

# **La politique des retraites depuis la crise : évolutions européennes et réformes nationales**

**Marina Angelaki et David Natali**

La crise financière et économique qui a frappé l'économie mondiale depuis 2007 a entraîné l'une des plus graves récessions de l'histoire économique de l'après-guerre, avec des effets profonds et durables sur les économies européennes. Les finances publiques ont été durement touchées, la hausse des déficits publics dans l'UE culminant à 7,25 % en 2010, soit un niveau trois fois supérieur à celui de 2008 ; la dette publique devait atteindre 79,5 % au cours de cette même année. La reprise économique était néanmoins en marche dans l'UE : la croissance prévue du PIB était de 1 % en 2010 et de 1,75 % en 2011, mais cette croissance pourrait être plus lente que lors des reprises précédentes (CCE, 2010a).

En ce qui concerne les systèmes de retraite, la crise a ajouté une pression supplémentaire aux difficultés déjà causées par le vieillissement de la population. La crise de l'emploi a pesé sur les financements et les contributions des systèmes par répartition ; les systèmes par capitalisation sont devenus plus vulnérables sur les marchés financiers. L'impact de la crise, associé aux réformes entreprises au cours des décennies précédentes dans la majorité des États membres, a également rendu plus complexe la compréhension des politiques de retraite.

Le présent chapitre offre un aperçu des évolutions de ce dossier au niveau de l'Union européenne et des États membres, et évalue l'éventuelle réorientation des discours et des mesures politiques. La première section de ce chapitre se focalise sur les évolutions au niveau de l'UE, en analysant l'impact de la crise sur l'interrelation entre les questions essentielles de l'adéquation et de la viabilité des systèmes. Elle examine les initiatives de l'UE, telles que le groupe des Commissaires sur les retraites, la publication du Livre vert sur des systèmes de retraite adéquats, viables et sûrs en Europe, et les implications, pour la

politique des retraites, du débat sur la gouvernance économique. La deuxième section se focalise sur les réformes des pensions entreprises au cours de l'année 2010 dans trois États membres de l'UE – la Grèce, la France et la Hongrie – et évalue dans quelle mesure un même changement d'accent peut être observé. La troisième section tire certaines conclusions préliminaires sur la manière dont la crise a affecté les évolutions au niveau de l'UE, ainsi que les modèles de réforme des pensions dans les États membres. Une analyse des interventions de l'UE révèle la coexistence de deux approches différentes. La première privilégie la viabilité financière et s'inscrit dans la logique de la nécessaire poursuite de la maîtrise des coûts (suite à l'augmentation des pressions financières) ; la seconde est axée sur la nécessité de traiter les problèmes d'adéquation (c'est-à-dire de garantir à tous un revenu adéquat à la retraite et un accès aux pensions permettant de maintenir, dans une mesure raisonnable, le niveau de vie après le départ à la retraite), qui ont été particulièrement mis en évidence depuis la crise. Si la première approche est encore aujourd'hui la plus répandue, la seconde a pris de l'expansion. L'examen de la situation dans les pays en question montre toutefois que les réformes ont été accélérées par la crise, même si l'ampleur de la pression ressentie et la nature véritable des réformes diffèrent en fonction de la situation initiale du pays et de l'existence ou non d'un message cohérent reçu depuis le niveau européen. L'argument de la viabilité financière a été utilisé soit comme une contrainte extérieure (Grèce), soit comme un véhicule destiné à accélérer le processus de réforme (France). Il a cependant eu certaines conséquences inattendues, comme dans le cas de la Hongrie, où le parlement a voté la renationalisation de fonds de pension privés afin de réduire les tensions budgétaires et d'éviter des restrictions.

## **1. Principaux messages de l'UE sur la réforme des retraites**

La responsabilité de la sécurité sociale incombe aux États membres. Néanmoins, la question des retraites a été abordée au niveau de l'UE au travers de groupes et réseaux travaillant dans trois domaines différents. Cette question a d'abord été discutée dans le cadre du développement du marché intérieur ; ensuite en référence à l'union économique et

monétaire (UEM) ; et enfin en lien avec la méthode ouverte de coordination (MOC)<sup>1</sup>. Chaque groupe a développé sa propre approche politique des réformes des retraites. Si, dans notre contribution de l'année dernière (Natali, 2010), nous nous étions focalisés sur l'interaction des différents réseaux européens en matière de retraites, nous examinons ici l'approche politique plus large de l'UE et la manière dont elle a (peut-être) évolué au cours de l'année 2010<sup>2</sup>.

Cette section présente une analyse critique des principales initiatives entreprises au niveau de l'UE. Il y est fait référence au groupe des Commissaires sur les retraites, au Livre vert sur les retraites (1.1) et au débat sur la nécessité de renforcer la coordination des politiques économiques et à ses implications pour la politique des retraites (1.2).

### 1.1 Le groupe des Commissaires sur les retraites et le Livre vert sur des systèmes de retraite adéquats, viables et sûrs

Après la publication du Rapport intérimaire conjoint CPE – CPS sur les retraites, lequel faisait le point sur les progrès enregistrés dans la réforme des retraites dans l'UE au cours de la dernière décennie et réévaluait ces progrès à la lumière de la crise, Jose Manuel Barroso, le président de la Commission européenne, a envoyé, début juin 2010, une invitation à huit Commissaires, pour qu'ils se rencontrent dans un groupe spécial<sup>3</sup> consacré aux retraites. L'objectif du groupe était « d'élaborer, définir et communiquer une approche de l'UE pour des systèmes européens de retraite adéquats, viables et sûrs » (CCE, 2010b). L'initiative était placée dans le contexte de la stratégie Europe 2020 et de la nécessité de la consolidation budgétaire, en tenant compte du défi démographique, de la nécessité de l'inclusion sociale, de la viabilité budgétaire à assurer des conditions de stabilité macro-économique et du fonctionnement du marché unique. Suivant les termes de son mandat (qui court jusqu'à l'été de 2012), le groupe ne

---

1. Pour une analyse plus détaillée, voir Pochet et Natali (2005).

2. Selon Barbier (2008; 2010), en raison de restrictions budgétaires, l'action de l'UE dans le domaine social s'est centrée sur la régulation et les discours.

