

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 18 mars 2009 – 9 h 30

« Le pilotage des régimes de retraite selon les différents modes d'acquisition des droits à retraite et les exemples à l'étranger »

<b>Document N°4.4</b>
-----------------------

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>
---

## **Le pilotage du système de retraite en Espagne**

*Réponses des missions économiques sur la base d'un questionnaire initié par la  
Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique*

## ESPAGNE

### 1. Présentation brève du système de retraite du pays

- *l'organisation du système de retraite : principaux régimes publics et privés, parts respectives dans le PIB des pensions versées par les régimes publics et privés ;*

Le système de retraite espagnol s'organise entre un système public de retraite par répartition et un système privé complémentaire, à savoir les assurances vie et les plans et fonds de pensions, qui constituent un complément au système de la sécurité sociale obligatoire.

Le système public est composé d'un régime général (travailleurs salariés et les travailleurs associés des sociétés commerciales et privées) et de plusieurs régimes spéciaux pour certaines activités professionnelles selon la nature des processus de production (le régime spécial agricole, le régime spécial des employés domestiques, le régime spécial des travailleurs autonomes, le régime spécial des travailleurs de la mine et du charbon et le régime spécial des travailleurs de la mer). Les cotisations sont obligatoires pour tous les travailleurs (salariés ou indépendants).

#### Distribution du nombre de pensions par régime (% sur le total)

	Régime général	Régime des autonomes	Régime agricole
31-déc.-2004	54,87%	24,44%	7,71%
31-déc.-2005	54,46%	23,79%	7,49%
31-déc.-2006	54,96%	23,50%	7,32%
31-déc.-2007	55,52%	23,26%	7,16%
1-déc.-2008	56,10%	23,03%	7,03%

Source : Seguridad social, [http://www.seg-social.es/Internet\\_1/Lanzadera/index.htm?URL=82](http://www.seg-social.es/Internet_1/Lanzadera/index.htm?URL=82)

#### Part des pensions de retraite dans le PIB

en % du PIB	
1995	4,49%
2000	5,34%
2005	4,95%
2006	4,96%
2007	5,04%
2010 (P)	5,2%
2020 (P)	5,5%
2030 (P)	7,7%
2040 (P)	10,9%
2050 (P)	11,8%

Source : INE, (P): Scénario de base du rapport de projections des dépenses publiques 2004-2050, *Groupe de travail sur le vieillissement du Comité politique et de la Commission européenne*, 2006

**Parallèlement au système « contributif », il existe des pensions non contributives**, notamment pour les personnes qui ne disposent pas des ressources économiques suffisantes et qui n'ont jamais ou pas suffisamment cotisé (moins de 15 ans, soit 5 475 jours, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013 - 4 854 jours aujourd'hui) pour pouvoir avoir droit aux prestations contributives. La gestion des pensions non contributives est assurée par les Communautés autonomes et les Directions provinciales de l'Institut des personnes âgées et des services sociaux (*Instituto de Mayores y Servicios Sociales*, IMSERSO) des villes de Ceuta et Melilla. Les dépenses sont à charge des budgets de l'Etat.

**Le système privé complémentaire** distingue 3 types de plans de pensions : 1) les plans du système d'emploi où tout type d'entité (ou corporation, société ou entreprise) peut devenir le promoteur du plan ; les employés sont les participants ; 2) les plans de pensions du système associé où une association ou un syndicat peuvent devenir le promoteur du plan ; les associés, membres ou adhérents sont les participants ; 3) les plans de pension du système individuel où un établissement financier peut être le promoteur ; les personnes physiques sont les participants. Les plans de pension varient selon les modalités : 1) plan à cotisations définies 2) plan à prestations définies et 3) plan mixte.

**Les plans de pension sont contractés sur une base volontaire. Ils bénéficient d'un dispositif fiscal favorable**, modifié par la réforme fiscale adoptée en 2006, qui a relevé les déductions fiscales au titre de l'abondement des plans de pension (10 000 € par an pour les moins de 50 ans et à 12 500 € par an pour les plus de 50 ans, 24 250 € par an pour les apports aux plans de pensions en faveur des personnes handicapées). Par ailleurs, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007, les prestations des plans de pension sont imposées de façon identique (selon le barème progressif) quelque soit les modalités de la libération de l'épargne (rente viagère ou versement unique). Afin de privilégier la perception sous forme de revenu viager, la libération en capital ne bénéficie plus de la réduction de 40 %.

