

La méthode ouverte de coordination et le rapport conjoint sur les retraites, une analyse critique

*Gérard Cornilleau (OFCE), Alexis Dantec (OFCE),
Antoine Math (IRES) et Henri Sterdyniak (OFCE)*

Bien que l'organisation, le financement et les réformes des systèmes de retraites sont *a priori*, des domaines de la compétence des Etats et que ces systèmes diffèrent fortement d'un pays à l'autre, l'Union européenne intervient de plus en plus fréquemment sur ces questions. Le présent texte analyse les interventions des instances communautaires, et plus particulièrement le processus engagé dans le cadre de la nouvelle « méthode ouverte de coordination » (MOC). Il apporte des éléments d'évaluation sur le premier rapport conjoint de la Commission et du Conseil¹. 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, à la libre prestation des services ou au respect des règles communautaires en matière de concurrence.

Nous présentons d'abord 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). Nous donnons ensuite des éléments d'appréciation sur le premier rapport conjoint sur les retraites (2). D'une part sur le contenu des recommandations elles-mêmes. D'autre part sur les problèmes de fiabilité et de comparabilité des projections fournies par les Etats membres, qui sont reprises dans le rapport conjoint et qui servent de base à ses recommandations.

La MOC sur les retraites : contexte, rôle et limites²

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

¹ Voir : *Rapport conjoint de la Commission et du Conseil sur des pensions viables et adéquates*, mars 2003. Ce rapport s'appuie sur les projections de : Economic Policy Committee, *Budgetary challenges posed by ageing populations*, 24 octobre 2001.

² Pour des développements plus détaillés, voir A. Math, *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) ; A. Math, *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 ; O. Chagny, G. Dupont, H. Sterdyniak et P. Veroni : « Les réformes des systèmes de retraite en Europe », *Revue de l'OFCE*, juillet 2001, n° 78 ; A. Dantec : « L'Europe ne sonne jamais la retraite », *Revue de l'OFCE*, janvier 2003, n° 84 ; J. Pisani-Ferry : « Faut-il que l'Europe s'en mêle ? » in *Le cercle des économistes, Retraites et solidarité*, 2003, Descartes et Cie.

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* », conclusion forte adoptée sans avoir fait l'objet d'un débat dans les Etats membres³. Les GOPE adoptées en juin 2002 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 pour 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.

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 (DG ECFIN), Conseil Ecofin, comité de politique économique (CPE), Banque centrale européenne). Avec la surveillance accrue des finances publiques (déficit, dette, dépenses publiques) 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 limiter les dépenses futures des retraites par répartition en réduisant le niveau relatif des retraites ou en retardant l'âge d'entrée en retraite, et promouvoir le développement de dispositifs fondés sur la capitalisation.

Les GOPE qui trouvent leur origine dans le souci de coordonner les politiques économiques donnent une certaine base juridique à 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* de la Commission.

La préoccupation majeure des GOPE est la réduction des déficits et des dépenses publiques. Ce dogme est intangible quelle que soit la conjoncture, y compris donc 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, CPE, Conseil 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 de la dégradation du ratio démographique.

³ 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.

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 de coordonner les politiques budgétaires, dans le cadre de l'Union économique et monétaire, les politiques monétaire et de change étant aux mains de la BCE. A côté d'orientations générales, des orientations plus précises spécifiques par pays ont 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 accompagnées d'un rapport sur la mise en œuvre des GOPE de l'année précédente. Le Conseil Ecofin statue 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 un équilibre entre les différents points de vue, considéré 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 l'analyse d'Anne Dufresne sur la mise en œuvre de la nouvelle procédure⁴.

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 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. Il 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 extrêmes. 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 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 fortes et excessives sur les politiques budgétaires nationales⁵. 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 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 matière de politique économique sont davantage relayées et constituent en retour pour des décideurs nationaux une ressource pour légitimer certaines réformes.

⁴ A. Dufresne (2001), « Les grandes orientations de politiques (économiques ?) : un tournant institutionnel, quels changements substantiels ? », *Revue Belge de Sécurité Sociale*, n° 3-2001.

⁵ J. Creel, Th. Latreille et J. Le Cacheux (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* ; C. Mathieu et H. Sterdyniak (2003) : « Réformer la Pacte de Stabilité : l'Etat du débat », *Revue de l'OFCE*, janvier, n°84.

La préparation du vieillissement démographique fournit 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, serait nécessaire pour anticiper les « engagements » 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 décidé que chaque Etat devra inclure des projections de l'impact à long terme des évolutions démographiques dans le programme présenté chaque année dans le cadre du Pacte de stabilité. Ces programmes feront l'objet d'évaluations et de recommandations.

Pour imposer leurs diagnostics et leurs solutions, la DG ECFIN et le CPE s'appuient sur une expertise incarnée dans une succession de rapports. Ces rapports sont fort contestables mais sont en fait très peu discutés et leurs conclusions tendent à s'imposer à l'ensemble des acteurs⁶. En corollaire à leur offensive contre les systèmes de retraite par répartition⁷, ces acteurs poussent au développement de dispositifs par capitalisation gérés par le secteur privé. Sur ce point, ils reçoivent le soutien du Commissaire en charge du marché intérieur, de l'UNICE⁸ et des autres lobbys défendant les intérêts patronaux à commencer par les secteurs financiers intéressés par les perspectives d'accroissement de leur activité ouvertes par la retraite par capitalisation⁹.

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

Face à ce qui peut 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 ont conduit 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 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 de prévoir les effets d'une procédure

⁶ Pour une analyse critique de ces rapports, voir A. Math « Quel avenir pour les retraites par répartition en Europe ? », *Revue de l'IRES*, n° 36, 2001-2. et Chagny *et al.* (2001).

⁷ Voir sur ce point un document très éclairant : K. Mc Morrow & W. Roeger, « EU pension reform – An overview of the debate and empirical assessment of the main policy reform options », *Economic Paper* n° 162, European Commission, DG for Economic and Financial Affairs, January 2002. Pour une critique de ce document, voir Math A. (2002), « Les retraites par répartition dans le collimateur européen », *Politique revue européenne de débat*, octobre (<http://reparti.free.fr/politik3.pdf>).

⁸ UNICE, « Document stratégique sur la viabilité des retraites », novembre 2001 (www.unice.org).

⁹ Math A. : « Défense des intérêts patronaux au niveau européen : le cas des retraites » *Chronique Internationale de l'IRES*, n° 72, octobre 2001 (repris dans *Problèmes économiques* n° 2749, 20 février 2002).

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.

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 définies par les acteurs en charge des affaires économiques, ceci pour plusieurs raisons :

1) Les responsables des affaires sociales n'ont 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 *a priori* une doctrine et des intérêts communs.

