



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 16.2.2012
SWD(2012) 8 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Résumé de l'analyse d'impact

accompagnant le document :

LIVRE BLANC

Une stratégie pour des retraites adéquates, sûres et viables
RÉSUMÉ

{COM(2012) 55 final}
{SWD(2012) 7 final}

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Résumé de l'analyse d'impact

accompagnant le document :

LIVRE BLANC

Une stratégie pour des retraites adéquates, sûres et viables

RÉSUMÉ

Contexte procédural

En 2009, la Commission européenne a jugé nécessaire d'ouvrir un débat sur la façon d'actualiser au mieux le cadre européen en matière de retraites de manière à aider les États membres à garantir à leurs citoyens des systèmes de retraite adéquats, viables et sûrs, aujourd'hui comme demain, alors que le vieillissement de la population s'accélérait, que la crise économique sévissait et qu'une décennie de réformes importantes des systèmes de retraite s'achevait dans de nombreux États membres.

Dans ses orientations politiques pour l'actuelle Commission, de septembre 2009, le président Barroso a par conséquent insisté: «Nous devons veiller à ce que les retraites remplissent leur fonction et accordent un soutien maximal aux retraités actuels et à venir, y compris pour les groupes vulnérables.» Ultérieurement, le président a chargé le commissaire Andor de s'atteler, en collaboration avec les autres commissaires, à élaborer des propositions visant à pérenniser les systèmes de retraite européens.

La Commission européenne a entrepris une série de travaux afin de cartographier et d'étudier la portée exacte du «cadre» européen en matière de retraites, lequel est plutôt fragmenté à l'heure actuelle, sans éluder la question de savoir s'il était besoin de l'améliorer pour qu'il offrît un support adéquat aux États membres. Ces travaux ont conduit à la consultation publique amorcée par le livre vert général sur les retraites, publié le 7 juillet 2010.

Le livre vert traduisait une approche intégrée, englobant les aspects économiques, sociaux et financiers, et reconnaissait les liens et les synergies entre la question des retraites et la stratégie globale Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive. Le livre vert relevait que, si les États membres sont responsables de leurs systèmes de retraite, ceux-ci sont soutenus, à l'échelle de l'UE, par un cadre d'action allant de la coordination politique à la réglementation, car il est nécessaire que certains thèmes communs soient traités de façon coordonnée. C'est le cas, entre autres, pour le fonctionnement du marché intérieur, les exigences résultant du pacte de stabilité et de croissance et les réformes des retraites, qui doivent être cohérentes avec la stratégie Europe 2020.

Le livre vert était accompagné d'un document présentant le cadre réglementaire actuel de l'Union européenne, d'autres règlements et la coordination des politiques, y compris les résultats d'un exercice de cartographie des retraites privées réalisé avec les régulateurs nationaux en matière de pensions par l'intermédiaire du Comité européen des contrôleurs des assurances et des pensions professionnelles.

La Commission avait annoncé la publication d'un livre blanc consacré aux retraites dans son programme de travail pour 2011; le but étant d'accroître le soutien que l'UE apporte aux États membres dans la mise en œuvre des systèmes de retraite; la consultation amorcée par le livre vert devait servir de préparation à la rédaction du livre blanc.

L'analyse d'impact examine les options stratégiques possibles pour ce livre blanc, lequel propose l'élaboration d'une stratégie et d'un cadre globaux au niveau de l'UE en vue d'aider les États membres à fournir des retraites adéquates, viables et sûres.

Définition du problème

La fourniture de retraites adéquates, viables et sûres relève de la responsabilité de chaque État membre, l'Union européenne étant jusqu'à présent cantonnée dans un rôle d'appui limité et assez fragmenté. Toutefois, la problématique des retraites se complexifie et devient une préoccupation commune de plus en plus importante dans l'Union.

Les pensions de retraite sont la principale source de revenus d'une proportion importante et croissante des citoyens de l'UE (environ 1/4). Les pensions de retraite sont donc essentielles au maintien du niveau de vie des retraités et à la prévention de la pauvreté chez les personnes âgées. Non seulement les systèmes de retraite sont un élément déterminant des conditions sociales, mais ils représentent un facteur économique important. Étant donné qu'elles absorbent environ 10 % du PIB dans l'UE (2010), les pensions de retraite constituent une part importante des dépenses publiques. En outre, la conception des systèmes de retraite et les mesures récompensant ou pénalisant les départs à la retraite anticipés ou différés ont des effets considérables sur l'emploi et, par voie de conséquence, sur la croissance économique. Enfin, lorsque les régimes de retraite privés sont fortement développés, les fonds de pension sont des investisseurs institutionnels majeurs sur les marchés financiers.

Élément important à relever, les retraites ont des incidences majeures non seulement sur les budgets publics, les marchés du travail, les marchés financiers et l'économie tout entière des États membres, mais aussi sur ceux de l'Union européenne, et ont une influence sur la stabilité de l'euro.

