

Argentine

Réformer le travail dans l'Argentine libertarienne :
acteurs, conflits et négociations

Espagne

Des avancées sociales à l'échec de la réduction du temps de travail
sur fond d'instabilité politique

Allemagne

La forte croissance du taux d'emploi des seniors et retraités :
comment expliquer les différences avec la France ?

Royaume Uni

Retraites : des débats sur les réformes en cours ou à venir

CHRONIQUE INTERNATIONALE DE L'IRES

PUBLICATION TRIMESTRIELLE

Directrice de la publication : Anne-Florence QUINTIN, *Présidente de l'IRES*

Rédactrice en chef de la publication : Catherine SAUVIAT

Secrétariat de rédaction : Julie BAUDRILLARD

Maquette : EBZONE Communication (www.ebzone.fr)

Réalisation : Laure FAUCON

COMITÉ DE LECTURE

Équipe de recherche

Sarah BARRIÈRES - Odile CHAGNY - Pierre CONCIALDI - Thomas COUTROT
Noélie DELAHAIE - François-Xavier DEVETTER - Jeanne FAGNANI - Anne FRETTEL
Jacques FREYSSINET - Anna FRISONE - Solveig GRIMAULT - Kevin GUILLAS-CAVAN
Odile JOIN-LAMBERT - Annie JOLIVET - Stéphane JUGNOT - Marcus KAHMANN
Axel MAGNAN - Antoine MATH - Christèle MEILLAND - Virginia MELLADO
Cristina NIZZOLI - Jean-Marie PERNOT - Udo REHFELDT - Catherine SAUVIAT
Claude SERFATI - Michèle TALLARD - Arnaud TRENTA - Catherine VINCENT

Conseillers techniques

Hugo BERNARD (CFE-CGC) - Paul FOUQUART (CFTC) - Philippe GUIMARD (CGT-FO)
Benoît KERMOAL (UNSA Éducation) - Théophile LAVALT (CFDT) - Fabrice PRUVOST (CGT)

CORRESPONDANTS

Jean FANIEL et Bernard CONTER (Belgique) - Christina KARAKIOULAFIS (Grèce)
Stéphane LE QUEUX (Australie et Asie du Sud-Est) - Aris MARTINELLI (Suisse)
Hiromasa SUZUKI (Japon)

Directeur général de l'IRES : Frédéric LERAIS

Directeur adjoint, administration et finances : Bruno ROUQUET

Administration : Caroline AUJOLET, Nadège MOUSSET

Documentation : Guillaume HEINTZ

Les numéros de la *Chronique internationale de l'IRES* sont en accès libre sur le site de l'IRES www.ires.fr

Les numéros depuis 2016 sont en accès libre sur le portail www.cairn.info

© IRES, Noisy-le-Grand, 2026 ■ Tactic Impressions - Gonesse
Dépôt légal : avril 2026 ■ N° ISSN 1285-087X - Prix au numéro : 15,00 €

La loi du 11 mars 1957 n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article 41, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (alinéa 1er de l'article 40).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du code pénal.

SOMMAIRE

N° 193
Mars 2026

Argentine

Réformer le travail dans l'Argentine libertarienne : acteurs, conflits et négociations _____ 3

Virginia MELLADO

Espagne

Des avancées sociales à l'échec de la réduction du temps de travail sur fond d'instabilité politique _____ 21

Catherine VINCENT

Allemagne

La forte croissance du taux d'emploi des seniors et retraités : comment expliquer les différences avec la France ? _____ 31

Jeanne FAGNANI

Royaume Uni

Retraites : des débats sur les réformes en cours ou à venir _____ 47

Jacques FREYSSINET

Argentine

Réformer le travail dans l'Argentine libertarienne : acteurs, conflits et négociations

Virginia MELLADO

Les élections législatives de mi-mandat d'octobre 2025 ont renforcé la coalition de pouvoir du Président ultra-libéral Javier Milei. En février 2026, son gouvernement a obtenu le vote du Parlement sur un projet de loi de réforme du travail qui vise à flexibiliser le marché du travail, à attirer les investissements étrangers et à affaiblir le pouvoir syndical. Les organisations syndicales sont partagées entre stratégie de négociation et de confrontation.