3. Le groupe sera présidé par le Commissaire pour l'Emploi, les Affaires sociales et l'inclusion et comprendra également les Commissaires pour les Affaires économiques et monétaires, le marché intérieur et les services, les droits fondamentaux, l'industrie et l'entreprise, l'éducation, la santé et la politique des consommateurs, la programmation financière et le budget.

prendra pas de décision mais il préparera les problématiques pour la discussion collégiale.

La première tâche du groupe a été de parvenir à un accord sur le Livre vert sur des systèmes de retraite adéquats, viables et sûrs en Europe. Ce Livre vert a lancé un processus de consultation (qui s'est terminé en novembre 2010) sur les principaux défis auxquels sont confrontés les systèmes de retraite et sur les manières d'actualiser le cadre des retraites au niveau de l'UE, tout en respectant le fait que les États membres sont les premiers responsables de l'organisation de leur système de retraite. Comme le soulignait ce document, « au terme d'une décennie de réformes qui ont abouti à la modification des systèmes de retraite dans la plupart des États membres, il est à présent nécessaire de revoir en profondeur le cadre établi par l'Union européenne » (CCE, 2010c). Le Livre vert était une initiative conjointe de la Direction générale (DG) Emploi, Affaires sociales et Égalité des chances, de la DG Affaires économiques et financières, et de la DG Marché intérieur et Services, réunissant ainsi les DG impliquées dans le débat sur les retraites. Le Livre vert visait dès lors à adopter une approche holistique centrée sur trois thèmes : parvenir à un meilleur équilibre entre les périodes de travail et celles de retraite, éliminer les obstacles à la mobilité dans l'UE, et assurer la sûreté et la transparence grâce à une amélioration de la sensibilisation et de l'information.

Après avoir présenté les principaux défis des systèmes de retraite (vieillesse démographique, changements dans les systèmes de retraite et impact de la crise financière économique), le texte fait une série de propositions. Il souligne l'impact, sur le ratio de dépendance des personnes âgées, de différents âges moyens de sortie du monde du travail (67 et 70 ans) et avertit qu'une conjonction douloureuse de réduction des prestations et de majoration des cotisations serait inévitable si la forte progression des ratios de dépendance des personnes âgées ne s'accompagnait pas de mesures visant à prolonger la durée de la vie professionnelle. L'introduction d'un système d'ajustement automatique pour relever l'âge d'accès aux prestations de retraite, en l'alignant sur la progression future de l'espérance de vie, est présentée comme une « solution offrant de belles perspectives d'amélioration de la viabilité des systèmes ». La responsabilité individuelle accrue qui résulte des récentes réformes implique, indique le document, que l'adéquation future des pensions reposera sur les

opportunités du marché du travail et sur les rendements offerts par les marchés financiers. Le Livre vert se focalise également sur la performance des fonds de pension et la nécessité d'une régulation plus efficace et d'une meilleure gouvernance afin de réduire les coûts et les risques pour l'assuré<sup>4</sup>.

Les institutions et les acteurs de l'UE ont réagi au Livre vert. Le Conseil avait déjà plaidé pour une réforme des systèmes de sécurité sociale pour faire face aux évolutions démographiques, assurer la viabilité budgétaire et créer des incitants au travail, tout en soulignant clairement que des mesures prises durant des crises antérieures, comme la retraite anticipée, devaient être évitées (Conseil européen, 2010). En outre, en adoptant une série de conclusions sur la pension minimale et le revenu minimum, il avait envoyé un signal politique quant à son intention de se concentrer sur les préoccupations des citoyens dans la perspective de la protection sociale.

La plate-forme AGE, tout en saluant le débat lancé par la Commission, a souligné que les responsables politiques devaient démontrer qu'ils étaient pleinement conscients de l'impact social des réformes proposées. Selon la plate-forme, les systèmes de retraite ne doivent pas seulement être financièrement viables, mais aussi socialement viables et adéquats sur le long terme, faute de quoi les réformes risquent d'accroître le sentiment d'insécurité et de susciter des résistances face aux initiatives proposées (AGE, 2010). La Confédération européenne des syndicats (CES) a pressé les ministres de l'Emploi et des Affaires sociales de reconnaître le principe de solidarité, afin d'assurer que le retraité puisse continuer à mener une existence décente et indépendante. Pour la CES, l'objectif des régimes de retraite est de garantir une vie décente aux personnes retraitées et non de soutenir les marchés financiers (CES, 2010a). John Monks, son Secrétaire général, est allé un pas plus loin en remettant en cause les indications suivant lesquelles les employeurs souhaiteraient conserver au travail les travailleurs âgés, et il a taxé

---

4. Dans ce cadre, des régimes hybrides, comme un régime à contributions définies avec une garantie de rendement minimal, ou un régime partiellement à prestations définies et partiellement à contributions définies, susceptibles de modifier la tendance actuelle à privilégier des régimes à cotisations définies individualisées, ont également été discutés. Ces discussions ont dans le même temps suscité des questions sur la nécessité de combler les lacunes de l'actuel cadre européen, fragmenté et incomplet.

d'irréalistes les idées de la Commission sur un relèvement de l'âge de la retraite (CES, 2010b). Quant à l'UEAPME (petites et moyennes entreprises et artisanat), elle a considéré que le Livre vert constituait un bon point de départ pour un débat crucial et nécessaire ; elle a soutenu ses objectifs globaux, notamment la référence à un allongement de la durée de la vie professionnelle et le refus des retraites anticipées, ainsi que l'approche horizontale du Livre vert (UEAPME, 2010).

Après la publication du Livre vert, une conférence a été organisée par le Commissaire László Andor en vue d'approfondir la discussion sur les questions soulevées. Si aucune conclusion ferme n'a pu se dégager, des points intéressants ont été abordés. La problématique de l'adéquation et la difficulté de s'accorder sur une définition commune au niveau de l'UE ont été soulevées une fois de plus. S'accorder sur des normes minimales d'adéquation s'est avéré extrêmement difficile : si certains considèrent que l'UE a un rôle à jouer, sur la base des dispositions du traité de Lisbonne, il a néanmoins été souligné que les décisions sur ces questions devaient demeurer au niveau des États membres. Une autre proposition intéressante concerne l'introduction d'un régime européen (minimal) de retraite, en tant qu'instrument de renforcement de la citoyenneté européenne ainsi que pour les raisons politiques et économiques habituellement avancées.

