse (Deutsche Institut für Altersvorsorge), le retraité moyen ne disposera même plus que de 38 % de son dernier salaire brut, un chiffre qui devrait à baisser davantage, jusqu'à 35,6 %, après 2040³⁴.

42. Ces tendances sont jugées plus qu'inquiétantes par les fédérations sociales qui exigent que l'évolution des pensions doit s'aligner sur l'évolution positive des salaires en général³⁵. Selon l'OCDE, l'Allemagne fera face à un nombre croissant de personnes âgées en situation de pauvreté, si l'accès aux deuxième et troisième piliers n'est pas facilité, notamment pour les salariés à bas salaires. Une prévoyance automatique manquerait aussi pour ceux qui n'ont pas cotisé de manière continue. L'exemple de la Suisse pourrait servir d'exemple même pour l'Allemagne parce qu'il prévoit une adhésion obligatoire aux trois piliers³⁶. La

34. Wohleb D., Dörte J., «Warum Jüngeren eine geringere Rente droht – Ratgeber Altersvorsorge (Pourquoi les Jeunes risquent de percevoir une pension diminuée – Conseils sur la prévoyance), *Handelsblatt*, 1^{er} avril 2011, www.handelsblatt.com.

35. «Die Renten steigen deutlich langsamer» (Les pensions de retraite augmentent de manière nettement plus lente), *Stuttgarter Zeitung*, 1^{er} septembre 2011.

36. «Millionen Deutsche von Altersarmut bedroht» (Des millions d'Allemands menacés de pauvreté à la vieillesse), *Süddeutsche Zeitung*, 19 janvier 2008, www.sueddeutsche.de.

croissance lente de deux des piliers est certainement liée, entre autres à la complexité du système de retraite, car seul le deuxième pilier propose aux salariés cinq types différents de prestations: épargnes directes par l'employeur, caisses de pension, assurance-retraite, caisses de soutien et fonds de pension³⁷.

3.3. L'exemple de la Suisse: un système à trois piliers en place depuis de nombreuses années

43. La Suisse a mis en place depuis de nombreuses années un système dit «système des trois piliers». Le premier pilier, à savoir la prévoyance étatique (AVS (assurance-vieillesse et survivants)/AI (assurance-invalidité)), est destiné à garantir à la population résidente la couverture appropriée des besoins vitaux durant la vieillesse et en cas d'invalidité ou de veuvage. Le deuxième pilier, la prévoyance professionnelle, permet de maintenir le niveau de vie antérieur, et est obligatoire pour les travailleurs percevant un revenu annuel supérieur à 20 880 francs suisses en 2011 et facultatif pour les indépendants. Le troisième pilier, la prévoyance individuelle, permet quant à lui d'étoffer la pension de retraite individuellement et selon les besoins de chacun. Les premier et deuxième piliers n'ont pas le même système de financement. L'AVS, qui repose sur un contrat intergénérationnel, est financé par répartition (les personnes actives aujourd'hui financent les prestations des retraités actuels), tandis que la prévoyance professionnelle se fonde sur le système par capitalisation (constitution d'un avoir de vieillesse qui permet de financer les prestations de la prévoyance professionnelle)³⁸.

44. Les dernières réformes mises en place en Suisse conservent ce système en trois piliers, mais visent à en renforcer la viabilité. Deux tentatives de réformer le premier pilier ont eu lieu mais ont échoué, l'une en référendum populaire et l'autre au parlement. Une «petite» réforme plutôt technique, acceptée par le parlement, est entrée en vigueur en 2012. Une réforme du premier pilier destinée à en assurer le financement et la pérennité est à l'étude. Les dernières réformes du deuxième pilier ont été adoptées par le parlement en 2010 et 2011 et sont entrées en vigueur en 2011 et 2012. Elles renforcent la surveillance, imposent aux acteurs du deuxième pilier des exigences plus strictes et accroissent la transparence dans la gestion des caisses de pension, contribuant ainsi à la prévention des abus. Les dispositions relatives au financement des institutions de prévoyance de corporation de droit public visent, quant à elles, à garantir la sécurité financière de ces institutions. Certaines mesures concernent plus spécifiquement les travailleurs âgés et visent à favoriser leur participation et leur maintien sur le marché de l'emploi. En raison de son système de retraite relativement solide et équilibré, la Suisse pourra certainement servir aussi d'exemple à d'autres pays européens.

