



L'Espagne, l'Italie et le Portugal sont confrontés à des perspectives démographiques relativement convergentes : croissance importante de la part des personnes âgées dans l'ensemble de la population, faible niveau de la fécondité. Leurs marchés du travail sont également marqués par des traits communs : participation relativement faible des femmes à l'activité économique, taux de chômage élevé des jeunes, segmentation de l'emploi. Ces tendances influent sur les conditions de l'équilibre futur des systèmes de retraite dans ces pays. Cependant, malgré ces similitudes, les trois pays ont opté pour des stratégies différenciées. Face à des besoins de financement attendus dès les prochaines années, l'Italie a mis en œuvre une réforme structurelle de ses régimes de pensions, avec une diminution de la générosité des pensions publiques, et un développement des fonds de pension privés. En revanche, l'Espagne et le Portugal, qui ne seront confrontés à des difficultés de financement qu'à partir de 2015 - 2020, ont opté pour des ajustements progressifs des paramètres de leurs régimes publics de retraite sans en remettre en cause l'architecture d'ensemble.

Les réformes des systèmes de retraite dans les pays d'Europe du Sud

Les pays du sud de l'Europe étudiés dans cet article (Espagne, Italie, Portugal) vont dans l'avenir être confrontés comme les autres pays européens à une augmentation de la part des personnes âgées dans l'ensemble de la population, sous l'effet du départ en retraite des générations nombreuses nées au lendemain de la seconde guerre mondiale et de l'élévation continue de la durée de la vie. Ces perspectives les ont amenés à engager des réformes significatives de leurs systèmes de retraite, et au-delà, dans le cadre de la coopération européenne engagée dans le domaine social depuis le sommet de Lisbonne en 2000, à définir des stratégies nationales en matière de pension qui sont confrontées à celles de leurs partenaires européens dans le cadre de procédures d'échange des expériences et d'identification des meilleures pratiques.

Cet article s'appuie notamment sur les éléments d'information transmis par les gouvernements espagnol, italien et portugais dans le cadre de cette coopération européenne. Cette présentation des réformes entreprises dans les trois pays étudiés mérite toutefois d'être d'abord restituée dans le contexte des perspectives auxquelles ces pays sont confrontés, en termes de démographie et de marché du travail.

Laurent CAUSSAT
Michèle LELIÈVRE

Ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement
Ministère de la Santé et des solidarités
Drees



Les perspectives démographiques et migratoires dans les pays d'Europe du Sud

• Une diminution de la population et un vieillissement sans précédent attendus à l'horizon 2050...

Les pays du sud de l'Europe vont devoir faire face dans les prochaines décennies à un vieillissement de leur population plus marqué que les autres pays européens, dont témoigne l'orientation des principaux indicateurs démographiques : part des générations âgées et très âgées parmi les plus élevées de l'Europe à vingt-cinq ; persistance à un très bas niveau des taux de fécondité ; dégradation notable des ratios de dépendance démographique...

Ainsi, selon le scénario démographique central retenu par Eurostat, la population âgée de plus de 65 ans devrait s'accroître fortement à l'horizon 2050 : à cette date, elle représentera environ un

tiers de l'ensemble de la population des trois pays d'Europe du Sud, soit quatre points de plus que la moyenne communautaire (tableau 1). La proportion des personnes âgées de plus de 80 ans devrait quant à elle atteindre 12% à 13% de la population totale en Espagne et en Italie et 11% au Portugal.

Des différences subsistent cependant entre ces pays quant à l'ampleur et au calendrier du vieillissement attendus : ce n'est qu'après respectivement 2020 et 2030 que les populations espagnole et portugaise devraient vieillir dans des proportions significatives, alors que la hausse de la part que représentent les générations âgées est d'ores et déjà visible aujourd'hui en Italie (19,2% en 2004 de la population totale contre 16,5 % dans l'ensemble de l'Union européenne élargie à 25) et devrait rester la plus élevée d'Europe au cours des prochaines décennies. La baisse de la natalité durant la guerre civile espagnole et la guerre coloniale menée par le Portugal

dans les années 1960 et 1970, conjuguées aux vagues d'émigration dans ces deux pays, expliquent le vieillissement plus tardif de la population de ces deux États membres. Volovitch et Tamares (2000) ont en effet montré que la prolongation du conflit colonial portugais a eu pour effet de pousser vers l'émigration des populations nombreuses plus jeunes en âge d'être mobilisées que celles observées lors des mouvements migratoires antérieurs. De même, jusqu'en 1974, de 100 000 à 150 000 Espagnols ont émigré chaque année, et les départs vers l'étranger commenceront à ralentir à partir de 1975.

La tendance à l'augmentation de la part des personnes âgées dans la population totale reflète cependant un double phénomène qui vaut pour les trois pays : d'un côté une augmentation prévue de l'espérance de vie à la naissance plus rapide que dans l'ensemble de l'Union européenne (tableau 2), notamment en Espagne et en Italie, et de l'au-

2

T
•01

projections des principaux indicateurs démographiques

Principaux indicateurs démographiques	Espagne				Italie				Portugal				UE-25			
	2004	2020	2030	2050	2004	2020	2030	2050	2004	2020	2030	2050	2004	2020	2030	2050
Population totale (en millions)	42,4	45,6	45,4	43	57,9	58,4	57,5	56,1	10,5	10,8	10,7	10,1	456,8	470,2	471,2	453,8
Population des 0-14 ans (% de la pop totale)	14,6	14,3	11,9	11,6	14,2	13,0	11,8	11,1	15,2	14,8	13,1	12,9	16,4	14,8	14,0	13,3
Population des 65+ (% de la pop totale)	16,7	19,7	24,4	34,9	19,2	23,3	27,1	32,4	17,1	20,4	24,3	31,7	16,5	20,6	24,4	29,4
Population des 80+ (% de la pop totale)	4,2	5,9	7,0	12,3	4,8	7,4	8,5	12,8	3,8	5,6	6,5	10,9	4,0	5,8	7,1	11,0
Population des 15-64 ans (% de la pop totale)	68,6	66,0	63,9	53,3	66,5	63,9	61,0	52,2	67,6	64,8	61,7	54,5	67,2	64,5	61,5	57,1
Indice synthétique de fécondité	1,3	1,4	1,4	1,4	1,31	1,4	1,4	1,4	1,45	1,59	1,6	1,6	1,6	1,66	1,66	1,66
Taux de dépendance démographique	24,6	29,8	38,2	65,6	28,9	36,4	44,4	62,2	24,9	31,6	39,2	58,5	24,5	31,9	39,7	51,4

Source : Eurostat

T
•02

projections des indicateurs d'espérance de vie à la naissance selon le genre

	Femmes				Hommes			
	2004	2020	2030	2050	2004	2020	2030	2050
Espagne	83,4	85,6	86,5	87,3	76,6	79,1	80,2	81,7
Italie	83,2	85,3	86,4	87,8	77,3	79,9	81,1	82,8
Portugal	81,0	83,9	85,2	86,7	74,2	77,4	79,0	81,2
UE-15	82,2	84,6	85,7	87,0	76,4	79,1	80,4	82,1

Source : Eurostat

tre la perspective d'un maintien de la fécondité à un niveau très bas. La chute de l'indicateur conjoncturel de fécondité dans ces trois pays, est en effet plus tardive mais particulièrement sévère depuis les années 80, avec des niveaux qui sont désormais les plus faibles de l'Union européenne, et de ce fait insuffisants pour assurer le renouvellement naturel des générations (1,43 enfant par femme au Portugal en 2004 et 1,3 en Italie et en Espagne contre 1,6 en moyenne dans l'Union européenne à vingt-cinq).

La population totale de ces pays devrait alors, si les taux de fécondité ne connaissent pas de redressement sensible, diminuer dans des proportions importantes d'ici au milieu du siècle, respectivement de 7,4 % entre 2004 et 2050 en Italie, de 5,8 % de 2020 à 2050 en Espagne et de 4 % au Portugal. Ce phénomène ne se rencontre nulle part ailleurs dans l'Union européenne avant l'élargissement de 2004 sauf en Grèce et en Allemagne.