## 1.2 Le débat sur la gouvernance économique et ses implications pour la politique des retraites

La crise économique et financière, suivie par la crise de la dette publique dans la zone euro, a remis en question le système actuel de coordination des politiques économiques au niveau de l'UE. Elle a souligné l'interdépendance des économies de l'Union et engendré un débat sur la nécessité d'une gouvernance économique renforcée. Le Conseil européen des 25 et 26 mars 2010 a reconnu que la stabilité macro-économique ainsi que des finances publiques viables constituaient des prérequis de l'emploi et de la croissance. Il a appelé à l'établissement d'une *task force* chargée de présenter des mesures pour le renforcement de la gouvernance économique dans l'UE. Cette section examine le débat sur la gouvernance économique, en se focalisant particulièrement sur ses implications pour la politique des retraites.

Les composants de base de la nouvelle approche ont été initialement présentés dans deux communications de la Commission (CCE, 2010d et 2010e), cependant qu'un ensemble de propositions législatives était adopté par la Commission à la fin de septembre. Les propositions couvrent, en particulier, les trois thèmes suivants : renforcer le respect du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) par les États membres et approfondir la consolidation budgétaire ; élargir la surveillance économique ; renforcer les mécanismes de mise en œuvre (cf. Le Cacheux, dans le présent volume).

L'arme préventive du PSC est renforcée par l'introduction du nouveau principe de « politique budgétaire prudente », qui vise à assurer que des politiques budgétaires prudentes dans les périodes favorables permettent de constituer un amortisseur dans les temps difficiles. Cette approche est supposée garantir la convergence vers les objectifs de moyen terme. L'arme correctrice est également modifiée : l'évolution de la dette est ainsi mise sur pied d'égalité avec celle du déficit. Les changements, tant des composantes préventives que correctrices, sont appuyés par une série de sanctions financières progressives. Dans son évaluation de la solidité des politiques budgétaires nationales, la Commission examinera la viabilité des systèmes de retraite, et elle tiendra compte également, tant pour lancer une procédure de déficit excessif que pour y mettre fin, des effets de réformes du système de retraite antérieurement mise en œuvre.

La mise en place, ensuite, d'un « Semestre européen » pour la coordination des politiques économiques — à partir de janvier 2011 — est supposée permettre aux États membres de bénéficier d'une coordination précoce au niveau européen, en synchronisant l'évaluation de leurs politiques budgétaires et structurelles. La surveillance économique sera également renforcée au moyen d'un nouveau règlement sur la prévention de la correction des déséquilibres macro-économiques. La procédure des déficits excessifs comprendra une évaluation régulière des risques de déséquilibre, fondée sur un tableau de bord d'indicateurs économiques à la fois externes (par exemple, les comptes courants, les taux de change effectifs réels) et internes (par exemple, l'endettement du secteur privé et du secteur public).

L'Allemagne a insisté pour des sanctions plus sévères en plaidant en faveur de l'expulsion en dernier ressort des membres de la zone euro qui ne parviendraient pas de manière récurrente à respecter le PSC,

nonobstant le fait qu'une telle proposition exige de modifier les traités de l'UE. Dans une proposition conjointe avec la France sur ce sujet, tout en reconnaissant qu'un mécanisme comportant la suspension des droits de vote devrait être inclus dans une révision du traité, les deux gouvernements ont plaidé pour un accord politique qui permettrait aux États membres de la zone euro, soit d'empêcher un État en défaut de prendre part à des votes ou à des délibérations spécifiques, soit de prendre un engagement politique visant à neutraliser l'effet du vote de ce membre. La déclaration commune plaide également en faveur d'une prise en compte plus explicite des responsabilités implicites comme la réforme des retraites lors de l'évaluation de la viabilité budgétaire d'un État membre.

En août, les ministres des Finances de neuf États membres (Pologne, Bulgarie, République tchèque, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie et Suède) ont souligné dans une lettre adressée au Commissaire pour les Affaires économiques et au Président du Conseil européen que la coordination des politiques économiques nationales devrait prendre en compte la réforme des retraites. Ils ont demandé d'être autorisés à exclure le coût de la réforme des retraites des chiffres de la dette publique et du déficit public, afin d'éviter des actions disciplinaires de l'UE. Le Commissaire Olli Rehn, dans une lettre à ces pays, a indiqué que la demande était « justifiée » mais qu'il n'était « pas possible » de l'accepter dans le cadre du système comptable actuel (Euractiv, 2010). Toutefois, la Commission a offert à ces pays une période de sursis de cinq ans si leur déficit budgétaire excédait le seuil fixé par l'UE, soit 3 % du produit intérieur brut et/ou si leur endettement excédait le seuil de 60 % du PIB. La Pologne, la Slovaquie et les autres pays ont estimé que cette proposition était inadéquate et ont de nouveau soulevé le problème lors du Conseil européen des 28 et 29 octobre. Les conclusions de cette réunion se sont contentées d'inviter le Conseil des ministres à accélérer le rythme des travaux sur les moyens d'intégrer la réforme des retraites dans la version révisée du Pacte de stabilité et de croissance. Comme nous le verrons dans la section 2 ci-après, cette situation s'est répercutée sur l'évolution des réformes en Hongrie<sup>5</sup>.

---

5. En décembre, après la réforme hongroise, la Pologne est parvenue à un accord avec l'Union européenne visant à assouplir les règles relatives aux finances publiques afin de tenir compte des coûts de la réforme des retraites. Le Premier ministre polonais a souligné que la



En résumé, les initiatives prises au cours de l'année écoulée ont confirmé l'impression qu'une plus grande attention avait été accordée à la viabilité financière qu'à l'adéquation. La question de la viabilité financière à long terme des systèmes de retraite a été soulevée dans le cadre du débat sur la gouvernance économique qui a eu lieu au cours de cette année, et durant la discussion sur les effets de la réduction de la dette et du déficit (cf. Pochet, 2010). Toutefois l'accent mis sur l'adéquation des prestations de retraite, même s'il n'est pas encore très appuyé, a pris de l'expansion. Le Livre vert, en particulier, a adopté une approche plus prudente du rôle des marchés, ce qui a dès lors généré une discussion sur les mesures susceptibles d'infléchir la tendance actuelle en faveur de régimes de retraite individualisés et de réglementer davantage les régimes de capitalisation.

