

Espagne

Une réforme des retraites issue du dialogue social

Catherine VINCENT

Le gouvernement espagnol de coalition de gauche a fait adopter deux lois (2021 et 2023) afin d'assurer la viabilité du système public de retraite. Ce processus de réforme est remarquable en ce qu'il résulte d'une concertation entre l'ensemble des forces politiques et sociales et qu'il est équilibré, puisque les mesures adoptées (augmentation des cotisations des employeurs et des salariés et surtaxe des hauts salaires) demandent des efforts à tous.

The left-wing coalition government in Spain has passed two laws (in 2021 and 2023) to ensure the viability of the public retirement pension system. What makes this process of reform remarkable is that it arises from consultation between all political and social powers, and that it is balanced in the sense that the measures adopted (an increase in employer and employee contributions and a surtax on high incomes) demand efforts from all quarters.

Catherine Vincent est chercheuse à l'Ires.

Le gouvernement espagnol de coalition de gauche, présidé par Pedro Sánchez (PSOE, Parti socialiste ouvrier espagnol), est engagé depuis 2021 dans une réforme des retraites afin d'assurer la viabilité du système public. Ce processus de réforme est remarquable en ce qu'il a fait l'objet d'une concertation entre l'ensemble des forces politiques et sociales, et qu'il renoue avec celui adopté dans les années 1990-2000.

Ce processus avait alors permis aux réformes des retraites de résulter d'un double consensus : d'une part, un consensus politique acté par la conclusion du pacte de Tolède en février 1995, renouvelé tous les cinq ans et dont l'objectif était de placer la question des retraites au-dessus des batailles politiques partisans ; d'autre part, un consensus social résultant d'une concertation entre gouvernement et interlocuteurs sociaux, même si les organisations patronales se sont souvent tenues en retrait des négociations. La crise majeure de la dette de la zone euro en 2010 a fragilisé la concertation mais c'est l'arrivée au pouvoir du parti conservateur qui a entraîné sa rupture, avec l'adoption unilatérale de la réforme de 2013. En application du pacte de Tolède 2020 et de l'accord conclu en juillet 2021 entre le gouvernement et les interlocuteurs sociaux, une première loi, adoptée fin 2021, revoit le mode de revalorisation des pensions afin de garantir le maintien du pouvoir d'achat des retraités. Le deuxième texte de loi, adopté par le Parlement fin mars 2023, fait l'objet de l'opposition des partis de droite et du patronat, bien qu'il ait été accepté par la Commission européenne dans le cadre des fonds européens pour la relance et la résilience post-Covid-19. Son objectif est de

renforcer la viabilité financière du système de retraite en prévoyant des recettes supplémentaires.

Des réformes fondées sur la concertation avec les interlocuteurs sociaux des années 1990 aux années 2010

Le système de retraite espagnol repose principalement sur un régime public, contributif et en répartition. Ce régime sert des pensions dont le montant est le résultat d'un calcul complexe combinant durée d'assurance et rémunération de référence¹. Le système public est complété depuis 1987 par des dispositifs collectifs en capitalisation. Facultatifs, ces fonds de pensions (*planes de pensiones*) sont très peu développés : en 2019, moins de 11 % des salariés disposaient de ce type de régime (COR, 2020). Par ailleurs, la branche retraite de la Sécurité sociale verse des prestations destinées aux personnes sans ressources. À cette pension minimale de solidarité nationale s'ajoute souvent, pour les personnes concernées, des compléments versés par les communautés autonomes. L'Espagne fait partie des pays de l'OCDE dans lesquels plus de 70 % des revenus des plus de 65 ans sont issus de transferts publics.

À l'instar de nombreux autres pays européens, le système public, arrivé à maturité dans les années 1980, a vu ses déséquilibres financiers s'accroître à cause de l'augmentation de l'espérance de vie et de la baisse du taux de fécondité. Les premières tentatives de réforme du système de retraite ont provoqué, dès 1984, un vaste mécontentement

1. Les salaires servant de base au calcul de la pension sont revalorisés en fonction des prix à la consommation (à l'exception des salaires des derniers 24 mois retenus tels quels).

