

La « méthode ouverte de coordination » sur les retraites

Alexis Dantec et Gérard Cornilleau (OFCE) et Antoine Math (IRES)

L'Union européenne intervient de plus en plus sur la question des retraites. Ce papier porte sur les interventions européennes sur les aspects de la compétence des Etats, à savoir l'essentiel des questions d'organisation et de financement des systèmes de retraite, et plus particulièrement sur le nouveau processus engagé en matière de retraite et appelé « méthode ouverte de coordination » (MOC). Ne sont pas abordés ici les domaines où des normes communautaires juridiquement sanctionnables s'imposent aux Etats membres, que ces normes soient relatives à la libre circulation des personnes et à la coordination des régimes de sécurité sociale, à l'égalité entre hommes et femmes, à la libre circulation des capitaux et à la libre prestation de service ou encore au respect des règles communautaires en matière de concurrence.

Ce papier souhaite apporter quelques éléments d'évaluation sur le premier rapport conjoint sur les retraites qui vient d'être adopté et qui sera présenté au COR par un représentant de la Commission.

Il importe au préalable de **présenter le contexte dans lequel s'inscrit la MOC sur les retraites**. Le cadre institutionnel et les évolutions communautaires en matière de retraites permettent de resituer la MOC dans un contexte plus large et d'en souligner les limites et les effets potentiels (1).

Il s'agit ensuite de donner quelques **éléments d'appréciation sommaires sur le premier rapport conjoint sur les retraites** (2). D'une part sur **les problèmes de fiabilité et de comparabilité des informations** fournies par les Etats membres, qui ont été reprises dans le rapport conjoint et qui ont servis de base à ses recommandations. D'autre part sur **le contenu des recommandations elles-mêmes**.

1. La MOC sur les retraites : contexte, rôle et limites¹

Les recommandations de l'Union européenne sur les retraites se sont multipliées au cours des dernières années. Parmi les plus récentes, qui sont aussi les plus importantes et les plus prescriptives, on peut mentionner la conclusion du Conseil de Barcelone du 16 mars 2002 selon laquelle il faut « *chercher d'ici à 2010 à augmenter progressivement d'environ 5 ans l'âge moyen effectif auquel cesse dans l'Union européenne l'activité professionnelle* », sans que cela ait fait l'objet d'un débat dans les Etats membres². Ensuite, les GOPE adoptées en juin 2002 qui invitent l'ensemble des pays à « *réformer leurs politiques de retraite* » et à « *envisager de recourir de manière plus importante à la capitalisation* ». La France y est plus spécifiquement intimée de « *veiller à ce que tout allègement de la fiscalité* » soit compensé par autant d'économie en s'engageant à « *réduire à moyen terme le niveau général de ses dépenses publiques* », à « *mener sans tarder [des] réformes structurelles* » et « *en particulier, élaborer sans tarder une réforme complète du système de retraites* ». Ces injonctions ne font que confirmer de multiples recommandations prises depuis quelques années dans le cadre des GOPE et n'ont pu constituer une surprise à certains observateurs que parce que, portées au niveau du Conseil européen, elles ont été davantage publicisées par les médias et peut-être aussi parce que leur poids est plus fort que par le passé.

¹ Pour des développements plus détaillés, voir Math A., *Réformes des retraites : les stratégies des acteurs sur la scène européenne*, actes du colloque de Rennes d'octobre 2001 « Concurrence et protection sociale en Europe » (2003, à paraître aux Presses Universitaires de Rennes). Voir aussi Math A. (2001), *Réformes des retraites et concurrence. Une analyse des rôles et stratégies des acteurs au niveau communautaire*, Document de travail de l'IRES, n°01.04, octobre 2001, 55 pages. <http://www.ires-fr.org/files/publicat/doctravail/doc0104.pdf>.

² Beaucoup se sont étonnés de l'absence de concertation comme Francis Bazile, président du groupe retraite du MEDEF, dont l'organisation est pourtant d'accord sur le fond de la recommandation : « *Ce que je vais vous dire est énorme mais nous n'avons pas été conviés, pas plus que le Sénat, l'Assemblée nationale ou les partenaires sociaux aux travaux préparatoires de ce sommet sur ce sujet* ». Intérêts privés n°587, avril 2002, pp.16-17.

1.1. Prééminence et domination des grandes orientations de politique économique

Chronologiquement, la question de la réforme des systèmes de retraite est d'abord apparue à travers les textes et recommandations des acteurs en charge des questions de politique économique (direction générale affaires économiques et financières de la Commission, conseil Ecofin, comité de politique économique, Banque centrale européenne). Avec la surveillance accrue des finances publiques (dépense, déficit, dette) dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance et des GOPE, les Etats sont de plus en plus sommés de réformer leur système de retraites. Dans le jargon des textes communautaires, réformer signifie pour l'essentiel limiter les dépenses futures des retraites par répartition en réduisant le montant relatif de ces dernières ou en allongeant l'âge d'entrée en retraite, et promouvoir le développement de dispositifs fondés sur l'accumulation financière.

Les GOPE qui trouvent leur origine dans le souci de coordonner les finances publiques donnent une base juridique forte pour une intervention européenne dans un domaine de compétence nationale comme les retraites (encadré 1). L'impulsion vient pour beaucoup de la direction générale affaires économiques et financières (DG ECFIN) de la Commission européenne.

La préoccupation majeure des GOPE est la réduction des déficits et des dépenses publiques. Ce dogme est intangible quelle que soit la conjoncture et donc y compris en période de ralentissement économique. Les retraites publiques qui représentent plus de 10% du PIB de l'UE, soit près de la moitié des dépenses de protection sociale et le plus gros poste des dépenses publiques, constituent logiquement la cible prioritaire des tenants de l'orthodoxie budgétaire (DG ECFIN, comité de politique économique, ecofin). Ces derniers alimentent le discours alarmiste sur le caractère insoutenable à long terme des retraites par répartition pour les finances publiques et appellent à des réformes urgentes. Ces réformes doivent intervenir durant la « fenêtre d'opportunité » qui se refermerait, aux dires de ces acteurs, entre 2005 et 2010 en raison du vieillissement démographique.

La préparation du vieillissement fournit même une nouvelle justification pour pousser sans cesse à des politiques budgétaires restrictives. La poursuite de telles politiques, y compris durant les périodes de ralentissement économique, est ainsi justifiée pour anticiper les « engagements » futurs imputables aux retraites par répartition. Le Conseil Ecofin a obtenu en 2000 qu'une partie des GOPE soit spécifiquement consacrée aux enjeux financiers du vieillissement. Le Conseil ecofin de juillet 2001 a aussi adopté une obligation pour les Etats d'inclure des projections de l'impact à long terme des évolutions démographiques dans les programmes présentés par les Etats dans le cadre du Pacte de stabilité. Ces programmes feront l'objet d'évaluations et seront suivis de recommandations. Une manière de resserrer la pression.

Pour imposer leurs diagnostics et leurs solutions, la DG ECFIN ou le Comité de politique économique (CPE) s'appuient aussi sur une expertise prenant la forme de rapports. Ces rapports à l'image de ceux élaborés par le CPE sont fort contestables mais sont très peu discutés et leurs conclusions tendent à s'imposer à l'ensemble des acteurs³. En corollaire à leur offensive contre les systèmes de retraite par répartition⁴, mais de façon plus subsidiaire, ces acteurs poussent au développement des dispositifs par capitalisation et/ou gérés par le secteur privé. Sur ce point, ils reçoivent le soutien du Commissaire en charge du marché intérieur, de l'UNICE⁵ et des autres lobbies

³ Pour une analyse critique de ces rapports, voir Math A. (2001), « Quel avenir pour les retraites par répartition en Europe ? », *Revue de l'IRES* n°36, 2001-2. (<http://www.ires-fr.org/files/publicat/revue/r36/r361.pdf>).

⁴ Voir sur ce point un document très éclairant : « EU pension reform – An overview of the debate and an empirical assessment of the main policy reform options », K. Mc Morrow & W. Roeger, *Economic Paper* n°162, European Commission, DG for Economic and Financial Affairs, January 2002 (accessible sur le site internet de la DG ECFIN). Pour une critique de ce document, voir en fin d'article, Math A. (2002), « Les retraites par répartition dans le collimateur européen », *Politique revue européenne de débat*, octobre (<http://reparti.free.fr/politik3.pdf>).

⁵ UNICE, « Document stratégique sur la viabilité des retraites », novembre 2001 (www.unice.org)

défendant les intérêts patronaux à commencer par les secteurs financiers intéressés par un accroissement du marché des revenus des personnes âgées⁶.

Encadré 1

L'emprise des grandes orientations de politique économique (GOPE)

Les GOPE, instituées par le Traité de Maastricht, prennent la forme d'une procédure de surveillance multilatérale des politiques économiques des Etats. Initié à la fin de 1993, cet instrument politique a pris une importance accrue à partir de 1998 avec la mise en place du pacte de stabilité et de croissance venu prolonger la rigueur budgétaire des critères de Maastricht, avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam en 1999 et avec le besoin, dans le cadre de l'Union économique et monétaire et de politiques monétaires et de change aux mains de la BCE, de mieux coordonner les politiques économiques. A côté d'orientations générales, des orientations plus précises spécifiques par pays ont d'ailleurs été ajoutées à partir de 1999. Chaque année, la Commission, dans la pratique la direction ECFIN, propose de nouvelles recommandations portant sur les politiques économiques et budgétaires. Ces recommandations sont aussi accompagnées d'un rapport sur la mise en œuvre des GOPE de l'année précédente. Le Conseil Ecofin statue ensuite à la majorité qualifiée sur le projet puis, après avoir reçu l'approbation du Conseil européen, adopte les GOPE proprement dites. Ces dernières constituent donc pour Ecofin un moyen puissant pour imposer ses orientations sur toutes les politiques. Certains ont vu dans le Conseil de Lisbonne de mars 2000 la volonté de rétablir les équilibres entre les différents intérêts en présence, jusque là considérés par trop à l'avantage du conseil Ecofin. Une consultation des autres formations du Conseil, en particulier du Conseil emploi et politique sociale, a ainsi été instituée dans la procédure préalable à l'adoption des GOPE. Mais, le pouvoir et le rôle de coordination des GOPE ont été élargis. En outre, ceux qui tiennent la plume, c'est-à-dire la DG ECFIN au sein de la Commission puis le Conseil Ecofin qui adopte le texte, décident toujours du contenu des orientations politiques comme le montre une analyse d'Anne Dufresne sur la mise en œuvre de la nouvelle procédure⁷.