3.4. L'exemple du Royaume-Uni: l'abolition de l'âge légal de départ à la retraite

45. En 2008, le régime public de retraite au Royaume-Uni comportait deux piliers (une pension basique forfaitaire et une pension complémentaire liée à la rémunération) que complète un vaste ensemble de régimes privés facultatifs. Ces dernières années, celles-ci ont accueilli un grand nombre de cotisants quittant le deuxième échelon public (35 % des salariés). Par ailleurs, une prestation liée à la rémunération (pension à crédit) a été mise en place pour les retraités les plus démunis³⁹. Les réformes récemment engagées par le Royaume-Uni suivent la même tendance que celle observée dans d'autres pays, à savoir une augmentation de l'âge donnant droit à la retraite de l'Etat qui est actuellement de 65 ans: à la suite de la loi sur les pensions de 2007, actuellement mise en œuvre par le Gouvernement britannique, cet âge passera à 66 ans en 2020 pour progressivement atteindre les 68 ans en 2050.

46. Cependant, parmi les dernières mesures engagées se trouve l'autorisation des salariés de poursuivre leur activité professionnelle au-delà de 65 ans s'ils le souhaitent, et l'abolition, à partir d'octobre 2011, de l'âge légal de retraite tout en maintenant une durée de cotisation minimale permettant de bénéficier d'une pension complète. Une surcote de 10 % de la pension de retraite de base pour chaque année travaillée au-delà de 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes a pour objectif d'inciter les plus de 65 ans à rester dans la vie active plus longtemps⁴⁰.

37. Krohn Ph., «Der Chef spart für alle mit» (Le chef économise pour tous en même temps), *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11-12 février 2012, www.faz.net.

38. Office fédéral des assurances sociales, «La prévoyance professionnelle face à la crise boursière actuelle», communiqué de presse du 23 mai 2003, www.bsv.admin.ch/.

39. OCDE, Panorama des Pensions 2011: les systèmes de retraite dans les pays de l'OCDE et du G20, *op. cit.*, voir note 4, partie III: descriptifs pays.

40. «Fin de la retraite-couperet au Royaume-Uni», RFI, 1^{er} octobre 2011, www.rfi.fr.

47. L'impact potentiel des crises financière et économique s'est vu en juin 2010 quand le gouvernement a annoncé, dans le cadre du débat budgétaire, qu'il avait l'intention de changer l'indexation des régimes de pensions sur l'inflation du *Retail Prices Index (RPI)* (indice des prix à la vente au détail) au *Consumer Prices Index (CPI)* (indice des prix à la consommation) qui est généralement en croissance plus lente. Etant donné qu'un tel changement pourrait inciter des sociétés du secteur privé à suivre le mouvement, les retraites d'un grand nombre de personnes pourraient à l'avenir être affectées⁴¹.

3.5. La situation dans d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe⁴²

48. La Norvège vient de réformer son système de retraite. Avec une espérance de vie qui vient de dépasser 81 ans en 2010, le nombre de retraités n'a cessé d'augmenter ces dernières décennies, tandis que le nombre d'actifs a baissé. Afin de sauver la retraite par répartition, une réforme était donc indispensable. Ainsi, le Parlement norvégien a décidé de rendre flexible l'âge de la retraite. A partir de 2011, chacun a désormais le choix de cumuler un salaire et une pension de retraite et de travailler plus ou moins longtemps (de 62 à 75 ans). Si la retraite est prise à 62 ans (premier âge possible pour prendre la préretraite), et non à l'âge prévu par le schéma public de retraite (67 ans depuis 2007), la pension sera réduite, alors qu'elle augmente pour chaque année supplémentaire de travail. Des éléments de capitalisation ont été introduits dans le système du régime par répartition. En outre, la pension de base sera ajustée à l'espérance de vie pour chaque promotion⁴³.