Le ratio de dépendance démographique, qui rapporte la tranche d'âge des plus de 65 ans à la population des actifs (15-64 ans), devrait ainsi passer de 24,9 % en 2004 à 58,5 % en 2050 au Portugal, de 28,9% à 62,2% en Italie et de 24,6 % à 65,6 % en Espagne sur la même période. Ces ratios projetés en 2050 excèdent la moyenne communautaire de 14 points pour l'Espagne et de 11 points pour l'Italie. La dégradation de cet indicateur de tension démographique est déjà à l'œuvre en Italie, qui affiche le ratio de dépendance le plus élevé d'Europe, alors qu'elle est attendue à un horizon plus lointain dans les deux autres pays.

• **... malgré un recours devenu important à l'immigration**

Ces projections démographiques sont d'autant plus préoccupantes qu'elles tiennent compte d'une contribution positive des flux migratoires nets, particulièrement en Espagne et en Italie (respectivement 6,2 millions et 5,8 millions d'immigrés en cumulés en 2050). C'est aussi une autre singularité de ces pays (avec un record atteint par l'Espagne en ce domaine au cours de

l'année 2000) et les projections de la Commission européenne intègrent ces tendances récentes à une augmentation des flux migratoires.

Terres traditionnelles d'émigration, l'Espagne, l'Italie et le Portugal sont en effet tous trois devenus au cours des années 1990 des pays d'immigration nette. Les accords bilatéraux avec les pays d'origine des immigrants se sont en effet multipliés ces dernières années, et des vagues de régularisation ont été lancées à plusieurs reprises dans ces pays, la plus récente étant celle mise en œuvre en Espagne au premier semestre 2005. Ce pays, qui a entamé plus tardivement que les autres son recours à l'immigration, compte aujourd'hui une population étrangère légale supérieure à 3% de la population totale alors qu'elle avoisinait 1 % en 1989. En 2002, alors que le solde migratoire était en moyenne européenne comme en Italie, égal à 2,7 personnes pour 1 000 habitants, il atteignait pratiquement le triple au Portugal et le double en Espagne.

Toutefois, les retombées de l'apport migratoire sur la protection sociale, en particulier sur l'évolution du solde existant entre les cotisations sociales versées par cette main-d'œuvre étrangère et les prestations auxquelles elle peut prétendre, restent difficiles à apprécier. La présence d'une population immigrée affiliée peut avoir un effet immédiat sur le volume de cotisations sociales collectées qu'elle contribue à augmenter toutes choses égales par ailleurs. Mais, compte tenu du type d'emploi de ces populations dans le sud de l'Europe, occupées le plus fréquemment dans les secteurs à bas salaire et où les contrats sont les plus précaires, l'assiette de ces cotisations sociales est structurellement plus faible. Un rapport récent du conseil économique et social espagnol (CES, 2004) rappelle, en outre, que la distribution sectorielle du nombre d'affiliés étrangers reste concentrée dans des régions particulières, comme le régime agricole ou celui des travaux domestiques. En Espagne, certains contrats - souvent souscrits sur le marché domestique ou par des travailleurs temporaires ou transfrontaliers - ne donnent en outre pas lieu à des prélèvements de cotisa-

tions, ni à des droits à pension durant les périodes de chômage. Les effets potentiels de l'apport migratoire restent, toutefois, globalement positifs pour la viabilité à long terme des systèmes de retraite, et sont appelés à évoluer dans l'avenir en fonction des politiques d'intégration mises en œuvre.

Des perspectives contrastées en matière de population active et d'emploi

Au-delà du rôle directeur que tiennent les variables démographiques dans la dynamique à long terme des dépenses de retraite, celle-ci est aussi influencée par les tendances à long terme de la population active et de l'emploi. En effet, une augmentation de la participation à l'activité économique de la population en âge de travailler ou une réduction du taux de chômage peuvent compenser une partie des déséquilibres qui naîtront des changements démographiques. Dans ce domaine, les pays d'Europe du Sud ont accompli des progrès importants au cours des dernières années, même si leurs performances présentes en matière de taux d'activité et de taux de chômage recèlent encore des marges d'amélioration.

• **Des taux d'activité qui révèlent des marges encore importantes de mobilisation de la main-d'œuvre féminine**

Les pays d'Europe du Sud connaissent encore aujourd'hui des taux d'activité relativement bas, qui reflètent l'existence de marges de mobilisation de la main-d'œuvre féminine. En particulier, l'Italie se caractérise par un taux d'activité féminine particulièrement peu élevé (51% en 2004, contre 62% en moyenne en Europe). Partie d'un niveau identique il y a une dizaine d'années, l'Espagne s'est cependant rapprochée de la moyenne européenne (57% en 2004). Enfin, le Portugal a continuellement réalisé des performances supérieures à la moyenne des États membres de l'Union européenne à 15 (67% en 2004). Toutefois, si l'on tient compte des tendances de l'activité masculine, et que l'on considère le ratio du taux d'ac-

tivité féminine au taux d'activité de l'ensemble de la population, les résultats de l'Espagne et de l'Italie apparaissent très proches, avec un taux d'activité féminine inférieur de 15 à 20 % au taux d'activité de l'ensemble de la population : en d'autres termes, l'Italie réalise une performance globale inférieure à celle de l'Espagne en termes de participation au marché du travail, mais cet écart n'est pas particulièrement accentué dans le cas de l'activité féminine. Au Portugal, le taux d'activité féminine n'est inférieur que de 8 % au taux d'activité de l'ensemble de la population, soit une performance comparable à celle de la France, et qui tient pour partie à l'entrée massive des femmes sur le marché du travail durant les guerres coloniales. La proportion des emplois à temps partiel dans l'emploi total, dont on sait qu'elle est généralement liée à l'importance de la participation des femmes au marché du travail, est systématiquement plus faible dans chacun des trois pays que dans la moyenne des quinze premiers États membres de l'Union européenne : 9% en Espagne,

14% en Italie, 11% au Portugal, contre 19% dans l'ensemble de l'Union européenne à quinze.

• Un chômage encore élevé et qui pèse surtout sur les jeunes

La situation récente des trois pays d'Europe du Sud en matière de chômage apparaît plutôt contrastée (graphique 1). Avec moins de 7% de demandeurs d'emploi dans la population active, le Portugal réalise une performance meilleure que la moyenne européenne (8,1 %). L'Italie se situe exactement au niveau moyen européen, tandis que l'Espagne reste significativement au-dessus (11 %). Il y a cependant lieu de souligner que le taux de chômage a très fortement diminué depuis une dizaine d'années en Espagne (18,6 % en 1993) et dans une moindre mesure en Italie (10,1 %).

Le chômage pèse de façon particulièrement marquée dans les pays d'Europe du Sud sur les personnes âgées de moins de 25 ans, pénalisant fortement leur entrée dans la vie active. Ainsi, en Espagne, le taux de chômage

des jeunes âgés de 15 à 24 ans s'élevait à 22 % environ en 2004, soit deux fois le taux de chômage de l'ensemble de la population active, ce qui souligne les difficultés particulières que connaissent les jeunes pour accéder au marché du travail. Cependant, il faut noter qu'un rapport de deux à un entre le taux de chômage des jeunes et celui de l'ensemble de la population active est celui qui prévaut en moyenne dans l'Union européenne à quinze. La situation au Portugal est relativement similaire, mais à des niveaux de chômage moins élevés : 15,5% pour les jeunes, contre 6,7% pour l'ensemble de la population active. C'est en Italie que la situation paraît la plus spécifique : le taux de chômage des jeunes est, avec 23% environ, près de trois fois supérieur à celui de l'ensemble de la population active. Au total, les deux pays de la péninsule ibérique semblent faire aux jeunes une situation un peu plus défavorable que l'ensemble de l'Union européenne, tandis que l'Italie s'expose à un taux de chômage des jeunes particulièrement important.