Dans ce processus, la direction générale affaires économiques et financières (DG ECFIN) de la Commission européenne joue un rôle clef. Elle donne l'impulsion et tient la plume pour la rédaction des GOPE. Elle assure aussi le secrétariat du Comité de politique économique (CPE), prépare les réunions et encadre de fait les travaux. Le CPE a pour principale tâche de préparer le travail du Conseil Ecofin en matière de coordination des politiques économiques. Le CPE est composé de hauts fonctionnaires des ministères des finances ou des banques centrales des Etats, de représentants de la Banque centrale européenne et de membres de la DG ECFIN. En bout de course, le Conseil Ecofin reprend pour l'essentiel les recommandations de la Commission pour les GOPE, en gommant les formulations trop extrémistes. Par exemple, dans les GOPE adoptées en 2001, les recommandations adressées individuellement aux Etats et appelant pour une majorité d'entre eux à des réformes « structurelles » des retraites sont atténuées en comparaison des formulations beaucoup plus dogmatiques du texte initialement proposé par la Commission et en pratique par sa direction DG ECFIN.

L'orthodoxie budgétaire au niveau européen n'avait pas attendu les GOPE. Il n'est qu'à se rappeler des critères de Maastricht. Ce qui a toutefois changé avec les GOPE c'est d'abord que les orientations ne portent plus seulement sur les soldes budgétaires ou même sur le niveau des dépenses publiques, mais aussi sur leurs composantes et à un niveau de plus en plus fin comme l'ont montré les GOPE adoptées lors du Conseil ecofin de juin 2002. Aux orientations générales, ont aussi été ajoutées à partir de 1999 des orientations plus normatives et spécifiques par pays qui exercent avec les règles du Pacte de stabilité des contraintes de plus en plus fortes et excessives sur les politiques budgétaires nationales⁸. Ces contraintes ont clairement émergé lors de la remontrance faite à l'Irlande en février 2001, la procédure d'« avertissement préventif » lancée au printemps 2002 à l'encontre de l'Allemagne et du Portugal, puis les diverses injonctions adressées plus récemment à d'autres pays comme la France, l'Italie ou l'Allemagne. Ces contraintes sont aussi apparues plus généralement avec l'attention croissante portée dans le débat public aux pressions communautaires sur les finances publiques des Etats. Ces derniers ne peuvent plus agir sans avoir à rendre publiquement des comptes. Les pressions en

⁶ Math A. (2001) « Défense des intérêts patronaux au niveau européen : le cas des retraites » *Chronique Internationale de l'IREs* n°72, octobre 2001. <http://www.ires-fr.org/files/publicat/chronique/c72/c729.pdf> (repris dans *Problèmes économiques* n°2749, 20 février 2002).

⁷ Dufresne A. (2001), « Les grandes orientations de politiques (économiques ?) : un tournant institutionnel, quels changements substantiels ? », *Revue Belge de Sécurité Sociale*, n°3-2001.

⁸ Creel J., Latreille T., Le Cacheux J. (2002), « Le pacte de stabilité et les politiques budgétaires dans l'Union européenne », in *Europe et Mondialisation*, n° Hors série de la Revue de l'OFCE.

matière de politique économique sont davantage relayées et constituent en retour pour des décideurs nationaux une ressource pour légitimer des réformes.

1.2 La « méthode ouverte de coordination » sur les retraites : quelle place et quels effets possibles ?

Face à ce qui pourrait être considéré comme une ingérence des responsables des affaires économiques dans un domaine de leur compétence, les ministres en charge des affaires sociales ont pris des initiatives dès la fin 1999 de manière à pouvoir rentrer dans le jeu. Ces initiatives vont conduire à la mise en place d'un comité de la protection sociale et d'une procédure de suivi au niveau européen, inspirée de la Stratégie européenne sur l'emploi et officialisée au Conseil de Lisbonne (mars 2000) sous l'appellation de « méthode ouverte de coordination » ou MOC (sur le fonctionnement et la logique de cette méthode, voir l'encadré 2). Comme pour tous les autres processus « mous », c'est-à-dire les processus communautaires portant sur des politiques de compétence nationale et n'impliquant aucune obligation légale juridiquement sanctionnable, la MOC consiste pour l'essentiel dans des échanges d'information et de « bonnes pratiques », dans une évaluation par la Commission et par les « pairs », rendue publique et susceptible d'exercer une certaine contrainte politique, à travers les engagements pris et la médiatisation. Il est difficile d'anticiper sur les effets d'une procédure lancée définitivement pour les retraites par le Conseil européen de Laeken (décembre 2001) et dont le premier rapport conjoint a été adopté au printemps 2003.

La MOC, un rééquilibrage des rapports de force en faveur de préoccupations plus sociales ?

Certes, les responsables des affaires économiques ne sont plus les seuls à construire un discours et des orientations sur les retraites. La MOC a permis de réintégrer les responsables des affaires sociales (conseil des ministres, comité de la protection sociale, direction générale emploi et affaires sociales de la Commission). Toutefois, ce changement ne semble pas pouvoir à court terme rééquilibrer le rapport de force, ni réellement modifier les orientations telles qu'elles ont été définies par les acteurs en charge des affaires économiques, pour plusieurs raisons :

1) les responsables des affaires sociales ne présentent pas le même degré de cohésion que leurs collègues en charge des affaires économiques. Sur les retraites, les traditions nationales, la diversité des systèmes de retraite, les divergences idéologiques et la nature des récentes réformes adoptées ou en discussion, ainsi que les différents calendriers politiques, ne créent pas à priori des intérêts communs.

2) les responsables des affaires sociales souscrivent globalement aux recommandations de leurs collègues des finances, y compris sur des questions aussi essentielles que celui de garantir le niveau futur des retraites par répartition, ce que montrent par exemple les travaux du comité de protection sociale ou de la direction générale emploi et affaires sociales de la Commission. Ils reprennent peu ou prou à leur compte les antiennes sur l'impossibilité d'augmenter les cotisations sociales et il ne reste plus guère qu'à devoir diminuer les retraites et/ou à reculer l'âge de la retraite. Ils entérinent aussi les dogmes en matière de limitation des dépenses publiques et donc des retraites par répartition. Cet alignement sur les dogmes budgétaires est à relier en partie aux probables divergences entre les responsables des affaires sociales des différents pays.

3) les ministres des affaires sociales ne sont pas parvenus à avoir la compétence – être chef de file - dans un domaine, les retraites, où ils en avaient pourtant toute légitimité. Ils la partagent dans le cadre de la MOC avec les responsables des affaires économiques. Les premiers ont certes compétence pour les aspects relatifs au caractère adéquat et adaptable des systèmes de retraites mais, pour ce qui concerne les aspects financiers, c'est-à-dire pour les affaires les plus sérieuses, les responsables des affaires économiques (DG ECFIN, CPE, Ecofin) tiennent la plume et sont en charge des analyses et des recommandations.

4) surtout, le Conseil européen n'a cessé de réaffirmer la subordination aux GOPE, prévue par le Traité et rappelée sans cesse dans tous les documents, de toutes les autres politiques dites « structurelles », dont les politiques sociales. La MOC sur les retraites doit être « *intégrée* » et rendue compatible avec les GOPE. D'autant que la MOC sur les retraites est un processus fragile, reposant sur aucune base juridique – il a été décidé par des conclusions du Conseil – à la différence des GOPE inscrites dans le Traité. En pratique, cette subordination revient à soumettre la méthode au droit de regard des responsables des affaires économiques puisque, en amont au sein de la Commission chargée de rédiger les GOPE, le rapport de force est à l'avantage de la DG ECFIN et, en aval, au conseil Ecofin pour leur adoption. Si l'on pensait que les GOPE n'ont de toute façon aucun effet sur des politiques de compétence nationales comme les politiques budgétaires, alors il faudrait a fortiori en penser de même pour les autres processus « mous » subordonnés à ces GOPE.

5) les acteurs qui pourraient venir briser le huis clos du Conseil et de la Commission, et intervenir en faisant prévaloir d'autres préoccupations, sont de fait mis à l'écart. C'est le cas notamment du Parlement. Le Conseil n'a déjà pas cru utile en 2000 et 2001 de lui transmettre des rapports sur les retraites, établis à la demande du Conseil européen et annexés aux conclusions de conseils suivants. Le Parlement a exprimé son mécontentement dans une résolution adoptée en mai 2001. En vain. Il n'aura finalement même pas la possibilité de donner un avis consultatif sur la MOC. Il sera seulement « *tenu informé* ». Le processus se construit, sous les auspices de la Commission, dans le huis-clos du Conseil. Derrière les discours rituels sur la nécessaire implication des élus et des acteurs concernés (citoyens européens, syndicats, société civile), la mise à l'écart systématique reste la règle. Le caractère non transparent et non démocratique ne peut que renforcer le désintérêt ou la suspicion du citoyen pour la construction européenne – que l'on se complait par ailleurs à regretter - et favoriser la confiscation des décisions dans les mains d'une élite technocratique n'ayant pas ou peu de comptes à rendre.

Quels effets peut-on attendre d'un tel processus ?

Il est sans doute trop tôt pour pouvoir juger d'éventuels effets de la MOC, en raison même de la dimension dynamique et itérative de ce type de processus (encadré 2). L'expérience d'autres processus similaires et plus anciens, notamment celui sur l'emploi lancé en 1997, permettent d'envisager quelques hypothèses.

Plusieurs effets de la MOC peuvent être envisagés⁹. Ces derniers ne seraient d'ailleurs pas forcément exclusifs les uns des autres car ils pourraient varier d'un pays, d'une politique et d'une période à l'autre.