## **2. Les réformes nationales des retraites comme réponse à la crise ?**

Après avoir examiné les principales initiatives prises au niveau de l'UE dans le cadre du débat sur les retraites, cette deuxième section se focalise sur les évolutions au niveau national, en analysant les réformes qui ont été mises en œuvre au cours de l'année écoulée. Nous examinons l'influence de la crise sur les arguments utilisés pour justifier la réforme ainsi que sur les réformes elles-mêmes. La section se focalise sur trois pays : la Grèce (qui a été soumise à une pression budgétaire et économique extrêmement forte), la France et la Hongrie (pays qui, du point de vue de la Commission, connaissent des difficultés budgétaires moins importantes) (EPC, 2009). Si la question de la viabilité financière s'est posée dans les trois pays, les choix antérieurs ont suscité bien plus de critiques en Hongrie que dans les deux autres États membres. En Hongrie, le gouvernement a répondu aux tensions budgétaires en renationalisant des fonds de pension privés. Notre analyse montre que si la crise a accéléré les réformes dans les trois pays, les mesures de réforme effectives ont différé en fonction de facteurs nationaux (par exemple, la situation initiale du pays) et de la cohérence ou non de la réponse de l'UE.

---

Commission ne refusait plus que l'on autorise la prise en compte de ces coûts lors du calcul de la dette et du déficit publics (Simon et Rozlal, 2010).

## 2.2 Grèce : la fin d'un processus de réforme longtemps refusé ?

Au cours de la dernière décennie, la Grèce a affiché des taux de croissance exceptionnels, atteignant près de 4 % du PIB entre 1999 et 2008, à comparer à la moyenne de 2,2 % pour l'UE 27 et de 2 % pour les 15 pays qui constituaient alors la zone euro. Néanmoins, ces taux ne se sont pas traduits par une augmentation de la productivité et de la compétitivité, en raison d'une absence de volonté de mener des réformes structurelles, en particulier dans la période qui a suivi l'accession à l'UEM, et d'une incapacité à exercer une discipline budgétaire. La révision des données budgétaires, après les élections d'octobre 2009, a révélé une situation alarmante : le déficit du gouvernement grec pour 2008 a été relevé de 5,0 % du PIB à 7,7 %, alors que les autorités grecques révisaient également le déficit programmé pour 2009 de 3,7 % du PIB à 12,5 % (CCE, 2010f).

L'incertitude initiale sur la possibilité d'une assistance financière et sur ses modalités, la divulgation de scénarios évoquant une défaillance de l'État grec et une sortie volontaire de la zone euro, ont pris fin après l'accord sur un programme de sauvetage conclu avec le Fonds monétaire international (FMI), la Commission européenne et la Banque centrale européenne (BCE)<sup>6</sup>. Du fait que les principaux dépassements budgétaires concernaient les finances de la sécurité sociale, et compte tenu de l'augmentation prévue des dépenses publiques en matière de retraites de plus de 12 points entre 2006 et 2050, l'accord contenait des dispositions spécifiques pour la réforme des systèmes de retraite.

Les mesures adoptées ont eu un effet immédiat sur les retraites. Le paiement d'un treizième et d'un quatorzième mois de pension a été aboli et remplacé par une prime forfaitaire annuelle de 800 euros pour les pensions inférieures à 2 500 euros par mois, une taxe a été introduite sur les pensions supérieures à 1 400 euros par mois, et toutes les prestations de retraite ont été gelées pour les trois prochaines années (FMI, 2010). Plus important encore : ces mesures ont accéléré un processus de réforme longtemps refusé (cf. Carrera *et al.*, 2010 ; Sakellariopoulos et Angelaki, 2007 ; Sakellariopoulos et Economou, 2006 ;

---

6. Un financement à hauteur de 110 milliards d'euros soutient l'ensemble des mesures apportées par les États membres de la zone euro (€80 milliards), sous la forme de prêts bilatéraux centralisés par la Commission, et par le FMI (€30 milliards).

Featherstone et Papadimitriou, 2007). Après une série d'amendements, le Parlement grec a approuvé en juillet 2010 la loi 3863/2010. Le caractère novateur de cette dernière réforme se reflète dans l'introduction d'une « nouvelle architecture » dans laquelle les fonctions d'assistance et d'assurance sont séparées. À partir de 2015, les allocations de retraite seront constituées par la composante de base (forfaitaire) nouvellement introduite et qui se monte à 360 euros au cours de 2010, octroyée sur la base de douze mois, et par un élément de répartition, basé sur les rémunérations perçues durant la vie professionnelle et qui exige une carrière professionnelle de 40 ans. Ce régime remplacera le régime actuel, basé sur les cinq meilleures des dix dernières années et qui exigeait une carrière professionnelle de 35 ans. Si le système a conservé sa structure par répartition, le niveau des futures prestations de retraite devrait, selon les estimations, se traduire par rapport au niveau actuel par un recul allant de 25 à 50 % dans le pire des cas (INE, 2010). Globalement, la réforme instaure un lien plus étroit entre la carrière professionnelle et les niveaux des retraites. La loi introduit également une clause de sauvegarde selon laquelle, si une analyse actuarielle montre que la réforme ne parvient pas à réduire les futurs coûts des pensions de 2,5 points du PIB (en prenant 2009 comme année de référence), un décret ministériel introduira les mesures nécessaires. Cette clause, associée à l'évaluation en cours de la viabilité des pensions complémentaires, a donné lieu à des spéculations concernant la possibilité de nouvelles interventions dans le futur (Tinios, 2010).

Le président de la Confédération générale du travail (GSEE) a estimé que la loi était « inéquitable et antisociale », en dépit des concessions que les syndicats ont réussi à obtenir. La GSEE a indiqué que les futures retraites n'atteindraient que 50 % des niveaux actuels, le nouveau système privilégiant clairement la viabilité au détriment de l'adéquation.