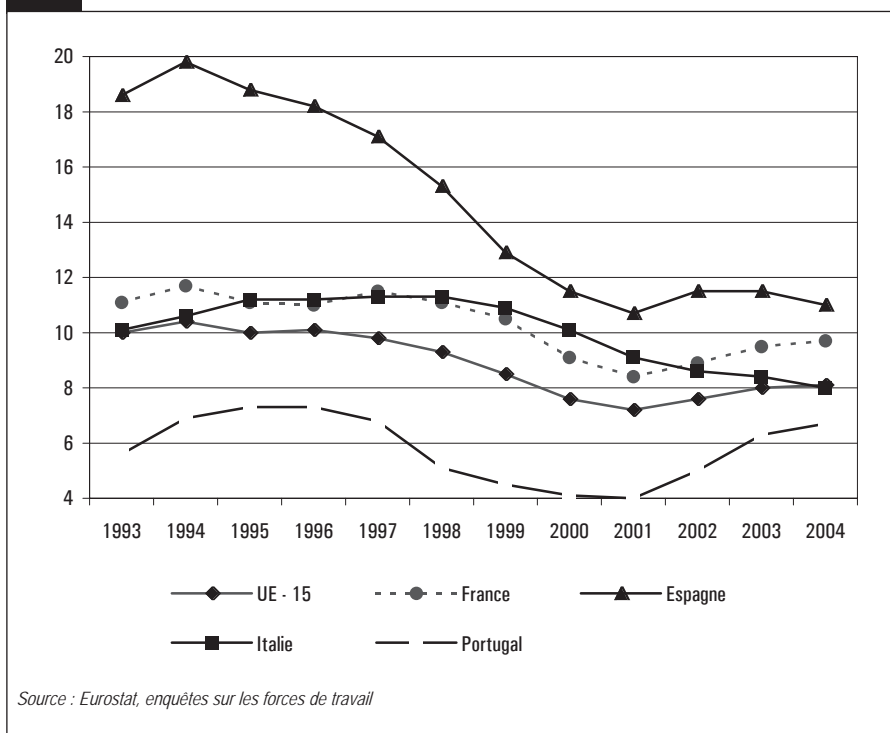
• Des performances contrastées en matière de taux d'emploi de la population en âge de travailler, notamment parmi les 55 - 64 ans

Deux des pays d'Europe méridionale, l'Espagne et l'Italie, réalisent des performances inférieures à la moyenne européenne en termes de taux d'emploi (part de la population âgée de 15 à 64 ans occupant un emploi) : 61 % de la population en âge de travailler dans le premier pays et 58% dans le second occupent effectivement un emploi, alors que cette proportion est en moyenne de 65 % dans l'ensemble de l'Union européenne à quinze. Il faut cependant remarquer que l'Espagne a enregistré des progrès importants depuis 1993 - le taux d'emploi étant passé de 47% à cette date à 61% en 2004. Ces progrès ont été plus modestes en Italie (de 52% à 58%). Le Portugal obtient en revanche des résultats plus favorables découlant à la fois d'un taux d'activité plus élevé et d'un taux de chômage plus bas : en 2004, 68% de la population âgée de 15 à 64 ans occupait un emploi.

4

G
•01

taux de chômage en pourcentage de la population active âgée de 15 ans et plus



Si l'on considère enfin le taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans, on constate également de très fortes différences entre les trois pays (graphique 2). Le Portugal obtient à nouveau le meilleur résultat, avec un taux d'emploi de 67% dans cette classe d'âge en 2004, soit un quart seulement de moins que le taux d'emploi de l'ensemble de la population âgée de 15 à 64 ans. Il est à signaler que c'est également dans ce pays que la proportion de pensionnés toujours en emploi est la plus élevée d'Europe (Cohen-Solal et Lelièvre, 2003). L'Espagne connaît quant à elle un taux d'emploi des 55 - 64 ans de 42%, à peine inférieur à la moyenne européenne (43%), mais inférieur d'un tiers à son taux d'emploi global. Des mesures incitatives, à cet égard, ont été introduites récemment afin d'inciter les travailleurs âgés à rester plus longtemps en activité. L'Italie compte enfin une proportion de seulement 30% de personnes âgées de 55 à 64 ans qui occupent un emploi, soit à peine plus de la moitié du taux d'emploi de l'ensemble de la population âgée de 15 à 64 ans. Ceci s'explique, dans le cas de l'Italie, par la persistance dans la population des 55-64 ans d'une proportion importante de personnes ayant bénéficié des systèmes dits de « pension d'ancienneté », aujourd'hui en voie d'extinction, et qui permettaient des départs précoces en retraite (encadré 1).

• Des structures d'emploi en évolution

Enfin, la répartition de l'emploi selon les secteurs d'activité et les statuts est susceptible d'influer sur les perspectives des régimes de retraite. Les trois pays d'Europe du Sud présentent à cet égard des caractéristiques communes qui reflètent des structures d'emploi traditionnelles mais en évolution. Par exemple, la part du secteur agricole dans l'ensemble de l'emploi est nettement supérieure en Espagne à la moyenne des quinze premiers États membres de l'Union européenne (5,5% en 2004, contre 4%). De même la part de l'emploi non salarié y est significativement plus élevée : environ 25% en Italie et au Portugal en 2004, contre

15% en moyenne dans l'Union européenne à quinze. Selon ce dernier critère, l'Espagne se démarque cependant des deux autres pays étudiés, avec un poids de l'emploi non salarié qui a convergé au cours des dix dernières années vers la moyenne européenne.

D'une façon générale, les marchés du travail des trois pays d'Europe du Sud se caractérisent par une dualisation entre une majorité d'emplois stables et bénéficiant d'une protection légale, et des emplois à statut plus précaire. Outre les difficultés d'insertion des jeunes sur le marché du travail, la part élevée des embauches sous contrat à durée déterminée est un indice de cette dualisation, notamment en Espagne où les contrats à durée déterminée ont absorbé la quasi-totalité des embauches dans la deuxième partie des années 80. Cette situation a entraîné un train soutenu de réformes dans les différents pays : en Espagne, des mesures prises dans les années 90 ont visé à réduire la protection des emplois à durée indéterminée (Carcillo, 2005) ; en Italie, au contraire, des formes nouvelles de contrats à contraintes

sociales allégées ont été introduites, notamment la création d'un statut de travailleur indépendant quasi-subordonné à un donneur d'ordres.

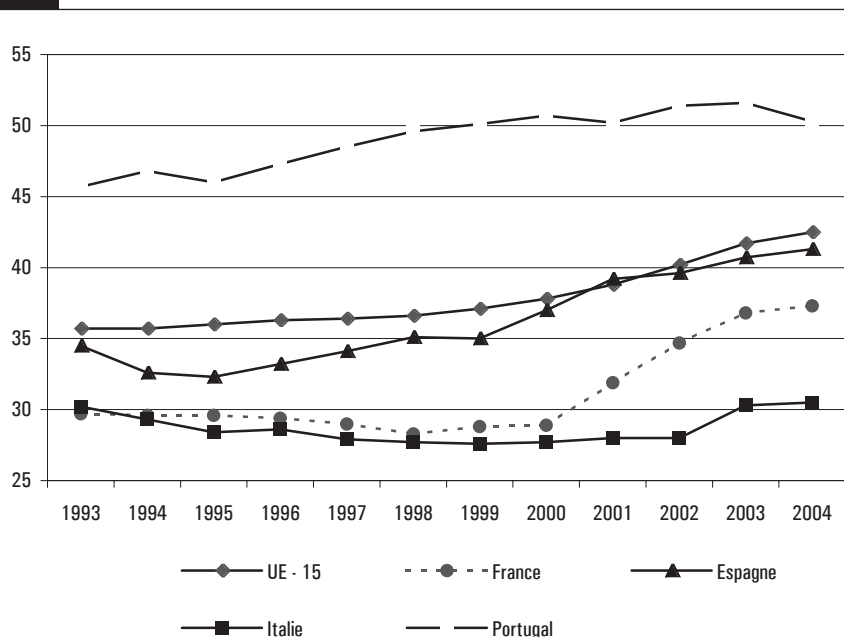
Des enjeux différenciés pour les systèmes de retraite en termes de situation financière et de lutte contre la pauvreté

• Des perspectives financières difficiles pour les systèmes de retraites, mais à un horizon plus lointain pour l'Espagne et le Portugal

En prenant en compte les tendances démographiques et relatives au marché du travail qui viennent d'être présentées, et sur la base d'hypothèses macroéconomiques relativement conservatoires prolongeant à long terme les tendances observées (Economic Policy Committee, 2001), les projections disponibles concernant les charges publiques futures de retraite apparaissent nettement orientées à la hausse dans les trois pays (tableau 3), même

G
•02

taux d'emploi des 55 - 64 ans en pourcentage de la population âgée de 55 à 64 ans



Source : Eurostat, enquêtes sur les forces de travail

T • 03 projections à long terme des dépenses publiques de pensions (scénario central)

en % du PIB	2002	2020	2050	2050/2002
Espagne	9,4	9,9	17,3	+ 84 %
Italie	13,8	14,8	14,1	+ 2 %
Portugal	9,8	13,1	13,2	+ 35 %
UE-15	10,4	11,5	13,3	+ 28 %

Source : rapport conjoint de la commission européenne (2002).