social suivi d'une grève générale déclenchée par l'une des principales organisations syndicales, la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO, commissions ouvrières). À ces difficultés est venue s'ajouter une offensive idéologique de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI) afin d'inciter à une substitution du système de retraite par répartition par un modèle fondé sur la capitalisation. Le pacte de Tolède, conclu en 1995 et dont l'objectif est de sortir la question des retraites des querelles politiques électorales, notamment celles donnant lieu à des propositions extrêmes, manifeste l'attachement de tous les partis politiques espagnols au maintien du système de retraite par répartition. Le pacte propose des modalités d'adoption des ajustements nécessaires à la viabilité du système. C'est cet engagement de défense du système public de retraite qui explique que les organisations syndicales aient accepté, durant les 15 années suivantes, des réformes concertées, non sans conséquences négatives pour les salariés ou les retraités mais qui ont garanti « une répartition juste et équitable des efforts nécessaires à son financement » (CCOO, 2016). Les grands principes du pacte seront largement repris dans l'accord conclu le 9 octobre 1996 entre le gouvernement et les organisations syndicales² : séparation des sources de financement en fonction de la nature des prestations ; création d'un fonds de réserve ; plus grande proportionnalité entre le montant des pensions et l'effort contributif déployé tout au long de la vie professionnelle ; revalorisation automatique des

pensions en fonction de l'indice des prix, afin de garantir le pouvoir d'achat des retraités³. Les organisations patronales, n'ayant pas obtenu gain de cause sur leur revendication d'allègement des cotisations sociales, ont refusé de signer l'accord de 1996.

Dans la décennie suivante, les mesures nécessaires à la pérennisation du système seront adoptées de manière consensuelle. Les dispositions législatives réformant les retraites ont toutes été précédées de rapports d'évaluation parlementaire puis d'accords conclus entre le gouvernement, les organisations syndicales et les organisations patronales, le nombre de signataires variant selon les accords⁴. Le consensus établi sur les retraites ne sera déstabilisé que par la crise de la dette de la zone euro.

Des réformes drastiques imposées par la crise de 2010

La crise de la dette de la zone euro et les contraintes imposées en termes de déficit budgétaire ébranlent ce processus consensuel. Poussé par les institutions européennes et le FMI à faire face à l'explosion du déficit public provoqué par la crise économique de 2008, le gouvernement socialiste de l'époque adopte un plan d'économies budgétaires et annonce des projets de réforme du marché du travail et des retraites. Concernant ces dernières, deux propositions en particulier, qui sont présentées devant la Commission européenne en février 2010, mettent le feu aux poudres : le passage des 15 aux 25 dernières années de cotisation

2. L'accession au pouvoir du parti conservateur (Parti populaire, PP) en mars 1996, après presque 15 ans de gouvernements socialistes, n'a pas contrecarré la mise en application du pacte, prouvant son caractère non partisan.

3. Pour plus de détails, voir Tuchsirer, Vincent (1997).

4. 1996 : CCOO et Union générale des travailleurs (UGT) ; 2001 : CCOO, CEOE (Confédération espagnole des entreprises) et CEPYME (Confédération espagnole des petites et moyennes entreprises) ; 2006 : CCOO, UGT, CEOE et CEPYME.

prises en compte dans le salaire de référence pour le calcul du montant des pensions et le recul progressif de l'âge légal de la retraite de 65 à 67 ans (Vincent, 2010). Mais c'est surtout la méthode unilatérale du gouvernement qui emporte l'indignation des organisations syndicales. Pour la première fois depuis 1984, les CCOO et l'UGT appellent à une mobilisation d'avertissement dont le slogan est « pour la défense des pensions, non au recul de l'âge de la retraite ». Cette mobilisation prend notamment la forme de manifestations unitaires le 23 février 2010 à Madrid, Barcelone et Valence.

Les propositions sur les retraites précèdent finalement plutôt d'un effet d'annonce à destination des marchés financiers, et le ministre du Travail revient vite au processus habituel en soumettant le projet de réforme à la Commission parlementaire du pacte de Tolède. Une concertation avec l'ensemble des interlocuteurs sociaux et politiques est programmée pour 2011 sur le sujet : elle aboutit à un accord le 2 février 2011 signé par les organisations patronales et syndicales. C'est l'ampleur de la crise économique et politique qui pousse ces dernières à accepter des mesures drastiques de réduction des droits à retraite, finalement peu éloignées de celles qui les avaient conduites dans la rue un an plus tôt. Les principales mesures de la loi du 1^{er} août 2011 prévoient en effet :

- le passage progressif de l'âge légal de la retraite de 65 à 67 ans d'ici à 2027. L'âge est cependant maintenu à 65 ans pour ceux ayant cotisé plus de 38 ans et 6 mois ;
- la rémunération de référence pour le calcul du montant des pensions passe progressivement des 15 aux 25 dernières années de cotisation jusqu'en 2022.

