



Réformes des retraites et dialogue social en Europe

Le dialogue social à la peine en Europe

La dynamique des systèmes de retraite dépend conjointement de facteurs démographiques, économiques et sociaux. À long terme, ces facteurs ne sont pas indépendants mais leur interaction complexe réserve sans doute des surprises : les gains de productivité, les migrations, etc. participent de ces interactions incertaines. Les ressources de l'expertise prospective et du dialogue social sont à mobiliser ensemble pour anticiper au mieux ces évolutions et préparer les adaptations justifiées par la mise à jour régulière des informations.

La crise est venue percuter ce discours de la méthode. En faisant des dettes publiques, qui supportent les coûts de la crise, le nouvel objet de fixation de l'anxiété financière, elle raccourcit outrageusement l'horizon sur lequel juger de l'équilibre des régimes de retraite. Elle introduit une discordance entre cet horizon atrophié et la nature intergénérationnelle d'un équilibrage convenable. Elle pousse les gouvernements à prendre des mesures qui procurent des économies financières à court terme, au détriment de la justice sociale et de l'efficacité économique appréciées sur un horizon correspondant au renouvellement des générations.

Cette « préférence pour le présent » montre combien il est difficile de s'émanciper de la myopie financière qui est l'une des racines de la crise. Elle réduit à portion congrue la portée du dialogue social. Dans les pays les plus contraints, conduits à demander l'assistance financière internationale, ce dialogue est annihilé ; dans ceux qui sont plus à l'aise, les syndicats doivent batailler durement pour infléchir les orientations annoncées unilatéralement par les gouvernements. La revue à laquelle se livre Antoine Rémond est éloquent.

C'est pourtant ce dialogue social, s'il était à nouveau pris au sérieux, qui serait à même d'identifier les degrés de liberté et les leviers d'action dont disposent les sociétés européennes pour maîtriser l'évolution de leurs systèmes de retraite avec davantage de sérénité.

Jacky FAYOLLE

Plusieurs États ont décidé de mener une réforme de leur système de retraite en période de crise. Partout, elles privilégient un **recul de l'âge de départ en retraite**, quels que soient les paramètres d'âge avant la réforme. Avant la crise, d'autres États avaient déjà fait ce choix, notamment l'Allemagne et le Royaume-Uni en 2007. Toutefois la question est réapparue récemment dans ces deux pays, en Allemagne car cette mesure a été remise à l'ordre du jour par les syndicats qui dénoncent les effets négatifs pour les salariés ; au Royaume-Uni avec l'accélération du calendrier du relèvement de l'âge de la retraite par le gouvernement. Le tableau 1 présente les âges légaux de départ en retraite dans les principaux États membres en 2009, puis après les dernières réformes adoptées ou résultant des projets en cours.

Cette mesure a aussi **les faveurs de la Commission européenne**, qui pousse à augmenter l'âge de cessation d'activité, et juge à cet égard qu'elle constitue « *un signal important pour les travailleurs et les employeurs, qui les pousse à viser un âge effectif de départ à la retraite plus élevé* »¹. Dans le sillage des syndicats nationaux, **la Confédération européenne des syndicats (CES) a exprimé son inquiétude** et estimé que la Commission se trompait d'enjeu².

Dans tous les États ayant décidé de réformer leur système de retraite, **les gouvernements ont annoncé soudainement le relèvement de l'âge de départ en retraite**, et ont pris la décision **de façon unilatérale**, sans rechercher de compromis avec les syndicats. Les États ayant dû recourir à l'aide internationale ont dû mettre en œuvre en contrepartie un ensemble de mesures de restriction des droits à retraite sans négociation. Les autres États ont quant à eux suivi des cheminements qui leur sont propres en fonction d'une interaction entre les contextes économique, politique, et social. Certains d'entre eux ont assoupli leur méthode, voire révisé leur position, compte tenu des tensions avec les syndicats. Il en résulte des situations variées, qui n'en révèlent pourtant pas moins des ressemblances évidentes : les thèmes de débat sont communs et les positions syndicales proches, les mesures d'âge suscitant une opposition unanime. Celle-ci tient sans doute en partie au fait que, dans le contexte économique actuel, l'un des principaux effets de ces mesures sera d'aboutir à une baisse des pensions.

1- LES PROCESSUS DE REFORMES

Alors que les précédentes réformes des retraites avaient été négociées, tous les pays qui en ont mené une en 2010 ont annoncé de façon brutale le relèvement de l'âge légal de départ en retraite, y compris lorsque la réforme était déjà prévue. Dans plusieurs d'entre eux, les gouvernements ont indiqué qu'ils avaient pris cette décision sans rechercher le soutien des syndicats, voire sans concertation, car ils s'attendaient à ce que cette action sur les paramètres d'âge n'ait aucun soutien.

¹ Commission Européenne, « Vers des systèmes de retraite adéquats, viables et sûrs en Europe », Livre vert, juillet 2010, COM(2010)365 final.

² « Livre vert sur les retraites : pour la CES, la priorité doit être accordée à la création d'emploi », Communiqué de presse, 8 juillet 2010.

Tableau 1 – La situation en Europe avant et après les dernières réformes des retraites

	En 2009		Après réformes	
	Âge d'ouverture des droits (H/F)	Âge du taux plein (H/F)	Âge d'ouverture des droits (H/F)	Âge du taux plein (H/F)
Allemagne 2007	<ul style="list-style-type: none"> - 65 ans - 63 ans si 35 ans d'assurance - Pas de condition d'âge si 45 ans de cotisation 	- 65 ans	<ul style="list-style-type: none"> - 63 ans si 35 ans d'assurance - Pas de condition d'âge si 45 ans de cotisation 	<ul style="list-style-type: none"> - 67 ans - 65 ans si 45 ans de cotisation
Espagne 2010*	- 65 ans et 13 ans de cotisation	- 65 ans et 35 ans de cotisation	(67 ans et 15 ans de cotisation en 2025)	(67 ans et 35 ans de cotisation en 2025)
Finlande (reportée en 2011)	- 63 ans	Pas de notion de pension complète	- 63 ans (Projet d'un relèvement à 65 ans)	Pas de notion de pension complète
France 2010*	- 60 ans si 40,5 ans d'assurance	- 65 ans	(62 ans si 41,5 ans d'assurance en 2018)	(67 ans en 2023)
Italie	- 58 ans si 35 ans de cotisation	Pas de notion de pension complète	61 ans si 36 ans de cotisation (ou 62 et 35, 63 et 34 etc.)	Pas de notion de pension complète
Pays-Bas 2010*	<ul style="list-style-type: none"> - 65 ans - 63 ans si 40 ans de cotisation à un fonds de Pension 	- 65 ans	(67 ans en 2025)	(67 ans en 2025)
Royaume-Uni 2007 & 2010	- 65/60 ans	- 65 ans et 44/39 ans de cotisation	(68 ans en 2046)	(68 ans et 30 ans de cotisation en 2046)
Suède	- 61 ans	Pas de notion de pension complète	- 61 ans	Pas de notion de pension complète