2) Les responsables des affaires sociales souscrivent globalement aux recommandations de leurs collègues des finances, comme le montrent 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 ; aussi, ne leur reste plus guère qu'à devoir diminuer les retraites et reculer l'âge de la retraite. Ils entérinent aussi les dogmes en matière de limitation des dépenses publiques et donc des retraites par répartition.

3) Les ministres des affaires sociales ne sont pas parvenus à avoir la compétence – être chefs de file – dans un domaine, les retraites, où ils en avaient pourtant la 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 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 celle-ci est un processus fragile, ne 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.

5) Les acteurs qui pourraient briser le huis clos du Conseil et de la Commission, et faire prévaloir d'autres préoccupations, sont de fait mis à l'écart. C'est le cas notamment du Parlement européen. Le Conseil n'a déjà pas cru utile en 2000 et 2001 de lui transmettre les 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, syndicats, société civile), la mise à l'écart systématique reste la règle. Cette pratique ni transparente, ni 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 par une élite technocratique n'ayant pas de comptes à rendre.

La légitimité de la MOC...

Au total, cette méthode soulève plusieurs questions :

— Les institutions européennes cherchent à s'emparer d'un sujet sur lequel elles n'ont pas *a priori* de compétences. Les systèmes de retraites sont divers, de compétence nationale. Ni l'unification, ni la convergence des systèmes ne sont prévues. Chaque pays peut donc garder le système de son choix. Les recommandations ne peuvent se faire que dans ce cadre.

— Même si la Commission¹⁰ feint de craindre, pour justifier son intervention, que certains pays pourraient envisager de financer les retraites par une hausse du déficit public, tous les pays savent bien que leur système de retraite doit être équilibré. A partir du moment où chaque pays est décidé à équilibrer financièrement son système (par report de l'âge de la retraite, baisse des prestations ou hausse de cotisations), l'évolution des retraites ne met pas en cause la stabilité des finances publiques. Ce n'est pas un sujet à traiter dans le cas du Pacte de stabilité. On voit mal pourquoi il doit y être évoqué chaque année, d'autant que ce cadre budgétaire et conjoncturel n'est pas approprié pour traiter de questions sociales, de long terme. Pourtant, le rapport conjoint contient deux fois la même note (note 15, page 48 et note 20, page 69) qui dit : « *Les stratégies des Etats membres pour garantir la santé et la viabilité des finances publiques sont consignées et évaluées dans le cadre des GOPE et du pacte de stabilité et de croissance, auxquels elles doivent être conformes* ». Ceci n'est bien sûr pas acceptable. La stratégie de chaque pays en matière de retraite lui appartient et n'a pas à se conformer aux règles communautaires relatives aux déficits budgétaires.

— Les cotisations retraites ayant une contrepartie directe ne devraient pas faire partie des prélèvements obligatoires (même si le rapport dit explicitement le contraire, page 83). Elles ne réduisent pas *a priori* l'incitation au travail. Elles constituent un placement dont la rentabilité (le taux de croissance de la masse salariale plus la taux de croissance de la durée moyenne de retraite) peut se comparer, en niveau ou en volatilité, avec celles des placements financiers. Rien, sur le plan économique, ne justifie une barrière totale entre les deux placements, l'un étant nuisible, les cotisations, l'autre favorable, l'épargne retraite. Le niveau des cotisations sociales doit échapper à l'obsession de la baisse du taux de prélèvement obligatoire ; le niveau des retraites à l'obsession de la baisse des dépenses publiques.

— Le choix du système de retraite et de son évolution se fait traditionnellement dans la plupart des pays en Europe dans le cadre du dialogue social entre Etat, employeurs et syndicats de travailleurs. La MOC transporte le débat au niveau inter-étatique entre hauts fonctionnaires des administrations des finances et des affaires sociales. Ceux-ci peuvent-ils valablement présenter la stratégie nationale en matière de retraite ? Peuvent-ils valablement

¹⁰ Ou Jean Pisani-Ferry (2003).

donner un point de vue français, allemand, belge... sur les réformes des pays partenaires ? Il s'agit plus d'une concertation entre les hautes administrations financières (représentant les couches dominantes), appauvrie en comparaison de la concertation au niveau national qui implique les acteurs concernés dans leur diversité. En quelque sorte, les couches dominantes s'entendent pour se crisper sur une réponse commune. La MOC représente donc un recul du débat social et démocratique.

— Les préoccupations de l'idéologie communautaire, technocratique, libérale sont prises en compte : le souci de réduire les dépenses publiques et donc sociales, la non-remise en cause du partage profit/salaire, le souci de développer les marchés financiers au détriment des soucis des travailleurs : bénéficier d'une retraite d'un bon niveau, ne pas connaître de période de misère et d'incertitude entre la fin de la période de travail et la retraite.

— Dans les domaines où elle serait nécessaire, aucune coordination n'est organisée quant à la hausse nécessaire des cotisations, quant à un niveau minimum de taux de remplacement garanti (pour éviter la concurrence par le moins-disant social), pour sanctuariser le champ des retraites sociales par rapport aux assurances.

— La MOC a donné lieu à une intense activité de production de rapports qui fait sourire d'autant plus qu'elle n'est guère évoquée dans les débats nationaux. Ces rapports restent jusqu'à présent de l'ordre de la fable de la « mouche du coche ». Le risque existe toutefois que demain, les instances européennes veuillent imposer, ou que les technocraties nationales se servent des instances européennes pour imposer, une vision libérale de l'organisation des retraites, la procédure de surveillance multilatérale étant utilisée pour mettre au pas les pays réticents. Elle serait basée sur le recul forcé de l'âge de départ à la retraite, la baisse des pensions publiques, le refus de toute hausse des cotisations et le développement des fonds de pension. Il nous semble que les pays devraient affirmer avec force que les questions de retraite restent de la compétence nationale, que les décisions de réforme sont prises démocratiquement par chaque gouvernement, responsable devant ses citoyens, après négociations avec les partenaires sociaux.

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 de la dimension dynamique et itérative de ce type de processus (encadré 2). L'expérience de processus similaires et plus anciens, notamment celui sur l'emploi lancé en 1997, permet d'envisager plusieurs scénarios¹¹ :

1) **La MOC n'aurait pas d'effet sur les politiques nationales** et masquerait l'absence d'action communautaire en matière sociale, chaque Etat suivant sa propre voie sans se soucier du niveau européen. Cette critique a fréquemment été faite au processus de Luxembourg sur l'emploi. Celui-ci 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. Le

¹¹ Pochet P. (2001), « Subsidiarité, gouvernance et politique sociale », *Revue Belge de Sécurité Sociale*, n° 1-2001.

caractère confidentiel de la MOC sur les retraites et l'absence de toute référence à celle-ci dans les débats nationaux, en particulier en France tendrait à valider cette hypothèse.