L'argument avancé par le gouvernement pour justifier ces mesures est que, si l'on combine durée d'assurance et mode de calcul de la rémunération de référence, l'effort demandé aux salariés espagnols est un des plus faibles d'Europe.

Le soutien des interlocuteurs sociaux à la réforme n'empêche pas les socialistes d'être sèchement battus par le Parti populaire (PP) fin 2011. Le gouvernement conservateur de Mariano Rajoy fait adopter en 2013 une nouvelle loi de réforme des retraites qui, pour la première fois depuis le pacte de Tolède, est imposée aux autres partis politiques et ne fait pas l'objet de concertation avec les interlocuteurs sociaux. De surcroît, elle modifie de manière radicale le fonctionnement du régime public. Afin d'atteindre son unique objectif, qui est de garantir l'équilibre financier du système, la réforme utilise deux instruments :

- un « facteur de soutenabilité » pour le calcul de la pension au moment du départ en retraite : cette formule prédéterminée lie de manière automatique le montant de la pension à l'espérance de vie du retraité. La formule s'applique à partir du 1^{er} janvier 2019 ;
- un nouveau mode de revalorisation des pensions, désormais détachée de l'augmentation des prix mais déterminée par un indice de revalorisation des pensions (IRP) qui la lie à l'équilibre financier du système. Les augmentations ne sont ainsi décidées que si elles sont budgétairement faisables. La loi ne prévoit qu'une augmentation minimale de 0,25 %, y compris dans le cas où celle de l'indice moyen des prix à la consommation (IPC) est supérieure.

Ce dernier point de la loi de 2013 est certainement le plus contesté. Il ne sera

que partiellement appliqué, faisant l'objet de suspensions successives par le gouvernement en 2019, 2020 et 2021, avant d'être finalement abrogé par la loi de 2021.

La réforme de 2013 a pour conséquence de dégrader significativement le niveau des pensions de retraite : selon des projections de la Commission européenne, le taux de remplacement des pensions⁵ accuserait une chute de près de 30 points de pourcentage de son niveau de 2013 (79 %) à l'horizon 2060 (48,6 %)⁶.

Malgré les réformes de 2011 et 2013, une étude de la Banque d'Espagne de 2023 (Martín, Ramos, 2023), utilisant des données de 2019, souligne que « les dépenses de retraite en Espagne ont atteint 12,7 % du PIB, au-dessus de la moyenne de l'UE 27 (10,4 %) ». Le problème du financement des retraites est une conséquence du vieillissement de la population plus marqué en Espagne que dans le reste de l'Europe, en raison à la fois d'une natalité très faible depuis des décennies et d'une espérance de vie relativement élevée. De plus, le taux d'emploi des 20-64 ans reste relativement bas : en 2022, il était de 70,4 % contre 83,1 % en Allemagne et 75,4 % dans l'UE 27 (Eurostat).

Pour autant, le système de retraite public, si l'on prend en compte le régime contributif et celui de solidarité, est loin

d'être généreux. Selon la Sécurité sociale, en décembre 2022, 60 % des pensions sont inférieures à 1 000 euros par mois. 64 % des pensions de veuvage⁷ sont même inférieures à 800 euros par mois⁸. D'après le Conseil d'orientation des retraites (COR, 2020), le revenu disponible moyen des plus de 65 ans (seniors)⁹ est l'un des plus faibles d'Europe, juste devant le Royaume-Uni. Cependant, le revenu disponible moyen des seniors est presque égal (légèrement inférieur) à celui de l'ensemble de la population espagnole, de même que leur niveau de vie (seules la France et l'Italie font mieux dans ce cas). De ce point de vue, le système de retraite remplit l'objectif d'assurer aux retraités un niveau de vie jugé satisfaisant par rapport à celui des actifs.

Des réformes marquées par le retour du consensus autour du maintien du pouvoir d'achat des retraités en 2021 et 2023

La faiblesse de certaines pensions et l'érosion du pouvoir d'achat des retraités, particulièrement en période de forte inflation, sont des problèmes dénoncés par les organisations syndicales dès la sortie de pandémie. Par ailleurs, les recommandations formulées dans le rapport d'évaluation du pacte de Tolède, produit par la Commission parlementaire de suivi du pacte et adopté par le Congrès des députés

5. Montant de la pension moyenne sur montant du salaire moyen.

6. European Commission (2015), « The 2015 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060) », *European Economy Series*, 3|2015, <https://bit.ly/30CZUOH>, cité par CCOO (2016:8).