* Réforme en cours

1-1- Des réformes induites par l'assistance financière d'urgence du FMI et de l'UE en Grèce et Roumanie

En **Grèce**, la réforme des retraites fait partie du plan d'austérité mis en œuvre en contrepartie des prêts d'un montant de 110 milliards d'euros sur trois ans accordés par le FMI et l'UE. Le texte, adopté par le gouvernement le 25 juin 2010, a été soumis au vote du Parlement le 8 juillet. La plupart des dispositions ont été demandées par la Commission européenne :

- Réduction du montant des pensions de 7 % en moyenne (jusqu'à 20 % dans les anciennes grandes entreprises publiques) : suppression des 13^e et 14^e mois de pension, compensée par une prime annuelle de 800 euros pour les retraités de moins de 2 500 euros.
- Augmentation de la durée de cotisation nécessaire à une retraite à taux plein de 35 ou 37 ans (hors étude et chômage) à 40 ans en 2015.
- Généralisation de l'âge légal de départ à la retraite à 65 ans (relèvement de 60 à 65 ans d'ici 2013 pour les femmes).
- Calcul de la retraite sur le salaire moyen de la carrière complète et non plus sur le dernier salaire, ce qui entraînera une baisse des retraites de 45 à 60 %.
- Limitation des départs anticipés en retraite avec instauration d'un âge de départ à 60 ans.
- Instauration d'un impôt spécial sur les retraites de plus de 1 400 euros.
- Suppression de la pension versée à vie aux jeunes filles dont la mère est décédée avant leurs 26 ans.

Durant les six mois allant de l'annonce des premières annonces jusqu'au vote de la réforme, **les centrales syndicales** GSEE pour le secteur privé, ADEDY pour les fonctionnaires, et le Front syndical PAME ont organisé six journées de mobilisation les 25 février, 11 mars, 5 mai (3 morts), 20 mai, 29 juin, 8 juillet. Les fonctionnaires ont également fait grève le 7 octobre pour protester contre la baisse des salaires et des retraites.

En **Roumanie**, la réforme fait partie des réformes convenues par l'État avec le FMI et l'UE dans le cadre de l'emprunt de 20 milliards d'euros accordé en mars 2009. Le système de retraite public roumain est en déficit croissant depuis 2008 et sa réforme participe à la réduction du déficit public à 6,8 % en 2010, après 7,2 % en 2009. Adoptée le 16 septembre 2010, elle prévoit de reculer l'âge légal de la retraite de 63 ans et 8 mois à 65 ans en d'ici 2015 pour les hommes et de 58 ans et 8 mois à 60 ans en 2015, puis 65 ans d'ici 2030 pour les femmes. L'âge de sortie du marché du travail est de 56 ans et six mois pour les hommes et 55 ans et sept mois pour les femmes. La durée de cotisation, qui est de 32 ans et huit mois pour les hommes et de 27 ans et huit mois, sera allongée à 35 ans dès 2015 pour les hommes, en 2030 pour les femmes. Les conditions d'accès à la retraite anticipée seront durcies (relèvement de l'âge d'accès, allongement de la durée minimum de cotisation, baisse de la retraite pour les salariés qui n'atteignent pas cette durée). Les régimes spéciaux seront supprimés. La valeur du point de retraite est également gelée. Cette mesure, combinée à une hausse de 5 points de la TVA à 24 %, vise à remplacer la baisse des pensions de 15 % décidée par le gouvernement, mais rejetée le 25 juin 2010 par la Cour constitutionnelle³.

Ces mesures ont suscité de **vives critiques de la part des partis d'opposition** – notamment des deux principaux d'entre eux, socio-démocrates et libéraux – **et des syndicats**. Malgré un taux de syndicalisation de 40 %, ces derniers ne parviennent pas à peser sur

le dialogue social. Cette situation a d'ailleurs entraîné la démission de Dumitru Costin (président de la confédération Bloc national syndical), la grève générale lancée le 31 mai 2010 n'ayant pas suffi à empêcher la mise en œuvre des mesures d'austérité. Les mobilisations visant à protester contre ces mesures ont repris en septembre. Le 22 septembre, une manifestation a été organisée par la Confédération nationale des syndicats libres de Roumanie (CNSLR-Frăția) à Bucarest. Les jours suivants, des rassemblements « en cascade » et des piquets de grève ont été initiés par l'intersyndicale Cartel Alfa, l'une des plus puissantes du pays. Le 5 octobre, c'était au tour des enseignants de faire grève pour protester contre la réduction de 25 % des salaires et les suppressions de postes dans le secteur public. Le 25 octobre, les cinq organisations syndicales – Cartel Alfa, la CNSLR, la CSDR, le Meridian, le Bloc national syndical – qui ont constitué un « comité de crise », ont tenu un meeting à Bucarest afin d'envisager des mesures radicales pour faire reculer le gouvernement. Ils cherchent des appuis du côté de l'opposition politique, alors que le Parti social-démocrate, le Parti national libéral, et le Parti conservateur ont déposé le 27 octobre 2010 **une motion de censure, finalement rejetée** malgré une manifestation importante devant le Parlement. Les syndicats envisagent alors de déclencher une grève générale.