2) **La MOC servirait à limiter les divergences entre les stratégies nationales.** Devant s'inscrire dans des orientations communes, un pays ne pourrait plus effectuer des choix (trop) contraires à ces orientations, du fait des engagements politiques pris dans le cadre de la MOC. Les contraintes politiques liées à la MOC pourraient à elles seules entraîner une certaine convergence des stratégies. La MOC apparaîtrait alors comme un moyen pour les couches dominantes en Europe de s'accorder sur leur stratégie, du refus de la hausse de la part du PIB consacrée à la retraite au ripage vers plus de capitalisation.

3) **La MOC n'aurait pas d'effets directs mais des effets indirects à long terme à travers des processus cognitifs.** Elle permettrait la mise en place d'un cadre idéologique commun entre les administrations nationales. Ce cadre de pensée unifiée, rendue possible par la mise en place de réunions, d'un discours et d'outils et d'indicateurs communs, serait propice à des politiques convergentes. La Stratégie européenne pour l'emploi a ainsi indéniablement concouru 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 certain que l'utilisation de concepts et d'outils de mesure communs ait déjà eu des effets sur les politiques menées. La mise en place d'actions convergentes voire de nouvelles politiques communautaires sera peut-être rendue plus facile en cas de choc externe. 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 les moyens de 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 (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 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 »*¹². 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 incontournable contrainte européenne.

¹² Pochet P. (2001), *op. cit.*

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 souple des processus de coordination voire de convergence dans des domaines où l'UE n'a pas de légitimité *a priori* pour agir¹³. La présidence portugaise a donné une explication de texte de cette méthode dans une note au Conseil en juin 2000¹⁴. La MOC est la généralisation de divers processus créés dans les années 1990 dans des domaines de compétence nationale, que les analystes qualifient, par opposition aux dispositions légales, de *soft law* ou *soft legislation* :

— Procédure des Grandes Orientations des Politiques Economiques 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.

— 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 la plus aboutie, ce qui explique que la MOC en est présentée comme une théorisation par la présidence portugaise. Selon le Conseil européen de Lisbonne, la MOC permettra « *de diffuser les meilleures 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 Etats membres.*

- *Etablir, 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 Etats 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 Etats 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'étalement ("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* ».

¹³ Observatoire social européen, « Nouveaux équilibres », *Notabene*, n° 119, février 2001, Bruxelles.

¹⁴ « 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. Les citations de l'encadré proviennent de ce document.

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 Etat 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 : 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 en matière de retraites et elle est en projet pour les politiques d'immigration¹⁵.

¹⁵ Commission européenne, *Communication sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration*, 11 juillet 2001, COM (2001) 387 final.

Le rapport conjoint sur les retraites

Sur la base d'un questionnaire commun, les Etats membres ont rendu leurs « rapports de stratégie nationale » en matière de retraite en septembre 2002¹⁶. 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* »¹⁷. 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. Nous discuterons ici des orientations du rapport et des recommandations adressées aux Etats membres ; puis de la fiabilité et de la comparabilité des informations fournies par les Etats membres, et en particulier celles relatives aux projections de l'équilibre financier de leur système de retraite.

Les orientations du rapport conjoint

Le rapport est construit autour des objectifs qui ont structuré les questionnaires adressés aux Etats et donc les rapports nationaux. Ces questionnaires s'articulent autour des trois grands objectifs 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 à la viabilité financière ont été pilotés par le Comité de politique économique (chargé d'assister le Conseil Ecofin) et dans la pratique par la DG ECFIN. Les travaux relatifs au caractère adéquat et adaptable des retraites ont été du ressort du Comité de protection sociale, placé auprès du Conseil des ministres de l'emploi et des affaires sociales.

Ces 3 grands objectifs se subdivisent en 11 sous-objectifs ou recommandations qui ont fait l'objet d'un accord politique entre les Etats membres. Les rapports nationaux ont été bâtis comme une réponse à ces 11 objectifs. Des tensions existent entre ces objectifs, par exemple celui de garantir un haut niveau de retraite et celui d'assurer la viabilité financière des systèmes sans *accabler* les générations futures par des augmentations 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 pour des réformes visant à limiter les dépenses futures de retraites par répartition. Le rapport contient de nombreuses informations descriptives et analyses des systèmes de retraite. Nous ne les présentons pas ici 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

¹⁶ Ces rapports figurent dans le site de la Commission http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/pensions/index_fr.htm.

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

conjoint sur l'emploi, les recommandations qui émergent de ce rapport apparaissent assez atténuées, voire un peu noyées. 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 ».

La viabilité financière des systèmes de pension

La question de la viabilité financière se subdivise en cinq objectifs, deux étant 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 seniors 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.* ». Toutefois, 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 budgétaires 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 est implicitement 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.

L'objectif essentiel est de 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 »*.

Le rapport masque un choix social (faut-il consacrer plus de ressources aux retraites ? quel est l'arbitrage que veulent faire les actifs entre taux de cotisations, âge de départ, niveau de la pension) sous une contrainte indiscutable (il faut assurer la viabilité du système).

Le rapport se refuse à envisager des hausses concertées des cotisations alors que tous les pays ont des besoins similaires de financement supplémentaire pour les retraites. Il n'étudie pas les possibilités de rechercher d'autres ressources que les cotisations, par exemple la taxation de la VA des entreprises pour les prestations maladie afin de réserver l'assiette salaire pour les prestations retraite ou chômage. Enfin, le niveau actuel élevé de la part des profits dans la valeur ajoutée n'est pas remis en cause.

(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 veut éviter *« deux extrêmes »* : *« surcharger la génération active, notamment en augmentant les cotisations »* ; *« 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 ; le rapport regrette qu'il n'y ait « *pas d'informations précises sur l'évolution prévue du taux de cotisation* » dans les autres pays.

Par contre, le rapport ne signale pas que le niveau relatif des pensions est actuellement très faible en Belgique, Danemark, Irlande, Portugal et Royaume-Uni. Il ne met pas en garde contre la forte baisse des taux de remplacement envisagée dans les projections du Royaume-Uni, de la Suède et surtout de l'Italie.

Le passage à des systèmes à cotisation définie dans les retraites par répartition en Italie et en Suède est 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 posent problème pour l'égalité entre hommes et femmes et pour 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 pourraient 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). Comment 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. Ce serait les réformes suédoises et italiennes qui répondraient le mieux à l'objectif consistant à ne pas surcharger les générations futures tout en préservant un niveau de pension acceptable. Les appréciations portées sur cet objectif ne sont pas 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 nationaux de retraite par capitalisation. 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 tirées des conclusions ou des propositions 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 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]* ». Il passe totalement sous silence la situation actuelle des marchés boursiers et son 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 démographiques¹⁸. 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 contraignants pour réellement garantir les revenus des futurs retraités.