7. En décembre 2022, le salaire minimum interprofessionnel (SMI) était de 1 166 euros.

8. A. Missé, « Retraite : l'Espagne préfère augmenter les recettes plutôt que de réduire les dépenses », *Alternatives économiques*, 3 mars 2023, <https://bit.ly/3BWGbC7>.

9. Les revenus mesurés sont ceux issus du travail salarié et indépendant, du capital et des transferts publics et professionnels privés. Il s'agit d'un revenu équivalent par ménage qui tient compte de la taille du ménage, selon l'échelle d'équivalence de l'OCDE.

en novembre 2020, soulignent la nécessité d'assurer la pérennité des dépenses du système de retraite.

Le gouvernement entreprend donc une réforme en deux étapes. Un premier accord, signé le 1^{er} juillet 2021 par le gouvernement et l'ensemble des interlocuteurs sociaux, vise en grande partie à revenir au principe fondateur du pacte de maintien du pouvoir d'achat des retraités. Il propose également quelques mesures pour limiter les dépenses mais renvoie la question de la préservation de l'équilibre financier du système à de nouvelles négociations. L'accord mentionne juste que « conformément au plan de relance, de transformation et de résilience, les signataires s'engagent à négocier le remplacement du facteur de soutenabilité par un nouveau mécanisme d'équité intergénérationnelle (MEI) qui fonctionnera à partir de 2027 ». Ces négociations débouchent sur un deuxième accord, daté du 15 novembre 2021, qui n'obtient pas le soutien des organisations patronales du fait du relèvement des cotisations patronales prévu pour alimenter le MEI et détaillé dans l'accord.

Fort de ces deux accords, le gouvernement propose deux projets de lois distincts. Le premier, qui reprend le contenu de l'accord du 1^{er} juillet 2021, porte principalement sur la question du pouvoir d'achat. La loi du 28 décembre 2021 procède à une réforme du mécanisme de revalorisation des pensions en revenant à la régulation antérieure à la loi de 2013. Afin de rétablir le pouvoir d'achat des pensions contributives et de la pension minimale, la revalorisation prévue chaque début d'année doit être conforme à

l'IPC de l'exercice précédent. La revalorisation redevient donc annuelle, automatique et basée sur le seul critère de l'inflation. Deux dispositions complètent le dispositif : il n'y a pas de baisse des pensions si l'IPC de référence s'avère négatif ; la revalorisation de la pension est limitée au plafond maximum fixé annuellement¹⁰ (Fernández Prol, 2022).

Par ailleurs, la loi de 2021 prévoit un certain nombre d'incitations au report de l'âge de la retraite, objectif expressément inclus dans le Plan de relance, de transformation et de résilience. Les modifications introduites portent sur la retraite anticipée volontaire, rendue plus difficile d'accès, et sur le renforcement des incitations monétaires au maintien sur le marché du travail au-delà de l'âge légal de départ à la retraite (Fernández Prol, 2022).

La deuxième partie de la réforme contient plusieurs propositions plus controversées. Le gouvernement réussit cependant à la faire adopter le 30 mars 2023 en s'alliant avec des partis indépendantistes¹¹. L'objectif principal du texte est de garantir l'équilibre financier du système en augmentant les recettes plutôt qu'en réduisant les pensions. Dès le début de 2023, les pensions ont été augmentées de 8,5 %, quand l'inflation moyenne s'est élevée à 8,4 % en 2022. La loi prévoit quelques autres mesures améliorant les pensions :

- l'augmentation des pensions minimales à 60 % du salaire médian ;
- l'augmentation de la pension minimale de veuvage de 22 % (de 966,2 à 1 178,50 euros) ;

10. En 2020, le montant maximum de la pension était de 3 683,34 euros par mois.

11. Il s'agit du Parti national basque (PNB) et des partis catalans ERC et PDeCAT.

■ l'augmentation du montant du supplément versé pour combler les écarts de pensions entre les hommes et les femmes¹², de 10 % en 2024 et 10 % supplémentaires en 2025. En 2023, son montant s'élève à 30,40 euros par mois pour chaque enfant, dans la limite de quatre fois ce montant.