49. En Europe de l'Est, de nombreux pays ont commencé à engager des réformes de leurs systèmes de retraite en raison, d'une part, des défis communs aux autres pays européens (démographie, crises financière et économique), et, d'autre part, des exigences des bailleurs de fonds internationaux (Union européenne ou du Fonds monétaire international (FMI)), qui considèrent certains systèmes de retraite comme des charges importantes pour les budgets de l'Etat et exigent des réformes comme condition préalable à l'accord de crédits. Ainsi, en Roumanie, une réforme relevant l'âge de la retraite a été adoptée par le parlement en 2010⁴⁴. Cette loi prévoit que l'âge de la retraite sera progressivement relevé à 65 ans pour les hommes et 63 ans pour les femmes d'ici à 2015. Afin de répondre à la crise financière et économique, qui a eu un effet à la fois sur les fonds accumulés au titre des pensions et sur les économies nationales en général, différentes approches ont été suivies. Pour renforcer la viabilité de leur système, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne et la Roumanie par exemple ont repensé leur modèle de financement en réorientant des contributions faites au deuxième pilier vers le pilier public par répartition⁴⁵.

50. La réforme engagée en Ukraine relève aussi des exigences internationales, mais reste très controversée dans le pays même qui a vu, en 2011, des manifestations contre l'adoption du projet de réforme par le parlement. La réforme en Ukraine vise à décaler progressivement l'âge légal de la retraite de 55 à 60 ans pour les femmes et de 60 à 62 ans pour les hommes⁴⁶. Par ailleurs, l'objectif principal des dernières réformes, entrées en vigueur en janvier 2012, a été la création d'un système à trois piliers, et la spécification des conditions en vue de l'obtention des pensions de retraite minimales et maximales. Des réformes radicales s'étaient avérées nécessaires en Ukraine en raison d'un système traditionnel devenu inefficace aux niveaux social et économique, qui représentait une énorme charge pour le budget de l'Etat⁴⁷.

51. Confrontée aux mêmes défis démographiques que beaucoup d'autres pays, la Fédération de Russie dispose depuis 2002 d'un système de pensions basé sur trois piliers comprenant une pension de retraite publique (pensions sociales), un fonds de retraite obligatoire (pensions de travail) et une assurance de retraite privée et volontaire. Dans le cadre du système étatique, l'âge légal de départ à la retraite est de 60 ans pour les hommes et de 55 ans pour les femmes, et il existe une gamme de prestations complémentaires pour les plus nécessiteux, les personnes handicapées et les anciens combattants. Selon les annonces officielles, la

41. «Pensions reform: lessons from the Storm» (La réforme des pensions: leçons tirées de la tempête), BBC News (Business), 4 août 2011, www.bbc.co.uk.

42. Sauf indication d'autres sources, les informations sont basées sur les profils pays tels qu'établis par l'OCDE en 2008: OCDE, Panorama des Pensions 2011: Les systèmes de retraite dans les pays de l'OCDE et du G20, *op. cit.*, voir note 4.

43. Ambassade de Norvège en France, «La réforme des retraites en Norvège», actualité du 24 juin 2010, www.norvège.no.

44. Roumanie, «Retraite repoussée à 65 ans», *Le Figaro*, 7 décembre 2010, www.lefigaro.fr.

45. Allianz Global Investors, «2011 Pension Sustainability Index» (Index de durabilité des pensions), *International Pension Papers*, n° 4/2011, Munich, www.allianzglobalinvestors.com.

46. Ukraine, «Des milliers de personnes manifestent contre la réforme des retraites», *Le Monde*, 7 juillet 2011, www.lemonde.fr.

47. Gora M., *Pension reform: challenge for Ukraine*, UNDP Blue Ribbon Analytical and Advisory Centre, Kiev, 2008.

situation des retraités ne cesse de s'améliorer: en 2012, les pensions de travail (fonds de pension russe) devraient augmenter de 7 % (en février) et de 2,4 % (en avril), et les pensions sociales (étatiques) de 14,1 % (en avril)⁴⁸.