De façon générale, le rapport est basé sur un postulat que rien ne justifie ; le développement du 2^e pilier est favorable, celui du 1^{er} est néfaste. Faut-il faire porter la charge des retraites, tant en niveau qu'en incertitude, sur les entreprises (par le 2^e pilier) plutôt que sur la collectivité nationale, *via* l'Etat ? Faut-il la faire supporter par les actifs individuellement (par des fonds à cotisations définies, plutôt que par les actifs collectivement (par la répartition) ?

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, « *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 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^e et 3^e 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 défaillantes ou non comparables sur ce point et informe de travaux à venir d'un groupe de travail « *indicateurs* » du Comité de la protection sociale.

¹⁸ 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 insiste sur « *les éléments contraires au principe de solidarité* » qui existent réellement dans ces régimes, mais va 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 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* ».

Faire face à l'évolution des nouveaux besoins

Ce volet se 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, 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 que les études disponibles montrent l'impact 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.

Le rapport souligne plutôt les problèmes, bien réels et effectivement plus aigus, posés par les régimes du 2^e pilier en capitalisation pour les travailleurs ayant des emplois atypiques tant 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. Il reconnaît que les réformes à l'œuvre vont 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.

Le rapport prétend que les femmes bénéficieront le plus de la réforme. Or, il prône plus de contributivité (ce qui nuit en priorité aux femmes à carrières courtes), la diminution des compensations accordées aux femmes et le développement du 2^e pilier. Il n'envisage pas d'interdire la discrimination homme/femme en matière de rente viagère, ni de protéger les régimes professionnels qui accordent des avantages aux 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, c'est systématique dans les systèmes par capitalisation à cotisations définies. 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 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* ».

Au total, la stratégie préconisée par les instances européennes repose sur quatre piliers :

1) Utiliser les années à venir à réduire la dette publique

Mais cela suppose une forte demande privée et de très bas taux d'intérêt, ce n'est pas d'actualité conjoncturellement.

2) Réduire les dépenses du système en augmentant l'emploi, en incitant à l'emploi entre 55 et 65 ans et en retardant l'âge effectif de départ à la retraite de 5 ans.

Mais cela n'est possible qu'à proximité du plein emploi, ceci suppose une politique spécifique d'encouragement à l'emploi des 55-65 ans ; surtout, cette stratégie fait peser un risque majeur sur les 55-65 ans qui seront privés de possibilité de préretraites et seront pénalisés s'ils prennent leur retraite plus tôt. C'est un choix lourd socialement. C'est aussi une question de choix social. Faut-il développer des emplois vieux pour les plus de 60 ans ?

3) Réduire le montant des retraites versées par le régime par répartition, les rendre plus contributives, resserrer les liens entre prestations et cotisations, les rendre plus neutres actuariellement en les faisant plus dépendre de la durée de la carrière et de l'âge de départ.

Mais ne faut-il pas préserver le minimum vieillesse et les mécanismes de solidarité, en particulier de compensation des aléas de carrière ? Faut-il perdre la spécificité sociale de la Sécurité sociale ? Dans la situation actuelle, avoir une carrière courte ou longue est-il un choix ou une contrainte ? Les réformes risquent de peser fortement sur les salariés précaires. En compensation, le rapport propose seulement de développer des fonds par capitalisation, mais est-ce approprié pour ce type de travailleurs ?

4) Augmenter le poids des systèmes par capitalisation

Mais ni le coût de la transition, ni les conséquences sociales, ni l'incertitude créée par ces systèmes, ni leur coût budgétaire, du fait des d'incitations fiscales, ne sont analysés. Les risques sont transférés aux salariés et aux retraités.

Encadré 3. Fécondité et immigration¹⁹

La politique familiale est une grande absente de ce rapport. Pourtant, l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, l'Italie, la Grèce ont actuellement des taux de fécondité très *faibles* (inférieurs à 1,5 enfant par femme), ce qui pose à ces pays des problèmes d'insoutenabilité, beaucoup plus graves que ceux posés par le montant de leur dette publique. Ces pays doivent rapidement choisir entre trois stratégies :

1) Ne rien faire impliquerait, outre des difficultés insurmontables en matière de financement des retraites par répartition, une croissance extrêmement faible de leur PIB, qui pèserait sur le dynamisme économique de l'ensemble de l'Europe. En sens inverse, les dépenses de prestations familiales et d'éducation diminueraient. Les actifs, n'ayant guère d'enfants à charge, pourraient financer la retraite de leurs parents et épargner dans des fonds de pensions investissant à l'étranger. Dans 100 ans, ces pays seront transformés en déserts, peuplés de quelques rentiers.

2) Le sursaut démographique nécessiterait une mobilisation sociale, en particulier un redéploiement des dépenses publiques vers les familles (prestations, réformes fiscales) et vers la conciliation de la vie familiale et professionnelle pour les femmes (crèches, horaires des écoles, etc.). Ce redéploiement pourrait être en partie financé par les générations de retraités actuels ou de travailleurs seniors, dans la mesure où ils ont eu très peu d'enfants et qu'ils seraient injustes qu'ils cumulent une retraite par répartition satisfaisante et l'avantage financier d'avoir élevé peu d'enfants. Par contre, la génération de jeunes actifs qui ferait l'effort d'élever son taux de fécondité devrait de nouveau avoir droit à une retraite satisfaisante.

¹⁹ Cet encadré rédigé par Henri Sterdyniak n'engage que lui.

3) La troisième solution consisterait en une hausse massive du taux d'immigration. Celle-ci nécessiterait des dépenses publiques supplémentaires pour l'accueil des migrants, leur intégration et celle de leurs enfants. L'impact sur les pays d'origine devrait être étudié. Par contre, le poids des retraites dans ces pays d'accueil pourrait être, plus ou moins nettement, réduit. Mais, une forte réduction du poids des retraites demanderait que les cinq pays en cause acceptent ou suscitent un fort afflux d'immigrants, ce qui poserait des problèmes sociaux et culturels spécifiques.

Peut-on étudier l'évolution économique et démographique des cinq pays à faible fécondité en Europe en faisant abstraction du choix social et politique que chacun d'eux doit faire entre ces trois stratégies ? Autre problème, ce choix stratégique doit-il être fait par chaque pays pour lui-même en toute souveraineté ou une concertation européenne est-elle nécessaire ?