1-2- Des réformes en cours depuis 2008 aux Pays-Bas⁴ et en Espagne

Aux **Pays-Bas**, la question du **relèvement de l'âge de départ en retraite se posait avant la réforme**, mais elle ne s'est pas imposée dans le débat, dominé par les problématiques d'augmentation du taux d'emploi des seniors et de prolongation de la vie professionnelle. La réduction du chômage à un niveau faible a poussé le gouvernement à faire de l'emploi des seniors une priorité et à fermer les voies de sortie anticipée du marché du travail (réformes des préretraites, de l'invalidité, de l'assurance chômage). Ainsi, en 2006, interrogé sur les mesures à prendre pour encourager le travail après 65 ans, le Conseil économique et social a rejeté l'idée du relèvement de l'âge de la retraite. Cette question a également été discutée, à l'issue des élections, entre les partis travailliste (PvdA) et chrétien-démocrate (CDA) – qui la soutenaient – mais, faute de consensus, elle n'a pas figuré dans l'accord de gouvernement. En 2008, la Commission sur la participation (commission Bakker), qui réfléchit aux moyens d'augmenter le taux d'emploi global, insiste sans surprise sur la nécessité de travailler jusqu'à 65 ans. Mais désormais elle met aussi l'accent sur le relèvement de l'âge de la retraite à 67 ans en 2040, ce qui irrite les organisations syndicales.

Le relèvement de l'âge de la retraite est évoqué fin 2008-début 2009 dans des discussions préalables au plan gouvernemental de lutte contre la crise, la récession et la dégradation des comptes publics. Le 24 février 2009, le ministre des Affaires sociales et du Travail, Piet Hein Donner (CDA), appelle à un gel des retraites (et des salaires). Puis il évoque le relèvement de l'âge de la retraite comme un élément de consolidation structurelle des finances publiques. L'augmentation de 65 à 67 ans dans le régime de base (*Algemene Ouderdomswet*, AOW) permettrait d'économiser 0,8 point de PIB par an en 2040. Le 24 mars 2009, l'accord de coalition PvdA-CDA est prolongé : les économies budgétaires sont reportées à 2011 et le relèvement de l'âge de départ est renvoyé au Conseil économique et social, auquel un délai de 6 mois est imparti pour trouver une alternative à cette mesure qui ne sera acceptée qu'à deux conditions : l'avis du Conseil doit être unanime et l'amélioration attendue des

³ La réduction de 15 % des salaires a été validée.

⁴ Pour plus de précisions, lire Marie Wierink « La retraite à 67 ans, un projet de loi qui divise les Pays-Bas », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 122, janvier 2010, pp. 11-24, ainsi que « Les partenaires sociaux tentent de reprendre la main sur les retraites », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 126, septembre 2010, pp. 3-15.

finances publiques doit être équivalente à celle anticipée pour le relèvement de l'âge légal.

Faute de solution alternative résultant d'un compromis entre patronat et syndicats, **le gouvernement présente son projet de réforme le 16 octobre 2009**. Celui-ci prévoit :

- Un relèvement de l'âge d'accès à la retraite de base à 66 ans en 2020, puis 67 ans en 2025.
- L'instauration d'une flexibilisation limitée de l'âge de l'AOW, à 65 ou 66 ans, accessible aux personnes ayant travaillé pendant 42 ans et au moins 3 jours par semaine, moyennant une réduction de l'allocation de 8 % pour un an d'anticipation et de 15,5 % pour deux ans.
- La prise en compte de la pénibilité : obligation pour les entreprises de reclasser sur un poste plus léger les salariés occupés pendant 30 ans par un métier pénible. À défaut, elles acquitteront une contribution financière pour faciliter l'entrée dans la retraite de base à 65 ans.
- L'instauration d'un dispositif de transition destiné à protéger jusqu'à 67 ans les individus au chômage ou en inaptitude avant leurs 65 ans ;
- La diminution à partir de 2020 des facilités fiscales pour les cotisations de retraite professionnelle pour les ajuster à un âge de liquidation de 67 ans.

Au niveau syndical, la Fédération nationale des travailleurs chrétiens (CNV) y est favorable. En revanche, **la fédération des syndicats néerlandais (FNV)**, la plus grande centrale des Pays-Bas, **y est opposée**, particulièrement en ce qui concerne les mesures relatives à la prise en compte de la pénibilité. Au niveau politique, la plupart des « petits » partis sont contre, pour des raisons inverses entre ceux de gauche – Parti socialiste (SP), Gauche verte (GL) – et le Parti populaire pour la liberté et la démocratie (VVD). La concertation échoue le 31 octobre 2009. **Une journée de mobilisation est alors organisée par la FNV le 21 novembre 2009**. Malgré celle-ci, **le projet passe devant le Parlement le 16 décembre 2009**. La FNV effectue alors un revirement : elle reste opposée au recul de l'âge de la retraite envisagé par le gouvernement, mais affirme vouloir respecter la volonté exprimée par une majorité de députés. De son côté, le gouvernement tente d'atténuer les critiques syndicales en présentant une semaine plus tard un projet de loi complémentaire consacré à la soutenabilité du travail dans les emplois concernés par les travaux pénibles. Ce projet n'a toujours pas l'assentiment des syndicats qui jugent que la réparation de la pénibilité est insuffisante. Le syndicat FNV *Bondgenoten* propose alors d'utiliser le critère des bas salaires pour définir la pénibilité : en dessous d'un plafond de rémunération de 35 000 euros, les salariés pourraient continuer à partir en retraite à 65 ans sans minoration. 90 % des métiers pénibles seraient situés sous ce plafond. Le patronat accepte le principe, mais trouve ce seuil trop élevé et privilégie une rémunération correspondant au salaire moyen. Cette idée est rejetée par le gouvernement.

Le 20 février 2010, incapable de parvenir à un accord sur le maintien des troupes en Afghanistan au-delà de l'été à la demande de l'OTAN, **le gouvernement démissionne. Le projet de réforme des retraites est gelé** jusqu'aux prochaines élections législatives qui ont lieu le 9 juin. **Le 4 juin, la FNV et VNO-NCW** (organisation patronale qui représente les grandes entreprises) **concluent un accord** (encadré). Les points les plus importants concernent l'adaptation des règlements des fonds de pension professionnels à l'évolution de l'espérance de vie et aux fluctuations des marchés financiers. Les signataires entendent ainsi garder leur autonomie et ne pas laisser l'État s'immiscer dans la gestion de ces fonds de pension⁵. Du point de vue de la FNV, l'acceptation du relèvement de l'âge d'accès à l'AOW et de l'âge de liquidation des retraites professionnelles allège la ponction sur ces fonds. Elle permet d'éviter le recours à d'autres moyens de

stabilisation des fonds de pension, comme la réduction du niveau de garantie nominale des pensions.

