

# Les défis européens en matière d'adéquation des retraites

Photo by Darva Trifanava on Unsplash



CONFEDERATION  
**SYNDICAT**  
EUROPEAEN  
**TRADE UNION**



---

# Les défis européens en matière d'adéquation des retraites

---

IGOR GUARDIANCICH, FELICIANO IUDICONE, DAVID NATALI  
et MICHELE RAITANO

2021

---



With the financial support  
of the European Union

## 1. Introduction

Le projet SociAll (protection sociale pour tous) vise à fournir aux syndicats, tant au niveau national qu'au niveau européen, des outils fondés sur la connaissance et des outils stratégiques permettant de contribuer à la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux (SEDS) dans le domaine de la politique des retraites - et en particulier des principes 12 et 15 sur l'accès à la protection sociale et à des pensions de vieillesse et de retraite adéquates pour les personnes dans toutes les formes d'emplois.

Le présent document d'information représente la première étape de la mise en œuvre de SociAll. Cela fait partie de la phase préparatoire qui consiste à rassembler des preuves sur les défis communs à tous les pays, y compris ceux liés au dialogue social et à l'impact de la gouvernance macroéconomique de l'UE - en ce qui concerne la capacité des systèmes de retraite à être très inclusifs, à offrir des avantages effectifs et à garantir des pensions adéquates.

Les preuves émanant des États membres de l'UE montrent la tension persistante, sinon croissante, entre deux priorités politiques : la protection adéquate de la vieillesse et la viabilité financière des pensions. Celle-ci est, d'une certaine manière, aggravée par les tendances politiques européennes. La viabilité financière des pensions a été un élément clé de la stratégie d'assainissement budgétaire de l'UE, tandis que l'adéquation sociale a récemment été placée en haut du socle européen des droits sociaux (SEDS).

Le document établit les conditions de cette double tension - entre les dimensions de la gouvernance de l'Union européenne (UE) (gouvernance économique versus gouvernance sociale) et les dimensions de la politique de réforme des États membres (viabilité financière versus adéquation sociale). Cette double tension est liée aux difficultés rencontrées pour atteindre les objectifs de la recommandation du Conseil européen sur l'accès des travailleurs et des indépendants à la protection sociale (ce dernier est au cœur du projet SociAll).

La première partie du document d'information donne un aperçu de l'interaction entre la gouvernance économique et sociale de l'UE qui évolue et les retraites, en mettant particulièrement l'accent sur la période d'après-crise. Il analyse le rôle joué par le cycle politique du semestre européen et ses composantes sous-jacentes: le pacte de stabilité et de croissance (PSC) et la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM). Ces derniers ont joué un rôle prédominant lors de la première année de mise en œuvre du semestre européen. Cela a conduit la Commission Juncker à lancer le socle européen des droits sociaux (SEDS), que nous considérons comme la pierre angulaire de la gouvernance sociale de l'UE. Il s'agit là d'un défi majeur pour la mise en œuvre efficace de la recommandation du Conseil susmentionnée, dans la mesure où l'accent mis sur la viabilité financière risque de réduire les possibilités d'assurer une protection plus équitable et plus efficace des groupes sociaux et professionnels les plus vulnérables.

Premièrement, nous soulignons la prédominance des recommandations par pays sur la viabilité budgétaire des régimes de retraite nationaux par rapport à celles relatives à l'adéquation. Cela a été partiellement, bien qu'insuffisamment, équilibré pendant le mandat de la Commission Juncker : le nombre de recommandations traitant des problèmes d'adéquation a augmenté, mais l'approche et les conditions dans lesquelles cela s'effectue sont toujours discutables pour les syndicats.

Deuxièmement, l'asymétrie entre les priorités économiques et sociales de l'UE est renforcée par des tendances plus mondiales en matière de gouvernance des retraites (par exemple,

l'implication du Fonds monétaire international dans les programmes d'ajustement ; le rôle des marchés financiers sur le terrain). En effet, le SEDS vise à rééquilibrer les priorités économiques et sociales dans la gouvernance de l'UE (et dans le semestre européen): le paragraphe 11 du préambule du SEDS indique clairement que le progrès économique et le progrès social sont indissociables. Cependant, c'est loin d'être suffisant. Ses objectifs devraient être ancrés dans la gouvernance de l'Union économique et monétaire (en particulier la zone euro, paragraphe 13), et le semestre devrait fournir les ressources financières et politiques cohérentes nécessaires à leur réalisation. Cependant, le SEDS n'est toujours pas suffisamment pris en compte dans les documents nationaux et, dans une moindre mesure, dans les documents européens.

Troisièmement, les indicateurs inclus dans le tableau de bord social n'abordent pas adéquatement les problèmes de bien-être, d'inégalité et de pauvreté des personnes âgées (en fait, aucun des 12 indicateurs principaux du tableau de bord social ne concerne directement les retraités ou les personnes âgées). Les indicateurs proposés par l'UE semblent devoir être davantage développés.

La deuxième partie du document d'information donne un aperçu des réformes qui ont été adoptées dans les 28 États membres de l'UE, en particulier après le lancement du semestre européen. Nous constatons que les défis au niveau national sont similaires à ceux du niveau européen. Il existe une grande prédominance des mesures de réduction des coûts par rapport à celles portant sur l'expansion des prestations. C'est le cas des réformes adoptées au cours de la période 2010-2014. Depuis 2015, le bilan des réformes des États membres est plus contrasté et certains pays ont connu une inversion partielle des réformes, notamment en ce qui concerne l'âge légal de la retraite et la privatisation des retraites (voir Ortiz et al., 2018).

Dans les pays où les réformes sont allées vers un lien plus rigoureux entre cotisations à la sécurité sociale et prestations sociales et/ou âge légal de la retraite et espérance de vie, les réformes peuvent poser des problèmes particuliers pour l'adéquation des pensions et les inégalités chez les personnes âgées (par exemple, les problèmes de couverture officielle et effective dans les emplois atypiques, de longévité hétérogène, de pauvreté des personnes âgées). C'est un défi majeur pour la mise en œuvre de la recommandation du Conseil.

Enfin, la partie finale du document identifie les principales questions à examiner dans le cadre de SociAll afin de faire la lumière sur les stratégies les plus prometteuses pour socialiser la gouvernance de l'UE et promouvoir une protection plus efficace de tous les travailleurs, y compris ceux caractérisés par des carrières moins fructueuses (conformément au SEDS et à la recommandation du Conseil en particulier).

## **2. La gouvernance des retraites de l'Union européenne dans son contexte**

Depuis son apparition, le processus d'intégration européen est caractérisé par une asymétrie des compétences entre les domaines de la politique économique et de la politique sociale. Les premiers se sont révélés beaucoup plus importants alors que les derniers ont été faibles et marginaux (Sabato et al., 2019). Cette asymétrie a été largement reproduite dans le domaine des retraites. Ici, bien que n'ayant pas de compétences directes, l'UE a développé un programme de retraite évolutif, articulé autour de trois grandes lignes d'action :

- i) l'intégration du marché (conformément à la réalisation du marché unique des retraites grâce à la coordination des régimes de sécurité sociale, au lancement de fonds de pension paneuropéens et à la réglementation des régimes professionnels);
- ii) le durcissement de la discipline budgétaire et monétaire (l'accent est mis sur la viabilité financière des systèmes de retraite). Ce dernier objectif a été poursuivi par le biais du

- pacte de stabilité et de croissance, ainsi que par une coordination macroéconomique et budgétaire qui est rarement axée sur les réformes structurelles des retraites (ce que nous appelons ici la gouvernance économique européenne, GEE).
- iii) la modernisation de la politique nationale des retraites largement fondée sur des mesures juridiques non contraignantes (soft law), ce que nous appelons ici la gouvernance sociale européenne, GSE, qui est axée sur l'adéquation, la durabilité et la sécurité des retraites, mais dont l'efficacité a été remise en question, même par ses plus fervents défenseurs (Barcevičius et al., 2016; Guardiancich et Natali, 2017).

Dans ce qui suit, nous évoquons les changements les plus pertinents de la stratégie de l'UE au lendemain de la crise, en ce qui concerne le deuxième et le troisième axe d'action mentionnés ci-dessus. Ces derniers sont au cœur du projet SociAll.

En ce qui concerne la gouvernance économique de l'UE, nous détaillons d'abord le fonctionnement du semestre européen et ses principales composantes (le pacte de stabilité et de croissance, PSC, et la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, PDM). Si le semestre européen est l'outil essentiel de l'UE pour la coordination des politiques économiques et sociales, nous soulignons qu'il est principalement axé sur la politique économique et l'asymétrie persistante entre ses priorités économiques et sociales. Nous nous intéressons ensuite au programme d'assainissement économique (PAE) qui, dans la première partie de la récente crise économique, a permis à l'UE de faire pression en faveur d'une austérité dans le domaine des retraites.

En ce qui concerne la gouvernance sociale de l'UE, nous nous concentrons sur le socle européen des droits sociaux (SEDS) et les initiatives politiques connexes (telles que la proposition de recommandation du Conseil sur l'accès des travailleurs et des indépendants à la protection sociale, ainsi que l'adoption d'un tableau de bord social permettant au semestre européen de suivre les performances dans les domaines de l'emploi et du social). Le SEDS est la "boussole" du développement de la gouvernance sociale de l'UE.

Comme le montre le tableau 1, les outils de gouvernance économique exercent une influence plus forte sur l'élaboration des politiques nationales que les outils sociaux. Les raisons sont multiples et spécifiques à chaque instrument, notamment : i) la sensibilité des marchés financiers aux indicateurs économiques ; ii) des instruments juridiques mieux articulés comportant iii) des sanctions plus sévères en cas de non-respect des recommandations économiques par rapport aux recommandations sociales ; iv) une problématique démographique-fiscale, qui confère une urgence plus importante aux mesures économiques plutôt que sociales.

## **2.1 La gouvernance économique et les retraites en Europe**

L'UE déploie différentes « couches » affectant les systèmes de retraite nationaux, à savoir des instruments qui transmettent des recommandations aux États membres, assorties de conditions qui comportent des sanctions plus ou moins lourdes en cas de non-respect (ce que l'on appelle la « conditionnalité »). Ces couches, qui ont des degrés d'influence différents sur les réformes nationales, sont de plus en plus structurées et codifiées depuis la crise de la dette souveraine (tableau 1).

Le semestre européen est devenu le nouvel outil essentiel pour la coordination des politiques économiques et sociales entre les États membres. Le semestre rassemble une variété d'instruments de gouvernance de l'UE reposant sur différentes bases juridiques: le pacte de stabilité et de croissance (PSC); la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM); les lignes directrices intégrées pour l'économie et l'emploi; et Europe 2020. Au cours de

ce cycle, la Commission, le Conseil de l'UE et le Conseil européen ont défini des priorités pour l'Union ; examiner la performance nationale, les budgets et les programmes de réforme ; et émettre des recommandations par pays (RPP), accompagnées dans certains cas de sanctions financières éventuelles (Verdun et Zeitlin, 2018).

