

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 »

Document N°5

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

Réforme des retraites et concertation sociale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Depuis le début des années 1980, un processus d'adaptation des systèmes de retraite est engagé dans l'ensemble des pays industrialisés. Il répond à la conjugaison de multiples facteurs, en particulier l'arrivée à maturité des régimes de retraite, les mutations du contexte économique et social ainsi que l'évolution des perspectives démographiques et financières des régimes.

Se pose notamment la question du rôle des différents acteurs et de la place de la concertation sociale dans le pilotage du système de retraite, qui s'entend comme l'ajustement des paramètres (âge de départ ou durée requise pour le taux plein, règles d'indexation, taux de cotisation, valeur du point...) aux évolutions démographiques et économiques.

Le pilotage du système de retraite peut être assuré soit par décision unilatérale du législateur, soit à la suite d'un processus mettant en jeu diverses formes de consultation, de négociation et de débat public. C'est cette deuxième voie qui a été privilégiée au cours des dernières années dans les pays étudiés ci-après¹, illustrant la volonté de rechercher un compromis associant l'ensemble des acteurs du débat public et permettant d'aboutir si possible à un consensus global sur la nécessité de la réforme.

Malgré leur importance, ces mécanismes de concertation sont dans l'ensemble peu connus. L'essentiel des travaux, notamment en comparaison internationale, s'est en effet attaché aux dimensions techniques des réformes engagées : recul de l'âge légal de la retraite, modification des règles de calcul et d'indexation des pensions, hausse des taux de cotisation. Or, les caractéristiques liées aux processus de décision et au rôle des acteurs constituent des éléments majeurs de la réussite de ces réformes.

La présente étude s'intéresse à la place de la concertation sociale dans le pilotage à l'étranger des régimes de retraite du premier pilier, plus communément nommés « régimes de base ».

1. Les réformes des retraites à l'étranger : un cadre concerté faisant l'objet d'un débat public régulier

L'examen des réformes engagées au cours des dernières années dans les pays étudiés illustre une diversité des approches en matière d'organisation institutionnelle et de pilotage des systèmes de retraite.

D'une manière générale, dans des contextes institutionnels variés et à partir de traditions très diverses, l'ensemble des pays étudiés ont mis en place des procédures et des organes de consultation qui permettent d'associer différents acteurs à la formation de la décision politique en matière de retraites². Parallèlement à l'action menée par le gouvernement et l'administration, on observe l'intervention, sous des formes variées, d'organisations d'employeurs et de salariés, d'universitaires et d'autres personnalités compétentes (voir le tableau ci-après).

¹ Allemagne, Belgique, Canada, Espagne, Etats-Unis, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède (dont le pilotage des systèmes de retraite a fait l'objet d'une étude de la Direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE) - **documents n°3 et n°4** du présent dossier). Le présent document analyse plus particulièrement la situation de cinq de ces dix pays : Etats-Unis, Allemagne, Japon, Italie et Espagne. Le cas de la Suède fait l'objet du **document n°6**.

² Emmanuel Reynaud, *Réforme des retraites et concertation sociale*, Bureau international du travail, Genève, 1999.