1) la MOC n'aurait pas d'effet sur les politiques nationales et servirait à masquer l'absence d'action communautaire réelle en matière sociale, chaque Etat suivant sa propre voie sans se soucier du niveau européen. Cette critique a fréquemment été relevée pour le processus de Luxembourg sur l'emploi. Ce processus aurait surtout conduit à une meilleure coordination interne aux Etats, entre les fonctionnaires des différents ministères concernés par la rédaction du plan national d'action sur l'emploi. En forme de boutade, la stratégie européenne pour l'emploi aurait donc surtout donné du travail aux hauts fonctionnaires et experts des Etats et de la Commission. L'absence de toute référence et de toute publicisation de la MOC sur les retraites dans le débat en France tendrait à valider cette hypothèse. A moins que la cause à ce silence ne soit à trouver du côté des autorités françaises qui ont pu considérer que toute interférence avec le débat national était inopportune et l'ait fait savoir à la Commission, en charge dans la pratique de rédiger le rapport conjoint.

2) la MOC servirait à limiter les divergences. Devant s'inscrire dans des orientations (lignes directrices, objectifs) communes, un pays ne pourrait désormais plus effectuer des choix (trop) contraires à ces orientations, du fait de ses engagements politiques pris dans le cadre de la MOC. Dans une version plus optimiste, les contraintes politiques liées à la MOC pourraient même à elles seules favoriser une réelle convergence des politiques.

⁹ Pochet P. (2001), « Subsidiarité, gouvernance et politique sociale », *Revue Belge de Sécurité Sociale*, n°1-2001.

3) la MOC n'aurait pas d'effets directs mais des effets indirects à moyen ou long terme à travers des processus cognitifs. Ces effets viendraient de la mise en place d'un cadre idéologique commun entre des administrations nationales. Ce cadre de pensée unifiée, rendue également possible par la mise en place de réunions, d'un discours et d'outils (indicateurs) communs, serait propice à des politiques convergentes ou mieux coordonnées. La Stratégie européenne pour l'emploi a ainsi indéniablement concouru très positivement à la mise en place et la mise à disposition d'outils et d'indicateurs de comparaison en matière de marché du travail et de politiques d'emploi. Il n'est cependant pas évident que l'utilisation de concepts et d'outils de mesure communs ont eu déjà des effets sur les politiques menées. La mise en place d'actions convergentes voire de nouvelles politiques communautaires sera peut-être rendues plus faciles en cas de choc externe ouvrant des fenêtres d'opportunité. Cependant, cette hypothèse sur les effets liés au façonnage d'un cadre cognitif commun relève encore de la fiction d'autant que les obstacles ont peut-être été sous-estimés : forte irréductibilité des systèmes nationaux de retraite et divergences dans les enjeux, les échéances électorales et les calendriers des réformes.

4) la MOC aurait surtout des effets à travers la redistribution des rôles et du pouvoir entre les acteurs, redistribution permise par la communautarisation, même partielle, de la question des retraites. La MOC en ayant pour effet paradoxal de réconcilier formellement le rappel de la subsidiarité et les tentatives de convergence au niveau européen, redistribuerait les cartes au profit des acteurs ayant davantage les moyens pour participer au jeu européen. Les acteurs ayant un accès privilégié au niveau européen, notamment les décideurs politiques, pourraient utiliser les orientations à l'élaboration de laquelle ils ont eux-mêmes participé, et pour laquelle d'autres acteurs gênants (parlementaires, organisations syndicales) ont été marginalisés. *«On peut s'interroger si une partie du gouvernement, de la technocratie n'essaye pas d'utiliser l'Europe si pas comme vincolo esterno ... au moins comme ressource interne ... pour mener à bien les changements sociaux qu'elle souhaite sur le modèle»* de la construction de l'Union monétaire. *«Dans cette hypothèse, les entités infranationales qui le plus souvent disposent de moins d'accès au 'jeu' européen que les autorités nationales se trouveraient déforcées»*. Dans ce cadre, la MOC *«peut engendrer des asymétries entre les acteurs institutionnels ou sociaux... Certains utilisant (ou ayant la capacité) de façon explicite ou implicite les ressources d'un jeu européen extrêmement complexe à plusieurs niveaux, ils sont à même d'influencer l'agenda européen et d'en retirer un bénéfice domestique»*¹⁰. En matière de retraite comme dans d'autres domaines, certaines réformes impopulaires pourraient être prises plus facilement si elles étaient menées en raison d'une nécessaire et incontournable contrainte européenne.

Encadré 2

La méthode ouverte de coordination (MOC)

Cette méthode a été consacrée et définie au Conseil de Lisbonne de mars 2000. Elle vise à mettre en œuvre de façon très souple des processus de coordination voire de convergence dans des domaines où l'UE n'a guère de compétence (ou exercée à l'unanimité) et n'a pas de légitimité forte pour agir¹¹. La présidence portugaise a donné une explication de texte de cette méthode dans une note au Conseil en juin 2000¹². La MOC est la généralisation de divers processus créés dans les années 1990 dans des domaines de compétence nationale et que les analystes avaient qualifiés, par opposition aux dispositions légales, de *soft law* ou *soft legislation*:

- Procédure des grandes orientations des politiques économiques instituée par le Traité de Maastricht, modifiée lors des Conseils européens d'Amsterdam (avec l'adoption du pacte de stabilité et de croissance) et de Luxembourg en 1997, puis celui de Lisbonne en mars 2000.

- Processus de Luxembourg sur l'emploi institué par le Traité d'Amsterdam et entamé avant la ratification du Traité suite au Conseil européen extraordinaire de Luxembourg sur l'emploi de novembre 1997.

¹⁰ Pochet P. (2001), op. Cit.

¹¹ « Nouveaux équilibres », *Notabene* n°119, février 2001, Observatoire social européen, Bruxelles.

¹² « La méthode ouverte de coordination : un processus en cours », Note de la Présidence, Annexe du document du Conseil de l'Union européenne, 9088/00, 13 juin 2000. Dans cet encadré, les citations proviennent de ce document.

- Processus de Cardiff institué au Conseil européen de Cardiff de juin 1998, et ayant pour objet l'impulsion de réformes économiques destinées à améliorer le fonctionnement et l'intégration des marchés de biens, de services et de capitaux.

La stratégie européenne pour l'emploi est considérée comme la forme empirique la plus aboutie, ce qui explique que la MOC en est présentée comme une théorisation par la présidence portugaise.

Pour le Conseil européen de Lisbonne, la MOC permettra « *de diffuser les meilleurs pratiques et d'assurer une plus grande convergence au regard des principaux objectifs de l'UE* ». La présidence portugaise explique que la MOC « *vise à organiser un processus consistant à tirer les enseignements de l'expérience acquise afin de faire face, de manière coordonnée mais en respectant les diversités nationales, aux défis communs que pose l'économie globale* ». Il ne s'agit pas d'une méthode uniforme et elle doit être adaptée à chaque politique.

Le Conseil européen a défini les modalités de MOC qui consistent à :

- *définir des lignes directrices pour l'Union, assorties de calendriers spécifiques pour réaliser les objectifs à court, moyen et long terme fixés par les États membres;*

- *établir, le cas échéant, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs et des critères d'évaluation par rapport aux meilleures performances mondiales, qui soient adaptés aux besoins des différents États membres et des divers secteurs, de manière à pouvoir comparer les meilleures pratiques;*

- *traduire ces lignes directrices européennes en politiques nationales et régionales en fixant des objectifs spécifiques et en adoptant des mesures qui tiennent compte des diversités nationales et régionales;- procéder périodiquement à un suivi, une évaluation et un examen par les pairs, ce qui permettra à chacun d'en tirer des enseignements* ».

Dans son explication, la présidence portugaise précise que le but « *n'est pas d'établir un classement... mais plutôt d'organiser au niveau européen un processus d'acquisition des connaissances, en vue d'encourager les États membres à échanger les meilleures pratiques et à s'en inspirer et de les aider ainsi à améliorer leurs politiques nationales* ». Elle « *utilise la technique de l'étalonnage ("benchmarking") [et] crée une dimension européenne à travers la définition de lignes directrices au niveau européen [adaptées] en fonction des différences nationales* ». Elle « *est une manière concrète de développer une gestion moderne des affaires publiques en se fondant sur le principe de subsidiarité* ». « *C'est une méthode ouverte d'approfondissement de la construction européenne* » car elle « *permet de favoriser la convergence sur les préoccupations communes et sur certaines priorités communes reconnues tout en respectant les diversités nationales et régionales* ». « *Elle constitue un instrument qui vient s'ajouter à un éventail déjà large [des méthodes disponibles avec lesquelles elle] doit être combinée, en fonction des problèmes à résoudre* ». Elle « *occupe une position intermédiaire* » dans l'ensemble des méthodes disponibles qui « *vont de l'intégration et de l'harmonisation à la coopération* ».

La méthode de coordination est dite « ouverte » pour un ensemble de raisons : « *les lignes directrices européennes peuvent être adaptées au niveau national* », « *les meilleures pratiques doivent être évaluées et adaptées en fonction du contexte national* », « *il existe une distinction claire entre les **indicateurs** de référence à adopter au niveau européen et les **objectifs** concrets que chaque État membre devra fixer pour chaque indicateur, compte tenu de sa situation de départ* », « *le suivi et l'évaluation doivent, dans une approche systémique, tenir compte du contexte national* » et « *le développement de cette méthode, aux différents stades, doit être ouvert à la participation des différents acteurs de la société civile* ».

Dans cette méthode, « *la Commission européenne peut jouer un rôle décisif de catalyseur aux différentes étapes de la méthode ouverte de coordination, notamment en présentant des propositions sur les lignes directrices européennes, en organisant l'échange des meilleures pratiques, en présentant des propositions relatives à des indicateurs et en apportant son soutien au suivi et à l'examen par les pairs* ».

La MOC pourrait « *également être un instrument important pour améliorer la transparence et la participation démocratique* ».