La crise économique et les prévisions de ralentissement de la croissance compliquent la tâche des États membres alors qu'ils doivent s'attaquer aux grands défis du vieillissement de la population. En outre, la fourniture des prestations de retraite est devenue plus complexe et dépend davantage du bon fonctionnement des marchés du travail et des marchés financiers. Cette évolution résulte des efforts avisés accomplis par les États membres au cours de la dernière décennie pour mieux adapter les pensions au vieillissement en liant étroitement les droits aux cotisations versées sur l'ensemble de la carrière, en encourageant les personnes à travailler plus longtemps et en complétant les retraites publiques par répartition par des régimes de retraite privés par capitalisation.

Le risque que les systèmes de retraite ne soient plus adéquats, viables et sûrs dans les différents États membres est en train de devenir un sujet de préoccupation commun dans l'Union. Il s'agit surtout d'une conséquence de la manière dont le vieillissement accéléré de la population se révèle de plus en plus difficile à contrer dans le contexte de récession économique, de détérioration des finances publiques et de crise de la dette souveraine, et de la manière dont il fait sentir ses effets sur la monnaie commune et le bien-être social et économique global de l'Union.

Dès lors, le succès des réformes des retraites dans les États membres est un déterminant essentiel de la capacité de l'UE à atteindre deux des cinq objectifs de la stratégie Europe 2020, à savoir l'objectif en matière de taux d'emploi (un emploi pour 75 % de la population âgée de 20 à 64 ans), ce qui nécessite, dans la plupart des États membres, une augmentation importante du taux d'occupation des travailleurs âgés, et l'objectif de réduction de la pauvreté (réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale), eu égard au risque particulier de pauvreté chez les personnes âgées.

Pour pouvoir appuyer efficacement les efforts auxquels doivent s'astreindre les États membres dans cette situation nouvelle et plus complexe dans le domaine des retraites et de préoccupations communes croissantes au sujet de l'avenir des retraites, l'Union européenne doit se défaire de son approche jusqu'ici assez mal coordonnée et morcelée au profit d'un

cadre général et intégré de politiques des retraites qui soit utile aux États membres. Cette approche repose sur une prise de conscience du fait que les décisions en matière de retraites, y compris la décision de partir à la retraite, découlent d'un processus complexe conditionné par des caractéristiques individuelles et familiales, de même que par des variables macroéconomiques et institutionnelles.

L'Union européenne pourrait augmenter fortement la valeur ajoutée de son action en reliant mieux les différentes formes de coordination des politiques et de réglementation présentant un intérêt pour les retraites tout en adaptant leur objet, leur échelle et leur portée et en ajoutant des initiatives proportionnées. Cela permettrait également à l'Union européenne de mieux prendre en compte les préoccupations communes des États membres en écartant ou, le cas échéant, en limitant le risque que les problèmes en matière de retraites aient des retombées négatives dans les différents États membres. La réalisation de cet objectif suppose la mise en commun plus efficace des compétences existantes en matière de réglementation et de coordination des politiques et une utilisation mieux coordonnée de ces compétences dans le cadre d'une approche globale de l'UE.

L'analyse d'impact vise à déterminer la manière dont les activités existantes devraient être adaptées, la nature des initiatives à ajouter et les mécanismes par lesquels elles seront coordonnées pour former une stratégie intégrée de soutien aux États membres. Elle traite notamment de la question essentielle de savoir quel degré d'importance doit être accordé à la législation et aux règles contraignantes à ce stade du processus d'élaboration d'une stratégie plus globale.

Les États membres et les autres acteurs clés participant aux processus de coordination des politiques et de réglementation avec les services de la Commission figurent au nombre des parties les plus concernées par ce processus. Les citoyens seront les bénéficiaires finaux de cette évolution, car ils profiteront de politiques qui aideront les États membres à mieux garantir l'adéquation, la viabilité et la sûreté des pensions actuelles et futures.

L'analyse d'impact porte principalement sur la valeur ajoutée d'une action de l'UE pour les États membres et les principales parties prenantes, comme le veut la nature du livre blanc. Les effets pour les citoyens ne peuvent être évalués avec précision à ce stade, car ils dépendront de la mesure dans laquelle les États membres et les parties prenantes utiliseront les nouveaux instruments de l'UE pour améliorer les politiques et les pratiques en matière de fourniture des prestations de retraite.

En outre, l'analyse d'impact n'empêche nullement que d'autres analyses d'impact soient effectuées pour des mesures spécifiques envisagées dans le cadre de l'approche globale si cela se révèle nécessaire dans un cas particulier survenant dans le contexte du suivi du livre blanc.

Analyse de la subsidiarité

Alors que les politiques en matière de retraite relèvent en grande partie de la responsabilité des États membres, l'Union européenne a un rôle de soutien à jouer.

