

Questions retraite

Document de travail de la Branche Retraites de la Caisse des dépôts et consignations
 Contact : Laurent Vernière ☎ 01 40 49 89 55 — laurent.verniere@caissedesdepots.fr
 Yves Guégano ☎ 01 40 49 93 40 — yves.guegano@caissedesdepots.fr
 Réalisation : Direction de la Communication

n° 2001 - 42
 Septembre 2001

La politique de l'Union européenne en matière de retraite.

Dossier préparé par Yves Guégano.

Les besoins de coordination des politiques économiques entre les États membres de l'Union européenne se sont renforcés avec le passage à la monnaie unique. Les politiques budgétaires et structurelles restent du ressort national, selon le principe de subsidiarité, mais elles peuvent interagir avec la situation monétaire de la zone euro et le fonctionnement du marché intérieur. En conséquence, les États membres sont de plus en plus tenus de prendre en compte le contexte de l'Union européenne à travers diverses procédures de coordination, plus ou moins contraignantes.

Les politiques de retraite ne devraient pas déroger à cette évolution, puisque les autorités européennes, alertées sur les perspectives de vieillissement démographique et leurs conséquences financières notamment, multiplient les initiatives en matière de retraite. Sur ce dossier, le Comité de protection sociale (cf. 1.2) résume, à la fin de son rapport

sur « des pensions sûres et viables » (juin 2001), le partage des rôles entre l'Union européenne et les États membres, en soulignant les intérêts communs de ces derniers : *il incombe aux États membres de décider des systèmes de pension qu'ils souhaitent (...). Toutefois, malgré la diversité considérable au sein de l'Union européenne, les États membres se trouvent face à des défis communs [le vieillissement démographique notamment]. Ils partagent aussi des objectifs communs en matière de systèmes de pension et sont at-*

tachés à un certain nombre de principes, parmi lesquels l'équité et la cohésion sociale qui caractérisent le modèle social européen. Il est donc utile pour les États membres de coordonner leurs efforts (...). Les priorités et les choix nationaux des stratégies et le détail du processus de réforme continuent cependant de relever de la responsabilité des États membres. Le rôle de l'Union européenne sera d'aider les États membres à élaborer progressivement leurs politiques (...).

Mais les enjeux de l'implication de plus en plus importante de l'Union européenne sur le dossier des retraites vont bien au-delà d'objectifs communs en matière sociale, comme le souligne la récente communication de la Commission européenne sur « une approche intégrée au service des stratégies nationales visant à garantir des pensions sûres et viables » (juillet 2001) : *Assurer la viabilité des pensions est indispensable au développement socio-économique global de l'Union européenne et*

QUESTIONS RETRAITE EN DIRECT SUR VOTRE E-MAIL

Si vous souhaitez recevoir chaque mois, automatiquement la version pdf de Questions Retraite, il vous suffit de vous abonner gratuitement, sur le site :

www.cdc.retraites.fr

à la rubrique Questions Retraite.

Vous pouvez également télécharger à partir du site, tous les "Questions Retraite" parus à ce jour.

cdc.retraites.fr présente également des études et des informations sur la retraite et l'indemnisation des risques professionnels pour les employeurs, les affiliés et les retraités de la CNRACL, de l'IRCANTEC et de FONPEL, des simulateurs de calcul des pensions ainsi qu'un Observatoire des débats parlementaires, recueil hebdomadaire des textes et analyses, observatoire des fonds de pension, revue de presse et analyse bimensuelle, monographie des régimes de retraite publique en Europe, comparaison des dispositifs, risques professionnels.

devrait être considéré comme un élément central de la stratégie de Lisbonne qui vise une croissance économique durable, le plein emploi et une plus grande cohésion sociale. Les réformes des systèmes de pension constituent un élément central d'une stratégie de modernisation de la protection sociale (...). Elles jouent également un rôle clé dans la consolidation fiscale, la qualité et la viabilité des finances publiques. En outre, les systèmes de pension déterminent le niveau de vie d'une grande partie de la population et ont une forte incidence sur le fonctionnement de l'ensemble de l'économie et notamment les marchés du travail et des capitaux. Inversement, le Conseil européen réuni à Nice en décembre 2000 a rappelé que la stratégie de renforcement mutuel des politiques économiques et sociales, définies à Lisbonne, (...) est ainsi décisive pour assurer la pérennité des systèmes de retraite.

Les initiatives européennes en matière de retraite ne peuvent par conséquent être isolées du cadre plus large des politiques de coordination initiées au niveau de l'Union européenne, cadre qui s'est étoffé depuis le sommet de Lisbonne de mars 2000.

Outre son rôle important d'impulsion visant à réformer les systèmes nationaux de retraite, dont il sera plus particulièrement question ici, l'Union eu-

ropéenne intervient dans les droits nationaux de la retraite, compte tenu de ses prérogatives, à plusieurs niveaux¹ :

- au plan social, pour faciliter la vie des travailleurs qui se déplacent d'un pays à l'autre au sein de l'Union européenne ;
- au plan économique, pour favoriser la mise en œuvre de la libre prestation de services, en matière de produits retraite entre autres, ainsi que l'émergence d'un marché unique des capitaux, y compris ceux détenus par les régimes de retraite en capitalisation ;
- au plan juridique, avec les décisions de la Cour de justice de la Communauté européenne prises en matière de concurrence et relatives au principe d'égalité de traitement entre les femmes et les hommes.

Avant d'examiner les grandes lignes de la politique européenne en matière de retraite, ses inflexions récentes et ses perspectives, il est nécessaire de préciser le contexte dans lequel ces grandes lignes ont été définies, en rappelant, d'une part, le rôle et les initiatives des principaux acteurs au niveau de l'Union européenne, d'autre part, les différents processus de coordination entre les Quinze, dans lesquels

s'inscrivent ces initiatives². Un tableau, en annexe, donne des points de repère chronologiques sur les processus de coordination et les interventions dans le domaine des retraites, au niveau de l'Union européenne.

Les principales institutions communautaires intervenant sur le thème des retraites.

De nombreuses institutions européennes ont vocation à intervenir sur le dossier des retraites, compte tenu de leur domaine de compétence. C'est le cas de la Cour de justice des Communautés européennes, qui a dû se prononcer sur des affaires relatives aux retraites complémentaires, au titre de la liberté de concurrence et de l'égalité entre les femmes et les hommes ; c'est le cas également de la Banque centrale européenne, qui est garante de la stabilité des prix au sein de l'Union européenne et a publié, à ce titre, une étude sur les retraites et les conséquences du vieillissement démographique sur les finances publiques³.

Mais les orientations générales visant à coordonner les réformes des systèmes nationaux de retraite au sein de l'Union sont es-

¹ Concernant les interventions de l'Union européenne sur les droits de la retraite, on se reportera utilement à la Lettre de l'Observatoire des Retraites n°11 de mars 1999, « L'Europe et la retraite ». Rappelons que, dès 1958, les régimes de base de sécurité sociale ont été coordonnés pour éviter les pertes de droit pour les travailleurs mobiles.

² Pour un aperçu très synthétique sur les institutions européennes et la coordination des politiques économiques, voir « L'économie française », édition 2001-2002, INSEE (pp.93-97).

³ « Population ageing and fiscal policy in the euro area », Bulletin de la BCE, juillet 2000.

sentiellement imprimées par le Conseil européen et les diverses institutions sur lesquelles il s'appuie : principalement, le Conseil de l'Union européenne, des comités d'experts qui y sont rattachés et, avec un rôle souvent moteur, la Commission européenne.

1.1 – Le Conseil européen et le Conseil : impulsions politiques et décisions.

Le Conseil européen réunit plusieurs fois par an les chefs d'État et de gouvernement des Quinze, au cours de sommets organisés à chaque fois dans une nouvelle ville, à l'initiative du pays qui assure la présidence de l'Union. Compte tenu de sa composition, le Conseil européen rythme la vie politique de l'Union en définissant les orientations générales de la politique communautaire.

Le sommet de Lisbonne (mars 2000) a marqué à cet égard un tournant important avec la montée en puissance au niveau de l'Union européenne des préoccupations d'ordre social (cf. 2.4), liées en particulier aux perspectives de vieillissement démographique. Le Conseil européen, qui se réunissait généralement en juin et décembre de chaque année, a décidé à Lisbonne de se réunir désormais également au printemps pour

débattre des questions économiques et sociales, en considérant qu'il avait à assumer un rôle *phare d'orientation et de coordination*. Ce nouveau rendez-vous annuel est l'occasion pour le Conseil européen de se saisir plus systématiquement du dossier des retraites, qui recoupe des préoccupations à la fois économiques et sociales.