**Part des prestations accordées par les plans de pension** (en % du PIB)

	en % PIB
2004	<b>0,33%</b>
2005	<b>0,30%</b>
2006	<b>0,35%</b>
2007	<b>0,37%</b>
2008	<b>0,38%</b>

Source: INVERCO (Associations des institutions d'investissement collectif et des fonds de pension)

**Volume des apports de fonds aux plans de pension** (en % du PIB)

	en % PIB
2004	<b>0,86%</b>
2005	<b>0,78%</b>
2006	<b>0,80%</b>
2007	<b>0,66%</b>
2008	<b>0,55%</b>

Source: INVERCO

**Nombre de plans de pension**

	Système individuel	Système d'emploi	Système associé	TOTAL
1990	164	134	48	346
1995	379	558	124	1061
2000	557	1105	145	1807
2005	1001	1787	204	2992
2006	1022	1829	205	3056
2007	1075	1869	211	3155
2008	1160	1916	217	3293

Source : INVERCO

**Nombre de participants aux fonds de pension**

	Système individuel	Système d'emploi	Système associé	TOTAL
1990	530 551	81 420	15 987	627 958
1995	1 490 255	234 674	71 155	1 796 084
2000	4 402 708	463 519	72 601	4 938 828
2005	7 696 560	1 543 715	86 132	9 326 407
2006	8 164 485	1 624 059	90 056	9 878 600
2007	8 529 191	1 737 768	89 041	10 356 000
2008	8 651 854	1 864 623	82 114	10 598 591

Source : INVERCO

**Apports de fonds et prestations** (en milliers € au 31 décembre 2008)

Type de fonds de pension	Cumul sur l'année 2008		
	Apports de fonds	Prestations	Apports de fonds nets
Système individuel - revenu fixe à court terme	990 064	805 874	184 190
Système individuel revenu fixe à long terme	718 387	410 696	307 691
Système individuel revenu fixe mixte	1 292 683	1 092 966	199 717
Système individuel revenu variable mixte	481 398	265 391	216 007
Système individuel revenu variable	277 449	99 261	178 188
Revenus garantis	526 162	196 027	330 135
<b>Système emploi</b>	<b>1 677 365</b>	<b>1 234 576</b>	<b>442 789</b>
<b>Système associé</b>	<b>42 289</b>	<b>35 079</b>	<b>7 210</b>
<b>TOTAL PLANS DE PENSION:</b>	<b>6 005 797</b>	<b>4 139 870</b>	<b>1 865 927</b>

Source: INVERCO

Les actifs détenus par les fonds s'élevaient à 86 Mds€ à fin 2007, et 78,5 Mds€ à fin 2008, en raison de la chute des cours boursiers.

o *les modalités d'acquisition des droits et de liquidation des pensions (pour les principaux régimes);*

- Pour le régime général (retraite ordinaire) du système contributif, les bénéficiaires sont les personnes qui relèvent du régime général, affiliées et inscrites<sup>1</sup> au système de la sécurité sociale, âgées de 65 ans<sup>2</sup>. Pour être bénéficiaire, il faut avoir cotisé pendant au moins 4 854 jours (en 2009), période de « cotisation générique » dont 2 années juste avant le départ en retraite ou la date à laquelle cesse l'obligation de cotiser. Les payes extraordinaires et les autres primes ne sont pas comptabilisées comme des périodes de cotisation.

La réforme du système des pensions (adoptée le 30 mai 2006) a prolongé la durée minimale de cotisation pour pouvoir bénéficier d'une pension de retraite. Cette durée de cotisation sera progressivement portée à 15 ans (5 475 jours) en 2013 (soit une augmentation de 2,1 années).

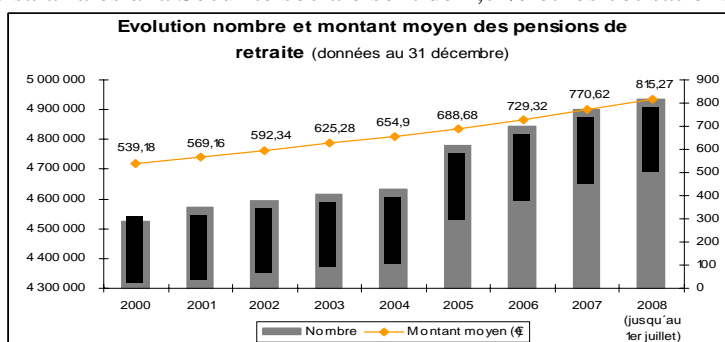
Le régime général fonctionne en annuités. Le taux de liquidation vaut 50 % pour 15 années de cotisations, il croît ensuite de 3 % par an entre la 16<sup>e</sup> année et la 25<sup>e</sup> année, puis de 2 % par année supplémentaire au-delà de la 26<sup>e</sup> année jusqu'à atteindre 100 % pour 35 années de cotisation effective. Le salaire de référence, appelé « base régulatrice », est le salaire moyen des 15 dernières années<sup>3</sup>. Les salaires passés sont revalorisés sur l'inflation (les salaires des deux dernières années ne sont pas revalorisés).