A Lisbonne, il a été décidé que cette « *approche empirique et souple* » serait mise en œuvre dans divers domaines d'action : société de l'information, politique d'entreprise, réformes économiques (processus de Cardiff), politique en matière d'éducation, politique de recherche, intégration sociale (politiques de lutte contre l'exclusion sociale, modernisation de la protection sociale).

Depuis, la MOC est effectivement mise en œuvre dans de nouveaux domaines, comme la lutte contre l'exclusion sociale, mais de façon moins contraignante que sur l'emploi. Elle est mise en œuvre également en matière de retraites et elle est en projet pour les politiques d'immigration¹³.

¹³ Commission européenne « communication sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration », 11 juillet 2001, COM(2001) 387 final.

2. Le rapport conjoint sur les retraites : premiers éléments de discussion

Sur la base d'un questionnaire commun, les Etats membres ont rendu leurs « rapports de stratégie nationale » en matière de retraite en septembre 2002¹⁴. A partir de ces rapports, la Commission européenne a soumis au Conseil le 17 décembre 2002 une proposition de rapport conjoint « *sur des retraites viables et adéquates* »¹⁵. Ce rapport a été adopté par le Conseil européen de mars 2003. Une évaluation ultérieure par la Commission et le Conseil est prévue avant la fin 2004 afin d'adapter les objectifs, les méthodes et les calendriers en vue de la poursuite de ce processus.

Il ne s'agit pas ici d'effectuer une présentation complète de ce rapport mais d'apporter quelques premiers éléments de réflexions critiques à deux niveaux :

- la **fiabilité et la comparabilité des informations** fournies par les Etats membres, et en particulier celles relatives au bouclage financier des projections, et qui ont servis de base à l'élaboration du rapport, et à ses recommandations (2.1)

- les **orientations adressées aux Etats** qui émanent de ce rapport (2.2).

¹⁴ La plupart des documents sont sur le site de la Commission (http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/pensions/index_fr.htm).

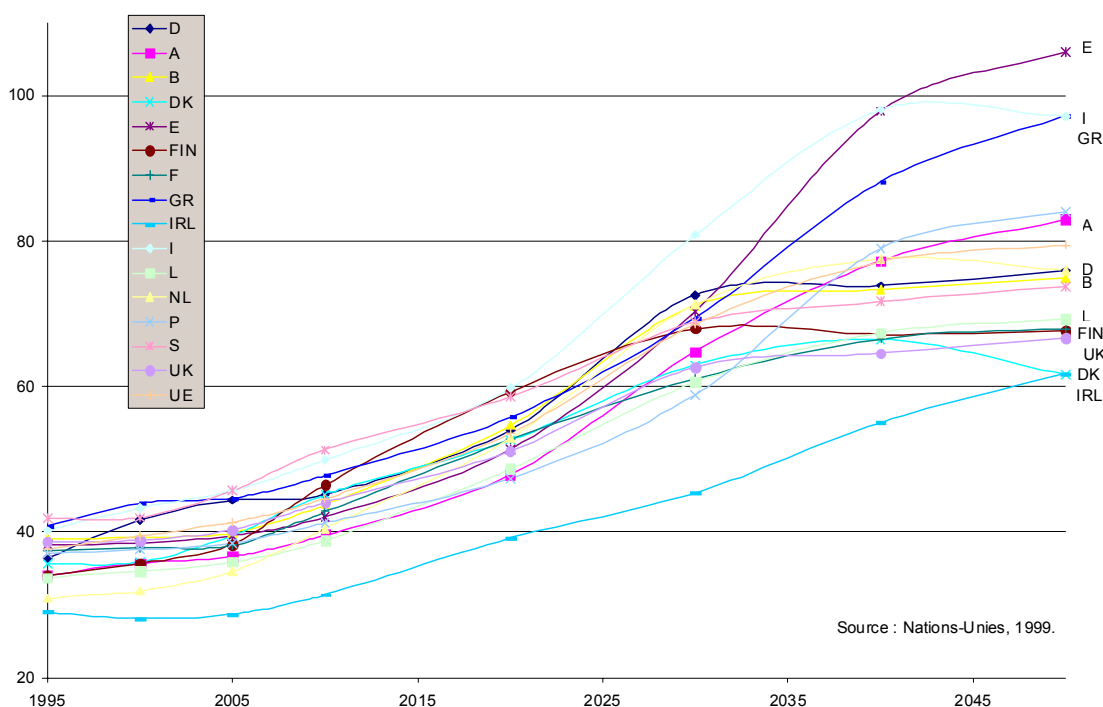
¹⁵ Communication de la Commission, Projet de rapport conjoint de la Commission et du Conseil sur des retraites viables et adéquates, 17 décembre 2002.

2.1 Fiabilité, crédibilité et comparabilité des éléments (projections et bouclage financier)

Des hypothèses démographiques convergentes ?

Le groupe de travail sur le vieillissement du CP appuie son évaluation sur deux projections à 2050 (« Central » et « Lisbonne ») des dépenses publiques de retraite et de santé et sur quelques indicateurs de soutenabilité financière à long terme des politiques budgétaires et fiscales. Ces deux projections s'appuient sur une projection démographique réalisée par EUROSTAT. Sa présentation dans le rapport insiste sur la convergence du vieillissement selon trois facteurs (l'arrivée à l'âge de la retraite de la génération du baby boom ; la progression continue de l'espérance de vie ; la baisse de la fertilité depuis les années soixante-dix). A cette convergence des variables répond également une convergence de la perception de ce vieillissement, qui serait commun aux populations européennes. Outre cet effet un peu facile, il faut noter que les hypothèses démographiques des différents pays EUROSTAT sont en effet très similaires : seule la Grande Bretagne possède un solde migratoire sur la période plus élevé.

Pourtant, s'il est incontestable que le vieillissement de la population est une caractéristique commune à tous les pays de l'Union européenne, l'ampleur et le calendrier de ce phénomène diffèrent fortement selon les pays. A terme, la dégradation démographique sera nettement plus faible pour les pays qui ont préservé un taux de natalité relativement élevé : le Royaume-Uni, le Danemark, la Suède et la France. Les pays où le taux de natalité est actuellement très bas devraient connaître la plus forte hausse de leur ratio de dépendance : les Pays-Bas, l'Autriche, l'Espagne et l'Italie. Pour l'Allemagne, la dégradation est plus faible, en raison de l'hypothèse d'immigration. Plusieurs pays devraient voir leur population décroître nettement dans les prochaines cinquante années : l'Italie (de 28 % de 2000 à 2050), l'Espagne (de 24 %), la Grèce (de 23 %), le Portugal (de 18 %), l'Autriche (de 13 %), la Belgique (de 12 %) et l'Allemagne (de 11 %). Dans ces pays, la reprise de la natalité apparaît comme une nécessité vitale. Le graphique suivant montre bien ce vieillissement commun mais l'absence de convergence. (graph. : évolution des taux des ratios de dépendance (+60ans/20-60 ans))

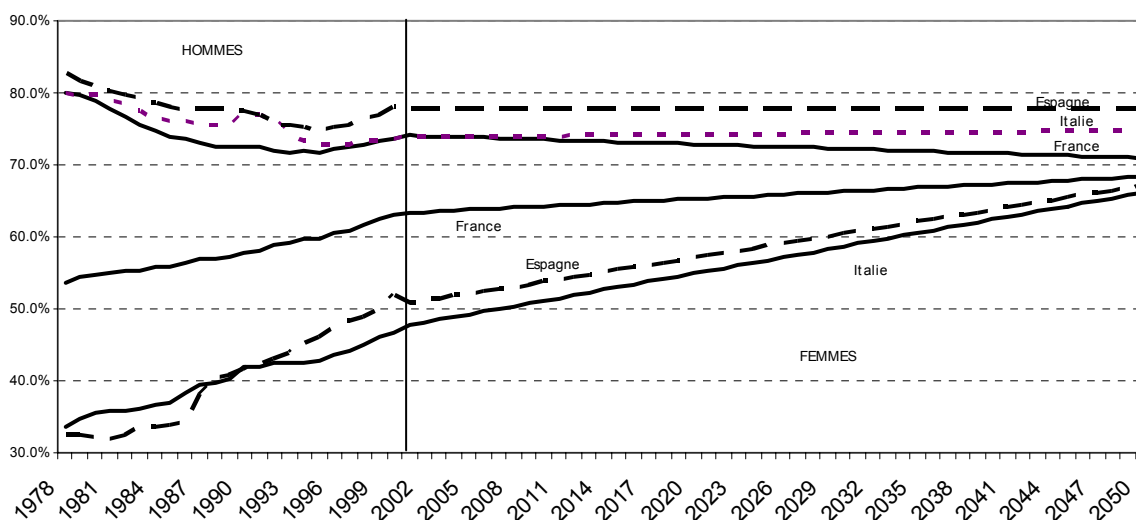


La soutenabilité des taux d'activités

Par rapport au précédent rapport (Oct. 2000), les projections de dépenses ont bénéficié d'une harmonisation des hypothèses des variables économiques, notamment en ce qui concerne les évolutions des productivités du travail. Toutefois, les hypothèses de base de l'évolution des populations actives restent surprenantes et l'harmonisation résulte plus de l'addition de perspectives nationales que d'une réflexion d'ensemble.

A titre d'exemple on peut comparer les évolutions des taux d'activité retenues pour la France, l'Italie et l'Espagne. En France, l'hypothèse de la projection de référence se place dans le prolongement des tendances passées, sans inflexion notable, sauf en ce qui concerne l'activité des plus de 55 ans. En conséquence, l'activité des hommes continue à décroître légèrement du fait de la poursuite de l'allongement de la durée de la scolarité. Les taux d'activités féminins augmentent, moins rapidement qu'au cours des vingt dernières années, mais finissent par converger vers le niveau des taux d'activités masculins (cf. graphique).

Taux d'activité masculins et féminins



En Espagne et en Italie, le scénario retenu est différent. On y observe une quasi-stabilité des taux masculins et une croissance sans ralentissement des taux féminins, jusqu'à des niveaux comparables aux taux français à l'horizon de 2050.