PRINCIPAUX POINTS DE L'ACCORD DU 4 JUIN 2010 ENTRE LA FNV ET VNO-NCW⁶

L'accord prévoit le relèvement de l'âge de la retraite de base en fonction de l'augmentation de l'espérance de vie, pourvu qu'il soit annoncé dix ans à l'avance et recalculé tous les cinq ans. Cet âge sera ainsi porté à 66 ans en 2020 et 67 ans en 2025. En contrepartie, l'allocation de retraite de base ne sera plus seulement indexée sur les salaires conventionnels mais aussi sur les salaires réels, qui avantage les petits salaires ne cotisant pas ou peu dans le cadre des retraites professionnelles.

L'accord instaure également une décote et une surcote de 6,5 % par an, ce qui introduit la flexibilité de l'âge de départ. Celle-ci était réclamée par les syndicats pour pallier la pénibilité des conditions de travail. Les salariés partant en retraite à 65 ans au lieu de 66 ans en 2020 subiraient donc une décote de 6,5 %. Mais, dans le même temps, le changement de règle d'indexation aboutirait à une augmentation des pensions qui annulerait l'effet de la décote pour les petits salaires. En d'autres termes, la flexibilité de l'âge combinée au changement de règle d'indexation permettrait à ces salariés de toucher une allocation équivalente à celle d'aujourd'hui. L'accord ne traite donc pas directement de la pénibilité et des carrières longues et renvoie ces sujets à des négociations de branche dans le cas où les acteurs sociaux souhaitent s'en emparer.

L'accord annonce pour l'automne l'ouverture de négociations sur la mobilité professionnelle des travailleurs âgés, ainsi que sur l'amélioration de leur situation sur le marché du travail.

Pourtant, bien que la réforme des retraites ait été au cœur de la campagne, **les élections législatives ne clarifient pas la situation**. Les principales forces politiques se révèlent en effet incapables de former un nouveau gouvernement, en raison de la forte progression de la droite populiste, devenue la troisième force politique du pays avec 15 % des suffrages. Les pourparlers bloquent notamment sur les **divergences des programmes sociaux** : les libéraux (VVD) et les chrétiens-démocrates (CDA) souhaitent reculer l'âge de la retraite de 65 à 67 ans et réduire la durée d'indemnisation du chômage ; l'extrême droite (PVV) s'y refuse. Un accord de gouvernement entre le Parti populaire pour la liberté et la démocratie (VVD) et l'Appel chrétien démocrate (CDA), soutenu par le Parti pour la liberté (PVV), est finalement trouvé le 29 septembre. Henk Kamp le nouveau ministre des Affaires sociales et du Travail (VVD) reprend la réforme des retraites et le passage de l'âge officiel de la retraite de 65 à 66 ans, prévu pour 2020. Celle-ci devrait être adoptée prochainement par le Parlement. Compte tenu des difficultés à construire une majorité, des divergences sur le relèvement de l'âge de la retraite entre la coalition au pouvoir et l'extrême droite dont le soutien lui est indispensable, **le gouvernement apparaît relativement contraint par l'accord du 4 juin** qui devrait constituer le cadre de sa réforme⁷.

En **Espagne**, la réforme des retraites en cours a été **initiée en 2008⁸** lorsque le ministre du Travail a annoncé en juin devant la Commission parlementaire qui suit le Pacte de Tolède (voir encadré) son intention de négocier une réforme du système de retraites, alors excédentaire. Il s'agirait pour l'essentiel d'**inciter à reculer l'âge de sortie du marché du travail⁹** en restreignant les conditions d'accès aux préretraites, et de limiter l'attribution des pensions de réversion. La portée de la réforme paraît alors relativement limitée. Par ailleurs, ces changements doivent être négociés avec le patronat et les syndicats dans le cadre du Pacte de Tolède (encadré).

⁵ Pour plus de précisions, lire Marie Wierink, « Les partenaires sociaux tentent de reprendre la main sur les retraites », *art. cit.*

⁶ Cet encadré a été réalisé à partir de l'article de Marie Wierink.

⁷ *Ibid.*

⁸ La précédente réforme datait de 2007.

⁹ Celui-ci est alors de 62,6 ans alors que l'âge légal de la retraite est de 65 ans.

LE PACTE DE TOLEDE

En Espagne, le débat sur les retraites est organisé institutionnellement : **adopté** en avril 1995 **de manière consensuelle** par les pouvoirs publics, le patronat et les syndicats, le Pacte de Tolède, **basé sur l'engagement d'un équilibre financier des régimes de retraite à long terme**, a établi **quatorze recommandations qui définissent les lignes de réforme du système de retraite** (parmi lesquelles la clarification du partage du financement des retraites selon un critère de contributivité, la création d'un fonds de réserve appelé à jouer un rôle de premier plan après 2020, l'adaptation de certains paramètres du régime des retraites destinée à élargir l'assiette des cotisations).

Le Congrès des députés doit évaluer le degré de conformité à ces recommandations. Il met en place, tous les cinq ans, une **Commission non permanente qui étudie la conjoncture et les perspectives du système de Sécurité sociale**. La Commission non permanente actuelle a été mise en place en mai 2008.

Le Pacte de Tolède a ainsi été **révisé à plusieurs reprises**, notamment en 2003 et 2004. Il est demeuré la référence de la politique espagnole des retraites, indépendamment des alternances politiques.

Au cours des mois suivants, des **mesures supplémentaires** sont envisagées : le gouvernement projette désormais également d'allonger la durée minimale de cotisation pour toucher la retraite contributive (15 ans) et augmenter le nombre d'années prises en compte dans le calcul du salaire de référence (15 ans), qui détermine le montant de la pension. Concernant **l'âge de la retraite**, il n'est toutefois toujours **pas question de le relever**, la priorité demeurant de faire coïncider l'âge de sortie de l'emploi avec l'âge légal de la retraite.