Année de cotisation	Pourcentage de la base régulatrice
15 ans	50 %
20 ans	65 %
25 ans	80 %
35 ans	100 %

S'agissant du régime spécial des autonomes, la prestation est accordée selon les mêmes termes et conditions établies pour le régime général de la Sécurité sociale, exceptions faites des particularités notamment concernant l'âge du départ en retraite (établi à 65 ans, exception faite des travailleurs de moins de 65 ans qui au cours de leur vie professionnelle auraient cotisé auprès d'un des régimes de la Sécurité sociale qui accordent le droit à la retraite anticipée, et sous la condition de remplir les conditions exigées), et le calcul de la base régulatrice.

o *quelques éléments statistiques descriptifs (niveaux moyens de cotisation et de pension, nombre de pensionnés, niveau de vie relatif pensionnés / actifs, situation financière des régimes (déficits en point de PIB), actuelle et projetée).*

Les cotisations sociales salariales à la Sécurité sociale sont de 4,7 % et les cotisations patronales de 23,6 %.



Source: Informe nacional de Estrategia de Pensiones 2008-2010

<sup>1</sup> Les travailleurs affiliés au système de la sécurité sociale mais qui ne seraient pas inscrits ou en situation assimilée à l'inscription au moment de leur mise en retraite sont bénéficiaires du régime général de retraite dès lors qu'ils remplissent les critères d'âge et de cotisation.

<sup>2</sup> L'âge minimum peut être abaissé ou anticipé, sur la condition d'inscription au régime général : retraite anticipée à partir de 60 ans pour les salariés mutualistes, retraite anticipée à partir de 61 ans pour les salariés non mutualistes, retraite à partir de 61 ans (et 6 ans d'ancienneté dans l'entreprise et 30 ans à la Sécurité sociale), retraite spéciale à 64 ans, retraite de différents régimes spéciaux, retraite pour handicap réduisant l'espérance de vie.

<sup>3</sup> Il existe toutefois une subtilité : le salaire de référence reflète la forme particulière du versement de la pension. La pension mensuelle est doublée pour les mois de juin et décembre. Par conséquent, la pension annuelle atteint non pas 12 pensions mensuelles, mais 14 pensions « normales ». Le salaire de référence n'est donc pas la moyenne des salaires des 15 dernières années (soit 180 mois) : il est diminué de  $12/14 = 180/210$ . Le salaire de référence rapporte donc la somme des salaires des 180 derniers mois à 210.

**Nombre de pensionnés (en millier) et montant moyen (€par mois, sur 14 payes) des pensions de retraite selon les régimes**

	TOTAL		Régime général		R. mine de charbon	
	Nombre	Montant moyen	Nombre	Montant moyen	Nombre	Montant moyen
1995	3 265,19	439,02	1 711,42	552,41	40,08	861,44
2000	4 493,40	535,33	2 375,27	670,78	43,42	1 104,74
2005	4 678,27	686,61	2 567,03	859,75	39,86	1 437,64
2006	4 809,30	722,71	2 630,68	909,23	39,49	1 514,35
31-déc.-2007	4 900,756	770,62	2 720,658	968,78	39,37	1 602,99
1-déc.-2008	4 991,011	821,55	2 799,754	1 029,13	38,73	1 694,59

Source : INE

	R. agricole salarié		R. employés domestiques		R. travailleurs de la mer	
	Nombre	Montant moyen	Nombre	Nombre	Nombre	Montant moyen
1995	40,08	861,44	54,03	279,24	376,91	320,00
2000	43,42	1 104,74	68,96	333,98	520,35	387,64
2005	356,83	461,36	69,94	397,14	582,63	495,28
2006	355,86	484,87	70,31	417,87	600,83	526,10
31-déc.-2007	351,091	506,03	70,412	435,65	1 139,988	523,29
1-déc.-2008	350,925	536,67	70,67	461,26	1 149,302	559,02

Source : INE

	R. agricole indépendant		R. travailleurs autonomes	
	Nombre	Montant moyen	Nombre	Montant moyen
1995	462,82	310,66	376,91	320,00
2000	617,18	361,67	520,35	387,64
2005	548,95	436,69	582,63	495,28
2006	536,04	459,56	600,83	526,10
31-déc.-2007*	1 139,988		523,29	
1-déc.-2008*	1 149,302		559,02	

\* total et moyenne des travailleurs intégrant le régime des autonomes

Source : INE

## Evolution du nombre d'affiliés occupés et du déficit / excédent de la Sécurité sociale (toutes branches)

	Affiliés Sécurité sociale *			Déficit / Excédent de la Sécurité Sociale (% du PIB)
	Nombre	Augmentation		
		Annuelle	Accumulée	
1995	13 495 600			-0,72
2000	16 099 981	667 991	2 604 381	0,55
2005	19 325 818	1 042 883	5 830 218	1,1
2006	19 979 336	653 518	6 483 736	1,3
2007	20 563 218	583 882	7 067 618	1,1

