

Espagne

Un consensus presque parfait autour de la réforme du système de retraite

Carole TUCHSZIRER, Catherine VINCENT

Les réformes récentes du système de retraite espagnol résultent d'une longue procédure de consultation et de négociations qui a concerné l'ensemble des partis politiques et les partenaires sociaux. Que ce soit en 1987, où a été instauré un système de retraite complémentaire, ou en février 1995, avec la conclusion de l'accord politique appelé pacte de Tolède, l'aspect remarquable de ce consensus est qu'il associe, de manière privilégiée, le gouvernement et les organisations syndicales. La caractéristique consensuelle des réformes est ainsi nuancée puisque le patronat espagnol s'est toujours tenu en retrait des négociations et qu'il a refusé de signer l'accord du 9 octobre 1996 qui prolonge le pacte de Tolède.

Un système de retraite à forte dominante publique

A la différence de la France, la protection sociale en Espagne fait l'objet d'une gestion étatique et non paritaire. Le système de retraite est organisé autour d'un régime général et d'un dispositif complémentaire. Ce dernier est encore peu développé.

La branche retraite de la Sécurité sociale verse deux types de prestations :

des prestations non contributives destinées aux personnes sans ressources ; des prestations contributives financées par les cotisations des actifs. Le montant de la pension versée dans ce dernier cadre, jugé trop généreux, a pu atteindre, par le passé, jusqu'à 100 % du salaire de fin de carrière. Depuis le début des années quatre-vingt, sous l'effet des réformes successives, les prestations ont été réduites à la baisse.

C'est, semble-t-il, pour faire face à cette érosion des prestations qu'un nouveau dispositif a vu le jour en 1987, avec l'instauration, par voie législative, des fonds de pension (planes de pensiones) qui assurent un complément de ressources aux salariés affiliés à la Sécurité sociale. Ces plans, complémentaires et facultatifs, sont de trois sortes :

- les régimes d'entreprise, mis en place par une entreprise et accessibles à l'ensemble de son personnel ayant plus de deux ans d'ancienneté ;

- les régimes instaurés par des associations, mis en place par tous types d'associations ou d'institutions déjà existantes (associations professionnelles, syndicats) ;

- des plans individuels, qui peuvent être souscrits auprès des banques, des compagnies d'assurances, des caisses d'épargne etc.

Si la décision d'instaurer un fonds de pension reste à l'initiative de l'entreprise, plusieurs garde-fous ont aussi été introduits par la loi, suivant en cela les exigences formulées par les syndicats. Ainsi, la mise en œuvre de régimes de retraites professionnels ne peut se faire que dans le cadre de la négociation salariale. Par ailleurs, plusieurs structures de contrôle confèrent aux syndicats un rôle de tout premier plan dans la gestion des fonds. Il en est ainsi de la commission de contrôle dont les attributions sont très étendues :

- veiller au respect des droits économiques des participants et des bénéficiaires ;
- désigner l'actuaire chargé de rendre compte de la situation du plan ;
- proposer des modifications au régime des cotisations et des prestations.

Une volonté partagée de renforcer le régime par répartition

Les débats qui ont précédé l'adoption du pacte de Tolède portaient sur les règles de financement de la branche retraite de la Sécurité sociale. L'accroissement de l'espérance de vie de la population et la baisse du taux de fécondité sont autant d'arguments en faveur d'une restriction des prestations. Toutefois, les déséquilibres financiers des régimes de retraite ne sont pas tant liés aux évolutions démographiques qu'à la situation actuelle du marché du travail. L'importance de l'économie souterraine et le développement de plus en plus massif d'emplois instables et précaires, conjugués au fort taux de chômage et à une baisse constante du taux d'activité, contribuent principale-

ment à tarir les sources de financement d'un régime fondé sur la solidarité intergénérationnelle.

Les retraites absorbent près de 60 % du budget de la Sécurité sociale et représentent environ 11 % du PIB, taux inférieur à la moyenne européenne. Les dépenses sont relativement bien maîtrisées puisque même l'OCDE souligne que « l'Espagne ne figure pas au rang des pays où l'avenir du financement de la Sécurité sociale se présente sous le jour le plus sombre ¹. » Le financement provient essentiellement des cotisations prélevées sur les salaires, au taux actuel de 28,3 %. Ce qui distingue l'Espagne de ses homologues européens est l'importance de la part patronale qui représente 83 % de l'ensemble des cotisations. On comprend mieux que l'allégement des cotisations à la charge des employeurs soit une revendication permanente du patronat espagnol.

Les premières tentatives de réforme du système de retraite ont provoqué, dès 1984, un vaste mécontentement social suivi d'une grève générale déclenchée par les Commissions ouvrières, les CCOO. A ces difficultés est venue s'ajouter une offensive idéologique de la Banque mondiale et du FMI afin d'inciter à substituer à l'actuel système de retraite par répartition un modèle fondé sur la capitalisation. Le pacte de Tolède, conclu dans ce contexte délicat, en se démarquant des positions radicales défendues par la Banque mondiale, manifeste l'attachement de tous les partis politiques espagnols aux principes qui sous-tendent le système.

