

Retraites de l'Europe

Alexis Dantec

Département des études

Florian Pelgrin

LATAPSES

*Retraite : action ou obligation pour
les troupes de regagner leur casernement.
in le petit Robert (1998)*

L'Europe a des systèmes de retraite aussi différenciés que sa géographie : la situation démographique n'est pas le point de convergence souvent mis en évidence ; les parts des dépenses de retraite dans la protection sociale ou dans le PIB sont de grandeurs comparables mais restent disparates et n'évoluent pas dans les mêmes directions ; enfin les sources de financement et le niveau des pensions sont également très variables selon les pays considérés.

Le principe de subsidiarité spécifie qu'une action ne doit être lancée au niveau communautaire si elle ne peut être réalisée de manière satisfaisante par les Etats membres, et peut donc être améliorée au niveau communautaire. En matière de retraite, il ne semble pas que l'Europe gagne, ni même n'arrive, à court terme à instaurer des systèmes supranationaux. Au delà d'une utopique répartition entre les pays, la disparité des systèmes rend très difficile une réunion des régimes de base ou complémentaires. Il reste que, si l'on considère que chacun des Etats ne réunit pas à assurer de « manière satisfaisante » la viabilité future de son système de retraite, le niveau communautaire pourrait intervenir pour protéger le travailleur européen.

Les raisons avancées par la Commission pour qu'une directive instaurant des régimes de capitalisation s'impose à tous les Etats membres ne sont pas convaincantes. Même si la mobilité venait à se développer, les traités multilatéraux de Sécurité sociale pourraient être améliorés. Le choix du système de retraite (entre commutatif pur et distributif pur) et des parts respectives de la protection sociale et des fonds de pension pour couvrir le retraité doivent rester du ressort national.

Les systèmes de protection sociale en Europe ont partout fait l'objet de remises en cause plus ou moins fortes depuis les chocs pétroliers. Les systèmes de retraite sont les plus critiqués. Mis en place au lendemain de la seconde guerre mondiale, ils ont bénéficié jusqu'à cette date d'une croissance économique et démographique très favorables.

C'est la dégradation de ces deux éléments qui fait aujourd'hui penser à beaucoup que ces systèmes doivent être réformés, ou tout au moins adaptés. La persistance du chômage d'une part et le vieillissement d'autre part, pèsent de plus en plus des deux côtés du système : moins de cotisants et plus de pensionnés. Une des solutions avancées est la généralisation des fonds de pension financés par capitalisation. Cette voie est en particulier défendue avec force par la Commission européenne.

Après la mise en perspective des tendances démographiques longues des populations de l'Europe (Dantec, 1998), il convenait de faire un point sur la diversité des systèmes de retraite, notamment dans leur financement, leurs dépenses et le niveau des pensions servies. A la lumière de cette hétérogénéité, on s'interroge ici sur l'opportunité d'un traitement à un niveau supranational de problèmes jusque là considérés comme relevant de « lois de police », au sens du droit international privé, *i.e.* dont le champ d'application coïncide avec le territoire de l'Etat dont elles émanent.

Des systèmes de retraite aux financements variés

Les systèmes de protection sociale des pays européens, mis en place pour la plupart depuis l'après-guerre varient dans leur organisation et leur mode de financement, reflétant ainsi des différences culturelles, historiques et institutionnelles. Il reste que la nature universelle, l'étendue de ce soutien, ainsi que la redistribution sous-jacente, distinguent les systèmes européens de ceux de la plupart du reste du monde. La branche Vieillesse en est un élément prépondérant et exemplaire.

Contrairement à l'assistance sociale, l'assurance sociale a des financements différenciés

La *protection* sociale recouvre trois dimensions distinctes : l'assurance, les prestations universelles et l'assistance. La première est financée par cotisation, les deux autres par impôt. La première, issue des négociations syndicales, apparaît plus comme un salaire différé intégrée au droit du travail, tandis que les deux autres remplissent principalement une fonction de solidarité.

En France, en matière de vieillesse par exemple, l'assistance sociale correspond aux pensions versées par fonds de solidarité à toute personne âgée sous conditions de ressources qui en fait la demande alors que l'assurance vieillesse correspond aux régimes de retraite de base et complémentaire.

Dans les comparaisons internationales, on distingue plus volontiers les *dispositifs commutatifs* (de tradition bismarckienne), des *dispositifs distributifs* (de tradition beveridgienne). Dans les premiers, les droits sociaux sont issus du travail préalable et des cotisations versées ; dans les seconds, ils sont issus d'une qualité (invalidité, âgé, malade,...). Quoique sa filiation à des traditions passées soit discutable ¹, on retrouve notre partition de la protection sociale selon son financement — cotisations sociales ou impôt — et son degré de redistributivité.

Bien sûr, la détermination de la population couverte ne répond plus à une démarcation si nette, croisant les deux critères manichéens. Par exemple, une personne qui atteint l'âge de départ en retraite, mais qui n'a pas cotisé suffisamment pour obtenir des droits, peut bénéficier d'une allocation forfaitaire. Nous allons voir pourtant que les différences de proportion entre les différents dispositifs distinguent encore pour la branche Vieillesse les Etats membres de l'Union européenne.

L'organisation progressive de la retraite en système

Auparavant, pour mieux comprendre l'apparition et la place prépondérante occupée aujourd'hui par l'assurance sociale en Europe, alors que le secteur privé est le plus souvent resté minoritaire, on peut s'intéresser à l'échec des systèmes de capitalisation par prévoyance volontaire du début du siècle. Initiée au Royaume-Uni, mais se propageant très vite à la France, l'Allemagne, puis aux autres pays européens, la Révolution Industrielle permet le développement du salariat à mesure que les économies européennes se modernisent. Dans la deuxième moitié du XIX^e pour les plus avancées, le patronat constitue des caisses de retraite-maison, afin de fidéliser à l'entreprise les ouvriers salariés sous le couvert de garantir leur avenir. Il s'agit principalement pour lui de combattre l'absentéisme fréquent à l'époque des travaux saisonniers. Ce retour aux champs est surtout motivé pour les ouvriers par le souci de ne pas rompre les liens de solidarité avec un milieu familial où les générations se prenaient jadis en charge les unes les autres ². Les causes multiples de

1. L'opposition Bismarck/Beveridge correspond plus à une volonté de différenciation nationale qu'à une réelle différence de traitement des personnes couvertes (voir par exemple Kott, 1996).

2. Pour plus de précisions, (voir par exemple Fielder, 1996).

cet échec illustrent chacune les différentes dimensions sur lesquelles vont reposer et se développer les systèmes d'assurance sociale en Europe.