Le contenu principal du texte concerne l'accroissement des recettes :

- l'augmentation du plafond des salaires soumis à cotisation afin de mettre davantage à contribution les salaires les plus élevés. Cette mesure était réclamée par les organisations syndicales. Pour le régime public de retraite, le taux de cotisation s'applique aujourd'hui sur les salaires jusqu'à 4 495 euros par mois (53 946 euros par an), plafond qui, selon les syndicats, est bien inférieur à la moyenne des pays européens ;
- la suppression du « facteur de soutenabilité » créé en 2013 et son remplacement par un MEI abondé par une hausse de 1,2 % des cotisations sociales (1 % à la charge de l'entreprise et 0,2 % à la charge du salarié) ;
- le MEI sera également abondé par une contribution de solidarité pour les salaires les plus élevés, sous la forme d'une taxe de 1 % sur l'excédent de l'assiette de cotisation maximale en 2025 et augmentant progressivement jusqu'en 2045, pour atteindre 6 % à cette date.

La réforme ne touche pas à l'âge de la retraite qui, comme prévu par la loi de 2011, sera de 67 ans en 2027. En revanche, il modifie la période de référence pour le calcul des pensions. Le salarié aura le choix entre les 25 dernières années précédant la retraite

(comme c'était le cas jusqu'à présent), ou les 29 dernières années de cotisation, en écartant, dans ce dernier cas, les deux années les plus défavorables.

Critiquée par le patronat, la loi de 2023 est en revanche soutenue par les organisations syndicales même si elle ne satisfait pas l'ensemble de leurs revendications. En particulier, celles-ci auraient souhaité une action plus importante en matière de réduction des écarts de pensions entre les hommes et les femmes ainsi que des mesures palliant les effets des parcours de précarité sur les pensions, qui auraient notamment bénéficié aux femmes. L'UGT, de son côté, s'est également opposée à la modification de la période de référence.

Conclusion

La réforme des retraites mise en place depuis deux ans en concertation avec les partenaires sociaux est remarquable par son contenu qui tranche à la fois avec celles précédemment adoptées en Espagne mais aussi avec celles mises en place dans la plupart des pays européens. Il est peu courant de prévoir des mesures d'accroissement des recettes, fondées notamment sur des augmentations de cotisations patronales.

Pour le gouvernement de coalition, la question des retraites revêt un intérêt particulier dans la période de consultation électorale qui s'ouvre. Après le revers du PSOE et de Podemos aux élections municipales et régionales du 28 mai 2023 et l'annonce de l'avancée des élections législatives à

12. Le supplément de pension contributif pour la réduction de l'écart entre les sexes a été créé en février 2021 en remplacement du supplément de contribution pour maternité jugé discriminatoire par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en 2019. Il consiste en un supplément mensuel versé aux retraités ayant élevé des enfants ; les hommes peuvent ainsi en bénéficier s'ils prouvent qu'ils ont interrompu leur activité professionnelle pour s'occuper d'un enfant.

fin juillet, il n'est pas certain que cela suffise à entraver la montée constatée dans les sondages de la droite (PP) et de l'extrême-droite (Vox). Le candidat du PP, Alberto Núñez Feijóo, a déjà annoncé sa

volonté de revenir sur les deux textes de lois sur les retraites au cas où il serait élu, mettant en doute leur impact sur la viabilité financière du système.

Sources :

- CCOO (2016), *Propuestas de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras para garantizar la calidad y sostenibilidad, actual y futura, del sistema público de pensiones*.
- COR (2020), *Panorama des systèmes de retraite en France et à l'étranger*, 15^e rapport du Conseil d'orientation des retraites, 17 décembre, <https://bit.ly/43dd8pV>.
- Fernández Prol F. (2022), « La réforme des retraites en Espagne », *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, n° 3, p. 294-297, <https://doi.org/10.4000/rdctss.4603>.
- Martín M. Á., Ramos R. (2023), « El gasto en pensiones en España en comparativa europea », *Boletín Económico*, 2023/T1, Artículo 09, <https://doi.org/10.53479/27330>.
- Tuchsirer C., Vincent C. (1997), « Espagne : un consensus presque parfait autour de la réforme du système de retraite », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 48, septembre, <https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/01/c483.pdf>.
- Vincent C. (2010), « Espagne : tensions sociales face au plan de rigueur et à la réforme des retraites », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 123, mars, p. 3-7, <https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/01/C123-Espagne.pdf>.