52. Néanmoins, depuis quelques années, il est connu que le Gouvernement russe se trouve face à des charges de plus en plus grandes, liées au système de retraite, qui contribuent à un déficit budgétaire chronique à hauteur de 3 % à 4 % du PIB qui, en 2009, était censé perdurer les dix années suivantes selon un rapport de la banque d'investissement Merrill Lynch. Ainsi, pour 2010, le fonds de pension russe était estimé à environ 40 milliards de dollars (ou 2,4 % du PIB)⁴⁹. Selon les experts, la seule solution à long terme serait de nouvelles réformes au système de pensions ainsi qu'une forte promotion des fonds de pension privés auxquels seuls 5 % des Russes avaient adhéré en 2009. Sans aucun changement structurel, les augmentations régulières, effectuées, entre autres, pour éviter des tensions sociales, semblent donc mettre plus de pression sur un système de retraite déjà tendu. Il est estimé que, dans une vingtaine d'années, seule une personne active cotisera pour un retraité en moyenne, ce qui représenterait une «bombe à retardement démographique»⁵⁰.

53. Un regard vers la Turquie, un des autres grands pays membres du Conseil de l'Europe, montre une situation bien particulière. Le système de retraite consiste en un régime public lié aux salaires qui a été complété, en 2001, par des compléments de pension privés; les contributions à ces derniers sont déductibles des impôts⁵¹. Selon les experts, ces réformes auraient largement amélioré la viabilité à long terme du système. Cependant, le vaste secteur informel représente toujours un obstacle à la prévoyance vieillesse en Turquie, étant donné qu'il offre de nombreuses possibilités pour contourner la contribution au système de sécurité sociale. Le succès des réformes des retraites dans le pays passe aussi par la capacité du gouvernement à aborder et à résoudre ce problème.

54. Actuellement, en Turquie, des mesures de réforme, telles que l'augmentation de l'âge de départ à la retraite et la diminution des taux de remplacement, sont pratiquement restreintes aux jeunes salariés entrant sur le marché du travail, qui devront donc supporter le poids financier principal⁵². Le taux de remplacement pour la majorité des salariés reste généreux par rapport à d'autres niveaux observés dans la zone OCDE et dissuade donc les entrepreneurs du secteur formel d'employer une main-d'œuvre peu qualifiée. Face à cette situation complexe, il est attendu que le taux d'adhésion volontaire à des régimes de pension liés à l'emploi ou privés restera limité et que, en raison du manque de prestations de pension minimale pour ceux qui en ont besoin, la pauvreté restera un problème parmi les personnes âgées⁵³.

3.6. Une enquête spécifique parmi les parlements nationaux

55. A l'initiative du rapporteur, une enquête spécifique a été lancée via le mécanisme de recherche parlementaire «Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP)»⁵⁴. Des réponses ont été fournies par 32 Etats membres du Conseil de l'Europe venant confirmer certaines des tendances dégagées précédemment:

- la plupart des Etats membres semble s'orienter vers des systèmes de retraite à trois piliers. Dans le cadre des réformes, des changements de paradigme (concernant les piliers) et de paramètres (niveaux de cotisation, indexation, etc.) peuvent être observés;

48. Site internet officiel du Fonds de pension de la Fédération de Russie (Pension fund of the Russian Federation): http://www.pfrf.ru/ot_en.

49. Bush J., «Russia's pensions time bomb» (La bombe à retardement des pensions russes), 2 octobre 2009, <http://blogs.reuters.com/breakingviews/2009/10/02/russias-pensions-timebomb>.

50. Block K., «Russians fear pensions time bomb», BBC News, 29 juillet 2010, www.bbc.co.uk.

51. Allianz Global Investors 2011, *op. cit.*, voir note 13.

52. Allianz Global Investors, «Pensions in Turkey – A race against informality and low retirement ages» (Les pensions en Turquie – une course contre l'informalité et les départs anticipés à la retraite), *International Pension Papers*, n° 4/2011, Munich, www.allianzglobalinvestors.com.