1. L'organisation en système

	1 ^{re} législation	Champ d'application
Allemagne	1889	Salariés
Autriche	1906	Salariés
Belgique	1900	Salariés
Danemark	1891	Salariés/résidents
Espagne	1919	Salariés
Finlande	1937	Résidents ou salariés
France	1910	Salariés
Grèce	1934	Salariés
Hollande	1913	Résidents
Irlande	1908	Salariés
Italie	1919	Salariés
Luxembourg	1911	Salariés
Portugal	1935	Salariés
Royaume-Uni	1908	Salariés/résidents
Suède	1913	Résidents

Sources : Autriche, Finlande et Suède : tableaux comparatifs des régimes de Sécurité sociale, 6^e édition (1993) situation au 1^{er} juillet 1992, Conseil de l'Europe ; tous les autres : tableaux comparatifs des régimes de Sécurité sociale applicables dans les Etats membres des Communautés européennes 15^e édition (au 1^{er} juillet 1988), régime général (1989).

Des salaires trop faibles pour assurer un revenu suffisant

La première raison de l'échec des caisses maison fut la faiblesse des salaires en regard de ce qu'ils devaient financer. Le prélèvement nécessaire à assurer une pension décente aurait été trop important par rapport au niveau du salaire. *A contrario*, l'évolution des salaires dans la période de reconstruction d'après-guerre est beaucoup plus favorable (voir par exemple Villa, 1990). Cette croissance même rend possibles des dépenses accrues. Mais l'extension de la population couverte bénéficie à des personnes de moins en moins contributives. Par exemple, la distribution de droits sans contrepartie (points gratuits) dans les régimes complémentaires français a permis de couvrir des personnes qui n'avaient pas eu la possibilité de cotiser durant leur vie active, faute de système. On pourrait ainsi étendre la fameuse loi des rendements décroissants : la part supplémentaire de la population couverte par les assurances sociales est de moins en moins contributive. Cet aspect est essentiel pour le système de pensions de retraite financé par répartition. L'augmentation de la population couverte, *i.e.* des personnes âgées inactives et pensionnées, entraîne alors une augmentation des dépenses, *ceteris paribus*.

L'obligation d'adhérer permet d'éviter que seules les personnes à risque ne cotisent

L'adhésion aux caisses de retraite-maison n'était pas obligatoire. De sorte que le faible nombre d'adhérents n'a pas permis de mutualiser les risques de manière adéquate. De manière plus générale, le caractère facultatif d'une assurance engendre le phénomène bien connu d'antisélection. Dans le cas de l'assurance maladie, seules s'assurent les personnes fragiles alors que les plus valides ne jugent pas nécessaire d'adhérer. Pour la retraite, les travailleurs à faible espérance de vie ne cherchent pas à préparer une retraite qu'ils n'auront que peu de chance de toucher; au contraire les travailleurs à forte espérance de vie s'assurent. Dès lors, puisque les dépenses sont trop importantes en regard des recettes, on augmente les secondes par une hausse des primes. Les assurés les plus valides jugeant alors que cette augmentation rend leur adhésion caduque sortent du système et le risque s'accroît encore au sein de la population. Ce problème disparaît si l'adhésion est obligatoire.

Notons de plus que ce type de comportement de l'assuré — qui ne dispose pas d'informations sur les risques auxquels il doit faire face, ou qu'il les sous-estime, ou encore qu'il les anticipe imparfaitement — génère des externalités très préjudiciables à son environnement. Pour éviter ces risques, l'assurance sociale doit être obligatoire.

Même si le phénomène de risque moral³ est amplifié puisque les cotisations demandées ne sont pas en général dépendantes des risques particuliers, c'est l'obligation d'adhérer qui rend possible, selon l'expression fameuse de la Lloyd's, la contribution de tous aux malheurs de quelques-uns⁴.

L'échec d'un système de pension par capitalisation

La lourdeur de gestion d'un système de capitalisation tel qu'il fut mis en place pour la retraite au début du siècle, nécessitant l'immobilisation et l'aliénation des sommes considérables avant de permettre le service d'une pension suffisante (moindre mobilité des capitaux et des rendements) est également une des causes de l'échec de ces systèmes-maison. Le principe d'un « capital non aliéné⁵ » n'étant pas encore acceptable à cette époque, c'est bien l'échec d'une technique de capitalisation qui est à mettre en avant, bien avant que ne se posent les problèmes monétaires liés à l'inflation. Tirant les leçons de tels échecs, les systèmes de retraite

3. Expression utilisée par les assurances pour désigner le risque que les compagnies encourent lorsqu'elles passent un contrat du fait même de l'existence du contrat : l'assuré qui sait qu'il peut être indemnisé relâche sa vigilance.

4. *The contribution of all to the misfortunes of the few.*

5. Qui suppose l'abandon du capital permet de verser des rentes viagères comprenant le capital et les intérêts. Ce système reste largement incompatible avec la conception de transmission du patrimoine chère à l'époque.

mis en place à la Libération furent financés par répartition. De plus, seule cette technique pouvait permettre de résoudre le réel problème de la pauvreté des personnes âgées dans des délais raisonnables.

Même si les raisons évoquées précédemment sont certainement les plus importantes, l'inflation est considérée par beaucoup comme la cause principale de la ruine des pensions-maison. Les systèmes de retraite ont donc été conçus pour éviter toute perte de pouvoir d'achat. L'histoire des négociations syndicales retrace ainsi les étapes qui mènent assez vite à une indexation des pensions sur l'évolution des prix, puis sur celle des salaires. Une telle indexation rapporte la pension au salaire que toucherait le retraité, s'il était encore en activité. Elle permet d'assurer aux retraités de bénéficier des fluctuations conjoncturelles favorables ou, au contraire, de participer à l'effort en cas de retournement. En bref, elle assure une certaine parité des niveaux de vie moyen. La pension n'est donc pas reliée complètement au travail passé fourni par le retraité, dont elle serait la contrepartie différée, et dont l'indexation sur les prix garantirait le pouvoir d'achat ⁷.

Actuellement, l'ensemble des pays européens possède des systèmes généraux d'assurance vieillesse, décomposables en trois : base, complémentaire et surcomplémentaire, souvent appelés piliers ⁶. Le premier est toujours financé par répartition, le deuxième l'est souvent et le troisième correspond à une épargne individuelle alimentant une capitalisation avec sortie en rente viagère. Selon les pays, ces piliers n'ont pas les mêmes fonctions de protection sociale évoquées précédemment. En France, le

2. La place des régimes complémentaires en Europe

	Avoirs des fonds de pensions en % du PIB (1993)	Pensions complémentaires en % des pensions totales (1993)
Allemagne	5,8	11
Belgique	3,4	8
Danemark	20,1	18
Espagne	2,2	3
France	3,4	21
Grande Bretagne	79,4	28
Grèce		
Irlande	40,1	18
Italie	1,2	2
Luxembourg		
Pays Bas	88,5	32
Portugal		

Source : European Economy (1997).