Cependant, quelle que soit l'ampleur des impulsions politiques qu'il entend donner, le Conseil européen n'est pas juridiquement une institution de l'Union européenne. C'est le Conseil de l'Union européenne (appelé plus brièvement « le Conseil ») qui est la principale instance de décision de l'Union européenne, sur laquelle s'appuie le Conseil européen. C'est lui qui assure la coordination des politiques économiques et sociales des Quinze, alors que le Parlement européen, avec lequel il partage le pouvoir législatif, a peu de prérogatives en la matière.

Le Conseil est composé de représentants des États membres de niveau ministériel, qui changent selon les sujets débattus. En particulier, sur le dossier des retraites, le Conseil des ministres des Affaires Sociales a été désigné chef de file mais, compte tenu des enjeux économiques et financiers qui y sont liés, le Conseil ECOFIN, qui réunit les

ministres des Finances et de l'Économie, dispose également de prérogatives.

Même si le Conseil est juridiquement unique, des conflits de compétence peuvent exister et les orientations données au niveau communautaire peuvent varier selon le rapport de force entre les différentes compositions du Conseil et leur sensibilité par rapport au sujet traité. Ainsi, l'intérêt pour les questions relatives aux systèmes de retraite, que le Conseil ECOFIN a manifesté relativement tôt (cf. infra), a sans doute contribué à mettre en avant au niveau de l'Union européenne les problèmes d'ordre économique et financier attachés aux systèmes de retraite, en particulier sous l'angle de la viabilité des finances publiques face au vieillissement démographique⁴.

1.2 – Des instances de conseil : les comités d'experts spécialisés.

Les différentes compositions du Conseil sont assistées par des comités permanents spécialisés, qui réunissent des hauts fonctionnaires des États membres. Ces comités ont un rôle essentiel en matière de réflexion et d'expertise et contribuent à la préparation des discussions des ministres. Leurs travaux influencent par conséquent les déci-

⁴ Cf. Questions Retraite n° 2001-40, "La soutenabilité des finances publiques face au vieillissement de la population, une analyse par la comptabilité générationnelle". Y. Guégano.

sions du Conseil. Essentiellement trois comités interviennent, plus ou moins directement, sur le thème des retraites : le Comité de politique économique, le Comité de la protection sociale et le Comité de l'emploi.

Le Conseil ECOFIN est notamment secondé par le Comité de politique économique (CPE), dont l'une des missions est de fournir des analyses économiques sur les politiques structurelles, visant à améliorer le potentiel de croissance et l'emploi dans la Communauté. À ce titre, le CPE a mis en place, en décembre 1999, un groupe de travail destiné à examiner l'impact du vieillissement sur les finances publiques et les niveaux de vie, notamment les systèmes de retraite et de santé publics. Deux mois plus tard, le Conseil ECOFIN a officiellement demandé au CPE de préparer un premier rapport concernant l'impact du vieillissement sur les systèmes publics de retraite et cette demande a été reprise par le Conseil européen de Lisbonne (mars 2000). Le rapport (« Progress report to the Ecofin Council on the Impact of ageing populations on public pension systems ») a été remis en novembre 2000 et soumis le mois suivant au Conseil européen de Nice.

L'intérêt croissant des Quinze pour les questions de protection sociale a conduit parallèlement à la mise en place, fin 1999, d'un Groupe à haut niveau sur la protection sociale, sous l'égide du Conseil des ministres des Affaires Sociales. Le Conseil européen de Lisbonne (mars 2000) a chargé ce Groupe, *compte tenu des travaux effectués au sein du Comité de Politique économique, (...) de préparer, sur la base d'une communication de la Commission, une étude sur l'évolution future de la protection sociale dans une perspective à long terme, en accordant une attention particulière à la viabilité des régimes de retraite (...).*

Le Traité de Nice (décembre 2000) a donné une base juridique au Groupe à haut niveau sur la protection sociale, en le transformant en Comité de la protection sociale. Selon le Traité, ce nouveau comité a pour missions :

- de suivre la situation sociale et l'évolution des politiques de protection sociale dans les États membres et dans la Communauté ;
- de faciliter les échanges d'informations, d'expériences et de bonnes pratiques entre les États membres (...);
- (...) de préparer des rapports, de formuler des avis (...) dans les

domaines relevant de sa compétence (...).

Le rapport d'étape du Groupe à haut niveau sur la protection sociale a été soumis au Conseil européen de Nice, conjointement à l'étude du CPE, et le rapport final (« Des pensions sûres et viables, rapport du Comité de la protection sociale sur l'évolution à venir de la protection sociale ») a été approuvé au sommet de Göteborg en juin dernier.

Enfin, le Comité de l'emploi, qui a été institué en 1997 dans le cadre du processus de Luxembourg (cf. 2.3), contribue également à enrichir les réflexions au niveau de l'Union européenne sur l'avenir des systèmes de retraite, sous l'angle notamment des interactions entre les systèmes de retraite et le marché du travail. Les travaux du Comité de l'emploi viennent sur ce point alimenter ceux du CPE et du Comité de la protection sociale. Les trois comités ont d'ailleurs vocation à travailler de concert sur le thème des retraites.

1.3 – La Commission européenne : un grand pouvoir d'initiative.

Ces différents comités n'assistent pas uniquement le Conseil. Ils apportent également un sou-

tien à la Commission européenne, qui nomme d'ailleurs des experts au sein de ces comités, à parité avec chacun des États membres.

Or la Commission, qui est détentrice du droit d'initiative législative, joue généralement un rôle majeur en termes d'impulsion politique au niveau de l'Union européenne. Elle est subdivisée en Directions Générales (DG) spécialisées. Principalement trois interviennent dans le domaine des retraites : la DG Emploi et Affaires Sociales, la DG Affaires Economiques et Financières et la DG Marché Intérieur.

La collégialité de la Commission implique qu'elle s'exprime d'une seule voix et que tout texte doit au préalable faire l'objet d'un accord entre les Directions Générales. Là encore, les orientations prônées par la Commission en matière de réforme des systèmes de retraite reflètent le rapport de force entre les Directions Générales, dont les préoccupations relatives aux politiques sociales sont sensiblement différentes. La DG Affaires Economiques et Financières a d'autant pu peser dans les débats de la Commission sur le thème des retraites qu'avec l'introduction de l'euro, les questions d'ordre économique et financier, au travers du Pacte de stabilité et de croissan-

ce notamment (cf. 2.2), ont constitué une priorité pour l'Union européenne.

La montée en puissance des préoccupations relatives à l'avenir des systèmes de retraite au niveau de l'Union européenne et le rôle moteur qu'entend jouer la Commission en la matière peuvent s'apprécier à l'aune des interventions renouvelées de la Commission sur ce thème depuis deux ans.

En juillet 1999, dans une communication au Conseil et au Parlement européen, la Commission trace les grandes lignes d'« une stratégie concertée pour moderniser la protection sociale », dont l'une des grandes orientations est de *garantir des retraites sûres et des régimes de retraites viables*.

Sur cette base et à la demande du Conseil européen de Lisbonne (mars 2000), elle a publié deux autres communications à la fin de l'année 2000 :

- la première (« L'évolution à venir de la protection sociale dans une perspective à long terme : des pensions sûres et viables », octobre 2000) est centrée sur l'avenir des systèmes de retraite et visait à préparer l'étude sur la viabilité des retraites confiée au Comité de la protection sociale (cf. 1.2) ;

- la seconde (« La contribution des finances publiques à la croissance et à l'emploi : améliorer la qualité et la viabilité », décembre 2000) aborde des préoccupations économiques plus larges mais devait notamment examiner si des mesures concrètes appropriées sont prises pour (...) *assurer la viabilité à long terme des finances publiques en examinant les différents aspects de la question, y compris l'impact du vieillissement des populations* (...).

Enfin, la Commission vient de présenter une nouvelle communication (« Une approche intégrée au service des stratégies nationales visant à garantir des pensions sûres et viables », juillet 2001), qui fixe les objectifs et les méthodes de travail à retenir dans le domaine des retraites, à la demande du Conseil européen de Göteborg (juin 2001).

Les communications de la Commission n'ont certes pas force de loi mais le Conseil européen y fait référence et elles infléchissent en général les actions menées au niveau communautaire. Dans le domaine des retraites, elles visent à guider les impulsions politiques, qui permettraient de coordonner au sein de l'Union européenne les réformes des systèmes nationaux de retraite, lesquels sont *in fine* du

ressort de la politique intérieure des États membres.