Rôle des acteurs dans le processus de réforme du système de retraite

	Représentants de l'Etat	Parlement	Partenaires sociaux	Experts-personnalités qualifiées
Etats-Unis Pas de rendez-vous régulier	- Agence fédérale indépendante (<i>Social Security Administration - SSA</i>) : gestion du régime et élaboration des projections financières. - Président des Etats-Unis : possibilité de procéder à l'ajustement des paramètres du régime, en concertation avec le Congrès.	Congrès (Chambre des représentants et Sénat) : proposition, vote et adoption de la réforme.	Pas associés au débat sur la réforme (mais chargés de la gestion des régimes professionnels du 2 ^e pilier).	- Social Security Advisory Board : organisme bipartisan (républicains et démocrates) chargé d'élaborer des propositions visant à garantir la soutenabilité financière du régime. - groupes de réflexion (<i>Think tanks</i>) et consultants chargés d'apporter une expertise technique et d'orienter la décision politique.
Allemagne Réforme ponctuelle	Gouvernement fédéral : -initiative et pilotage de la réforme : rapport annuel prévu par la loi, remis au plus tard le 30 novembre. -possibilité de mettre en place des commissions d'experts chargée de formuler des recommandations sur l'évolution du système (ex : commission « Rürup », créée en 2002).	Bundesrat et Bundestag : examen et vote des projets de loi relatifs au système de retraite.	-gestion du régime. -participation au Conseil social (4 membres syndicats, 4 membres employeurs) : avis consultatif sur le rapport annuel remis par le gouvernement fédéral.	Participation : -au Conseil social (1 représentant de la Banque fédérale, 3 experts économiques). -aux commissions d'experts créées par le gouvernement fédéral (ex : commission « Rürup », créée en 2002, composée d'économistes et de personnalités qualifiées dans le domaine de la protection sociale)
Japon Rendez-vous quinquennal fixé par la loi	Ministère de la santé et du travail : -organisation du rendez-vous quinquennal et élaboration d'un rapport servant de base au projet de loi discuté devant le Parlement. Agence de sécurité sociale (sous tutelle du Ministère de la santé et du travail) : organisation et gestion administrative du système de retraite public.	Diète (Chambre des représentants et Chambre des conseillers) : examen et vote du projet de loi issu du rapport du ministère de la santé et du travail	Participation : -au Comité consultatif des retraites (dans le cadre du rendez-vous quinquennal, élaboration d'un rapport sur les perspectives financières du régime). -au Conseil de sécurité sociale (avis sur les perspectives d'évolution du système de retraite)	Participation : -au Comité consultatif des retraites (représentants de la fonction publique, milieu universitaire) avec élaboration d'un rapport dans le cadre du RDV quinquennal. -au Conseil de sécurité sociale (experts économiques, chercheurs, collectivités locales, journalistes)

	Représentants de l'Etat	Parlement	Partenaires sociaux	Experts-personnalités qualifiées
<p>Espagne</p> <p>Rendez-vous quinquennal fixé par le Pacte de Tolède de 1995</p>	<p>Ministère du travail et de l'immigration :</p> <ul style="list-style-type: none"> -rapport annuel sur l'évaluation des stratégies d'évolution du système de retraite, remis au Parlement avant le 30 avril. -dans le cadre du rendez-vous quinquennal, élaboration d'un projet de loi en concertation avec les partenaires sociaux. -dans le cadre de la loi de finances annuelle comprenant des dispositions sur la sécurité sociale, des mesures de réforme peuvent être envisagées, avec concertation préalable des partenaires sociaux. 	<ul style="list-style-type: none"> -Les Cortès (Congrès des députés et Sénat) : examen et vote du projet de loi issu de la concertation entre l'Etat et les partenaires sociaux. -Congrès des députés : mise en place tous les 5 ans d'une commission non permanente chargée d'étudier les perspectives d'évolution financières du système. 	<ul style="list-style-type: none"> -dans le cadre du rendez-vous quinquennal, associés aux discussions sur le projet de loi du gouvernement. -si des mesures de réforme sont décidées par le gouvernement dans le cadre de la loi de finances : concertation préalable avec le gouvernement. - 	<p>Participation au Comité pour la promotion de la recherche sur la protection sociale, chargé d'élaborer des propositions sur les questions liées à l'évolution du système de retraite.</p>
<p>Italie</p> <p>Pas de rendez-vous régulier</p>	<p>Gouvernement : initiative de la réforme et responsabilité de l'élaboration du projet de loi servant de base aux discussions avec les partenaires sociaux.</p>	<p>Parlement (Chambre des députés et Sénat) : examen et vote du projet de loi issu de la concertation entre l'Etat et les partenaires sociaux.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -associés aux discussions préalables sur le projet de loi initié par le gouvernement. -participation au Conseil d'orientation et de contrôle (structure représentant les organismes de gestion des pensions) qui établit un diagnostic sur les objectifs stratégiques du régime. 	<p>Les études et les recherches d'experts et d'universitaires contribuent aux travaux du Conseil d'orientation et de contrôle.</p>

Il est ainsi permis d'établir un panorama synthétique des pratiques et du pilotage du système de retraite pays par pays, en mettant en évidence le mode de fonctionnement institutionnel de la réforme ainsi que le positionnement et le rôle des différents acteurs en présence dans le processus de concertation.