Comme l'illustre la crise de la dette actuelle, les liens de plus en plus étroits qui existent entre les États membres font que l'échec des politiques en matière de retraites menées dans un ou plusieurs pays peut avoir des incidences négatives indirectes sur la stabilité de l'euro et les performances économiques de l'UE. En outre, compte tenu de la mobilité croissante des personnes, l'inadéquation des politiques en matière de retraites peut également avoir des répercussions directes sur les systèmes de sécurité sociale d'autres pays de l'Union.

En conséquence, la question des retraites fait de plus en plus partie des préoccupations communes au sein de l'Union européenne, ce qui explique que le Conseil européen ait approuvé, le 24 juin 2011, des recommandations en matière de retraites pour chaque État membre dans le cadre de la stratégie Europe 2020.

Les États membres devraient voir leur capacité de donner suite à ces recommandations renforcée du fait du soutien accru qu'ils recevront des politiques de l'UE dans tous les

domaines concernant les retraites. Toutefois, l'UE n'a, jusqu'ici, pas été en mesure de réunir ses diverses activités et compétences en matière de retraites pour en faire un ensemble de moyens complet, cohérent et entièrement coordonné, destiné à aider les États membres à garantir des retraites adéquates, viables et sûres aux citoyens. Si elle devait y parvenir, comme le livre blanc le suggère, cette avancée contribuerait à augmenter sensiblement la valeur ajoutée de l'aide que l'UE fournit aux États membres dans le domaine des retraites.

Objectifs de l'initiative de l'UE

S'appuyant sur l'analyse du livre vert et d'autres travaux essentiels, l'analyse d'impact décrit le caractère jusqu'ici assez morcelé, à l'échelle de l'Union, de l'élaboration des politiques et des procédures en matière de retraites et fait valoir la nécessité d'instaurer à présent un cadre politique global et intégré et une stratégie pour l'avenir des retraites dans l'UE. Cet objectif a été plébiscité lors la consultation sur le livre vert; celle-ci a révélé que les parties prenantes sont, dans leur écrasante majorité, favorables à l'approche globale innovante adoptée dans ce document.

Étant donné que l'Union européenne est de plus en plus préoccupée par les difficultés qui se présenteront à moyen et long terme dans le domaine des retraites et que la politique des retraites risque d'être insuffisante dans certains États membres, l'Union doit se doter de moyens plus efficaces pour soutenir les politiques menées à l'échelon national.

L'objectif général du livre blanc sur les retraites doit par conséquent consister à «soutenir plus efficacement les efforts entrepris par les États membres pour fournir des retraites adéquates, viables et sûres».

Il importe en particulier de définir des orientations de l'UE sur la politique à mener dans les deux axes d'action pouvant donner les meilleurs résultats au regard des défis qui attendent les États membres dans le domaine des retraites, à savoir, primo, *l'amélioration de l'équilibre entre la durée de la vie professionnelle et la durée de la retraite* (c'est-à-dire l'augmentation de l'âge effectif de départ à la retraite) et, secundo, *l'amélioration de la contribution de l'épargne-retraite privée à l'adéquation des revenus de retraite*. En outre, l'UE doit, tertio, *renforcer ses instruments de suivi et de coordination*, notamment en développant le suivi du caractère adéquat des retraites en plus de la surveillance de la viabilité financière des systèmes de retraite (voir tableau 1).

Tableau 1: Objectifs et domaines d'action

<i>Objectif général</i>	<i>Objectifs spécifiques et domaines d'action</i>
Soutenir plus efficacement les efforts entrepris par les États membres pour fournir des retraites adéquates, viables et sûres dans le contexte du vieillissement des sociétés et des	<p>1. Aider les États membres à parvenir à un meilleur équilibre entre la durée de la vie professionnelle et la durée de la retraite</p> <p>Domaines d'action: Réforme des systèmes de retraite Capacité des personnes à rester plus longtemps sur le marché du travail</p> <p>2. Aider les États membres à renforcer la contribution de l'épargne-retraite complémentaire¹ privée à l'adéquation des retraites</p> <p>Domaines d'action: Couverture et rapport coût-efficacité des retraites complémentaires privées Sûreté des retraites complémentaires privées Mobilité des retraites complémentaires²</p>

¹ On entend par «épargne-retraite complémentaire privée» les retraites des 2^e et 3^e piliers, c'est-à-dire les retraites des régimes professionnels et les contrats de retraite et d'épargne-retraite individuels.