Le contenu du pacte reprend le rapport remis, après un an de travail, par un groupe d'études mis sur pied par le Parlement afin, d'une part, d'analyser les pro-

1. Etudes économiques de l'OCDE 1995-1996 Espagne, Paris, OCDE, 1996, p. 104.

blèmes structurels auxquels est confronté le système par répartition et, d'autre part, de proposer des recommandations pour en améliorer le fonctionnement. Dans ses grandes lignes, le pacte de Tolède, maintient le système actuel et garantit le pouvoir d'achat des retraités. Il s'articule autour de quelques grands principes qui seront largement repris dans l'accord de l'automne 1996¹ :

- opérer une séparation des sources de financement en fonction de la nature de la prestation ;

- tendre vers une plus grande proportionnalité entre le montant de la pension versée et l'effort contributif déployé tout au long de la vie professionnelle ;

- revaloriser automatiquement les pensions et maintenir le pouvoir d'achat des retraités ;

- créer un fonds de réserve constitué par les recettes obtenues en période de conjoncture favorable afin de ne pas augmenter les cotisations en cas de retournement conjoncturel ;

- encourager le recours aux fonds de pensions jugés trop faiblement développés ;

- mettre en place un système d'exonération de charges, notamment pour les entreprises de main-d'œuvre.

Ce dernier principe n'a pas trouvé d'application dans l'accord d'octobre 1996, ce qui peut, en partie, expliquer le refus de signature de la CEOE, l'organisation patronale. Les milieux bancaires et financiers, qui plaidaient pour un passage à un régime fondé exclusivement sur la capitalisation, ont, quant à eux, vivement critiqué les dispositions du pacte de Tolède. L'accession au pouvoir du parti conservateur en mars 1996 n'a pas con-

treccarré la mise en application du pacte. Après de nombreuses tractations et l'organisation d'une sorte de sommet social auquel a refusé de se joindre le patronat, l'accord du 9 octobre 1996, conclu entre le gouvernement, l'UGT et les CCOO, jette les bases d'une traduction législative des principaux éléments de la réforme tracée par le pacte de Tolède.

L'accord pérennise le système en limitant l'évolution de ses dépenses. Il comprend tout une série de mesures² dont la principale consiste à garantir pour une période de cinq ans, de 1997 à 2001, le maintien du pouvoir d'achat des prestations versées aux retraités actuels. En revanche, plusieurs paramètres utilisés dans le calcul de la pension sont modifiés, ce qui établit un lien plus étroit entre le niveau des pensions et l'effort contributif. L'adoption d'un plafond unique de cotisation, et non plus de plafonds différenciés selon les groupes professionnels, est l'autre mesure, à côté de l'absence de baisse des charges sociales, qu'a contestée le patronat.

A la suite de l'accord, deux commissions parlementaires ont été constituées afin d'en préparer l'application législative : l'une, qui a travaillé sur les pensions publiques, a proposé un projet de loi adopté en juillet dernier ; l'autre a pour objet de préparer une réforme des pensions complémentaires.

Des syndicats influents, un patronat sur la défensive

Tout au long de ce processus de réforme, les pouvoirs publics ont cherché à instaurer un climat de dialogue entre les organisations syndicales et patronale. Si

1. Cf. Emmanuel Reynaud, Carole Tuchszirer, «Réforme des retraites: les premiers pas du pacte de Tolède», *Chronique Internationale*, 44, janvier 1997, pp. 13-16.

2. *Ibid.*

le consensus n'a pas été total en raison de la position de repli adoptée par le patronat dans la dernière étape de la négociation, l'accord, d'une certaine façon, consacre l'efficacité de la méthode employée.

Les syndicats, bien que faiblement impliqués du point de vue institutionnel dans la gestion du régime public, ont largement pris part au débat sur l'avenir des retraites. Cet engagement a été facilité par la convergence des positions défendues par l'UGT et les CCOO qui, durant toutes les négociations, n'ont parlé que d'une seule voix. Leur participation a porté ses fruits puisque la plupart de leurs revendications ont pu être satisfaites, notamment deux d'entre elles : d'une part, la limitation des réductions de pensions de ceux qui partent avant l'âge normal ; d'autre part, la séparation des sources de financement entre l'Etat et la Sécurité sociale dans la prise en charge des prestations.

Sur la question des retraites anticipées, le gouvernement aurait souhaité, pour des raisons d'équilibre budgétaire, limiter le recours à ce mode de retrait du marché du travail. Il était donc prévu de pénaliser financièrement la cessation anticipée d'activité. Les syndicats ont alors menacé de rompre les négociations si de telles mesures étaient adoptées. Leur argument était que la situation de l'emploi imposait plutôt une démarche inverse, c'est-à-dire favorisant un retrait anticipé du marché du travail. Leur refus a aussi été motivé par le constat que la plupart des départs anticipés, supposés volontaires, correspondent dans la réalité à des licenciements déguisés. Sur ce point le gouvernement a finalement reculé pour ne pas provoquer la rupture des négociations.