\* données au 31 décembre

Source: Informe nacional de Estrategia de Pensiones 2008-2010

### Evolution nominale du salaire moyen et de la pension moyenne (€)

	salaire moyen	pension moyenne
2000	1326,4	468,28
2001	1372,4	494,51
2002	1425,4	515,97
2003	1480,2	546,04
2004	1520,9	567,57
2005	1560,2	609,75
2006	1613,5	641,8

Source : INE

### Evolution réelle du salaire moyen et de la pension moyenne (€)

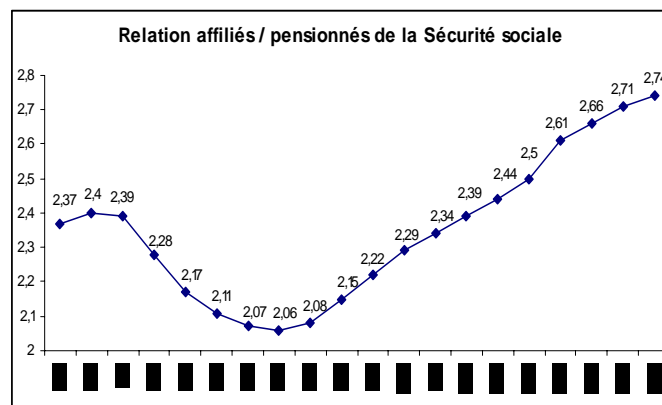
	salaire moyen	Var. annuelle %	pension moyenne	Var. annuelle %
2000	1551,4		547,79	
2001	1561	0,62%	562,45	2,68%
2002	1565	0,26%	566,48	0,72%
2003	1576,5	0,73%	581,53	2,66%
2004	1571,8	-0,30%	595,82	2,46%
2005	1560,2	-0,74%	609,75	2,34%
2006	1552,3	-0,51%	619,3	1,57%

Source : INE

### Vieillesse démographique et taux de dépendance

	% pop. > 65 ans	% pop > 65 ans sur pop. 15-64 ans
2007	16,66	24,2
2010	16,69	24,43
2015	17,29	25,82
2020	18,18	27,42
2030	22,13	34,32
2040	27,66	46,39
2050	32,11	58,69
2055	32,57	59,98
2060	32,34	59,07

Source: Informe nacional de Estrategia de Pensiones 2008-2010



Source: Informe nacional de Estrategia de Pensiones 2008-2010

## 2. Etat des lieux du débat sur la question des retraites et de l'avancement des réformes

- *le système de retraite et son évolution font-ils l'objet d'un débat public régulier ou ponctuel ? ce débat est-il organisé institutionnellement ?*

Le système de retraite fait l'objet d'un débat public régulier, en raison notamment des remises en cause, par les organisations internationales, de la soutenabilité financière du système.

Le débat est organisé institutionnellement : le « Pacte de Tolède » (texte adopté par le Congrès des députés en avril 1995, relatif à l'analyse des problèmes structurels de la sécurité sociale et aux réformes à

entreprendre) a défini des lignes d'action et de réforme du système des pensions contributives à mettre en place, ainsi que des recommandations en matière de consolidation du système.

Le Congrès des députés met en place, tous les 5 ans, une Commission non permanente qui étudie la conjoncture et les perspectives du système de Sécurité sociale. La Commission non permanente actuelle a été mise en place en mai 2008.

Par ailleurs, la loi 40/2007 sur les mesures relatives à la Sécurité sociale établit que le Ministère du travail et des affaires sociales (renommé Ministère du travail et de l'immigration, Mitin) publie avant le 30 avril de chaque année un rapport au Parlement sur l'évaluation et les stratégies du système de pensions. L'Intervention générale de la Sécurité sociale établit un rapport relatif à l'exécution budgétaire de l'exercice précédent, sur la base d'évaluations provisoires. Ce rapport accompagne le rapport établi par le Mitin.

Les autorités ont également mis en place, en novembre 2004, le Comité pour la promotion de la recherche sur la protection sociale (*Comité para el Fomento de la Investigación de la Protección Social*, arrêté ministériel TAS/3988/2004). Organe collégial rattaché au Secrétariat d'Etat de la Sécurité Sociale du Mitin, il cherche à améliorer l'efficacité et la soutenabilité du système public de protection sociale, en promouvant des activités d'étude, de recherche et de diffusion en matière de protection sociale<sup>4</sup>, et en coordonnant les diverses institutions publiques et privées qui opèrent dans ce domaine.