6 en intégrant l'impact des réformes mises en œuvre jusqu'au début de la décennie 2000. D'après les projections réalisées en 2002 par les États membres dans le cadre du Comité de la politique économique du Conseil de l'Union européenne, l'Espagne présente des perspectives financières qui font état d'une très forte progression des charges publiques futures de retraite (+ 84% entre 2005 et 2050), ce qui correspond aux tendances démographiques présentées auparavant, atténuées par la prise en compte d'une hypothèse d'élévation future des taux d'activité, notamment féminins. Le Portugal se caractérise, quant à lui, par des projections financières légèrement plus élevées que celles qui prévaudront dans l'ensemble de l'Union européenne à quinze (augmentation de 3,4 points du poids des charges publiques de retraites dans le PIB d'ici à 2050, contre 2,9 points pour la moyenne communautaire). L'Italie prévoit du fait des réformes qu'elle a commencé à mettre en œuvre, et également d'une hypothèse de progression des

taux d'activité, de stabiliser la part de ses dépenses publiques dans le PIB à l'horizon 2050. Une telle performance suppose toutefois une acceptation sociale des réformes engagées, qui repose sur l'apport potentiel des fonds de pension pour compléter les ressources apportées par les pensions publiques devenues moins généreuses.

Les trois pays d'Europe du sud ne sont, à cet égard, pas confrontés aux mêmes échéances, en termes de contraintes démographiques et économiques. D'un côté, en Italie la population est déjà vieillissante et son régime de pensions, qui garantit depuis de nombreuses années un niveau élevé de prestations, est financé par des prélèvements sociaux parmi les plus importants d'Europe, qui laissent peu de place à l'extension de la couverture des autres risques sociaux, comme la famille, par exemple. De l'autre, la situation portugaise, à cet égard similaire à l'Espagne, est moins préoccupante d'ici 2020 et reflète des ratios de dépendance démographiques plus favorables, et surtout

un système de retraite universelle qui n'a que vingt ans de fonctionnement en répartition et qui est, par conséquent loin d'avoir atteint la maturité caractéristique du système italien (encadré 1).

- **Un risque de pauvreté des personnes âgées élevé au Portugal et en Espagne, et faible en Italie**

Les défis qui s'imposent au système de retraite portugais n'en sont pas moins importants dans la mesure où c'est au Portugal que les personnes âgées encourent le risque de pauvreté le plus élevé de l'Union européenne non élargie. En effet, à ces perspectives financières différenciées correspondent également des situations contrastées dans le domaine des niveaux de vie des personnes âgées (tableau 4). L'Italie se distingue par un taux de pauvreté des personnes âgées relativement bas (10 % d'entre elles se situent sous le seuil de 50 % du revenu médian équivalent). Le niveau de vie moyen des Italiens âgés de 65 ans et plus est proche de la parité avec celui des ménages d'âge actif, du fait surtout de règles institutionnelles longtemps restées favorables et des performances économiques enregistrées par ce pays durant les « trente glorieuses ». Le taux de remplacement agrégé (la pension médiane perçue par les retraités rapportée au revenu médian d'activité des personnes en emploi) est proche de 60 %, et la distribution des pensions relativement peu inégalitaire, ce qui est le signe d'un régime de retraites

T • 04 indicateurs relatifs au montant des pensions, à leur distribution et au niveau de vie des ménages âgés de plus de 65 ans en 2001

	Espagne			Italie			Portugal			UE-15		
	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes
Taux de pauvreté en % (au seuil à 50%)	11	12	11	10	9	12	19	17	19	9*	8*	10*
Taux de pauvreté en % (au seuil à 60%)	22	20	24	17	16	19	30	28	31	19	16	21
Niveau de vie 65+ 0-64 ans (en %)	86	88	86	94	97	92	78	80	76	86	90	84
Rapport entre la pension médiane et la médiane des revenus d'activité (en %)	49	n.d.	n.d.	58	67	51	45	n.d.	n.d.	59	62	56
Ratio des quintiles S80/S20	4,3	4,3	4,2	4,1	4,3	3,9	5,6	5,9	5,4	4*	4*	3,9*

(*) : en 2000.

Source : Panel Communautaire de ménages d'Eurostat (PCM), version UDB décembre 2003, vague 8.

L'organisation des régimes de pensions en Espagne, en Italie et au Portugal

• Espagne

Il existait en Espagne, avant la fin de la dictature franquiste, un premier régime obligatoire d'assurance vieillesse institué en 1919, mais ne couvrant que les salariés ayant des bas revenus, sur la base de prestations modestes et forfaitaires. Plus tard, entre 1941 et 1978, ce système a été étendu aux autres travailleurs, par extension du champ d'application personnel de l'assurance-vieillesse, puis par la création en 1954 d'un régime complémentaire de retraite financé en capitalisation sur base sectorielle très étendue, à partir des « mutuelles libres » mises en place en 1941.

L'architecture actuelle du système de pension en Espagne appartient à la catégorie des systèmes dits bismarckiens où prédominent, en tant que « pilier central », un régime de base contributif obligatoire pour tous les salariés et les indépendants, et financé en répartition à partir des cotisations sociales versées par les employeurs (23,6%) et les travailleurs (4,7%). Il ouvre des droits à pension au bout de quinze années de cotisations et le taux plein est obtenu dès 65 ans mais seulement au terme de trente-cinq années de contributions sociales, une des conditions d'attribution de la pension les plus « généreuses » de l'Union européenne. Les pensions de vieillesse sont en principe revalorisées en fonction de l'évolution des prix à la consommation. La législation prévoit dans le cadre du régime contributif un dispositif de garantie minimale ayant pour objectif de soutenir les pensions les plus faibles. En 2001, il y avait encore 20% des retraités espagnols qui en bénéficiaient. Parallèlement, a été institué lors de la phase de généralisation de la sécurité sociale un système non-contributif destiné à venir en aide aux populations âgées n'ayant pas suffisamment cotisé durant l'âge actif.

Les prestations vieillesse du régime général sont fréquemment complétées, depuis 1988, par de l'épargne complémentaire privée pour la retraite sous forme de plans d'entreprise, gérés par des fonds de pension, ou à caractère individuel. En 2003, sur plus de 7 millions de participants à ces dispositifs (pour un montant équivalent à 8% du Pib, soit 57 milliards d'euros), près de 61% d'entre eux ont choisi la formule collective des plans d'entreprises et 32% les plans individuels. Toutefois, à l'instar de ces voisins du sud de l'Europe, les Espagnols semblent préférer les attraits de l'épargne non financière, comme en témoignent l'importance des avoirs immobiliers et la proportion élevée de propriétaires dans ces pays : 24% des ménages en 2002 possèdent des produits de fonds de pension et d'assurance, et 82% sont propriétaire de leur résidence principale.

• Italie

L'architecture du système de retraite italien, qui s'est édifié depuis la deuxième moitié du XIXe siècle, s'est construite sur le principe d'un premier pilier prédominant de type « bismarckien » caractérisé par une générosité importante. La réforme réalisée en 1969 - installant un système d'assurances sociales fonctionnant en répartition, et les dispositifs institutionnels mis en place durant les années soixante-dix à 80, ont en effet conduit à des niveaux de vie élevés pour les retraités d'aujourd'hui. Les taux de remplacement servis par le système en 1995, proches de 85 % (soit en net 94 % dans le privé et plus de 100% dans le public), comptent ainsi parmi les plus élevés de l'Union européenne, où le taux moyen était de 73 %. Dans ces conditions, les régimes complémentaires, essentiellement les fonds d'entreprises volontaires, jouent un rôle marginal et ne représentaient guère plus de 1 % de l'ensemble des prestations retraite en 1995.

Avant l'engagement des premières réformes en 1992, la générosité des régimes de pensions tenait principalement à deux facteurs : des règles d'accès à la prestation vieillesse très avantageuses et un dispositif très particulier d'indemnité de fin de contrat de travail obligatoire (TFR, « trattamento di fine rapporto »).