La deuxième grande revendication syndicale qui s'est vu satisfaite portait sur la différenciation des sources de financement en fonction de la nature des presta-

tions. L'objectif visé par les deux confédérations était de renforcer la contributivité du régime public. Bien en amont des négociations, l'UGT et les CCOO avaient d'ailleurs fait réaliser des études tendant à démontrer que, sur le seul « segment contributif », la Sécurité sociale dégage un excédent financier assurant largement l'équilibre du système pour les années à venir. Le déficit du régime public de protection sociale serait, toujours d'après ces études, alimenté par le versement de prestations universelles financées sur les cotisations des salariés. Pour les deux centrales syndicales, la viabilité d'un régime public contributif dépend de la distinction institutionnelle dans les modes de financement des prestations. Dans ce système, les cotisations ne devraient financer que les seules prestations contributives, à charge pour l'Etat, par l'intermédiaire du budget, d'assurer le financement des prestations non contributives. La proposition syndicale, qui a été reprise dans l'accord, revient en fait à fiscaliser les prestations sociales dites de solidarité. Ce transfert de charge sur l'Etat devrait permettre à la Sécurité sociale de dégager des économies substantielles qui, pour les centrales syndicales, doivent constituer les réserves prévues par le pacte de Tolède afin d'éviter, en cas de retournement conjoncturel, un relèvement des cotisations sociales.

Autant la question de la distinction des sources de financement a fait l'objet d'un large consensus entre les partenaires sociaux, autant celle de la création de réserves a provoqué l'hostilité du patronat qui lui aurait préféré un allègement des charges sociales. La CEOE espérait que les économies dégagées par la refonte du mode de financement seraient affectées à la réduction de ces charges. A ce premier motif de mécontentement s'est ajouté ce-

lui lié au déflafonnement des cotisations sociales, lequel a été également vivement critiqué par le patronat en raison de la hausse du coût de la main-d'œuvre qu'il allait induire. Le gouvernement ne l'ayant suivie sur aucun de ces deux points, la CEOE s'est dès lors retirée des négociations. L'opposition du patronat à cet accord n'est toutefois que formelle et ne constitue pas pour autant un point de rupture. Pour preuve, la commission tripartite (gouvernement, syndicats, patronat) mise en place pour assurer le suivi de l'accord et à laquelle le patronat entend bien participer.

Le positionnement des acteurs sociaux est similaire en ce qui concerne le développement des fonds de pension. Cet apparent paradoxe s'explique par le rôle très actif joué par les syndicats dans la réglementation des régimes complémentaires instaurée en 1987. En effet, l'UGT et les CCOO ont été, sous la législature socialiste, étroitement associées au débat sur les retraites complémentaires et ont en fait « décidé du schéma de développement de ces régimes en déterminant les termes de la nouvelle législation »¹. De fait, nous l'avons vu, le pouvoir de contrôle des organisations syndicales dans l'entreprise sur la mise en place et le fonctionnement des fonds de pension de la loi de 1987 est important. On peut alors comprendre les réticences des employeurs à qui reste l'initiative de la création de ces fonds. Au niveau des entreprises, on ne compte actuellement que 235 000 participants à des régimes privés. Pour le patronat, le faible développement des régimes complémentaires s'explique aussi par le caractère déséquilibré de la législation qui accorde une trop forte importance aux

syndicats dans ces dispositifs. Les autres interlocuteurs s'accordent à reconnaître la nécessité de réformer les dispositifs de 1987 afin de donner un nouveau souffle aux retraites complémentaires par capitalisation. Cette réforme, pour le moment étudiée dans le cadre des commissions parlementaires, ne donne pas lieu à de grandes divergences de vue entre les organisations patronale et syndicales.

L'engagement des syndicats espagnols dans le débat sur les retraites a, la période récente l'illustre bien, pris des formes variées visant autant le renforcement du régime public que l'incitation à la mise en place de fonds de pension d'entreprise dans un cadre paritaire. Sur le plan des principes affichés, il est clair que les syndicats restent profondément attachés à l'existence d'un régime public de retraite, les régimes privés ne devant être considérés que comme complémentaires et non concurrents au régime public.

Mais l'affirmation de ce principe s'est accompagnée d'une nouvelle thématique. Il en est ainsi de la volonté syndicale d'accentuer la contributivité du système en opérant un nouveau partage des responsabilités dans le financement des prestations d'assistance qui devrait échoir à l'Etat. Le soutien effectif des syndicats à la mise en œuvre d'une réglementation sur les fonds de pension s'inscrit dans une logique similaire. Cette tendance, si elle se confirme, revient à défendre une certaine forme d'individualisation de la protection sociale en « exonérant » le revenu salarial du financement des dépenses de solidarité, transférant celui-ci sur l'Etat. Sur ce dernier point au moins, il existe un consensus certain entre le patronat et les syndicats.

1. Cf. Bryn Davies, «Participation des syndicats aux régimes complémentaires», La Revue de l'IRES, 15, printemps-été 1994.