Le **projet de réforme est présenté en Conseil des ministres le 29 janvier 2010**. Contre toute attente, le gouvernement y annonce un **recul progressif de l'âge de la retraite** de 65 à 67 ans entre 2013 et 2025. Il prévoit également une limitation des mises en préretraite en reculant l'âge d'accès à ces dispositifs de 61 à 63 ans, une révision de la procédure de calcul des retraites et le renforcement de leur caractère contributif (augmentation de la durée minimale de cotisation et allongement de la période de référence servant au calcul des retraites), ainsi qu'une amélioration de la gestion du système par la création d'une administration unique de la sécurité sociale.

Le projet dévoilé prend par surprise les partis politiques, le patronat et les syndicats. Mais le gouvernement affirme sa volonté de trouver un consensus. Les **syndicats** UGT et Commissions Ouvrières (CCOO) sont **vent debout**, le patronat accueille le projet favorablement. Le 3 février 2010, le gouvernement envoie à Bruxelles son **programme de stabilité 2009-2013**. Outre le recul de l'âge légal de la retraite de 65 à 67 ans, le texte prévoit deux dispositions : le passage de 15 à 25 ans du nombre d'années prises en compte dans le calcul du salaire de référence, et l'allongement de 15 à 17 ans de la durée de cotisation minimale ouvrant droit à une pension. Ces **mesures** ont été **annoncées sans aucune concertation préalable**, ni annonce publique, ce qui a suscité l'indignation des syndicats qui ont répondu par une journée de mobilisation le 24 février 2010. Cette précipitation avec laquelle le gouvernement Zapatero s'est efforcé de donner des gages sur sa volonté de réduire les déficits publics **a ébranlé le Pacte de Tolède**.

Jusqu'à-là, le gouvernement Zapatero, souhaitait privilégier la paix sociale, et n'était pas disposé à initier une quelconque réforme sans le consensus préalable du patronat et des syndicats¹⁰. Par la suite, il a toutefois tenté de calmer le jeu en rappelant que le **processus de Tolède serait respecté**. Mais la décision prise en juin de geler les pensions en 2011 n'a pas facilité la situation. Après avoir mis les acteurs sociaux devant le fait accompli en début d'année, il a ainsi cherché à temporiser au point que le projet n'est arrivé devant la **Commission parlementaire** qui suit le **Pacte de Tolède** que huit

¹⁰ La dernière réforme du système des pensions a ainsi abouti après plus d'un an de négociation (Loi 40/2007 sur les mesures relatives à la Sécurité sociale, adopté après l'accord établi entre les partenaires sociaux et le gouvernement en mai 2006).

mois après son annonce devant le Conseil des ministres. Le débat doit maintenant avoir lieu au sein de celle-ci qui devra alors faire des propositions. Les premières réunions de travail ont débuté le 7 octobre 2010. Les syndicats et le patronat devront ensuite se prononcer afin de parvenir à un éventuel accord tripartite. Le Premier ministre espagnol a également voulu donner des signes d'apaisement lors du remaniement ministériel du 20 octobre en nommant un **ministre du Travail issu du monde syndical** et partisan du dialogue social, Valeriano Gómez (secrétaire général à l'Emploi entre 2004 et 2006), qui succède à un ministre usé par la réforme du marché du travail, Celestino Corbacho. L'état des relations du nouveau ministre avec les syndicats va être décisif pour réamorcer le dialogue social, au point mort après la rupture marquée par la grève générale du 29 septembre.

1-3- La réforme reportée en Finlande

En **Finlande**, la réforme des retraites a été **annoncée unilatéralement le 25 février 2009 par le gouvernement afin de réduire les déficits publics**. Elle prévoit l'augmentation de l'âge de la retraite de 63 à 65 ans, à raison de deux mois par an à compter de 2011 ; la révision des dispositifs de retraite anticipée, comme la retraite partielle, mais pas avant 2013 car dans la crise ces dispositifs évitent aux seniors de se retrouver au chômage ; l'allongement des carrières professionnelles en encourageant les étudiants à terminer leurs études plus rapidement.

Les **syndicats** SAK, STTK et Akava **s'y opposent unanimement**. Ils dénoncent l'atteinte au système finlandais de négociation tripartite, qui plus est en matière de retraite, où ils s'entendent habituellement avec le patronat pour la gestion du système et évitent ainsi une intervention du gouvernement. La présidente de la République Tarja Halonen estime que le projet du gouvernement risque d'augmenter l'insécurité des salariés. La réforme fait naître **l'opposition parlementaire** du PSD, de l'Alliance des gauches, et des Finlandais de base. Afin de calmer le débat et éviter que le sujet ne dérape sur des questions identitaires, le gouvernement promet des négociations.

Deux groupes de travail sont alors créés :

- Le premier concerne **l'allongement des carrières**. Son objectif est de réformer les règles des régimes sociaux (âge de départ pour la retraite, nouvelles règles pour les allocations chômage). Il **ne parvient pas à un consensus et refuse de faire des propositions**.
- Le second traite de la **qualité de vie au travail** (recherche de mesures destinées à prolonger la vie active à l'intérieur des entreprises et des lieux de travail). Il débouche sur des suggestions détaillées et propose des sous-groupes pour continuer le travail, puis **trouver des mesures appropriées** afin que l'âge effectif moyen de départ augmente d'au moins 3 ans d'ici 2025. Ces mesures concernent trois domaines : amélioration des conditions de travail, amélioration du bien-être au travail, allongement des premières phases des carrières et amélioration de l'employabilité tout au long de la vie active. Les résultats doivent être présentés à l'automne 2010. Ces groupes de travail donnent **satisfaction aux syndicats** et suscitent les **critiques du patronat**, qui souhaite la fin des systèmes de préretraite, l'amélioration pour incitation aux retraites pour handicapés et le relèvement de l'âge de départ.

Le 18 juin 2010, au centre d'un scandale politico-financier, le **Premier ministre démissionne** remplacé par Mari Kiviniemi, issue de la même formation politique. L'approche du gouvernement reste la même : il n'entend pas lancer de grande réforme dans une période d'incertitude. En outre, comme il estime que le temps est insuffisant d'ici les prochaines élections législatives d'avril 2011, la **décision concernant le recul de l'âge de départ à la retraite est reportée après les législatives**.

LES REFORMES EN ESTONIE, IRLANDE ET GRANDE-BRETAGNE

Les réformes des retraites qui ont eu lieu en Estonie et en Grande-Bretagne se limitent à un relèvement de l'âge de la retraite. Le projet rendu public en Irlande fait l'objet de discussions depuis 2007.