The mid-term legislative elections of October 2025 strengthened the governing coalition of ultra-liberal president Javier Milei. In February 2026, his government secured the vote of parliament on a labour reform bill aimed at increasing the flexibility of the labour market, attracting foreign investments and weakening union influence. Union bodies are split between strategies of negotiation and confrontation.

Virginia Mellado est chercheuse à l'Université de Tours, au Conicet (Argentine) et chercheuse associée à l'Ires.

Le 27 février 2026, le gouvernement de Javier Milei a obtenu l'adoption définitive du projet de loi sur la modernisation du travail, franchissant ainsi une étape importante vers la dérégulation de l'économie argentine. À l'issue de sessions extraordinaires au Congrès, le parti au pouvoir « La liberté avance » et une série d'alliés, parmi lesquels l'Union civique radicale (UCR), le parti « Proposition républicaine » (PRO) fondé par l'ancien Président libéral Mauricio Macri (2015-2019), ainsi que certains blocs indépendants et partis provinciaux ont adopté en un temps record (moins d'un mois) une loi qui fragilise le droit du travail et la liberté syndicale.

L'objectif de cet article est d'analyser le processus d'élaboration, de négociation et d'adoption de cette loi. La réforme du travail conçue par les cadres techniques du gouvernement fédéral marque une profonde reconfiguration des rapports entre l'État, le capital et le travail en Argentine. Contrairement à Mauricio Macri qui avait dû abandonner son projet de réforme du travail en 2018 en raison d'une forte contestation sociale (Trenta, 2018), Javier Milei a pu compter sur deux processus convergents : d'une part, la victoire écrasante de son parti aux élections de mi-mandat, qui a renforcé sa présence parlementaire ; d'autre part, l'affaiblissement structurel du syndicalisme argentin, affecté par sa fragmentation interne et la perte de nombreux adhérents liée à l'importance du travail non déclaré, qui limite sa capacité à nourrir une opposition dans les espaces politiques et médiatiques.

La réforme du travail en Argentine s'inscrit dans un processus plus large de reconfiguration des relations entre le capital et le travail à l'échelle internationale. Après la

réforme introduite en Espagne en 2012 par le Parti populaire, les ordonnances Macron de 2017 en France ou la réforme introduite par Michel Temer en 2017 au Brésil, le Parlement argentin acte une profonde transformation du droit du travail en introduisant une série de modifications majeures telles que le transfert de la négociation collective du niveau des branches à celui des entreprises, la réduction des coûts d'embauche et de licenciement, ainsi que la flexibilité du temps de travail. Toutefois, Javier Milei n'était pas en mesure d'imposer cette réforme du travail au début de son mandat, en raison de la position minoritaire de son parti au Parlement.

L'article est structuré en quatre parties : d'abord un bilan des deux premières années de la présidence de Javier Milei (2023-2025), puis le contexte politique autour des élections de mi-mandat de novembre 2025, les principales mesures de la loi sur la modernisation du travail et enfin les réactions des acteurs syndicaux et patronaux face à cette réforme radicale.

Du mécontentement au pouvoir : les deux premières années du gouvernement Milei

Fin 2023, le candidat libertarien Javier Milei est élu président de la République argentine avec 56 % des voix. Ce résultat est une grande surprise dans un système bipartisan qui semblait consolidé (Kessler, Vommaro, 2025). Javier Milei est parvenu à accumuler un capital politique en tant qu'invité exubérant sur les plateaux de télévision, lui permettant d'obtenir en 2021 un siège de député national représentant la ville autonome de Buenos Aires. Au sein de l'espace médiatique, il incarne le visage du

Argentine

Réformer le travail dans l'Argentine libertarienne : acteurs, conflits et négociations

mécontentement social et politique face à la crise provoquée par la pandémie de Covid-19 (Mellado, Trenta, 2020). C'est dans ce contexte qu'il construit son *leadership* politique, qui combine des éléments idéologiques de l'ultralibéralisme et du conservatisme.