Le système de retraite italien se distingue en effet par l'existence d'une « pension d'ancienneté », c'est-à-dire d'un dispositif de départ anticipé à la retraite potentiellement très ouvert : les travailleurs ayant cotisé 35 ans dans le secteur privé et 20 ans (15 ans pour les femmes) dans le secteur public pouvaient liquider leur retraite sans conditions d'âge. Par ailleurs, les conditions d'obtention de la prestation vieillesse de droit commun - âge de départ à la retraite, règles de calcul (durée de cotisations et salaire de référence) et valorisation des pensions - étaient favorables. La pension de vieillesse était ainsi conditionnée par un âge minimal plus faible que le standard européen (60 ans pour les hommes et 55 ans pour les femmes), et par une période minimale de cotisations de 15 années. Les fonctionnaires et les indépendants ne pouvaient accéder à la retraite qu'à 65 ans mais « la pension d'ancienneté » leur permettait bien souvent de contourner cette obligation légale. Le taux d'annuité appliqué était de 2 % l'an dans le secteur privé - dégressif toutefois au dessus du plafond - pour une condition de retraite à taux plein de 40 ans de cotisations. Toujours dans le privé, la pension était assise sur la moyenne des 5 derniers salaires annuels actualisés, et parfois des 6 derniers mois dans certains services publics. L'indexation automatique a été généralisée à partir de 1969.

L'indemnité de fin de carrière permet de plus au salarié de disposer d'une somme accumulée durant sa carrière professionnelle, et correspondant en moyenne annuelle à 14 mois de salaires. La législation de 1982 a en outre revalorisé le TFR à concurrence de 13,5 % de la rémunération finale par année de service, intégrant la prise en compte de l'inflation selon une formule linéaire. Sachant que la pratique d'une indexation automatique des salaires sur les prix a perduré jusqu'à l'abandon de la « scala mobile » en 1992, le futur pensionné bénéficiait ainsi d'émoluments substantiels.

• Portugal

Contrairement à la situation espagnole, ce n'est qu'en 1984, au terme de cinquante ans de dictature, qu'a été créé au Portugal un système universel d'assurances sociales obligatoires d'inspiration « bismarckienne ». L'architecture du système de retraite portugais comprend aujourd'hui un régime de retraite de base obligatoire financé par répartition pour tous les salariés du secteur privé, travailleurs indépendants compris, et plusieurs régimes spéciaux destinés à couvrir la fonction publique, la police et les militaires, le secteur bancaire et des télécommunications ayant également leur propre régime de pension. Il existe un « deuxième pilier » encore peu développé, et généralement administré par des fonds de pension et des compagnies d'assurance. L'offre de produits d'épargne-retraite individuelle est favorisée par une série d'incitations de nature fiscale et financière mises en place sur la période récente.

Les cotisations sociales représentent 34,75% du revenu des actifs, 23,75% au titre des cotisations employeurs et les 11% restant à la charge des salariés, les deux tiers étant mobilisés pour financer les régimes de base de tous types.

La généralisation de la sécurité sociale a introduit un régime non contributif destiné à verser aux plus de 65 ans un minimum vieillesse sous conditions de ressources, calculé sur la base de la pension d'invalidité. Il peut être complété, le cas échéant, par un supplément lorsque les revenus n'atteignent pas 30% (50% pour un couple) du salaire minimum. Un mécanisme d'indexation est prévu ayant pour vocation d'aligner progressivement ces prestations sur le niveau du salaire minimum.

A été créé depuis lors, en 1989, un Fonds de stabilisation de la Sécurité sociale géré en capitalisation en prévision des effets attendus sur les finances publiques du vieillissement des populations. Les excédents des régimes de sécurité sociale sont transférés vers ce Fonds et placés sur les marchés financiers selon des critères prudentiels très encadrés.

1. Les contributions retenues par l'employeur au titre du TFR bénéficient d'une double revalorisation : forfaitaire de 1,5 %, complétée par 75 % de l'inflation constatée. Avec cette formule les contributions voient leur pouvoir d'achat préservé tant que l'inflation reste inférieure à 6 %.

te arrivé à maturité. La situation est sensiblement différente en Espagne et au Portugal, pays aux régimes de retraite plus récents, où le montant médian des pensions est plus faible (moins de 50 % du revenu médian d'activité), en relation avec la modestie du niveau des salaires et la persistance jusqu'à très récemment d'un taux de chômage très élevé en Espagne. La distribution des pensions y est plus inégalitaire du fait du nombre de retraités des générations anciennes bénéficiant de faibles pensions. De ce fait, le niveau de vie moyen des personnes âgées est sensiblement inférieur à celui des actifs (ratio de revenu relatif égal à 78 % en Espagne), et le taux de pauvreté des personnes âgées atteint un niveau élevé dans ces deux pays, particulièrement au Portugal où 19 % des ménages âgés de 65 ans et plus perçoivent moins de la moitié de la médiane des niveaux de vie.

Les réformes des systèmes de retraite intervenues depuis les années 1990

Face à ces perspectives, des réformes importantes se sont succédées à un rythme rapide à partir du début des années quatre-vingt-dix en Italie, un peu plus tard en Espagne et au Portugal. Elles sont intervenues dans des contextes institutionnels contrastés, traduisant l'histoire spécifique de l'édification des systèmes de protection sociale dans ces trois pays (encadré 1).

• **La réforme des retraites en Italie : neutralité actuarielle et fonds de pension**

Le système de retraite italien a connu une suite de réformes successives en 1992, 1995, 1997 et 2004, qui en modifient profondément l'organisation (Marano, 2006). D'une façon générale, le système de retraite italien est caractérisé par un éclatement entre une multitude de régimes selon les groupes professionnels : salariés du secteur privé, employés de l'État, travailleurs indépendants, etc. Le régime de retraite des salariés du secteur privé, souvent

qualifié de régime « rétributif », était caractérisé par une grande générosité : il était ainsi possible, jusqu'au début des années 1990, d'obtenir une pension complète après 35 ans de contributions et sans condition d'âge.

Les réformes précitées ont eu pour premier objet de mettre en extinction ce régime dont la viabilité financière à long terme était extrêmement compromise (encadré 1)¹. Son remplacement a été prévu par un régime entièrement contributif, proche du système en vigueur en Suède, dans lequel les salariés ont la faculté de gérer librement leur « capital notionnel » de droits à la retraite, en arbitrant entre montant de la pension et âge de la retraite. Dans ce type de régimes, la conversion en rente du « capital notionnel » de droits à la retraite doit être régulièrement ajustée en fonction de l'évolution de l'espérance de vie. Le débat public italien sur les retraites porte principalement sur le rythme de la transition de l'ancien système « rétributif » au nouveau système « contributif ». Le Gouvernement précédent de centre gauche avait opté en 1997 pour une transition longuement étalée dans le temps : les personnes totalisant au moins 18 années de cotisations en 1995 restaient régies par l'ancien système, tandis que les nouveaux assurés devaient passer à partir de 1996 au nouveau système, les générations intermédiaires devant se voir quant à elles appliquer un mélange des deux législations. L'actuel Gouvernement a décidé en 2004 de raccourcir cette période de transition et de durcir les conditions d'accès à la pension sans condition d'âge. S'il reste possible d'obtenir une pension avec 40 années de contributions, il faudra attendre à partir de 2010 l'âge de 61 ans, puis 62 ans à partir de 2014, pour bénéficier d'une pension égale à 70 % de la moyenne des dix derniers salaires annuels cotisés après 35 ans de contributions. Si un large consensus semble exister autour des objectifs généraux de cette réforme, le débat entre les partenaires économiques et sociaux porte principalement sur les difficultés que risquent de rencontrer les salariés pour totaliser à l'a-

venir les nouvelles durées de contribution requises. Les organisations syndicales soulignent, dans ce contexte, les risques liés aux transformations du travail et la montée des formes de travail atypiques, en particulier le développement des « *collaborazioni coordinate e continuative* », formes durables de relation de travail entre des indépendants et un donneur d'ordres.

Par ailleurs, le Gouvernement italien a institué un dispositif incitatif à la poursuite de l'activité au-delà de l'âge auquel les salariés peuvent prétendre à une pension. En effet, la réforme de 2004 prévoit le versement d'un « bonus » aux salariés qui totalisent en 2005 35 ans de contributions et sont d'âgés de 57 ans ou plus, ou qui sans condition d'âge totalisent 38 années de contributions. En 2006 et 2007, les règles d'âge de 57 ans et de durée de contributions de 35 ans resteront en vigueur, mais la durée exigée pour bénéficier du « bonus » sans condition d'âge sera portée à 39 ans. Ce dispositif ne devrait pas être reconduit au-delà de 2007. Dans le cas où ces personnes prolongent leur activité professionnelle, elles reçoivent le montant des cotisations ouvrières et patronales de retraite, soit 32,7 % du salaire brut. Selon une première évaluation du ministère italien chargé des retraites, 30 000 personnes environ auraient obtenu le bénéfice de cette mesure au cours des trois premiers trimestres de 2005. Ce sont en majorité des salariés à rémunération élevée, travaillant plus fréquemment dans la partie septentrionale du pays, qui en ont demandé le bénéfice.