En **Estonie**, la réforme n'a **pas posé de problème d'adoption**. Le relèvement de l'âge de la retraite s'inscrit dans un plan adopté en novembre 2009 visant à améliorer la compétitivité. Son principal objectif est de maintenir les finances publiques en équilibre afin d'adopter l'euro dès 2011. Il instaure également un relèvement progressif de trois mois par an de l'âge de la retraite de 63¹¹ à 65 ans de 2017 à 2024. Il vise à une plus grande flexibilité sur le marché du travail en réduisant notamment les cotisations sociales pour les bas salaires. Il fixe un plafond pour les cotisations sociales pour les salaires élevés afin de mettre un terme au transfert d'emplois vers des pays moins coûteux (notamment les voisins baltes) et d'attirer des emplois mieux rémunérés venant notamment des pays scandinaves.

Au **Royaume-Uni**, l'âge de la retraite a été relevé à 66 ans en 2020. Cette mesure fait partie du plan d'austérité, annoncé le 20 octobre 2010 par le chancelier de l'Échiquier du nouveau gouvernement Cameron, prévoyant 83 milliards de livres d'économies d'ici à 2015. Il s'agit en fait d'une **accélération du calendrier fixé par le gouvernement travailliste en 2007**. L'âge légal de départ à la retraite est actuellement fixé à 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes. Jusqu'ici, il était prévu, pour les femmes, un relèvement de l'âge de la retraite de 60 à 65 ans en 2020, puis, pour les hommes et les femmes, un passage à 66 ans de 2024 à 2026, à 67 ans de 2034 à 2036, à 68 ans de 2044 à 2046. Le passage de 65 ans à 66 ans doit désormais s'effectuer de 2018 à 2020.

En **Irlande**, le **processus de réforme a commencé en octobre 2007** avec la **publication d'un livre vert sur les pensions** qui souligne les défis auxquels est confronté le système de retraite irlandais dans les prochaines années, en particulier la soutenabilité du système à long terme et l'adéquation du niveau des contributions et des prestations. La publication du Livre vert fut suivie d'une **longue période de consultation**. À l'issue de celle-ci, le gouvernement a fait le constat qu'il n'était pas possible de parvenir à un consensus et que tous les problèmes soulevés ne pourraient être abordés. Il a néanmoins élaboré une **nouvelle architecture du système de retraite**¹² destinée à en garantir l'avenir, qui a été rendue publique le 3 mars 2010. L'âge de la retraite fixé à 65 ans, sera progressivement relevé à 66 ans à partir 2014, 67 ans en 2021 et 68 ans en 2028. Cette mesure a été proposée par de nombreuses réponses au Livre vert. La pension publique restera la base du système et l'État garantira un taux de remplacement minimum de 35 %. Les employeurs devront désormais contribuer au régime public. Le taux de cotisation sera de 2 %, comme celui de l'État. Celui des salariés sera de 4 %. Un nouveau régime complémentaire avec inscription automatique sera instauré afin que tous les salariés aient accès à un régime d'entreprise, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Les allègements fiscaux existants accordés dans le cadre des régimes de retraite individuelle, basés sur le taux marginal de l'impôt du contributeur individuel, seront remplacés par une contribution de l'État égale à 33 % de l'allègement fiscal. À partir de 2020, le régime de retraite de la fonction publique sera profondément modifié. Les retraites seront calculées sur la base des revenus moyens perçus par les fonctionnaires durant leur carrière plutôt que sur leur dernier salaire. Pour en bénéficier, ils devront avoir atteint 30 ans d'activité.

Cette analyse des processus de réforme fait ressortir la singularité de la situation française (cf Tableau 2). La précédente réforme a eu lieu fin 2008 et la prochaine devait intervenir en 2012. Or le président de la République a décidé de faire une réforme en 2010 en évoquant l'éventualité d'une faillite du système de retraite¹³, puis en menant cette réforme à un rythme et selon une méthode proches de ceux mis en œuvre dans les pays sous assistance financière internationale. Or le relèvement de l'âge d'ouverture des droits à retraite réduit de 14 % le besoin de financement dans les deux années à venir – horizon de la réforme initialement prévue – (24 % en 2015), et la réforme vise

l'équilibre en 2018. Elle annonce « une réflexion » sur une réforme systémique en 2013 conduite par un Comité de pilotage des régimes de retraite nouvellement créé, et dont le rôle suscite des interrogations. Comme dans les autres pays, la réforme n'a pas cherché de compromis social. Elle est intervenue dans un contexte politique troublé. Pourtant, malgré sept journées de mobilisation intersyndicale importantes consécutives à l'annonce du projet, elle a été adoptée par le Parlement, aux termes du calendrier prévu initialement de surcroît.

Trois principaux facteurs influencent donc les processus des réformes :

– **L'intervention des autorités internationales et européennes dans les pays les plus endettés** : l'assistance financière du FMI et de l'UE se traduit par des réformes des retraites drastiques et l'absence inévitable de dialogue social.

– **Les contextes politiques** : les conflits et les tensions ont entraîné un changement de gouvernement aboutissant à une suspension de la réforme aux Pays-Bas, et à un report en Finlande.

– **L'acceptation syndicale du recul de l'âge légal de la retraite** : l'accord du 4 juin au 2010 est susceptible de déboucher sur un compromis aux Pays-Bas.

2- DES THEMES DE DEBAT COMMUNS, DES POSITIONS SYNDICALES PROCHES

Les thèmes de débat sont communs à ceux exprimés en France. Ils tournent autour de la situation de l'emploi et de la démographie. Dans tous les États ayant réformé leur système de retraite en 2010, ils suivent la séquence suivante : **Jusqu'en 2008**, le débat social traite pour l'essentiel de **l'élévation de l'âge de sortie du marché du travail** (France, Espagne, Pays-Bas, Finlande). C'est **en pleine crise économique**, alors que le chômage se généralise et que les seniors sont parmi les plus touchés, qu'ils décident de **reculer l'âge légal**.