53. OCDE (Brook A. M. et Whitehouse E.), «The Turkish pension system: further reform to help solve the informality problem» (Le système de retraite turc: davantage de réformes pour aider à résoudre le problème de l'informalité), *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 44, Paris, 2006, www.oecd.org.

54. Les résultats de cette enquête sont, en partie, résumés dans ce texte et, pour leur partie quantitative, présentés dans le document AS/Soc/Inf (2012) 08. L'intégralité des réponses fournies par les parlements nationaux figure dans le document AS/Soc/Inf (2012) 06 rev. Voir note 7.

- l'âge légal de départ à la retraite est en train de croître dans la majorité des pays ayant répondu, alors que dans bon nombre de pays l'âge réel moyen de départ à la retraite reste nettement en dessous. Cela semble indiquer que des mesures concernant le prolongement de la vie active des personnes âgées s'imposeront pour assurer qu'un maximum de personnes puisse profiter d'une retraite au taux plein;
- de nombreux pays ont été obligés de revoir à la baisse le niveau des pensions étatiques perçues;
- dans la plupart des pays, l'âge légal de départ à la retraite des femmes et des hommes semble aller vers une harmonisation;
- une question qui n'a pas été abordée explicitement par l'enquête, mais qui reste à voir au vu des premiers résultats obtenus, est celle du nombre de personnes ayant adhéré aux régimes de retraite complémentaires (obligatoires ou volontaires) ainsi que la question de savoir comment cela affectera leur revenu à l'avenir.

56. Parmi les exemples qui ont attiré l'attention du rapporteur, en tant que bonnes pratiques ou pour leur caractère singulier, et par rapport auxquels de futurs échanges de bonnes pratiques pourraient s'avérer utiles, figurent:

- la Finlande pour certaines de ses mesures radicales: pour déterminer le niveau de retraite, toute la durée de cotisation sera dorénavant prise en compte et l'âge légal de départ à la retraite a été aboli et devient entièrement flexible;
- la Pologne, qui a clairement limité les possibilités de départ anticipé à la retraite;
- la Suède, qui semble couvrir une gamme large de mesures pour fournir des pensions adéquates, allant de la garantie d'une pension minimale sous le premier pilier au développement d'un marché de travail adapté pour accueillir plus facilement des salariés plus âgés;
- la Suisse, avec un système en trois piliers relativement bien développé, qui tente actuellement d'augmenter la transparence de la gestion des caisses de pension, en vue de prévenir des abus.

4. Conclusions – recommandations: quelles lignes suivre pour renforcer les systèmes de retraite de manière durable et équilibrée?

57. La tendance au vieillissement de la population est clairement le plus grand défi se posant aux systèmes de retraite européens. En ce qui concerne les crises financière et économique récentes et la crise de l'endettement public, il est, certes, important de réagir rapidement pour protéger les systèmes en place. Cependant, le développement durable des systèmes de retraite, qui englobe une perspective de long terme, sera primordial pour s'assurer que les systèmes en place seront suffisamment solides face à des crises futures.

58. L'adéquation des pensions de retraite est non seulement un résultat très attendu de toutes les réformes engagées, mais aussi un facteur de stabilité contre les crises futures. Les Etats membres devraient donc en faire une priorité dorénavant et pour les prochaines phases de réformes à entamer. Par ailleurs, la garantie de retraites décentes à la fois pour les retraités d'aujourd'hui et ceux de demain est une question de dignité de la personne et de reconnaissance des performances et de la contribution individuelle au développement durable et au bien-être de la société entière. Un niveau de pension décent – aujourd'hui et demain – sera donc un facteur important de cohésion sociale.