S'agissant des effets de la réforme, les retraités actuels ont déjà subi une baisse de leurs revenus suite à la suppression des primes de Pâques, d'été et de Noël ; le gel des retraites pendant trois ans et l'introduction d'une cotisation de solidarité pour l'assurance sociale se traduiront par de nouvelles pertes de revenus. L'impact sur les retraités de demain est, quant à lui, plus difficile à évaluer. Il est plus manifeste sur les femmes, qui figurent parmi les perdants de la réforme. Le système actuel permet aux mères d'enfants dépendants de prendre leur retraite dix ans plus tôt que les hommes si elles sont couvertes par l'IKA (Institut d'assurance

sociale) ou quinze ans plus tôt, pour les travailleurs du secteur public et les travailleurs couverts par les fonds spéciaux des entreprises contrôlées par l'État. Cette disposition a été abolie et remplacée par l'introduction de crédits de prise en charge.

L'impact de la crise sur la réforme des retraites est le plus évident dans le cas de la Grèce, où les projections défavorables du système à long terme ont joué un rôle essentiel dans l'évolution des finances publiques. La dernière réforme, décrite comme ambitieuse au regard des normes internationales par la mission conjointe FMI-CE-BCE en Grèce, est manifestement axée sur la sauvegarde de la viabilité du système à long terme. Des questions restent toutefois sans réponse quant à l'adéquation actuelle, et surtout future, des prestations fournies par le système.

## 2.2 France : un système de retraite paralysé par la crise ?

Si la France a moins attiré l'attention que d'autres pays européens comme la Grèce ou l'Irlande, ses finances publiques ont été également mises sous pression avec un déficit public se montant à 7,5 % du PIB et un endettement à 78,1 % du PIB en 2009, selon les chiffres d'Eurostat. La crise n'a pas épargné le système des retraites, malgré le fait que le Comité de politique économique (CPE) de l'UE (2009: 26) ait classé la France parmi les pays où la hausse des dépenses liées au vieillissement serait modérée grâce à la mise en œuvre d'importantes réformes.

Dans ce contexte, en avril 2010, le Conseil d'orientation des retraites (COR), une instance constituée par le gouvernement, a présenté ses projections actualisées, en tenant compte de l'impact de la crise à court, moyen et long terme. Le Conseil a examiné cet impact sur le système français des retraites en se basant sur trois scénarios alternatifs, en raison des incertitudes relatives aux effets à long terme de la crise. Ces scénarios allaient de l'optimisme au pessimisme et étaient influencés par deux facteurs : le taux de chômage et les gains de productivité. Les exigences financières du système en 2050 varient, en fonction du scénario, entre 1,7 % et 3 % du PIB (COR, 2010).

Quelques mois plus tard, le président Sarkozy a présenté un plan visant à relever l'âge du départ à la retraite, qui passerait de 60 ans actuellement à 62 ans en 2018. En dépit des grèves et manifestations qui ont paralysé le

pays à plusieurs reprises, et après des concessions mineures apportées aux propositions sur les retraites, le projet a été approuvé par l'Assemblée nationale à la fin octobre 2010. La réforme est considérée comme essentielle parce qu'elle met fin au déficit croissant du système par répartition, réduit la hausse de la dette publique et préserve la flatteuse notation de crédit AAA dont le pays peut se targuer, et qui lui permet d'emprunter aux taux les plus bas du marché (Euractiv, 2010). La réforme a aussi constitué un test essentiel pour le président Sarkozy : s'il n'avait pas été en mesure de la faire passer, sa crédibilité en aurait souffert, ce qui aurait à son tour suscité des doutes sur la capacité du gouvernement à mettre en œuvre les économies budgétaires promises<sup>7</sup>.

Les principaux éléments de la loi portent sur le relèvement de l'âge du départ en retraite de 60 à 62 ans entre 2011 et 2018, et une hausse des cotisations requises pour bénéficier d'une pension complète de 40 ans en 2008 à 41 en 2010 et à 41,5 en 2020. , En outre, l'âge auquel les travailleurs qui n'ont pas accumulé de cotisations complètes peuvent recevoir une pension de retraite sans être soumis à des pénalités sera relevé à 67 ans. La réforme prévoit également des changements dans le montant de l'impôt sur le revenu payable sur certains niveaux et types de revenus, tels que des hausses sur la tranche supérieure de l'impôt sur le revenu, des taxes sur les stock-options, sur les pensions complémentaires, les revenus des capitaux et les héritages. Tout en introduisant des mesures favorisant l'emploi des travailleurs plus âgés, la réforme inclut également des éléments de solidarité en faveur des jeunes en situation précaire, des agriculteurs et des femmes. La réforme devrait ramener le système à l'équilibre d'ici à 2018.

La réaction des syndicats a été largement négative. La Confédération générale du travail (CGT) a présenté cette loi comme une réforme brutale constituant un coup d'arrêt sans précédent dans le progrès social. Les syndicats n'ont pas apporté leur appui à la proposition de loi et quatre des cinq grandes centrales ont exprimé leur opposition totale. La Confédération générale du travail – *Force Ouvrière* (CGT-FO) – a réclamé le retrait du projet tandis que la Confédération française démocratique du travail (CFDT) a demandé qu'il soit revu, parce que les coûts du changement étaient supportés largement par les travailleurs (à

---

7 « France Pension Reform », *The New York Times*, 25 octobre 2010.

hauteur, selon ses estimations, de 85 %). Elle a également souligné que le gouvernement n'avait pas tenu compte de l'espérance de vie réduite des travailleurs dans certains emplois. La CFDT a estimé que le projet pénalisait les personnes qui étaient entrées jeunes sur le marché du travail et celles qui se trouvaient en situation professionnelle précaire, tout en ne prenant pas en considération les conséquences que la poursuite de l'activité professionnelle au-delà de 60 ans peut entraîner pour la santé des travailleurs.

Des doutes ont également été exprimés quant à l'impact de la réforme sur le Fonds de réserve des retraites (FRR), établi à la fin des années 1990 afin de préparer le changement démographique après 2005 et d'assurer la viabilité du système au-delà de 2018. En novembre, le Parlement français a décidé de prélever 33 milliards d'euros provenant du FRR, afin de réduire le déficit à court terme du régime des retraites. C'est ainsi que les sommes économisées pour le paiement des retraites des années 2020-2040 seront utilisées plus tôt, dans les années 2011-2024, et que le gouvernement utilisera les ressources qu'il avait économisées à des fins autres que celles qui avaient été initialement prévues.