Etats-Unis

Le régime de retraite fédéral américain trouve son origine dans l'adoption de la loi fédérale de 1935, le *Social Security Act*, et est géré depuis 1996 par une agence indépendante fédérale, la *Social Security Administration* (SSA). Au près de cette agence siège un comité bipartisan composé de sept représentants démocrates et républicains, le *Social Security Advisory Board*, chargé de conseiller le directeur de la SSA, le Président et le Congrès (composé de la Chambre des représentants et du Sénat) sur les évolutions du système de retraite. La SSA est également chargée, en la personne de l'Actuaire en chef de la sécurité sociale, de réaliser des projections sur soixante-quinze ans pour garantir la viabilité financière du système.

Les Etats-Unis ont une forte tradition d'implication de représentants de la société civile dans l'élaboration de la politique des retraites. Le système de retraite et son évolution font l'objet d'un large débat public, même s'il n'existe pas de rendez-vous régulier fixé par la Constitution. Ce débat est organisé institutionnellement dans la mesure où de nombreux acteurs sociaux sont sollicités et se prononcent sur les enjeux du système.

Le Congrès joue un rôle central dans le processus de réflexion et de mise en œuvre des réformes. Il propose, rédige et vote les projets de loi en matière de retraite.

Par ailleurs, le conseil d'administration de la sécurité sociale (*Social Security Board of Trustees*), composé des Secrétaires d'Etat à l'emploi, à la santé, aux affaires sociales et au travail ainsi que du Commissaire de la SSA, constitue un acteur important dans l'analyse de l'évolution du régime. Dans le cadre d'un rapport annuel, il supervise l'établissement des projections réalisées par la SSA sur la situation financière du régime. Ce rapport sert de base aux débats sur la viabilité du système et constitue un outil d'information pertinent pour analyser l'impact des projets de réforme.

Enfin, certains groupes de réflexion (*Think tanks*) jouent un rôle traditionnellement très important dans le processus de concertation en matière de retraite. Composés d'experts économiques et de personnalités représentant le milieu académique, ils ont pour objet, parallèlement au processus législatif traditionnel, de faire des études et des propositions qui permettent parfois de dégager un consensus sur le rythme et l'orientation des réformes. L'association de ces organismes au processus de concertation corrige partiellement le fait que ni les syndicats ni le patronat ne participent formellement au processus de réforme, si ce n'est dans l'instauration de régimes professionnels (2^e pilier), qui viennent compléter le régime de base.

La dernière réforme majeure du système de retraite public américain date de 1983, articulée notamment autour d'un relèvement des taux de cotisation et d'un relèvement progressif de l'âge requis pour bénéficier d'une pension au taux plein et d'une réduction progressive du montant des pensions liquidées avant cet âge. Depuis 2006, deux réformes du système de retraite ont été engagées. Le *Pension Protection Act* d'août 2006 vise à renforcer la protection des pensions, la responsabilité des employeurs et les incitations au développement des

retraites privées. Le *Worker, Retiree and Employer Recovery Act* de 2008 prévoit quant à lui un certain nombre de mécanismes d'ajustement afin d'atténuer l'impact de la crise économique sur les plans d'épargne retraite, tel que le soutien des plans d'épargne retraite des publics les plus en difficulté.

Allemagne

La réforme du régime légal de retraite est pilotée par le gouvernement fédéral, qui peut modifier par la loi les différents paramètres du système. La loi allemande fait obligation au gouvernement fédéral de rédiger chaque année un rapport sur l'assurance retraite, au plus tard le 30 novembre. Ce rapport vérifie qu'à un horizon de quinze ans (2022 pour le rapport 2008), les contraintes fixées en matière de réserve, de taux de cotisation et de taux de remplacement sont respectées. Il permet également d'examiner les équilibres financiers de moyen terme du système et de fournir des éléments d'information relatifs à la convergence des retraites entre l'est et l'ouest du pays.

La participation des partenaires sociaux fait partie intégrante du système de retraite allemand. Celui-ci est organisé selon le principe de l'auto-gestion ou auto-administration, selon lequel les institutions gestionnaires du régime disposent d'organes composés de représentants des employeurs et des assurés. Le législateur a par ailleurs prévu l'intervention d'un organisme spécifique, le Conseil social.

Le Conseil social a été introduit dans le cadre de la réforme des retraites de 1957. Il comprend douze membres qui représentent respectivement les assurés (quatre représentants), les employeurs (quatre représentants), la Banque fédérale (un représentant) ainsi que des experts en matière économique et sociale (trois représentants). Il est notamment chargé de formuler un avis consultatif sur le rapport annuel du gouvernement relatif à l'assurance retraite. Ce rapport et l'avis qui l'accompagne ont essentiellement pour objectif de fixer le cadre d'évolution de la situation financière du système.

