

Les retraites par répartition dans le collimateur de l'Union européenne¹

Politique revue européenne de débats, octobre 2002

Antoine Math
Chercheur à l'IRES

C'est au nom d'une intention louable en soi – une meilleure coordination des politiques économiques des Etats dans le cadre de l'Union économique et monétaire – que les responsables des affaires économiques au niveau européen poussent à des réformes restrictives des systèmes de retraite par répartition. Avec la surveillance accrue des finances publiques (dépense, déficit, dette) dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance et des grandes orientations de politiques économiques (GOPE), les Etats sont de plus en plus sommés de réformer leur système de retraites. Il ne faut pas se méprendre sur le sens du verbe « réformer ». Dans le jargon des textes communautaires, ce mot signifie toujours – à quelques nuances près – une seule option possible : limiter les dépenses futures des retraites par répartition en réduisant le montant relatif de ces dernières ou en allongeant l'âge d'entrée en retraite, et promouvoir le développement de dispositifs fondés sur l'accumulation financière.

Les interventions sont de plus en plus prescriptives dans un domaine de la compétence des Etats. Par exemple, le Conseil européen de Barcelone du 16 mars 2002 a conclu qu'il fallait « *chercher d'ici à 2010 à augmenter progressivement d'environ 5 ans l'âge moyen effectif auquel cesse dans l'Union européenne l'activité professionnelle* », sans que cela ait fait l'objet d'un quelconque débat dans les Etats membres². Ensuite, la veille du Conseil européen de Séville de juin 2002, le conseil des ministres (Ecofin), dont le ministre français, a adopté les GOPE (voir encadré). L'ensemble des pays sont invités à « *réformer leurs politiques de retraite* » et à « *envisager de recourir de manière plus importante à la capitalisation* ». La France y est plus spécifiquement intimée de « *veiller à ce que tout allègement de la fiscalité* » soit compensé par autant d'économie en s'engageant à « *réduire à moyen terme le niveau général de ses dépenses publiques* », à « *mener sans tarder [des] réformes structurelles* » et « *en particulier, élaborer sans tarder une réforme complète du système de retraites* ». Ces injonctions ne font que confirmer de multiples recommandations prises depuis quelques années dans le cadre des GOPE et ne constituent une surprise que parce que, portées au niveau du Conseil européen, elles ont été davantage publicisées par les médias et peut-être aussi parce qu'elles tendent à davantage s'imposer aux Etats que par le passé.

Grandes orientations de politique économique et pacte de stabilité : un étai qui se resserre sur les retraites

Les GOPE qui trouvent leur origine dans le souci de coordonner les finances publiques donnent une base juridique forte pour une intervention européenne dans un domaine de compétence nationale comme les retraites (encadré). L'impulsion vient pour beaucoup de la direction générale affaires économiques et financières (DG ECFIN) de la Commission européenne, fer de lance de l'offensive libérale pour ce qui touche aux finances publiques en général, et aux retraites en particulier (encadré).

La préoccupation majeure des GOPE est la réduction des déficits et des dépenses publiques. Ce dogme est intangible quelle que soit la conjoncture et donc y compris lors des ralentissements économiques, comme en 2001. Les retraites publiques qui représentent 12% du PIB de l'UE, soit près de la moitié des dépenses de protection sociale et le plus gros poste des dépenses publiques, constituent

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

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

logiquement la cible prioritaire des tenants de l'orthodoxie budgétaire (DG ECFIN, comité de politique économique, ecofin). Ces derniers alimentent le discours alarmiste sur le caractère insoutenable à long terme des retraites par répartition pour les finances publiques et appellent à des réformes drastiques et urgentes. Ces réformes doivent intervenir durant la « fenêtre d'opportunité » qui se refermera d'ici 2005 à 2010 en raison du vieillissement démographique aux dires de ces acteurs, mais aussi parce que de nouvelles réformes seront peut-être politiquement plus difficiles à faire avaler quand les effets des réformes passées des années 1990 commenceront à se faire pleinement sentir.