Le second aspect des réformes porte sur la création du « second pilier » en capitalisation. Le système en cours d'élaboration repose sur les principes suivants : création de fonds de pension par accord collectif au niveau inter-professionnel et de branche (ou au niveau de l'entreprise dans quelques cas de grandes entreprises), choix de l'employeur d'adhérer au fonds de pension de branche ou inter-professionnel (fonds dit « fermé ») ou d'adhérer à des fonds dit « ouverts » - sans délimitation professionnelle précise - gérés par des opérateurs financiers. Il s'agit dans les deux

1. Avec la législation d'avant 1992, le poids des retraites dans le PIB serait passé de 13,8 % en 2002 à 23,3 % en 2040, alors que le taux de cotisation (part salariale + part employeur) s'élève aujourd'hui à 32,7 % sur le salaire brut.

cas de régimes à cotisations définies qui offrent à l'assuré au moment de son départ en retraite la valeur capitalisée de ses contributions et non un montant prédéfini de prestations.

Le choix des régimes à cotisations définies, qui pourrait prêter à discussion en termes de partage des risques entre employeurs, gestionnaires et salariés, semble également relativement consensuel. Ceci tient au fait que l'importance du premier pilier « rétributif », pour le présent comme pour les prochaines années, ne suscite pas une demande forte de compléments de retraite à prestations définies. Toutefois, une question fortement discutée est celle des changements du rôle joué par le « *trattamento di fine rapporto* » (TFR, cf. Encadré 1). Le Gouvernement précédent avait créé la faculté pour les salariés d'opter en faveur du transfert des prélèvements au titre du TFR (6,91 % du salaire brut) dans le fonds de pension auquel l'employeur adhère. L'actuel Gouvernement s'apprête à présent à mettre en place le principe de « qui ne dit mot consent » (« *silenzio assenso* »), selon lequel le montant des contributions au TFR est automatiquement transféré au fonds de pension à moins que le salarié ne demande explicitement qu'il soit maintenu dans les fonds propres de l'entreprise pour lui être reversé au moment de la cessation de son contrat de travail.

Pour l'heure, la progression des fonds de pension semble encore assez lente : 14 % seulement des salariés du secteur privé sont affiliés à un fonds de pension. Paradoxalement, cette proportion est plus élevée, voisine de 20 %, parmi les salariés âgés qui pourtant se verront appliquer l'essentiel de la législation plus favorable d'avant 1992, alors qu'elle est négligeable parmi les générations les plus jeunes qui subiront en totalité l'application de la nouvelle réglementation.

Les projections financières présentées par l'Italie, dans le cadre du rapport de stratégie nationale sur les pensions, élaboré dans le cadre de la mise en œuvre de la méthode ouverte de coordination en 2002 font état de la perspecti-

ve d'une stabilisation du poids des pensions publiques dans le produit intérieur brut d'ici à 2050. Dans le scénario correspondant aux hypothèses démographiques et économiques retenues par Eurostat, ce poids augmenterait jusqu'en 2030 environ, passant à 16 % du PIB contre 13,8 % en 2002, puis se réduirait pour revenir à 14 % en 2050. À cette date, l'ancien système « rétributif » aurait presque disparu, mais le nouveau système contributif ne représenterait qu'à peine plus de la moitié des dépenses publiques de retraite, tandis que 40 % des dépenses seraient dû au système mixte applicable aux générations intermédiaires qui sont entrées sur le marché du travail avant 1996 mais qui ne totalisaient pas 18 années de contributions à cette date.

En ce qui concerne le montant des pensions, le rapport italien de stratégie nationale sur les pensions de 2002 affirme que le taux de remplacement des salaires par les pensions pour un individu type - salarié du secteur privé partant en retraite à 60 ans avec 35 années de contributions -, ne connaîtra qu'une diminution modeste : 64,8 % en 2050 contre 67,3 % en 2000 en revenus bruts ; 75,9 % en 2050, contre 78,4 % en 2000, net des prélèvements sociaux et de l'impôt. Cependant, ce taux de remplacement fait masse des prestations des régimes publics de retraite et des fonds de pension privés récemment créés et appelés à se développer au cours des prochaines décennies. Si l'on s'en tient au taux de remplacement assuré par les seuls régimes publics, l'évolution projetée est moins favorable, de 67,3 % en 2000 à 48,1 % en 2050, ce qui s'explique par le resserrement des règles de calcul des pensions publiques. Ainsi, les fonds de pension, qui contribuent aujourd'hui de façon négligeable au revenu des retraités, devraient assurer en 2050 un quart du montant total de pension perçu par un retraité type. Pour obtenir ce résultat, le rapport italien retient l'hypothèse d'une conversion intégrale du TFR en contributions aux fonds de pension privés, dont la plausibilité est pour l'heure, comme on l'a vu précédemment, difficile à apprécier.

• Espagne : Des orientations récentes qui réaffirment le consensus issu en 1995 du Pacte de Tolède

Comme on l'a vu antérieurement, l'Espagne n'est pas contrainte de légiférer dans l'urgence pour garantir la soutenabilité financière de son système de pension : le financement des régimes devrait rester équilibré jusqu'en 2015, voire 2020 avec prise en compte du transfert de ressources provenant du fonds de réserve, selon les estimations gouvernementales réalisées sous l'égide de la Commission du « Pacte de Tolède », et aujourd'hui largement partagées par la plupart des experts espagnols. L'augmentation des cotisations sociales et la décélération du nombre de pensionnés dans les années qui viennent, conséquence d'une moindre natalité durant la guerre civile espagnole, expliquent pour une large part cette situation favorable. Ces marges de manœuvre ont favorisé en 1995 la conclusion du Pacte de Tolède, scellé par la quasi-totalité des formations politiques représentées au Parlement et les partenaires sociaux, et qui n'a jamais été remis en cause en dépit des alternances politiques. Celui-ci affirme la volonté politique de maintenir dans ses grandes lignes le statu quo en matière de retraite, c'est-à-dire le principe selon lequel l'État doit garantir la solidarité entre les générations et conserver à ce titre un rôle principal dans la protection sociale, et notamment dans l'octroi d'un revenu aux personnes âgées.

Cet accord formel, qui repose donc sur un large consensus politique, énonce une quinzaine de recommandations de portée générale et visant « à dissiper les inquiétudes sociales quant au futur des pensions et réduire l'utilisation politique de ces enjeux » (Herce, 2003). Les plus importantes portent sur la clarification du partage du financement des retraites selon un critère de contributivité (le budget de l'État prend en charge l'assistance tandis que les cotisations sociales des entreprises et des assurés doivent alimenter le régime de base des pensions financé selon le principe de la répartition²). Sont également prévues la création d'un fonds de réser-

2. En appliquant le principe de séparation des sources de financement, tel qu'énoncé en 1995, il revient ainsi à l'État de financer l'institution d'un mécanisme de prestations complémentaires sous conditions de ressources ayant pour finalité de porter les revenus des personnes âgées éligibles à un minimum garanti de pension déterminé. En 2005 un tiers seulement du financement de ce dispositif a été supporté par le budget de l'État.

ve, qui est appelé à jouer un rôle de premier plan après 2020, l'adaptation de certains paramètres du régime des retraites destinés à élargir l'assiette des cotisations, l'amélioration des dispositifs de collecte et de lutte contre l'économie irrégulière, ainsi que la simplification et l'intégration des régimes spéciaux.