Fiabilité, crédibilité et comparabilité des projections des systèmes de retraites

Le rapport conjoint s'appuie sur les projections réalisées par le comité de politique économique en 2001²⁰. En principe, elles incorporent les réformes décidées jusqu'à 2000. Reste que le statut de ces projections n'est pas clair. La projection centrale aboutit dans 11 pays sur 15 à une forte hausse (supérieure à 3 points de PIB), d'ici 2050 du poids des prestations retraites dans le PIB, ce malgré une baisse du niveau relatif des pensions ; 3 pays prévoient une hausse modérée (de 2 à 3 points) ; un seul (le Royaume-Uni) une baisse. Le Rapport n'indique pas si cette hausse est acquise et comment, dans ce cas, elle est financée ou si les pays envisagent de nouvelles baisses du niveau relatif des pensions ou de nouveaux reculs de l'âge de la retraite, de sorte que la projection n'a guère de sens.

Des hypothèses démographiques convergentes ?

La projection s'appuie sur une projection démographique réalisée par EUROSTAT. Sa présentation dans le rapport insiste sur la convergence du vieillissement en raison de 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 répondrait une convergence de la perception de ce vieillissement, qui serait commun aux populations européennes. Les principales hypothèses démographiques sont :

— Les taux de fécondité se stabiliseraient à 1,8 pour les pays à fécondité relativement élevée aujourd'hui ou à 1,5 pour les pays à basse fécondité. Le rapport fait ainsi l'hypothèse d'une nette reprise de la fécondité pour la Grèce, l'Espagne, l'Italie. Bizarrement, le chiffre retenu est de 1,7 pour la France en 2000 contre 1,9 en réalité. La politique familiale est la grande absente du rapport : les conditions de cette reprise ne sont pas discutées.

— Les hypothèses d'espérance de vie sont relativement uniformes, soit, d'ici 2050, une hausse de 5 ans de l'espérance de vie pour les hommes, de 4 ans pour les femmes.

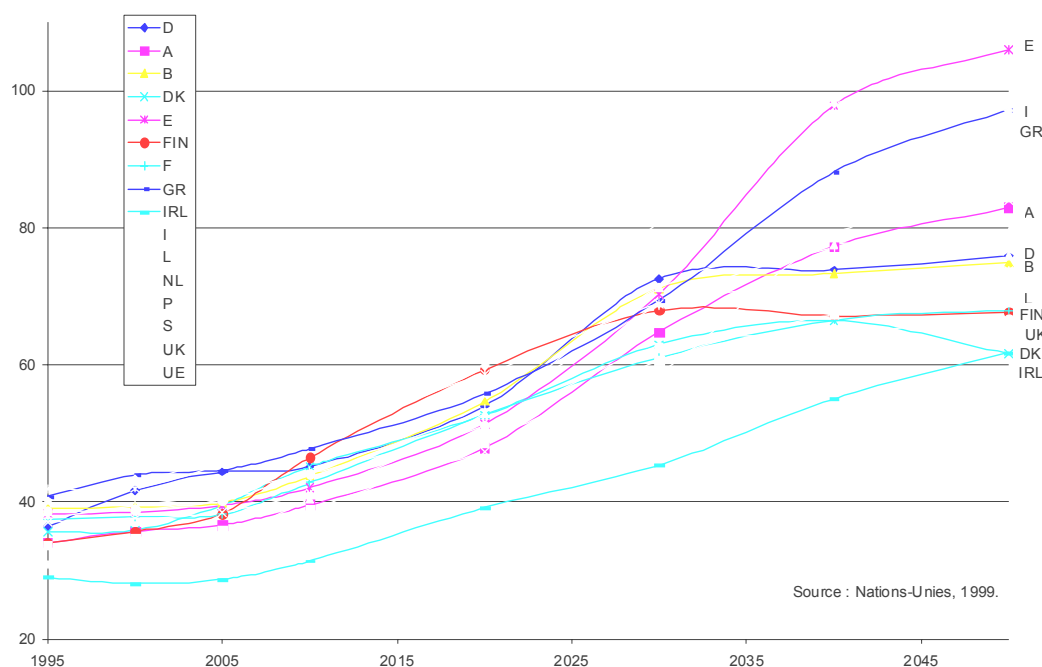
— Les hypothèses de migration sont modestes : globalement, 620 000 entrants par an, soit 0,17 % d'entrants par an, le même taux qu'en 2000. Seuls, l'Autriche et l'Allemagne sont un peu au-dessus (0,26 % d'entrants). La France est très en dessous (0,08 % d'entrants). La

²⁰ Economic Policy Committee (2001), *Budgetary challenges posed by ageing populations*, 24 octobre.

projection centrale ne retient pas le scénario d'entrée massif d'immigrés dans les pays à forte baisse de la population active.

Au total, de 2000 à 2050, la baisse de la population serait très importante dans certains pays : Italie (- 17 %), Espagne (- 11 %), Allemagne (- 8 %), Autriche (- 6 %). La population d'âge actif (15-64 ans) baisserait de 33 % en Italie, de 29 % en Espagne, de 22 % en Autriche, de 21 % en Allemagne, de 19 % en Grèce. Dans ces pays, la reprise de la natalité apparaît comme une nécessité vitale. Les taux de dépendance démographiques deviennent énormes (soit des ratios plus de 65 ans/15-65ans supérieur à 50 %) en Italie, Espagne, Autriche, Grèce. Dans ce contexte de dégradation généralisée, la disparité des situations démographique a plutôt tendance à se creuser (graphique 1). Les pays rencontreront donc des problèmes différents.

Graphique 1 : Evolution des ratios de dépendance (+ 60ans/20-60 ans)



L'évolution des taux d'activités

Aucune harmonisation n'a été effectuée quant aux hypothèses de taux d'activité :

— La plupart des pays prévoient une stabilisation des taux d'activité des hommes de 15-54 ans, voire une légère baisse pour tenir compte de l'allongement des études. Par contre, ils prévoient une forte hausse des taux d'emplois des femmes de 15 à 55 ans : de 67 % en 2000 à 77 % en 2050 pour l'ensemble de l'UE. Le rattrapage serait particulièrement fort pour la Grèce (+ 21 points), l'Espagne (+ 19 points), l'Italie (+ 19 points), l'Irlande (+ 18 points). Ceci est-il réaliste ?