Depuis 1997, le Conseil social indique également quelles sont les implications éventuelles du relèvement des limites d'âge sur la situation du marché du travail, sur la situation financière de l'assurance retraite et sur d'autres budgets publics. Le Conseil social intervient systématiquement lorsque des lois relatives à l'ajustement du système de retraite sont en cours d'examen ou font l'objet de procédures d'adoption. Son action s'inscrit ainsi dans un réseau d'échanges et de modes de coopération multiples entre les partenaires sociaux et le gouvernement.

Le processus de concertation associe également l'expertise d'économistes et de personnalités qualifiées, chargés d'émettre des recommandations sur l'évolution du système dans le cadre de commissions *ad hoc* créées par l'administration fédérale. A titre d'exemple, la Commission « Rürup », mise en place en 2002 par le ministère des affaires sociales pour formuler des recommandations sur le financement du système de protection sociale allemand, a largement inspiré les différentes réformes intervenues au cours des années 2000.

Trois réformes majeures du système de retraites allemand ont été engagées depuis 2001 :

- la réforme de 2001 (dite réforme « Riester », du nom du ministre du travail et des affaires sociales du premier gouvernement Schröder) a apporté des modifications

importantes dans l'architecture du système, avec pour objectif de développer un régime par capitalisation, facultatif et bénéficiant d'incitations fiscales ;

- en 2004, un facteur démographique a été introduit dans le calcul des pensions, visant à stabiliser l'évolution du taux de cotisation et garantir la viabilité du système ;
- en 2007 a été décidée l'augmentation progressive (entre 2012 et 2029) de l'âge légal de départ à la retraite de 65 à 67 ans.

Japon

Le gouvernement est le principal acteur du système de retraite japonais. L'organisation et la gestion administrative du régime sont confiées à l'Agence de la sécurité sociale³, placée sous la tutelle du ministère de la santé et du travail. En matière de réforme, le système de retraite fait l'objet d'un débat public régulier par le biais d'un instrument de pilotage permanent, le « rendez-vous » quinquennal, fixé par la loi. L'initiative du processus de réforme du système relève du gouvernement, qui par le biais du ministère de la santé et du travail pilote l'organisation du rendez-vous quinquennal et produit le rapport puis le projet de loi validant la réforme et destiné à être discuté au Parlement.

Dans le cadre du rendez-vous quinquennal, l'examen des pistes de réforme est complété par la mise en place d'un mécanisme de consultation institutionnalisée faisant intervenir experts et partenaires sociaux dans le débat public. Le Comité consultatif des retraites constitue l'acteur majeur de cette concertation et est étroitement associé à la réforme. Composé de représentants des partenaires sociaux, de l'Etat, de la fonction publique et du milieu universitaire ainsi que d'un actuaire proche du gouvernement, il formule des propositions visant à garantir la pérennité financière du système. Il publie ainsi un rapport dans le cadre de chaque rendez-vous quinquennal qui sert de base au rapport final présenté par le gouvernement à l'issue de la concertation.

Le Conseil de sécurité sociale, placé auprès du ministère de la santé et du travail, est également associé au processus de concertation. Il conduit des recherches, délibère et rend un avis sur les questions liées à l'évolution des retraites. Il est composé de vingt-six membres nommés par le gouvernement, issus du monde académique, de centres de recherche publics et privés, d'organisations patronales et syndicales, de collectivités locales et du milieu journalistique.

Enfin, dans le cadre de la procédure de suivi régulier des comptes et projections du système, le ministère de la santé et du travail remet chaque année au Conseil de la sécurité sociale un rapport établissant les perspectives d'évolution financière du régime de retraite. A partir de ce rapport, le Conseil indique au gouvernement quels sont les leviers d'action et mécanismes d'ajustement susceptibles de favoriser les conditions de l'équilibre financier à long terme du régime.