**Tableau 1 Les niveaux d'élaboration des politiques de retraite**

	<b>Gouvernance économique mondiale</b>	<b>Gouvernance économique européenne</b>	<b>Gouvernance sociale européenne</b>	<b>Gouvernance sociale mondiale</b>
<i>Instruments</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Marchés financiers internationaux (agences de notation, investisseurs mondiaux)</li> <li>- Programmes d'ajustement économique (Commission, BCE, FMI)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Semestre européen                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Volet préventif du pacte de stabilité et de croissance (PSC) et de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM) - Recommandations par pays (RPP) du semestre européen</li> <li>• Volet correctif : Procédure concernant les déficits excessifs (PDE) et procédure concernant les déséquilibres excessifs</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Semestre européen                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stratégie Europe 2020 et lignes directrices intégrées pour les politiques économiques et de l'emploi</li> </ul> </li> <li>- Socle européen des droits sociaux (SEDS)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Objectifs de développement durable (ODD)</li> <li>- Normes internationales du travail (OIT)</li> <li>- Charte sociale européenne (Conseil de l'Europe)</li> </ul>
<i>Influence</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Forte pression du marché sur la viabilité budgétaire par le biais de primes de risque de défaut</li> <li>- Conditions strictes dans les programmes d'ajustement économique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conditionnalité moyenne en ce qui concerne les volets préventifs et correctifs en présence d'importantes dépenses de pension</li> <li>- Conditionnalité élevée en cas de non-respect des critères de Maastricht (dette et déficit)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Faible conditionnalité par le biais de recommandations par pays en matière d'adéquation</li> <li>- Faible présence du SEDS dans les rapports officiels nationaux et dans les stratégies de réforme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pression faible pour l'adéquation dans les ODD</li> <li>- Un certain caractère juridiquement contraignant pour l'OIT et la Charte sociale européenne</li> </ul>

Le semestre européen innove de deux manières par rapport aux instruments précédents (Laffan et Schlosser, 2016). Premièrement, les recommandations par pays (RPP) sont émises en début d'exercice, ce qui exerce une pression particulière sur les plans budgétaires des États membres, dont les projets doivent être soumis pour la mi-octobre. Deuxièmement, les recommandations sur les politiques budgétaires accompagnent les recommandations sur les réformes structurelles, reconnaissant ainsi les nombreuses complémentarités qui existent entre elles (par exemple, entre les dépenses de retraite et les futurs déficits et dettes budgétaires). Les institutions de l'UE, et la Commission européenne en particulier, voient leurs pouvoirs décisionnels considérablement élargis, englobant ainsi des domaines politiques qui étaient traditionnellement le domaine exclusif de la politique nationale, tels que la politique sociale nationale, y compris les retraites (voir Guardiancich et Natali 2017).

### *La surveillance budgétaire et macroéconomique au moyen des recommandations par pays*

Depuis le traité de Maastricht, les États membres de l'UE sont soumis à des contraintes budgétaires qui ont été rendues explicites avec les règles du pacte de stabilité et de croissance (PSC) qui sous-tend l'Union économique et monétaire (UEM). Hennessy (2014) explique de manière convaincante que d'importantes réformes des retraites ont été entreprises afin de respecter les critères de convergence d'adhésion à l'UEM dans les années 90.

À partir de 2011, les institutions de l'UE ont eu à leur disposition une multitude de nouveaux instruments fournissant des orientations économiques et politiques, illustrés dans le cadre du semestre européen. L'introduction de plusieurs règlements et directives a renforcé les volets préventif et correctif du PSC, renforcé les capacités de surveillance de la Commission par le biais de la nouvelle procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques et a défini un cadre pour l'octroi d'une aide financière (Bauer et Becker 2014).

Le volet préventif du PSC et de la PDM sont des mesures de conditionnalité souple visant à empêcher les États membres d'enfreindre les critères de convergence de Maastricht ou à éviter le cumul des déséquilibres macroéconomiques excessifs. La conditionnalité est transmise par le biais des recommandations par pays (RPP), soit liées au PSC, soit à la PDM, qui sont transmises chaque année aux 28 États membres de l'UE. Bien que les RPP soient explicites et officielles, leur respect est essentiellement volontaire. Dans le domaine des retraites, un exemple intéressant est celui du premier examen annuel de la croissance (EAC), dans lequel la Commission européenne affirmait que la viabilité budgétaire était le principal objectif de réforme, en recommandant de lier l'âge de la retraite à l'espérance de vie, de réduire les départs anticipés, d'améliorer l'employabilité des travailleurs âgés, etc. Toutes ces mesures visent à accroître la viabilité budgétaire des retraites, ce qui peut être lié - mais pas nécessairement - à l'absence d'écarts importants par rapport aux objectifs budgétaires à moyen terme (OMT).<sup>1</sup>

Le volet correctif du PSC et de la PDM consiste en des procédures illustrant des cas de conditionnalité moyenne. La procédure concernant les déficits excessifs et la procédure concernant les déséquilibres excessifs (qui n'a pas encore été déclenchée) nécessitent une action politique immédiate pour éviter les sanctions. Pourtant, dans les deux cas, les pays ont encore une marge de manœuvre quant à la manière d'aborder les recommandations. De graves écarts non corrigés, tels que des déficits budgétaires dépassant un certain plafond convenu, des niveaux d'endettement élevés qui ne sont

---

<sup>1</sup> Il est important de noter qu'une focalisation stricte sur les OMT, voir par exemple CES (2018), et les déviations temporaires est trompeuse dans le domaine des retraites où, par définition, la plupart des réformes affectent les perspectives budgétaires à long terme uniquement.



pas rapidement réduits, ou d'autres déséquilibres macroéconomiques déclenchent les deux procédures. Celles-ci ont un impact sur la stabilité fiscale d'un pays et, indirectement, de la zone euro. Les retraites représentant une part importante des dépenses courantes dans la plupart des États membres, leur réduction contribue souvent (avec d'autres interventions) à réduire les déséquilibres susmentionnés.

Les volets préventifs et correctifs du PSC et de la PDM représentent des couches de pression politique supranationale «formalisées» qui restent relativement inchangées, malgré les nombreuses modifications apportées à la législation. Chacun d'entre eux est étayé par un ensemble d'indicateurs économiques qui ont des impacts différents sur la viabilité budgétaire d'un pays.

Comme souligné ci-dessus, l'un des aspects essentiels du semestre européen est que l'UE émet un ensemble unique de recommandations à l'intention de ses États membres. Le tableau 2 ci-dessous résume les RPP publiées entre 2011 et 2018 et focalisées sur les retraites. Bien que la définition exacte des dimensions politiques pertinentes des recommandations par pays soit toujours débattue, la ventilation vise à fournir la preuve de l'asymétrie entre les objectifs de viabilité financière et les objectifs d'adéquation sociale du semestre.

**Tableau 2 Répartition du total des RPP en 2011-2018**

	Nombre de RPP
<b>1) TOTAL VIABILITÉ FINANCIÈRE</b>	<b>351</b>
<b>a) Aspects financiers</b>	108
Formule de calcul	4
Régimes de pension d'invalidité et de survivant	7
Améliorer le financement (par réduction ou augmentation des ressources)	58
Règles d'indexation	9
Fraudes concernant les cotisations à la sécurité sociale	8
Régimes de pension spéciaux	22
<b>b) Mesures liées à l'âge</b>	167
Coefficients liés à l'espérance de vie	55
Âge effectif de la retraite	39
Régimes de retraite anticipée	41
Harmonisation de l'âge pour les femmes	15
Âge légal de la retraite	17
<b>c) Employabilité des travailleurs âgés</b>	76
Mesures de vieillissement actif	25
Employabilité des travailleurs âgés	51

<b>TOTAL ADÉQUATION</b>	<b>38</b>
Adéquation des prestations de vieillesse	24
Incitations à la complémentarité des piliers	14

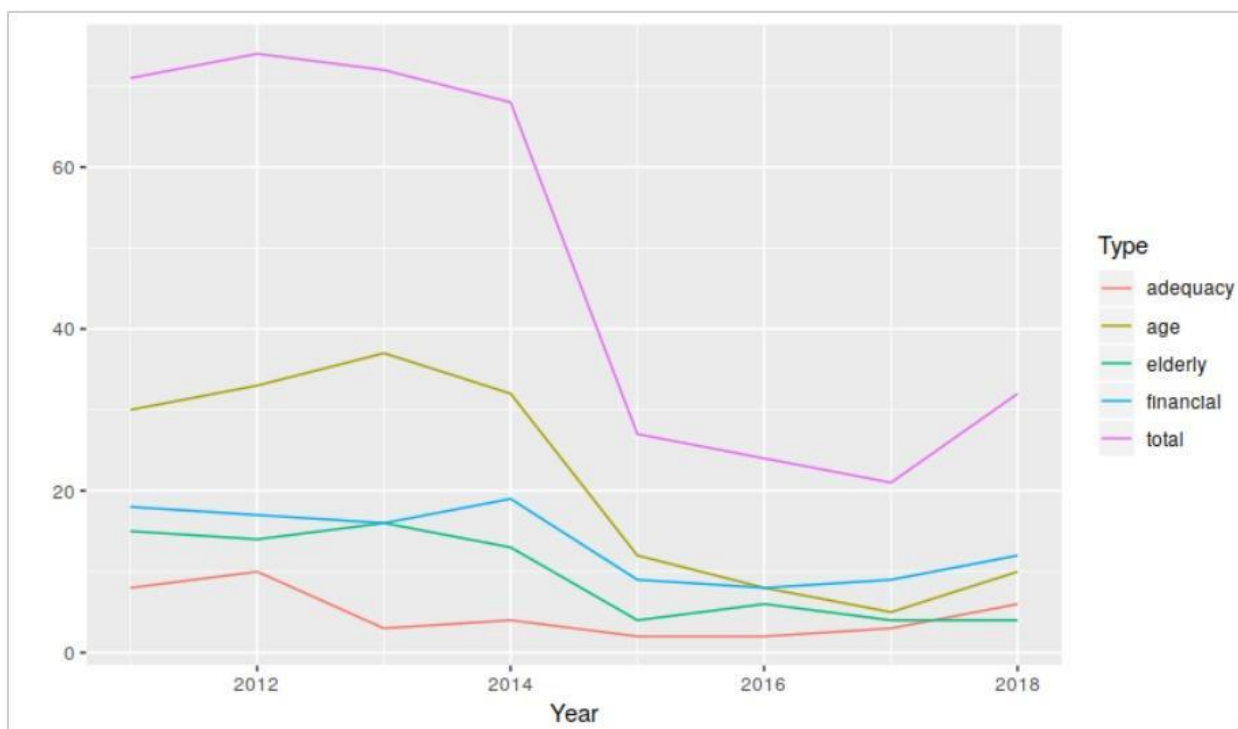
Source, Guardiancich et Guidi (2018)

Trois aspects de la formation des RPP méritent d'être mentionnés dans le cadre de cette analyse. Premièrement, il y a eu un déséquilibre important entre les RPP qui concernent l'adéquation des systèmes de retraite nationaux et celles qui concernent la viabilité budgétaire.<sup>2</sup> Non seulement le rapport entre les deux a été d'environ 1/10 au cours de la période 2011-2018 mais, de plus, la Commission n'évalue pas explicitement si les différents pays ont satisfait aux recommandations en matière d'adéquation formulées dans les rapports par pays. Une telle tendance est probablement imputable à la faiblesse des bases juridiques sur lesquelles reposent les recommandations en matière d'adéquation (Europe 2020 qui a aujourd'hui presque disparu) et à la nécessité d'un assainissement budgétaire qui est apparue au lendemain de la Grande Récession. Qui plus est, certaines des RPP qui font explicitement référence à l'adéquation s'attachent en fait à promouvoir les fonds de pension complémentaire (pas exclusivement professionnels). La capacité de ces dernières à contribuer à une protection de la vieillesse juste et effective prête toujours à discussion.

Deuxièmement, comme le montre le graphique 1, on peut remarquer un important « effet Juncker » sur le nombre et l'orientation des RPP. Cela peut être décomposé en deux parties. D'une part, il y a eu une réduction substantielle du nombre de RPP depuis 2015.

### Graphique 1 : L'évolution des RPP en 2011-18

<sup>2</sup> Il convient de souligner que le concept d'adéquation utilisé par la Commission est en contradiction avec le concept des syndicats pour un certain nombre de raisons: i) la Commission n'utilise pas de définition, donc l'adéquation fait référence à plusieurs interventions différentes (par exemple, l'amélioration de la couverture, de la générosité, du ciblage, etc.); ii) il est déclenché par des variables inconnues (par exemple, probablement uniquement dans le cas de la Lettonie, le principal déclencheur est l'affaiblissement futur du rapport coûts/bénéfices); iii) il est beaucoup moins complet que le concept développé dans ce projet (en témoigne de fait sa rare présence dans les documents de l'UE, malgré les nombreux problèmes d'« adéquation » de l'UE-28).



Source, Guardiancich et Guidi (2018)

En fait, lorsque la Commission Juncker a repris le processus du semestre, son objectif était de fournir peu de recommandations, mais que celles-ci aient plus de poids, ce qui signifie moins de détails (laissant ainsi plus de marge de manœuvre aux différents pays) sur des sujets plus importants. D'autre part, la proportion relative des recommandations d'adéquation par rapport aux autres a considérablement augmenté, et son nombre absolu a même augmenté en 2018, ce qui confirme peut-être l'hypothèse selon laquelle l'apparition du SEDS a joué un rôle dans le rééquilibrage des objectifs sociaux et économiques de la gouvernance économique de l'UE.<sup>3</sup> Cette constatation n'indique toutefois pas un changement qualitatif des RPP relatives à l'adéquation (voir note 2).

