

Note de présentation du dossier sur les retraites et l'Union Européenne

Lors de sa réunion du 12 juin 2003, le Conseil d'orientation des retraites examinera la question des retraites et de l'Union européenne.

Cette question, de même que l'ensemble des questions de sécurité sociale, demeure de la responsabilité des Etats membres, en application du principe de subsidiarité.

Depuis longtemps, cependant, les institutions communautaires sont intervenues sur certains aspects de la politique des retraites au titre de leurs compétences propres pour la réalisation du marché commun :

- pour assurer la libre circulation des travailleurs migrants au sein de l'espace communautaire (par la mise en place de règles de coordination pour l'ouverture et le calcul des droits) ;
- pour assurer le respect du principe de non discrimination entre hommes et femmes au travail ;
- en ce qui concerne l'assurance et la prévoyance, hors du champ de la sécurité sociale obligatoire.

Par ailleurs, l'objectif de progrès social au sein de l'espace communautaire a conduit les instances communautaires à débattre, particulièrement à partir des années 80, des questions sociales et à formuler des recommandations. Le traité de l'Union s'est trouvé, au fil du temps, enrichi de dispositions sur ces questions et une charte des droits fondamentaux adoptée. Le volet social adopté en 1992 par onze Etats membres, qui matérialise cette évolution, ne remet toutefois pas en cause le principe de compétence nationale en matière de sécurité sociale.

Les critères de convergence institués à la suite du traité de Maastricht pour la réalisation de l'union monétaire et le pacte de stabilité imposent, en revanche, à chaque Etat membre des normes globales qui concernent l'ensemble des finances publiques, incluant les finances de l'Etat, les finances des collectivités territoriales et celles des organismes de sécurité sociale.

A ce titre, la question de l'équilibre des régimes de retraite des différents Etats membres, dans un contexte général de vieillissement, est apparue comme une question majeure aux yeux des instances communautaires chargées du suivi des questions économiques et financières (Comité de politique économique et Conseil des ministres de l'économie et des finances).

En résumé, les questions de retraite, lorsqu'elles relèvent des régimes de sécurité sociale, sont aujourd'hui de la responsabilité de chaque Etat membre. Les systèmes de pensions qui tiennent à l'histoire de chacun d'entre eux ont des architectures très diverses et il n'est pas envisagé de les faire converger vers un système unique. Cependant, les disciplines financières fixées au niveau communautaire s'imposent à chaque Etat membre pour la gestion de ces systèmes, de même que les principes de non discrimination (entre travailleurs migrants et non migrants, entre hommes et femmes notamment). Les dispositifs de couverture du risque vieillesse par l'assurance privée ou la prévoyance entrent, quant à eux, dans le champ de compétence communautaire.

En juin 2001, le Conseil européen de Göteborg a donné mandat au Comité de la protection sociale (CPS) et au Comité de la politique économique (CPE), organismes placés auprès du Conseil, de mettre en œuvre conjointement une « méthode ouverte de coordination » en matière de pensions.

Cette méthode prévoit la fixation d'objectifs communs, la traduction de ces objectifs dans des stratégies politiques nationales et un suivi périodique sur la base d'indicateurs convenus et définis en commun. Le Conseil Européen a validé cette approche en décembre 2001 et défini trois grands objectifs communs à assigner aux adaptations à venir des systèmes de retraite nationaux :

- 1^{er} objectif : « assurer un niveau adéquat de pensions », lui-même décomposé entre trois sous-objectifs : prévenir les risques de pauvreté parmi les personnes âgées, garantir aux personnes qu'elles pourront maintenir un niveau de vie adéquat après le départ en retraite, promouvoir la solidarité au sein ou entre les générations ;
- 2^{ème} objectif : « assurer la viabilité financière des systèmes de retraite », en atteignant les sous-objectifs suivants : un niveau élevé d'emploi, des incitations à l'activité des personnes âgées dans les législations d'assurance vieillesse, la coordination de l'ajustement des systèmes de retraite avec la gestion à long terme des finances publiques dans leur ensemble ;
- 3^{ème} objectif : « moderniser les systèmes de retraite en fonction des besoins de la population », par des législations de retraite compatibles avec la flexibilité et la sécurité du marché du travail, par la promotion de l'égalité de droits entre hommes et femmes, et par des dispositifs de retraite transparents et adaptables en fonction des changements sociaux, économiques et démographiques.

En septembre 2002, les pays membres ont remis à la Commission, après consultation de leurs partenaires sociaux, un rapport national sur leur stratégie pour atteindre ces objectifs.

La Commission en a ensuite effectué une synthèse qui, après examen du Conseil, a donné lieu à un rapport conjoint en mars 2003. L'échange d'informations est en effet un des aspects de la politique de coordination ouverte.

Ce rapport de 200 pages est disponible sur le site de la commission :

http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/pensions/index_fr.htm

Dans les rapports nationaux, trois indicateurs ont été présentés concernant le premier objectif : assurer un niveau adéquat des pensions. Le premier est celui du taux de pauvreté des plus de 65 ans (défini comme les personnes percevant un revenu inférieur à 50 % au revenu médian) : il varie de 3% en Suède à 25% en Grèce (*document n°2*). L'autre indicateur relatif à la générosité des

systèmes de retraite rapporte le revenu moyen des plus de 65 ans à celui des moins de 65 ans. Le troisième indicateur concerne les disparités de revenus. Ces trois indicateurs ont été choisis par facilité de définition et d'accès aux données ; ils ne sont pas suffisants pour décrire complètement l'adéquation d'un système de pension.