Le précédent rendez-vous a eu lieu en 2004 et a prévu, d'une part, l'instauration d'un calendrier de relèvement des taux de cotisation et l'apport du fonds de réserve des retraites dans le financement des prestations, d'autre part, l'abaissement progressif du taux de remplacement. Dans le cadre d'un nouveau rendez-vous, le gouvernement a mis en place en janvier 2008 une Commission nationale sur la sécurité sociale chargée de poser les bases d'un

³ Les compétences de l'Agence de sécurité sociale seront transférées à une nouvelle organisation à compter de 2010, l'Agence des retraites.

nouveau schéma de sécurité sociale et de rechercher un consensus national sur l'évolution du système de retraite.

Italie

L'Italie a profondément modifié son système public de retraite au milieu des années 1990, avec l'adoption d'un régime en comptes notionnels. Il a en outre été décidé de faire converger les multiples régimes existants vers le régime général des salariés du secteur privé qui devient le modèle de référence de l'ensemble du système de retraite.

Le processus qui a débouché en 1995 sur la réforme « Dini » (du nom du Président du Conseil) a connu plusieurs phases. D'abord, une longue phase de concertation au cours des années 1980 durant laquelle la plupart des acteurs a reconnu la nécessité de procéder à des modifications structurelles du système de retraite. Puis des mesures d'ajustement ont été prises dans l'urgence à la suite de la dévaluation de la lire et de la sortie du SME en 1992, comportant des dispositions pénalisantes à terme pour le niveau des pensions, sans résoudre les problèmes structurels et les insuffisances du système. En 1994, le gouvernement a mis en place une commission d'experts, composée de personnalités qualifiées et de représentants syndicaux et patronaux. Cette commission n'est pas parvenue à concilier les différentes tendances exprimées en son sein. Le gouvernement a décidé de poursuivre cette réforme et d'introduire à l'automne 1994 des mesures spécifiques sur les retraites dans son projet de loi de finances.

A partir de 1995, un nouveau processus de concertation a été initié. Des négociations ont été engagées avec les principaux syndicats de salariés et de travailleurs indépendants ainsi qu'avec les organisations patronales. Les représentants syndicaux ont notamment participé à chacune des phases d'élaboration du projet de réforme gouvernementale. Cette méthode de concertation a permis d'aboutir, en mai 1995, à un accord avec l'ensemble des représentants économiques et sociaux, à l'exception toutefois de la principale organisation patronale. Le projet de loi reprenant les termes de l'accord a été présenté au Parlement et adopté en août 1995. Il prévoit qu'à l'issue d'une longue période de transition entre l'ancien et le nouveau système, les italiens bénéficient, à partir de 2018, d'un régime de retraite unifié et équilibré.

Plus récemment, les réformes « Maroni » de 2004 et « Prodi » de 2007 ont essentiellement été axées autour d'un relèvement de l'âge de la retraite et de mesures ciblées en faveur des jeunes et des femmes. Les débats actuels portent notamment sur un relèvement à 65 ans de l'âge de départ à la retraite des femmes, faisant suite à un arrêt rendu par la Cour de justice des communautés européennes imposant à l'Italie d'aligner l'âge de départ à la retraite des femmes sur celui des hommes.

Le gouvernement joue ainsi un rôle prépondérant dans l'organisation du débat public sur les retraites. Il initie le processus de réforme et conduit le dialogue social sur l'évolution du système de retraite par le biais d'un projet de loi servant de base de discussion avec les partenaires sociaux.

Dans le cadre de cette concertation, le Conseil d'orientation et de contrôle joue un rôle actif. Cette structure, qui représente les organismes de gestion des pensions et se compose de vingt-quatre membres issus des organisations syndicales et patronales, a pour mission de fixer les objectifs stratégiques d'évolution du financement du système et d'apporter une expertise technique au gouvernement concernant les conditions de l'équilibre financier du régime.

Espagne

L'Espagne a adopté à partir du milieu des années 1990 une démarche visant à développer la concertation sociale dans le cadre du pilotage de son système de retraite.

Face à la situation préoccupante du système et compte tenu des difficultés rencontrées pour mettre en œuvre la réforme, le Parlement espagnol a décidé en février 1994 de constituer en son sein un groupe de travail composé de représentants de tous les groupes parlementaires. Les travaux de ce groupe ont débouché, en février 1995, sur la conclusion d'un accord politique entre tous les partis, qualifié de « Pacte de Tolède ». L'objectif visé était de stabiliser le montant des pensions et de consolider le système par répartition existant. Cet accord de nature politique a été prolongé en octobre 1996 par un accord à caractère social, dit « accord de consolidation », conclu entre le chef du gouvernement et les secrétaires généraux des deux principales confédérations syndicales.