L'emprise croissante des grandes orientations de politique économique (GOPE) sur les politiques budgétaires

Les GOPE, instituées par le Traité de Maastricht, prennent la forme d'une procédure de surveillance multilatérale des politiques économiques des Etats. Initié à la fin de 1993, cet instrument politique a pris une importance accrue à partir de 1998 avec la mise en place du pacte de stabilité et de croissance venu prolonger la rigueur budgétaire des critères de Maastricht, avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam en 1999 et avec le besoin, dans la cadre de l'Union économique et monétaire et de politiques monétaires et de change aux mains de la BCE, de mieux coordonner les politiques économiques. A côté d'orientations générales, des orientations spécifiques par pays ont d'ailleurs été ajoutées à partir de 1999. Chaque année, la Commission, dans la pratique la direction ECFIN, propose de nouvelles recommandations portant sur les politiques économiques et budgétaires. Ces recommandations sont aussi accompagnées d'un rapport sur la mise en œuvre des GOPE de l'année précédente. Le Conseil Ecofin statue ensuite à la majorité qualifiée sur le projet puis, après avoir reçu l'approbation du Conseil européen, adopte les GOPE proprement dites. Ces dernières constituent donc pour Ecofin un moyen puissant pour imposer ses orientations sur toutes les politiques. Certains ont vu dans le Conseil de Lisbonne de mars 2000 la volonté de rétablir les équilibres entre les différents intérêts en présence, jusque là considérés par trop à l'avantage du conseil Ecofin. Une consultation des autres formations du Conseil, en particulier du Conseil emploi et politique sociale, a ainsi été instituée dans la procédure préalable à l'adoption des GOPE. Mais, le pouvoir et le rôle de coordination des GOPE ont été élargis. En outre, ceux qui tiennent la plume, c'est-à-dire la DG ECFIN au sein de la Commission puis le Conseil Ecofin qui adopte le texte, décident toujours du contenu des orientations politiques comme le montre une analyse d'Anne Dufresne sur la mise en œuvre de la nouvelle procédure³.

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

L'orthodoxie budgétaire au niveau européen n'avait pas attendu les GOPE. Il n'est qu'à se rappeler des critères de Maastricht. Ce qui a toutefois changé avec les GOPE c'est d'abord que les orientations ne portent plus seulement sur les soldes budgétaires ou même sur le niveau des dépenses publiques, mais aussi sur leurs composantes et à un niveau de plus en plus fin comme l'ont montré les GOPE adoptées lors du Conseil ecofin de juin 2002. C'est aussi qu'aux orientations générales, ont été ajoutées à partir de 1999 des orientations plus normatives et spécifiques par pays qui exercent avec les règles du Pacte de stabilité des contraintes de plus en plus fortes et excessives sur les politiques budgétaires nationales⁴. Ces contraintes ont clairement émergé lors de la remontrance faite à l'Irlande en février 2001, la procédure d'« avertissement préventif » lancée au printemps 2002 à l'encontre de l'Allemagne et du Portugal, les injonctions adressées à d'autres pays comme la France ou l'Italie et plus généralement l'attention croissante qui est portée dans le débat public aux pressions communautaires obligeant les Etats à réduire leurs dépenses publiques. Les Etats ne peuvent plus agir sans avoir

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

⁴ Creel J., Latreille T., Le Cacheux J. (2002), « Le pacte de stabilité et les politiques budgétaires dans l'Union européenne », in *Europe et Mondialisation*, n° Hors série de la Revue de l'OFCE.

à rendre des comptes et risquent aussi d'être publiquement mis sur la sellette. Les pressions en matière de politique économique sont davantage relayées et constituent pour des décideurs nationaux une ressource bien utile pour faire avaler des potions amères. Avec l'aval et au nom de l'Europe.

La préparation du vieillissement leur fournit même une nouvelle justification pour pousser ad vitam eternam à des politiques budgétaires systématiquement restrictives. En effet, comment justifier de telles politiques autrement en période de ralentissement économique, étant donnée la faiblesse actuelle des déficits, voire la présence d'excédents dans certains pays ? C'est donc au nom de l'anticipation des « engagements » futurs imputables aux retraites par répartition qu'est justifiée la poursuite de politiques restrictives de réduction des déficits, de la dette et des dépenses publiques. Le Conseil Ecofin a d'ailleurs obtenu qu'une partie des GOPE soit désormais spécifiquement consacrée aux enjeux financiers du vieillissement. Le Conseil ecofin de juillet 2001 a aussi adopté une obligation pour les Etats d'inclure des projections de l'impact à long terme des évolutions démographiques dans les programmes présentés par les Etats dans le cadre du Pacte de stabilité. Ces programmes feront l'objet d'évaluations et seront suivis de recommandations. Une manière de resserrer l'étau.