² Le terme «retraites complémentaires» est le terme habituellement utilisé dans l'UE pour désigner les retraites professionnelles.

difficultés en matière de finances publiques.	<p>3. Améliorer les instruments de suivi et de coordination de l'UE dans le domaine des retraites</p> <p>Domaines d'action: Suivi coordonné du caractère adéquat, viable et sûr des retraites Élaboration de politiques cohérentes à l'échelon de l'UE</p>
---	--

Ces trois éléments constituent les objectifs spécifiques à atteindre, lesquels peuvent également être considérés chacun comme se rapportant aux domaines d'action à envisager ensemble dans le cadre global défini à l'échelle de l'Union européenne.

Le rééquilibrage de la durée de la vie professionnelle et de la durée de la retraite impliquerait non seulement une réforme des retraites, mais aussi des politiques du marché du travail qui permettent aux personnes de travailler plus longtemps. La couverture et le rapport coût-efficacité des retraites complémentaires privées, ainsi que leur sûreté et leur mobilité, sont les éléments clés d'un accroissement de la contribution de l'épargne-retraite complémentaire privée à l'adéquation des retraites. Il serait essentiel, pour améliorer les instruments de suivi et de coordination de l'UE, de mettre en place un suivi coordonné du caractère adéquat, viable et sûr des retraites et d'assurer l'élaboration de politiques cohérentes à l'échelon de l'UE.

Options stratégiques

L'analyse d'impact compare trois options, en tenant pleinement compte des résultats de la consultation amorcée par le livre vert et de l'importance accordée aux retraites dans les recommandations 2011 adressées à chaque État membre dans le cadre de la stratégie Europe 2020.

La **première option** (le statu quo) consisterait à ne rien changer à la situation existante, l'UE réglant des questions spécifiques liées aux retraites dans un contexte très limité et au cas par cas. Il n'y aurait pas de vision commune sur les moyens de garantir des retraites adéquates dans l'ensemble de l'UE.

Le cadre de l'UE devrait progressivement changer, mais, en dehors du cadre de gouvernance de la stratégie Europe 2020, pratiquement aucun, voire absolument aucun effort supplémentaire ne serait consenti pour intégrer les différents domaines d'action pertinents ou pour adapter ce cadre à l'évolution des besoins des États membres alors que les systèmes de retraite évolueront. Par conséquent, alors que certains aspects liés à l'emploi et à l'adéquation minimale des retraites seraient inclus dans la stratégie Europe 2020, en plus des problèmes en matière de finances publiques, ces questions ne seraient pas nécessairement traitées de façon intégrée. En outre, l'examen de la question de la sûreté et du rapport coût-efficacité des retraites privées, qui, compte tenu de la part croissante qu'elles représentent dans la fourniture des retraites, sont de plus en plus importantes, continuerait d'être séparé de celui de l'adéquation et de la viabilité. Les retraites seraient considérées principalement sous l'angle des finances publiques dans le cadre de la coordination des politiques économiques, laquelle porterait principalement sur les dépenses directes en matière de retraites publiques et accorderait moins d'attention aux exonérations fiscales favorisant les régimes de retraite privés. Seule une coordination des politiques de protection sociale porterait vraiment sur tous les éléments ayant des implications sur l'adéquation des retraites et viserait à tenir compte de la contribution au revenu de retraite de tous les types de pensions. Elle n'intégrerait toutefois pas les questions de viabilité et de sûreté.

La **deuxième option** (l'approche globale, intégrée ou «holistique») comprend deux sous-options qui correspondent toutes deux à des trains globaux de mesures politiques: il s'agit de la sous-option IIa et de la sous-option IIb. Il est important de noter que ces deux trains de mesures reposent sur une approche holistique des retraites: tous les domaines d'action seraient traités en commun de sorte que les synergies seraient pleinement exploitées et les arbitrages réalisés de manière équilibrée. Les deux sous-options, qui impliquent la combinaison d'un

large éventail d'initiatives politiques existantes et nouvelles, font l'objet d'un document stratégique (livre blanc) dont le but est de définir les grandes lignes d'une vision commune en matière de retraites adéquates, sûres et viables et de construire un nouveau cadre de l'Union européenne permettant d'atteindre cet objectif stratégique important au cours des années à venir.

Les sous-options présentent une structure parallèle. Les trains de mesures proposés dans le cadre des deux sous-options combinent des instruments de réglementation, de coordination des politiques et d'initiative financière et leur mise en œuvre devrait se faire au cours de la période 2012-2014.

- Dans le cadre de l'objectif spécifique n° 1, consistant à aider les États membres à parvenir à un meilleur équilibre entre la durée de la vie professionnelle et la durée de la retraite, et dans le domaine d'action de la *réforme des systèmes de retraite*, les deux sous-options visent à traiter les questions liées à l'égalité hommes-femmes dans le domaine des retraites, à limiter les retraites anticipées, à évaluer les besoins spécifiques des États membres en matière de réforme et à promouvoir une réforme des retraites en conformité avec les recommandations 2011 en matière de retraites adressées à chaque État membre dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Dans le domaine d'action des initiatives visant à *accroître la capacité des personnes à rester plus longtemps sur le marché du travail*, qui doivent être conjuguées aux réformes des systèmes de retraite, les deux sous-options proposent des mesures visant à abolir l'âge obligatoire de départ à la retraite, à promouvoir le vieillissement en bonne santé des personnes au travail, à utiliser les fonds de l'UE pour permettre aux travailleurs âgés de travailler plus longtemps, à adapter le lieu de travail et le marché du travail à l'allongement de la vie active et à développer les possibilités de prolongation de la vie professionnelle, y compris au moyen d'emplois de fin de carrière.