Les principes généraux formulés dans le Pacte de Tolède et dans l'accord de consolidation ont été transcrits dans une loi relative à « la consolidation et la rationalisation de la sécurité sociale », adoptée en juillet 1997. Celle-ci introduit des dispositions importantes telles que la séparation des sources de financement (les cotisations ne couvrant plus que les seules prestations contributives et l'Etat prenant entièrement à sa charge les éléments non-contributifs), la création d'un fonds de réserve et une plus grande proportionnalité entre le niveau des pensions versées et l'effort contributif.

En matière d'organisation institutionnelle, le ministère du travail et de l'immigration est le principal acteur de la réforme, chargé de mettre en œuvre les orientations du gouvernement concernant les perspectives d'évolution du système de retraite. Il assure également le pilotage et le contrôle des organismes gestionnaires et de trésorerie générale du système.

Dans le prolongement du Pacte de Tolède, une loi de 2007 sur les mesures relatives à la sécurité sociale établit que le ministère du travail et de l'immigration publie avant le 30 avril de chaque année un rapport remis au Parlement sur l'évaluation des stratégies d'évolution du système de retraite, complété par un rapport de l'Intervention générale de la sécurité sociale (l'équivalent d'une Inspection des finances de la sécurité sociale) relatif à l'exécution budgétaire de l'exercice précédent. Par ailleurs, dans le cadre du suivi et de l'évaluation périodique des indicateurs financiers du système de retraite, le Congrès des députés met en place, tous les cinq ans, une Commission non permanente (l'actuelle Commission a été instituée en 2008) chargée d'étudier la conjoncture et l'évolution des perspectives du système de retraite afin d'en assurer la continuité et la viabilité.

Une instance spécifique d'étude est également associée au processus de concertation. En 2004, le gouvernement a créé le Comité pour la promotion de la recherche sur la protection sociale, rattaché au Secrétariat d'Etat à la sécurité sociale. Cette instance a pour objectif d'encourager les voies de coopération entre les diverses institutions publiques et privées intervenant dans le débat public sur les retraites, ainsi que de promouvoir des activités d'étude et de recherche en matière de protection sociale.

2. La recherche d'un consensus entre les acteurs pour renforcer la légitimité de la réforme

Les systèmes de retraite sont le produit de constructions sociales nationales dans lesquelles s'expriment toute une série de spécificités, en particulier en ce qui concerne les rapports entre l'Etat et la société, les traditions politiques ainsi que les relations professionnelles.

Plusieurs traits communs ressortent néanmoins de l'analyse des processus de réforme des systèmes de retraite à l'étranger.

Une pluralité d'acteurs est associée au processus de réforme

Une tendance se dégage à la constitution d'organes consultatifs ou de groupes de travail pour participer, soit à titre permanent, soit de façon ponctuelle au processus de décision. Dans des pays tels que l'Allemagne, l'Espagne et le Japon, des conseils consultatifs font ainsi partie intégrante des processus de suivi et d'évolution du système de retraite. Leur composition est assez similaire : ils comprennent notamment des représentants des organisations patronales et syndicales, des parlementaires, des universitaires et des personnalités qualifiées. Ces instances d'expertise constituent un lieu d'examen privilégié du système de retraite et favorisent l'élaboration d'un compromis qui contribue à éclairer la décision future du législateur.

En Espagne, ce sont des groupes de travail parlementaires qui ont joué un rôle majeur dans le processus de réforme, en permettant la formation d'un consensus sur un sujet potentiellement conflictuel entre le gouvernement et les partenaires sociaux.

En Suède (voir **document n°6**), l'analyse du processus de concertation permet d'observer que la première phase de la réforme s'est déroulée sous la forme d'une large consultation impliquant étroitement les partenaires sociaux et les partis politiques. Puis, dans une deuxième phase, ce sont les partis politiques représentés au Parlement qui ont été associés au processus de réforme tandis que, dans une troisième et dernière phase, la concertation n'a plus impliqué que les partis politiques qui étaient favorables aux orientations proposées par la réforme. Si l'influence des partenaires sociaux s'est progressivement réduite durant ces phases de discussions, en ce qui concerne par exemple leur contribution aux travaux des commissions gouvernementales, ils n'ont cependant pas totalement cessé d'exercer leur influence. Ils ont ainsi pu contribuer à la poursuite des travaux dans le cadre d'échanges et de coopérations avec certains partis politiques, à l'image du syndicat *LO* proche historiquement du parti social-démocrate.