Après l'installation de la réforme imposante de 2002 mettant en place un système gradué et flexible de départ à la retraite, deux nouveaux accords sont intervenus plus récemment : la révision du Pacte de Tolède en 2003, confirmant les orientations et priorités énumérées précédemment, et la « déclaration pour un dialogue social » signée par les partenaires sociaux en juillet 2004. Le « Pacte révisé » reconduit certaines des recommandations en les précisant. Il insiste sur la nécessité de séparer les sources de financement et de transférer au budget de l'État les ressources destinées à promouvoir certains dispositifs d'assistance, de garantir le pouvoir d'achat des pensions, de renforcer la contributivité du système principal en sorte, de garantir son équilibre et d'accroître la réserve du fonds de lissage. Il préconise également d'introduire des aides en faveur des travailleurs âgés, d'assurer une meilleure intégration des femmes sur le marché du travail, et d'accroître l'âge effectif de départ à la retraite au niveau de l'âge légal. Le principe de solidarité inter-générationnelle est réaffirmé ainsi que la nécessité de stimuler les retraites complémentaires et d'adapter les systèmes aux évolutions du marché du travail. Il est également envisagé d'améliorer la protection sociale des travailleurs immigrés et de faciliter leur intégration sur le marché du travail.

La « déclaration pour un dialogue social », quant à elle, énumère des recommandations générales, pour renforcer la compétitivité des entreprises espagnoles, lutter contre les deux problèmes majeurs identifiés sur le marché du travail - la faiblesse des taux d'emploi, et la part élevée des contrats à durée déterminée - et garantir la cohésion sociale. Elles viennent ainsi compléter un ensemble de mesures, en particulier les baisses de cotisations sociales ciblées sur

les groupes les plus vulnérables, qui avait été mis en place pour promouvoir l'emploi des femmes et des travailleurs âgés notamment, et favoriser la conversion des emplois précaires en postes à durée déterminée. Ces allègements de charges pourraient même être renforcés, si l'on en croit les conclusions du Pacte de Tolède révisé qui appellent à limiter les départs anticipés, dont le recours avait déjà été rendu beaucoup moins attractif dans la réforme de 2002. Pour mémoire, elle contenait un train de mesures destinées à garder en emploi les travailleurs âgés, y compris ceux ayant atteint l'âge de la retraite³.

Le fond de lissage, encadré par une loi de 1997, est financé depuis 1999 par les excédents dégagés par les comptes de la sécurité sociale à la faveur de l'évolution favorable du marché du travail. Il est rappelé dans le rapport de stratégie espagnol sur les pensions de 2005, que l'accroissement récent du taux d'emploi, notamment féminin, et les campagnes de régularisation des travailleurs étrangers se sont traduits par une augmentation du nombre d'affiliés à la sécurité sociale de 5% environ en un an, et une amélioration de 2,6 points du ratio actifs / retraités. Au total, les surplus ainsi accumulés ont atteint en juillet 2005, 3,2 % du Pib (26 700 milliards d'euros), soit l'équivalent de 6 mois de paiement des prestations vieillesse, niveau nettement supérieur à la cible que prévoyait l'accord d'avril 2001 signé avec les partenaires sociaux (1 % du Pib fin 2004).

Il est ainsi prévu, selon les évaluations officielles limitées à la période 2005-2020, que les réserves accumulées viendront combler, le cas échéant, le déficit du régime général des retraites à partir de 2015. Au delà de cette échéance, il pourrait atteindre jusqu'à 7% du Pib en 2050, d'après les projections réalisées par la FEDEA (*Fondation des études d'économie appliquée*, Meseguer et Herce, 2003). Ce diagnostic, qui fait relativement consensus en Espagne repose, toutefois, sur des hypothèses de flux migratoires nets de l'Institut statistique espagnol encore plus favorables que celles présentées dans le cadre européen du Comité de la politique économique, et « jamais explorées auparavant ».

Une étude de sensibilité, toujours réalisée par la FEDEA, montre, à cet égard, que ce déficit pourrait varier, selon les différents scénarios d'immigration arrêtés, dans une fourchette comprise entre 5,8% et 9,5% du Pib.

• Portugal : de la loi fondatrice de la sécurité sociale de 1984 aux réformes de 2000 et 2002

Le « modèle social » portugais, on l'a vu, repose sur une logique redistributive très forte introduite par la loi fondatrice de la sécurité sociale de 1984. À cet égard les réformes introduites proposent moins une refonte structurelle du système qu'une modification de ses principaux paramètres, et tendent en priorité à revenir sur la générosité du revenu de remplacement (Medeiros Garcia, Silva, Tomé Calado 2004, et Silva, 2005) et sur les possibilités de départ anticipé en retraite. La capitalisation continue de jouer un rôle marginal dans le système du fait de la faiblesse des incitations introduites, la mise en place d'un plafond de salaire qui ouvre une voie optionnelle vers les systèmes d'assurance privés n'ayant toujours pas été concrétisée.

La première réforme de la loi de la sécurité sociale de 1984, conduite en 2000 sous législature socialiste, a eu pour objectif de consolider le Fonds créé en 1989 pour prévenir les échéances financières associées à terme à l'impact du vieillissement sur les comptes publics. À cette occasion il a été décidé d'introduire un prélèvement fixé entre 2% et 4% des cotisations sociales des employés destiné à alimenter, avec diverses autres sources financières, le Fonds de stabilisation du régime de sécurité sociale jusqu'à l'obtention d'un montant de réserves équivalent à deux ans de versement des retraites. La régulation introduite encadre la gestion du Fonds, qui doit veiller à garantir à la fois la préservation réelle du capital, la transparence des décisions et un contrôle paritaire partagé par les partenaires sociaux. Un fonds de pension volontaire a également été créé à cette occasion avec une

3. Parmi les principales mesures : réductions de cotisations sociales pour les travailleurs sur des contrats à durée indéterminée âgés de plus de 60 ans, adaptation du cumul emploi-retraite, incitations à rester en emploi après 65 ans et 35 années de cotisations qui ouvrent droit au taux plein.

fiscalité adaptée, et peut dans certains secteurs comme la banque se substituer au système public de retraites.

La deuxième réforme, engagée par le gouvernement de centre droit en 2002, introduit plusieurs innovations :

- une modification des paramètres (durée de cotisations, indice de revalorisation, taux d'annuité) nécessaires au calcul du montant de la pension, avec un alignement progressif du régime de la fonction publique (pour les affiliés après 1993) sur ces nouvelles règles et une augmentation graduelle (6 mois par an) de l'âge de départ à la retraite des fonctionnaires à 65 ans d'ici 2016 ;

- une prise en compte dans le calcul de la pension de l'ensemble de la carrière au lieu des dix meilleures années sur les quinze dernières ;

- une nouvelle règle d'indexation des revenus de la carrière portée au compte à partir d'un indice composite qui ne peut cependant excéder le taux d'inflation augmentée de 0,5 % ;

- l'introduction d'une modulation du taux d'annuité en fonction du niveau du salaire de référence, pour les individus ayant à leur actif plus de vingt ans de cotisations. La législation a prévu l'aménagement d'une période transitoire pour ceux qui prendront leur retraite avant 2016 ;

- l'instauration d'un régime complémentaire facultatif géré en capitalisation, sous la forme d'une option ouverte à partir d'un niveau de revenu, qui n'a pas encore été fixé par la législation, les décrets d'application n'ayant toujours pas été publiés à ce jour. Certaines hypothèses de travail retiennent une option qui pourrait devenir obligatoire, par exemple, à partir de dix fois le salaire minimum, et donner droit à une exonération à hauteur de 65 % du taux légal des cotisations sociales (34,75%), le reste étant versé au régime général. Il ne serait, en revanche, pas possible de quitter le système avec des revenus inférieurs à six fois le salaire minimum. Les marges de choix individuel resteraient limitées à l'intervalle de revenu compris entre six et dix fois le salaire minimum, à la seule condition que les personnes soient effectivement âgées de moins de 35 ans. À titre indicatif, le salaire minimum au Portugal

est équivalent à 374 euros et le salaire moyen à 1,8 fois le salaire minimum ;

- une redéfinition des techniques et des sources de financement du système, avec le projet de confier la gestion du fond de réserves de la sécurité sociale à des acteurs privés afin d'accroître le rendement des montants investis.

Cette réforme des paramètres du système de retraite a été complétée par un train de mesures visant à prolonger la vie active des travailleurs âgés : suppression des possibilités de départ anticipé à partir de 58 ans pour les chômeurs et dès 55 ans, même avec des pénalités ; introduction d'incitations financières (10% par an) pour les personnes âgées de 65 ans ayant cumulé 40 ans de cotisations, et faisant le choix de ne partir en retraite qu'entre 65 et 70 ans ; mise en place de pénalités pour les fonctionnaires partant à la retraite avant 60 ans.