- Dans le cadre de l'objectif spécifique n° 2, consistant à aider les États membres à renforcer la contribution de l'épargne-retraite complémentaire privée à l'adéquation des retraites, et dans le domaine d'action de la *couverture et du rapport coût-efficacité des retraites complémentaires privées*, les deux sous-options proposent des initiatives destinées à promouvoir les régimes de retraite complémentaires présentant un bon rapport coût-efficacité et d'optimiser l'effet de la dépense fiscale servant à encourager l'épargne-retraite privée. Les initiatives proposées dans le domaine d'action de la *sûreté des retraites complémentaires privées* visent à accroître la sûreté des régimes de retraite professionnels, à améliorer la protection en cas d'insolvabilité de l'entreprise d'affiliation, à améliorer la qualité des retraites relevant du troisième pilier et la protection des consommateurs, et à améliorer la conception et les performances des régimes de retraite professionnels par capitalisation. Les mesures proposées dans le domaine d'action de la *mobilité des retraites complémentaires* visent à réduire les obstacles à la portabilité transfrontière des droits à pension complémentaire dans le secteur privé et le secteur public, à améliorer la capacité des citoyens à suivre l'évolution de leurs divers droits à pension, à supprimer les obstacles fiscaux à la mobilité et aux investissements transfrontières des fonds de pension et des compagnies d'assurance-vie, et à renforcer la sûreté transfrontière des droits à pension professionnelle des chercheurs migrants.

Dans le cadre de l'objectif spécifique n° 3, consistant à améliorer les instruments de suivi et de coordination de l'UE dans le domaine des retraites, et dans le domaine d'action du *suivi coordonné de l'adéquation, de la viabilité et de la sûreté des retraites*, les deux sous-options proposent des initiatives pour coordonner le suivi de l'adéquation, de la viabilité et de la sûreté des retraites, et pour améliorer la qualité du suivi de l'adéquation. Les mesures proposées dans le domaine d'action de *l'élaboration de politiques cohérentes à l'échelon de l'UE* visent à renforcer la cohérence et l'intégration des politiques de l'Union européenne qui ont une incidence sur les retraites, à assurer la coordination et l'intégration complètes des

politiques de la Commission en matière de retraites, et à garantir un suivi «holistique» des progrès réalisés en matière de fourniture des retraites dans l'UE.

Les deux sous-options se distinguent par la manière dont les **mesures** spécifiques tendent à faire intervenir le pouvoir législatif et par le degré d'exploitation des réponses au livre vert fournies par les parties prenantes. La **sous-option IIa** s'appuie davantage sur les résultats de la consultation. La **sous-option IIb** accorde davantage de place aux instruments juridiquement contraignants dans le but de renforcer le soutien aux recommandations par pays de 2011. Les deux sous-options prévoient de réunir les interventions politiques actuelles de l'UE dans un cadre global et de leur ajouter certaines mesures nouvelles qui confirmeraient l'importance que les recommandations par pays de 2011 accordent au relèvement de l'âge ouvrant droit aux prestations de retraite et à sa mise en concordance avec l'accroissement de la longévité.

Bien que certaines mesures soient identiques dans les deux sous-options, les différences qui existent entre elles sont exposées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 2 — Comparaison des sous-options IIa et IIb