Les partisans des réformes, qui prônaient une élévation de l'âge de sortie de l'emploi quelques mois auparavant, soutiennent désormais qu'un relèvement de l'âge légal de départ en retraite est **nécessaire pour transformer les normes et les attentes** des employeurs et des salariés. Les âges de départ en retraite actuels constitueraient, selon eux, une sorte de barrière psychologique que leur relèvement permettrait de dépasser. Il permettrait également de libérer des moyens pour financer la formation ou des mesures de conciliation des vies personnelle et professionnelle. Les syndicats estiment que ce relèvement est en **décalage avec la dynamique de l'emploi** pour trois raisons :

– Premièrement, le taux d'emploi des seniors reste insuffisant et son amélioration, inégale selon les États, peut dissimuler le fait qu'elle s'est accompagnée d'une baisse de la durée moyenne du travail des seniors (Pays-Bas) ou d'emplois au rabais.

– Deuxièmement, les conditions de travail en fin de carrière doivent être améliorées.

– Troisièmement, la situation des seniors sur le marché du travail est fragile (premiers licenciés, chômage de longue durée).

Les différents gouvernements ont eu tendance à justifier les réformes par les **évolutions démographiques**, en particulier l'augmentation de l'espérance de vie, comme s'il s'agissait d'un phénomène nouveau, ou qui aurait connu une forte accélération, et qui aurait été qui plus est ignoré par les réformes précédentes. Les syndicats n'ont cessé de marteler que les déficits des régimes des retraites découlaient essentiellement d'une **baisse, liée à la crise, des cotisations** reçues par ces régimes et que les réformes devaient avant tout s'attacher à relever le défi de l'emploi. Or ce point a eu tendance à être occulté dans les États où la réforme n'a pas été décidée dans le cadre d'un plan d'austérité consécutif à l'assistance financière du FMI et de l'UE.

¹¹ Le relèvement de l'âge ne débutera qu'à partir du moment où il sera le même pour tous les hommes et femmes, ce qui n'est pas le cas actuellement. Les femmes nées entre 1944 et 1952 peuvent en effet partir en retraite à 61 ans. En 2016, celles nées en 1952 auront alors 63 ans révolus. Tous les hommes et femmes seront ainsi soumis au même âge de départ.

¹² « National Pensions Framework », Government of Ireland, 2010

¹³ Pour plus de précisions, se reporter à Antoine Rémond, « La réforme des retraites de 2010 : quelles perspectives ? », *Note du CEP*, septembre 2010.

Concernant les indicateurs démographiques, les gouvernements se sont focalisés sur l'**augmentation de l'espérance de vie**, tandis que les syndicats ont insisté sur l'**espérance de vie en bonne santé** et les **inégalités sociales devant l'espérance de vie**.

La question du relèvement de l'âge de la retraite justifié par l'augmentation de l'espérance de vie a, compte tenu des critiques syndicales, imposé dans le débat l'**argument de la justice sociale**. Celui-ci a débouché sur la question de la **prise en compte de la pénibilité et/ou des carrières longues dans les pays où les dispositifs de préretraite ont été supprimés** (France, Pays-Bas¹⁴), en raison de la tension provoquée par le relèvement de l'âge de la retraite sur l'écart entre celui-ci et l'âge de sortie du marché du travail. En Espagne, Grèce et Roumanie, les dispositifs de retraite anticipée ont joué ce rôle d'amortisseur. Ils ont cependant été durcis par les réformes. **La transition de l'activité à la retraite sera donc une question centrale** dans ces pays où le taux d'emploi des seniors se situe entre 40 et 45 %.

Par rapport aux projets des gouvernements, **les syndicats ont alors cherché à promouvoir des dispositifs plus protecteurs pour les salariés les plus modestes et les plus exposés aux conditions de travail pénibles** : en France, prise en compte de la pénibilité en fonction de ses effets sur l'espérance de vie en France afin de permettre des départs anticipés ; aux Pays-Bas, détermination d'un plafond de revenu en dessous duquel l'âge de la retraite serait maintenu, puis recherche d'une règle d'indexation plus favorable destinée à neutraliser les effets de la décote, de façon à permettre aux salariés les plus modestes de continuer à partir à la retraite au même âge avec le même niveau de pension.

3- QUELS EFFETS POUR LES REFORMES DES RETRAITES DE 2010 ?

Le relèvement de l'âge de la retraite dans un contexte de hausse du chômage ne peut qu'accroître l'écart entre cet âge et l'âge légal de départ en retraite. C'est au moment où les individus courent un risque important d'être écartés de l'emploi que les gouvernements exigent qu'ils restent en emploi plus longtemps. Dès lors, les mesures d'âge risquent de déboucher sur l'**extension d'une période de précarité en fin de vie active pour les individus ne parvenant pas à se maintenir en emploi**. Une telle situation se traduirait pour eux par une **perte de revenus** durant cette période antérieure à la retraite, et, selon les paramètres des systèmes, par une **baisse des pensions** lors de la période de retraite (période de référence servant à déterminer le salaire moyen utilisé pour le calcul de la retraite, décote, coefficient de proratisation). À ce risque de baisse des pensions pour certains salariés s'ajoutent dans certains États un **gel** (Espagne, Roumanie), **voire une baisse des pensions** (Grèce, Irlande), **qui toucheront la totalité des retraités**.

Il apparaît ensuite dans tous les États que ce sont les **femmes** qui seront **les plus touchées** par les mesures d'âge. Les réformes instaurent tout d'abord un rattrapage de l'âge de la retraite des femmes vis-à-vis de celui des hommes (Grèce, Espagne, Roumanie, Grande-Bretagne, Estonie). Une fois effectué, celui-ci se double dans la plupart des cas d'un préalable au relèvement au même rythme que l'âge de la retraite des hommes (Espagne, Roumanie, Grande-Bretagne, Estonie). Dans la mesure où elles connaissent moins fréquemment que les hommes des transitions directes de l'emploi à la retraite, et où, dans un contexte d'emploi dégradé, elles subissent plus souvent des trajectoires professionnelles précaires ou descendantes, **les femmes seront davantage soumises à une baisse des pensions**. Dès lors

les effets d'un relèvement de l'âge de la retraite plus important pour les femmes que pour les hommes vont s'ajouter aux trois principaux facteurs d'inégalité de genre qui expliquent le moindre niveau de pension des femmes : des carrières plus courtes en raison des interruptions d'activité liées à l'éducation des enfants, des emplois plus fréquemment à temps partiel, des niveaux de rémunération inférieurs à ceux des hommes.