6. L'image architecturale n'est nécessairement la plus pertinente : un pilier supplémentaire n'implique pas *ipso facto* une meilleure résistance de l'édifice.

7. La plupart des régimes européens à assurer plus cette parité. L'indexation sur les prix est devenue la règle.

régime de base, est à la fois une assurance sociale (système de retraite par points) et délivre des pensions de solidarité (y compris la pension de réversion). Au Royaume-Uni, le régime de base délivre une pension arbitraire identique quel que soit le niveau de revenu antérieur à la retraite, selon une logique distributive.

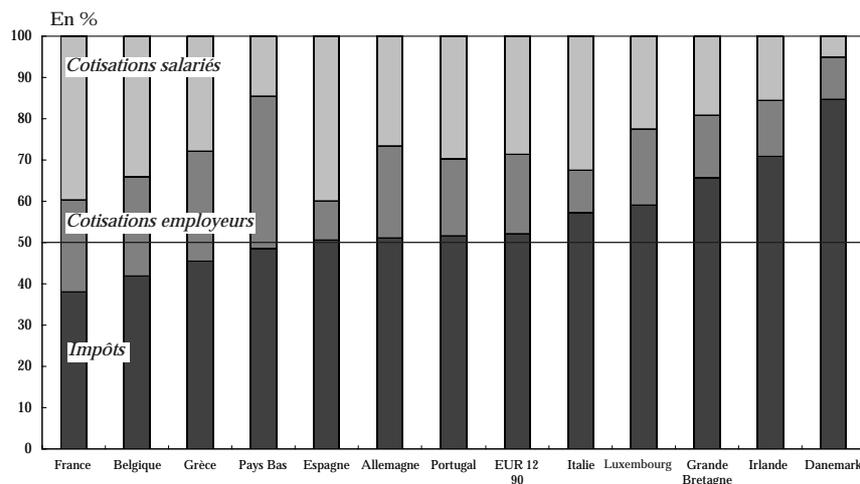
Ces systèmes permettent une redistribution entre les générations (principe de la répartition), mais aussi à l'intérieur d'une même génération (taux de cotisation sensiblement identiques et taux de remplacement différenciés selon le niveau de salaire). Les trois « piliers » ont des ampleurs très différentes selon les pays (tableau 2). Leur organisation institutionnelle est également variable (gestion privée ou paritaire).

Il reste maintenant à comparer les financements, les dépenses, ainsi que les prestations servies par ces systèmes de retraite.

Un financement différencié et mal adapté aux évolutions de la population effectivement contributive

Le financement de la retraite est comme ses prestations : hybride. L'impôt et les cotisations sociales sont partout sollicités selon des proportions qui définissent le degré respectif de commutativité et redistributivité du système. La structure de ce financement est très différenciée selon les pays de la Communauté. On peut opposer assez nettement certains pays du Nord (Danemark, Irlande et Royaume-Uni) où le financement par impôt est majoritaire, à la France, aux Pays-Bas, à la Grèce et à la Belgique, où les cotisations sont les plus importantes.

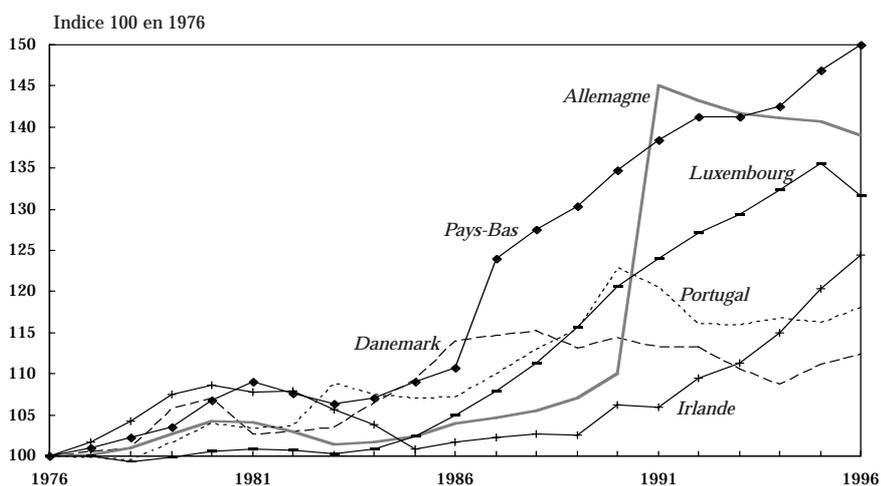
1. Répartition du financement de la Vieillesse dans l'Europe des Douze (1994)



A l'intérieur du financement par cotisation, on distingue à nouveau les pays du Nord (notamment Danemark et Pays-Bas), des pays du centre et du Sud (Espagne, Portugal, Italie, France et Belgique) selon que cette cotisation est fondée majoritairement sur la part employé ou employeur.

Le financement par cotisation s'appuie sur la seule population active occupée alors que le financement par impôt s'appuie sur l'ensemble de la population ayant un revenu, à partir d'un certain seuil. Si l'on compare la classification que nous venons d'établir en termes de financement avec les évolutions de population active occupée de chacun des pays, deux faits marquants apparaissent. En premier lieu, on s'aperçoit que ce sont les pays qui financent majoritairement leurs retraites par cotisation qui ont l'assiette correspondante (population active occupée) la plus faible, si l'on met de côté l'Irlande et l'Allemagne (graphique 2). Réciproquement, ce sont les pays qui financent majoritairement leurs retraites par impôt dont la population active occupée a été fortement croissante. Ils auraient donc eu en partie intérêt à asseoir leur financement sur cet élément plus dynamique. De plus, cette relation s'est amplifiée dans le temps : depuis 1976, ce sont les pays ⁷ qui ont connu l'accroissement relatif de leur population active occupée le plus fort qui ont le plus recours à l'impôt (graphique 2). Au contraire, la France et la Belgique n'ont pas connu de croissance notable de leur population active sur la période considérée.

2. Population active des six pays les plus dynamiques sur 20 ans



Source : OCDE, 1997.

⁷ La situation de l'Allemagne est particulière puisque la croissance de sa population active occupée s'explique en très grande part par la réunification.

