

AUTRICHE

La réforme des retraites

Patrick Hassenteufel

La loi votée en novembre dernier poursuit le processus de restructuration du système de retraites autrichien entamé en 1992 et prolongé dans le cadre du plan d'austérité du printemps 1996. Justifiée à la fois par des considérations financières et démographiques la réforme des retraites a occupé une place prééminente tant sur l'agenda politique que dans l'opinion publique tout au long de l'été et de l'automne. Elle pose trois questions. La première est celle de son enjeu central, à savoir l'unification des différents régimes de retraite. La seconde est celle de la transformation du style autrichien des politiques publiques dont elle témoigne du fait des difficultés rencontrées dans le cadre du processus décisionnel de la réforme. Face à la contestation syndicale le gouvernement a été au bord de la rupture. Enfin la dernière interrogation concerne la portée de la réforme : est-elle véritablement à la hauteur des enjeux liés à la retraite au siècle prochain ?

Vers l'unification du système de retraites ?

Comme dans les autres systèmes de retraites par répartition se pose en Autriche la question du financement du système dans les prochaines décennies. L'expert allemand Rürup qui a rendu un

rapport sur « les perspectives de l'assurance retraite en Autriche » au ministère des Affaires sociales début juillet 1997 a souligné que le système de retraite autrichien est confronté au double problème d'une diminution de ses recettes et d'une augmentation de ses dépenses. La diminution des recettes est liée notamment à la montée du chômage, au recul de l'âge d'entrée dans la vie active et au développement de formes d'emplois précaires. Du côté des dépenses, celles-ci vont fortement croître au siècle prochain à cause de l'augmentation constante de l'espérance de vie et de l'arrivée à l'âge de la retraite des classes nombreuses de la guerre (du fait de la politique nataliste de l'Allemagne hitlérienne à laquelle l'Autriche a été soumise après 1938) et de l'après-guerre. Selon les prévisions en 2030 un actif devra financer 2 retraités !

Parmi les solutions proposées (augmentation de l'âge de la retraite des femmes qui pour l'instant bénéficient de la retraite à 60 ans contre 65 pour les hommes, augmentation générale de l'âge de la retraite, augmentation des cotisations, augmentation des versements publics, diminution du montant des pensions versées, incitation à la retraite par capitalisation...) le gouvernement, déjà

AUTRICHE

confronté à une situation de déficit de l'assurance retraite, a retenu deux types de mesures principales.

La première est la modification du mode de calcul des retraites. La loi votée en novembre 1997 prévoit que désormais le montant de la retraite sera calculé sur la base des 18 meilleures années de salaire (et non plus sur les 15 meilleures années). La loi restreint aussi le montant des retraites anticipées, dont le montant est réduit de 2 % par année de travail en moins par rapport à la retraite « normale ».

Le deuxième élément marquant de la réforme est l'unification du système, c'est-à-dire principalement la remise en cause du statut particulier de la retraite des fonctionnaires, plus favorable que le régime général.

Ces mesures ont suscité une forte opposition de la part du syndicat des fonctionnaires et de la confédération des syndicats autrichiens (ÖGB). Leur mode d'intervention a été à plusieurs égards révélateur d'un changement dans le style autrichien de politiques publiques.

Du partenariat social à la représentation des intérêts ?

Le partenariat social caractérise depuis les années 1950 le mode de décision des politiques économiques et sociales en Autriche. Il repose sur la négociation collective entre les représentants monopolistiques des salariés (l'ÖGB) et des employeurs (la Chambre du Commerce et de l'Industrie). Ceux-ci jouent de ce fait un rôle de « quasi-gouvernement » sur ces questions, accentué par les liens unissant ces organisations aux deux principaux partis autrichiens (actuellement au pouvoir ensemble au sein d'un gouvernement de coalition) : le parti social démocrate (SPÖ) du côté des salariés, le parti conservateur (ÖVP) du côté des em-

ployeurs. De ce fait, ces représentants endossaient la responsabilité des politiques économiques et sociales et le Parlement ne faisait souvent qu'entériner les accords passés entre les « partenaires sociaux ». Or le processus décisionnel long (près de six mois pour la phase finale) et chaotique de cette réforme des retraites témoigne d'un recul du partenariat social, déjà perceptible pour toute une série d'autres mesures économiques et sociales depuis le début des années 1990. Deux éléments sont particulièrement notables.

Le premier est l'absence d'accord entre les partenaires sociaux. En fait la négociation n'a quasiment pas eu lieu dans la mesure où les dirigeants des représentants des employeurs ont dès le début de l'été 1997 refusé d'endosser la responsabilité d'une réforme du système de retraite. C'est pour cela notamment que les acteurs politiques ont joué un rôle prépondérant dans le processus décisionnel, même si a constamment été recherché l'accord de l'ÖGB, du fait notamment de ses liens avec le SPÖ, le parti du chancelier actuel (Victor Klima).

L'attitude très contestatrice de l'ÖGB, et en particulier de son syndicat de la fonction publique, est également révélatrice. En effet elle a plus correspondu à une logique stricte de défense des intérêts de ses mandants qu'à une logique de prise en charge d'un problème public. Ainsi l'ÖGB n'a jamais véritablement donné son accord à la réforme tout en obtenant un certain nombre de concessions. Les plus importantes sont une réduction de la durée de référence pour le calcul du montant des retraites de 20 ans à 18 ans, un délai supplémentaire pour la mise en place de la réforme puisque le changement du mode de calcul ne sera pleinement effectif qu'en 2020, une meilleure

prise en compte des périodes d'inactivité féminine liées à l'éducation des enfants et une prise en compte des situations de difficulté sociale. Mais ces succès syndicaux expliquent aussi certaines critiques qui ont été faites à la réforme.

Une réforme minimale ?

Deux critiques majeures ont été faites à la réforme. La première est de n'être qu'une réforme minimale incapable de résoudre les problèmes à long terme du système de retraite. En particulier de nombreux observateurs ont souligné que la réforme n'entrerait en vigueur qu'à partir de 2003 et que ses effets financiers sont limités. Cette critique semble assez largement partagée dans l'opinion publique puisque selon un sondage publié début décembre 1997 81 % des Autrichiens pensent qu'une nouvelle réforme sera bientôt nécessaire (en même temps une majorité d'entre eux n'est pas opposée à une réduction du montant des pensions).

La deuxième critique porte sur les inégalités dont est porteuse la réforme. En effet il a été souligné que, si elle garantit les revenus des retraités d'aujourd'hui, elle est loin d'assurer ceux des retraités de demain. Un arbitrage intergénérationnel aurait donc été opéré au détriment des générations les plus jeunes. Des inégalités résultent également de l'intégration au régime général des travailleurs intermittents qui bénéficiaient d'un système plus favorable lié à leur précarité, et de l'augmentation de la limite supérieure de salaire donnant droit à la retraite garantie, ce qui accroît les dépenses au profit des catégories aux revenus les plus élevés. Ainsi l'objectif affiché d'une réduction des inégalités (notamment entre fonctionnaires et non fonctionnaires, entre bas et hauts revenus) ne serait pas

atteint par la réforme. Selon certains experts tels Bernd Marin, elle les aggraverait plutôt.

Sources :

Der Standard, presse autrichienne