Objectif spécifique n° 1: Aider les États membres à parvenir à un meilleur équilibre entre la durée de la vie professionnelle et la durée de la retraite	
Réforme des systèmes de retraite	Égalité hommes-femmes en matière des retraites
	Publier une <i>recommandation de la Commission</i> sur l'égalité hommes-femmes en ce qui concerne l'âge de départ à la retraite et la disparité hommes-femmes en matière d'adéquation des retraites.
Capacité des personnes à rester plus longtemps sur le marché du travail	Abolir les âges obligatoires de départ à la retraite
	Publier une <i>recommandation de la Commission</i> relative à l'abolition des âges obligatoires de départ à la retraite et à la suppression d'autres entraves à la prolongation de la vie professionnelle.
	Permettre aux travailleurs âgés de rester plus longtemps sur le marché du travail
	<i>Encourager</i> les États membres à recourir au Fonds social européen pour soutenir davantage les mesures permettant aux travailleurs âgés de travailler plus longtemps.
	Proposer une <i>modification de la directive 79/7/CEE</i> , du 19 décembre 1978, pour faire en sorte que les femmes accèdent à la retraite au même âge que les hommes.
	Proposer une <i>modification de la directive 2000/78/CE</i> interdisant les discriminations en matière d'emploi en vue de restreindre l'utilisation d'âges obligatoires de départ à la retraite.
	<i>Renforcer la conditionnalité</i> des interventions du FSE si les États membres ne suivent pas les recommandations par pays préconisant des mesures destinées à permettre aux travailleurs âgés de travailler plus longtemps et le recours, à cette fin, au FSE.
Objectif spécifique n° 2: Aider les États membres à renforcer la contribution de l'épargne-retraite complémentaire privée à l'adéquation des retraites	
Sûreté des retraites complémentaires privées	Améliorer la protection en cas d'insolvabilité de l'entreprise d'affiliation
	Assurer une meilleure <i>application de l'article 8</i> de la directive sur l'insolvabilité.
	Améliorer la qualité des retraites relevant du troisième pilier et la protection des consommateurs
	Améliorer la qualité et la protection des consommateurs par des <i>codes facultatifs</i> pouvant prévoir une certification UE de produits du troisième pilier.
	Proposer une <i>modification de l'article 8</i> de la directive sur l'insolvabilité afin de renforcer la protection.
	Améliorer la qualité et la protection des consommateurs par des <i>normes contraignantes et la certification UE des produits du troisième pilier</i> .
Mobilité des retraites complémentaires	Améliorer la portabilité transfrontière des droits à pension complémentaire
	Présenter une proposition de directive relative à la portabilité prévoyant des normes minimales pour l'acquisition et la préservation des droits à pension.
	Améliorer la capacité des citoyens à suivre l'évolution de leurs divers droits à pension
	<i>Favoriser</i> la mise en place de services de suivi des retraites à l'échelon de l'UE <i>en développant</i> le suivi à l'échelon <i>national</i> .
	Présenter une proposition de directive relative à la portabilité prévoyant des normes minimales pour la <i>transférabilité</i> des droits, ainsi que pour leur acquisition et leur préservation.
	Développer un service de suivi des retraites européen par l'organisation de <i>marchés publics et des moyens réglementaires</i> .
(a)	Objectif spécifique n° 3: Améliorer les instruments de suivi et de coordination de l'UE dans le domaine des retraites
Suivi coordonné	(b)

de l'adéquation, de la viabilité et de la sûreté des retraites	(c) <i>Améliorer la qualité du suivi de l'adéquation</i>	
	(d) <i>Utiliser des processus et indicateurs existants</i> pour améliorer la qualité et la portée du suivi de l'adéquation et d'autres facteurs de performance des retraites.	(e) <i>Élaborer des normes communes</i> relatives à l'adéquation des retraites et à d'autres aspects de la performance des retraites, à utiliser dans le cadre de la fixation des objectifs nationaux/UE.
Élaboration de politiques cohérentes à l'échelon de l'UE	(f)	
	(g) <i>Renforcer la cohérence et l'intégration des politiques de l'Union européenne qui ont une incidence sur les retraites</i>	
	(h) <i>Renforcer</i> le rôle du <i>Forum des pensions</i> dans l'élaboration de politiques cohérentes à l'échelon de l'UE.	(i) <i>Remplacer</i> le Forum des pensions par <i>une nouvelle plateforme européenne sur les retraites</i> couvrant tous les types de retraites.
	Garantir un suivi «holistique» des progrès réalisés en matière de fourniture des retraites dans l'UE	
(j) Publier <i>un rapport</i> sur les progrès réalisés pour garantir des retraites adéquates, viables et sûres en 2014.	(k) Publier <i>des rapports périodiques</i> sur les progrès réalisés pour garantir des retraites adéquates, viables et sûres.	

La **troisième option** consistant en une harmonisation générale des politiques nationales en matière de retraites n'a pas été examinée en profondeur car elle n'aurait pas satisfait au critère de subsidiarité. Toutefois, la sous-option IIb contient certains éléments d'harmonisation dans des domaines relevant déjà de la législation européenne.

Analyse des incidences

L'analyse d'impact n'évalue pas les incidences des différentes mesures. Elle porte sur les incidences des options proposées considérées dans leur globalité, ce qui débouche sur une évaluation générale des incidences sociales et économiques que pourraient avoir les différentes politiques de l'UE en matière de retraites. Les mesures législatives feront, le cas échéant, l'objet d'un examen individuel dans le cadre d'analyses d'impact distinctes.

L'évaluation des options proposées montre qu'il est difficile de parvenir à des conclusions définitives sur leurs effets sociaux et économiques exacts car ceux-ci dépendront de la manière dont les États membres réagiront au nouveau cadre stratégique de l'UE.