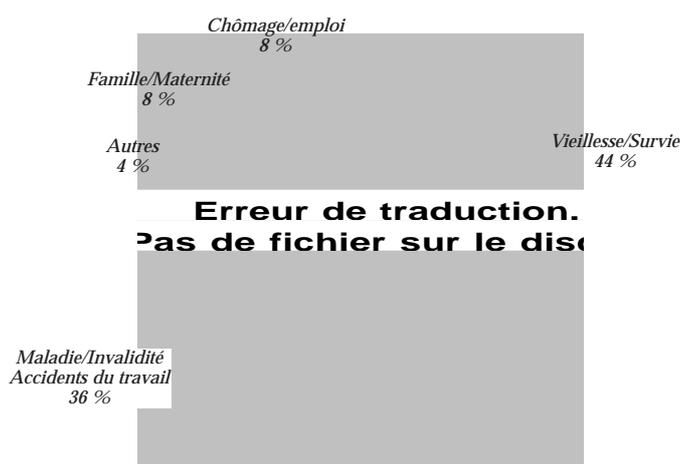
On peut donc définir une frontière assez marquée entre les pays qui financent leurs pensions de retraite par impôt ou par cotisations, assez proche de la frontière démographique opposant le Nord et le Sud de l'Europe. Cette frontière, issue de traditions institutionnelles, ne semble pas la plus efficace. Pour chaque pays, la population effectivement contributive — population active occupée ou population imposable sur le revenu — ne correspond pas à la population contributive la plus large possible ; cette situation s'est détériorée encore au fil des années.

Des dépenses vieillesse convergentes en part du PIB

L'effort européen de protection sociale, mesuré à l'aune de la part du revenu national consacrée à ses dépenses ⁸, atteignait 27,8 % du PIB en 1994, contre 17,3 % en 1970 : les dépenses se sont nettement accrues dans les années 1970-1980 et, après une contraction entre 1984 et 1990, la croissance a repris fortement sur la période récente. Dans tous les pays, les fonctions Vieillesse représentent une part prédominante du total des prestations (graphique 3).

L'Italie et la Grèce sont proportionnellement les plus généreuses, versant respectivement 63 % et 66,6 % de l'ensemble des dépenses de protection sociale en Vieillesse en 1993. L'Italie est, de plus, le pays qui connaît la plus forte progression de cette part entre 1980 et 1993, qui gagne près de 8 points, suivi de près par la Hollande (+ 6 points). La part

3. Part des dépenses de protection sociale en Europe



Source : Eurostat.

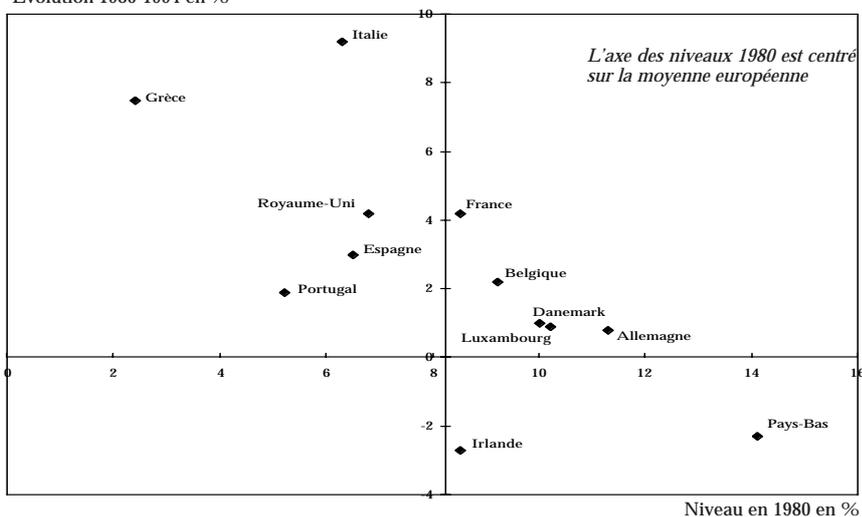
8. Exactement les prestations, les frais de fonctionnement et les autres dépenses courantes.

du reste de l'Europe ne progresse en moyenne que de 0,7 point; celles de l'Irlande, de l'Allemagne et du Danemark baissent de près de 2 points.

En pourcentage du PIB seuls les Pays-Bas et l'Irlande voient cette fonction sensiblement baisser de plus de deux points. L'Italie et la Grèce connaissent, elles, la plus forte croissance : la Grèce (9,9) s'approche de la moyenne européenne (10,7) et l'Italie la dépasse de près de 5 points (15,5). Enfin, le Portugal stagne à un niveau faible, tandis que le reste de l'Europe augmente sensiblement.

4. Convergence des dépenses en part du PIB

Evolution 1980-1994 en %



Sources : Eurostat et OFCE.

Au total, la forte augmentation des dépenses de protection sociale en Europe s'explique en grande partie par la croissance des dépenses de retraite, même si, dans quelques pays du Nord, la part dans la protection sociale et/ou dans le PIB des retraites diminue. Ces mouvements divergents, en première lecture, cachent en fait une convergence assez nette des pays européens pour les dépenses de retraite en part du PIB : si l'on considère les données stationnaires⁹, la relation décroissante entre le niveau de 1980 et l'évolution sur la période 1980-1994 correspond bien à une définition de la convergence (Dantec 1998) : plus le niveau de départ est faible (resp. fort), plus (resp. moins) la progression est importante.

9. En l'occurrence si la propriété que l'on cherche à observer ne dépend pas de la date choisie. Dans le cas évoqué, on comprend bien que si la position de départ variait fortement, la propriété de convergence ne serait pas assurée.

Des effets redistributifs et de niveaux de remplacement différenciés

Des durées de carrière complète disparates

Outre les différences entre les âges légaux de départ en retraite (voir tableaux en annexe), qui ne reflètent pas nécessairement des différences notables dans les taux d'activité effectifs après 60 ans, il est important pour mesurer la prodigalité des systèmes, de connaître la durée des carrières complètes, *i.e.* ouvrant le droit à une retraite à taux plein. En effet, cette notion n'est pas identique dans les douze pays. Dans certains pays, la durée de la carrière d'assurance ne se répercute pas ou très peu sur le niveau de la pension légale (Danemark, Irlande, Pays-Bas) ; dans d'autres pays, la pension complète est atteinte à partir d'une certaine durée minimale¹⁰ et dans deux pays (Allemagne, Luxembourg) le niveau de la pension dépend directement de la durée de contribution. On retrouve encore l'opposition géographique calquée sur l'opposition redistributif/commutatif. Plus le pays est redistributif, moins la durée importe pour le niveau des prestations.

Des taux de remplacements à l'image du caractère redistributif des systèmes

Outre ces différences de carrière complète, il convient, pour comparer les prestations des différents pays, de dépasser l'étude globale des dépenses. Les prestations retraite sont en effet hétérogènes selon les niveaux de revenu. Pour cela, on étudie les niveaux des taux de remplacement, rapport du dernier salaire avant la retraite et de la pension. Il mesure ainsi la perte de pouvoir d'achat du pensionné par rapport à son dernier salaire.