La Commission a des moyens d'action plus directement contraignants dès lors qu'elle ne se heurte pas au principe de subsidiarité. C'est le cas lorsqu'elle s'intéresse aux activités des institutions de retraite professionnelle, sous l'angle en particulier du droit de la concurrence. Les interventions de la Commission sur le thème spécifique des retraites complémentaires⁵, via la DG Marché Intérieur notamment, n'ont pas la même valeur politique que les orientations plus générales en matière de retraite, imprimées par la Commission par le biais de ses communications au Conseil et au Parlement, mais elles contribuent à préparer un terrain plus favorable au développement des systèmes de retraite en capitalisation et à infléchir en ce sens les réformes des États membres.

La DG Marché Intérieur a publié, dès 1997, un Livre vert sur les retraites complémentaires dans le marché unique, sur la base duquel a été initiée une vaste consultation sur les moyens d'améliorer au niveau de l'Union européenne le fonctionnement des régimes de retraite complémentaire. Les résultats de cette consultation ont fait l'objet d'une communication de la Commission en mai

1999, « vers un marché unique pour les retraites complémentaires ». Selon cette communication, un cadre communautaire pour les retraites complémentaires pourrait s'articuler autour de trois axes : l'élaboration d'une proposition de directive relative à la réglementation prudentielle des fonds de retraite professionnels, la levée des obstacles à la mobilité professionnelle dans l'Union européenne et la coordination des régimes fiscaux des États membres.

Le premier axe a débouché en octobre 2000 par la « Proposition de directive concernant les activités des institutions de retraite professionnelle », dont une version amendée vient d'être adoptée en première lecture par le Parlement européen (juillet 2001). La DG Marché Intérieur s'est engagée à faire ratifier la directive d'ici 2002. Dans le cadre du deuxième axe, la Commission a lancé, en janvier 2000, le Forum des pensions, instance de réflexion qui regroupe des représentants des États membres, des partenaires sociaux et des fonds de retraite.

Les instruments de coordination au niveau de l'Union européenne.

La mise en place de l'Union économique et monétaire a conduit progressivement les États membres à adopter des dispositifs de coordination de leurs politiques économiques. Ces dispositifs n'ont pas de force juridique contraignante dans la mesure où le principe de subsidiarité est la règle. Cependant, leur forte médiatisation exerce une pression importante sur chaque État membre, qui, en s'écartant des orientations définies par les Quinze, pourrait être jugé responsable d'un risque de déstabilisation de l'Union européenne.

Les orientations des Quinze dans le domaine des retraites s'inscrivent dans le cadre de ces procédures de coordination, qui prennent en compte plus systématiquement les préoccupations liées au vieillissement démographique.

2.1 – Les GOPE : la clé de voûte de la coordination des politiques économiques.

Les Grandes Orientations des Politiques Économiques (GOPE) ont été instituées par le traité de Maastricht (novembre 1993) pour organiser une procédure de

⁵ Il s'agit surtout des systèmes de retraite facultatifs en capitalisation d'origine professionnelle, c'est-à-dire, dans le cas de la France, des régimes « supplémentaires » plutôt que des régimes « complémentaires » qui regroupent l'Arrco, l'Agire et l'Ircantec.

surveillance multilatérale des politiques économiques, afin de les rendre plus cohérentes. Au cœur du processus de coordination des politiques économiques, ces grandes orientations sont ensuite déclinées par type de politique, dans le cadre de procédures plus spécialisées (cf. infra).

Chaque année, sur recommandation de la Commission, le Conseil ECOFIN élabore un projet qui fixe les grandes orientations des politiques économiques des États membres, c'est-à-dire le cadre dans lequel ceux-ci doivent conduire leur politique économique. Cette stratégie est ensuite arrêtée par le Conseil européen. Cette procédure fait l'objet d'une véritable surveillance multilatérale puisque, sur la base d'un rapport de la Commission, le Conseil surveille la conformité aux GOPE de la politique économique menée par chacun des États membres. Il peut même adresser une recommandation au pays dont la politique serait trop divergente par rapport aux GOPE, ce qui constitue une pression certaine pour le pays réprimandé visant à infléchir sa politique intérieure. En janvier dernier, la Commission a ainsi proposé une telle recommandation à l'adresse de l'Irlande, dont la politique budgétaire était jugée trop expansionniste.

Or, depuis 1998, les GOPE, notamment dans le cadre des recommandations adressées à chaque État membre, se montrent de plus en plus précises sur la nécessité de réformer les régimes de retraite par répartition, notamment en vue d'en maîtriser les dépenses. Cette évolution s'inscrit dans le prolongement de l'adoption par le Conseil européen d'Amsterdam (juin 1997) du Pacte de Stabilité et de Croissance (cf. 2.2), qui vient justement renforcer le rôle des GOPE en matière de contrôle des dépenses publiques.

Plus récemment, le Conseil européen de Lisbonne (mars 2000) a reconnu que *les grandes orientations des politiques économiques devraient se concentrer de plus en plus sur les conséquences à moyen et long terme des politiques structurelles*, ce qui est bien l'horizon pertinent pour réfléchir aux réformes des régimes de retraite. De fait, selon les GOPE de 2000, les États membres devraient *réexaminer sans délai les systèmes de retraite et de santé, eu égard aux défis budgétaires qui sont liés au vieillissement de la population* et les GOPE de 2001 rappellent que *compte tenu de la nécessité d'assurer des retraites universelles adéquates, le vieillissement de la population aura des conséquences considérables sur la viabilité à long terme des finances publiques, (...) ce qui exige un approfondissement*

des réformes des systèmes de retraite.

2.2 – Le Pacte de Stabilité et de Croissance : un cadre aux politiques budgétaires.

Plus formellement, le contrôle de la viabilité des finances publiques se réfère au Pacte de Stabilité et de Croissance, qui a été adopté par les Quinze avec l'introduction de l'euro et qui instaure une surveillance multilatérale des politiques budgétaires des États membres. Il s'agit notamment d'éviter qu'une politique budgétaire inadéquate de la part d'un pays ait des effets dommageables sur ses partenaires européens. Dans ce but, les États membres se sont engagés, sous peine d'éventuelles sanctions financières, à limiter leur déficit budgétaire à 3 points de PIB. À cet engagement est associé l'objectif de maintien de la dette publique à un niveau inférieur ou proche de 60 % du PIB pour participer à l'Union économique et monétaire. Le respect du Pacte de Stabilité et de Croissance confère une légitimité aux autorités européennes pour faire des recommandations aux États membres en matière de réforme de leurs régimes de retraite, compte tenu des perspectives de vieillissement démographique et de ses conséquences sur les finances publiques.

Chaque année depuis l'hiver 1998-1999, les Quinze sont tenus d'actualiser leur programme de stabilité, qui expose leurs prévisions budgétaires pour les cinq ans à venir conformément au Pacte de Stabilité et de Croissance. Les programmes de stabilité sont évalués par la Commission et donnent lieu généralement à des avis publics du Conseil ECOFIN. Or, ces derniers font de plus en plus souvent référence aux contraintes budgétaires imposées par le vieillissement de la population et, *in fine*, à la nécessité de réformer les systèmes de retraite. C'est le cas par exemple de l'avis que le Conseil a rendu en février dernier sur le programme de stabilité actualisé de la France (2001-2004) : *les marges budgétaires disponibles devraient servir en priorité à consolider la situation budgétaire et à se préparer aux défis de l'avenir, et notamment à la charge budgétaire liée au vieillissement de la population. À cet égard, il serait opportun de poursuivre la réforme des pensions.*

2.3 – Les processus de Luxembourg, Cardiff et Cologne : la coordination des politiques structurelles.

Depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam (octobre 1997), la coordination des politiques structurelles a également

été progressivement renforcée par une démarche concertée au niveau de l'Union européenne, qui vient en appui et en complément à la définition des Grandes Orientations des Politiques Economiques. Trois « processus » ont été définis, désignés par les noms des villes dans lesquelles le Conseil européen les a adoptés : le processus de Luxembourg (novembre 1997), le processus de Cardiff (juin 1998) et le processus de Cologne (juin 1999).

Le **processus de Luxembourg** vise à coordonner les politiques de l'emploi des États membres dans le cadre de « lignes directrices pour l'emploi », adoptées par le Conseil et traduite au niveau national dans des « plans d'action pour l'emploi ». Ces plans, où les Quinze sont invités à mettre en avant leurs « meilleures pratiques », sont actualisés chaque année, font l'objet d'une surveillance multilatérale et donnent lieu à des recommandations de la Commission. Les lignes directrices pour l'emploi, qui peuvent être amendées d'une année sur l'autre, répondent à une stratégie au niveau européen, qui se décline autour de quatre axes principaux : améliorer la capacité d'insertion professionnelle, développer l'esprit d'entreprise, encourager la capacité d'adaptation des entreprises et de leurs

travailleurs, améliorer l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

Dans le prolongement de Luxembourg, le **processus de Cardiff** est une procédure plus légère, selon laquelle les États membres et la Commission élaborent des rapports annuels succincts exposant l'avancée des réformes économiques relatives aux marchés des produits et des capitaux. Il s'agit là encore de développer les échanges d'information et de mettre en avant les meilleures pratiques.