De nombreuses institutions privées (Fondation des caisses d'épargne - FUNCAS- et la Fondation *Alternativas*, notamment) publient également régulièrement des contributions sur le sujet.

- *L'organisation et le fonctionnement actuel du système de retraite sont ils jugés satisfaisants ? si non, de qui émanent les principales critiques (partis politiques, partenaires sociaux, universitaires,...)*

L'organisation et le fonctionnement actuel du système de retraite ne sont pas jugés satisfaisants, notamment par les universitaires et les organisations internationales. Mais, l'opinion publique n'a pas été sensibilisée à cette question. Les mesures politiques restent donc insuffisantes. Si une réforme du système des pensions de retraite semble actuellement une condition incontournable de la soutenabilité financière à court terme du système, le coût politique d'une telle réforme pour le parti politique au pouvoir est très important. Les partis politiques n'abordent que très peu la critique du système, notamment la soutenabilité financière. Les partenaires sociaux n'abondent pas non plus dans le sens d'une réforme du système, dans la mesure où il s'agirait de durcir les conditions d'accès (hausse de l'âge légal et de la durée requise) et/ou de réduire les prestations (hausse du nombre d'années prises en compte dans le calcul de la pension).

Des affrontements, révélateurs des tensions politiques sur la réforme du système des pensions, sont intervenus au moment où le Gouvernement avait envoyé au Parlement le projet de loi sur les mesures de réforme de la Sécurité sociale (loi 40/2007 du 4 décembre), qui contenait une grande partie des mesures de l'accord adopté en juillet 2006 dans le cadre du dialogue social<sup>5</sup> sur le prolongement de la vie professionnelle notamment.

- *quels sont les principaux points de débat ou de critiques (situation ou viabilité financière, niveau des pensions, niveau de vie des retraités, poids des cotisations, durée de cotisation ou âge de retraite, équité,...) ?*

Le débat relatif à la viabilité du système public des pensions a été très intense en Espagne à la fin des années 1990. L'adoption au Congrès des députés, en avril 1995, du Pacte de Tolède en constitue la réponse politique. Par la suite, le système n'a connu que des réformes partielles, paramétriques, et des changements institutionnels.

---

<sup>4</sup> Exemples de publications récentes : « *Les nouvelles affiliations peuvent-elles soutenir les prestations retraite les deux prochaines décennies ? Comparaison empirique avec le modèle anglo-saxon et scandinave* », « *Impact de l'immigration sur la soutenabilité à moyen et long terme du système de pensions en Espagne* »

<sup>5</sup> Dans le cadre du dialogue social, le Gouvernement s'est engagé à ne procéder à aucune réforme sociale sans avoir au préalable obtenu un consensus avec l'ensemble des partenaires sociaux. Cet engagement vaut pour toute réforme du système des pensions ou du marché du travail.

A la fin des années 1990 et au début des années 2000, les comptes de la Sécurité sociale se sont nettement améliorés, principalement pour deux raisons : la conjoncture porteuse a majoré les cotisations, et les pensions ont crû modérément, car le flux de nouveaux retraités était constitué de personnes nées pendant la guerre civile. En outre, l'impact des flux d'immigration (flux net moyen de 0,5 M de personnes chaque année depuis 1999) reste très important. La population immigrée constitue désormais le principal facteur d'augmentation de la population (près de 80 % en 2008) et compte pour 11,4 % de la population en 2008.

Au final, l'excédent du système des prestations contributives s'explique plutôt par le ralentissement des dépenses (part dans le PIB) que par l'augmentation des cotisations sociales, dont la part dans le PIB reste stable (malgré la forte croissance économique et la hausse de l'emploi, qui sont contrecarrées par la baisse du salaire moyen et de la progression de l'emploi temporaire). Ce constat a largement organisé le débat académique et de nombreux travaux d'évaluation de la soutenabilité de la dépense des pensions contributives ont été publiés ces dernières années.

**Les diverses analyses soulignent le degré élevé de consensus entre les économistes en la matière : les enjeux démographiques requièrent la réforme du système le plus rapidement possible, pour des raisons d'efficience et d'équité.**

**En outre, le bilan actuariel du régime actuel est déséquilibré :** le rapport *Bilan actuariel comme indicateur de solvabilité du système de répartition*, élaboré par l'Institut valencien de recherche économique, établit que le droit à percevoir une pension est trop élevé par rapport aux cotisations versées. Le taux de remplacement du salaire par les retraites est de 95 %<sup>6</sup>, un des plus élevés d'Europe. La Banque Mondiale et l'OCDE recommandent de baisser ce taux à 60 %.