La prise en compte de l'ensemble de la carrière professionnelle pour la détermination de la valeur des retraites et l'application d'un nouveau mode de revalorisation des salaires, règles qui s'appliqueront également au secteur public à partir de 2006, devraient contribuer à améliorer la situation financière des comptes de la Sécurité Sociale à moyen et long terme. Les estimations qui avaient été réalisées pour le compte de la Commission du Livre blanc en 1998, et qui n'intègrent pas cette nouvelle réglementation, indiquaient déjà que les comptes des régimes publics de retraite resteraient équilibrés jusqu'en 2015, puis ils présenteraient un déficit qui pourrait atteindre 5,5 % du Pib en 2045.

D'après les analyses disponibles, les nouvelles règles de calcul des pensions issues de la réforme de 2002 et les réserves accumulées dans le Fonds de stabilisation du régime de sécurité sociale, qui avoisinent aujourd'hui 4,3% du Pib (soit l'équivalent de 9,6 mois de versements de pensions) devraient permettre d'assurer la solvabilité des comptes de la sécurité sociale jusqu'à l'année 2020 (Silva, 2005). Il est, en outre, prévu que l'an prochain, la loi de finances comporte une annexe analytique indiquant l'impact de mesures sus-

ceptibles de régler la question du financement du régime des retraites de base après cette échéance.

Cet ensemble de mesures soulève la question de la perte de revenus qu'elles sont susceptibles d'entraîner (Silva, 2005), dans un pays qui compte un nombre important de personnes âgées vivant sous le seuil de pauvreté (19%) et dont le système de retraite n'est pas encore parvenu à maturité. En effet, une première génération qui n'a jamais cotisé avant la mise en place du système universel de retraite en 1984 et coexiste avec une génération exposée au risque de percevoir un revenu de remplacement très limité issu des prestations de vieillesse (Gollier, 1987).

Cette situation a conduit les gouvernements successifs à prévoir la mise en place d'un montant garanti minimal de pension et l'instauration d'un régime non contributif financé par l'Etat ayant pour vocation première de couvrir les populations nécessiteuses. Le dispositif de pension minimale a été mis en place en 1998 pour faire converger progressivement, à l'horizon 2006, le montant de certaines pensions (vieillesse, invalidité, retraites du régime spécial du secteur agricole, minima) vers un niveau équivalent à 60% du salaire minimum net de cotisations sociales des employés, et vers 50% de sa valeur pour les pensions non contributives. En 2004, 45 % des retraités du régime général percevaient un complément bonifié au titre de cette garantie minimale de pension, dont la moitié comptait moins de 15 ans de cotisations durant leur vie active. En 2005, ces « pensions minimales » avaient pratiquement atteint leurs cibles respectives.

En dépit de l'ensemble de ces mesures, le niveau moyen des nouvelles pensions du régime général reste peu élevé, ce qui a amené le gouvernement à annoncer la création en 2006 d'une nouvelle prestation délivrée sous conditions de ressources d'abord destinée aux personnes ayant plus de 80 ans, puis progressivement étendue à l'ensemble des résidents âgés de plus de 65 ans.

*
* * *

Au total, les réformes des systèmes de retraite menées dans les trois pays étudiés dans cet article semblent guidées par l'objectif commun de s'articuler étroitement avec les évolutions du marché du travail, qu'il s'agisse d'accroître l'activité des travailleurs âgés (Espagne, Portugal) et des femmes (Espagne), ou de renforcer le lien entre les cotisations versées et le montant des pensions servies (Italie, Portugal).

En revanche, les dispositions prises pour assurer l'équilibre à long terme des régimes de retraite paraissent dans les trois pays relativement divergentes. L'Espagne et le Portugal, qui disposent de marges financières plus importantes d'ici 2020, souhaitent plutôt conserver, à ce stade, un rôle directeur aux régimes publics de retraite pour garantir la parité de niveau de vie entre actifs et retraités. L'Italie semble au contraire miser de

façon importante sur le développement des fonds de pension privés pour conjurer à long terme l'équilibre des régimes publics de retraite et maintien d'un niveau adéquat de pension pour les retraités. On peut à cet égard supposer que les enjeux relatifs à l'adéquation des revenus des pensions tendront à prendre une importance croissante, relativement à celui de la soutenabilité financière, dans le débat sur l'avenir du système de retraite italien. ●

Pour en savoir plus

- ALGAVA E. et PLANE M., 2004, « *Viellissement et protection sociale en Europe et aux États-Unis* », Études et Résultats, n°355, novembre, Drees.
- CARCILLO S., 2005, « *Réforme du marché du travail : les exemples du Danemark et de l'Espagne* », Diagnostics, Prévisions et Analyses Économiques, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, n° 77.
- COHEN-SOLAL M. et LELIÈVRE M., 2003, « *Niveau de vie et risque de pauvreté parmi les retraités des pays européens* », Études et Résultats, n°213, janvier, Drees.
- COHU S., LELIÈVRE M., LEQUET-SLAMA D., THÉVENON O., 2005, « *Les politiques en faveur de la famille : de nouveaux enjeux pour les pays d'Europe du Sud* », Études et Résultats, n° 449, décembre, Drees.
- Commission européenne, 2005, *Rapport national pour des pensions sûres et viables au Portugal*, août.
- Commission européenne, 2002, *Rapport conjoint de la Commission et du Conseil européens sur des pensions viables et adéquates*.
- Consejo Economico y social, 2004, « *La inmigración y el mercado de trabajo en España* », Rapport du CES, Colección Informes CES, n° 2.
- Economic Policy Committee, 2001, « *Budgetary Challenges posed by Ageing Populations : the Impact on Public Spending on Pensions, Health and Long-term care for the Elderly and Possible Indicators of the Long-term Sustainability of Public Finances* », Rapport à la Commission européenne, EPC/ECFIN/655/01-EN final, octobre.
- EUROSTAT, EUROPOP2004 Baseline Scenario, in ECFIN, 2005, « *The Budgetary projection exercise of DG ECFIN and the Ageing Working Group : detailed description of agreed underlying assumptions and of projections methodologies* », Rapport à la Commission européenne, RE/E3/NDG/53678, août.
- GOLLIER J., 1987, *L'avenir des retraites*, L'Argus. Paris.
- HERCE J.-H., 2003, « *Las pensiones 25 años antes y 25 años después* », Información Comercial Española, n° 811, décembre.
- MARANO A., 2005, « *Pensions Reforms in Italy : Principles and Consequences* », Communication, Conférence internationale – « *Les réformes de la protection sociale dans les pays de l'Europe continentale et du Sud* », 19 et 20 décembre 2005, Drees.
- MEDEIROS GARCIA M.-T., SILVA C.-P., TOMÉ CALADO J.-P., 2004, « *Pensions – State or Private Managed Capitalisation ?* », Communication pour le deuxième Workshop « *Transferts intergénérationnels, retraites et marchés financiers* », Université Paris-Dauphine, 8 avril.
- MESEGUER J.-A., HERCE J.-A., 2003, « *Balance del sistema de pensiones y boom migratorio en España* », *Proyecciones del modelo MODPENS de Fedea a 2050*, Documento de trabajo, février.
- Ministère des Affaires sociales portugais, 2005, *Rapport national pour des pensions sûres et viables au Portugal*, août.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales, 2005, *Report on the Spanish National Strategy for the Future of the Pension System*, Madrid, juillet.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales, 2002, *Report on the Spanish National Strategy for the Future of the Pension System*, Madrid.
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, 2002, *Rapporto sulle strategie nazionali per i futuri sistemi pensionistici*, Italia.
- OCDE, 2004, *Bébés et Employeurs : comment concilier travail et vie de famille*, Paris, vol 1, 2 et 3.
- PEREIRA da SILVA C., 2005, « *La récente réforme des retraites au Portugal : une réforme structurelle ?* », Communication, Conférence internationale « *Les réformes de la protection sociale dans les pays de l'Europe continentale et du Sud* », 19 et 20 décembre 2005, Drees.
- VOLOVITCH-TAMARES M.-C., 2000, « *Les immigrés en France et la guerre coloniale portugaise (1961-1974)* », Communication, Colloque « *Émigration politique en France et en Argentine au XIX^e et XX^e siècles – Exilés, réfugiés et immigrés espagnols, italiens et portugais en France et en Argentine* », 24 et 25 mars 2000.