Enfin, le **processus de Cologne** complète les stratégies coordonnées pour l'emploi (processus de Luxembourg) et en matière de réformes économiques (processus de Cardiff) en instaurant un « dialogue macroéconomique » bisannuel dans le cadre du Conseil ECOFIN. Ce dialogue vient alimenter la réflexion sur les GOPE et sur la définition des lignes directrices pour l'emploi.

Ces trois processus ont été présentés au sommet de Cologne (juin 1999) comme étant les trois volets d'un triptyque, constituant le « Pacte européen pour l'emploi ».

2.4 – La méthode ouverte de coordination, définie à Lisbonne : systématiser la coordination des politiques structurelles, notamment dans le domaine social.

Le Conseil européen de Lisbonne (mars 2000) a souhaité rendre plus systématique la coordination des politiques structurelles au niveau communautaire, autour d'un nouvel objectif pour la décennie à venir : *devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale.*

Il s'agit, d'une part, d'améliorer les processus existants puisque les grandes orientations des politiques économiques et les processus de Luxembourg, Cardiff et Cologne fournissent les instruments nécessaires, pour autant qu'ils soient simplifiés et mieux coordonnés entre eux, d'autre part, de mettre en œuvre une nouvelle méthode ouverte de coordination à tous les niveaux.

Cette « nouvelle » méthode, dont l'approche est décentralisée conformément au principe de subsidiarité, s'inspire en fait étroitement de celle adoptée dans le cadre du processus de

Luxembourg. Elle consiste en quatre points :

- *définir des lignes directrices pour l'Union, assorties de calendriers spécifiques pour réaliser les objectifs à court, moyen et long terme fixés par les États membres ;*
- *établir, le cas échéant, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs et des critères d'évaluation par rapport aux meilleures performances mondiales, qui soient adaptés aux besoins des différents États membres et des divers secteurs, de manière à pouvoir comparer les meilleures pratiques ;*
- *traduire ces lignes directrices européennes en politiques nationales et régionales en fixant des objectifs spécifiques et en adoptant des mesures qui tiennent compte des diversités nationales et régionales ;*
- *procéder périodiquement à un suivi, une évaluation et un examen par les pairs, ce qui permettra à chacun d'en tirer des enseignements.*

Le renforcement des processus de coordination va de pair avec l'infléchissement de la politique de l'Union européenne vers des préoccupations plus sociales (l'objectif d'une plus grande cohésion sociale est affirmé). Il est important de noter que cet in-

fléchissement ne va pas à l'encontre des objectifs économiques de croissance et d'emploi, qui étaient jusqu'alors les seuls prioritaires, puisqu'il s'agit de mettre en œuvre une stratégie de renforcement mutuel des politiques économiques et sociales.

2.5 – L'Agenda social européen : un cadre d'action pour la politique sociale.

Le Conseil européen de Nice (décembre 2000) a pris acte de la nouvelle orientation stratégique de Lisbonne en approuvant l'Agenda social européen, qui définit des priorités d'actions concrètes pour les cinq prochaines années autour de six orientations stratégiques dans tous les domaines de la politique sociale :

- *pour des emplois plus nombreux et meilleurs ;*
- *anticiper et tirer parti du changement de l'environnement de travail en développant un nouvel équilibre entre souplesse et sécurité ;*
- *lutter contre toutes les formes d'exclusion et de discrimination pour favoriser l'intégration sociale ;*
- *moderniser la protection sociale ;*
- *promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes ;*

- *renforcer le volet social de l'élargissement et des relations extérieures de l'Union européenne.*

L'Agenda social énumère, pour chacune de ces orientations, des actions plus ou moins précises, qui s'appuient sur toute la gamme des instruments communautaires existants, dont la méthode ouverte de coordination, et ne dérogent pas à la nécessité de prendre pleinement en compte le principe de subsidiarité.

L'Agenda social prévoit des actions spécifiques à mener dans le domaine des retraites, sous le volet « moderniser la protection sociale ». Le rôle du Comité de la protection sociale y est explicitement mis en avant mais les orientations sont très générales puisqu'elles consistent à *poursuivre la coopération et les échanges entre États sur les stratégies propres à garantir des pensions sûres et viables.*

3 *Les orientations de l'Union européenne en matière de retraite.*

Face aux nécessités de convergence imposées par la mise en place de la monnaie unique, l'Union européenne s'est donc dotée d'un arsenal relativement complexe de procédures de coordination des politiques nationales, que le sommet de Lisbon-

ne a tenté de rendre plus cohérent.

L'accent a été mis sur la maîtrise de la situation des finances publiques et le Pacte de Stabilité et de Croissance est la procédure de coordination la plus contraignante pour les États membres, dans le mesure où elle est assortie de sanctions. Dans ce contexte, il n'est guère étonnant que les autorités communautaires se préoccupent de l'avenir des systèmes de retraite, dont la masse des prestations représente près de 12 % du PIB dans l'Union européenne⁶.

Cet intérêt pour l'avenir des systèmes de retraite dans l'Union est redoublé avec l'émergence de préoccupations non plus seulement économiques et financières mais également sociales, dans le cadre du nouvel objectif stratégique défini à Lisbonne. *Répondre au vieillissement démographique et renforcer la cohésion sociale* sont, en particulier, deux des défis communs aux États membres que retient l'Agenda social européen.

De plus, la stratégie européenne a mis l'accent relativement tôt sur les performances en matière d'emploi, dans le cadre du processus de Luxembourg (novembre 1997). Or les interactions entre les systèmes de retraite et le marché du travail sont nombreuses.

Des objectifs d'emploi ont depuis été précisés par le Conseil européen de Lisbonne : sur la base d'une croissance économique durable de 3 % du PIB, *l'objectif global (...) devrait consister (...) à porter le taux d'emploi (actuellement de 61 % en moyenne) à un niveau aussi proche que possible de 70 % d'ici à 2010 et à faire en sorte que la proportion de femmes en emploi (actuellement de 51 % en moyenne) dépasse 60 % d'ici à 2010.* Un an plus tard, le Conseil européen de Stockholm (mars 2001) a réaffirmé ces objectifs et les a complétés, d'une part, en fixant des objectifs intermédiaires pour janvier 2005 (67 % pour le taux d'emploi total et 57 % pour le taux d'emploi féminin), d'autre part, en mettant l'accent sur le taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans, qui devrait être porté à 50 % en moyenne dans l'Union européenne d'ici à 2010. Or ce dernier objectif ne pourra être atteint sans une réforme des régimes de retraite et, en tout cas, sans une remise en cause des systèmes de préretraite.

3.1 – Un premier diagnostic centré sur les perspectives financières des systèmes de retraite : le rapport du CPE.

Compte tenu des enjeux pour les finances publiques et des contraintes imposées par le Pacte de

⁶ Ce chiffre correspond aux prestations de vieillesse et de survie, y compris les dépenses des régimes de pensions privés (cf. le rapport du Comité de la protection sociale de juin 2001).

Stabilité et de Croissance, les retraites ont surtout fait l'objet d'une surveillance étroite de la part des autorités communautaires en charge des affaires économiques et financières. La demande officielle du Conseil ECOFIN au CPE, en février 2000, de préparer un rapport relatif à l'impact du vieillissement démographique sur les systèmes de retraite en est l'illustration.

Ce rapport est important car, en traçant les perspectives financières des systèmes de retraite à l'horizon 2050, il est amené à servir de référence pour un grand nombre de recommandations portant sur les réformes des retraites, ce d'autant qu'à la demande du Conseil européen de Lisbonne, l'étude du Comité de la protection sociale a été réalisée *compte tenu des travaux effectués au sein du CPE* ; celle-ci en reprend de fait les résultats et les analyses.

Une première partie du rapport du CPE, très descriptive, vise à comparer les modes de financement des systèmes publics de retraite des Quinze ainsi que des caractéristiques liées plus ou moins directement au coût des retraites : conditions d'éligibili-

té pour les retraites et les préretraites, règles d'indexation et régime fiscal des pensions, âge moyen de départ en retraite, en préretraite ou en invalidité, enfin taux de remplacement moyen.