D'une manière générale, on constate que, parallèlement aux mécanismes institutionnalisés de concertation, le débat public sur les retraites s'organise sous différentes formes : création de commissions *ad hoc*, production de rapports et de livres blancs, organisation de colloques et de communications pour sensibiliser l'opinion sur le contenu et les effets des réformes engagées.

L'exercice des projections financières renforce la crédibilité de la réforme⁴

Le pilotage du système de retraite nécessite de disposer, en ce qui concerne les perspectives d'évolution de la situation financière des régimes, de données techniques crédibles, fiables et acceptées par les différents acteurs. De telles données fournissent la base des négociations et des débats et permettent d'opérer, en connaissance de cause, les choix politiques parmi les diverses stratégies d'évolution envisageables.

Caractéristiques générales des projections en 2007

	<i>Organisme en charge des projections</i>	<i>Obligation légale</i>	<i>Périodicité</i>	<i>Horizon</i>
Allemagne	Commission <i>ad hoc</i> , ou ministère des affaires sociales (projections pour l'Union européenne)	Non	Variable (avant les réformes) pour le très long terme, mais exercice régulier (annuel) à horizon de 15 ans	2050
Espagne	Ministère du travail et de l'immigration	Oui (Pacte de Tolède)	Annuelle	2050
France	Conseil d'orientation des retraites (COR)	Oui	Au moins tous les 5 ans	2050
Italie	Ministère des finances (Ragioneria Generale dello Stato)	Oui, mais à horizon de 10 ans seulement	Annuelle	2050
Pays-Bas	CPB (Central Planning Bureau) ou ministère des affaires sociales	Non, études commandées par le Parlement ou le gouvernement	Variable, de fait tous les 5 ans	2100
Royaume-Uni	Actuaire en chef et Ministère des affaires sociales	Oui, rapport au Parlement au moins tous les 5 ans	Tous les 5 ans, avec mises à jour sous forme de variantes dans l'intervalle	60 ans
Suède	Agence de sécurité sociale	Non, mais obligation d'un rapport annuel sur le système de pensions	Annuelle	75 ans
Canada	Actuaire en chef (Bureau du surintendant des institutions financières du Canada)	Oui (loi sur la sécurité de la vieillesse et article 115 du Régime de pensions du Canada)	Tous les 3 ans	50 ans
Québec	Actuaire en chef de la régie des rentes	Oui (article 216 de la Loi sur le régimes des rentes du Québec)	Tous les 3 ans	50 ans
États-Unis	Actuaire en chef de la sécurité sociale	Oui (Social Security Act)	Annuelle	75 ans (ou même « horizon infini »)

Source : Claire Lefebvre, *Projections à long terme des systèmes de retraite : quelques expériences étrangères*. Rapport présenté au Conseil d'orientation des retraites en avril 2007.

Les formes institutionnelles répondant à cette fonction d'expertise technique varient d'un pays à un autre, comme le montre le tableau ci-après relatif aux caractéristiques générales des projections. Par exemple, l'élaboration des projections financières relève aux Etats-Unis de la

⁴ Claire Lefebvre, *Projections à long terme des systèmes de retraite : quelques expériences étrangères*. Rapport présenté au Conseil d'orientation des retraites en avril 2007.

responsabilité de l'Actuaire en chef de la sécurité sociale, alors que ces travaux sont produits en Espagne par le ministère du travail et de l'immigration.

Si des projections de court ou moyen terme, de cinq à quinze ou vingt ans, sont réalisées depuis de nombreuses années, notamment dans le cadre des discussions budgétaires propres à chaque pays, la généralisation des projections à très long terme (et leur renouvellement à intervalles réguliers) ne s'est imposée dans la plupart des pays que dans les années 1990, au plus fort du débat sur les réformes des régimes de retraite. Les organismes internationaux, notamment l'OCDE, ont joué un rôle important dans la diffusion de cette pratique. Dans le cadre de la méthode ouverte de coordination issue de la stratégie de Lisbonne de 2000, l'Union européenne oblige désormais l'ensemble des Etats membres à fournir tous les cinq ans des projections à long terme des dépenses de retraite, de sorte que l'exercice de projection est désormais devenu régulier dans tous les pays de l'Union européenne.