L'option II, considérée globalement, est susceptible de produire des avantages économiques et sociaux plus importants que l'option I (statu quo). Les principales incidences économiques pourraient comprendre: une utilisation plus efficace des ressources à l'échelle de l'UE, l'amélioration de la mobilité transfrontière des travailleurs et des effets positifs sur la compétitivité de l'UE. En outre, l'option II est susceptible d'avoir un effet positif sur les entreprises, y compris les petites et moyennes entreprises (PME), même si certains coûts temporaires liés à la transition sont à prévoir. Les travaux qui porteront sur le rapport coût-

efficacité des dépenses fiscales afférentes aux retraites privées pourraient entraîner une diminution ou une optimisation des dépenses publiques.

En ce qui concerne les incidences sociales, l'option II prévoit que l'accent soit davantage placé sur l'adéquation des retraites et l'égalité des sexes et que cela s'accompagne d'un meilleur suivi à l'échelle de l'UE ainsi que de mesures visant à faciliter la prolongation de la vie active et à renforcer la qualité des régimes privés de retraite complémentaire, ce qui devrait contribuer à une meilleure adéquation des retraites et à une diminution du nombre de personnes exposées au risque de pauvreté.

Si les mesures législatives prévues dans le cadre de la sous-option IIb sont mises en œuvre avec succès, cette sous-option devrait avoir des effets économiques et sociaux positifs plus importants que la sous-option IIa. Toutefois, l'élaboration et la mise en œuvre des propositions législatives envisagées dans le contexte de la sous-option IIb résulteraient d'un processus très long et difficile qui nécessiterait la mobilisation de ressources nettement plus importantes au niveau de l'UE et à l'échelon national, ce qui pourrait inciter des parties concernées (y compris les États membres) à se montrer moins favorables à des actions de l'UE.

Les options examinées ne devraient pas avoir d'incidence directe importante sur l'environnement ou d'incidences sur les pays tiers.

Tableau 3 — Aperçu des principales incidences sociales et économiques

Option stratégique	Incidences sociales	Incidences économiques
<u>Option I</u>	<p>Trop peu d'attention est accordée à l'adéquation des retraites et aux problèmes de pauvreté des personnes âgées.</p> <p>Se concentrer sur le relèvement de l'âge ouvrant droit aux prestations de retraite sans prévoir de mesures facilitant la prolongation de la vie active pourrait avoir des effets sociaux négatifs (augmentation du nombre de travailleurs âgés vivant de prestations sociales).</p> <p>Les problèmes spécifiques d'égalité des sexes continueront de recevoir trop peu d'attention.</p> <p>La lenteur des travaux d'élaboration de nouveaux indicateurs pourrait faire obstacle à la capacité de l'Union européenne d'assurer un suivi exhaustif des performances des systèmes de retraite.</p>	<p>L'UE n'exploitera pas les ressources disponibles de manière optimale (répétition inutile de travaux, faible degré de coordination entre les différentes structures).</p> <p>L'absence d'approche coordonnée peut déboucher sur l'élaboration de politiques insuffisantes et fragmentées qui risquent de ne pas maximiser les incidences économiques positives et de ne pas atténuer les incidences économiques négatives.</p> <p>Peu de progrès dans la suppression des obstacles à la mobilité des travailleurs.</p> <p>Faible capacité de l'Union européenne à réagir rapidement et à s'adapter aux défis socio-économiques et financiers qui pourraient surgir dans l'avenir.</p>
<u>Option II</u>	<p>Les mesures visant à augmenter les âges effectifs de départ à la retraite auront des effets positifs sur l'emploi. Elles peuvent entraîner une augmentation des revenus de retraite des personnes âgées et contribuer à la lutte contre l'isolement et l'exclusion sociale.</p> <p>Les problèmes d'égalité des sexes seront davantage pris en considération.</p> <p>Le suivi de l'adéquation des retraites sera amélioré.</p> <p>Incidences positives sur les droits fondamentaux.</p>	<p>La suppression des obstacles à la mobilité des travailleurs contribuerait à accroître l'efficacité des marchés du travail, dans la perspective, notamment, de la formation attendue de goulets d'étranglement pour certaines professions.</p> <p>Les mesures visant à augmenter les âges effectifs de départ à la retraite peuvent avoir des retombées positives sur les finances publiques (hausse des recettes et baisse des dépenses sociales), la compétitivité de l'UE (offre de main-d'œuvre accrue) et la croissance du PIB.</p> <p>Meilleure utilisation des ressources au niveau de l'UE.</p> <p>Effets positifs sur le secteur financier.</p> <p>Coût d'adaptation à la nouvelle législation limité pour les entreprises, y compris pour les PME.</p> <p>Sûreté accrue des retraites complémentaires privées.</p> <p>Optimisation de l'effet de la dépense fiscale servant à encourager l'épargne-retraite privée.</p>
	<p>En l'absence de réaction négative des États membres à une approche européenne plus interventionniste, les incidences sociales générales de cette sous-option pourraient être plus</p>	<p>Les incidences économiques positives seront plus importantes qu'avec la sous-option IIa si les mesures proposées sont mises en œuvre avec succès et en temps utile.</p>

