

La réforme des retraites en Europe: un sujet délicat, mais à l'issue inéluctable

Malgré plusieurs décennies de réformes pratiquement continues, les retraites restent un sujet très sensible en Europe. Or, ce volet essentiel de la politique sociale suscite des dépenses qui ne cessent d'augmenter et le vieillissement démographique entretient cette dynamique qui se poursuivra pendant les vingt prochaines années, voire au-delà. Récemment, la crise financière de 2008 et celle de la dette européenne ont encore accru la pression sur les systèmes de retraite et imposé des réformes radicales, surtout dans les pays d'Europe du Sud.



Pour maintenir le niveau actuel des rentes, la plupart des pays ont relevé l'âge de la retraite et certains encouragent les emplois à mi-temps. En illustration: retraitée employée comme gardienne de musée en Allemagne. Photo: Keystone

La réforme des systèmes de retraite constitue une préoccupation majeure en Europe, que ce soit au niveau des États eux-mêmes ou des institutions. La vaste majorité des citoyens sont très fortement attachés à ce que l'on considère comme l'un des principaux acquis du modèle social européen, dont la principale caractéristique est de garantir un revenu convenable à toute personne à la retraite. Or, le vieillissement démographique, couplé avec les difficultés financières et économiques que rencontrent la plupart des États membres, fait que le maintien du niveau actuel semble difficilement possible.



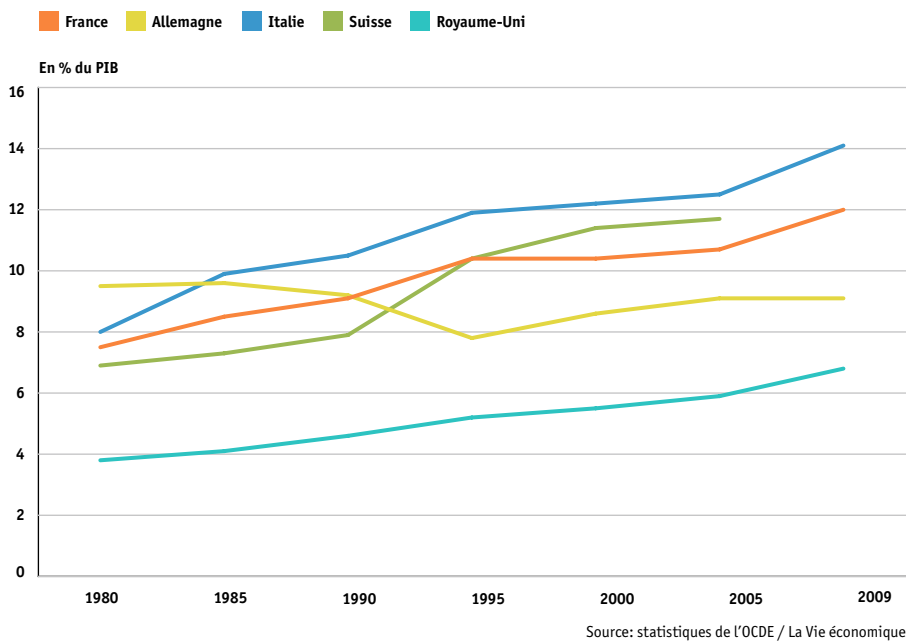
P^r Giuliano Bonoli
Professeur de politique sociale à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Lausanne

Les premières réformes

L'attribution de *ressources supplémentaires* aux régimes de retraite a été, en général, une des premières réponses aux difficultés de financement; il faut remonter aux années quatre-vingt ou nonante pour voir l'adoption de telles mesures dans les pays qui nous entourent. À l'heure actuelle, les ajustements se font presque uniquement en *abaissant les prestations*. La *flexibilisation* de l'âge de la retraite a également été un sujet important durant les années nonante. La Suède a supprimé la notion d'âge ordinaire ou légal de la retraite, en la remplaçant par un seuil minimum fixé à 61 ans. Les assurés peuvent partir à la retraite dès qu'ils l'ont atteint, mais avec une prestation relativement faible; celle-ci augmente avec la prolongation de leur vie active. La Suède encourage aussi les retraites partielles qui peuvent être combinées avec, par exemple, un emploi à mi-temps. D'autres pays ont également adopté des *mécanismes automatiques du type «frein à l'endettement»*. Ainsi, en Allemagne, le montant des rentes dépend, depuis 2004, d'un facteur de durabi-

Graphique 1

Dépenses publiques et privées obligatoires pour les retraites dans quelques pays européens, 1980–2009



lité («Nachhaltigkeitsfaktor») qui tient compte de l'évolution démographique et économique. Si Cette dernière est défavorable, l'indexation des rentes est automatiquement ralentie. On constate donc que la plupart des mesures récemment proposées par le Conseil fédéral sont déjà en vigueur dans d'autres pays européens.