La Confédération générale du travail (CGT) a dénoncé le fait que la loi portait un coup sans précédent au progrès social. Son responsable a demandé que la loi ne soit pas examinée sous sa forme actuelle par le Conseil des ministres le 13 juillet, mais que de véritables négociations aient lieu. La Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) a regretté l'augmentation généralisée de l'âge du départ en retraite et le fait que les revenus du capital ne contribueraient seulement qu'à hauteur de 10 % au financement. La Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres CFE-CGC, qui préside le fonds national de l'assurance retraite, a souligné l'absence de moyens financiers réservés au système des retraites, mais elle a salué positivement la mesure suivant laquelle le congé de maternité serait pris en considération pour le calcul de la pension publique (Jean, 2010).

## 2.3 Hongrie : remise en cause de la privatisation

La Hongrie a été le premier pays d'Europe centrale et orientale à introduire un système à piliers multiples dès 1997. Cette réforme a conduit à une réduction des prestations de retraite, résultant d'une refonte générale

de la base d'évaluation, d'une nouvelle formule à prestations déterminées, et de la révision du mécanisme d'indexation. Depuis 1998, le calcul de prestations à été basé sur le montant déterminé par la rémunération moyenne gagnée depuis 1988 (ce mécanisme a impliqué une réduction des prestations). La formule dégressive des allocations devrait devenir linéaire en 2013 et un traitement différencié a été réservé aux personnes qui ont participé à la tranche capitalisée et à celles qui sont restées dans la seule tranche publique (Guardiancich, 2010). Les régimes complémentaires obligatoires par capitalisation introduits en 1998 comprennent dix-neuf fonds de pension obligatoires. Ils assuraient près de trois millions de membres (71 % de la population économiquement active) et, à la mi-2009, ils avaient collecté l'équivalent de 6,8 % du PIB. La structure opérationnelle de ces fonds de pension est une caractéristique exceptionnellement inefficace du système hongrois des retraites<sup>8</sup>. Les holdings financières dominent le marché alors que la collecte décentralisée des cotisations, introduite en 1998, a été finalement centralisée et déléguée à l'administration fiscale (*ibid.*, 2).

Suite aux tensions budgétaires croissantes depuis la crise, la Hongrie a procédé en 2010 à une renationalisation des régimes de retraite par capitalisation et a exclu le coût des réformes des chiffres de sa dette publique. De nombreux commentateurs considèrent que la décision de l'UE de rejeter la demande des gouvernements d'Europe centrale et orientale de bénéficier d'un traitement spécial s'agissant des coûts de la réforme des retraites, constitue l'une des raisons pour lesquelles le gouvernement hongrois a adopté si rapidement sa nouvelle législation (Simon et Rozlal, 2010). En décembre 2010, le Parlement vote le démantèlement de la réforme des retraites de 1997 : la nouvelle législation est adoptée par 250 voix pour, 58 voix contre et 43 abstentions. Celle-ci permet effectivement au gouvernement de saisir jusqu'à 10 milliards d'euros d'actifs des pensions privées, ce qui lui permet de réduire le déficit budgétaire en évitant des mesures d'austérité. La législation impose des pénalités aux travailleurs qui ne retransfèrent pas, au bénéfice du système public, et avant la fin de janvier, les actifs qu'ils détenaient dans les fonds de retraite (Bryant et Cienski, 2010).

---

**8.** Les fonds sont des associations mutualistes qui sont la propriété conjointe de leurs membres. Ce système dissimule des organisations marchandes au sein d'une structure de gouvernance non-marchande.

Le gouvernement vendra ces actifs et utilisera le produit de la vente pour réduire l'endettement, combler les trous du système public de retraite et disposer d'une marge de manœuvre pour des réductions d'impôt en faveur des ménages et des petites entreprises. Grâce à cette stratégie (et à l'augmentation parallèle des taxes sur les banques et sur les entreprises majoritairement contrôlées par des capitaux étrangers), le premier ministre Orban a promis de mettre fin aux années d'austérité et fait grimper la popularité de son parti de centre-droit, le Fidesz, dans les sondages d'opinion. Mais cette stratégie – qui comporte également une reconquête de la « souveraineté financière », en mettant un terme à l'accord sur un filet de sécurité de 20 milliards d'euros conclu avec l'Union européenne et le Fonds monétaire international – a entraîné une baisse de la valeur des actifs hongrois et a précipité une rétrogradation de notation de la part de l'agence Moody's. Suite à la réforme, le gouvernement hongrois entend ramener le déficit public en dessous de 3 % du produit intérieur brut en 2011. Mais les tensions budgétaires à long terme devraient subsister, avec une dette publique de 80 % du PIB, juste au-dessus de la moyenne de l'Union européenne mais supérieure à celle de tout autre pays d'Europe centrale ou orientale.

Plusieurs fédérations syndicales ont réagi négativement aux décisions budgétaires du gouvernement. En novembre, le comité conjoint des syndicats avait envoyé au gouvernement un document soulignant que la plupart des nouvelles lois soumises au Parlement violaient le principe de sécurité juridique et mettaient en danger les intérêts des travailleurs. Le comité protestait également contre l'intention du gouvernement de détourner les économies vers des fonds de pension privés.

Les politiques menées en Hongrie ne sont pas les seules dans l'UE. La Bulgarie a adopté des initiatives très similaires. Les deux pays ont choisi de renationaliser leurs régimes de retraite par capitalisation, réduisant ainsi le déficit public et l'endettement. Ces politiques ont pris la Commission européenne au dépourvu, alors que cette dernière s'efforce de proposer une solution à l'échelle de l'UE pour la réforme des retraites. La Commission, et en particulier le Commissaire pour les Affaires économiques et monétaires, a exprimé ses préoccupations concernant les innovations annoncées par les autorités hongroises en matière de système de retraite. Après le vote hongrois, la Commission a conclu un accord avec la Pologne qui permet d'assouplir les règles relatives aux finances publiques, pour tenir compte des coûts de la réforme des retraites (Euractiv, 2010).