	<p>positives que celles de la sous-option IIa.</p> <p>La possibilité de transférer des droits à pension professionnelle vers un nouveau régime de retraite peut avoir des incidences sociales positives supplémentaires.</p> <p>Les effets positifs sur les droits fondamentaux seront plus importants qu'avec la sous-option IIa.</p>	<p>Toutefois, le risque existe que les États membres s'opposent à certaines solutions proposées, ce qui réduirait l'efficacité globale du train de mesures et ses effets économiques positifs.</p> <p>Le renforcement de la protection prévue par la directive sur l'insolvabilité et la transférabilité des droits à pension peuvent entraîner des coûts plus importants pour les entreprises, y compris les PME.</p>
--	--	--

Comparaison des options

L'analyse d'impact, qui porte tout d'abord sur une comparaison entre l'option I et l'option II, arrive à la conclusion que la seconde est la solution à privilégier.

L'option I ne répond pas suffisamment à l'objectif consistant à soutenir plus efficacement les efforts entrepris par les États membres pour fournir des retraites adéquates, viables et sûres. Elle ne permettrait pas de pourvoir à la nécessité d'examiner de manière globale les politiques de retraite, alors que cette nécessité a été reconnue dans le rapport commun sur les retraites rédigé par le Comité de politique économique et le Comité de la protection sociale et que le Conseil a demandé (dans ses conclusions) d'y répondre. Elle ne permettrait pas, notamment, de répondre à la nécessité, soulignée par le Conseil, de tenir compte des nombreuses interactions entre les marchés du travail, les systèmes de protection sociale et les politiques des marchés financiers, des analyses de l'état d'avancement des réformes, des incidences de la crise et des difficultés accrues. Cette option ne permettrait pas non plus de répondre aux attentes des parties prenantes, qui ont fortement défendu l'adoption d'une approche globale en matière de retraites dans leurs réponses à la consultation amorcée par le livre vert.

La troisième option ne semble pas réaliste à ce stade.

Il ressort également de l'analyse d'impact qu'au sein de l'option II, la sous-option à privilégier est l'option IIa. Les mesures prévues dans le cadre de l'option IIa sont davantage susceptibles d'avoir l'impact global souhaité et de recevoir un large soutien de la part des parties prenantes que celles prévues dans la sous-option IIb. Étant donné que de nombreuses mesures dépendront de la collaboration des parties prenantes, leur soutien est essentiel à la mise en œuvre des politiques.

Alors que certaines des mesures prévues dans la sous-option IIb pourraient être considérées comme plus efficaces en raison d'un recours accru à la législation, cela ne se vérifierait que si la législation pouvait être adoptée et mise en application dans un délai raisonnable. En outre, eu égard à la grande diversité des situations nationales et au fait que l'UE ne peut légiférer que dans un nombre restreint des domaines concernés, la valeur des nouvelles mesures législatives européennes proposées dans la sous-option IIb serait clairement limitée. Il pourrait se révéler préférable, pour des raisons de calendrier et de prise en considération des spécificités nationales, que l'Union laisse aux autorités nationales le soin de régler l'âge ouvrant droit aux prestations de retraite pour les hommes et les femmes et les âges obligatoires de départ la retraite dans le cadre des efforts de réforme nationaux, tout en orientant et en soutenant ces efforts autant que possible par la voie de mesures moins contraignantes.

La sous-option IIa consiste, elle, à résoudre les problèmes constatés au moyen d'un ensemble équilibré d'instruments européens composé à la fois d'actes législatifs et d'instruments non contraignants, et elle devrait contribuer au développement d'un partenariat solide entre l'Union européenne, les États membres et les autres parties prenantes en promouvant les

réformes au moyen d'orientations et d'un soutien à la fourniture de retraites adéquates, viables et sûres.

Suivi et évaluation

L'analyse d'impact présente les mécanismes de suivi de la mise en œuvre du train de mesures préférentiel. Ces mécanismes comprennent le suivi strict et régulier des performances des systèmes de retraite nationaux, qui commence en 2012 et tire parti des instruments mis en place pour la méthode ouverte de coordination (indicateurs communs et structures de communication de rapports), ainsi que le suivi régulier de l'exhaustivité de l'approche de l'UE par le groupe des commissaires chargé des retraites et le groupe interservice chargé des retraites. Enfin, la mise en œuvre du livre blanc sera évaluée dans un rapport sur les progrès réalisés pour garantir des retraites adéquates, viables et sûres, qui sera publié en 2014.