Malgré cette multitude de réformes, les dépenses pour les retraites ont continué leur progression par rapport au PIB de manière plus ou moins constante, sauf en Allemagne (voir *graphique 1*). En outre, la crise de 2008 et les problèmes de solvabilité dans la zone euro ont conduit certains pays – surtout en Europe du Sud – à durcir les réformes. Les conséquences sur la qualité de la protection sociale des personnes âgées risquent d'être profondes dans les années à venir. On examinera ci-dessous les principaux axes privilégiés par l'Union européenne (UE) et ses États membres pour résoudre le problème des retraites.

Relèvement de l'âge de la retraite

Alors que, lors des premières réformes, l'âge de la retraite était souvent considéré comme intouchable (essentiellement pour des raisons politiques), on observe aujourd'hui qu'un nombre croissant de pays n'hésitent plus à s'y attaquer. En 2007, l'Allemagne a relevé l'âge nécessaire à l'obtention d'une rente pleine. Le passage de 65 à 67 ans se fait progressivement et sera achevé dès

2029. En France, l'âge de la retraite à 60 ans était considéré par beaucoup comme une des plus importantes avancées sociales des années Mitterrand. Malgré cela, la décision a été prise en 2010 de le faire passer à 62 ans.

Les pays d'Europe du Sud, où traditionnellement, le départ à la retraite se faisait relativement tôt, ont également décidé d'intervenir. En Italie, par exemple, l'âge de la retraite était de 60 ans pour les hommes et 55 ans pour les femmes. Les réformes engagées depuis le début des années nonante l'ont progressivement relevé. En 2011, sous la pression de la dette, il a été fixé à 67 ans à partir de 2021 et il s'adaptera à l'allongement de l'espérance de vie. Selon des estimations, l'âge de la retraite pourrait ainsi atteindre 70 ans avant 2050. Il faut toutefois relativiser la portée de ces décisions en apparence radicales. En effet, l'Italie maintient parallèlement un système de rentes d'ancienneté qui permet à beaucoup d'actifs de quitter le monde du travail avant l'âge de la retraite ordinaire s'ils disposent d'un nombre suffisant d'années de cotisations. En 2011, l'Espagne a également décidé de relever l'âge de la retraite de 65 à 67 ans dans le cadre d'une réforme générale du système.

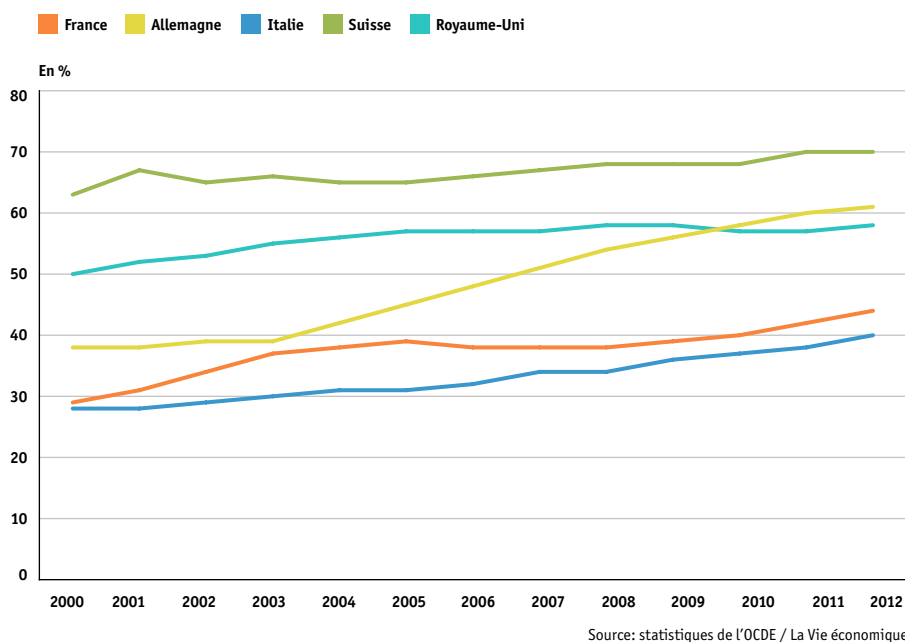
Augmentation du taux d'emploi des travailleurs âgés