En vue de l'élection présidentielle de 2023, Javier Milei crée une organisation politique, « La Liberté avance », qui agrège un ensemble de petits partis et réunit une diversité de dirigeants conservateurs. Son programme politique repose sur trois piliers : la dérégulation de l'économie, la fin du déficit budgétaire et la dollarisation de l'économie argentine. Ce programme séduit de larges pans d'une population déçue par les gouvernements des deux principales coalitions politiques du pays, celle de centre-droit dirigée par Mauricio Macri (2015-2019) et celle de centre-gauche d'Alberto Fernández (2019-2023). Les deux précédents gouvernements ne sont pas parvenus à enrayer l'inflation chronique, qui a conduit à un appauvrissement massif des classes moyennes et populaires. Ce problème structurel de l'économie argentine a affecté la vie quotidienne de la plupart des ménages argentins, les empêchant de planifier leurs dépenses et leur épargne. Les entreprises ont également été fortement touchées par la dynamique inflationniste qui empêchait la planification des coûts, provoquait l'augmentation des stocks et limitait les investissements à court, moyen et long terme. À cela s'est ajoutée une baisse des salaires réels, qui a particulièrement touché les travailleurs non déclarés qui

représentent 43 % de la population active occupée au troisième trimestre 2025¹.

Lors de la campagne électorale de 2023, Javier Milei parvient à articuler le mécontentement lié au dysfonctionnement de l'économie avec une croisade morale contre la classe politique dénommée « la caste ». Selon lui, la classe politique qui a gouverné au cours des dernières décennies, particulièrement le courant de gauche du kirchnerisme², appartient à une élite éloignée des problèmes de la population. Il accuse cette classe politique de corruption, en raison d'un usage supposé de l'appareil d'État pour s'octroyer des privilèges. Ce discours contribue à délégitimer le fonctionnement de l'État, notamment l'utilisation de fonds publics en faveur de groupes sociaux qui ont réclamé l'extension de leurs droits, tels que les femmes, les personnes handicapées et les minorités LGBT+.

Lors du second tour de l'élection présidentielle de novembre 2023, Javier Milei s'impose dans la plupart des provinces argentines, à l'exception de la province de Buenos Aires et de deux provinces du nord du pays (Santiago del Estero et Formosa). Le soutien de l'ancien Président Mauricio Macri et le ralliement de la candidate de centre-droit Patricia Bullrich s'avèrent déterminants pour remporter les élections face au candidat péroniste Sergio Massa. Malgré la solidité de sa victoire avec 56 % des suffrages, Javier Milei ne dispose pas de majorité au Congrès. À la Chambre des députés, la coalition présidentielle n'a en effet obtenu que 38 sièges contre 105 pour la coalition péroniste, 93 pour celle de

1. INDEC, « Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH). Tercer trimestre de 2025 », Trabajo e ingresos, vol. 9, n° 10, diciembre de 2025, <https://bit.ly/4sTgF9t>.

2. Les présidences de Néstor Kirchner (2003-2007) et Cristina Kirchner (2007-2015) ont incarné la rupture avec le néolibéralisme dans le contexte du tournant à gauche des gouvernements latino-américains à partir des années 2000.

centre-droit, 16 pour le bloc fédéral (partis provinciaux) et 5 pour le Front de gauche. Au Sénat, « La liberté avance » compte 8 sièges de sénateurs contre 32 pour la coalition péroniste, 24 pour celle de centre-droit et 8 pour le bloc fédéral.

Vainqueur triomphant de l'élection présidentielle, mais en minorité au Parlement, Javier Milei doit engager des négociations avec les différentes coalitions représentées. Il modifie son programme initial en abandonnant par exemple la promesse de dollarisation de l'économie argentine et concentre ses efforts sur la lutte contre l'inflation. Il fait du contrôle de l'évolution des prix le thème central de son gouvernement et la jauge de l'efficacité de l'action gouvernementale. Le gouvernement décide rapidement d'une série de mesures choc telles que la réduction de la masse monétaire, la dévaluation de la monnaie, la libéralisation des prix et la réduction du déficit budgétaire. Ces mesures ultralibérales entraînent d'abord un effondrement de la consommation et une baisse de la demande. Elles portent progressivement leurs fruits en provoquant un fort ralentissement de la tendance inflationniste : l'indice des prix à la consommation (IPC), qui affichait en janvier 2024 une augmentation de 20,6 %, redescend à 4,2 % en mai et à 2,7 % en décembre. Cependant, l'année 2024 connaît une inflation de 117 %, loin des ambitions du gouvernement d'éradiquer le problème à la racine. En 2025, l'inflation oscille entre 3,7 % en mars et 1,7 % en mai pour atteindre 31,5 % sur l'année³. À la veille des élections de mi-mandat

d'octobre 2025, le gouvernement fédéral est ainsi parvenu à réduire considérablement le taux d'inflation, à rééquilibrer le budget de l'État et à amorcer une reprise de la croissance économique, estimée à 4,4 % pour l'année 2025⁴ bien que très inégale selon les secteurs d'activité.