59. Les mesures de réforme engagées par de nombreux Etats membres ces dernières années ont certainement contribué à pérenniser les systèmes de retraite publics. Cependant, les situations dans différents pays sont très variées. Parmi ceux qui semblent avoir le mieux assuré la viabilité de leur système se trouvent les pays scandinaves (Danemark, Suède) et les Pays-Bas, qui disposent tous de systèmes équilibrés basés sur plusieurs piliers⁵⁵. Une diversification des systèmes de retraite, telle qu'elle a été entamée par de nombreux pays ces dernières années, semble donc être un pas vers une plus grande stabilité, même si une généralisation progressive des systèmes à capitalisation représente un risque de générer de nouvelles inégalités. Le défi pour les Etats européens consiste à trouver un équilibre entre système par répartition et par capitalisation. Le rôle de l'Etat devra rester primordial pour garantir que de futurs systèmes de retraite soient toujours basés sur une forte composante solidaire et un pilier reposant sur un système par répartition.

55. Allianz Global Investors 2011, *op. cit.*, voir note 13.

60. Dans un contexte de crise financière et économique, la mise en place de systèmes de retraite équilibrés et solides soulève deux grands défis: 1) Il est nécessaire de surmonter les déficits budgétaires étatiques de manière générale et, en particulier, ceux des caisses de prévoyance publiques. Des mesures d'austérité peuvent aggraver cette situation et mettre à mal le principe de la solidarité intergénérationnelle. Une véritable revitalisation économique sera la seule solution durable; 2) Les effets économiques positifs doivent atteindre les ménages individuels afin qu'ils soient en mesure de cotiser à des schémas complémentaires (collectifs ou individuels). Ce genre de démarche des salariés peut être promue ou subventionnée par l'Etat mais, de prime abord, les personnes concernées doivent en être capables de par leurs propres revenus. Un climat de confiance en de nouveaux régimes de retraite est à créer.

61. Il sera par ailleurs de la plus grande importance que les autorités (publiques) des Etats membres (gouvernements et parlements) soient ouvertes au dialogue avec toutes les parties prenantes (y compris la société civile), dans un esprit de transparence, avant d'engager des réformes majeures. De tels dialogues doivent avoir pour objectif d'atteindre un équilibre acceptable entre les coûts et les bénéfices des futurs régimes alternatifs de retraite. Ils devront également prendre en compte et répondre à l'incertitude observée parmi les jeunes générations dans bon nombre de pays quant à l'avenir de leurs retraites. Il s'agira de mener des débats nuancés, qui ne se fondent pas sur une simple opposition de systèmes publics ou privés comme seules alternatives, mais qui étudient la meilleure combinaison possible entre les systèmes de «retraite par répartition» et de «retraite par capitalisation». Cette réflexion devra mener à une répartition claire des responsabilités entre acteurs publics et privés dans un esprit de «responsabilité sociale partagée»⁵⁶.

62. En vue de la situation actuelle des systèmes européens de pension, et notamment face à la tendance au vieillissement de la population et à la suite des crises financière et économique récentes, les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient explorer et, s'il y a lieu, prendre les mesures suivantes:

63. Sur un plan général:

- mettre en place des systèmes de retraite qui reflètent la complexité des situations professionnelles (y compris des changements d'emplois plus fréquents) et des modes de vie actuels;
- lutter contre les inégalités persistantes dans les systèmes de retraite, notamment entre les femmes et les hommes, entre autres en commençant par la lutte contre le fossé salarial entre les femmes et les hommes;
- engager ou mener à bien des réformes des retraites qui maintiennent à la fois la durabilité des systèmes à long terme (aussi face à de futures crises économiques) et l'adéquation des retraites;
- communiquer, de manière claire et compréhensible par tous, sur les implications des systèmes de retraite en vigueur pour chacun, notamment sur le niveau de pension auquel chaque cotisant pourra s'attendre à l'avenir dans le cadre des systèmes par répartition;
- mener des politiques économiques positives visant une revitalisation des économies sans réduire le pouvoir d'achat.