La Commission européenne recommande également de pénaliser les travailleurs qui quittent le marché du travail de manière anticipée et de récompenser ceux qui allongent leur durée de travail. Les experts estiment que l'Espagne applique des coefficients « arbitraires » : tandis que ceux qui quittent le marché du travail avant 65 ans se voient appliquer un coefficient réducteur de 8 %, les travailleurs qui prolongent leur vie professionnelle sont primés à hauteur de 2 % par année supplémentaire. Jusqu'à présent, cette mesure n'a pas eu les effets escomptés, notamment l'augmentation espérée du nombre d'actifs de plus de 65 ans.

A cet égard, le Secrétaire d'Etat à la Sécurité sociale a demandé en novembre 2008 aux différents groupes parlementaires d'étudier de nouveaux mécanismes incitatifs pour que les travailleurs prolongent leur vie professionnelle au-delà de 65 ans, par exemple en instaurant de nouvelles bonifications fiscales, notamment sur l'impôt sur le revenu.

- *Existe-t-il un débat sur l'intérêt que pourrait présenter le passage à un système de comptes notionnels ?*

Si le gouvernement souhaite profiter de la réforme du Pacte de Tolède pour privilégier les systèmes complémentaires de pensions, le système suédois est également pris comme modèle, pas tant pour les comptes notionnels que pour le volet de développement de la capitalisation sur une base publique : l'idée étant de prélever 2 % des cotisations sociales à la Sécurité sociale de chaque travailleur affilié pour les placer sur un fonds privé géré par l'Etat. Le Secrétaire d'Etat à la Sécurité sociale actuel, Octavio Granado, considère la transposition du modèle suédois de capitalisation publique en Espagne comme une mesure intéressante et se montre favorable à l'évolution vers un système mêlant répartition et capitalisation. La CEOE (le patronat espagnol) s'est également prononcé en faveur d'un système mixte à court terme, idée reprise par le principal parti d'opposition (PP). L'actuel ministre espagnol de l'économie, M. Solbes, avait également plaidé en faveur d'un régime mixte, il y a 5 ans, quand il était Commissaire aux affaires économiques de l'Union européenne.

### **3. Organisation institutionnelle du pilotage du système de retraite**

- *quelle est la répartition des rôles en matière de retraite entre les différents acteurs (Etat / partenaires sociaux ; gouvernement / Parlement ; autres) ? (pour le ou les principaux régimes)*

---

<sup>6</sup> Rappel : 33 années de cotisations garantissent un taux de liquidation de 96 %, et 35 années un taux unitaire.



Le Ministère du travail et de l'immigration (Mitin) est compétent pour la proposition et l'exécution de la politique gouvernementale relative à l'organisation et la réglementation de la Sécurité Sociale, via le Secrétariat d'Etat à la Sécurité Sociale, qui assure :

- le pilotage et la direction de l'organisation juridique de la Sécurité Sociale ;
- la direction et la coordination de la gestion des ressources et des dépenses de la Sécurité Sociale ;
- la planification, la coordination et la direction des prestations sociales aussi bien pour le compte de l'Etat que de la Sécurité Sociale ;
- la tutelle et le contrôle de la gestion exercée par les régimes complémentaires à la Sécurité Sociale.

Dans le cadre du Dialogue social entre le gouvernement, les syndicats et les représentants du patronat, les partenaires sociaux se prononcent sur les réformes à envisager concernant le système des pensions. Le gouvernement Zapatero, qui souhaite privilégier la paix sociale, n'est pas disposé à initier une quelconque réforme sans le consensus préalable des partenaires sociaux. Ainsi, la dernière réforme du système des pensions a abouti après plus d'un an de négociation (Loi 40/2007 sur les mesures relatives à la Sécurité Sociale, adopté après l'accord établi entre les partenaires sociaux et le gouvernement en mai 2006).

- ***quel est le degré d'indépendance des systèmes de retraites conventionnels ou privés par rapport à l'Etat ? quelles sont leurs obligations juridiques et de transparence ?***

Le système de retraite public relève directement de la législation établie par l'Etat. En Espagne, il n'existe pas de projet de loi de financement de la sécurité sociale (SS) distinct de celui de l'Etat ; le projet de budget de la sécurité sociale est présenté au Conseil des ministres dans le cadre de la loi de finances de l'Etat.

Le système complémentaire privé relève de la supervision de la Commission nationale du marché des valeurs (CNMV).