Les résultats économiques du gouvernement sont globalement approuvés par la population, qui considère l'inflation comme le principal problème de l'économie argentine (Latinobarómetro, 2024), devant les bas salaires et la pauvreté. Cependant, l'amélioration de ces indices macroéconomiques ont peu d'effet sur l'amélioration des conditions de vie de certains segments de la population. Ainsi, les classes moyennes et populaires ont subi une baisse de leur pouvoir d'achat et n'ont pas bénéficié d'une reprise de l'emploi en raison de la stagnation des investissements⁵. Le gouvernement affirme cependant qu'il a sorti « plus de 8 millions de personnes » de la pauvreté, la part des personnes en situation de pauvreté étant passé de 53 à 38 % de la population au cours de la première année du mandat de Javier Milei. Toutefois, l'Observatoire de la dette sociale – institut indépendant rattaché à l'Université catholique de Buenos Aires – indique que « la baisse du niveau de pauvreté est surestimée dans un contexte de changements significatifs du système des prix et de la composition des dépenses des familles⁶ ». En effet, l'enquête de cet institut indique que l'amélioration des revenus réels des familles ne s'est pas traduite par une amélioration de la consommation

3. INDEC. « Índice de precios al consumidor (IPC) », Índices de precios, vol. 10, n° 1, diciembre de 2025, <https://bit.ly/4IBovly>.

4. « La economía creció un 4,4% en el segundo año de gestión de Javier Milei », *El Cronista*, 25 de Febrero de 2026, <https://bit.ly/4bLaX3w>.

5. « La UCA midió "logros y fallas" de la gestión Milei: bien inflación y equilibrio fiscal, menos consumo y poca creación de empleo, *Perfil*, 5 de diciembre de 2025, <https://bit.ly/4bK1zND>.

6. « La pobreza escondida », Noticias UCA, <https://bit.ly/3Pg8RQq>.

courante, ni par des investissements en capital humain. L'augmentation des revenus a été annihilée par la hausse des tarifs des services publics et de l'énergie, à la suite de la suppression des subventions pour l'accès à l'électricité, au gaz ou au transport. L'enquête souligne également que les taux de pauvreté et d'indigence sont stables entre le troisième trimestre 2023 (38,6 %) et 2024 (38,3 %), tandis que les indicateurs mesurant la qualité de vie, tels que « la pauvreté multidimensionnelle, l'insécurité alimentaire, l'impossibilité d'accéder aux médicaments ou aux services de santé, le non-paiement des dettes ou l'impossibilité de réparer son logement » ont continué de se dégrader. De même, le rapport souligne l'augmentation du fossé entre les régions les plus pauvres et les plus riches du pays. La faible conflictualité pendant les premières années du mandat de Javier Milei est due en partie à l'augmentation des transferts sociaux et des programmes d'aide alimentaire, qui ont crû plus rapidement que l'inflation. Au début de son mandat, le Président de centre-droit Mauricio Macri (2015-2019) avait déjà mené une politique économique libérale tout en développant les politiques d'assistance sociale, ce qui lui avait permis de compter sur un soutien relativement important des secteurs populaires. Néanmoins, Macri et plus encore Milei ont transformé en profondeur ces politiques assistancielles en individualisant la prestation sociale dans une logique d'activation et en retirant tout rôle d'intermédiaire aux associations implantées dans les quartiers populaires, qui utilisaient ces ressources pour politiser et mobiliser les destinataires de l'aide sociale (Trenta, 2012).

Dans une perspective de long terme, le gouvernement a obtenu des résultats positifs en matière de stabilisation

macroéconomique, comme en témoignent la baisse du taux d'inflation, l'équilibre budgétaire et l'ajustement des prix relativement au marché international. Cependant, le revers de la médaille a été la contraction de la consommation et de l'investissement privé qui a eu un impact sur la création d'emplois. Ce nouveau modèle économique consolide une série de changements dans la structure sociale qui, selon Salvia (2025), distinguerait « trois Argentines » : la première, composée des « classes supérieures et intégrées aux circuits formels, mondialisés et à haute productivité », la deuxième composée de la classe moyenne qui dispose d'emplois déclarés (en totalité ou en partie), mais dont la stabilité dépend du cycle économique, et la troisième où se concentre une population soumise à des emplois non déclarés, à faible productivité et dépendante des transferts sociaux. Ces « trois Argentines », dont Javier Milei avait su capter les votes lors des élections de 2023, vont soutenir le gouvernement de manière différenciée lors des élections de mi-mandat d'octobre 2025.