64. En matière de durabilité des systèmes:

- considérer les retraites comme un volet important dans le cadre des réponses à donner à la crise de l'endettement actuelle (2011-2012);
- face aux incertitudes économiques, démographiques, financières et sociales, concevoir des systèmes nationaux de retraite basés sur un «panaché» solide de sources de revenu au titre de la retraite (éléments de répartition et de capitalisation) et reposant donc sur plusieurs piliers;
- néanmoins, consolider la solidarité intergénérationnelle et intragénérationnelle qui confirme également le rôle central de l'Etat en ce qui concerne la garantie de pensions décentes pour tous;
- promouvoir la coopération internationale en matière de retraite étant donné que les retraites sont de plus en plus une question de nature transnationale au-delà de l'Union européenne ou de la zone euro (professionnels migrants/mobiles, fonds de pension internationaux).

56. Il s'agit d'un concept développé au sein du Conseil de l'Europe qui vise à clairement identifier les responsabilités communes et interconnectées de différents acteurs sociaux publics et privés (y compris des citoyens) face aux défis d'aujourd'hui. Il a été abordé lors d'un séminaire organisé conjointement par le Conseil de l'Europe et la Commission européenne à Bruxelles du 28 février au 1^{er} mars 2011. Le processus en cours pourrait mener à l'adoption d'une charte européenne des responsabilités sociales partagées.

65. En matière d'adéquation des retraites:

- assurer un niveau de vie digne aux retraités en leur fournissant une certaine part de pension garantie provenant du système de retraite public basé sur la solidarité intergénérationnelle, tout en appelant davantage à la responsabilité individuelle des personnes actives qui ont encore le temps de se constituer une épargne ou d'y contribuer dans une mesure à déterminer;
- mener des politiques engagées en faveur de la création d'emplois, car seules les personnes ayant une activité suffisamment rémunérée sont en mesure d'épargner pour compléter leur future pension de retraite ou de cotiser à des régimes de pensions complémentaires;
- prendre en compte les nouveaux modes de vie des familles qui exigent souvent le soin externe de personnes âgées, ainsi que le rallongement de la durée de vie moyenne (qui prolonge également les périodes pendant lesquelles les retraités perçoivent des pensions);
- prévoir des aides financières pour les parents en charge d'enfant(s) pour qu'ils puissent concilier l'éducation de leur(s) enfant(s) et l'épargne pour leur propre retraite. Il n'est en effet pas aisé pour des parents, d'une part, de subvenir aux besoins d'une famille et d'élever un ou des enfant(s) et, d'autre part, de pouvoir épargner suffisamment pour leur propre retraite à venir;
- trouver des solutions adaptées pour les personnes qui ont connu des phases de non-cotisation à la retraite (par exemple les femmes qui ont interrompu leur activité professionnelle notamment pour s'occuper des enfants);
- prévoir des mesures et des régimes de retraite spécifiques pour les groupes vulnérables qui n'ont pas eu des capacités suffisantes pour préparer leur retraite (migrants, handicapés, etc.);
- faciliter aux personnes âgées la cessation progressive d'une activité professionnelle, ce qui leur permettrait de compléter leurs pensions de retraite par un salaire et aurait certainement des effets positifs sur leur santé physique et mentale, limitant ainsi les coûts qui, autrement, pourraient être générés au niveau des systèmes de santé et de soins.

66. Indépendamment des implications financières et structurelles des systèmes de retraite et au niveau des politiques générales en faveur des personnes à la retraite, il semble intéressant d'explorer, aussi dans le cadre d'un échange de bonnes pratiques européennes, des approches innovantes visant à améliorer le bien-être des personnes à la retraite, telles que des prestations sous forme de services à fournir aux personnes âgées. Ainsi, plusieurs pays connaissent aujourd'hui des systèmes d'entraide où des personnes âgées sont appelées à fournir de l'assistance à d'autres, et récompensées par des «points» qui leur permettront, à l'avenir, de faire appel à des prestations similaires quand elles en auront besoin. Ce type d'aide ne doit certainement pas se substituer à des prestations financières provenant des systèmes de pensions, mais peuvent les compléter pour faciliter la vie des personnes âgées nécessiteuses.