Troisièmement, nous proposons quelques interprétations des principaux facteurs qui semblent amener la Commission à émettre des recommandations en matière de retraites. Ils semblent être de bons indicateurs du nombre et de la présence des RPP. Parmi les différents indices, trois indicateurs de la viabilité des retraites sont significatifs pour l'UE: les dépenses de pension en pourcentage du PIB (mesure des dépenses courantes), la différence entre les dépenses de pension et l'âge effectif de la retraite entre aujourd'hui et à l'avenir, qui mesure les efforts de réforme d'un pays (pour des raisons de comparabilité entre les rapports sur le vieillissement depuis 2006, nous avons pris l'année 2010 comme référence et l'année 2060 pour les prévisions).<sup>4</sup> Les coefficients relatifs aux dépenses de pension sont positifs (une augmentation des dépenses de pension, réelle ou prévue, entraîne davantage de recommandations) et ceux relatifs à l'âge de la retraite sont négatifs (un âge de retraite inférieur entraîne davantage de recommandations). L'interprétation est simple: des dépenses futures moins élevées et un âge de départ à la retraite effectif plus élevé améliorent la viabilité budgétaire des systèmes de pension dans le temps. En fait, la plupart des pays qui ont

<sup>3</sup> La différence entre viabilité et adéquation dans les RPP précédentes et la convergence récente sont des déductions ex post. Le seul moyen de prouver la causalité est de demander directement à la DG Emploi.

<sup>4</sup> D'une part, la Commission, dans ses rapports sur le vieillissement, fait preuve d'une plus grande flexibilité, les systèmes de retraite prévoyant une augmentation modeste des dépenses n'étant pas automatiquement jugés non viables, laissant ainsi une marge de manœuvre pour un concept de "viabilité" plus accommodant, tel que développé par la CES.

mis en place des mécanismes de stabilisation automatique (MSA) - selon les termes de la Commission - il s'agit d'établir un lien entre l'âge légal de la retraite ou les prestations et l'espérance de vie - ont constaté, dans leurs prévisions, une diminution des dépenses de retraite futures.<sup>5</sup>

L'évaluation des réformes passées de la Commission constitue un autre facteur de prévision important. En particulier, si la Commission est satisfaite des réformes passées (si les RPP sont partiellement ou totalement remplies, comme le montrent les évaluations annuelles figurant dans les rapports par pays), le nombre de RPP suivant diminue. De plus, la présence de mécanismes de stabilisation automatiques a un effet similaire. Lorsqu'un pays introduit un MSA, il peut s'attendre à recevoir moins de RPP de la part de la Commission les années suivantes. Nous pouvons dès lors, avec une certaine assurance, supposer que l'assainissement budgétaire a été le principal moteur des RPP relatives aux retraites dans le semestre européen.

### *Les programmes d'ajustement économique*

Une autre couche, encore plus efficace, se situe au niveau "mondial" (au sens où l'UE collabore avec d'autres organisations internationales). Il s'agit du type de conditionnalité le plus stricte (le versement de l'aide financière est subordonné au respect de recommandations strictes) qui est représenté par des programmes d'ajustement économique (PAE) comportant un protocole d'accord détaillé avec les institutions européennes et le Fonds monétaire international (la présence des institutions de Bretton Woods permet de qualifier les PAE d'instruments «mondiaux»). Un PAE est établi à la suite d'une demande officielle du pays en difficulté financière. Les programmes sont fondés sur des facilités de crédit différentes selon que les pays soient membres de la zone euro ou non. La conformité est fondamentalement non négociable. Être soumis à un programme d'ajustement signifie qu'un pays est incapable de rembourser sa dette publique aux taux du marché. Des taux d'intérêt excessivement élevés, souvent dus à la dégradation des notations de crédit souveraines, représentent une menace immédiate et directe pour la viabilité budgétaire de chaque pays et de la zone euro. Jusqu'à présent, huit pays ont été soumis à des PAE: Chypre, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, la Lettonie, le Portugal, la Roumanie et l'Espagne (juste pour sauver ses banques). Nombre d'entre eux ont été forcés d'adopter des réformes des retraites radicales.

Au niveau mondial, les marchés financiers exercent une pression extrême en imposant des primes de risque élevées sur les rendements des obligations d'État lorsque les indicateurs de macro-politique et de micro-politique sont déséquilibrés (déficits budgétaires et dépenses de retraite, par exemple). Comme indiqué dans la partie 3, certains membres de l'UE ont subi une telle pression du marché et prouvent ainsi que les contraintes mondiales renforcent souvent les priorités de la gouvernance économique européenne.

## **2.2 La gouvernance sociale européenne et le socle européen des droits sociaux (SEDS)**

À la suite de la récente crise financière et économique, beaucoup ont critiqué la stratégie mise en place par l'Union européenne pour résoudre les problèmes socio-économiques. Beaucoup ont constaté une nouvelle détérioration de la dimension sociale de l'UE et un déséquilibre plus manifeste entre les priorités économiques du projet d'intégration et ses objectifs sociaux (Copeland et Daly, 2018).

Dans un tel contexte, la Commission Juncker a clairement défini un programme ambitieux de rééquilibrage des aspects sociaux et économiques de l'UE. La Commission

---

<sup>5</sup> Il est toutefois important de noter que les économistes de la Banque mondiale ont averti que les projections des rapports sur le vieillissement sont trop optimistes en ce qui concerne les dépenses de retraite.

a notamment proposé le socle européen des droits sociaux (SEDS) le 26 avril 2017. Le socle a été présenté comme un mécanisme visant à rééquilibrer l'UEM et à promouvoir des normes sociales plus fortes. Le SEDS a été adopté lors d'une déclaration solennelle du Parlement européen, de la Commission européenne et du Conseil de l'Union européenne en novembre 2017. Les principes doivent être mis en œuvre par divers instruments, notamment l'analyse comparative sociale et la coordination des politiques, mais également par des directives juridiquement contraignantes (Rasnaca, 2017).

Le socle comprend 20 principes répartis en trois chapitres : égalité des chances et accès au marché du travail ; conditions de travail équitables ; et protection et insertion sociales. Deux de ses 20 principes sont pertinents pour cette étude. Le n°12 sur la protection sociale : « Quel que soit le type et la durée de leur relation de travail, les travailleurs salariés et, dans des conditions comparables, les travailleurs indépendants ont droit à une protection sociale appropriée ». Le n°15 sur les revenus et pensions de vieillesse : « a. Les travailleurs salariés ou indépendants à la retraite ont droit à une pension de retraite proportionnelle à leurs cotisations et leur garantissant un revenu adéquat. Les femmes et les hommes doivent avoir les mêmes possibilités d'acquérir des droits à pension. b. Toute personne âgée a droit à des ressources lui permettant de vivre dans la dignité. »

Comme souligné ci-dessus, le socle propose quatre types d'instruments permettant de progresser sur les différents principes :

- Le premier instrument est la *réglementation sociale*. Cela fait référence aux normes juridiques au niveau européen en matière de politique sociale et de marché du travail. La plupart des réglementations sociales du socle consistent en des directives, laissant une certaine marge de manœuvre aux États membres pour mettre en œuvre les normes. C'est le cas de trois directives - deux de ces directives couvrent la directive sur l'équilibre vie professionnelle / vie privée et la déclaration écrite - englobant cinq principes ;
- *Une coordination souple* (CS) qui implique des lignes directrices européennes communes, des rapports nationaux et une surveillance / évaluation européenne des politiques des États membres. Une variante de la coordination souple consiste en une recommandation du Conseil.
- *Une évaluation comparative sociale (social benchmarking)* (ES) consiste en des comparaisons entre les politiques sociales fondées sur des données européennes communes et des critères de référence européens, mais pas de rapports des États membres, ni de surveillance de l'UE, ni de recommandations par pays. Dans le socle, l'évaluation comparative sociale est incorporée dans le "tableau de bord social" qui a été développé dans le semestre européen afin de se concentrer sur des critères de référence clés ;
- *Le cofinancement de l'UE*, le principal instrument de financement pour les questions sociales et relatives au marché du travail est le Fonds social européen (FSE), qui octroie des fonds pour stimuler la croissance et l'emploi et pour réduire les inégalités (de la Porte, 2019 : 5).

En ce qui concerne les retraites, les deux principes considérés reposent sur une coordination souple et une analyse comparative sociale. Le premier est la coordination des politiques facilitée par l'UE qui implique des lignes directrices européennes communes, des rapports nationaux et une surveillance/évaluation européenne des politiques des États membres, y compris des recommandations spécifiques par pays (bien qu'elles ne soient pas contraignantes, elles peuvent définir un agenda). Une variante de la coordination souple est, par exemple, la recommandation du Conseil sur l'accès des travailleurs salariés et indépendants à la protection sociale. Cette recommandation vise à souligner la volonté politique des États membres à soutenir un principe. Une recommandation du Conseil pourrait inclure une analyse de la situation dans les États membres et indiquer une solution politique pertinente.

L'évaluation comparative sociale consiste en des comparaisons de la politique sociale fondées sur des données européennes communes et des critères de référence européens. Dans le socle, l'évaluation comparative sociale est incluse dans le «tableau de bord social». La section ci-dessous présente les principaux problèmes de cet instrument.

La documentation sur le SEDS a souligné son potentiel pour un certain rééquilibrage de la gouvernance de l'UE (en général et pour les retraites en particulier). Les analystes ont insisté sur le fait que le SEDS réitère le régime de politique sociale actuel de l'UE et sensibilise à la dimension sociale de l'UE. Il donne également un élan, par le biais de diverses nouvelles initiatives, pour aider les États membres à relever les défis actuels en matière de politique sociale et de politique du marché du travail (de la Porte, 2019). Pour Sabato et Corti (2018), la première fonction potentielle du socle est de réorganiser l'agenda social de l'UE en renforçant les priorités sociales, en relançant les débats et les initiatives existants dans le domaine social et en en proposant de nouveaux. C'est le cas pour l'implication des parties prenantes et des syndicats en particulier. De plus, le socle fournit à l'UE un cadre de politique sociale pour orienter les politiques sociales des États membres dans la direction des orientations et des recommandations de l'UE. Troisièmement, le SEDS peut influencer l'orientation des politiques macro-économiques et fiscales de l'UE, rééquilibrant ainsi les dimensions sociales et économiques de l'Union. Le socle représente un tournant vers une approche en matière de droits sociaux où l'accent mis sur la protection sociale est défini conformément à l'objectif principal de promotion des droits sociaux (voir résolution de la CES, 2019).

Conformément à certaines contributions dans la documentation, le semestre européen a été marqué par une forme de socialisation de la gouvernance économique de l'UE. Cette socialisation a commencé bien avant l'avènement du socle, mais elle a été davantage renforcée par le SEDS. Selon les termes de Hacker (2019), l'examen annuel de la croissance de 2018 faisait effectivement référence à 15 des 20 principes du SEDS, axés sur les politiques en matière d'éducation, sociale, de travail et d'emploi. Parallèlement, dans la proposition de la Commission sur les nouvelles lignes directrices pour l'emploi (Commission européenne 2017f; 2017g), il a été fait référence à 11 des 20 principes. Dans le rapport conjoint sur l'emploi (Commission européenne, 2018), douze des quatorze indicateurs du tableau de bord social ont été pris en compte, à la demande des États membres. Ces progrès semblent moins évidents dans le domaine des retraites. Dans ce même examen annuel de la croissance 2018, le principe 15 du SEDS était interprété de manière très restrictive principalement du point de vue du marché du travail : une durée de vie active plus longue est considérée comme une mesure sociale visant à assurer un revenu de retraite adéquat.