De nombreux acteurs voient le relèvement de l'âge de la retraite avec beaucoup de scepticisme dans la mesure où le taux d'emploi des personnes âgées est très faible dans la plupart des pays qui ont adopté cette mesure. Depuis plusieurs années, l'UE incite ses membres à mettre en place des politiques susceptibles de faire augmenter le taux d'emploi des 55–64 ans. Comme le montre le *graphique 2*, il existe une évolution en ce sens dans la plupart des pays, même si elle est très lente, à l'exception de l'Allemagne. Ce pays a, en effet, réussi à revenir sur les politiques développées un peu partout en Europe pendant les années quatre-vingt, où les actifs âgés étaient confrontés à une offre de travail réduite, essentiellement compensée par des préretraites. Ailleurs, l'évolution est plus lente et le taux d'emploi des 55–64 ans reste très bas: il se situe aux alentours de 40% en France et en Italie contre 70% en Suisse ou en Suède.

L'UE n'a que peu de compétences directes dans le fonctionnement des systèmes de retraite nationaux, mais elle a la possibilité de promouvoir l'emploi des travailleurs âgés. Depuis les années nonante, diverses initiatives encouragent les États membres dans ce sens. Le livre blanc *Une stratégie pour des retraites adéquates, sûres et viables*, adopté par

Graphique 2

Taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans dans quelques pays européens, 2000–2012



la Commission européenne en 2012, met l'accent sur cet aspect. Selon ce rapport, une augmentation du taux d'emploi des travailleurs âgés passe surtout par une abolition, ou du moins une réduction, des préretraites et par des encouragements à prolonger la vie active.

Un enthousiasme mitigé pour les fonds de pension

Les réformes adoptées dans les années nonante et au début des années 2000 mettaient généralement un accent important sur le développement d'une prévoyance complémentaire financée par capitalisation. Les systèmes à plusieurs piliers, comme celui existant en Suisse, étaient d'ailleurs souvent cités en exemple. Ces réformes étaient présentées comme un moyen de maintenir le revenu des personnes âgées à un niveau plus ou moins constant. La prévoyance complémentaire devait compenser la réduction des prestations fournies par les régimes publics. Cette stratégie a été plus ou moins explicite dans plusieurs pays. Ainsi, en *Allemagne*, la réforme de 2001 a introduit les fameuses «Riester Renten» qui portent toujours le nom du ministre du Travail de l'époque, le social-démocrate Walter Riester. Il s'agit de rentes individuelles privées, mais subventionnées par l'État à travers des déductions fiscales ou des versements directs pour les bas revenus. La réforme avait été présentée comme étant pratiquement neutre pour les assurés, à

condition bien sûr qu'ils souscrivent une «Riester Rente». Or, cette option n'a pas rencontré le succès escompté et la proportion de ménages en âge actif disposant d'un tel instrument stagne autour des 30–35% depuis 2008.

L'*Italie* a connu un développement similaire avec l'adoption d'une loi encourageant les fonds de pension d'entreprise et de branche ou l'équivalent des fondations collectives suisses (appelées en Italie «fonds de pension ouverts»). Dans ce cas aussi, il s'agissait de compenser les baisses de rente du système étatique. Toutefois, après un départ assez rapide, le taux de couverture des fonds de pension reste très limité.

Le livre blanc de l'*UE* mentionne toujours le développement d'une prévoyance complémentaire financée par capitalisation comme un objectif que devraient poursuivre les États membres. Ces derniers font, toutefois, preuve de moins d'enthousiasme que dans les années nonante et 2000. Les raisons sont compréhensibles. D'une part, les crises boursières de 2001–2002 et de 2008 ainsi que la baisse des taux d'intérêt ont passablement réduit les perspectives de rendement des capitaux investis par les fonds de pension. D'autre part, les expériences faites notamment en *Allemagne* et en *Italie* ont montré qu'il est illusoire d'atteindre une couverture généralisée avec ce type d'instrument s'il n'est pas obligatoire comme le II^e pilier en Suisse. Or, l'adoption d'une obligation pour l'employeur et l'assuré n'est pas à l'ordre du jour dans ces pays. Une telle mesure serait sans doute très controversée. Le II^e pilier suisse constitue, à cet égard, une exception en Europe occidentale.

La crise de la dette: un catalyseur

La crise de la dette européenne a eu un impact substantiel sur les réformes adoptées ces dernières années, surtout en Europe du Sud. Comme nous avons pu le voir, plusieurs pays concernés par le problème ont reculé l'âge de la retraite. Des mesures d'austérité draconiennes ont été adoptées sous la pression des marchés internationaux, des agences de notation ou encore des institutions européennes et du Fonds monétaire international (FMI).