Pour imposer leurs diagnostics et leurs solutions, la DG ECFIN ou le Comité de politique économique (CPE) s'appuient aussi sur une expertise prenant la forme de rapports. Ces rapports à l'image de ceux élaborés par le CPE en collaboration avec l'OCDE sont fort contestables mais sont très peu discutés et leurs conclusions tendent à s'imposer à l'ensemble des acteurs⁵. En corollaire à leur attaque en règle contre la répartition, mais de façon plus subsidiaire, ces acteurs poussent au développement des dispositifs par capitalisation et/ou gérés par le secteur privé. Sur ce point, ils reçoivent en conséquence le soutien du Commissaire en charge du marché intérieur, de l'UNICE⁶, des autres lobbies défendant les intérêts patronaux à commencer par les secteurs financiers prêts à se partager les dépouilles des retraites publiques⁷.

La « méthode ouverte de coordination » sur les retraites : une diversion ?

Face à cette ingérence des responsables des affaires économiques, les ministres en charge des affaires sociales ont pris des initiatives dès la fin 1999. Elles vont conduire progressivement à la mise en place d'une procédure de suivi au niveau européen, inspirée de la Stratégie européenne sur l'emploi et officialisée au Conseil de Lisbonne (mars 2000) sous l'appellation de « méthode ouverte de coordination ». Il est difficile d'anticiper sur les effets d'une procédure actée définitivement pour les retraites par le Conseil européen de Laeken (décembre 2001). Elle n'a pas encore réellement débuté et ses modalités - échanges d'information et de « bonnes pratiques » - n'ont formellement aucun caractère contraignant. Peut-on voir dans cette initiative la concrétisation d'une « Europe sociale » capable de rééquilibrer le rapport de force face à l'« Europe libérale » ? Pas vraiment à notre sens.

D'abord, les responsables des affaires sociales sont loin d'être les gentils « sociaux » préoccupés, face à leurs collègues des finances, de garantir le niveau futur des retraites par répartition. Ils reprennent peu ou prou à leur compte les antiennes sur l'impossibilité d'augmenter les cotisations sociales, accusées de renchérir le coût du travail au détriment de l'emploi, et ils ne leur restent plus guère qu'à devoir diminuer les retraites et/ou à reculer l'âge de la retraite. Ils entérinent aussi les dogmes en matière de limitation des dépenses publiques et donc des retraites par répartition.

Ensuite, les ministres des affaires sociales ne sont pas parvenus à avoir la compétence – être chef de file - dans un domaine, les retraites, où ils en avaient toute légitimité. Ils devront la partager dans le cadre de la méthode ouverte de coordination avec les responsables des affaires économiques. Les

⁵ Pour une analyse critique de ces rapports, voir Math A. (2001), « Quel avenir pour les retraites par répartition en Europe ? », *Revue de l'IRE* n°36, 2001-2. (<http://www.ires-fr.org/files/publicat/revue/r36/r361.pdf>).

⁶ UNICE, « Document stratégique sur la viabilité des retraites », novembre 2001 (www.unice.org)

⁷ Math A. (2001) « Défense des intérêts patronaux au niveau européen : le cas des retraites » *Chronique Internationale de l'IRE* n°72, octobre 2001. (<http://www.ires-fr.org/files/publicat/chronique/c72/c729.pdf>) (repris dans *Problèmes économiques* n°2749, 20 février 2002).

premiers auront certes compétence pour les aspects relatifs au caractère adéquat et adaptable des systèmes de retraites mais, pour ce qui concerne les aspects financiers, c'est-à-dire pour les affaires sérieuses, les responsables des affaires économiques (DG ECFIN, CPE, Ecofin) tiendront la plume et seront en charge des analyses et des recommandations.

Enfin et surtout, le Conseil européen n'a cessé de réaffirmer la subordination, prévue par le Traité, de toutes les autres politiques dites « structurelles », dont les politiques sociales, aux GOPE. La « méthode ouverte de coordination » sur les retraites doit être *« intégrée »* et rendue compatible avec les GOPE. Ce qui revient en pratique à soumettre la méthode au droit de regard des responsables des affaires économiques puisque, en amont au sein de la Commission chargée de rédiger les GOPE, le rapport de force sera à l'avantage de la DG ECFIN et, en aval, au conseil Ecofin pour leur adoption.