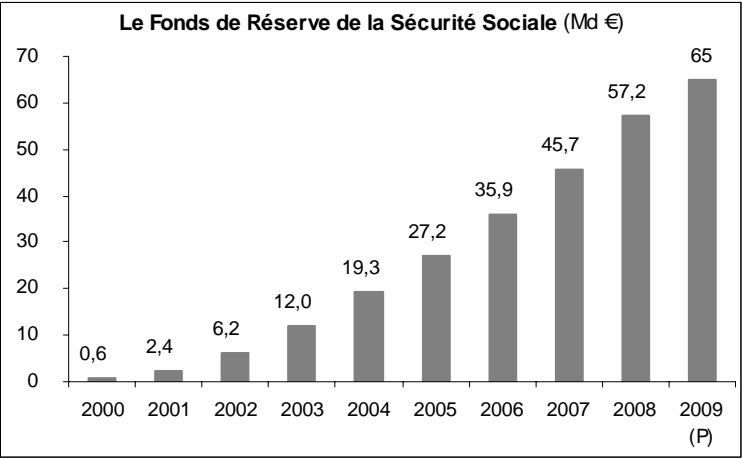
- ***existe-t-il une institution spécifique dédiée à la question des retraites ? quel est son rôle : organisation du débat public et expertise ? (si non, ce suivi est-il assuré par d'autres instances à vocation plus large, suivi des politiques économiques et sociales ou des finances publiques) ; contrôle des engagements ? (si non, ce contrôle est-il assuré par d'autres corps de contrôle (équivalent de la Cour des comptes par exemple).***

Voir supra le Pacte de Tolède et les dispositions de la loi 40/2007.

- ***existe-t-il une procédure de suivi régulier des comptes et projections ? quelle est l'inscription du pilotage des retraites dans le pilotage global des finances publiques ?***

Voir supra les dispositions de la loi 40/2007.

Le sous-système contributif du système des pensions doit présenter des budgets équilibrés. Le système de pensions requiert l'élaboration de réserves afin de compenser les effets des cycles économiques. Les excédents budgétaires réalisés au cours des périodes de croissance économique doivent alimenter un fonds d'équilibre (*Fondo de Reserva de la Seguridad Social*) pour assurer le financement des pensions lors des périodes basses du cycle sans devoir augmenter les cotisations sociales. Fin décembre 2008, le FRSS était doté de 57,2 Md € soit 9 mois de prestations.



Source : *Ministerio de Economía y Hacienda*

#### **4. Objectifs retenus pour le pilotage :**

- *quels sont les objectifs poursuivis (explicitement ou implicitement) par le système ?*

Initialement, le Pacte de Tolède a établi 15 recommandations qui constituent les objectifs poursuivis par le système. Ces recommandations ont été actualisées en 2003 dans le cadre du renouvellement du Pacte. On peut retenir en particulier :

- *séparation et clarification des sources de financement* : le financement des prestations contributives doit relever des cotisations sociales (système bismarckien), alors que le financement des prestations non contributives et universelles doit relever de l'imposition générale (système beveridgien) ;
- *constitution de réserves* : afin de compenser les effets des cycles économiques ;
- *financement, simplification et intégration des régimes spéciaux* : tendre vers un système qui égalise l'action protectrice sur la base d'un niveau de cotisation similaire ; unifier et intégrer progressivement les régimes ;
- *amélioration des mécanismes de recouvrement et lutte contre l'économie souterraine* : il s'agit de poursuivre les efforts d'amélioration des mécanismes de recouvrement des cotisations ;
- *évolution des cotisations* : objectif de stabilité ou de réduction des cotisations sociales comme élément de relance de l'emploi pour les postes à basse qualification et les secteurs intensifs en main d'œuvre, mais conditionné au maintien de l'équilibre financier du système contributif ;
- *équité et « contributivité » du système* : progressivement dès 1996, les prestations doivent refléter une proportionnalité accrue (sans porter préjudice au principe de solidarité) sur la base de l'effort de cotisation réalisé et éviter l'iniquité entre les prestations versées. Les techniques de calcul des pensions contributives doivent refléter l'effort de cotisation, tout en maintenant un plafond de prestation ;
- *âge de la retraite* : l'âge de la retraite doit être flexible, graduel et progressif. Faciliter, notamment pour des questions d'ordre financier et social, de la prolongation volontaire de la vie active ;
- *maintien du pouvoir d'achat des pensions* : il s'agit de maintenir le pouvoir d'achat des pensionnés par l'indexation des pensions sur l'inflation, avec une formule stable ; toutefois, si l'inflation réelle est inférieure à la prévision, l'écart ne doit pas être corrigé ;
- *renforcement du principe de solidarité* et maintien des dispositifs de pension minimum ;
- *système complémentaire* : il s'agit d'organiser le dispositif de prévision sociale complémentaire, par des incitations fiscales encourageant l'épargne à long terme individuelle et collective ;
- *nouvelles formes de travail et développement professionnel* (2003) : prendre en considération le développement des carrières professionnelles irrégulières (épisodes de chômage, par exemple) ;
- *femme et protection sociale* (2003) : favoriser les politiques de conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale.