## Conclusions

Ce chapitre a jeté un éclairage sur les débats menés au sujet des retraites au cours de l'année écoulée, au niveau de l'UE et au niveau national, en tentant de mettre en évidence la réorientation (possible) du discours politique et des mesures de réforme. Des discussions menées tant au niveau européen qu'au niveau national, il ressort que la question dominante est toujours celle de la viabilité financière des régimes de retraite. Toutefois, la question de l'adéquation des prestations a bénéficié de davantage d'attention. Ces deux tendances reflètent les incohérences et ambiguïtés qui existent au niveau de l'UE.

Les réformes instituées en Grèce, en France et en Hongrie ont confirmé la prédominance des préoccupations budgétaires. Les responsables politiques grecs et français ont procédé à de nouvelles coupes dans les retraites dans le cadre d'une stratégie plus large de réduction des déficits publics et de la dette publique. En Hongrie, par contre, la stabilité budgétaire a été poursuivie par le biais d'une réorientation radicale de la politique des retraites. Après que la Commission européenne ait rejeté sa demande d'exclure le coût de la réforme des retraites des chiffres de la dette publique et du déficit public, le gouvernement hongrois a démantelé la réforme radicale des années 1990.

La première partie de ce chapitre s'est focalisée sur les évolutions au niveau de l'UE. Certaines initiatives nouvelles au cours de l'année écoulée – comme la constitution du groupe Barroso sur les retraites et la publication du Livre vert – ont tenté d'offrir une approche holistique du débat sur les retraites tout en soulignant l'interdépendance des objectifs d'adéquation et de viabilité. Si nous examinons les actions entreprises par l'UE, nous pouvons identifier deux approches parallèles. L'une se concentre sur la viabilité financière, et reflète la nécessité de conforter la maîtrise des coûts (suite aux pressions financières accrues) ; la seconde se focalise sur la nécessité de corriger certaines carences en termes d'adéquation des prestations, qui sont devenues particulièrement évidentes depuis la crise. La première approche est toujours prédominante, mais la seconde, même si elle est moins répandue, a pris de l'expansion.

La seconde section s'est focalisée sur les évolutions au niveau des États membres. Notre analyse a montré que les réformes ont été accélérées par la crise, mais que l'ampleur de la pression a varié en fonction de la

situation initiale du pays. La crise grecque s'est traduite par une réforme plus radicale que celles mises en œuvre dans les autres pays étudiés. Les mesures de réforme adoptées en France ont également été accélérées par la crise et par la nécessité de réduire les niveaux des déficits et d'apaiser les marchés internationaux. Par rapport à la Grèce, toutefois, la pression était plus faible, suite aux réformes qui avaient déjà été mises en œuvre au cours des décennies précédentes. Dès lors, les mesures prises n'ont pas fondamentalement modifié le système mais visaient principalement à renforcer sa viabilité, même aux dépens de l'adéquation du niveau des pensions de retraite. De manière générale, on a pu prétendre que, dans le cas de la France, la crise avait accéléré le processus de réforme. En Hongrie, par contre, on n'a pas constaté une telle tendance à la réforme fondée sur une volonté de limiter les dépenses en matière de pensions publiques. La réforme la plus récente a constitué une marche arrière par rapport à la privatisation partielle du système effectuée en 1997. Elle a permis au gouvernement de maintenir le déficit budgétaire à un niveau généralement inférieur, tout en atténuant les mesures d'austérité. Ce cas n'est pas isolé dans les États membres d'Europe centrale et orientale. La Bulgarie a emprunté la même voie, et le débat en Pologne révèle une même tendance à remettre en cause l'évolution antérieure qui avait favorisé un système à plusieurs piliers. Si de nombreux facteurs nationaux peuvent contribuer à expliquer un tel renversement, les commentateurs ont souligné l'impact direct du débat de l'UE sur la gouvernance économique. Nous sommes en droit de supposer que la réforme hongroise a été une conséquence inattendue des règles du Pacte de stabilité et de croissance en matière de calcul du déficit et de la dette. La politique de privatisation des retraites poursuivie par certains États membres de l'UE au cours de la dernière décennie a entraîné une augmentation des coûts à court terme. La décision de l'UE de rejeter la requête des États membres qui demandaient que l'on tienne compte du coût du transfert des retraites dans des mains privées, a contribué à la décision de ces pays de réorienter les réformes des retraites afin de respecter les exigences budgétaires européennes.

Cet examen parallèle mené au niveau de l'UE et au niveau national démontre que la crise a eu un effet direct mais contradictoire sur les discours et les politiques en matière de retraites. D'une part, les membres de l'UE (en particulier de la zone euro) qui connaissaient une pression considérable sur leurs finances publiques (et sur leur système

d'assurance sociale retraite) ont mené des réformes visant à réduire les dépenses de retraite. D'autre part, certains pays qui avaient déjà introduit un système à piliers multiples ont inversé la tendance par une renationalisation des fonds de pension privés. Même si ce chapitre n'entendait pas se livrer à une évaluation systématique de la possibilité de formuler une politique des retraites au niveau européen, les indications fournies par les pays examinés montrent que la crise, tout comme les approches adoptées au niveau de l'UE, a eu un effet double et assez contradictoire : de nouvelles mesures de réduction des coûts ont été introduites, alors que certains pays sont revenus sur les mesures antérieures de privatisation pour éviter de nouvelles mesures d'austérité et/ou hausses des impôts, et pour éviter des sanctions de l'UE.