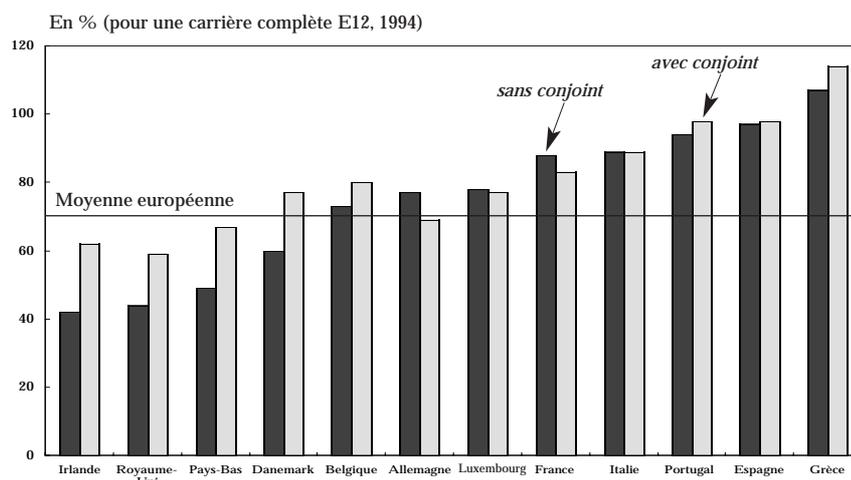
Ce qui caractérise les taux de remplacement bruts¹¹ garantis par les régimes obligatoires de retraite est l'extrême diversité de ces taux pour les douze Etats membres de la Communauté européenne. Ces taux de remplacement bruts s'échelonnent en Europe pour une carrière d'assurance complète et pour l'ensemble des salaires entre 15 % et 112 % pour les pensionnés seuls et entre 24 % et 119 % pour les pensionnés avec conjoint à charge. Ici encore, l'opposition Nord/Sud rend bien compte des différents systèmes. Au Sud, les taux de remplacements

10. Belgique : 45 ans pour les hommes et 40 ans pour les femmes ; Espagne : 35 ans ; France : 40 ans ; Italie : 40 ans ; Portugal : 37 ans ; Royaume-Uni : 44 ans pour les hommes et 39 ans pour les femmes.

11. Rapport de la pension et du dernier salaire, avant paiement des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu.

nets ¹² sont élevés : six pays remplacent plus de 80 % du salaire net médian dans l'industrie manufacturière (Belgique, Espagne, France, Grèce, Italie et Portugal). De plus, ces taux ne sont pas très sensibles à la présence éventuelle d'un conjoint. Toutefois, pour la Grèce, l'Espagne et le Portugal, ces taux de remplacement élevés s'appliquent en général à des niveaux de salaires absolus nettement plus faibles que dans les autres pays. Au Nord (Danemark, Irlande, Pays-Bas et Royaume-Uni), au contraire, les taux sont plus bas et sensibles à la présence éventuelle d'un conjoint supplémentaire (de 15 à 20 points de variation). Dans ces pays, les pensions légales sont constituées essentiellement par des montants uniformes indépendants du niveau des salaires cotisables. Au centre, l'Allemagne et le Luxembourg sont entre ces deux situations polaires.

5. Taux de remplacements nets garantis du salaire moyen des ouvriers dans l'industrie manufacturière



Sources : Eurostat et OFCE.

A l'intérieur d'un même pays, les taux de remplacement peuvent accuser des variations importantes en fonction du niveau des salaires. Le taux de remplacement brut ¹³ a tendance à diminuer à mesure qu'augmente le revenu d'activité (sauf pour l'Espagne et l'Italie). Cette diminution s'explique par un montant de la retraite obligatoire indépendant du revenu d'activité (Pays-Bas, Irlande, Danemark, Royaume-Uni), par l'existence de plafonds cotisables (France, Allemagne, Belgique, Luxembourg), par la présence d'éléments forfaitaires indépendants du

12. Rapport de la pension et du dernier salaire, après paiement des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu.

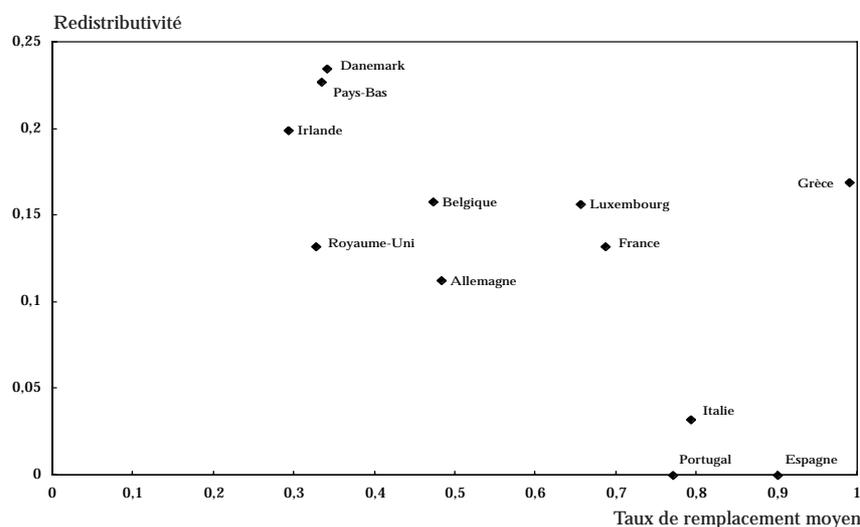
13. Le taux de remplacement brut est le rapport de la pension et du dernier salaire brut ; le taux de remplacement net rapporte cette fois le dernier salaire net d'impôt et de charge sociale à la pension. Pour mesurer la redistributivité du système, c'est le taux avant redistribution qui a été choisi, i.e. le taux brut.

niveau du revenu d'activité (Luxembourg, Portugal) ou par une réduction du taux de remplacement en fonction du niveau des revenus d'activité (Grèce).

Quand on passe d'une carrière complète à une carrière de 20 années de travail, les taux de remplacement bruts subissent une réduction assez importante sauf dans trois pays (Pays-Bas, Irlande et Danemark) où le calcul de la pension légale reste indépendante de la durée de carrière. Dans deux pays (Allemagne, Italie), la réduction du taux de remplacement est parallèle à la réduction de la durée de carrière, alors que dans les pays restants (Belgique, Grèce, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Portugal, Royaume-Uni) la réduction est plus faible. Il en résulte que l'on ne retrouve pas, pour les carrières de 20 ans, le classement des pays en ce qui concerne le taux de remplacement pour les carrières complètes.