En même temps, certaines lacunes potentielles ont été soulignées. D'un point de vue juridique et procédural, pour Rasnaca (2017), « le SEDS constitue davantage une promesse qu'un engagement contraignant à avoir recours aux principes et aux droits qui y sont énoncés » dans la mesure où il repose en grande partie sur une réglementation non contraignante et secondaire. De plus, l'une de ses composantes principales, le tableau de bord social, est sous-développé (voir partie 2.4 ci-dessous). Le tableau de bord social - constitué de 14 indicateurs principaux complétés par 21 indicateurs secondaires associés à 12 domaines classés selon les trois chapitres du SEDS - est considéré comme largement imprécis et inadéquat pour évaluer les performances des États membres en matière de politique sociale (Galgóczi et al., 2017).

Le cas de la proposition de recommandation du Conseil sur l'accès des travailleurs salariés et indépendants à la protection sociale revêt une importance particulière. D'une part, il représente une opportunité pour la mise en œuvre d'une approche de la protection sociale fondée sur les droits et pour une perspective globale visant à « garantir des systèmes de retraite très inclusifs, solidaires, justes, équitables, efficaces, adéquats et durables (CES, 2018) ». D'autre part, le texte final de la recommandation a été jugé faible pour un certain nombre de raisons: retrait de la question de la "transférabilité",



affaiblissement de la priorité de la couverture officielle améliorée (en raison de la référence au volontarisme dans le cas des indépendants) (ibidem). S'agissant de droit souple, le suivi effectif des affaires nationales et la couverture effective des risques liés à la vieillesse constituent un point critique (voir partie ci-dessous sur les indicateurs à développer).

Tout comme la gouvernance économique de l'UE, la gouvernance sociale de l'UE est accompagnée d'une contrepartie sociale mondiale. L'Organisation des Nations Unies a défini à la fois les objectifs de développement durable (ODD) dans son Programme de développement durable à l'horizon 2030 - par exemple, l'ODD 1.3 sur la mise en œuvre de systèmes et de mesures de protection sociale appropriés au niveau national pour tous, y compris des planchers, et d'ici à 2030, assurer une couverture substantielle des personnes pauvres et vulnérables et l'ODD 8 qui comprend l'agenda pour le travail décent - ainsi que l'Organisation internationale du travail, qui existe depuis longtemps, par le biais de la Convention n° 152 de l'Organisation internationale du Travail sur la sécurité sociale (normes minima) et de la Recommandation n° 202 sur les socles de protection sociale. Cependant, en dépit des ratifications et d'un certain caractère exécutoire, ce sont des instruments faibles, particulièrement en ce qui concerne les pays donateurs de l'ONU, qui sont en partie concentrés en UE. En outre, ils n'abordent pas la question de l'adéquation ou du vieillissement dans la dignité, mais font uniquement référence à des planchers, qui, en Europe, couvrent déjà 97,7 % des retraités (OIT, 2017:79). De même, la Charte sociale du Conseil de l'Europe est également un instrument relativement négligé, rarement utilisé dans le domaine des pensions (De Schutter, 2016).

En effet, les tentatives de contestations des dispositions dans le domaine du droit du travail et de la protection sociale mises en œuvre à la suite des programmes d'ajustement économique devant les juridictions internationales, comme la Cour européenne des droits de l'homme et même devant la Cour européenne de Justice ont été pour la plupart inefficaces jusqu'ici<sup>6</sup>.

### **2.3 Les limites des indicateurs économiques et sociaux de la gouvernance économique européenne en matière de retraites**

Les institutions européennes évaluent la viabilité à long terme des finances publiques en ce qui concerne la question du vieillissement de la population en évaluant ce que l'on appelle le coût du vieillissement grâce à un ensemble de projections macroéconomiques fondées sur différentes hypothèses et scénarios (mais définissant un « scénario de référence » comme point de repère), c'est-à-dire l'augmentation des dépenses en matière de pensions et des autres dépenses liées à l'âge pour la période de simulation (2016-2070, dans le dernier rapport sur le vieillissement). Les prévisions de dépenses des retraites sont établies par les gouvernements nationaux au moyen de leurs modèles nationaux, sur la base d'hypothèses communes à tous les États membres, tandis que les projections des dépenses liées à l'âge différentes des retraites sont réalisées par la Commission européenne.

L'adéquation des pensions des années en cours et à venir est, quant à elle, évaluée dans le rapport sur l'adéquation en calculant les taux de remplacement « théoriques » attendus (c'est-à-dire le rapport entre la prestation de pension au cours de la première année après le départ à la retraite et le dernier salaire) pour certains individus représentatifs, caractérisés par des carrières professionnelles différentes. De même, le niveau de vie actuel des personnes âgées est également évalué en examinant les indicateurs AROP et AROPE. Il convient de noter que les calculs inclus dans le rapport sur l'adéquation sont fondés sur de simples simulations d'évolution de carrière pour des

---

<sup>6</sup> Voir, par exemple, la décision 7.5.2013 de la Cour européenne des droits de l'homme, affaire n° 163 (Koufaki et Adedy contre Grèce) et l'ordonnance du 27 novembre 2012, affaire T-541/10 (Adedy e.a. contre Conseil).

individus représentatifs en fonction de certaines hypothèses communes (par exemple, sur la croissance du PIB), tandis que l'AROP et l'AROE pour les personnes âgées actuelles sont calculés à l'aide de données EU-SILC. Aucun modèle complexe de micro-simulation dynamique - définissant dans le temps l'évolution d'une population donnée et la répartition de ses revenus, y compris l'évolution des travailleurs caractérisés par diverses carrières - n'est utilisé pour comparer les performances des pays, même si les gouvernements nationaux ont de plus en plus recours à ce type de modèles qui permettent, à partir de certaines hypothèses, de calculer, par exemple, l'évolution dans le temps des inégalités et de la pauvreté chez les personnes âgées.

Enfin, il convient de souligner qu'aucun des 12 indicateurs principaux du tableau de bord social ne se focalise directement sur les retraités ou les personnes âgées.

Dans ce contexte, il convient de souligner que l'approche de l'Union européenne en matière de politique de retraite a été marquée par les limites des indicateurs utilisés, ce qui a de graves conséquences sur la capacité à comparer correctement les performances des pays et à proposer des mesures politiques appropriées dans le domaine des retraites. Dans cette sous-section, nous nous référons d'une part aux indicateurs du tableau de bord social ; et, d'autre part, à l'approche standard suivie dans les rapports sur le vieillissement et l'adéquation.

Premièrement, les indicateurs du tableau de bord social ne prennent que partiellement en compte les questions relatives à l'adéquation des pensions et, plus généralement, au vieillissement dans la dignité, et ce pour plusieurs raisons, par exemple :

- il n'y a aucune référence spécifique au rôle des prestations de retraite et de l'adéquation dans la protection du niveau de vie indépendamment de la réussite de la carrière professionnelle préalable (comme le montreraient par exemple les indicateurs sur les pensions attendues d'individus représentatifs ayant des carrières différentes);
- aucune autre dimension essentielle pour le bien-être des personnes âgées, mis à part les pensions, n'est prise en compte, à savoir l'accès adéquat à des prestations en nature de haute qualité, telles que les soins de santé de longue durée et le logement. De plus, l'indicateur « besoins en soins médicaux non satisfaits », ne permet pas à lui seul de cerner les problèmes multiples et divers relatifs aux prestations de soins de santé ;
- il n'y a aucune référence aux autres dimensions essentielles pour le bien-être des personnes âgées - et clairement liées aux mesures politiques possibles, telles que les mesures de vieillissement actif et les possibilités de continuer à travailler à un âge plus avancé (reflétés, par exemple, par les taux d'emploi des travailleurs âgés en fonction de leurs compétences), les risques de chômage chez les personnes âgées (au-delà de 64 ans également), l'espérance de vie en bonne santé et son lien avec la carrière professionnelle antérieure (où la différenciation sociale en matière de santé entre clairement en contradiction avec les systèmes de retraite où les chances sont partagées équitablement);
- il n'y a aucune référence aux inégalités de revenus des personnes âgées, mis à part l'utilisation de l'AROP qui ne reflète que les inégalités dans la partie inférieure de la distribution;
- la simple référence faite à l'AROP et à l'AROE ne permet pas de distinguer les facteurs de pauvreté et d'exclusion sociale, c'est-à-dire de savoir s'ils sont liés à des besoins élevés (dus, par exemple, à la composition du ménage ou un état d'incapacité) ou à des ressources moindres (des indicateurs sur la dynamique de la pauvreté permettraient par exemple d'éclairer davantage ces questions). Dans le cas où les ressources sont moins importantes, les raisons doivent être également clarifiées, en précisant si l'AROE est dû à des lacunes dans l'accès formel aux prestations sociales ou à une efficacité limitée (par exemple, en raison de carrières précédentes infructueuses, d'un état d'inactivité antérieur, de prestations de pension inadéquates);



- l'impact de la politique sociale sur la réduction de la pauvreté devrait être évalué à l'aide de modèles plus détaillés que par le biais d'une simple comparaison avant et après, afin de prendre en compte les éventuels effets redistributeurs liés aux impôts et aux contributions. Ainsi, même si cela ne relève pas du tableau de bord social, il conviendrait d'accorder une attention particulière à l'analyse et à la comparaison de l'impact redistributeur des retraites, sachant que cet impact ne peut pas être évalué en comparant les situations respectives des personnes âgées avec et sans pensions de retraite, mais en analysant, tout au long du cycle de vie, le lien entre les cotisations de retraite et les prestations reçues ;

Plus généralement, les inégalités, l'exclusion sociale et la répartition du bien-être économique au sein d'une population et parmi les personnes âgées sont des phénomènes extrêmement complexes qui doivent être soigneusement évalués sous différents angles pour obtenir une image plus claire. Par conséquent, se concentrer uniquement sur quelques indicateurs pourrait simplement donner une image déformée du sujet étudié, avec le risque supplémentaire de biaiser la comparaison entre pays et la capacité des décideurs politiques à identifier les mesures les plus appropriées.

En ce qui concerne l'approche suivie dans le rapport sur l'adéquation, une analyse de sensibilité portant sur de nombreux aspects est nécessaire. Par exemple, la réussite de la carrière professionnelle mérite d'être approfondie, même s'il faut comparer un plus grand nombre de carrières fragmentées et complexes afin de mieux cerner les risques possibles pour les retraités actuels et futurs (les carrières individuelles sont souvent non linéaires - par exemple, d'une modalité de travail non standard à un contrat à durée indéterminée, mais les personnes subissent souvent de nombreuses transitions entre ces différents états). S'appuyer sur l'indicateur du taux de remplacement théorique (TRT) risque d'induire une myopie, puisque ce dernier compare uniquement la pension au dernier salaire sans indiquer si cette pension (ou le salaire qu'elle remplace) est suffisante pour atteindre un niveau de vie adéquat à la vieillesse. Le TRT est clairement un bon indicateur pour les systèmes liés aux revenus où le lien entre les salaires et les pensions est clair, mais sa capacité à cerner l'adéquation des pensions diminue lorsque ce lien n'est pas établi par la méthode de calcul du système de pension (par exemple, dans les régimes notionnels à cotisations définies - NCD). Les TRT devraient au moins être associés à des indicateurs mesurant, pour les retraités actuels et futurs, le rapport entre la pension et un seuil monétaire considéré comme un indicateur de situation économique adéquate. Par exemple, il pourrait être absurde de prétendre qu'un système garantisse un TRT de 60% à un travailleur atypique lorsque la taille du dénominateur (l'adéquation du salaire) n'est pas prise en compte. Ainsi, même s'il s'agit d'une procédure extrêmement complexe, des modèles de micro-simulation dynamiques devraient être utilisés pour évaluer l'évolution des tendances du marché du travail et l'influence de ces tendances et des réformes politiques sur l'ensemble de la répartition des prestations de retraite.