Il s'agit d'une partie introductive puisque l'étude s'inscrit dans le cadre de suivi et de contrôle des politiques budgétaires, lié au Pacte de Stabilité et de Croissance, et que le CPE s'est principalement donné comme objectif de réaliser des projections à long terme (2050) des dépenses publiques de retraite dans les États membres et d'en évaluer les conséquences sur les finances publiques.

L'intérêt de ces projections tient notamment à la recherche d'hypothèses démographiques et économiques communes à l'ensemble des États membres, ce qui permet d'accroître la comparabilité des résultats par rapport à ceux obtenus antérieurement par l'OCDE notamment. Les projections démographiques jusqu'en 2050 ont été actualisées par Eurostat spécialement pour cet exercice. Les projections économiques reposent notamment sur des hypothèses de

convergence au sein de l'Union européenne des gains de productivité du travail et de baisse des taux de chômage.

Deux scénarios ont été construits. Un scénario « à politique actuelle » (*current policy scenario*) et un scénario avec des hypothèses macroéconomiques plus optimistes, consistantes avec les conclusions du sommet de Lisbonne en termes de croissance économique et de taux d'emploi - cf. supra - (*Lisbon scenario*).

Les projections démographiques « centrales » d'Eurostat ont été utilisées pour le scénario « à politique actuelle ». Elles soulignent l'ampleur du vieillissement de la population au cours des prochaines décennies. Le ratio entre les effectifs âgés de plus de 64 ans et ceux âgés de 20 à 64 ans pour l'ensemble de l'Union européenne doublerait d'ici 2040 et continuerait globalement à progresser au-delà à un rythme beaucoup plus modéré. Des ordres de grandeur identiques se retrouvent dans la plupart des pays européens, dont la France, aux exceptions notables de l'Italie et de l'Espagne, où le vieillissement serait plus prononcé encore.

Ratio entre les effectifs âgés de plus de 64 ans et ceux âgés de 20 à 64 ans (en %)

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
• Belgique	28,1	29,4	35,6	45,8	51,3	49,7
• Danemark	24,1	27,2	33,7	39,2	44,5	41,9
• Allemagne	26,0	32,9	36,3	46,7	54,7	53,3
• Grèce	28,3	31,6	35,8	41,7	51,4	58,7
• Espagne	27,1	28,9	33,1	41,7	55,7	65,7
• France	27,2	28,1	35,9	44,0	50,0	50,8
• Irlande	19,4	19,1	24,5	30,3	36,0	44,2
• Italie	28,8	33,8	39,7	49,2	63,9	66,8
• Luxembourg	23,4	26,2	31,0	39,8	45,4	41,8
• Pays-Bas	21,9	24,6	32,6	41,5	48,1	44,9
• Autriche	25,1	28,8	32,4	43,6	54,5	55,0
• Portugal	25,1	26,7	30,3	35,0	43,1	48,7
• Finlande	24,5	27,5	38,9	46,9	47,4	48,1
• Suède	29,6	31,4	37,6	42,7	46,7	46,1
• Royaume-Uni	26,4	26,9	32,0	40,2	47,0	46,1
• UE-15	26,7	29,8	35,1	43,8	52,4	53,4

Source : baseline projections, Eurostat, CPE (2000).

Le vieillissement de la population entraînerait à législation constante un accroissement du poids des dépenses publiques de retraite par rapport au PIB dans tous les pays, à l'exception du

Royaume-Uni. Pour la plupart d'entre eux cependant, la tendance à la hausse se retournerait avant 2050 ; l'augmentation maximale par rapport à 2000 n'aurait pas lieu au même mo-

ment et son ampleur varierait, selon les pays, de 2 à 8 points de PIB dans le scénario « à politique actuelle ».

Poids des dépenses publiques de retraite (en % du PIB)

Pays ¹	2000	2010	2020	2030	2040	2050	Hausse ²
• Belgique	9,3	9,0	10,4	12,5	13,0	12,6	3,7
• Danemark	10,2	12,7	14,0	14,7	13,9	13,2	4,5
• Allemagne	10,3	9,5	10,6	13,2	14,4	14,6	4,3
• Espagne	9,4	9,3	10,2	12,9	16,3	17,7	8,3
• France	12,1	13,1	15,0	16,0	15,8	-	3,9
• Irlande	4,6	5,0	6,7	7,6	8,3	9,0	4,4
• Italie	14,2	14,3	14,9	15,9	15,7	13,9	1,7
• Pays-Bas	7,9	9,1	11,1	13,1	14,1	13,6	6,2
• Autriche	14,5	14,8	15,7	17,6	17,0	15,1	3,1
• Portugal	9,8	12,0	14,4	16,0	15,8	14,2	6,2
• Finlande	11,3	11,6	14,0	15,7	16,0	16,0	4,7
• Suède	9,0	9,2	10,2	10,7	10,7	10,0	1,7
• Royaume-Uni	5,1	4,7	4,4	4,7	4,4	3,9	0,0

¹ Projections non disponibles pour la Grèce et le Luxembourg.

² Hausse maximale sur 2000-2050 par rapport au niveau de 2000 (les valeurs maximales sont indiquées en gras).

Source : current policy scenario, CPE (2000).

Dans le scénario de Lisbonne, toujours en référence à l'année 2000, les augmentations maximales du poids des dépenses publiques de retraite par rapport au PIB au cours des cinquante prochaines années ne seraient qu'un peu plus faibles, comprises entre environ 0,5 point et 6,5 points de PIB selon les pays (hors le Royaume-Uni).

Ce résultat revêt une importance particulière car il signifie que la réalisation des grands objectifs quantitatifs en termes de croissance économique et de taux d'emploi, définis à Lisbonne, ne suffirait pas à résoudre le pro-

blème de financement des retraites et qu'il serait nécessaire de mettre en œuvre des politiques plus spécifiques.

Les écarts de résultats avec le scénario « à politique actuelle » sont toutefois difficiles à analyser car le scénario de Lisbonne ne retient pas les mêmes projections démographiques. Il s'appuie sur les projections « hautes » d'Eurostat, notamment sur des hypothèses d'espérance de vie plus longue qui contribuent à atténuer les effets à la baisse, sur la part des dépenses publiques de retraite dans le PIB, du scénario macroéconomique plus favorable.

Le CPE a également effectué des analyses de sensibilité des résultats à différentes hypothèses démographiques et économiques, par rapport au scénario « à politique actuelle ». Le principal enseignement est que ces analyses ne remettent pas en cause les ordres de grandeur des augmentations maximales du poids des dépenses publiques de retraite par rapport au PIB sur la période 2000-2050.

Or, le CPE fait observer qu'une hausse du poids des dépenses publiques de retraite de l'ordre de 4 à 5 points de PIB, même étalée sur plusieurs décennies, constitue

un défi considérable pour la viabilité des finances publiques et que, selon des projections complémentaires relatives à la situation des finances publiques, la dette de certains États membres exploserait pour atteindre plus de 200 % du PIB.

Alors que les scénarios retenus, les analyses de variantes et les projections de finances publiques peuvent faire l'objet d'un certain nombre de critiques, que le rapport pêche parfois par défaut de transparence et que des travaux complémentaires seraient nécessaires⁷, les messages délivrés par le CPE sont sans ambiguïté :

- les dépenses publiques de retraite vont fortement augmenter ;
- la situation n'est pas « soutenable » du point de vue des finances publiques ;
- le CPE suggère aux États membres, notamment :
 - de limiter le poids futur des retraites par répartition, en priorité en repoussant l'âge de départ en retraite et en réduisant le recours aux préretraites ;
 - d'augmenter progressivement le poids des dispositifs de retraite par capitalisation, collectifs ou individuels ;

- de profiter de la période actuelle pour réduire la dette publique et dégager ainsi des marges de manœuvre financières au moment où le poids des retraites sera le plus important ;
- de renforcer le lien au niveau individuel entre les cotisations et les prestations ;
- de soutenir les taux d'activité (en particulier des femmes et des plus âgés).

3.2 – Un rééquilibrage des orientations, au profit des préoccupations sociales.

L'accent mis sur l'affaiblissement à venir des régimes de retraite par répartition et, en corollaire, la nécessité de développer les systèmes par capitalisation rejoint les positions du Conseil ECOFIN en faveur de l'expansion des marchés financiers et fait écho aux actions de la DG Marché Intérieur sur le thème plus spécifique des retraites complémentaires. Les conclusions du rapport du CPE viennent ainsi conforter les grandes orientations que les autorités communautaires en charge des affaires économiques et financières cherchent à faire valoir au niveau de l'Union européenne.