Pour mesurer la redistributivité des systèmes, on a calculé un coefficient ¹⁴ qui croît avec cette redistributivité. Il est frappant de retrouver la carte géographique de l'Europe, Grèce mise à part, lorsque l'on projette les pays selon les axes de redistributivité et de niveaux de remplacement. Encore une fois, l'opposition des systèmes redistributif et commutatif est quasiment calquée sur la réalité géographique européenne.

6. Taux de remplacement et redistributivité



Sources : Eurostat et OFCE.

14. Pente de l'ajustement linéaire des taux de remplacements bruts en fonction des salaires. Toutes les pentes sont bien sûr négatives (plus le salaire est élevé, moindre est le taux de remplacement). Ce sont les importances relatives des pentes que l'on compare.

L'Europe et les retraites

L'ensemble des pays d'Europe vieillit, depuis longtemps déjà, mais les évolutions futures ne sont pas pour autant identiques; les problèmes n'étaient pas de la même ampleur, ni à des dates concomitantes. De même, les systèmes de retraite de l'Europe restent disparates. Malgré toutes ces différences, la Commission propose de converger vers un système mixte de répartition publique et de capitalisation privée, réalisant le double prodige de résoudre le problème du vieillissement tout en assurant la libre circulation des personnes.

La difficile Europe des retraites

La disparition des premiers piliers nationaux au profit d'un système supra-national, malaisée à moyen terme

Le principe de subsidiarité spécifie qu'une action ne doit être lancée au niveau commun si elle ne peut être réalisée de manière satisfaisante par les Etats membres, et peut donc être améliorée au niveau communautaire. Il semble difficile d'envisager en son nom la mise en place à moyen terme, même progressive, d'un système de base au niveau européen, ni même que cette mise en place améliore son aptitude à supporter le choc démographique. En effet, au fur et à mesure que se sont développées les politiques contemporaines tendant à organiser la Sécurité sociale comme un service public, la tendance dominante a été de considérer ses lois comme des « lois de police », au sens du droit international privé : leur champ d'application coïncide avec le territoire de l'Etat dont elles émanent. Le premier pilier des retraites est en la matière exemplaire : quel que soit le type de financement, il n'est jamais contributif. De plus, il est géré directement par les Etats. Il y a donc peu de chances que les Etats laissent échapper de leur champ de compétence cette prérogative; c'est même peu souhaitable tant qu'aucune entité politique supranationale européenne n'est mise en place pour décider des niveaux de redistribution.

Enfin, si cette fusion des premiers piliers n'est pas possible, on pourrait imaginer d'organiser une répartition entre les Etats « jeunes » et les Etats « vieux », en tenant compte des différences démographiques. La « jeune » Irlande paierait les retraites de l'Allemagne « vieillie ». Mais cette proposition ne tient pas pour au moins deux raisons. Tout d'abord, un système de répartition ne peut fonctionner que grâce au contrat implicite entre les générations successives. Si les Etats jeunes ne sont pas certains que d'autres Etats jeunes viendront les remplacer une fois vieillies, le contrat n'est pas tenable. D'autre part, transposer l'analyse

d'un système de retraite à une vision anthropomorphique des Etats membres sans plus de précaution, n'est pas rigoureux (Dantec 1998).

La grande diversité du deuxième pilier, obstacle à des collaborations

Le deuxième pilier des retraites est en Europe constitué de dispositifs appelés « complémentaires » ou « professionnels », issus de l'initiative des acteurs du domaine professionnel (employeurs, représentants des salariés, organisations professionnelles) et dont la gestion est assurée par ces derniers. Contrairement au premier pilier, les régimes complémentaires ne sont pas seulement destinés à assurer un revenu de remplacement aux retraités. Dans certains pays, ils sont également un moyen de gestion de la main d'œuvre à l'instar des caisses-maison du siècle dernier. Au Royaume-Uni par exemple, la portabilité, *i.e.* la capacité d'un salarié de conserver ses droits acquis lorsqu'il change d'entreprise, n'est pas assuré dans tous les cas, rendant plus difficile sa mobilité.

L'organisation des retraites complémentaires est notamment fonction des caractéristiques du régime de base en place : selon le niveau et la qualité des pensions qu'il assure, une place plus ou moins importante est laissée en « complément ». Parmi les autres éléments d'explication de la taille des régimes complémentaires, on trouve le poids et les caractéristiques du mouvement syndical, le degré de cohésion des forces politiques, le mode d'intervention des institutions financières, l'attitude des employeurs et de leur organisation.

On dénombre trois grandes catégories de régimes complémentaires :

— les régimes d'entreprise, où les décisions d'instauration et de mise en œuvre sont à l'instigation de l'employeur. Le caractère volontaire de ce système fait qu'il ne couvre qu'une fraction limitée des salariés, notamment les plus qualifiés et ceux qui appartiennent à des grandes entreprises (Royaume-Uni, Allemagne, Danemark mais aussi Espagne) ;

— les régimes sectoriels, gérés paritairement par les représentants des employeurs et des salariés, qui couvrent obligatoirement l'ensemble des salariés appartenant aux entreprises des secteurs concernés (Pays-Bas et Danemark) ;

— les régimes nationaux, couvrant l'ensemble du territoire national. En Suède et en France, une catégorie particulière de salariés a d'abord obtenu un régime propre (respectivement les cols blancs et les cadres) étendu ensuite aux autres salariés. En Grèce, la reprise devrait être absorbé par le régime de base. Les régimes complémentaires finlandais sont également des régimes légaux mais gérés par des institutions financières privées.

A cette grande diversité des niveaux de couverture et de décision, s'ajoutent les différences de type et de niveau de financement et de pen-

sionnement ¹⁵. De sorte qu'une union de tels éléments disparates dans un second pilier supra-national apparaît totalement hors de portée.

Ces obstacles à une convergence sociale spontanée des deux premiers piliers auraient pu être diminués par les traités européens. Il n'en est rien.

Les dispositions spécifiquement sociales des traités dépassent rarement les déclarations d'intention

Les dispositions sociales des traités européens sont très générales. La compétence de la Commission pour promouvoir la collaboration entre Etats dans le domaine social est établie en ce qui concerne la Sécurité sociale, même si l'unanimité du Conseil reste nécessaire à l'application des dispositions sociales des traités. Compte tenu des réticences du Royaume-Uni à donner quelque rôle que ce soit à l'Europe dans le domaine social, les onze autres Etats membres s'étaient résignés à signer en 1992 un texte séparé, annexé sous la forme d'un protocole au traité de Maastricht. L'évolution de la position britannique à la suite du changement de gouvernement en mai 1997 a permis à la faveur de la Conférence inter-gouvernements, d'abroger le protocole social et d'en reprendre les principales dispositions dans le traité communautaire.