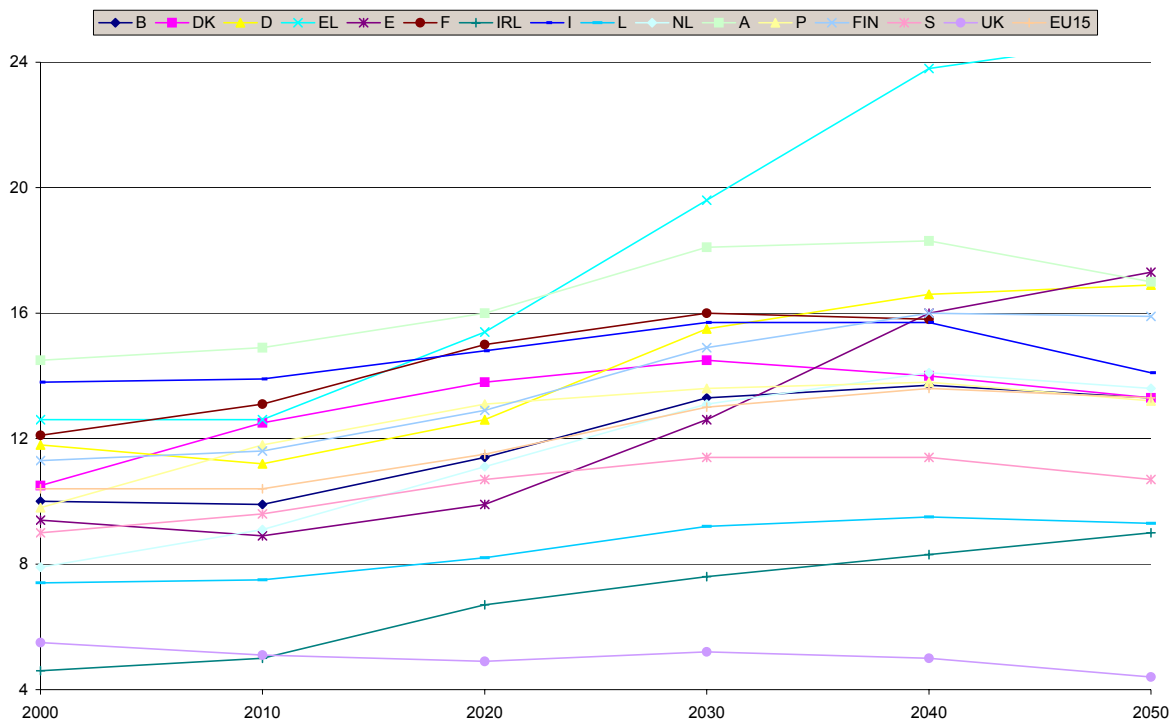
Même si ce scénario prolonge les tendances sur la période passée récente, il constitue une dérive majeure par rapport aux évolutions mesurées par les projections spontanées. Ainsi, les projections effectuées par la DREES et l'OFCE¹⁶ pour les trois pays à l'aide d'une méthode unique appliquée aux trois pays, conduisent à une croissance spontanée des populations actives italienne et espagnole beaucoup moins rapide. On peut donc rester perplexe devant les scénarios Italien et Espagnol qui sont caractérisés par un grand volontarisme que l'on peut justifier par la mise en œuvre de politiques de l'emploi très actives, ou des changements importants de la protection sociale (y compris la réforme des retraites). Le groupe de travail ne justifie malheureusement pas ces « ruptures de tendance ». Pour évaluer le chemin à parcourir, il est indispensable de disposer d'un scénario central

¹⁶ Elisabeth Algava et Mathieu Plane, « Vieillesse et protection sociale », *Revue de l'OFCE*, octobre 2001

tendanciel permettant de mesurer précisément l'importance des écarts volontaristes qui sont pris en compte. Dans la situation actuelle, il est impossible de comparer les évolutions relatives à chaque pays puisqu'elles ne reposent pas sur des hypothèses générales harmonisées convenablement. Cette observation obère évidemment l'intérêt de la MOC qui consiste pour chaque pays à pouvoir confronter sa situation à celles de ses partenaires.

L'évolution des dépenses publiques en question

Le rapport pêche par des définitions bien trop restrictives des champs de dépenses de retraite et de santé puisque seuls les systèmes publics sont pris en compte. Cela rend mécaniquement et apparemment plus viables les systèmes où la part du privé est plus importante.



Comment s'étonner de la très bonne performance de Grande-Bretagne dont la stratégie de réduction massive des pensions gérées par le public et d'encouragement de l'épargne privée a radicalement modifié le poids des dépenses publiques à venir ? La part du PIB qui devra être consacrée au financement de ces retraites ne peut plus être prise en compte et la comparabilité relative devient impossible. Pourtant les pensions privées devront être liquidées et l'influence du vieillissement sur leur rentabilité est certaine.

La nature ambiguë de la prévision

La méthode de projection anticipe les effets des systèmes de retraite en cours dans les différents pays et ne prévoit pas de variante à législation constante, empêchant des comparaisons essentielles. En effet, cette méthode implique des évolutions très contrastées du niveau moyen des pensions relatives (retraite moyenne/salaire moyen) et du taux de couverture des retraites publiques (nombre de retraités bénéficiant des pensions / population en âge d'être à la retraite). L'analyse du rapport retraite/pib est dès lors biaisée par ces différences dans les pays pour lesquels ces ratios se dégradent, alors même que la cohérence et la pertinence de telles réformes ne peuvent être mesurées par comparaison avec un scénario de base. Exemple notoire, l'Italie, dont le report de l'âge de la retraite n'est pas explicite.

Finalement, les résultats présentés s'écartent globalement très nettement de projections tendancielle réalisées à l'aide d'une méthode unique et tenant compte de l'ensemble des dépenses de retraite. Le tableau ci-dessous met en évidence les écarts très importants qui séparent la projection des régimes de retraites au fil de l'eau (évolution tendancielle des taux d'activité, générosité du système inchangé de 2000 à 2050) des résultats présentés dans le cadre de la MOC.

Part des dépenses de retraite dans le PIB en 2000 et évolutions 2000-2050

	Allemagne	Espagne	France	Italie	Grande-Bretagne
Prestations retraites en % du PIB en 2000 (SESPROS)	13,0	10,0	13,2	14,7	11,9
Dépenses publiques de retraites en 2000 (ECOFIN)	10,3	9,4	12,1	14,2	5,1
Variations 2000-2050					
Ecofin scénario central	4,3	8,3	3,7	0,3	-1,2
Ecofin Variante "Lisbonne"	2,0	6,4	2,7	-0,1	-1,7
DREES-OFCE fil de l'eau	5,0	5,4	4,7	5,9	4,7

On retrouve l'absence de comparabilité pour la Grande-Bretagne et les autres pays du fait de l'exclusion des dépenses non publiques de retraite. La baisse de la part des dépenses dans le PIB ne reflète évidemment pas l'effort de transfert en faveur des retraités qui en Grande-Bretagne comme ailleurs devrait augmenter fortement à générosité constante du système. Les projections DREES – OFCE ont estimé cet effort à 4,7 points, ce qui correspond au même niveau d'effort que la France, et à un niveau comparable aux autres pays.

Ce problème d'intégration du privé se pose de manière moins évidente pour l'Italie. Si la réforme mise en place ne semble pas au premier abord si radicale (mise en place d'un barème actuariellement neutre pour les pensions publiques), il faut noter que la baisse consécutive des pensions publiques devrait être compensée (voire plus que compensées comme le montre l'exposé CAUSSAT & LELIEVRE) par l'introduction de pensions privées gérées en capitalisation. Au final, on retrouve donc bien le même problème de comparabilité et le résultat obtenu par la MOC est également très différent de celui obtenu par les projections DREES – OFCE.

En outre, l'exercice présenté dans le cadre de la MOC apparaît clairement volontariste puisqu'un scénario au fil de l'eau entraînerait une hausse de plus de 5 points de PIB des dépenses de retraites alors que la projection de référence associée à la MOC présente une baisse de 0,1 point. Pour l'Espagne la situation est plus complexe : l'évolution des taux d'activité est volontariste et conduit à minorer la croissance spontanée des dépenses, par contre l'augmentation importante de la générosité du système (très faible au départ) entraîne une hausse. La encore l'absence d'un scénario reposant sur des hypothèses véritablement harmonisées nuit à la comparabilité des résultats.

Au total, l'exercice de projection tel qu'il est actuellement réalisé dans le cadre de la MOC est donc trompeur si l'on ne tient pas compte des écarts importants d'hypothèses dans chaque pays. Un effort d'harmonisation supplémentaire et surtout d'explicitation des hypothèses est absolument nécessaire pour que l'exercice permette d'atteindre l'objectif primaire de la coordination souple : que chaque pays puisse se comparer à ses partenaires et tirer bénéfice de leur expérience.

L'expérience de la MOC emploi permet d'être optimiste en ce qui concerne l'harmonisation des indicateurs statistiques relatifs au passé. Le groupe de travail du Comité de Politique Sociale sur les indicateurs a déjà présenté un ensemble de propositions qui permettraient d'avoir une vision beaucoup plus claire des systèmes de retraites (champ élargi, indicateurs de générosité des systèmes, etc). L'intégration de ces propositions dans les exercices de projection reste toutefois incertaine. En se centrant uniquement sur la soutenabilité financière des systèmes publics, le Comité de Politique économique visait la promotion d'une politique de réforme particulière : la substitution de régimes privés (hors prélèvements obligatoires et garantie publiques) aux régimes publics. Dans ce contexte, les exercices de projection ne peuvent pas être analysés comme de simples exercices techniques et les enjeux qu'ils représentent vont bien au-delà du choix des hypothèses de la simulation de référence.