La communication de la Commission sur « la contribution des finances publiques à la croissance et à l'emploi : améliorer la qualité et la viabilité » (décembre 2000), élaborée par la DG Affaires Economiques et Financières et publiée quelques semaines après l'étude du CPE, sur laquelle elle s'appuie, va dans le même sens. Pour assurer la viabilité à long terme des finances publiques, la communication propose trois types de mesure :

- *en premier lieu, (...) poursuivre les efforts d'assainissement budgétaire et s'efforcer de réduire plus rapidement l'endettement public (...)* ;
- *en second lieu, (...) accroître le taux d'emploi (...)* ;
- *enfin (...) réformer plus en profondeur les régimes publics de retraite (...). Dans de nombreux États membres, les régimes basés sur la capitalisation seront certainement amenés à jouer un plus grand rôle.*

Les autorités communautaires en charge des affaires sociales ont une approche différente du problème de l'avenir des systèmes de retraite, par nature « plus sociale ». Les impulsions politiques données au niveau de l'Union européenne en matière de retraite reflètent cette ambivalence entre les préoccupations

⁷ Voir l'article très critique d'Antoine Math de l'IRES, « Les retraites par répartition dans le collimateur européen » (mars 2001), qui analyse également la place du rapport du CPE dans le contexte communautaire.

financières et les préoccupations sociales et évoluent selon le rapport de force entre les différentes institutions communautaires, entre les « financiers » et les « sociaux ».

Le rapport de force sur le dossier des retraites est apparu, au moins dans un premier temps, en faveur des « financiers », sans doute parce que les préoccupations d'ordre économique et financier ont été mises en avant de façon prioritaire au sein de l'Union européenne, avec le Pacte de Stabilité et de Croissance, et qu'en particulier le Conseil ECOFIN s'est emparé relativement tôt du thème des retraites, avec notamment la commande passée au CPE.

La communication de la Commission sur « L'évolution à venir de la protection sociale dans une perspective à long terme : des pensions sûrs et viables », élaborée sous l'égide de la DG Emploi et Affaires Sociales juste avant la publication de l'étude du CPE (octobre 2000), reconnaît ainsi que *les travaux entrepris par le Comité de politique économique revêtiront une importance particulière*. La communication reprend d'ailleurs une bonne partie des préconisations du CPE, certes de façon plus nuancée et en y ajoutant une dimension sociale.

La Commission, qui est appelé à jouer un rôle moteur sur ce dossier, invite *les États membres à coordonner leurs efforts et à échanger points de vue et informations sur les pratiques et les réformes en cours ou en projet*. Elle soumet au débat dix principes et objectifs, dont l'affichage permettrait de faciliter la coopération en matière de retraite. Ces principes et objectifs, très généraux, reflètent en fait un large éventail de préoccupations, tant économiques que sociales :

- *conserver le caractère adéquat des pensions ;*
- *assurer l'équité entre les générations ;*
- *renforcer l'élément de solidarité des systèmes de pension ;*
- *maintenir un équilibre entre droits et devoirs ;*
- *veiller à ce que les systèmes de pension soient favorables à l'égalité entre les hommes et les femmes ;*
- *assurer la transparence et la prévisibilité ;*
- *rendre les systèmes de pension plus flexibles face au changement de société ;*
- *faciliter la capacité d'adaptation au marché du travail ;*

- *assurer la cohérence des régimes de pension au sein de l'ensemble du système des pensions ;*
- *garantir des finances publiques saines et viables.*

Dans un domaine aussi sensible que celui des retraites, juridiquement de la seule compétence des États membres, la recherche du consensus est nécessaire pour pouvoir mener à bien des actions concrètes au niveau communautaire. C'est manifestement le but visé ici par la Commission.

La communication est en particulier prudente sur le débat relatif au mode de financement des retraites (répartition ou capitalisation ?). Elle reconnaît que *le recours à des retraites privées par capitalisation par le biais de régimes professionnels ou personnels peut constituer un instrument utile pour alléger la charge qui pèse sur les finances publiques* et précise, dans le cadre du neuvième objectif soumis au débat, que *les piliers des pensions devraient s'étayer mutuellement et être bien coordonnés*.

Cette communication avait été élaborée à la demande du Conseil européen de Lisbonne, pour préparer l'étude du Groupe à haut niveau sur la protection sociale, devenu depuis le Comi-

té de la protection sociale. Or l'étude finale du Comité de la protection sociale⁸, présentée au Conseil européen de Göteborg (juin 2001), revêt une légitimité politique importante puisqu'elle fait suite au mandat, que les Conseils européens de Lisbonne (mars 2000), de Feira (juin 2000) et de Stockholm (mars 2001) ont successivement donné à ce comité, d'étudier *l'évolution future de la protection sociale dans une perspective à long terme*.

Les dimensions financières et sociales du dossier des retraites y sont quelque peu rééquilibrées, avec notamment des objectifs en termes de niveau élevé de protection sociale ou de cohésion sociale et des réserves importantes sur la nécessité de développer les systèmes en capitalisation (cf. infra).

Comme mandat lui avait été donné, le Comité de la protection sociale reprend les grandes lignes de la communication de la Commission de décembre 2000 et valide, en les développant, les dix objectifs et principes définis par la Commission. Il s'appuie également très largement sur les travaux du CPE pour ce qui concerne les projections à long terme des dépenses publiques de retraite. Enfin, le rapport a été alimenté par les réponses des États membres à un questionnaire, préparé conjointement

par la Commission et le Comité de la protection sociale. Il est ainsi étayé par de nombreux points de repère sur les réformes en cours dans les États membres, dans le but de *montrer à quel point les objectifs et principes [définis par la Commission] apparaissent clairement dans les politiques des États membres*.

Compte tenu de ses prérogatives et contrairement au CPE, le Comité de la protection sociale ne s'est pas limité aux dimensions économiques et financières du problème des retraites, même si le Conseil européen de Lisbonne l'invitait à accorder *une attention particulière à la viabilité des régimes de retraite*.

Son rapport s'inscrit dans le cadre du consensus qui s'est dégagé entre les États membres, suite à la communication de la Commission du 14 juillet 1999 (« Une stratégie concertée pour moderniser la protection sociale »), pour que la réforme des systèmes de protection sociale réponde à quatre grands objectifs⁹ :

- rendre le travail plus avantageux et fournir un revenu sûr ;
- garantir des retraites sûres et des régimes de retraites viables ;
- promouvoir l'intégration sociale ;
- garantir un niveau élevé et durable de protection de la santé.

Selon le Comité de la protection sociale, *la viabilité à long terme des régimes de pension suppose que l'on relève un triple défi* :

- **préserver la capacité des régimes de retraite à atteindre leurs objectifs sociaux** qui consistent à assurer des revenus sûrs et convenables aux retraités et aux personnes qu'ils ont à charge et à garantir, en collaboration avec les systèmes de santé et de soins à long terme, des conditions de vie décentes aux personnes âgées ;
- **maintenir la viabilité financière des régimes de pension** afin que l'impact futur du vieillissement sur les finances publiques ne nuise pas à l'équilibre budgétaire et n'entraîne pas un partage inégal des ressources entre les générations ;
- **promouvoir la capacité des régimes de retraite à répondre aux besoins en mutation de la société et des personnes** et contribuer ainsi à l'amélioration de la flexibilité du marché de l'emploi, à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes en matière d'emploi et de protection sociale, et à une meilleure adaptation des régimes de retraite aux besoins des personnes.

Pour relever ce triple défi, le rapport s'inscrit délibérément

⁸ Un rapport d'étape avait été présenté au Conseil européen de Nice (décembre 2000).

⁹ Le Conseil européen d'Helsinki (décembre 1999) a demandé en plus de prendre en compte l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des travaux relatifs à ces objectifs.

dans le prolongement de la stratégie arrêtée par le Conseil européen de Lisbonne, qui met l'accent notamment sur la cohésion sociale et l'amélioration de l'emploi, avec des objectifs précis de taux d'emploi à l'horizon 2010 (cf. supra). Ainsi le Comité de la protection sociale considère qu'*une stratégie visant à rendre les systèmes de retraite viables doit avant tout s'attaquer à la cause du problème, à savoir le déséquilibre croissant entre le nombre d'actifs et de retraités, et (...) doit donc s'inscrire dans une démarche volontariste pour restaurer le plein emploi et accroître les taux d'activité, notamment chez les femmes et les travailleurs âgés.*

Il inscrit plus largement les actions à mener au niveau communautaire, pour garantir des pensions convenables et viables, dans le cadre des processus de coordination déjà existant, puisque *le défi du vieillissement démographique requiert des efforts concertés qui se renforcent mutuellement dans trois grands domaines stratégiques : la protection sociale, l'emploi et les finances publiques.*

Sur ce dernier point, le Comité de la protection sociale fait écho aux recommandations du CPE et à la communication de la Commission de décembre 2000 (« la contribution des finances publiques à la croissance et à

l'emploi : améliorer la qualité et la viabilité »), en soulignant les avantages d'une réduction de la dette publique, laquelle est d'ailleurs prévue par le Pacte de Stabilité et de Croissance.