Pour autant, cette transposition n'a entraîné aucune modification quant à la répartition des matières entre décisions à la majorité qualifiée ou décisions à l'unanimité. Au-delà des affirmations de principe, la mise en œuvre concrète des objectifs reste bien limitée. En premier lieu, c'est sous l'impulsion de la Commission que sont lancées les actions dans le domaine social, reposant sur la coopération et la coordination entre Etats membres, ce qui limite à la fois le champ des possibles des objectifs (*cf. Supra*) et la dynamique de leur mise en place. En second lieu, le Conseil se borne à « arrêter, par voie de directives, des prescriptions minimales applicables progressivement, compte tenu des conditions et des réglementations techniques existant dans chaque Etat membre ». Enfin, les dépenses liées aux actions dans le domaine social sont des dépenses au titre des politiques internes de la Communauté, très limitées en regard d'autres programmes.

C'est en fait plus dans leurs conséquences que les articles des traités européens touchent le domaine des retraites. Plus précisément, les dispositions concernant la réalisation du marché intérieur ont des conséquences beaucoup plus importantes que les articles spécifiquement sociaux.

15. En particulier la grande différence entre régimes à prestations définies et à cotisations définies. Les premiers assurent à l'entrée dans le régime le rendements de cotisations par la donnée explicite des prestations; les deuxièmes ne définissent que les cotisations.

Les conséquences du marché unique

L'intrusion du droit de la concurrence dans le champ de la protection sociale

Le fonctionnement harmonieux des mécanismes de libre concurrence dont se recommande l'idée d'un Marché Commun peut, selon la Commission, se heurter à deux types d'obstacles :

- la différence de volume des charges sociales intégrées dans le coût et le prix des marchandises, frein à la libre circulation des biens;
- les particularismes des systèmes de Sécurité sociale des pays membres, obstacle à la libre circulation des personnes.

C'est le deuxième point qui a fait l'objet de manière explicite des propositions des institutions européennes qui ont des conséquences sur l'organisation des systèmes de retraite. Elles sont néanmoins cohérentes avec le premier point.

Même en l'absence de toute discrimination, le transfert du lieu de travail risque d'être préjudiciable au travailleur concerné pour au moins deux raisons :

- l'exercice du droit à certaines prestations, acquis à l'égard des institutions du pays d'origine peut être subordonné à une condition de résidence;
- la conservation des droits en cours d'acquisition si le bénéfice de prestations est subordonné à l'accomplissement de certaines périodes d'emploi ou de résidence.

Dans le prolongement de l'article 69 du traité de Paris organisant une Communauté européenne du charbon et de l'acier, l'article 51 du traité de Rome confère au conseil des ministres de la CEE, qui devient la UE avec le traité de Maastricht, un pouvoir assorti d'indications. Le conseil adopte dans le domaine de la Sécurité sociale les mesures nécessaires pour l'établissement de la circulation des travailleurs, en instituant notamment un système permettant d'assurer aux travailleurs migrants et à leurs ayants-droit :

- la totalisation, pour l'ouverture et le maintien du droit aux prestations, ainsi que pour le calcul de celles-ci, de toutes périodes prises en considération par les différentes législations nationales;
- le paiement des prestations aux personnes résidant sur les territoires des Etats membres.

Ainsi les régimes de base de retraite, assimilés au système de Sécurité sociale doivent toujours faire l'objet de décision à l'unanimité, laissant peu de latitude à des changements majeurs. *A contrario*, les décisions concernant les régimes complémentaires et supplémentaires, assimilés à des prestations de service et à des mouvements de capitaux, ne font plus

l'objet de décision qu'à une majorité qualifiée. L'assimilation des prestations sociales à des services marchands soumis à la concurrence par l'Europe ne permet pas en soi d'aller dans le sens de la convergence des caisses complémentaires. En revanche, elle prépare la concurrence à l'intérieur de chaque Etat, entre des systèmes complémentaires qui obéissent à des règles similaires que les régimes de base (systèmes commutatifs) et des fonds de pension.

La Commission propose d'introduire progressivement des fonds de pension

Outre leur grande diversité, les systèmes nationaux de retraite ne sont pas aux yeux de la Commission, en mesure d'affronter les chocs démographiques à venir : compte tenu du contexte démographique de long terme et de l'impossibilité d'augmenter plus avant les cotisations, il convient de développer le pilier financé par capitalisation par une fiscalité préférentielle. C'est le sens de la proposition de directive de la Commission le 16 octobre 1991 sur la liberté de gestion et d'investissement des fonds collectés par les institutions de retraite, pour une libéralisation de ce secteur d'activités¹⁶. Il faut noter que cette proposition porte, non pas sur un troisième pilier embryonnaire dans des pays comme la France, mais sur les régimes complémentaires. Cette proposition a fait l'objet d'un avis favorable du Comité économique et social des Communautés européennes dans sa séance du 18 novembre 1994¹⁷, et d'un avis tout aussi favorable du Parlement européen dans sa séance du 18 novembre 1992¹⁸. Ce n'est que l'absence d'accord au sein du Conseil qui contraint la Commission à retirer son projet, adoptant néanmoins une communication sur le sujet. Silencieuse sur le sujet deux années durant, la Commission a repris l'offensive¹⁹ en 1997. Elle prône à nouveau le développement des régimes de retraite par capitalisation dans un style moins direct, mais sûrement plus efficace. Un Livre Blanc sur les retraites complémentaires sera proposé dans les prochains mois, en tant qu'avant-projet de directive européenne.

Les rapprochements bi et multi-latéraux

Les interventions des Etats ont permis de limiter l'influence de la Commission. On peut en effet se demander si l'objet des propositions de la Commission est bien celui annoncé. L'examen des traités existants en

16. JO 312 du 3.12.1991, COM (91) 301.

17. Bulletin des Communautés européennes, N° 11-1992, P. 27, point 1.3.23.

18. Bulletin des Communautés européennes, N° 11-1992, P. 27, point 1.3.37.

19. Moderniser et améliorer la protection sociale dans l'Union européenne, Commission européenne, Bruxelles le 12.3.1993, COM (97) 102 final.

la matière confirme ce doute. Pour autant, le renforcement de ces traités multilatéraux est essentiel.