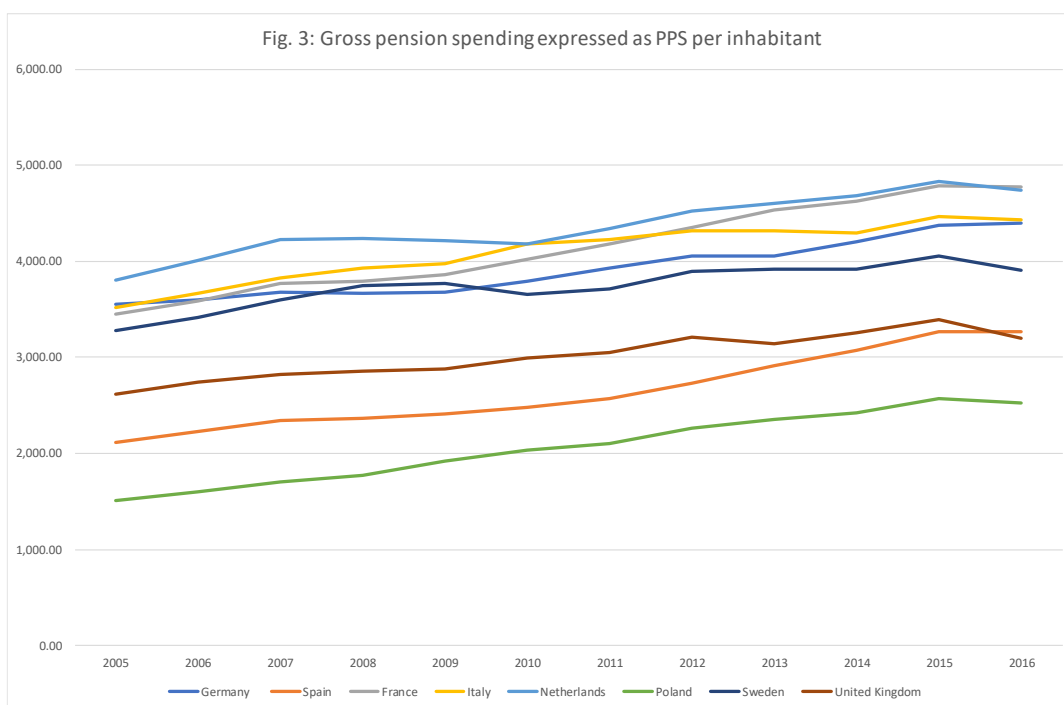
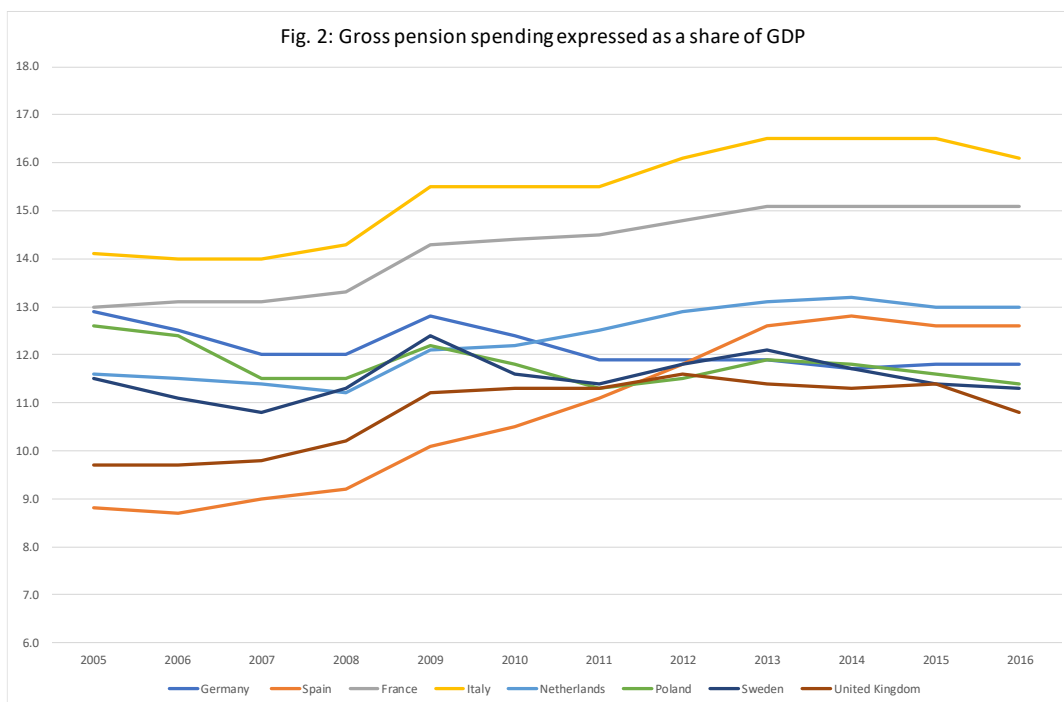
En outre, comme indiqué lors de l'examen des limites du tableau de bord social, il conviendrait d'évaluer l'adéquation du niveau de vie des personnes âgées en examinant des indicateurs multidimensionnels prenant en compte conjointement les aspects monétaires (prestations de retraite, revenus minimaux, etc.), l'accès à des prestations sociales en nature adéquates (par exemple, des soins de santé et des soins de longue durée de bonne qualité et abordables ou gratuits) et, plus globalement, des aspects qui affectent la qualité de vie. En ce qui concerne ce dernier point, il convient de mettre l'accent sur la qualité des emplois exercés lorsque la vie active s'allonge. De bonnes politiques de vieillissement actif pourraient donc améliorer la qualité de vie avec des retours positifs sur la santé des personnes âgées, même lorsqu'elles cessent de travailler.

En ce qui concerne la question de la viabilité financière, sur laquelle se focalise le rapport sur le vieillissement, il convient de souligner certaines limites. Premièrement, le processus est analysé au moyen de projections et non de prévisions (différents

scénarios à long terme sont proposés sans distribution de probabilité claire quant à l'apparition des différents scénarios). Cependant, le scénario de base (un des mille scénarios possibles) exerce une sorte de tyrannie du statu quo et devient dans le débat public une source de suggestions de réformes et de politiques, sans discussion à propos de la fiabilité et des limites méthodologiques du scénario et de l'exercice de simulation. Par exemple, les simulations sont effectuées par le biais de modules indépendants sans prendre en compte les rétroactions possibles entre le dénominateur (le PIB) et le numérateur (les dépenses de retraite). En conséquence, par exemple, aucune rétroaction possible d'une réduction des dépenses de retraite dans la croissance du PIB n'est envisagée. De même, étant donné que ces modèles sont axés sur l'offre, aucun effet négatif possible de l'augmentation de l'âge de la retraite sur la demande de travailleurs plus jeunes n'est pris en compte et, sans tenir compte des problèmes de répartition, la répartition inégale de la possibilité de reporter la retraite est également prise en compte. En outre, certaines boîtes noires relatives à certaines hypothèses cruciales (par exemple, les taux d'immigration, la croissance de la productivité) existent et déterminent essentiellement les résultats.

Enfin, l'accent mis sur la fourniture d'indicateurs sur la viabilité des retraites en examinant uniquement le rapport dépenses/PIB doit être remis en question pour au moins trois raisons. Premièrement, pour évaluer l'impact des systèmes de retraite sur les budgets publics (et tenir compte des particularités fiscales spécifiques à chaque pays), les dépenses devraient être évaluées nettes plutôt que brutes de tout impôt. Deuxièmement, il faudrait également calculer la charge que représente pour les finances publiques l'augmentation des coûts des déductions fiscales en faveur des régimes de retraite privés. Troisièmement, le ratio dépenses/PIB est bien sûr crucial pour calculer la part des ressources totales allouées aux personnes âgées et constitue un indicateur essentiel pour les budgets publics. Cependant, ce ratio ne donne pas d'informations relatives au bien-être des personnes âgées et à sa tendance dans le temps, permettant de distinguer le nombre de personnes âgées (c'est-à-dire la composition de la population exposée au risque au cours de la vieillesse) d'un pays à l'autre et dans le temps. Par exemple, si l'on examine les dépenses de pension par habitant plutôt que le ratio dépenses/PIB, les tendances et le classement des pays changent clairement (voir graphiques 2 et 3 où nous comparons les tendances de ces deux indicateurs dans certains grands pays de l'UE entre 2005 et 2016, selon les chiffres d'Eurostat).

À cet égard, il convient de prendre en compte le fait que le système de retraite, et l'Etat providence en général, est une assurance sociale dont le poids (et les caractéristiques) dépendent du nombre (et des caractéristiques) des personnes exposées à un certain risque. Évaluer les régimes de protection sociale sans prendre en compte ces particularités risque de limiter la possibilité d'atteindre l'objectif qui consiste à "vieillir dans la dignité". Par conséquent, l'accent mis sur un certain phénomène et les suggestions politiques sont clairement déterminés par le type spécifique d'indicateurs choisis par les décideurs politiques.



### 3 Les retraites dans les États membres de l'UE

Après avoir passé en revue la gouvernance des retraites dans l'UE et ses principaux défis, cette partie commence par un bref aperçu des réformes des retraites nationales dans l'UE ces dernières années. Une telle analyse comparative succincte met en évidence les principales tendances en termes d'élaboration des politiques (le contenu des réformes) et de résultats (leurs effets sur les droits à pension). En ce qui concerne les résultats en matière de réforme, nous constatons la prédominance de l'objectif de viabilité financière dans les États membres. L'asymétrie entre les priorités économiques et sociales observée au niveau de l'UE s'est accompagnée d'une augmentation de l'importance accordée à la viabilité financière (réduction des dépenses de pension et/ou

augmentation des revenus) au niveau national. En ce qui concerne les résultats en matière de réforme, les perspectives à long terme de la viabilité financière des systèmes de retraite ne sont pas si moroses. Cependant, les données comparatives montrent la possible augmentation des problèmes d'adéquation des retraites à l'avenir (en partie à cause des réformes mises en œuvre jusqu'à présent). Nous soulignons certains des principaux problèmes qui pourraient avoir de graves conséquences sur le bien-être économique des personnes âgées si les systèmes de retraite ne s'en occupent pas correctement dans un avenir proche. Enfin, nous proposons un bref résumé des principaux déclencheurs identifiés dans la documentation comparative la plus récente et fournissons des preuves des résultats économiques et sociaux réels des réformes.

### 3.1 Les tendances récentes en matière de réforme dans l'UE : Un aperçu

Le processus de réforme des retraites de la dernière décennie en Europe a été intense. Entre 2009 et 2010, de nombreux pays ont pris des mesures anticycliques pour améliorer l'adéquation des prestations de retraite. Mais ensuite, les mesures d'austérité ont pris le devant de la scène. En examinant les mesures ciblées sur les régimes du premier pilier entre 2011 et 2014, on remarque que **le programme que partageaient de nombreux pays européens consistait à maîtriser les dépenses de retraite** (grâce à des liens plus étroits entre cotisations et prestations et à une indexation plus faible des retraites) et à prolonger la vie active (augmentation de l'âge de la retraite et renforcement des critères d'éligibilité à la retraite anticipée). Ces paquets de mesures se sont avérés novateurs à bien des égards. Premièrement, certaines des réformes avaient un effet immédiat ou une très courte période de transition. Deuxièmement, une partie de cette limitation des coûts a été mise en œuvre par le biais de mécanismes automatiques qui, à l'avenir, entraîneront une révision de la « promesse de retraite » en fonction de facteurs socio-économiques et démographiques. C'est le cas de l'augmentation automatique de l'âge de la retraite en fonction de l'augmentation attendue de l'espérance de vie. Troisièmement, l'allongement de la vie professionnelle est devenu un impératif pour les décideurs politiques. L'âge légal de la retraite a été augmenté dans de nombreux pays. Parallèlement, l'accès à la retraite anticipée a été largement restreint (Natali, 2017).