En revanche, il se démarque sensiblement des recommandations du CPE relatives au développement des systèmes de retraite par capitalisation. Visant davantage à obtenir le consensus et à équilibrer les questions financières et les préoccupations sociales, le Comité de la protection sociale rappelle que *les réformes des systèmes de retraite doivent non seulement faire face aux conséquences financières des changements démographiques, mais aussi contribuer à l'objectif de cohésion sociale.*

Il note qu'*en l'état actuel de l'analyse, aucun type de régime de retraite (répartition versus capitalisation, privé versus public, prestations déterminées versus cotisations déterminées) ne peut être considéré comme étant, de par sa nature, supérieur aux autres.* D'ailleurs les avantages respectifs des différents systèmes de retraite, d'une part, les réformes possibles des systèmes par répartition et le développement des systèmes par capitalisation dans les États membres, d'autre part, doivent faire l'objet d'investigations complémentaires de la part du

groupe de travail du CPE sur le vieillissement.

Répondant enfin à sa mission de faciliter les échanges d'informations, d'expériences et de bonnes pratiques entre les États membres, le Comité de la protection sociale consacre le dernier chapitre de son rapport au processus de réforme et au rôle de l'Union européenne. Convaincu que la réforme des systèmes de retraite passe nécessairement par l'obtention d'un accord consensuel élargi, il souligne *les efforts que les États membres consacrent à la conception des étapes du processus [de réforme] : analyse, débat, élaboration des propositions de réforme, deuxième série de débats, consultations et négociations avant la prise de décision finale.*

Si le détail de ce processus relève de la responsabilité nationale, *le rôle de l'Union européenne sera d'aider les États membres à élaborer progressivement leurs politiques.* Le Comité de la protection sociale précise le cadre de ce nouveau processus de coordination, dans lequel il devrait jouer un rôle central, en rappelant que *le Conseil de Stockholm [mars 2001] a spécifiquement demandé à ce que le potentiel de la méthode ouverte de coordination [définie à Lisbonne] soit pleinement exploité dans ce domaine.*

3.3 – La mise en place d'un nouveau processus de coordination dans le domaine des retraites.

Depuis, le Conseil européen de Göteborg (juin 2001), qui a approuvé les trois grands objectifs définis par le Comité de la protection sociale, a précisé les premières étapes de cette démarche.

Il propose que le Conseil devrait, selon la méthode ouverte de coordination et sur la base d'un rapport conjoint du Comité de la protection sociale et du Comité de politique économique, établir un rapport sur l'état d'avancement des travaux pour le Conseil européen de Laeken [décembre 2001], sur la base d'une communication de la Commission fixant les objectifs et les méthodes de travail à retenir dans le domaine des retraites, en préparation du Conseil européen du printemps 2002 (...).

Le Conseil européen indique également que les résultats de ces travaux seront intégrés dans les grandes orientations des politiques économiques.

La Commission se voit donc confier un rôle moteur dans la mise en œuvre du processus de coordination et, conformément à la demande du Conseil européen, vient de présenter une communication sur « une ap-

proche intégrée au service des stratégies nationales visant à garantir des pensions sûres et viables » (juillet 2001).

Elle y rappelle que la méthode ouverte de coordination prévoit la fixation d'objectifs communs, la traduction de ces objectifs dans les stratégies politiques nationales et, enfin, (...) un suivi périodique sur la base, entre autres, d'indicateurs convenus et définis en commun.

La Commission propose de décliner les trois grands objectifs, définis par le Comité de la protection sociale et validés par le Conseil européen de Göteborg, au total en dix objectifs plus spécifiques. Il est intéressant de noter que ces dix objectifs spécifiques ne recoupent pas exactement les dix principes et objectifs que la Commission avait suggérés dans sa communication du 11 octobre 2000, même s'ils s'en inspirent très fortement.

Les préoccupations financières occupent une place importante puisque le deuxième grand objectif (maintenir la viabilité financière des régimes de pension) est décliné à lui-seul en cinq objectifs spécifiques. Deux d'entre eux méritent d'être repris ici :

- dans le contexte de la viabilité des finances publiques ainsi que celui de la nécessité de faire face à l'impact budgétaire du vieillissement de la population, veiller à ce que les dépenses de pension soient maintenues à un niveau en termes de pourcentage du PIB qui soit compatible avec le Pacte de stabilité et de croissance. Ceci peut inclure la mise en place de fonds de réserve spécialement affectés à cet effet, si les autorités le jugent opportun ;

• garantir, au travers de cadres réglementaires appropriés aux niveaux national et européen et d'une bonne gestion, que les régimes de pension financés par des fonds privés continueront à fournir, avec une efficacité et une accessibilité accrues, les pensions auxquelles les affiliés ont droit.

La Commission met ainsi l'accent, en des termes certes nuancés, sur le bien fondé d'une diversification des modes de financement des retraites, soit à travers la mise en place de fonds de réserve, soit par le développement de fonds privés. Le premier mode de financement pourrait notamment être une réponse adaptée aux contraintes du Pacte de Stabilité et de Croissance alors que le second fait manifestement écho à la proposition de directive relative aux institutions de retraite professionnelle¹⁰.

Dès lors que la formulation des objectifs est suffisamment souple pour être consensuelle, le res-

¹⁰ Les recommandations de la Commission d'avril dernier, concernant les GOPE 2001, sont plus explicites sur ce point : parmi les mesures visant à assurer une assise financière plus solide aux systèmes de retraite, il convient, dans les pays qui n'ont pas encore fait un tel effort, d'accorder une place plus importante à la capitalisation de manière à parvenir à un meilleur équilibre entre les différents piliers qui composent ces systèmes de retraite.

pect de ces objectifs devrait être peu contraignant pour les États membres. Il pourrait en être autrement avec la publication d'indicateurs quantifiés, même si les difficultés d'harmonisation des données entre les États membres peut laisser certaines marges de liberté dans la définition de ces indicateurs au niveau national. La pratique du *benchmarking*, avec la comparaison d'indicateurs et de meilleures pratiques, s'est largement répandue dans le cadre des processus de coordination au niveau de l'Union européenne, notamment avec le processus de Luxembourg relatif à la politique de l'emploi. Elle va continuer à s'étendre avec la généralisation de la méthode ouverte de coordination.

Selon la Commission, *les progrès accomplis vers les objectifs (...) devraient être mesurés au moyen d'indicateurs appropriés destinés à fournir des données comparables sur les principales évolutions économiques, financières et démographiques influant sur la viabilité à long terme des pensions, ainsi que sur les avancées de la réforme des pensions et ses conséquences probables, tout en respectant la grande diversité des systèmes de pension nationaux.*

Cette grande diversité accroît évidemment la difficulté pour définir de tels indicateurs. La

Commission travaille avec les comités concernés (Comité de la protection sociale, Comité de politique économique et Comité de l'emploi) à la définition d'un large éventail d'indicateurs : *des indicateurs de performance, des indicateurs politiques, des indicateurs rétrospectifs ainsi que des projections, telles que celles rendues publiques par le CPE.* Selon la Commission, une première liste d'indicateurs devrait être arrêtée en vue du sommet européen du printemps 2002.

Dans ce cadre, la Commission propose une méthode de coordination identique à celle du processus de Luxembourg. Les États membres devraient élaborer chaque année, sur la base des objectifs et des indicateurs communs, *des rapports intégrés de stratégie nationale*, que la Commission serait amenée ensuite à analyser, en identifiant *les bonnes pratiques et les approches novatrices.* Cet examen déboucherait sur un rapport conjoint de la Commission et du Conseil.

Le calendrier proposé par la Commission est serré puisque les premiers rapports nationaux pourraient être présentés pour juillet 2002 et les conclusions du rapport conjoint de la Commission et du Conseil pourraient alors être intégrées dans le rapport de synthèse qui, conformément au processus de Lisbonne,

sera discuté lors du Conseil européen du printemps 2003. Pour respecter ces délais, la Commission précise qu'*il serait souhaitable de faire des progrès substantiels sur les objectifs communs et les méthodes de travail à temps en vue du Conseil européen de Laeken* [décembre 2001].

Remarques de conclusion.