Prendre en compte de meilleures données statistiques

Les projections sur les dépenses de retraite diffèrent significativement pour certains pays des données d'Eurostat sur les dépenses de protection sociale des fonctions vieillesse et survie (cf. tableau). Les données Eurostat ont été définies avec les instituts statistiques nationaux dans un cadre harmonisé et comparable en suivant une méthodologie éprouvée et améliorée plusieurs fois depuis les années 1980. Il s'agit du Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale (SEPROS)¹⁷. La protection sociale y est définie par « toute intervention d'organismes publics ou privés destinée à alléger la charge que représente la survenance de certains risques ou besoins pour les ménages et les particuliers à condition qu'elle n'ait pas de contrepartie [simultanée et de valeur équivalente] et ne relève pas de dispositions personnelles ». Les retraites complémentaires par capitalisation établies dans le cadre d'une convention collective d'entreprise ou d'un secteur économique, et obligatoires pour les salariés, sont considérées comme des dépenses de protection sociale au sens de la définition SESPROS. Il semble que les données utilisées dans le rapport conjoint portent uniquement sur les dépenses de retraite dites « publiques », c'est-à-dire les retraites par répartition.

Dépenses de retraites selon le rapport conjoint et selon Eurostat 2000 - en % du PIB*

	Rapport conjoint (I)	Eurostat (II)	(I)/(II)
Belgique	10	11,1	0,90
Danemark	10,5 (2)	10,7	0,98
Allemagne	11,8	12,1	0,98
<i>Allemagne (1)</i>	<i>10,8</i>	12,1	0,89
Grèce	12,6	12,6	1,00
Espagne	9,4	9,1	1,03
France	12,1	12,5	0,97
Irlande	4,6*	3,4	1,35
Italie	13,8	15,4	0,90
Luxembourg	7,4	8,1	0,91
Pays-Bas	7,9	10,9	0,72
Autriche	14,5	13,5	1,07
Portugal	9,8	9,2	1,07
Finlande	11,3	8,8	1,28
Suède	9	12,4	0,73
Royaume-Uni	5,5	12,3	0,45
EU15	10,4	12,2	0,85

* en % du PNB en Irlande dans le rapport conjoint

(1) selon estimations nationales plus récentes

(2) incluent les dépenses des retraites légales complémentaires des salariés (ATP, SAP et SP)

Sources : Comité de politique économique pour le rapport conjoint, données SESPROS pour Eurostat.

¹⁷ Elaborée initialement dans les années 1970, la méthodologie a été complètement révisée en 1996 (Eurostat, *Manuel SESPROS 1996*).

Dès lors qu'il s'agit d'évaluer le caractère financièrement soutenable des systèmes de retraite, notamment au regard des évolutions démographiques, il serait plus judicieux d'utiliser la définition retenue par Eurostat. Il n'est pas sérieux de considérer que les évolutions démographiques n'affectent que les régimes de retraite par répartition. La part du PIB redistribuée sous forme de retraites par capitalisation va également augmenter à l'avenir et le caractère soutenable (pour les actifs, pour la société) de cette augmentation en raison des évolutions démographiques est une question politique qui se pose tout autant même si le financement de cette distribution de revenus passe par d'autres canaux qu'une socialisation du salaire.

Les projections ont été établies par le Comité de politique économique chargé de conseiller le conseil des ministres Ecofin en matière de politique économique. Dans ce cadre, le choix d'une approche limitée aux retraites par répartition peut s'expliquer dans la mesure où la préoccupation de ces acteurs est uniquement de limiter les déficits publics et donc les dépenses publiques au sens des textes communautaires sur les politiques économiques. Il s'agit des dépenses considérées comme publiques, de façon conventionnelle, au sens des « critères de Maastricht ». Ce qui explique l'exclusion des dépenses des systèmes de retraite par capitalisation. Elle correspond à une vision très limitée des enjeux posés.

A priori, les données utilisées dans le rapport conjoint devrait être plus faibles que les données SESPROS puisqu'elles n'incluent pas les régimes de retraites complémentaires par capitalisation. Elles sont effectivement inférieures aux données SESPROS de 15% en moyenne dans l'Union européenne sur l'année 2000 qui est l'année de départ des projections (cf. tableau). Dans le cas du Royaume-Uni, les données du rapport conjoint couvrent moins de la moitié des dépenses de retraite retenus comme dépenses de protection sociale selon la définition du système SESPROS d'Eurostat. Il en va de même aux Pays-Bas où les retraites complémentaires par capitalisation occupent également une place importante. Bizarrement, tel n'est peut-être pas le cas pour l'Irlande où, manifestement, seules les retraites par répartition semblent être prises en compte dans les données SESPROS¹⁸. Inversement, les retraites complémentaires des salariés danois (ATP, SAP, SP) dont la majeure partie est en capitalisation sont prises en compte dans les estimations du rapport conjoint, si bien que les chiffres sont proches. Mais dans plusieurs pays, et en particulier en Finlande, les dépenses issues avec les données SESPROS apparaissent inférieures aux données du rapport conjoint ce qui conduit à émettre quelques doutes sur la qualité des données.

Si les données de départ des projections sur l'année 2000 posent déjà des problèmes de fiabilité et de comparabilité, il est légitime de s'interroger sur les projections elles-mêmes¹⁹. Il serait essentiel de connaître ce que recouvrent exactement pour chaque pays les dépenses de retraite considérées, tant avec les données du comité de politique économique qu'avec les données d'Eurostat. Les projections devraient pouvoir porter sur les dépenses publiques au sens de la comptabilité nationale mais également les autres dépenses de retraite. Une décomposition des projections serait à cet égard utile.

¹⁸ Pour l'Irlande, les données du rapport conjoint sont exprimées en % du PNB tandis que les données SESPROS sont exprimées en % du PIB. En raison de la place importante occupée par les multinationales dans ce pays, et donc des revenus versés au reste du monde, le PNB est beaucoup plus faible que le PIB et les deux estimations correspondent à des montants de dépenses très proches.

¹⁹ De telles interrogations avaient déjà été faites à l'occasion d'un premier rapport du Comité de politique économique sur les retraites paru à la fin 2000, dans lequel les données de départ des projections portaient sur 1998, et avaient déjà pu être comparées aux données SESPROS de 1998. Voir Math A. (2001), « Quel avenir pour les retraites par répartition en Europe ? », *Revue de l'IREs* n°36, 2001-2.

2.2 Les orientations du rapport conjoint.

Le rapport est construit lui-même autour d'objectifs ou préconisations qui ont structuré les questionnaires adressés aux Etats et donc les rapports nationaux. Ces questionnaires s'articulent autour des 3 grands titres ou objectifs déjà définis par le Conseil de Göteborg (juin 2001) :

1) assurer la viabilité financière des systèmes de pensions.

2) assurer le caractère adéquat des pensions (préserver la capacité des systèmes à atteindre leurs objectifs sociaux).

3) moderniser les systèmes de retraite pour les rendre plus adaptables (répondre à l'évolution des besoins de la société).

Les travaux relatifs aux questions de viabilité financière ont été pilotés par le Comité de politique économique (chargé de conseiller le conseil Ecofin) et dans la pratique par la DG ECFIN de la Commission. Les travaux relatifs au caractère adéquat et adaptable des retraites ont été du ressort du comité de protection sociale, organisme auprès du Conseil des ministères de l'Emploi et des affaires sociales.

Ces 3 grands objectifs se subdivisent en **11 sous objectifs ou recommandations** qui ont également fait l'objet d'un accord politique entre les Etats membres. Les rapports des Etats ont été bâtis comme une réponse à ces 11 objectifs.

Il va de soi que des tensions peuvent apparaître entre ces objectifs, par exemple entre la volonté à la foi de garantir un haut niveau de retraite et d'assurer la viabilité financière des systèmes, sans « *accabler* » les générations futures par des augmentations des taux de cotisations. D'une manière générale, le rapport élude ou atténue ces tensions et se contente de juxtaposer les différents objectifs sans les confronter. Se dessine néanmoins clairement une préférence dans les réponses pour des réformes visant à limiter les dépenses futures de retraites par répartition. Le rapport contient de très nombreuses informations descriptives et d'analyses des systèmes de retraite. Nous ne les présentons pas et limitons seulement notre regard aux aspects normatifs du rapport.

A la différence des recommandations contenues dans les GOPE qui sont à la fois très normatives, et parfois comminatoires, et aussi à la différence des recommandations du rapport conjoint sur l'emploi, les recommandations qui émergent de ce rapport conjoint apparaissent assez atténuées, voire un peu noyées dans le rapport. Comme si sur un sujet aussi sensible et sur lequel les Etats membres restent jaloux de leurs prérogatives (des gouvernements ont perdu des élections à cause de cette question), il avait été décidé de donner à la MOC sur les retraites un profil encore plus bas que pour les autres processus « mous ».

2.2.1. La viabilité financière des systèmes de pension

La question de la viabilité financière se subdivise en 5 objectifs, deux sont relatifs à l'emploi et trois aux systèmes de retraite.

(1) Parvenir à un niveau d'emploi élevé, grâce, si nécessaire, à des réformes globales du marché du travail, comme le prévoit la stratégie européenne pour l'emploi, et en conformité avec les grandes orientations des politiques économiques (GOPE)

Augmenter les taux d'emploi : une mesure nécessaire mais insuffisante à elle seule pour assurer la viabilité financière.

Le rapport conclut que de fortes créations d'emploi au cours des prochaines décennies conduisant à des taux d'emploi beaucoup plus élevés ne pourrait « *absorber qu'environ un tiers de la*

hausse des dépenses de pension » (en pourcentage du PIB) et que si des taux d'emploi plus élevés peuvent « atténuer le problème financier posé par le vieillissement démographique », ils ne peuvent « pas le résoudre ».

(2) *Veiller à ce que, en complément des politiques du marché du travail et des politiques économiques, toutes les branches importantes de la protection sociale, en particulier les systèmes de pensions, offrent des incitations efficaces à la participation des travailleurs les plus âgés; que les travailleurs ne soient pas encouragés à partir en retraite anticipée et ne soient pas pénalisés parce qu'ils restent sur le marché de l'emploi au-delà de l'âge standard de la retraite; et que les systèmes de pensions facilitent l'option de la retraite progressive.*

Prolonger la vie active et reculer l'âge de départ à la retraite : un bon moyen pour assurer la viabilité financière

Le rapport part du constat de la faiblesse des taux d'emploi des travailleurs vieillissants et, estimant qu'à l'avenir les « pénuries de jeunes travailleurs » « seront incapables à elles seules » de changer les pratiques actuelles préconise de faire une priorité du maintien sur le marché du travail des travailleurs âgés et propose de réformer les « systèmes d'imposition et d'indemnisation, notamment les systèmes de pension » pour modifier les comportements des entreprises et des travailleurs en ce qui concerne l'âge de départ à la retraite.