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

Une logique de guerre contre la répartition

L'affaiblissement des retraites par répartition et le soutien des dispositifs pré-financés est un objectif clairement assumé au niveau européen. Mais sachant que, même sans nouveau changement de législation, les réformes passées vont déjà conduire dans une majorité de pays à une baisse des taux de remplacement difficilement soutenable du point de vue social, des restrictions supplémentaires seraient-elles acceptables ? Pour la DG ECFIN de la Commission européenne, la réponse positive à cette question ne fait aucun doute. Dans un de ses textes de janvier 2002⁸, elle préconise les recommandations politiques (*key policy conclusions*) suivantes :

“1. A gradual 100% shift to a funded system is the preferred option”.

Concrètement, la meilleure solution serait le remplacement complet des retraites par répartition par des retraites par capitalisation. Cependant, une telle « option » ne peut être que « graduelle » pour des raisons de faisabilité politique et économique. Se pose en particulier le problème dit de la double charge : un basculement complet n'est pas envisageable car les actifs actuels devraient continuer à cotiser pour les retraités actuels dans le cadre du système par répartition et cotiser une seconde fois pour accumuler des avoirs en vue de leur retraite par capitalisation.

“2. Policy makers must focus their efforts on designing an optimal transition path over more than one generation”

La recommandation aux décideurs politiques est de concevoir une transition sur plusieurs générations. La DG ECFIN propose deux étapes pour cette transition :

“Stage 1 : Stabilise the PAYG system + partial shift to funding”

⁸ « EU pension reform – An overview of the debate and an empirical assessment of the main policy reform options », K. Mc Morrow & W. Roeger, Economic Paper n°162, European Commission, DG for Economic and Financial Affairs, January 2002 (accessible sur le site internet de la DG ECFIN).

La première étape de la transition vise à « stabiliser » le système par répartition et à « basculer partiellement » vers la capitalisation. C'est déjà la tendance engagée depuis les années 1990, même si l'ampleur et le rythme du déclin relatif de la répartition restent très insuffisant au goût de la DG ECFIN. Selon les estimations faites dans le cadre du Comité de politique économique⁹, la part des dépenses de retraites dans le PIB aurait dû augmenter entre 2000 et 2040 de 6,1 points en moyenne dans l'Union européenne, passant de 10,4 à 16,5 %, s'il n'y avait pas eu de réformes dans les années 1990. En France, l'augmentation aurait dû être de 7,4 points (de 12,1 à 19,5) et en Belgique de 5,3 points (de 10,0 % à 15,3%). En raison des réformes, l'augmentation sera réduite à 3,1 points en Europe (4 points en France et 3,7 points en Belgique). La « stabilisation » souhaitée par la DG ECFIN nécessiterait donc de nouvelles réformes consistant à dégrader encore davantage les pensions des futurs retraités et à reculer considérablement l'âge de la retraite.

Un rapport de juillet 2002 du Comité de politique économique – au sein duquel la DG ECFIN assure le secrétariat et joue un rôle moteur - examine d'ailleurs plusieurs modalités destinées à « absorber » la hausse prévue des dépenses de retraite : durcir les règles d'indexation, reculer l'âge effectif de départ à la retraite, ajuster le niveau des retraites en fonction de l'augmentation de l'espérance de vie¹⁰. Les deux dernières modalités ont sa préférence et, bien évidemment, la possibilité d'augmenter les taux de cotisation est expressément exclue.

En exposant ainsi explicitement que l'accroissement de la place de la capitalisation nécessite une limitation de la répartition, la DG ECFIN reconnaît bien les effets de vase communicants entre répartition et capitalisation. Le déclin de la première est nécessaire à l'expansion de la seconde. L'étape suivante interviendrait après une ou plusieurs générations.

“Stage 2 : 100% funded system”

Cette seconde étape consisterait à passer à un système entièrement en capitalisation. L'agenda (à peine) caché des libéraux de la DG ECFIN a le mérite de la clarté. Il s'agit à long terme de la mise à bas de tout système collectif et solidaire d'assurance sociale. Ce projet politique passe à plus court terme par la stratégie intermédiaire actuelle consistant à affaiblir davantage les systèmes par répartition.

⁹ *Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and care for the elderly and possible indicators of the long term sustainability of public finances*, Economic Policy Committee, EPC/ECFIN/617, October 2001

¹⁰ *Reform challenges facing public pension systems: the impact of certain parametric reforms on pension expenditure*, Economic Policy Committee, EPC/ECFIN/237/02, July 2002.