La Belgique, qui assure la présidence de l'Union européenne au cours du second semestre 2001, souhaite manifestement faire progresser le dossier des retraites au cours de son mandat. Un Conseil informel Emploi et Affaires Sociales s'est tenu les 6 et 7 juillet derniers à Liège pour débattre notamment de l'avenir des retraites, à partir d'un bref document de la présidence intitulé « Des systèmes de pension européens viables : une question de justice sociale ».

Ce document reprend la synthèse du rapport du Comité de la protection sociale, qui est *le reflet d'un large consensus*, et soumet au débat la méthode et le programme de travail proposés par la Commission. Il n'est pas sûr que les États membres adopteront ce calendrier serré car, à l'issue du Conseil informel, le ministre belge des Affaires So-

ciales a reconnu que les Quinze entendaient coopérer de façon prudente, dans un domaine sensible, qui relève de leur stricte compétence nationale, et que face à ce projet de calendrier, les États membres considèrent qu'il ne faut pas brûler les étapes.

Quoiqu'il en soit, depuis le sommet de Lisbonne de mars 2000, une stratégie de rééquilibrage s'opère au profit de la protection sociale, dans une Union européenne qui avait mis l'accent jusqu'alors sur les contraintes de finances publiques et les politiques d'emploi. La méthode ouverte de coordination, qui est en fait appliquée depuis plusieurs années pour les politiques d'emploi dans le cadre du processus de Luxembourg, est mise progressivement en œuvre dans le domaine de la protection sociale¹¹.

Les institutions européennes en charge des affaires économiques et financières, en particulier le Conseil ECOFIN, se sont les premiers saisis du dossier des retraites, en insistant naturellement sur les difficultés futures de financement. Ils ont mis en avant le fait que, face au vieillissement démographique, les systèmes de retraite par répartition ne seraient pas viables et qu'il serait nécessaire de développer des formules par capitalisation. Parallèlement, les actions menées par la DG Marché Intérieur

de la Commission pour mieux encadrer les activités des institutions de retraite professionnelle préparent un terrain plus favorable à de telles perspectives.

Sous l'impulsion des nouvelles orientations générales pour l'Union européenne définies à Lisbonne, avec notamment la mise en avant du thème de la cohésion sociale, les messages délivrés par les autorités européennes sont, depuis, globalement plus nuancés. Le rapport du Comité de la protection sociale reflète, non pas un revirement de position, mais un plus juste équilibre entre les préoccupations financières et les préoccupations sociales en matière de réforme des retraites.

La viabilité financière des systèmes de retraite reste évidemment un objectif essentiel. Elle passerait d'abord par des actions sur le marché du travail (processus de Luxembourg) et par une réduction de la dette (Pacte de Stabilité et de Croissance), pour accroître dans le futur les marges de manœuvre budgétaires, alors que le débat sur répartition/capitalisation paraît être relégué au second plan. On notera que, dans cette optique, avec l'amélioration des perspectives en matière d'emploi et de déficit public au cours des dernières années, marquées par une

conjoncture économique plus favorable, le défi financier des retraites peut paraître moins difficile à relever. Le rapport du Comité de la protection sociale se veut d'ailleurs optimiste, lorsqu'il note que *plusieurs États membres disent être confiants d'avoir mis en place un régime de pensions raisonnablement viable pour faire face au vieillissement de la population*¹² et qu'il souligne l'importance des réformes déjà à l'œuvre.

Une place plus large peut alors être laissée aux préoccupations autres que financières et à la réflexion autour d'une véritable politique de la retraite, qui renvoie également à des préoccupations en termes d'équité et de solidarité, ainsi que le fait le rapport du Comité de la protection sociale.

Face à la multiplication des initiatives au niveau européen, les États membres rappellent cependant que les systèmes de retraite relèvent de leur stricte compétence nationale et entendent conserver le contrôle d'un processus de réforme relatif à un thème de politique intérieure particulièrement sensible. Dans ces conditions, il ne faut pas surestimer le pouvoir que Bruxelles gagnera avec la mise en place progressive d'un nouveau processus de coordination en matière de réforme des systèmes de

¹¹ Conformément à l'Agenda social européen adopté à Nice (décembre 2000), des plans nationaux d'action de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale couvrant une période de deux ans ont été remis en juin dernier à la Commission, sur la base d'objectifs arrêtés en commun.

¹² Le rapport cite la Suède, l'Italie, les Pays-Bas, le Danemark et la Finlande.

retraite. Toutefois, les messages, que la Commission pourra véhiculer par ce canal, auront une influence sur l'opinion publique d'autant plus forte qu'ils seront renforcés par des comparaisons internationales, en particulier sur la base d'indicateurs.

Ce processus pourra de plus avoir le mérite de mieux faire

connaître, au sein de l'Union européenne, les réformes mises en œuvre dans les autres États membres et de favoriser ainsi les échanges d'expérience, même si, compte tenu de la diversité des systèmes nationaux de retraite, il n'existe pas une seule voie de réforme. Comme le note le Comité de la protection sociale, les États membres indiquent qu'ils

n'envisagent pas de transformations radicales de leurs régimes de retraite et, d'une manière générale, les rapports nationaux font état d'approches pragmatiques ayant pour objet d'améliorer les régimes existants.

ANNEXE

Points de repère chronologiques sur les processus de coordination et les interventions dans le domaine des retraites, au niveau de l'Union européenne.

- **1^{er} novembre 1993, entrée en vigueur du traité de Maastricht** : Grandes Orientations des Politiques Economiques (GOPE).
- **10 juin 1997, Commission** : Livre vert sur les retraites complémentaires dans le marché unique.
- **16, 17 juin 1997, Conseil européen d'Amsterdam** : Pacte de Stabilité et de Croissance.
- **2 octobre 1997, signature du traité d'Amsterdam.**
- **20, 21 novembre 1997, Conseil européen extraordinaire sur l'emploi de Luxembourg** : Processus de Luxembourg (stratégie coordonnée pour l'emploi).
- **15, 16 juin 1998, Conseil européen de Cardiff** : Processus de Cardiff (les réformes économiques).
- **11 mai 1999, communication de la Commission** : « Vers un marché unique pour les retraites complémentaires ».
- **3, 4 juin 1999, Conseil européen de Cologne** : Processus de Cologne (dialogue macroéconomique).
- **14 juillet 1999, communication de la Commission** : « Une stratégie concertée pour moderniser la protection sociale ».
- **Février 2000, Conseil ECOFIN** : demande d'étude au CPE relative à l'impact du vieillissement de la population sur les systèmes publics de retraite.

- **23, 24 mars 2000, Conseil européen extraordinaire de Lisbonne** : nouvel objectif stratégique (économique et social), objectifs de taux d'emploi, nouvelle méthode ouverte de coordination, réunion de printemps du Conseil européen sur les questions économiques et sociales, demande d'étude au Groupe à haut niveau sur la protection sociale.
- **19, 20 juin 2000, Conseil européen de Santa Maria da Feira.**
- **11 octobre 2000, Commission** : proposition de directive concernant les activités des institutions de retraite professionnelle.
- **11 octobre 2000, communication de la Commission** : « L'évolution à venir de la protection sociale dans une perspective à long terme : des pensions sûres et viables ».
- **6 novembre 2000, Comité de politique économique (CPE)** : « Progress report to the Ecofin Council on the Impact of ageing populations on public pension systems ».
- **7, 8, 9 décembre 2000, Conseil européen de Nice** : l'Agenda social européen, rapport d'étape du Groupe à haut niveau sur la protection sociale.
- **21 décembre 2000, communication de la Commission** : « La contribution des finances publiques à la croissance et à l'emploi : améliorer la qualité et la viabilité ».
- **23, 24 mars 2001, Conseil européen de Stockholm** : objectifs intermédiaires de taux d'emploi et objectif de taux d'emploi pour les 55-64 ans.
- **11 juin 2001, Comité de la protection sociale** : rapport sur l'évolution à venir de la protection sociale adopté par le Conseil Emploi et Politique Sociale.
- **15, 16 juin 2001, Conseil européen de Göteborg** : les trois grands objectifs visant à assurer la viabilité à long terme des régimes de retraite, méthode ouverte de coordination dans le domaine des retraites.
- **3 juillet 2001, communication de la Commission** : « Une approche intégrée au service des stratégies nationales visant à garantir des pensions sûres et viables ».
- **6, 7 juillet 2001, Conseil informel Emploi et Affaires Sociales** : « Des systèmes de pension européens viables : une question de justice sociale ».
- **Décembre 2001, Conseil européen de Laeken.**
- **Mars 2002, Conseil européen de Barcelone.**