Doutes sur la mobilité

La mobilité est très faible en Europe. Difficile à mesurer, elle ne semble pas toutefois se développer à un rythme soutenu. L'exemple des Etats-Unis où la portabilité des pensions de retraite est limitée, mais la mobilité entre Etats bien supérieure, semble indiquer que d'autres barrières que celles des retraites empêchent les salariés de changer fréquemment de pays. Certes, les différences de traitement en matière de retraite ou maladie, et surtout les difficultés rencontrées par un expatrié pour toucher sa pension dans son pays, d'origine n'encouragent pas les départs, notamment pour les travailleurs les plus âgés. Mais c'est encore principalement la langue, et une absence de tradition en la matière, qui restent pour le moment les principaux obstacles à la mobilité.

Face aux propositions de la Commission, un réseau de traités multilatéraux

Les propositions, pour le moment infructueuses de la Commission, ne doivent pas faire oublier que le réseau mondial, et en tout premier lieu européen, des traités de Sécurité sociale s'est considérablement développé dès la fin de la seconde guerre mondiale. Certaines conventions permettent la conservation des droits en cours d'acquisition, voire celle des droits acquis. Ces traités adoptent en général le principe de la totalisation des périodes : lorsque le système de Sécurité sociale applicable à l'étranger subordonne l'octroi de certaines prestations à certaines conditions de temps, les périodes correspondantes accomplies dans le cadre du système du pays contractant seront assimilées à celles accomplies dans le cadre du système dont dépend désormais l'intéressé. Les prestations sont alors servies par les organismes du nouveau lieu de travail. Dans le domaine des pensions de vieillesse, les traités adoptent le plus souvent le principe d'une répartition prorata temporis ; les charges de la pension sont réparties entre les institutions nationales d'assurance : chaque organisme détermine le montant de la prestation à laquelle l'intéressé aurait droit si toutes les périodes d'assurance avaient été accomplies exclusivement sous sa législation, puis il fixe la prestation due par lui-même à l'assuré, en proportion des périodes accomplies sous cette législation.

Conclusions

Le principe de subsidiarité spécifie qu'une action ne doit être lancée au niveau commun si elle ne peut être réalisée de manière satisfaisante par les Etats membres, et peut donc être améliorée au niveau communautaire. En matière de retraite, il ne semble pas que l'Europe gagne, ni même n'arrive, à court terme à instaurer des systèmes supranationaux. Les différences de dynamique démographiques ne permettent pas d'instaurer une répartition entre les pays. La disparité des systèmes rend très difficile une réunion des régimes complémentaires. Il reste que si l'on considère que chacun des Etats ne réunit pas de « manière satisfaisante » à assurer la viabilité future de son système de retraite, le niveau communautaire pourrait intervenir pour protéger le travailleur européen.

Les raisons avancées par la Commission pour qu'une directive instaurant des régimes de capitalisation s'impose à tous les Etats membres ne sont pas convaincantes. Même si la mobilité venait à se développer, les traités multilatéraux de Sécurité sociale pourront être améliorés. De plus, le choix du système de retraite (entre commutatif pur et distributif pur) et des parts respectives de la protection sociale et des fonds de pension pour couvrir le retraité doivent rester du ressort national.

Références bibliographiques

- DANTEC A. (1998) « Convergence des vieillissement en Europe et retraites » *Revue de l'OFCE* n° 64, janvier.
- EUROPEAN ECONOMY (1997) *The welfare state in Europe*, n° 4.
- FIELDER M. (1996) « La rationalisation sociale de l'entreprise », in *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe*, Vol. 2, MIRE.
- KOOT S. (1996) « Communauté ou solidarité. Des modeles divergents pour les politiques sociales française et allemande a la fin du XIX^e siecle? », in *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe*, Vol. 2, MIRE.
- MAVRIDIS P. (1998), « Régimes complémentaires : droit de la concurrence ou droit social communautaire? Quelques réflexions parfois peu conformistes », *Revue de Droit Social* n° 3, mars 1995 pp. 239-251.
- VILLA P. (1990) *Une analyse macroéconomique de l'économie française au XX^e*, Université de Paris-Nanterre.

ANNEXE

A.1. Age légal de départ en retraite

	Femme	Homme
Allemagne	65	65
Autriche	60	65
Belgique	60	65
Danemark	67	67
Espagne	65	65
Finlande	65	65
France	60	60
Grèce	60	65
Hollande	65	65
Irlande	65	65
Italie	55	60
Luxembourg	65	65
Portugal	62	65
Royaume-Uni	60	65
Suède		65

Source : OFCE.

A.2. Les taux de remplacement bruts

Pays	Carrière complète					
	Sans conjoint à charge			Avec conjoint à charge		
En % du salaire médian de l'industrie manufacturière	2/3	100	200	2/3	100	200
Allemagne	53	53	39	53	53	39
Belgique	59	47	36	73	58	43
Danemark	51	34	17	93	62	31
Espagne	90	90	90	90	90	90
France	78	69	59	78	69	59
Grèce	112	98	87	119	102	89
Irlande	44	29	15	71	48	24
Italie	78	78	82	78	78	82
Luxembourg	76	67	54	76	67	54
Pays-Bas	50	33	17	72	48	24
Portugal	77	77	77	84	82	79
Royaume-Uni	42	33	23	61	46	30

Source : Eurostat (1997).

A.3. Les taux de remplacement nets

Pays	Carrière complète					
	Sans conjoint à charge			Avec conjoint à charge		
En % du salaire médian de l'industrie manufacturière	2/3	100	200	2/3	100	200
Allemagne	72	77	63	66	69	55
Belgique	81	73	53	91	80	62
Danemark	83	60	37	104	77	48
Espagne	98	97	97	96	98	97
France	96	88	75	94	83	73
Grèce	125	107	97	132	114	99
Irlande	57	42	26	84	62	35
Italie	91	89	94	91	89	94
Luxembourg	86	78	69	85	77	65
Pays-Bas	66	49	27	90	67	37
Portugal	89	94	102	95	98	103
Royaume-Uni	53	44	30	73	59	39

Source : Eurostat (1997).

A.4. Les taux de remplacement nets

Pays	Carrière de 20 ans					
	Sans conjoint à charge			Avec conjoint à charge		
En % du salaire médian de l'industrie manufacturière	2/3	100	200	2/3	100	200
Allemagne	32	34	28	29	31	24
Belgique	34	39	34	39	43	38
Danemark	82	59	36	102	76	48
Espagne	70	73	71	75	73	71
France	52	50	49	51	46	47
Grèce	118	81	68	125	84	71
Irlande	57	42	26	84	62	35
Italie	56	56	56	56	57	57
Luxembourg	48	48	44	45	44	39
Pays-Bas	66	49	27	90	67	37
Portugal	56	53	58	58	58	59
Royaume-Uni	31	28	23	40	34	27

Source : Eurostat (1997).