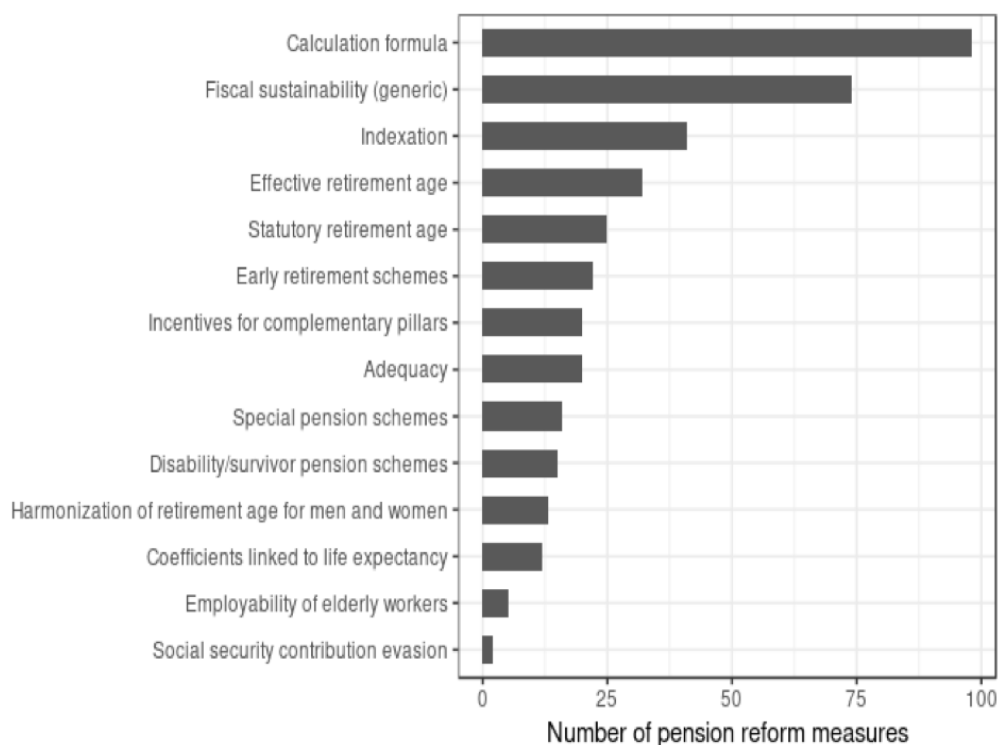
Dans ce qui suit, nous avons intégré la base de données de la Commission en recodant les réformes des retraites en fonction de leur domaine d'intervention, conformément à la catégorisation proposée par Guidi et Guardiancich (2018). Cela nous a amené à identifier les 14 catégories illustrées dans le graphique 4 ci-dessous.<sup>7</sup> Comme pour contenu des recommandations par pays, la plupart des réformes portent également sur des questions de viabilité budgétaire (rendre la formule de calcul moins généreuse, augmenter l'âge de la retraite, etc.) plutôt que sur l'adéquation ou les incitations à l'épargne privée.<sup>8</sup>

Graphique 4 : Nombre de réformes des retraites par type (2006-2015).

---

<sup>7</sup> Nous nous inspirons des conclusions de Guardiancich et Guidi (2019), qui s'appuient sur la base de données sur les réformes des retraites de Carone et al. (2016). La base de données reprend les grandes réformes des retraites privées et publiques qui ont eu lieu entre les années 1990 et 2015 dans les 28 États membres actuels de l'UE, réparties en cinq grandes catégories (éligibilité, indexation, formule de calcul des pensions, ressources et régimes). Les deux auteurs étudient la période 2006-15.

<sup>8</sup> Dans ce cas également, le concept d'adéquation ne coïncide pas avec celui de la CES. Dans ce cas, les réformes sont considérées comme améliorant l'adéquation si elles élargissent à tout moment les prestations acquises aux retraités (en termes de montant, de durée, de couverture, etc.).



Remarque : La « viabilité budgétaire (générique) » inclut des ressources supplémentaires réservées ; par exemple, des cotisations plus élevées et/ou des taxes.

Au-delà de cette tendance commune en matière de réformes, les pays européens ont également conservé certaines particularités. Certains pays ont assisté à la mise en œuvre de réductions particulièrement intenses sur le premier pilier, avec un effet évident sur les droits à pension. Il s'agit des pays les plus touchés par la crise et soumis à des pressions budgétaires plus explicites: Les pays du sud de l'Europe, l'Irlande, les pays baltes et certains pays d'Europe de l'Est. D'autres pays ont connu un ensemble de réformes plus hétérogènes, avec des réductions à long terme mais aussi certaines améliorations des prestations. C'est le cas des pays moins touchés par les tensions économiques, financières et fiscales, tels que l'Autriche, l'Allemagne et les Pays-Bas. D'autres encore (la Finlande, par exemple) ont connu une combinaison de réductions et d'améliorations des pensions minimales. Dans certains pays d'Europe orientale (la Bulgarie et la Croatie, par exemple), le climat politique national s'est avéré contraire à l'idée de réduire les pensions dans le cadre de l'assainissement budgétaire.

Dans l'ensemble, de nombreuses réformes entreprises au cours de la période 2011-2014 confirment largement la tendance à la maîtrise des coûts à long terme. Cela devrait améliorer la viabilité financière future des régimes de retraite publics dans l'ensemble de l'UE. Suite aux mesures d'austérité adoptées au cours des dernières décennies, les perspectives de viabilité financière des systèmes de retraite ne sont plus si inquiétantes. Pour la première fois, la projection globale pour l'UE consiste en une réduction de la dépense moyenne pour les retraites entre 2013 et 2060. Le pic est atteint aux alentours de 2037, moment où les dépenses commencent à diminuer progressivement (Natali, 2017). À bien des égards, la « bombe à retardement que représentent les pensions » évoquée dans les années 1980 a été démantelée. En revanche, la viabilité sociale future des retraites semble menacée. Les futures pensions du premier pilier devraient diminuer dans de nombreux pays (voir partie ci-dessous), tandis que les inégalités chez les personnes âgées pourraient également augmenter (voir Spasova et al, 2018).

**Plus récemment, entre 2015 et 2017, le rythme des réformes en Europe s'est ralenti, tandis que les mesures visant à résoudre les problèmes d'adéquation sont devenues plus manifestes** (OCDE, 2017). Certains pays ont confirmé les priorités définies lors des premières étapes du processus de réforme (confère le Danemark qui prévoit d'augmenter encore l'âge légal de la retraite jusqu'à 68 ans en 2030). D'autres pays ont adopté une stratégie plus mixte et ont partiellement inversé le processus d'austérité poursuivi par le passé. En Allemagne, la loi sur les retraites flexibles (*Flexirentengesetz*), de décembre 2016, a élargi la gamme des options de retraite avant et après l'âge normal de la retraite. Cette législation peut permettre aux travailleurs âgés de rester employés plus longtemps, mais l'OCDE (2017) suggère que cela peut représenter l'équivalent des programmes de retraite anticipée avec la réduction consécutive de l'offre de main d'œuvre. Depuis janvier 2017, les retraités à part entière continuent d'être assujettis au régime de pension légal jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge légal de la retraite. Par conséquent, ils augmenteront généralement leurs droits à pension. En 2016, l'Italie a mis en place une pension d'avance financière (APE) et la «pension d'avance sociale» (APE sociale), un régime distinct de préretraite pour certains groupes vulnérables (par exemple, les chômeurs de longue durée et certaines catégories de travailleurs réalisant des travaux pénibles). Cette première étape, conforme à l'augmentation globale des dépenses de retraite, a été suivie par la réforme plus large du gouvernement populiste jaune/vert en 2018, qui a introduit à titre expérimental des pensions anticipées en permettant à tous les travailleurs de prendre leur retraite lorsqu'ils accumulent soit 41 années de cotisation, ou 100 ans équivalant à la somme de l'âge et des années de cotisation (le dit «quota 100») à l'âge de minimum 62 ans. Cette mesure devrait augmenter les dépenses publiques d'environ 22 milliards d'euros au cours des trois prochaines années. Deuxièmement, le gouvernement a créé une « pension de citoyenneté » pour compléter les prestations des retraités les plus pauvres (mais, en raison de conditions très strictes en matière de moyens, seuls quelques milliers de retraités pauvres devraient pouvoir bénéficier de ce type de prestation).

Parallèlement, **les États membres n'ont pas constaté d'augmentation générale du rôle des fonds de pension complémentaire** (en termes de taux de cotisation et de couverture). En ce qui concerne les pays d'Europe méridionale et continentale, ils n'ont pas adopté de mesures de réforme majeures concernant les régimes préfinancés. Certains de ces pays ont toutefois légiféré sur une réduction des subventions fiscales pour les cotisations à des fonds de pension volontaires (par exemple, en Autriche, en Belgique, en Grèce et en Espagne). Parallèlement, la couverture des fonds de retraites volontaires a légèrement augmenté (par exemple, en Italie et en Espagne), mais à un rythme beaucoup plus lent que par le passé. En Europe centrale et orientale, certains pays ont d'abord décidé de suspendre leurs contributions. Cela a été suivi d'une intervention plus radicale. La Hongrie a supprimé les fonds de pension obligatoires en 2010. En Pologne, les membres des fonds de pension devaient choisir entre verser des cotisations à des régimes préfinancés ou verser la totalité de leurs cotisations au système public de retraite par répartition. L'épargne reste actuellement dans les fonds de pension, mais elle sera progressivement transférée vers un système de retraite par répartition. L'adhésion aux régimes financés pourrait se poursuivre sur base volontaire.

### **3.2 Les tendances passées et à venir : une évaluation générale**

Outre l'orientation de ces réformes et leur impact général sur la viabilité et l'adéquation, il convient de souligner que les réformes pourraient avoir un effet très hétérogène entre les différentes typologies de travailleurs.

Par exemple, si l'augmentation de l'âge de la retraite et le durcissement des conditions en matière de retraite anticipée peuvent réduire le bien-être des personnes qui sont contraintes de continuer à travailler, cela pourrait également augmenter leur taux de



remplacement en raison de l'allongement de la durée de vie active (en particulier lorsqu'il y a un lien strict entre cotisations et prestations), par contre, les mêmes mesures pourraient sérieusement nuire au bien-être physique et psychologique des personnes âgées qui ont du mal à continuer à travailler pour de nombreuses raisons - qui souvent interagissent - (par exemple, la pénibilité de l'emploi, une faible demande de main-d'œuvre exposant en particulier les travailleurs peu qualifiés à des risques de chômage élevés en vieillissant, les problèmes de santé pouvant être aggravés si on est obligé de continuer à travailler, la nécessité de concilier le travail et les activités familiales). Par conséquent, les éventuels effets hétérogènes des mesures de réforme doivent être soigneusement pris en compte lors de l'évaluation des conséquences sociales d'une réforme.

De même, le lien automatique entre l'augmentation moyenne de l'espérance de vie et l'âge de la retraite est clairement en contradiction avec la preuve que rien n'est peut-être plus inégal que l'espérance de vie individuelle (et les problèmes de santé) des personnes âgées, comme le confirment toutes les études économiques et épidémiologiques qui montrent l'existence d'un gradient clair entre la santé individuelle et les caractéristiques socio-économiques (Marmot, 2015).

En outre, si l'on analyse les effets possibles des réformes sur la viabilité, il est impossible d'ignorer les effets négatifs des réformes de réduction des dépenses sur le PIB et la croissance de l'emploi. En effet, bien que la documentation économique ait mis en évidence le prétendu "sophisme de l'emploi en quantité fixe" soulignant que les salariés plus âgés ne prennent pas les emplois des jeunes (par exemple, Brugiavini et Peracchi, 2010), une augmentation brutale et non progressive de l'âge de la retraite, notamment en période de récession, pourrait limiter les possibilités d'emploi des plus jeunes, augmenter les coûts de main-d'œuvre et réduire la productivité des travailleurs.

En outre, les avantages et les inconvénients des régimes dans lesquels le lien entre les cotisations et les prestations est renforcé doivent être soigneusement analysés, ainsi que les caractéristiques du marché du travail. Si, d'une part, un lien plus strict encourage l'offre de travail et le paiement des cotisations, il convient d'évaluer l'équité de ce type de régime en fonction de l'acceptabilité des résultats obtenus sur le marché du travail. Si les régimes de retraite deviennent, par exemple, un simple miroir des résultats individuels sur le marché du travail (comme dans le cas des régimes notionnels à cotisations définies (NCD)), les différences individuelles en matière de prestations de pension dues à des circonstances exogènes aux choix personnels - par exemple, la chance d'être embauché avec de meilleures dispositions contractuelles ou de ne jamais connaître d'interruption de travail - devraient être compensées par d'autres types de transferts (par exemple, des cotisations notionnelles, des crédits de pension, des prestations minimales garanties).