Au-delà de ces aspects techniques, le choix de ces indicateurs reflète cependant aussi, la conception qu'ont les Etats d'un système d'assurance vieillesse.

Dans certains pays du Nord de l'Europe, la vision de la solidarité entre générations repose sur une conception « beveridgienne ». Le Royaume-Uni et l'Irlande considèrent que le « caractère adéquat » du système de retraite doit s'apprécier principalement à l'aune de sa capacité à préserver les retraités du risque de pauvreté. Ces pays ont donc tendance à privilégier des indicateurs sur la population exposée à la pauvreté. Ils considèrent que ce sont les marchés financiers – ainsi que le marché du travail – qui sont le mieux à même de garantir les revenus à la retraite de la grande majorité des ménages dont les ressources sont supérieures au seuil de pauvreté.

Dans les pays d'Europe Continentale, le modèle « bismarkien » assure des pensions publiques proportionnelles au salaires : pour eux l'adéquation des retraites passe par la garantie d'un taux de remplacement. C'est pour cette raison que la France défend activement au sein du Comité de la protection sociale la construction d'indicateurs de taux de remplacement.

Il est à noter qu'aucun objectif chiffré concernant le niveau des pensions n'est fixé au niveau communautaire, la notion de pension recouvrant d'ailleurs des réalités assez différentes selon la part occupée dans chaque pays par les systèmes facultatifs

L'objectif de viabilité financière des systèmes de pensions est abordé sous l'angle de l'accroissement des dépenses de pensions publiques. Les prévisions présentées dans le rapport sont celles effectuées par les experts nationaux pour le comité de politique économique (CPE) en 2001, avant les dernières réformes. Elles font apparaître des prévisions de dépenses de retraites publiques allant de 5% à 24% du PIB en 2040, avec une progression en moyenne de 3,2 points du PIB européen (*voir document n°2*).

L'hétérogénéité de ces données pose deux types de questions : les hypothèses économiques et démographiques retenues et l'estimation de l'effet des réformes engagées dans les différents Etats membres. L'OFCE s'est livrée à une analyse de ce document (*document n°5*) faisant apparaître des hypothèses assez divergentes, notamment sur l'évolution des taux d'activité. En ce qui concerne l'effet des réformes engagées, on peut noter deux types d'incertitudes : l'effet de l'introduction de plages de choix sur l'âge effectif de cessation d'activité et la montée en puissance des régimes facultatifs par capitalisation. Ces incertitudes s'ajoutent à celles sur l'évolution économique générale et peuvent affecter de façon très sensible les prévisions de dépenses publiques ou de taux de remplacement.

L'accroissement du taux d'emploi des plus de 55 ans doit concourir à la viabilité financière des systèmes de pensions. Le Conseil a défini un objectif de taux d'emploi des travailleurs âgés (50 % pour les 55-64 ans en 2010). Dans leurs rapports de stratégie nationale, les Etats membres ont présenté de quelle manière ils entendaient y parvenir. Une synthèse en a été effectuée par la Caisse des Dépôts et consignations (*document n°3*). Trois stratégies se combinent pour augmenter le taux d'emploi des seniors. La première concerne les dispositifs de cessation d'activité avant l'âge normal de la retraite. Ces dispositifs sont les préretraites (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, France et Pays-Bas), l'invalidité (Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède) ou le

chômage indemnisé (France, Pays-Bas et Finlande). Les actions présentées par les Etats vont de la fermeture au resserrement de ces dispositifs, voire aux incitations financières individuelles à y renoncer. La deuxième stratégie est relative au système de pensions lui-même, et consiste principalement à inciter les salariés à poursuivre leur activité au-delà de l'âge normal de la retraite par des incitations financières (surcote) : c'est le cas de la Suède, de l'Allemagne et de l'Angleterre. Enfin, un large palette de politiques de l'emploi en faveur des seniors est présentée par les Etats membres : formation professionnelle, aides spécifiques à l'embauche (à l'entreprise, sous forme d'exonération de charge sociale ou au salarié, sous forme de crédit d'impôt), coût accru du licenciement ou encore politiques de communication.

Les comparaisons qui peuvent être tirées des premiers rapports de stratégies nationales sur les pensions doivent cependant être maniées avec précaution, même si une des premières retombées du travail engagé dans le cadre de la méthode ouverte de coordination, est la mise à disposition d'informations sur les politiques des différents pays européens en matière de pensions et sur les stratégies qu'ils poursuivent.

La capacité de la Méthode ouverte de coordination à infléchir les politiques nationales de pensions est, par ailleurs, discutée dans une note élaborée par l'OFCE et l'IRES (voir document n° 5). Il importe en effet aujourd'hui de se demander comment progresser dans la mise en place d'une dynamique commune soucieuse des équilibres financiers mais aussi d'objectifs sociaux. Cette interrogation trouve un certain écho dans les propositions récemment faites par la Commission au Conseil en vue de faire converger les différentes politiques sociales dans un processus commun articulé avec les grandes orientations de politiques économiques et les lignes directrice pour l'emploi (voir document 7).

Un rapport conjoint unique sur la protection sociale devra être établi en 2006. Il sera préparé en 2005 par des rapports de stratégies nationales sur les pensions.

La réunion du 12 juin devrait permettre de porter une appréciation sur les informations fournies sur les stratégies des différents Etats membres dans le cadre du premier exercice réalisé au titre de la « méthode ouverte de coordination » (MOC) mais aussi de débattre du processus engagé, de ses perspectives futures et de ses implications pour la France.