Selon le rapport « l'allongement de l'espérance de vie requiert ... des mesures axées sur la relation entre le temps que les individus passent au travail et celui qu'ils passent à la retraite [et] la prolongation de la vie active offre à cet égard un moyen socialement acceptable de résoudre le problème de la viabilité financière ». La conclusion du sommet de Barcelone (mars 2002) d'augmenter d'environ 5 ans l'âge de cessation d'activité est d'ailleurs devenu dans le rapport « relever l'âge du départ à la retraite de 5 ans ». « Le relèvement d'un an de l'âge de départ à la retraite absorberait environ 20 % de l'augmentation prévue des dépenses en 2050. ». Les seules mesures opérationnelles proposées visent à durcir les conditions d'accès à des retraites à taux plein pour les personnes âgées et non à leur donner les moyens de rester sur le marché du travail comme leur attribuer un véritable droit rémunéré à la formation ou des protections contre les licenciements.

(3) *Réformer les systèmes de pensions par des moyens appropriés en tenant compte de l'objectif global de maintien de la viabilité des finances publiques. Dans le même temps, la viabilité des systèmes de pensions doit s'accompagner de politiques fiscales saines incluant, lorsque c'est nécessaire, une réduction de la dette. Les stratégies adoptées pour atteindre cet objectif peuvent également inclure la mise en place de fonds de réserve spécifiques pour les pensions.*

« Assurer la viabilité des systèmes de pension dans une optique de finances publiques saines » (réformes des retraites, réduction de la dette et création de fonds de réserve)

Les recommandations des GOPE pour assurer la viabilité financière à long terme sont rappelées : augmentation des taux d'emploi, réduction de la dette et réformes restrictives des systèmes de pension. L'augmentation des recettes en est plutôt exclue.

« La plupart des pays considère la réduction continue de la dette publique... ou la constitution de fonds de réserve comme des instruments importants pour se préparer » aux dépenses futures.

Réformer les systèmes de retraite de manière à limiter les dépenses futures : si le rapport reconnaît que « des réformes .. ont été réalisées dans de nombreux pays », il accorde son satisfecit au Royaume-Uni dont le financement du système « ne pose pas de difficultés majeures » et à la Suède dont le système est « bien préparé à faire face au vieillissement », « grâce à la réforme intégrale ».

A l'inverse, en Italie et en Allemagne « *de nouvelles réformes semblent nécessaires* », et surtout en Grèce, en Espagne, en France et en Autriche où « *l'augmentation prévue des dépenses est importante* » et où « *les réformes annoncées ... se révèlent effectivement nécessaires* ».

(4) Veiller à ce que les dispositions et les réformes en matière de pensions maintiennent un équilibre équitable entre la population active et les retraités, en n'accablant pas les premiers et en conservant des pensions adéquates pour les derniers.

« *Adapter les prestations et les cotisations d'une manière équilibrée* ».

Le rapport conjoint présente « *deux extrêmes* » qu'il s'agit d'éviter : le fait de « *surcharger la génération active, notamment en augmentant les cotisations* » et celui de « *faire passer les pensions en dessous d'un niveau acceptable* ». L'extrême qu'il s'agit d'éviter semble surtout être l'augmentation des taux de cotisations afin d'« *éviter d'infliger aux générations futures les conséquences financières du vieillissement* ».

« *Pour éviter toute retombée négative pour l'emploi, il faut prendre soin de ne pas alourdir les prélèvements* ». Les stratégies de pays ayant l'intention de geler ou de limiter l'augmentation de leur taux de cotisation (Suède, Italie, Allemagne, Pays-Bas), ainsi que les pays qui « *semblent avoir besoin d'un financement complémentaire minime ou nul* » (Irlande, Royaume-Uni) sont montrés en exemple et le rapport regrette qu'il n'y ait « *pas d'informations précises sur l'évolution prévue du taux de cotisation* » dans les autres pays.

Le passage à des systèmes à cotisation définie dans les retraites par répartition en Italie et en Suède est également présenté comme une solution « *plus équitable* » entre les générations. Le passage à des systèmes à cotisation définie pour les retraites complémentaires du deuxième pilier au Royaume-Uni, en Irlande et aux Pays-Bas « *devrait contribuer à favoriser l'allongement de la vie professionnelle* ». Plus généralement, « *les régimes à cotisations définies représentent une évolution qualitative de l'équilibre entre générations* », alors même que le rapport rappelle dans d'autres parties du rapport que les systèmes à cotisations définies peuvent poser des problèmes pour ce qui concerne l'égalité entre hommes et femmes ou la garantie d'un niveau de retraite.

Mais s'il faut « *alléger la charge qui pèse sur les générations futures* », il faut aussi « *préserver l'adéquation des pensions* ». Le rapport reconnaît que la baisse future des prestations est la principale raison pour laquelle les dépenses publiques de pension devrait moins augmenter qu'elle ne devrait au regard des seules évolutions démographiques (3 points de PIB au lieu de 6,4 entre 2000 et 2050). Pour accroître les ressources et préserver les pensions, le rapport est très peu clair. Il passe des fonds de réserve au recul de l'âge de départ à la retraite. Il semble que ce sont les réformes suédoises et italiennes qui seraient celles qui répondraient le mieux à l'objectif consistant à la fois à ne pas surcharger les générations futures tout en préservant un niveau de pension acceptable. Les appréciations portées sur cet objectif ne sont pas vraiment coordonnées avec celles sur les objectifs relatifs au caractère adéquat des montants de retraite (cf. infra), reflétant probablement le fait que ces parties aient été écrites par des plumes différentes, l'une par les responsables des affaires économiques, l'autre par ceux des affaires sociales.

(5) Veiller, grâce à des cadres réglementaires appropriés et une gestion saine, à ce que les régimes de retraite financés sur des fonds privés et publics puissent offrir des pensions suffisamment efficaces, abordables, transférables et sûres.

« *Assurer l'adéquation et la solidité financière des régimes par capitalisation* »

Le rapport présente les systèmes de retraite par capitalisation dans les Etats. Aucune préconisation précise n'en ressort si ce n'est le souhait de progrès vers un cadre réglementaire solide et une réduction des coûts de gestion. La question des risques financiers est abordée sans que ne soient non plus tirées des conclusions ou des propositions vraiment opérationnelles (« *une surveillance*

efficace et une saine gestion des actifs permettent de réduire considérablement les risques associés à ce type de régime »). Le rapport reconnaît que les risques tels que l'instabilité des marchés de capitaux et de l'inflation et le déplacement des risques vers les bénéficiaires (avec l'extension des systèmes à cotisation définie) « *pourrait avoir de fâcheuses conséquences pour [le niveau des pensions]* ». Le rapport passe totalement sous silence la situation actuelle des marchés boursiers et de l'impact sur les régimes de retraite professionnels, en particulier ceux à cotisations définies. Plus généralement, le rapport passe sous silence les effets dépressifs à long terme sur les marchés boursiers prévisibles en raison des évolutions démographiques²⁰. En matière de surveillance, de gestion et de choix stratégiques des fonds, rappelons que la récente directive dite « fonds de pension » qui a été adoptée en mai 2003 ne prévoit ni la participation des représentants des salariés ou des cotisants, ni des critères de gestion très contraignants pour réellement garantir les revenus des futurs retraités.

2.2.2. Assurer le caractère adéquat des pensions

Ce volet se subdivise en trois sous objectifs sociaux. Le rôle de maintien du revenu d'activité est mis au second plan derrière celui consistant à lutter contre la pauvreté.

(1) Veiller à ce que les personnes âgées ne soient pas exposées au risque de pauvreté et puissent jouir d'un niveau de vie décent; qu'elles partagent le bien-être économique de leur pays et puissent en conséquence participer activement à la vie publique, sociale et culturelle.

Prévenir l'exclusion sociale

Selon le rapport, il apparaît que « *prévenir la pauvreté chez les personnes âgées* » est le premier objectif d'un système de retraite. Globalement il dresse un certain satisfecit de la situation en Europe et ne fait aucune proposition très opérationnelle pour « *éliminer les risques de pauvreté pesant sur les personnes âgées* ».

(2) Donner à tous les individus accès à des dispositifs de pensions appropriés, publics et/ou privés, permettant d'acquérir des droits à pension qui leur donnent les moyens de maintenir leur niveau de vie après le départ en retraite, dans des limites raisonnables

Permettre un maintien des niveaux de vie dans des limites raisonnables.

Le rapport reconnaît que les réformes déjà entreprises conduiront à des « *niveaux de pension plus bas, surtout si les rémunérations antérieures ne sont pas intégralement ajustées en fonction de la croissance du salaire* ». Pour limiter ces baisses, « *un moyen important de préserver l'adéquation des pensions des régimes légaux consistera à permettre aux individus d'acquérir des droits à pension supplémentaires en travaillant plus longtemps* ». Le rapport met aussi en évidence le rôle que peuvent ou doivent jouer les 2^{ème} et 3^{ème} pilier (l'épargne individuelle) pour remplir cet objectif de maintien relatif du revenu d'activité et pallier la diminution des systèmes par répartition. Le rapport illustre le manque d'information sur les effets des réformes sur les taux de remplacement, reconnaît que les rapports nationaux donnent des informations défailtantes ou non comparables sur ce point et informe de travaux à venir d'un groupe de travail « *indicateurs* » du comité de la protection sociale.