## Références

- AGE (2010), Livre vert sur les pensions : La Commission européenne pose de bonnes questions mais les États membres vont-ils y répondre de manière à restaurer la confiance des citoyens dans les systèmes de pension ?, *Communiqué de Presse*, Bruxelles, 7 juillet 2010 ([www.age-platform.org](http://www.age-platform.org)).
- Barbier, J-C. (2008), *La longue marche vers l'Europe sociale*, PUF, Le lien Social, Paris.
- Barbier, J-C. (2010), « Stratégie de Lisbonne : les promesses sociales non tenues », *CES Working papers*, n° 2010-18, Document de travail du Centre d'économie de la Sorbonne, CES Université Paris 1- Panthéon Sorbonne CNRS, Paris.
- Bryant, C. et Cienski, J. (2010), « Hungary reverses pensions reform », *Financial Times*, 14 décembre 2010 (<http://www.ft.com/cms/s/0/0e01c370-06de-11e0-8c29-00144feabdc0.html#axzz18OEIVgKz>).
- Carrera, L. N., Angelaki, M. et Carolo, D. (2010), « Political Competition and Societal Veto Players. The Politics of Pension Reforms in Southern Europe », *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n° 1/2010.
- CCE (2010a), Rapport intermédiaire sur les retraites établi conjointement par le CPE et le CPS, Bruxelles, 28 mai 2010.
- CCE (2010b), 1<sup>st</sup> Meeting of the Commissioner's Group on Pensions. Minutes, 17 juin 2010.
- CCE (2010c), Livre vert : Vers des systèmes de retraite adéquats, viables et sûrs en Europe, COM (2010) 365 final du 7 juillet 2010 (<http://>

- eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0365:FIN:FR:PDF).
- CCE (2010d) Communication de la Commission « Renforcer la coordination des politiques économiques », COM (2010) 250 final du 12 mai 2010 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0250:FIN:FR:PDF>).
- CCE (2010e), Communication de la Commission « Améliorer la coordination des politiques économiques au profit de la stabilité, de la croissance et de l'emploi - Des outils pour renforcer la gouvernance économique de l'UE », COM (2010) 367 final du 30 juin 2010 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0367:FIN:FR:PDF>).
- CCE (2010f), The Economic Adjustment Programme for Greece. *European Economy, Occasional Papers*, No.61, Directorate General for Economic and Financial Affairs, mai 2010.
- CES (2010a), « Livre vert sur les retraites : pour la CES, la priorité doit être accordée à la création d'emploi », *Communiqué de presse*, 8 juillet 2010 (<http://www.etuc.org/a/7468>).
- CES (2010b), « Livre vert de l'UE sur les retraites : 'Irréaliste' dit la CES », *Communiqué de presse*, 7 juillet 2010 (<http://www.etuc.org/a/7463>).
- CFDT (2010), Retraites. La loi validée et promulguée reste injuste, 10 novembre 2010 (<http://www.cfdt.fr/rewrite/article/30199/les-actualites/dossier-special-reforme-des-retraites/retraites--la-loi-validee-et-promulguee-reste-injuste.htm>).
- Conseil européen (2010), Strengthening economic governance in the EU. Report of the Task Force to the European Council, Bruxelles, 21 octobre 2010.
- Conseil de l'Union européenne (2010a), 3019<sup>e</sup> session du Conseil « Emploi, Politique sociale, Santé et Consommateurs », *Communiqué de presse*, Doc. 10560/10, Luxembourg, 7 et 8 juin 2010.
- COR (2010), *Retraites: perspectives actualisées à moyen et long terme en vue du rendez-vous de 2010*, Huitième rapport du Conseil d'orientation des retraites, adopté le 14 avril 2010.
- EPC (2009), *The 2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*, Joint Report prepared by the European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG), *European Economy*, n° 2/2009.

- Euractiv (2010), Poland strikes pension deal with EU, 13 décembre 2010 (<http://www.euractiv.com/en/euro-finance/poland-strikes-pension-deal-with-eu-news-500531>).
- Featherstone, K. et Papadimitriou, D. (2007), *The Limits of External Europeanization. Reform Capacity and Policy Conflict in Greece*, Palgrave, Londres.
- FMI (2010a), Greece: Stand-By Agreement-Review Under the Emergency Financing Mechanism, IMF Country Report No. 10/217, Fonds monétaire international, juillet 2010.
- Guardiancich, I. (2010), *Hungary, Country Report*, rapport réalisé pour le Service Public Fédéral Sécurité sociale, Gouvernement belge ([http://www.ose.be/files/publication/2010/country\\_reports\\_pension/OSE\\_2010\\_CRpension\\_Hungary.pdf](http://www.ose.be/files/publication/2010/country_reports_pension/OSE_2010_CRpension_Hungary.pdf)).
- INE/GSEE-ADEDY (2010), *The Greek economy and employment. Annual Report 2010*, Athènes, août 2010 [en grec].
- Natali, D. (2010a), « Les pensions dans la tourmente de la crise : messages-clés de l'UE », in Degryse, C. (dir.), *Bilan social de l'Union européenne 2009*, OSE/ETUI, Bruxelles, pp.125-156.
- Natali, D. (2010b), « The Lisbon Strategy, Europe 2020 and the crisis in between », in Marlier, E. et Natali, D. (eds.) avec Van dam, R., *Europe 2020: Towards a more social Europe?*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, pp.93-114
- Pochet, P. (2010), « EU 2020, Social Impact of the new form of European governance », *ETUI Policy Brief*, n° 5/10, Bruxelles.
- Pochet, P. et Natali, D. (2005), « European Networks on Pensions: The Participation of Organised Interests in the EU Policy Making Process », *Revue belge de la sécurité sociale*, n° 2, pp. 307-335.
- Sakellaropoulos, Th. et Angelaki, M. (2007), « The Politics of Pension Reform in Southern Europe », in Van Langendonck, J. (ed.) *The Right to Social Security*, Intersentia, Anvers, pp.121-141.
- Sakellaropoulos, Th. et Economou, Ch. (2006), « National Priorities and European Challenges in the Reform Process of the Social Protection and Employment Policies in Greece, 1980-2004 », *Social Cohesion and Development*, Vol.1, n° 1, pp.5-36.
- Simon, Z. et Rozlal, M. (2010), « EU Says Pension Accounting Change Sought by Poland, Hungary `Not Possible' », Bloomberg (<http://www.bloomberg.com/news/2010-10-22/eu-says-pension-accounting-change-sought-by-poland-hungary-not-possible.html>).
- Stergiou, A. et Sakellaropoulos, Th. (2010), *The Social Insurance Reform*, Dionicos, Athènes [en grec].

Task Force (2010), « Strengthening economic governance in the EU », Report of the task force to the European Council, Bruxelles, 21 octobre 2010 ([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/117236.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/117236.pdf)).

Tinios, P. (2010) *Social Insurance*, Kritiki, Athènes [en grec].

UEAPME (2010), Position Paper on the European Commission's Green Paper on demographic change, novembre 2010.