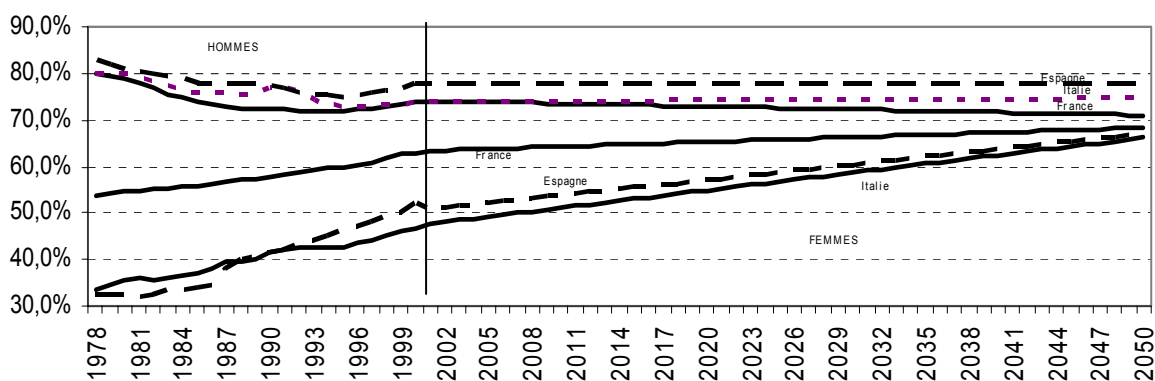
— Bizarrement, la plupart des pays ne prévoient pas de fortes hausses des taux d'activité des hommes de 55 à 65 ans : la France connaîtrait une baisse de 2,5 points ; la Grèce de 3

points ; le Royaume-Uni de 3,5 points. Au contraire, la hausse serait de 7 points en Allemagne ; de 16 points en Italie ; de 20 points en Autriche. On voit mal ce qui justifie ces disparités. La prévision française semble ne pas incorporer la stratégie de suppression progressive des préretraites qu’incorporent les prévisions de l’Italie et l’Allemagne.

— Les taux d’activité des femmes de 55 à 65 ans augmentent fortement partout (17 points en moyenne). Par contre, la hausse serait particulièrement faible en France (5 points). La hausse dépasse 20 points en Belgique, au Portugal, en Espagne, en Italie, en Autriche. Ces trois derniers pays sont actuellement au-dessous de la moyenne européenne ; ils passent au-dessus. Là aussi, cette disparité est peu justifiée.

Au total, la hausse du taux d’activité serait particulièrement forte en Italie, Espagne, Irlande et Grèce. Pour ces pays, est-elle réaliste ou ne figure-t-elle dans la prévision que pour masquer les conséquences de la chute de la population en âge de travailler ? La hausse du taux d’activité serait relativement faible en Belgique et en France.

Graphique 2. Taux d’activité masculins et féminins



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. 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 (graphique 2). L’Espagne et l’Italie ont retenu des scénarios différents. Les taux masculins sont stables et les taux féminins connaîtraient une croissance sans ralentissement, 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'OFCE²¹ 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 ne pourrait justifier que par une forte croissance économique, 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 rapport ne justifie malheureusement pas ces « ruptures de tendance ». Pour évaluer le chemin à parcourir, il est indispensable de disposer d'un scénario central 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 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.

La plupart des pays convergent vers un taux de chômage de l'ordre de 5,5 %. L'Italie et la Finlande restent à 7 % ; le Pays-Bas et l'Autriche atteindraient 4 %. La croissance de la productivité du travail serait de 1,8 % l'an en moyenne sur 2000-2050, ce chiffre est pratiquement uniforme entre les pays ; soit une croissance moyenne du PIB de 1,6 % l'an (1,4 % pour l'Italie et l'Allemagne ; 1,7 % pour la France et la Grande-Bretagne). Toutefois la croissance de l'Italie ne serait que de 1,2 % l'an (soit une production plus basse de 8,3 % au bout de 50 ans) avec des hypothèses d'emplois plus raisonnables.

Sur le plan macroéconomique, Il faut noter qu'un niveau de croissance durablement si faible devrait rendre nécessaire un taux d'investissement durablement bas, donc le taux de profit nécessaire devrait donc diminuer.

L'évolution des dépenses publiques en question

Le rapport pêche par une définition restrictive du champ des dépenses de retraite puisque seuls les systèmes publics sont pris en compte. Cela rend mécaniquement et fictivement plus viables les systèmes où la part des retraites financée par le secteur privé est plus importante.

Le niveau des dépenses de retraite pris en compte dans le rapport diffère significativement pour certains pays des données d'Eurostat sur les dépenses de protection sociale des fonctions vieillesse et survie (tableau 1). Les données Eurostat ont été définies avec les instituts statistiques nationaux dans un cadre harmonisé et comparable en suivant une méthode éprouvée et améliorée plusieurs fois depuis les années 1980. Il s'agit du Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale (SEPROS)²². 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'entreprises, et obligatoires pour les salariés, sont

²¹ Elisabeth Algava et Mathieu Plane, « Vieillesse et protection sociale », *Revue de l'OFCE*, octobre 2001.

²² Elaborée initialement dans les années 1970, la méthodologie a été complètement révisée en 1996 (Eurostat, *Manuel SESPROS 1996*).

considérées comme des dépenses de protection sociale au sens de la définition SESPROS. Les données utilisées dans le rapport conjoint portent uniquement sur les dépenses de retraite dites « publiques ».

A priori, les données utilisées dans le rapport conjoint devraient 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 en 2000, année de départ des projections (tableau 1). Dans le cas du Royaume-Uni, les données du rapport conjoint couvrent 45 % des dépenses de retraite retenues par Eurostat. Il en va de même, à un moindre degré, aux Pays-Bas où les retraites complémentaires par capitalisation occupent aussi une place importante. Bizarrement, tel n'est pas le cas pour l'Irlande où, manifestement, seules les retraites par répartition semblent être prises en compte dans les données SESPROS²³. Inversement, les retraites complémentaires des Danois ou des Finlandais, financées en capitalisation, sont prises en compte dans les estimations du rapport conjoint, puisque les fonds de capitalisation appartiennent au secteur public, si bien que les chiffres sont proches. Mais, dans plusieurs autres pays, les dépenses des données SESPROS sont inférieures aux données du rapport conjoint ce qui conduit à émettre quelques doutes sur la qualité des données.

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 en 2000, année de départ des projections (tableau 1). Dans le cas du Royaume-Uni, les données du rapport conjoint couvrent 45 % des dépenses de retraite retenues comme dépenses de protection sociale selon Eurostat. Il en va de même, à un moindre degré, 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 SESPROS²⁴. Inversement, les retraites complémentaires des salariés danois ou finlandais dont la majeure partie est en capitalisation sont prises en compte dans les estimations du rapport conjoint, puisque les fonds de capitalisation appartiennent au secteur public, si bien que les chiffres sont proches. Mais dans plusieurs autres pays, les dépenses des données SESPROS sont inférieures aux données du rapport conjoint ce qui conduit à émettre quelques doutes sur la qualité des données.

²³ 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 du montant importante des investissements directs dans ce pays, et donc des revenus versés au reste du monde, le PNB est plus faible que le PIB d'environ 15 % et les deux estimations correspondent à des montants de dépenses très proches.

²⁴ 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 – d'environ 15 % - et les deux estimations correspondent à des montants de dépenses très proches.

Tableau 1. Dépenses de retraites selon le rapport conjoint et selon Eurostat 2000

En % du PIB*

	Rapport (I)	Eurostat (II)	(I)/(II)
Belgique	10,0	11,1	0,90
Danemark	10,5	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	9,0	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.

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

Les évolutions démographiques n'affectent pas 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. 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 la plus large : le champ devrait comprendre la totalité des retraites publiques et privées. Ceci pour quatre raisons :

— C'est indispensable pour évaluer le niveau de vie des retraités.

— Dans les pays à faibles retraites publiques, les actifs doivent épargner pour se constituer une retraite privée. Il faut ajouter cette épargne, plus ou moins obligatoire, aux cotisations retraites (qu'il faut retirer des prélèvements obligatoires) pour avoir une idée du poids des prélèvements retraites sur les actifs.

— Grossièrement, et en première analyse, le poids de retraites pèse toujours sur les actifs. Une fois défalquée du PIB, les dépenses publiques et la FBCF nécessaire pour la croissance, la consommation disponible doit être partagée entre actifs et retraités, que ceux-ci jouissent d'une pension retraite, de revenu d'intérêts ou de dividendes. Ce poids sera-t-il supportable ?

— A terme, si le taux de rendement de la capitalisation est nettement supérieur à celui de la répartition (ce qui reste à prouver), le prélèvement retraite est réduit, mais à court terme, il est accru puisque la génération de transition doit continuer à fournir une retraite à la génération précédente toute en accumulant les actifs pour financer la sienne. Le poids du prélèvement retraite sur la génération intermédiaire doit être évalué. Est-il crédible (voir le cas

de l'Italie) ? Quelles seront les conséquences macroéconomiques d'une telle évolution ? Peut-on à la fois réduire la dette publique et augmenter l'épargne des ménages, alors que les entreprises auront moins de besoin d'investissement ? Le bilan macroéconomique reste à faire.

Les projections ont été établies par le Comité de politique économique chargé de conseiller le Conseil des ministres Ecofin. Dans ce cadre, le choix d'une approche limitée aux retraites publiques 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. 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 privés de retraite par capitalisation. Elle correspond à une vision très limitée des enjeux posés.

La nature ambiguë de la prévision

Dans certains pays, la projection prétend intégrer les effets des réformes des systèmes de retraite en cours ; dans d'autres, elle est faite à législation constante. Toutefois, l'ensemble des hypothèses sur les effets des réformes n'est pas présenté de manière explicite, en particulier leurs impacts sur le niveau moyen des pensions relatives (retraite moyenne/salaire moyen) et sur l'âge moyen de départ à la retraite. Aussi, est-il délicat de juger de la fiabilité des projections.

Dans la plupart des pays, il est prévu que le montant des pensions baisse fortement relativement au PIB par tête (tableau 2). Seule la Grèce prévoit une hausse importante de son ratio de remplacement déjà très important. Par contre, le Royaume-Uni, l'Italie et la Belgique prévoient des ratios très faibles en 2050. L'Allemagne, la France, l'Italie, la Suède et le Royaume-Uni prévoient des baisses importantes.

Graphique 3. Part des dépenses de retraite dans le PIB selon le rapport conjoint

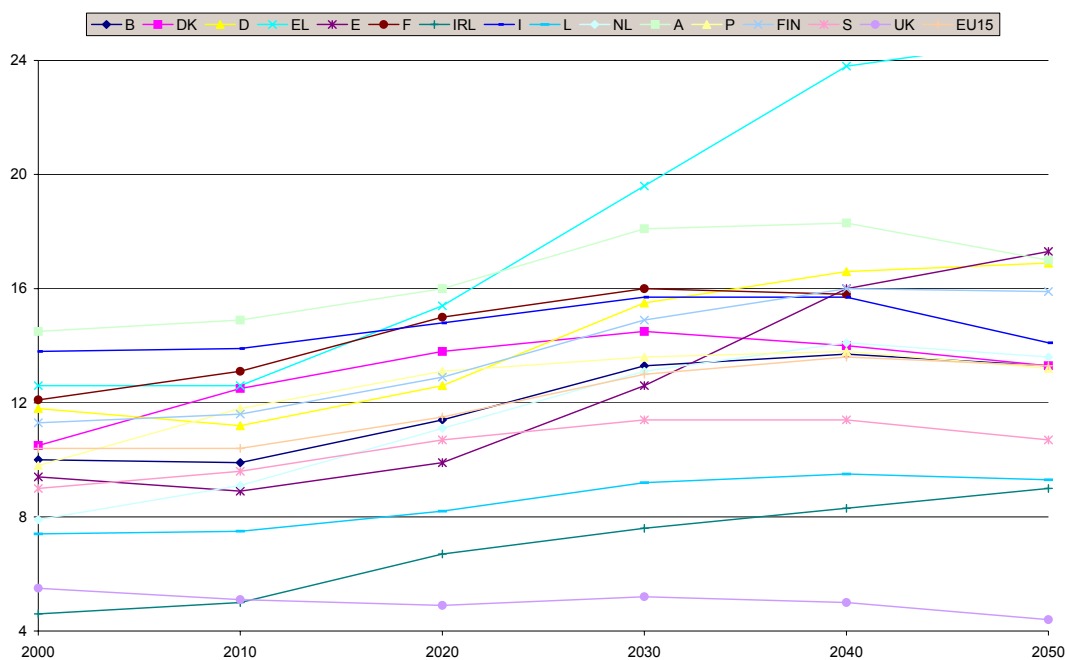


Tableau 2. Ratio pension/PIB par tête

	2000	2050	Change en %
Belgique	16	14	- 16
Danemark	23	21	- 12
Allemagne	19	15	- 20
Grèce	25	32	29
Espagne	17	16	- 5
France	24	16	- 34
Irlande	20	19	- 4
Italie	16	12	- 27
Pays-Bas	17	18	3
Autriche	22	19	- 16
Portugal	17	18	7
Finlande	22	22	- 1
Suède	24	19	- 21
Royaume-Uni	14	7	- 49
EU15	19	15	- 21

* Pension/PIB par tête.

Le tableau 3 met en évidence les disparités de l'effet démographique (2,4 points au Royaume-Uni ; 10 points en Autriche, Grèce, Italie) ; il montre que certains pays font des hypothèses particulièrement favorables en ce qui concerne l'évolution de l'emploi (Autriche, Italie, Portugal).

Tableau 3 Une décomposition de l'évolution des pensions selon la Commission

En % du PIB

	Effet Démographie	Effet Emploi	Effet Pension/PIB par tête	Total	2000	2050
Allemagne	6,2	1,3	- 2,7	4,8	11,8	16,9
Autriche	10,5	- 5,2	- 2,9	2,4	14,5	17,0
Belgique	5,2	0,0	- 2,0	3,3	10,0	13,3
Danemark	4,1	0,3	- 1,7	2,7	10,5	13,3
Espagne	8,2	- 0,4	- 0,3	7,5	9,4	17,3
Finlande	6,6	- 1,4	- 0,1	5,0	11,3	15,9
France	7,7	- 0,2	- 3,6	3,9	12,1	15,8
Grèce	9,9	- 2,2	4,0	11,7	12,6	24,8
Irlande	4,5	0,5	- 0,7	4,3	4,6	9,0
Italie	9,5	- 4,5	- 4,9	0,2	13,8	14,1
Pays-Bas	5,4	- 0,1	0,2	5,5	7,9	13,6
Portugal	6,7	- 3,5	0,1	3,3	9,8	13,2
Royaume- Uni	2,4	- 0,1	- 3,4	- 1,0	5,5	4,4
Suède	3,9	0,3	- 2,6	1,7	9,0	10,7
Total	6,4	- 0,5	- 2,8	3,1	10,4	13,3

Le tableau 4 permet de classer les pays en 5 catégories :

— La Grèce prévoit une forte hausse de la part des dépenses de retraites dans le PIB, hausse qui porterait le taux de remplacement à des niveaux excessifs.

— L'Espagne est engagée dans un processus de rattrapage. Le Pays-Bas fait de même pour les pensions publiques. L'Irlande fait de même, mais à un très bas niveau.

— L'Allemagne, le Danemark, la Finlande, la France, le Portugal maintiennent des taux de remplacement relativement élevés, ce qui entraîne une certaine hausse de la part des dépenses dans le PIB.

— L'Autriche et la Suède réduisent le taux de remplacement et acceptent une certaine hausse de la part des dépenses dans le PIB. La Belgique fait de même, mais partant d'un niveau relativement faible.

— L'Italie et le Royaume-Uni prévoient une baisse dramatique de leur taux de remplacement.

Au total, quatre pays augmentent leur taux de remplacement ; cinq le stabilisent ; trois diminuent nettement et deux fortement.

Tableau 4. Une décomposition de l'évolution des pensions selon l'OFCE

	Retraités pour 100 actifs		Pension/salaire		Part dans le PIB	
	2000	2050	2000	2050	2000	2050*
Allemagne	48,4	77,6	63,8	65,9	11,8	16,9/16,5
Autriche	57,6	86,9	70,8	59,2	14,5	17,0/19,0
Belgique	47,6	86,7	52,5	41,8	10,0	13,3/15,6
Danemark	69,6	66,1	69,6	66,1	10,5	13,3/13,8
Espagne	60,6	97,7	38,2	54,3	9,4	17,3/13,6
Finlande	47,6	75,6	61,3	61,7	11,3	15,9/15,8
France	56,5	84,2	56,5	54,9	12,1	15,8/16,1
Grèce	60,4	88,0	55,8	112,1	12,6	24,8/16,5
Irlande	35,2	61,7	28,8	35,6	4,6	9,0/7,5
Italie	70,7	104,4	53,9	37,6	13,8	14,1/18,0
Pays-Bas	49,3	70,0	38,1	52,4	7,9	13,6/10,5
Portugal	40,5	63,2	60,3	55,2	9,8	13,2/13,8
Royaume-Uni	43,5	65,0	28,4	14,9	5,5	4,4/7,8
Suède	41,2	57,6	53,3	47,4	9,0	10,7/11,7

* part annoncée/part nécessaire pour stabiliser la part des pensions dans le PIB.

Faut-il saluer 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 l'évolution du poids des dépenses publiques ? Ce serait oublier que ce pays connaît un fort taux de pauvreté parmi les personnes âgées, que beaucoup sont obligées de prolonger leur activité dans des emplois peu rémunérés et que l'importance des fonds de pensions fait peser des risques accrus sur les entreprises et les salariés.

Finalement, les résultats présentés s'écartent nettement de projections tendanciennes réalisées à l'aide d'une méthode unique et tenant compte de l'ensemble des dépenses de retraite. Le tableau 7 met en évidence les écarts très importants qui séparent la projection

tendancielle des régimes de retraites (évolution tendancielle des taux d'activité, générosité du système inchangé de 2000 à 2050) des résultats présentés dans le cadre de la MOC.

Tableau 5. 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 tendanciel	5,0	5,4	4,7	5,9	4,7

On retrouve l'absence de comparabilité pour la Grande-Bretagne 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 taux de remplacement constant 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.

Le problème de la prise en compte des retraites privées se pose aussi pour l'Italie. La réforme mise en place (mise en place d'un barème actuariellement neutre), devrait aboutir à une baisse dramatique du montant des retraites publiques. Certes, le gouvernement prétend qu'elle serait compensée par l'introduction de pensions privées gérées en capitalisation. Mais, on voit mal comment les générations actives financeront à la fois les retraites promises à leurs parents et l'effort d'accumulation nécessaires pour fonder les retraites par capitalisation. Au final, on retrouve donc bien le même problème de comparabilité et le résultat obtenu par la MOC est très différent de celui obtenu par les projections DREES-OFCE.

Pour l'Espagne la situation est différente : 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 importante des dépenses.

Au total, l'exercice de projection tel qu'il est actuellement réalisé dans le cadre de la MOC comporte des différences importantes d'hypothèses entre les pays. Un effort d'harmonisation supplémentaire et surtout d'explicitation des hypothèses est nécessaire pour que l'exercice permette d'atteindre l'objectif de la coordination souple : que chaque pays puisse se comparer à ses partenaires.

Cependant, 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 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 publique) 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.

Conclusion

Il est probablement trop tôt pour porter un jugement définitif sur le processus engagé en matière de retraite au niveau européen. 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, et donc les dépenses de retraite par répartition. Le premier rapport conjoint a été conçu à partir des rapports des Etats membres. La Commission 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 cet exercice de jugement par la Commission et par les pairs, certains Etats, probablement soucieux de ne pas être montrés comme de mauvais élèves, ont dû recourir à des hypothèses critiquables pour démontrer que leur stratégie suffisait, sans forte augmentation des cotisations sociales, pour garantir la viabilité financière de leur système. Certains pays ont retenu des hypothèses très optimistes en ce qui concerne l'évolution des taux d'emploi et le recul de l'âge de départ à la retraite. Ces hypothèses leur permettent de masquer la dégradation 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 comparabilité.

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. Ce rapport présenté par la Commission en décembre 2002 et définitivement adopté par le Conseil en mars 2003, n'a pas eu 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 d'élaboration. 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.