²⁰ Pour une étude empirique récente attestant de tels effets sur plusieurs pays, voir Ang A. & Maddaloni A. (2003), *Do Demographic Changes Affect Risk Premiums? Evidence from International Data*, NBER Paper, 43 pages. □

(3) Promouvoir la solidarité au sein et entre les générations

Le rapport porte sur les divers éléments de solidarité, ou les « *composantes redistributives* » des retraites par répartition. Le rapport tend à insister sur « *les éléments contraires au principe de solidarité* » qui existent réellement dans ces régimes, mais jusqu'à y mettre le fait pour un régime de verser des retraites en fonction des derniers salaires, ce qui peut se discuter. Et, inversement, le rapport insiste sur « *les éléments de solidarité [qui] existent également dans le régimes de pension par capitalisation* », pour au final minimiser le caractère de fait beaucoup plus inégalitaire des seconds par rapport aux premiers. Ainsi le rapport reconnaît que les éléments de solidarité existant dans les premiers pourraient « *se révéler insuffisant[s] pour empêcher* » la baisse des taux de remplacement à l'avenir et « *prévenir une aggravation des disparités entre les personnes âgées* ». S'il est aussi obligé de reconnaître qu'« *un recours plus large aux régimes de pension privés pourrait approfondir les inégalités car ils reflètent plus étroitement les rémunérations et tendent à être plus accessibles aux personnes à hauts revenus* », des efforts sont fait pour un « *accès élargi à ces régimes* ».

2.2.3. Faire face à l'évolution des nouveaux besoins

Ce volet de subdivise en trois objectifs.

(1) Veiller à ce que les systèmes de pensions soient compatibles avec les exigences de flexibilité et de sécurité qui sont celles du marché du travail; à ce que, sans mettre en cause la cohérence des systèmes fiscaux des États membres, la mobilité professionnelle dans les États membres et au-delà des frontières, ainsi que les formes d'emploi atypiques ne soient pas pénalisantes pour les droits à pensions, et que l'emploi non salarié ne soit pas découragé du fait des systèmes de pensions.

« s'adapter à des schémas d'emploi et de carrière plus flexibles »

Selon le rapport conjoint, qui se base sur l'information fournie par les rapports nationaux, cette question ne se pose pas ou peu pour les régimes par répartition. Les mobilités internes ou transfrontalières sont effectivement assez bien protégées avec les régimes légaux (pour les mobilités transfrontalières avec le règlement de coordination des régimes de sécurité sociale). Par contre, on peut s'interroger sur ce satisfecit en ce qui concerne l'acquisition des droits à pension pour les travailleurs atypiques (travail intérimaire, temps partiel contraint, bas salaires, etc.) alors même que les études disponibles montrent l'impact très négatif de carrières atypiques sur les droits à retraite et alors que les diverses réformes, par exemple celles allongeant la durée de cotisation requise pour une retraite à taux plein ou encore resserrant le lien entre cotisations et prestations, tendent à pénaliser davantage les carrières incomplètes ou atypiques. Le problème est purement et simplement évacué dans le rapport.

En fait, le rapport souligne plutôt les problèmes, bien réels et effectivement plus aigus, posés par les régimes du 2^{ème} pilier en capitalisation pour les travailleurs ayant des emplois atypiques aussi bien en matière d'accès aux droits à pension qu'en matière de mobilité professionnelle et géographique. Aucune proposition n'émerge vraiment sauf en matière de mobilité transfrontalière où des améliorations de la législation communautaire sont envisagées.

(2) Revoir les dispositions en matière de pensions afin de garantir le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes, en tenant compte des obligations du droit européen.

« Répondre aux aspirations vers une plus grande égalité entre les femmes et les hommes »

Le rapport préconise des mesures pour « *permettre aux deux parents de concilier plus facilement responsabilités familiales et vie professionnelle* » et renvoie aux orientations européennes visant à favoriser l'emploi des femmes.

Le rapport reconnaît que les réformes à l'œuvre tendent à aller à l'encontre de l'égalité, mais il n'établit pas de lien avec l'objectif précédent relatif aux formes d'emploi atypiques qui concernent pourtant avant tout les femmes.

« *L'importance croissante des régimes complémentaires [par capitalisation] pourrait avoir des effets néfastes sur l'égalité entre les hommes et les femmes, bien que l'accès aux régimes professionnels soit en voie d'amélioration dans plusieurs Etats* ». Et en particulier avec les régimes à cotisations définies qui voient partout leur rôle s'accroître, « *les femmes peuvent toucher des prestations de pension inférieures en raison de l'application de facteurs actuariels différenciés selon le sexe (reflétant l'espérance de vie supérieure des femmes)* ». En fait, dans les systèmes par capitalisation à cotisations définies, c'est même plutôt systématique. Le rapport se garde bien de dire que la directive 86/378/CEE du 24 juillet 1986, modifiée par la directive 96/97/CE, relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes professionnels, autorise les régimes par capitalisation, et même les régimes par répartition à cotisations définies, à tenir compte, comme pour les produits du marché, des différences d'espérance de vie. Ce qui revient à autoriser ces régimes à accorder des prestations plus élevées aux hommes pour des montants de cotisations identiques, ou à verser des prestations de même montant à condition d'exiger des niveaux de cotisation plus élevés pour les femmes. Cette directive est pourtant prise en vertu de l'article 141 du traité pour « *promouvoir l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes* ». Le rapport signale pourtant que de nombreuses législations nationales interdisent de prendre en compte les différences d'espérance de vie entre hommes et femmes: les systèmes par capitalisation à prestations définies dans presque tous les pays, les nouveaux systèmes par répartition à cotisations définies en Suède et en Italie et même, d'ici 2005, les systèmes par capitalisation à cotisations définies aux Pays-Bas. Mais pourquoi le rapport ne préconise-t-il donc pas d'introduire au niveau communautaire ces « *bonnes pratiques* » nationales capables de mieux « *répondre aux aspirations vers une plus grande égalité entre les femmes et les hommes* » ?

(3) Rendre les systèmes de pensions plus transparents et adaptables à l'évolution des contextes, de façon que les citoyens puissent continuer à avoir confiance en eux. Développer des informations fiables et simples sur les perspectives à long terme des systèmes de pensions, notamment en ce qui concerne la probable évolution des niveaux des prestations et des taux de cotisation. Promouvoir le plus large consensus possible sur les politiques et réformes des pensions. Améliorer la base méthodologique pour un suivi efficace des réformes et politiques des pensions.

Le rapport reflète les efforts des Etats membres tels qu'ils ont été indiqués dans les rapports nationaux. Selon le rapport conjoint, une meilleure information régulière des individus crée « *un sentiment de propriété et leur permet d'assumer la responsabilité de leur propre retraite* » et « *cela pourrait changer la nature même de certains systèmes de pension et accélérer l'évolution vers des régimes dans lesquels l'acquisition des droits est plus linéaire et plus étroitement lié aux cotisations* », ce qui semble correspondre exactement aux caractéristiques de l'épargne individuelle...

Conclusion

Il est probablement trop tôt pour porter un jugement définitif sur le processus engagé en matière de retraite au niveau européen car il vient tout juste de débuter. Avant même de réellement commencer, la MOC sur les retraites s'inscrit dans les orientations de politique économique auxquelles elle est subordonnée par les textes. Ces orientations visent à limiter les dépenses publiques au sens des critères de Maastricht, et donc les dépenses de retraite par répartition. Le premier rapport conjoint a été conçu à partir des rapports des Etats membres. La Commission qui a préparé ce rapport n'a pas voulu, ou n'a eu ni le temps ni les moyens, de vérifier la cohérence voire la crédibilité des informations données par les Etats. Dans cette exercice de jugement par la Commission et par les pairs, il semble que des Etats, probablement soucieux de ne pas être montrés comme de mauvais élèves, aient dû recourir à des hypothèses critiquables pour démontrer que leur stratégie suffisait, en général sans augmentation des cotisations sociales, pour garantir la viabilité financière de leur système. Il semble notamment que certains pays aient retenu des hypothèses très optimistes en ce qui concerne l'évolution future des taux d'emploi et le recul de l'âge de départ à la retraite. Ces hypothèses leur permettent également de présenter une dégradation atténuée des taux de remplacement des retraites, consécutive aux réformes qu'ils ont engagées. Les projections présentées dans le rapport conjoint présentent en outre de sérieux problèmes de fiabilité et de comparabilité pour certains pays.

Le rapport lui-même apparaît davantage comme une juxtaposition de développements autour des différents objectifs à atteindre qu'une présentation d'une stratégie cohérente et articulée. Ces objectifs, au nombre de onze, se regroupent autour de trois volets relatifs au caractère viable financièrement, adéquate socialement et adaptable des systèmes de retraite. Le rapport n'évalue pas vraiment dans quelle mesure les stratégies nationales peuvent permettre d'atteindre simultanément tous ces objectifs dont la conciliation ne va pas de soi. Les recommandations du rapport conjoint sont extrêmement atténuées à la différence de celles contenues dans les grandes orientations de politique économique, ou même celles dans le processus de Luxembourg sur l'emploi. De toute évidence, les acteurs principaux, les Etats et la Commission, ont voulu donner un profil bas à ce processus. Il convient d'ailleurs de noter que ce rapport présenté par la Commission en décembre 2002 et définitivement adopté par le Conseil en mars 2003, n'a pas eu vraiment d'écho dans les Etats membres, et en particulier dans les Etats comme la France ou l'Autriche où il existe pourtant un débat vif sur les réformes en cours de discussion. Le principal argument justifiant la MOC, c'est-à-dire justifiant une intervention communautaire dans un domaine reconnu comme de compétence nationale, est l'intérêt pour les Etats membres de s'engager dans un processus coopératif et de bénéficier d'échanges d'informations et de bonnes pratiques. Si de tels échanges ont eu lieu avec la MOC, c'est jusqu'à présent uniquement dans le cadre du huis clos des réunions entre hauts fonctionnaires des Etats et de la Commission. De manière plus positive, il convient de noter la mise en place dans le cadre du Comité de protection sociale d'un groupe de travail visant à développer des indicateurs et donc des moyens de mieux comparer et évaluer à l'avenir les politiques nationales menées dans le domaine des retraites.