- *quelle articulation entre le pilotage financier (objectifs d'équilibre à court, moyen, long terme ? fonds de régulation ? poids dans les finances publiques ou le PIB) et le pilotage en terme de « rendement » individuel (taux de remplacement, taux de cotisation, taux d'emploi, taux de dépendance démographique ou économique, taux de pauvreté, taux de rendement, parité de niveau de vie, âge,...) ?*

#### **5. Méthodes / leviers d'action / indicateurs utilisés :**

- *le pilotage de l'équilibre du système de retraite repose-t-il principalement sur des mécanismes d'ajustement ou de régulation automatique de certains paramètres ? si oui, quels sont les principes de ces mécanismes ? sont-ils purement automatiques ou admettent-ils certaines marges de manœuvre ?*

Le pilotage de l'équilibre de retraite repose principalement sur des mécanismes d'ajustement.

- *dans le cas contraire, comment a lieu le pilotage ? les modifications de paramètres (ou des réformes de plus grande ampleur) sont-elles effectuées sans calendrier prédéfini, ou reposent-elles sur un examen à intervalles réguliers de l'équilibre du système ?*

Voir supra le Pacte de Tolède et les dispositions de la Loi 40/2007.

- *quels paramètres sont des cibles, quels paramètres sont ajustés ? y-a-t-il un certain nombre de règles définies à l'avance ? sur quel levier agit-on en priorité : âge, durée de cotisation, niveau des pensions, ressources du système (prestations définies ou cotisations définies) ?*

Les leviers prioritaires d'action sont :

- la prolongation de la vie professionnelle au-delà de l'âge légal de la retraite : la réforme adoptée en 2007 prévoit l'augmentation de la pension de retraite de 2 %, voire de 3 % par année supplémentaire pour les personnes ayant déjà cotisé 40 ans,
- la durée de cotisation : la durée minimale de cotisation pour pouvoir bénéficier d'une pension de retraite a été élevée de 2,1 ans, à 15 ans minimum (les payes extraordinaires et autres primes cesseront d'être enregistrées comme des périodes de cotisation),
- le durcissement des conditions d'accès à la retraite partielle : le salarié doit avoir (i) 61 ans (contre 60 ans jusqu'à présent), (ii) au moins 6 ans d'ancienneté dans l'entreprise et (iii) cotisé au moins 30 ans à la Sécurité sociale,
- les incitations des entreprises à garder leurs employés de plus de 59 ans, en étendant les bonifications dont elles peuvent bénéficier actuellement pour les salariés de 60 ans et plus.

Le débat relatif à la soutenabilité des finances du système des pensions privilégie également :

- la prise en compte de l'ensemble des années cotisées (et non plus seulement des 15 dernières années) pour le calcul du montant de la pension de retraite,
- le report de l'âge légal de la retraite à 70 ans (contre 65 ans actuellement),
- l'actualisation du pouvoir d'achat des retraites sur la base de la variation « IPC-X » (comme par exemple l'indexation sur l'inflation des prix hors tabac),
- des réformes structurelles : l'introduction de comptes individuels par capitalisation, de gestion privée ou publique.

L'augmentation des taux de cotisation n'est pas envisagée.

- *quels sont les indicateurs suivis (cf. objectifs poursuivis) ? à titre d'exemple, si les indicateurs suivis concernent le niveau des pensions : privilégie-t-on un indicateur de type taux de remplacement (et si oui, comment est-il défini : par rapport au dernier salaire, à l'ensemble des salaires) ? ou de type pension moyenne ? ou d'indexation des pensions ? ou encore de rendement par rapport aux cotisations versées ?*

S'agissant de l'équilibre financier du système, les indicateurs suivis sont :

- les prévisions de l'évolution des dépenses en pensions,
- la projection du taux de cotisation nécessaire pour assurer le financement des dépenses,
- l'incidence sur les scénarios de dépenses et plus particulièrement sur le taux de cotisation d'équilibre de l'adoption de nouvelles réglementations relatives au système de pensions,
- les distorsions sur l'équilibre du système créées par les bonifications sur les cotisations sociales accordées à certains collectifs,
- la durée d'efficacité du Fonds de Réserve de la Sécurité Sociale (FRSS) en période basse du cycle.

Les prévisions relatives aux recettes et aux dépenses du système de Sécurité sociale doivent permettre de définir précisément la période où les recettes restent supérieures aux dépenses (ce qui permet de dégager un surplus destiné au FRSS) et à partir de quelle année l'insuffisance du niveau des recettes nécessitera l'utilisation du FRSS, le terme assuré par le FRSS et à partir de quelle année le système sera en insuffisance financière.

S'agissant du niveau des pensions, l'indicateur de référence est l'indexation des pensions, à savoir le maintien du pouvoir d'achat des pensionnés via la revalorisation automatique des pensions en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation.