

Pour débat à la Commission permanente – Voir article 15 du Règlement

Doc. 10937
23 mai 2006

La cohésion sociale face aux défis démographiques

Avis¹

Commission des questions sociales, de la santé et de la famille

Rapporteur: M. Michael Hancock, Royaume-Uni, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE)

I. Introduction

1. Le rapporteur tient, tout d'abord, à féliciter M^{me} Oskina de son excellent rapport sur la cohésion sociale face aux défis démographiques.
2. Il faut, en effet, repenser aujourd'hui les politiques sociales dans leur finalité car la société subit de profonds bouleversements. Les populations vieillissantes pèsent de plus en plus sur la main-d'œuvre. D'ici 2050, l'Europe risque de perdre près de 55 millions d'actifs (dès les années 1990, 90 régions d'Europe sur 266 enregistraient une baisse des effectifs de leur population).
3. Le déclin démographique n'est donc pas un phénomène abstrait et lointain. Il transforme déjà la société, l'économie et les relations entre les individus et les générations.
4. Il est donc urgent d'établir une approche commune pour répondre aux trois grands défis que sont la mondialisation, les changements technologiques et l'évolution démographique. Il est manifeste qu'au cœur du problème réside la nécessité pour le modèle social européen de démontrer sa capacité à répondre efficacement à ces défis.

II. Le vieillissement de la population et ses défis pour les politiques sociales : l'exemple des régimes de retraite

5. Comme l'effondrement des taux de natalité et l'accroissement de la durée de vie ont entraîné une explosion du pourcentage de personnes âgées dans tous les pays du monde, le vieillissement est devenu l'un des principaux problèmes de fond du XX^e siècle. Ceux qui, dans les années 70, ont passé leur jeunesse à craindre que la surpopulation ne conduise à l'extinction de l'humanité risquent à présent de passer leur vieillesse à se demander avec inquiétude s'il y a assez de jeunes dans le monde pour financer leur retraite.
6. Mais bien que l'on sache, depuis quelque temps déjà, que la situation démographique est grave, l'ajustement des régimes de retraite tarde à venir. Dans les pays riches, notamment, les régimes de retraite par répartition (PAYGO) sont dans une situation financière désastreuse à mesure que diminue la proportion d'actifs par rapport aux retraités.

¹ Voir Doc. 10923 déposé par la commission des migrations, des réfugiés et de la population

7. Les problèmes en Europe sont encore pires qu'ailleurs du fait de prestations plus généreuses et de taux de natalité bien inférieurs au taux de remplacement. D'ici 2030, par exemple, l'Italie ne devrait plus avoir que 0,7 salarié pour chaque retraité, soit un nombre de bénéficiaires de prestations supérieur au nombre de cotisants. D'autres nations européennes, ainsi que le Canada et le Japon, ne sont pas loin derrière.

8. En outre, en fixant un même âge de départ à la retraite pour tous, les régimes de retraite par répartition encouragent des salariés compétents à cesser de travailler lorsqu'ils atteignent cet âge plutôt que de perdre les prestations. De surcroît, les considérations politiques rendent difficile le relèvement de l'âge de la retraite même si les individus restent en bonne santé plus longtemps que jamais auparavant.

9. Les tentatives de ces dernières années pour diminuer le montant des retraites versées par l'Etat ont suscité la colère des salariés dans toute l'Europe. Le 3 juin 2005, la France a été pratiquement bloquée par une grève nationale visant à protester contre les propositions gouvernementales de changement du système de retraite le jour même où les Autrichiens ont paralysé leur pays pour s'opposer à une réforme des retraites.

10. Alors que l'Autriche est généralement citée en exemple pour ses relations du travail douillettement consensuelles, elle a vu plus d'un million de personnes descendre dans la rue pour exprimer leurs doléances concernant les retraites.

11. En Europe, les régimes de retraite gérés par l'Etat sont, pour la plupart, financés selon un système de répartition. Il n'y a pas d'énorme cagnotte dans laquelle on pourrait puiser pour satisfaire aux futures obligations. Les actifs paient (par le biais d'un prélèvement sur leur salaire) les pensions des retraités. En Italie et en Autriche, les pensions au titre d'un régime public engloutissent chaque année jusqu'à 15 % du PIB ; en France et en Allemagne, ce pourcentage est d'environ 12 %².

12. La situation concernant les retraites versées par l'Etat n'est pas aussi désastreuse dans tous les pays d'Europe. La Grande-Bretagne, les Pays-Bas, les pays scandinaves et la Suisse, par exemple ont déjà transféré une grande partie de la charge des retraites de ce que l'on qualifie de premier pilier (l'Etat) vers le deuxième pilier (l'employeur) et même, dans certains cas, vers le troisième pilier (le futur retraité). En Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, les dépenses gouvernementales pour les retraites ne représentent par an que 5 à 6 % du PIB.

13. Les régimes de retraite par répartition ont été instaurés dès 1889 par Otto von Bismarck, le chancelier allemand de l'époque. Ils ont bien fonctionné aussi longtemps que le nombre d'actifs dépassait largement celui des retraités, comme c'était le cas sous Bismarck. A cette époque-là, l'âge de la retraite était fixé à 70 ans et l'espérance de vie était en moyenne de 48 ans.

14. Or, depuis trois cents ans maintenant, l'espérance de vie n'a cessé d'augmenter, à un rythme particulièrement soutenu au cours de la deuxième moitié du XX^e siècle. Entre 1950 et 1995, l'espérance de vie moyenne en Grande-Bretagne est passée de 69,2 à 76,2 ans et en France de 66,5 à 77,1 ans. En outre, elle n'a toujours pas cessé d'augmenter. On s'attend à ce qu'en Allemagne, entre 2000 et 2020, la durée de vie restante d'un homme de 65 ans augmente encore, passant de 12,1 ans à 14,9 ans.

15. Ce vieillissement de la population se combine avec une baisse des taux de natalité, phénomène relativement nouveau. Cependant, pendant le baby-boom des années 60, entre 1960 et 1965, le taux de natalité général dans l'Union européenne était de 2,7 enfants par femme, confortablement supérieur au taux de 2,1 nécessaire au maintien des effectifs de la population. En 1995, toutefois, ce taux était tombé à 1,5 enfant par femme. Le chiffre est même inférieur concernant l'Italie. En d'autres termes, le problème des retraites en Europe n'est pas dû à l'espérance de vie mais aux taux de natalité. La population européenne en âge de travailler devrait baisser de 40 millions, soit de 18 %, d'ici 2050³.

² Selon une banque allemande, la Commerzbank, en 2040, les engagements globaux de certains gouvernements au titre des retraites par répartition représenteront trois fois le PIB de leur pays, si rien n'est fait d'ici là. La banque affirme, en outre, que s'ils étaient privés, les opérateurs des systèmes de répartition à la base de la plupart des retraites versées par l'Etat seraient jetés en prison.

³ Les faibles taux de natalité constituent un phénomène mondial ancien. Les Etats-Unis ont un taux de natalité ainsi qu'un taux d'immigration bien supérieurs. A l'heure actuelle, la population de l'Union européenne excède de quelque 90 millions celle des Etats-Unis. Cependant, d'ici 2050, les Etats-Unis pourraient compter 40 à 60 millions d'habitants de plus que les Etats membres de l'UE aujourd'hui.

16. L'Allemagne et l'Autriche illustrent les conséquences implacables de cet étau démographique. Les retraites des Allemands proviennent encore, pour les sept dixièmes, du système d'assurance-vieillesse instauré par Bismarck. L'année dernière, les cotisations destinées à financer ce système et versées, pour une moitié, par les salariés et, pour l'autre, par les employeurs s'élevaient à 19,1 %. Aujourd'hui, moins de trois salariés financent la pension de vieillesse de chaque retraité allemand. Toutefois, si les tendances actuelles en matière de vieillissement et de fécondité se poursuivent, ce chiffre pourrait être divisé par deux d'ici 2030.

17. En Autriche, si M. Schüssel n'avait pas défendu avec acharnement sa réforme gouvernementale, les salariés auraient été obligés de consacrer près de la moitié de leur salaire au régime d'assurance-vieillesse sur vingt ans. Dans ces circonstances, tout Autrichien ayant des compétences exploitables ailleurs aurait choisi, presque à coup sûr, de les exporter.

18. Alors que le minuteur de la bombe à retardement des retraites continue de tourner, les gouvernements européens font preuve d'une imagination accrue pour trouver des moyens de revoir à la baisse les promesses du régime d'assurance-vieillesse. Leur objectif principal est de faire en sorte que les réductions paraissent aussi indolores que possible et d'encourager les individus à constituer eux-mêmes une épargne pour leur propre retraite.

19. Les gouvernements augmentent, par exemple, le nombre d'années de travail dont une personne doit justifier pour bénéficier d'une retraite à taux plein. Cette réforme s'avère l'une des moins impopulaires car la population apprécie moins encore la hausse des cotisations ou la baisse des prestations, excepté en France ; dans ce pays, en effet, l'augmentation du nombre d'années de travail exigé d'un fonctionnaire pour l'ouverture de ses droits à pension (de 37,5 à 40 ans, puis à 42 ans, soit un nombre d'années requis identique à celui exigé dans le secteur privé) était l'élément le plus controversé du projet de réforme de cette année.

20. Une réforme plus simple consiste à relever l'âge de la retraite. Cette année, l'Autriche a décidé de le relever progressivement, le faisant passer de 61,5 à 65 ans pour les hommes et de 56,5 à 60 ans pour les femmes. L'Italie, quant à elle, envisage actuellement de porter l'âge de la retraite à 65 ans. L'Allemagne, qui a déjà relevé l'âge de la retraite de 63 à 65 ans, pourrait aller encore au-delà. L'une des propositions consiste à le relever par tranche d'un mois jusqu'à 67 ans entre 2011 et 2035.

21. Alors que commençait à se révéler toute l'étendue de la crise des retraites, plusieurs pays ont constitué un fonds de réserve pour les aider à payer la note. Les fonds les plus anciens ont été créés dans les années 1960 et 1970 aux Etats-Unis, au Canada et au Japon, mais ils étaient conçus comme une garantie pour l'ensemble du système de sécurité sociale et non pas pour les retraites en particulier. En revanche, les fonds constitués par la Belgique, la France et l'Irlande au cours de la dernière décennie visaient tout spécialement à soutenir leur régime de retraite par répartition.

22. Le Fonds français de réserve pour les retraites (FRR) a été institué en 1999 afin de collecter jusqu'à 150 milliards d'euros (172 milliards de dollars) d'ici 2020, de manière à financer les pensions au titre d'un régime public pour les dix années suivantes. Les entreprises du secteur privé avaient jusqu'à septembre 2005 pour déposer leur candidature à la gestion des vingt-sept masses distinctes entre lesquelles ont été divisés les 16,6 milliards d'euros que le FRR a réussi à ce jour à recueillir. (Les candidats ne manquent pas).

23. Les gouvernements européens se sont également efforcés d'encourager leurs citoyens à constituer eux-mêmes une épargne en assortissant les nouveaux plans d'épargne individuels de réductions d'impôt attractives. En 2001, par exemple, la Suède a permis à ses salariés de placer 2,5 % de leur salaire (sur leur 18,5 % de cotisations sociales) sur un compte individuel.

24. La même année, l'Allemagne a introduit le régime de retraite Riester, du nom du ministre du Travail chargé de la réforme, M. Walter Riester. Ce régime permet aux travailleurs allemands de placer 1 % de leur salaire sur leur propre compte d'épargne-retraite, pourcentage qui augmentera par étape pour atteindre 4 % en 2008. Toutefois, le plan Riester n'a pas réussi à décoller comme prévu malgré des subventions généreuses pour encourager la participation des travailleurs à bas salaire et des parents ayant des enfants à charge. D'aucuns prétendent que le système est trop difficile à comprendre ; d'autres soutiennent que les épargnants ont encore trop peur d'un marché récemment orienté à la baisse.

25. Parfois, les gouvernements agissent plus brutalement. Soit ils augmentent les cotisations obligatoires au régime de retraite – en 1997, par exemple, les Pays-Bas ont augmenté les prélèvements sur les salaires de 15,4 % à 18,25 % et, en 1993, la Finlande a instauré une cotisation salariale en plus de la

cotisation patronale existante – soit ils réduisent les prestations de retraite, mesure aussi impopulaire que toute augmentation d'impôts. En Autriche, par exemple, les prestations versées aux nouveaux retraités baisseront de 13,5 % l'année prochaine, et les Autrichiens qui prendront une retraite anticipée verront le montant de leur pension réduit.

26. Avec l'extension des régimes à cotisations définies qui font supporter à l'individu les risques des placements pour assurer sa retraite, la distinction entre les deuxième et troisième piliers de soutien s'estompe. Il est donc judicieux pour les individus d'organiser leur propre plan de retraite au lieu de laisser ce soin à un employeur pour lequel il est de moins en moins probable qu'ils travaillent leur vie professionnelle durant. Qui plus est, avec un compte d'épargne-retraite individuel privé, les salariés sont libres de décider eux-mêmes quand ils veulent s'arrêter de travailler. Chaque année supplémentaire de travail accroît leur pécule pour la retraite.

27. Si les cotisations privées à un compte d'épargne-retraite ne sont pas obligatoires, contrairement à ce qui se passe dans certains pays d'Amérique latine, par exemple, on peut craindre que, livrés à eux-mêmes, certains individus n'économisent pas assez pour leur vieillesse. L'Association des assureurs britanniques signale qu'il y a un écart de 27 milliards de livres entre l'épargne réalisée par les Britanniques et les fonds nécessaires pour leur permettre de jouir d'une retraite confortable. (Un tiers environ des Britanniques ne constitue aucune épargne tandis qu'une bonne partie des deux tiers restants économise pour s'offrir des vacances ou une voiture mais pas pour la protection sociale à long terme).

28. L'une des solutions serait d'instaurer une certaine dose d'obligation. En Allemagne, par exemple, le gouvernement pourrait rendre obligatoire pour tous les salariés son système d'épargne-retraite par capitalisation, nouveau plan d'investissement privé à faible taux de cotisation. De même, le système Riester mis en place par l'Allemagne pourrait devenir obligatoire pour les salariés dans ce pays.

29. Bien entendu, la transition entre les premier et troisième piliers ne peut pas se produire du jour au lendemain. Plus le régime de retraite par répartition est ancien et plus généreuses sont ses prestations, plus le déficit inhérent au système s'accroît. Du fait de cette lourde charge transitoire, aucun pays doté d'un vaste système de retraite par répartition ne peut passer rapidement à un système par capitalisation. Un tel changement imposerait, en particulier, une double charge à la génération actuellement en activité. Il lui faudrait constituer sa propre retraite par capitalisation et, en même temps, financer les retraités d'aujourd'hui pour honorer les promesses des gouvernements antérieurs.

30. Lorsque la main-d'œuvre jeune sentira pleinement la pesanteur de la charge qu'elle est censée supporter, il se peut qu'elle se mette à protester et fasse ainsi politiquement contrepoids aux électeurs vieillissants, déterminés à protéger leur acquis aux dépens de ceux qui viennent après eux. Il se peut aussi, bien sûr, que les jeunes s'affranchissent de la nécessité de financer leur propre retraite en se repliant sur le plus vieux plan de retraite du monde, qui consiste à faire un grand nombre d'enfants, ce qui évidemment résoudrait aussi le problème du taux de natalité.

31. Les gouvernements européens qui espèrent que les entreprises régleront la crise des pensions pour eux seront déçus. Les problèmes qu'ont connus les fonds de pension des entreprises britanniques et américaines ces dernières années constituent un sévère avertissement pour les pays qui essaient de passer d'un régime de pension public à un régime privé⁴.

32. Les réformes récentes des régimes d'assurance-vieillesse vont dans le sens d'une diminution des incitations à prendre une retraite anticipée en modifiant plusieurs des paramètres fondamentaux qui déterminent les prestations de retraite. La suppression des mesures incitant les salariés à prendre une retraite anticipée risque de poser des problèmes considérables aux marchés du travail européens. Il pourrait s'avérer difficile d'absorber l'offre accrue de main-d'œuvre âgée dans les pays en butte à un fort chômage structurel. L'ajustement serait facilité si la réforme des retraites et d'autres systèmes de garantie de ressources pour les personnes âgées s'accompagnaient de mesures destinées à accroître les offres d'emploi, en général, et de la suppression, en particulier, des dispositions et pratiques discriminatoires à l'égard des salariés âgés.

⁴ La plupart des fonds de pension salariaux des entreprises britanniques et américaines ont été conçus comme des plans à prestations définies, promettant de verser une pension donnée à un âge donné. Ce système laissait les entreprises assumer les risques si le rendement des fonds s'avérait insuffisant pour satisfaire aux obligations définies. Et, en effet, après la longue période d'orientation du marché à la baisse, des trous énormes sont apparus dans les fonds de pension des entreprises. Comme il fallait s'y attendre, les entreprises se sont empressées de convertir leurs plans de retraite en régimes à cotisations définies permettant de prédire le coût global des pensions.

33. En tout cas, la plupart des pays européens doivent instaurer des politiques sociales plus actives, ce qui suppose de ne plus servir de prestations mais de remettre les chômeurs au travail au lieu de les maintenir dans un état de dépendance. Toutefois, il ne suffit pas de donner des emplois à ceux qui n'en n'ont pas ; il faut faire des efforts accrus pour aider les salariés à garder leur emploi et à faire carrière dans leur entreprise.

Propositions d'amendement au projet de résolution

Le rapporteur propose les amendements suivants :

Amendement A :

Dans le projet de résolution, après le paragraphe 8.2.2. insérer le nouveau paragraphe suivant :

« de reconnaître la conciliation de la vie professionnelle avec la vie familiale comme un principe qui doit gouverner toute politique et stratégie visant à l'amélioration de la cohésion sociale et la croissance démographique ».

Amendement B :

Dans le projet de résolution, au paragraphe 8.2.3, après la première phrase supprimer la fin du paragraphe.

Commission chargée du rapport : Commission des migrations, des réfugiés et de la population

Commission saisie pour avis : Commission des questions sociales, de la santé et de la famille

Renvoi en commission : Doc. 10371, Renvoi n°3039 du 24 janvier 2005

Avis approuvé par la commission le 18 mai 2006

Secrétaires de la commission : M. Mezei, Mme Nollinger, Mme Meunier