Cependant, il n'y a pas d'obligation légale de réaliser des projections financières dans tous les pays. Lorsqu'elle existe, les modalités de cette obligation diffèrent selon les pays. De manière générale, les pays anglo-saxons, dans lesquels le rôle des actuaires est important, ont depuis longtemps l'obligation de réaliser régulièrement des projections de long terme. De même, depuis la loi de 2007 sur la sécurité sociale, le ministère du travail et de l'immigration espagnol est tenu de produire chaque année un rapport sur l'évaluation et les stratégies du système de retraite et de les présenter aux partenaires associés au processus de concertation.

Par ailleurs, il est rare que les organismes gestionnaires des régimes de retraite soient officiellement responsables des projections. Le plus souvent, leur rôle se limite à transmettre aux responsables des projections les données de gestion nécessaires. Ainsi, l'organisation des projections est dans la plupart des pays centralisée dans un organisme unique, qui travaille en étroite collaboration avec les gestionnaires des régimes et avec les ministères compétents en matière de retraite, tels que le ministère chargé des affaires sociales ou le ministère de l'économie et des finances. En Italie, le ministère de l'économie et des finances est régulièrement consulté sur certaines hypothèses, notamment macro-économiques, et collabore au travail de projection. Le souci de cohérence entre les prévisions budgétaires de court et moyen terme et les prévisions de long terme pour les retraites explique cette coordination.

Enfin, la périodicité des projections varie selon les pays. Elle est de cinq ans dans la plupart des pays européens, ce qui correspond à la pratique retenue par l'Union européenne dans le cadre de la méthode ouverte de coordination. Mais elle est plus courte dans d'autres pays : les projections en Italie, en Suède et aux Etats-Unis ont par exemple une périodicité annuelle.

Contrairement à la France où la création du Conseil d'orientation des retraites a permis d'associer les partenaires sociaux à la réalisation des projections et notamment à la validation des différentes hypothèses retenues, les partenaires sociaux à l'étranger sont très peu impliqués dans le processus d'élaboration des projections. L'Espagne fait exception, puisque le Pacte de Tolède de 1995 a créé un cadre de concertation dans lequel le suivi et l'évaluation des indicateurs financiers du système font l'objet d'une information transmise aux partenaires sociaux.

3. Quels que soient les processus de réformes des retraites, le rôle de l'Etat est central alors que l'influence des autres acteurs est, au total, difficile à apprécier

Ainsi, dans l'ensemble des pays étudiés, la définition de la politique des retraites relève de l'Etat ou de l'un de ses opérateurs. Il assure généralement le pilotage et la gestion des régimes de retraite par le biais de directions de la sécurité sociale ou d'agences de retraite rattachées aux ministères des affaires sociales. De plus, il initie et conduit le processus de réforme au travers de projets de loi votés par les parlements nationaux.

Les processus de réforme varient d'un pays à l'autre. Dans certains pays, la réforme du système de retraite est un processus continu qui programme un rendez-vous régulier (par exemple, le rendez-vous quinquennal en Espagne ou au Japon) pour étudier les perspectives d'évolution du système. Dans d'autres pays, les réformes sont ponctuelles et font suite à des travaux d'experts menés par des commissions *ad hoc* issues d'une saisine gouvernementale (telle les réformes allemandes du milieu des années 2000 inspirée des travaux de la Commission Rürup). Enfin, certains pays n'ont pas de procédure de réforme particulière du système de retraite. Un ajustement des paramètres du système peut néanmoins être opéré dans le cadre de projets de loi ou d'initiatives présidentielle ou parlementaire, comme c'est le cas aux Etats-Unis.

Compte tenu des études et des éléments d'information disponibles sur ce sujet, il est difficile d'apprécier pleinement le rôle exercé par les acteurs autres que l'Etat dans le processus de réforme. Si de plus en plus de pays associent des organismes de réflexion ou d'expertise dans le cadre de la concertation, il apparaît néanmoins délicat de mesurer leur influence réelle et leur degré d'intervention dans les choix de réforme opérés par les gouvernements. Il semble en tous les cas que les partenaires sociaux ont eu un poids relativement important dans le processus de réforme espagnol. Cela a également été le cas en Suède (voir **document n°6**).