Plusieurs évolutions, introduites par les réformes des retraites récemment votées ou encore en débat dans les réformes en cours, comportent des **principes déjà en vigueur dans certains États**, et ce quelle que soit la forme du système de retraite : annuités, points, comptes notionnels.

– L'**instauration d'un âge de la retraite flexible avec des dispositifs ciblés élaborés sur des critères sociaux** (carrières longues, pénibilité) : aux Pays-Bas, instauration d'une décote combinée à une règle d'indexation plus favorable bénéficiant davantage aux salariés les plus modestes et leur permettant de partir dans des conditions semblables à celles d'aujourd'hui ; en France, extension du dispositif carrières longues et assouplissement du régime d'invalidité ; en Espagne, engagement du « groupe des 100 » (collectif d'économistes et d'experts influents) en faveur du relèvement de l'âge de départ de 65 à 67 combiné à une flexibilité de celui-ci afin de ne pas pénaliser les salariés qui sont entrés très jeunes dans la vie active.

Le relèvement de l'âge de départ en retraite combiné à sa flexibilité équivaut à équilibrer financièrement le système par la baisse des pensions et les choix individuels de poursuite d'activité pour contrecarrer cette dernière. Une des questions essentielles est alors de savoir si les critères sociaux qui accompagnent cette évolution seront efficaces et permettront effectivement aux salariés les plus usés de ne pas être pénalisés par le relèvement de l'âge.

– Le **renforcement du caractère contributif** (distinction contributif/non contributif plus marquée et élargissement du dispositif carrières longues en France ; augmentation de la durée minimale de cotisation et allongement de la période de référence servant au calcul des retraites en Espagne ; calcul de la retraite sur le salaire moyen de la carrière complète en Grèce, et en Irlande dans la fonction publique) renforce désormais le lien entre retraite perçue et cotisations versées.

– L'introduction d'**éléments d'ajustement automatique** pour faire face aux évolutions démographiques et économiques. Il est d'ailleurs intéressant de constater qu'une telle évolution rencontre de nombreux échos dans deux États (Espagne, France) où le dialogue social fut particulièrement malmené et où l'institutionnalisation du processus de réforme a souffert dans l'un, et a été balayée dans l'autre¹⁵.

Les réformes des retraites dans la crise ont donc marqué un **tournant dans le dialogue social en Europe** : dans les pays ayant reçu une assistance financière du FMI et de l'UE, il n'y a guère eu de place pour le dialogue social... En Espagne, le Pacte de Tolède a été mis à rude épreuve. En France, la réforme a rendu caduc le principe de rendez-vous quadriennaux et organisé la liquidation du Fonds de réserve pour les retraites. D'une certaine manière, l'Allemagne avait montré la voie en 2007. La réforme de 2001 avait obtenu la tolérance des syndicats qui avaient renoncé à protester, bien qu'il n'y ait plus de compromis sur les réformes des retraites depuis les années 90. En revanche, en 2007, les syndicats allemands étaient fermement opposés au relèvement de l'âge légal. Cependant, le gouvernement l'a décidé sans véritable concertation estimant que c'est un sujet de clivage profond pour lequel un consensus était impossible. L'opposition des syndicats à cette mesure persiste aujourd'hui puisqu'ils proposent de revenir dessus, et de mettre en œuvre d'autres solutions pour garantir la pérennité financière du système de retraite, telles que le relèvement du plafond de taux de cotisations ou l'élargissement de l'assiette des cotisations.

¹⁴ Le taux d'emploi des 55-64 ans en 2009 est pourtant plus élevé aux Pays-Bas (55,1 %) qu'en France (38,9 %).

¹⁵ En France, il existe toutefois depuis 2003 une règle d'allongement automatique de la durée d'assurance.

Tableau 2 – Principaux processus de réforme

Etats	Processus de réforme institutionnalisé	Dernière réforme	Annonce de la réforme	Débat social	Présentation de l'avant projet de réforme	Débat social	Adoption de la réforme	Mobilisations syndicales
France	Rendez-vous quadriennaux Prochaine réforme prévue par le calendrier : 2012	17-déc-08	16-juin-09	14 mai 2010 : Présentation d'un document d'orientation consécutif à des réunions bilatérales de concertation avec le patronat et les syndicats	16-juin-10	Aucun	09-nov-10 Suppression du processus de réforme institutionnalisé	9 journées de mobilisation intersyndicale : 27 mai, 24 juin, 7 et 23 septembre, 2, 12 et 28 octobre, 6 novembre 2010
Espagne	Pacte de Tolède : adaptation en continu dans le cadre des grandes lignes déterminées et faisant l'objet d'un accord entre patronat, syndicats et partis politiques	04-déc-07	juin-08	Grands axes du projet de réforme : avril 2009	29 janvier 2010 : annonce surprise d'un relèvement de l'âge de la retraite	Examen par la Commission parlementaire de Tolède	En cours	Journée de mobilisation le 23 février, grève générale le 29 septembre 2010
Pays-Bas	Non		08-juin-09	Débat au Conseil économique et social chargé d'élaborer des propositions alternatives	16-oct-09	Aucun puis négociations VNO-NCW et FNV ⇒ accord 4 juin 2010	En cours	Journée de mobilisation le 21 novembre 2009 (FNV)
Finlande	Non	Février 2003 entrée en vigueur en 2005	10 mars 2008 Création d'un Forum des retraites chargé de contrôler et d'évaluer la mise en œuvre des réformes des retraites		24 février 2009 annonce unilatérale sans concertation	Négociation patronat-syndicats et impossibilité d'accord	Reportée après élections législatives	Aucune
Irlande	Non		Publication d'un Livre vert sur les pensions en octobre 2007 puis consultation		03-mars-10			
Grèce	Non	mars-08		Aucun	2 février 2010 / 3 mars 2010	Aucun		7 grèves générales contre le plan d'austérité et le projet de réforme des retraites : 25 février, 11 mars, 5 mai (3 morts), 20 mai, 29 juin, 8 juillet ; grève des fonctionnaires le 7 octobre 2010
Roumanie	Non			Aucun	12-mai-10	Aucun	16-sept-10	Grève générale le 31 mai, manifestation le 22 septembre 2010, grève des enseignants le 5 octobre, meeting intersyndical le 25 octobre, manifestation le 27 octobre 2010