Le renforcement du rôle des systèmes privés doit également être évalué en termes d'efficacité et d'équité. D'une part, comme cela a déjà été mentionné, le coût budgétaire des incitations fiscales accordées aux régimes privés doit être soigneusement calculé et comparé aux dépenses du régime public et l'efficacité supposée plus élevée des régimes privés en termes de rendements plus élevés (et plus sûrs) doit également être analysée, notamment lorsque les coûts administratifs sont pris en compte. D'autre part, les régimes privés (et les exonérations fiscales associées) sont généralement régressifs, car le type de déduction fiscale et la probabilité de participation (qui favorise les travailleurs les plus forts et défavorise principalement ceux qui ont des modalités de travail non standards) ont tendance à favoriser les travailleurs les plus privilégiés.

Enfin, les conséquences sociales éventuelles des réformes des retraites doivent être évaluées conjointement aux tendances du marché du travail. En effet, comme indiqué précédemment, des marchés du travail plus flexibles et individualisés - où l'incertitude liée à la vie professionnelle augmente pour de nombreuses personnes - pourraient

freiner l'acceptabilité de régimes où les prestations ne dépendent que du succès de l'ensemble des activités professionnelles.

Les tendances attendues en matière de progrès technologiques (numérisation et robotisation), associées à un pouvoir de négociation plus faible des travailleurs et à une concurrence plus importante émanant des marchés mondialisés, pourraient encore accroître les risques d'inadéquation des retraites dans les années à venir. Ces tendances remettent en cause à la fois le financement du système ainsi que les prestations qui seront octroyées. En ce qui concerne le premier aspect, les innovations technologiques peuvent entraîner une réduction de la main-d'œuvre, une diminution de la part du produit total consacrée aux travailleurs (c'est-à-dire la part du travail) et donc une diminution progressive de l'impôt sur les salaires. À propos du second aspect, le risque de carrières plus fragmentées - empêchant de nombreux travailleurs de payer des cotisations adéquates au cours de leur vie professionnelle - et d'une augmentation dramatique de l'inégalité des revenus peuvent renforcer la nécessité d'un filet de sécurité (moins lié au statut professionnel) pour les personnes âgées.

La diminution de la part du travail peut modifier le mode de financement des retraites du premier pilier. Le rôle des impôts sur toutes les bases imposables possibles (travail, bénéfices, richesse, consommation, etc.) peut augmenter tandis que les cotisations sociales peuvent diminuer. Notez cependant que tant que les ressources totales (PIB) disponibles dans un pays ne diminuent pas, mais que seule l'inégalité fonctionnelle entre les salaires et les bénéfices augmente, il n'est pas nécessaire d'abandonner la méthode de financement par répartition, mais les sources de financement du système par répartition devraient être modifiées.

On pourrait également s'attendre à des changements dans la structure des prestations si les inégalités entre les travailleurs augmentaient encore. Les prestations sous condition de ressources et/ou forfaitaires pourraient être davantage développées, tandis que le rôle des prestations liées aux revenus (en particulier lorsque les revenus ne portent pas uniquement sur les périodes d'activité les plus réussies) et de celles fondées sur les cotisations pourrait diminuer. L'innovation technologique peut également entraîner une modification des emplois et une augmentation des inégalités. La multiplication des contrats atypiques et faiblement rémunérés peut avoir le même effet que dans le cas de la suppression d'emplois : la réduction de la part des salaires et, partant, une couverture plus limitée des régimes liés aux revenus et au travail (pensions du premier et du deuxième pilier). Par conséquent, une augmentation des inégalités pourrait affaiblir l'adéquation des régimes contributifs et des mesures plus redistributives devraient être mises en œuvre pour protéger les catégories les plus défavorisées, à savoir les perdants des défis de la mondialisation et de l'innovation.

Enfin, en ce qui concerne le fardeau du vieillissement pour les finances publiques - c'est-à-dire l'augmentation des dépenses liées au vieillissement, si les réformes appropriées ne sont pas mises en place - il convient de préciser que, bien sûr, une société comptant un nombre plus élevé de personnes âgées est aussi, presque inévitablement, une société où une part plus importante des ressources totales est consacrée aux personnes âgées. Les réformes des retraites et du marché du travail peuvent réduire le changement dans la part des ressources consacrées aux personnes âgées, mais elles sont susceptibles de nuire à leur bien-être, par exemple, en prolongeant leur vie active et/ou en réduisant les prestations de retraite. Toutefois, il convient de signaler clairement une conséquence du vieillissement, à l'instar de ce qui a été abordé précédemment au sujet des progrès technologiques. En effet, si le vieillissement ne réduit pas les ressources totales disponibles dans une société, le principal problème du vieillissement est celui de la répartition, à savoir la répartition des ressources entre les personnes actives et inactives. Cependant, des problèmes beaucoup plus graves surgiraient si le vieillissement était associé à une diminution des ressources totales, car les pressions redistributives exercées par un nombre plus élevé d'inactifs devraient être satisfaites avec moins de ressources, ce qui augmenterait le risque de conflits éventuels entre individus



dans différentes phases de leur vie. Cependant, il est rassurant de constater que la littérature économique n'a pas établi de lien solide entre le vieillissement de la population et le ralentissement de la croissance économique, étant donné qu'il existe un certain nombre de liens compensateurs entre vieillissement et croissance.

### 3.3 Qu'est-ce qui entraîne ces réformes ?

Quels sont les facteurs qui ont façonné la dernière décennie de réformes des retraites dans l'Union européenne ? Nous faisons référence à deux facteurs "externes" majeurs: i) les pressions des marchés financiers et les programmes d'ajustement économique au niveau mondial; ii) les volets préventif et correctif du pacte de stabilité et de croissance et de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques. Nous proposons également une brève discussion à propos de l'impact actuel, même s'il est encore limité, du SEDS, ainsi que de l'évolution du rôle joué par les syndicats dans le processus décisionnel au niveau national.<sup>9</sup>

La première constatation est que les pressions du marché exercées par la finance internationale par le biais des rendements obligataires sont les principaux facteurs à l'origine des réformes (donc, au niveau mondial, au-delà de l'influence européenne). Une myriade d'acteurs, tels que des organisations internationales, des agences de notation et des investisseurs mondiaux, signalent qu'une réforme est nécessaire avant qu'un plan de sauvetage ne devienne inévitable, influençant ainsi les décideurs politiques nationaux avant qu'ils ne demandent une aide financière à la *troïka*.

À cet égard, la lettre adressée au premier ministre italien Silvio Berlusconi en août 2011 par Trichet-Draghi (présidents sortant et entrant de la BCE) est emblématique. La missive recommandait d'augmenter et d'égaliser l'âge légal de la retraite des femmes dans les secteurs privé et public et de limiter les pensions d'ancienneté. L'inaction a entraîné une augmentation critique du rendement des obligations d'État et une crise gouvernementale dramatique. Les coûts du service de la dette qui seraient devenus insupportables, ont ouvert la voie aux réformes radicales du gouvernement technocratique de Mario Monti.

Des événements plus récents soulignent l'importance persistante des pressions du marché. Le gouvernement italien populiste de droite formé après les élections générales de 2018 a entrepris de rétablir les pensions d'ancienneté et de mettre en œuvre d'autres programmes de dépenses généreux. Ces plans ont provoqué une réaction tumultueuse. Les rendements obligataires italiens sont montés en flèche, de nombreux acteurs (le FMI, les investisseurs internationaux, les agences de notation) ont désapprouvé cette décision et la Commission a menacé de déclencher une procédure de déficit excessif, fondée pour la première fois sur le critère de la dette (et non du déficit). Ces réactions ont amené le gouvernement à réduire les possibilités de sortie anticipée et à réduire considérablement le déficit budgétaire global prévu.

Cependant, les recommandations politiques ne doivent pas être écartées d'emblée. Une conditionnalité stricte et formelle semble fournir des lignes directrices claires en matière de réforme aux pays en difficulté financière et confrontés à d'énormes problèmes. Un coup d'œil sur les principales réformes ayant eu lieu au cours de la période d'observation révèle que la plupart des États membres de la zone euro bénéficiant d'une aide financière (Chypre, la Grèce et le Portugal) ont mis en place un mécanisme de stabilité automatique, consistant par exemple à associer l'âge légal de la retraite ou les prestations de retraite à l'espérance de vie.

En examinant des formes moins extrêmes de pression du marché et politique, nous constatons que la dégradation des fondamentaux de la macro-politique (déficits budgétaires) et des indicateurs de micro-politique (dépenses de retraites) déclenchent

---

<sup>9</sup> Notre analyse repose en grande partie sur Guardiancich et Guidi (2019), qui ont évalué les principaux déclencheurs des réformes des retraites dans l'UE-28 entre 2006 et 2015.

des réformes, à condition qu'elles soient associées à des procédures officielles de conditionnalité. La force des deux interactions confirme l'hypothèse selon laquelle les pays respectent davantage le volet correctif du pacte de stabilité et de croissance que le volet préventif (voir De Nederlandsche Bank 2016), et que le taux de mise en œuvre global moyen des RPP est faible à moyen (voir Darvas et Leandro 2015), en particulier dans un domaine épineux tel que celui des retraites (Al-Kadi et Clauwaert, 2019).

En commençant par le volet correctif du pacte de stabilité et de croissance, nous notons qu'avant même que les rendements obligataires ne commencent à fluctuer considérablement, des déficits budgétaires annuels supérieurs à 6% du PIB et les procédures de déficit excessif associées ont conduit à la refonte planifiée du système de retraite slovène. Cette réforme radicale a été refusée lors d'un référendum à la mi-2011, ce qui a précipité la chute du gouvernement de centre-gauche de Borut Pahor. Son successeur de centre-droit, Janez Janša, a approuvé une copie conforme de la réforme, ne pouvant résister à la pression résultant de l'accumulation rapide de la dette publique, qui a doublé en trois ans, et de l'écart entre les obligations slovènes et allemandes qui est passé de zéro à plus de 500 points de base.

En ce qui concerne la conditionnalité plus souple relevant du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, rien n'indique que les indicateurs liés aux retraites sur lesquels reposent les recommandations par pays (Guidi et Guardiancich, 2018) exercent une pression autonome. Tant que le déficit est maîtrisé, qu'il n'y a pas de spéculation sur la dette d'un pays et que la Commission européenne n'agit pas, la présence de déséquilibres structurels dans les retraites nationales n'engendre pas d'effort de réforme substantiel.

Enfin, le semestre européen semble avoir réduit la marge de manœuvre des responsables politiques nationaux, réduisant considérablement les cycles budgétaires politiques des retraites. Parmi les exemples notables, celui de la Croatie et de la Hongrie qui ont introduit d'importantes augmentations des prestations au cours des années électorales antérieures à 2011, mais pas après le début du semestre.

En ce qui concerne l'impact du SEDS sur les réformes nationales, il est trop tôt pour procéder à une évaluation systématique. Cependant, certaines recherches comparatives préliminaires (voir Hacker, 2019) ont mis en évidence un impact limité sur les documents officiels nationaux, du moins en mettant l'accent sur une dimension sociale plus large. Si nous examinons les programmes nationaux de réforme de 2018, par exemple, le SEDS a été mentionné comme point de référence dans seulement 11 des 27 programmes. Bien qu'ils n'aient pas mentionné le SEDS, les 16 États membres restants ont tous fait des déclarations concernant leurs politiques du marché du travail, de l'emploi, sociales et de l'éducation, conformes à la stratégie Europe 2020 et, dans certains cas, en réaction aux recommandations par pays de l'année précédente (ibidem, 28).

Quant au rôle des syndicats, leur capacité à orienter les réformes des retraites a connu un tournant ces dernières années (voir Natali, 2017). Alors que la fin du 20<sup>ème</sup> siècle a été marquée par le rôle persistant des syndicats sur le terrain, la dernière décennie a mis en évidence un certain déclin. Malgré la persistance de certaines sources de pouvoir clés (par exemple, la couverture syndicale et leur rôle continu dans les négociations collectives; le vieillissement de la composition des syndicats; le potentiel de mobilisation sociale et leur implication dans la gouvernance des retraites), la dernière vague de réformes nous conte une histoire plus complexe. Alors que les syndicats ont conservé beaucoup d'influence dans le processus d'élaboration des politiques de retraite, leur rôle a largement changé. La concertation a cédé la place à des formes de consultation plus subtiles dans lesquelles le gouvernement est toujours responsable en dernier ressort de la définition du paquet de réformes. L'apprentissage stratégique a permis aux décideurs politiques d'isoler l'opposition syndicale ou, en tout cas, de réduire son impact potentiel. Qui plus est, en particulier dans les pays d'Europe continentale et méridionale, de

nouveaux acteurs (tels que ceux du secteur financier) ont été inclus dans le processus d'élaboration des politiques. Tout cela s'est reflété par un déclin des syndicats, des pertes d'effectifs et la déstabilisation de la négociation collective centralisée (ibidem, 100-01). Comme l'ont souligné Duchemin et Weber (2013), les syndicats ont largement perdu leur droit de veto de facto dans l'élaboration des politiques de retraite. Dans de nombreux pays, ils ont été marginalisés et leur capacité à participer au processus de réforme a nettement diminué.