L'*Italie* ne s'est pas contentée de relever l'âge légal d'ouverture des droits. Elle s'est également engagée dans une série de réformes visant à contenir l'ensemble de ses dépenses en matière de retraite. Elle a ainsi accéléré les mesures déjà adoptées dans le passé, mais pour lesquelles une période de transition relativement longue avait été prévue. Les (très nombreuses) possibilités de

départ à la retraite anticipée ont été réduites, même s'il en existe toujours, ce qui limite l'impact financier du relèvement de l'âge de la retraite.

La Grèce, très durement touchée par la crise de la dette, a aussi radicalement réformé son système de retraite, auparavant très favorable aux assurés. Les 13^e et 14^e rentes annuelles ont été supprimées en 2010 et remplacées par un paiement annuel de 800 euros pour les pensions inférieures à 2500 euros/mois. La Grèce a également ouvert la voie à une révision plus fondamentale de tout le système de retraite, qui, en modifiant la méthode de calcul, aboutira à réduire les rentes de 25 à 50%. De plus, la nouvelle loi introduit une «clause de sauvegarde» qui limite à 2,5% du PIB l'augmentation admissible de la charge globale des retraites, 2009 constituant la valeur de référence. Des mesures supplémentaires devront être prises en cas de dépassement de ce seuil.

Les pressions financières internationales et européennes ont aussi forcé l'Espagne et le Portugal à entreprendre des réformes radicales. L'Espagne, comme on l'a vu, a dû procéder à un relèvement de l'âge de la retraite, alors que le Portugal a adopté une série de mesures d'austérité allant de la suppression des 13^e et 14^e rentes annuelles au gel des retraites et à la suppression de certains avantages pour les départs anticipés.

La plupart de ces réformes ont plusieurs objectifs. À court terme, il fallait «calmer» les marchés internationaux et les institutions européennes, en montrant la détermination des gouvernements à s'attaquer aux déficits publics. C'est probablement pour cette raison que nombre d'entre eux ont opté pour des mesures à forte visibilité. Il est, par contre, plus difficile d'estimer l'impact effectif de ces réformes à moyen terme. En effet, les systèmes en vigueur dans les pays d'Europe du Sud (entre autres) permettent en général d'accéder à la retraite après un certain nombre d'années de cotisations et avantage ainsi les carrières longues. En Italie, par exemple, une rente d'ancienneté reste accessible après environ 42 ans de cotisations. En Allemagne, les assurés qui, à 65 ans, ont cotisé 45 ans peuvent partir avec une rente à taux plein.

Vers une plus grande inégalité?

Il est difficile dans cette période de changement profond de voir les conséquences à long terme de la vague de réformes dont les systèmes de retraite sont l'objet. Ce qui paraît assez sûr, toutefois, est le fait que le paysage des retraites sera marqué par des inégalités croissantes. En effet, la plupart des

réformes adoptées n'auront pas le même impact sur les différentes populations d'actifs. En particulier, il est fort probable que les travailleurs atypiques, très nombreux surtout dans les pays d'Europe du Sud (mais aussi en France et en Allemagne), seront davantage touchés par ces réductions. En effet, comme le travail atypique n'est généralement pas (ou bien moins) couvert par la sécurité sociale, ils ne pourront pas bénéficier des avantages prévus pour les carrières longues. La prévoyance complémentaire privée n'est, par ailleurs, pas une solution crédible pour cette population. Les pays qui ont réformé leur système de retraite de manière radicale doivent donc s'attendre à un renforcement des inégalités et à un retour de la pauvreté parmi les personnes âgées, alors que ce problème avait été maîtrisé de manière plus ou moins efficace par les régimes mis en place dans les années d'après-guerre. ■

Encadré 1

Bibliographie

- Bonoli G., Bertozzi F. et Wichmann S., *Adaptation des systèmes de retraite dans les pays de l'OCDE: quels modèles de réforme pour la Suisse?*, Berne, 2008, Office fédéral des assurances sociales.
- Bonoli G. et Palier B., «When Past Reforms Open New Opportunities: Comparing Old-age Insurance Reforms in Bismarckian Welfare Systems», *Social Policy and Administration*, 41, 2008, pp. 21–39.
- Commission européenne, *Livre blanc: une stratégie pour des retraites adéquates, sûres et viables*, Bruxelles, COM(2012) 55 final, 2012.
- Immergut E. M., Anderson K. M. et Schulze I. (éd.), *Oxford Handbook of West European Pension Politics*, Oxford, 2007, Oxford University Press.
- Palier B., *La réforme des retraites*, Coll. Que sais-je?, n° 3667, Paris, 2010, PUF.
- Natali D. et Stamati F., *Reassessing South European Pensions: Evidence from two decades of reforms*, communication faite au colloque «Conference of Europeanists», Amsterdam, 26–28 juin 2013.

Voir aussi le site: www.socialprotection.eu.