Cependant, Ebbinghaus (2017), qui défend les pensions, et Guardiancich et Molina (2017), pour les pratiques de dialogue social en général, montrent que le rôle des syndicats est le résultat d'un certain nombre de facteurs : leurs ressources organisationnelles et leurs membres, la décentralisation de la négociation collective, leur rôle administratif dans les régimes de protection sociale, leur propre unité, le contexte politique et leur lien avec les partis politiques. La faiblesse et/ou la force des syndicats dans les réformes des retraites sont déterminées par l'interaction complexe de tous ces facteurs plutôt que par un seul déterminant. C'est pourquoi nous constatons une telle différence entre les pays. Dans certains pays (la Pologne, par exemple), les syndicats sont marginalisés, mais dans d'autres (la Finlande, par exemple), ils jouent un rôle central dans l'élaboration des politiques de retraite. De plus, le rôle des syndicats semble être influencé tant par des facteurs structurels que contingents. Alors que les premiers (par exemple, la diminution du nombre de membres) peuvent conduire à un déclin global, les seconds (par exemple, les divisions internes) peuvent être la cause d'une faiblesse temporaire. Et si les syndicats s'affaiblissent, les partis politiques et les gouvernements s'affaiblissent également (Pochet, 2015). L'évolution récente qui fait suite à la grande récession montre que certains pays connaissent une résurgence du dialogue social plutôt que sa disparition (voir Guardiancich et Molina, 2017).

#### **4 Conclusions**

Le document d'information a mis en lumière, d'une part, l'actuelle double tension qui existe entre une gouvernance économique plus avancée (notamment le semestre européen et sa focalisation sur les réformes des retraites) et une gouvernance sociale plus faible (avec le socle européen des droits sociaux qui est apparu comme l'instrument le plus important de "socialisation" de l'UE); et d'autre part, la viabilité financière et les priorités en matière d'adéquation sociale dans les réformes des États membres.

Le document a proposé un résumé des évolutions les plus récentes de la gouvernance de l'UE, mettant en évidence les priorités définies par le semestre européen (par le biais de ses recommandations par pays) et le rôle encore limité du SEDS.

Nous avons indiqué un certain nombre de défis à relever, à savoir : le déséquilibre persistant entre la gouvernance économique et la gouvernance sociale de l'UE ; les contradictions potentielles entre les politiques macroéconomiques, sociales et de l'emploi proposées dans le semestre européen et le SEDS ; et le faible développement d'indicateurs relatifs à l'adéquation. De plus, nous avons souligné l'importance des facteurs mondiaux (tant les organisations internationales que les marchés financiers) qui pourraient renforcer l'asymétrie entre les priorités économiques et sociales de l'UE. L'asymétrie entre gouvernance économique et gouvernance sociale risque de limiter les possibilités d'application de la recommandation du Conseil de l'Union européenne sur l'accès des travailleurs salariés et indépendants à la protection sociale, dans la mesure où elle tend à limiter les ressources financières nécessaires pour améliorer les prestations.

En ce qui concerne les réformes des retraites dans les États membres, le document d'information propose un aperçu des tendances en matière de réformes au cours de la dernière décennie. Les principaux défis sont représentés par la prépondérance persistante des mesures de réforme visant à limiter les coûts au détriment de l'amélioration des prestations, même si ces dernières années, certains pays ont

commencé à remettre en cause les réformes antérieures. Les réformes dans certains États membres devraient contribuer aux futurs problèmes d'adéquation. Ceci est la conséquence de l'inadéquation croissante entre les systèmes de retraite et les marchés du travail. Le développement limité des fonds de pension complémentaire (et leurs coûts) est une autre source de tensions.

La combinaison de la gouvernance économique de l'UE et de nouvelles contraintes mondiales a eu un effet sur les réformes nationales. En revanche, les réformes (telles qu'indiquées dans les programmes de réforme nationaux et autres documents officiels) ne font pas (du moins pour le moment) référence explicite au SEDS.

Sur la base de ces preuves, nous proposons quelques axes de recherche que nous avons mis au cœur du développement futur du projet :

- En ce qui concerne la gouvernance européenne des retraites,
  - il est extrêmement important d'évaluer plus en détail la mise en œuvre du SEDS. Il est important de surveiller son intégration dans le semestre européen et ses conséquences sur le rééquilibrage prévu de la gouvernance économique et sociale. La future mise en œuvre de la recommandation du Conseil doit également être surveillée.
  - le suivi systématique des recommandations par pays (y compris du cycle 2019) permettra d'évaluer tout changement apporté à leur contenu substantiel et leur application.
  - l'évolution future du tableau de bord social sera évaluée, tandis que nous réfléchirons de manière plus approfondie à des indicateurs plus appropriés pour une mise en œuvre plus efficace du principe de « vieillissement dans la dignité ».
  
- En ce qui concerne l'analyse comparative des réformes des retraites,
  - Nous proposons de nous concentrer sur l'incidence de l'emploi atypique dans les différents États membres (en nous focalisant plus particulièrement sur les 12 pays examinés) et d'évaluer leurs droits à pension respectifs ;
  - Nous mettrons ensuite en lumière l'impact des réformes récentes et leur capacité à remédier aux principales lacunes en matière de couverture officielle et effective (ainsi que de transparence) des droits à pension et de protection.

## Bibliographie

---

Baerg, N. R., & Hallerberg, M. (2016), Explaining Instability in the Stability and Growth Pact: The Contribution of Member State Power and Euroskepticism to the Euro Crisis. *Comparative Political Studies*, 49(7), 968–1009.

Barcevičius, E., Weishaupt, T. J., & Zeitlin, J. (2014). *Assessing the Open Method of Coordination: Institutional Design and National Influence of EU Social Policy Coordination*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Bauer, M. W., & Becker, S. (2014). The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission's Strengthened Role in Economic Governance. *Journal of European Integration*, 36(3), 213–229.

Blyth, M. (2013). *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. Oxford, New York: Oxford University Press.

Brugiavini A. & Peracchi F. (2010), "Youth Unemployment and Retirement of the Elderly: the Case of Italy", in Gruber J. & Wise D. A., eds., *Social Security Programs and Retirement around the World: the Relationship to Youth Employment*", The University of Chicago Press.

Carone, G., Giamboni, L., Laine, V., & Pamies, S. (2016), Pension Reforms in the EU since the Early 2000's: Achievements and Challenges Ahead. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2964933>

Copeland P and Daly M (2018) The European Semester and EU Social Policy. *Journal of Common Market Studies* 58(5): 1001-18.

Darvas, Z., & Leandro, Á. (2015), *The limitations of policy coordination in the euro area under the European Semester*. *Bruegel Policy Contribution 2015/19*. [http://bruegel.org/wp-content/uploads/2015/11/pc\\_2015\\_194.pdf](http://bruegel.org/wp-content/uploads/2015/11/pc_2015_194.pdf)

De la Porte, C. 2019. The European Pillar of Social Rights Meets the Nordic Model. Swedish Institute for European Policy Studies.

De Nederlandsche Bank (2016), Stability and Growth Pact compliance mainly good when economy is in bad shape. *DNBulletin*, 22 December 2016. <https://www.dnb.nl/en/news/news-and-archive/dnbulletin-2016/dnb350743.jsp>

De Schutter, O. (2016). *The European Social Charter in the context of implementation of the EU Charter of Fundamental Rights*. Brussels: AFCO Committee, European Parliament. Dražokoupil, J., & Domonkos, S. (2012). Averting the funding-gap crisis: East European pension reforms since 2008. *Global Social Policy*, 12(3), 283–299.

Duchemin, C., & Weber, T. (2013). Social Partners' Involvement in Pension Reform in the EU. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Ebbinghaus, B. (2017). The role of trade unions in pension policymaking and private pension governance in Europe. *The New Pension Mix in Europe: Recent Reforms, Their Distributional Effects and Political Dynamics*. Brussels: PIE Peter Lang, 206, 38.

Ebbinghaus, B., & Whiteside, N. (2012). Shifting responsibilities in Western European pension systems: What future for social models? *Global Social Policy*, 12(3), 266–282.

European Commission (2012) White Paper for Adequate, Safe and Sustainable Pensions, COM (2012) 55 final of 6 Feb. 2012.

European Commission (2018), *The 2018 Ageing Report: Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070)*. *Institutional Paper 079*. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip065\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip065_en.pdf)



ETUC (2018) *ETUC for Growth and Social Progress: ETUC Package for Early Stage Consultation on Semester 2019 (Resolution)*. Brussels: European Trade Union Confederation.

Galgóczy, B., Hoffmann, A., Jepsen, M., Müller, T., Myant, M., Piasna, A., & Theodoropoulou, S. (2017). *The Social Scoreboard Revisited*. ETUI Background Analysis.

Guardiancich, I., & Molina, O. (Eds.). (2017). *Talking through the crisis: Social dialogue and industrial relations trends in selected EU countries*. Geneva: ILO.

Guardiancich, I., & Natali, D. (2017). The Changing EU 'Pension Programme': Policy Tools and Ideas in the Shadow of the Crisis. In D. Natali (Ed.), *The New Pension Mix in Europe* (pp. 239–265).

Guardiancich, I. & Guidi, M. (2019) *The Political Economy of Pensions in Europe under Financial Stress*. Florence: *mimeo*.

Guidi, M., & Guardiancich, I. (2018), Intergovernmental or supranational integration? A quantitative analysis of pension recommendations in the European Semester. *European Union Politics*, 19(4), 684–706.

Hacker, B. (2019). A European Social Semester? The European Pillar of Social Rights in practice. The European Pillar of Social Rights in practice (June 12, 2019). ETUI Research Paper-Working Paper.

Hennessy, A. (2014), *The Europeanization of Workplace Pensions: Economic Interests, Social Protection, and Credible Signaling*. Cambridge University Press, Cambridge.

ILO. (2017). *World Social Protection Report 2017-19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals* [Report]. Geneva: International Labour Organization.

Laffan, B., & Schlosser, P. (2016). Public finances in Europe: fortifying EU economic governance in the shadow of the crisis. *Journal of European Integration*, 38(3), 237–249.

Marmot M. (2015), *The health gap. The challenge of an unequal world*. London: Bloomsbury Publishing.

Natali, D. (ed.) (2017), *The New Pension Mix in Europe*, PIE-Peter Lang, Brussels.OECD. (2017). *Pensions at a Glance 2017*. Paris: OECD.

Ortiz, I., Durán-Valverde, F., Urban, S., & Wodsak, V. (eds) (2018). *Reversing Pension Privatization: Rebuilding Public Pension Systems in Eastern European and Latin American Countries (2000-18)*. Geneva: International Labour Organization.

Pochet, P. (2015). Are Trade Unions in Crisis. *Social Europe*, 5.

Rasnaca, Z. (2017), *Bridging the gaps of falling short? The European Pillar of social rights and what it can bring to the EU-level policymaking*. ETUI working paper 2017/05, Brussels.

Sabato, S., & Corti, F. (2018). 'The times they are a-changin''? The European pillar of social rights from debates to reality check. *Social policy in the European Union: state of play 2018*, 51.

Sabato, S., Corti, F., Vanhercke, B., and Spasova, S. (2019) Integrating the European Pillar of Social Rights into the roadmap for deepening Europe's Economic and Monetary Union. Brussels: European Economic and Social Committee.

Spasova S., Bouget D., Ghailani, D. and Vanhercke B. (2017). *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies*. European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.

Windwehr, J. (2017), Europeanization in Pension Policy: the Crisis as a Game-Changer? *Journal of Contemporary European Research*, 13(3),1301-1318.