Les élections de mi-mandat : une fenêtre d'opportunité pour de nouvelles réformes économiques et sociales

Le calendrier électoral argentin prévoit des élections partielles pour renouveler le Congrès à mi-mandat présidentiel, soit au bout de deux ans. Pour Javier Milei, ces élections sont essentielles pour aborder la deuxième partie de son mandat. Depuis son accession au pouvoir fin 2023, il a négocié une majorité parlementaire avec la coalition de centre-droit de Mauricio Macri et des radicaux dans les deux chambres législatives. Ceci lui a permis de faire adopter une série de réformes administratives,

économiques et financières majeures visant à déréglementer l'État, de réaliser ses objectifs macroéconomiques et de consolider son *leadership* politique. L'exécutif a envoyé au Parlement ces réformes sous la forme d'un mégaprojet appelé « loi Bases ». Cependant, certains articles de cette loi, considérés comme trop impopulaires, sont rejetés par le Congrès. L'absence de majorité du parti présidentiel contraint Javier Milei à mener des négociations constantes tant avec les parlementaires ouverts à des accords ponctuels qu'avec les gouverneurs des provinces argentines soucieux de leurs intérêts locaux. Lors de la première partie de son mandat, de décembre 2023 à décembre 2025, il alterne négociation avec les élus dans le champ politique et dénonciation de la « caste corrompue » dans le champ médiatique, lui permettant de consolider un *leadership* populiste de droite. Parallèlement, il cherche à renforcer son parti politique, « La liberté avance », afin de disposer d'une structure nationale présente dans l'ensemble des circonscriptions électorales. Les élections de 2023 lui ont appris l'importance de remporter des sièges dans chaque province argentine afin de dégager des marges de manœuvre pour introduire des réformes majeures telles que la réforme du travail, des retraites ou des impôts.

Le calendrier électoral de 2025 constitue un test grandeur nature de la stratégie de développement à l'échelle nationale du parti présidentiel. Les élections de mi-mandat comprennent le renouvellement de la moitié du Congrès national, ainsi que de la moitié des assemblées législatives provinciales. Le régime fédéral de la République argentine autorise les provinces à séparer les élections provinciales des élections nationales. Un ensemble de provinces argentines décide d'ailleurs d'avancer les

élections provinciales de mi-mandat afin de « dissocier » les enjeux locaux du contexte national. Les gouverneurs jouent un rôle clé dans cette stratégie visant à consolider leurs propres bastions électoraux sans ingérence du pouvoir fédéral. Pour chacune de ces élections provinciales, le parti présidentiel présente des candidats qui connaissent des fortunes diverses.

Le territoire qui s'avère décisif dans cette bataille est celui de la province de Buenos Aires, où réside 37 % de l'électorat national constitué en grande partie des classes populaires. Le gouverneur Axel Kicillof, ancien ministre de l'Économie de Cristina Fernández de Kirchner et l'un de ses principaux héritiers politiques, décide d'avancer les élections provinciales qui se tiennent début septembre 2025. À travers ces élections, Kicillof cherche à se positionner en candidat crédible pour l'élection présidentielle de 2027. Il axe sa campagne électorale sur l'idée d'un « État présent », en mettant l'accent sur les avantages du modèle d'investissement public pour stimuler la consommation et l'emploi. Il mobilise les maires des différentes communes afin d'encourager la participation électorale et de renforcer la position du péronisme dans tous les territoires.

Les élections dans la province de Buenos Aires revêtent une importance capitale, car le gouvernement a décidé de « nationaliser » la campagne après la décision de Javier Milei d'en faire un plébiscite sur sa personne (Schuster, Stefanoni, 2025). Le message principal de la campagne du parti présidentiel est « Plus jamais de kirchnérisme », une expression qui reprend le slogan de la lutte contre les crimes de la dictature militaire « *Nunca más* ». Cette stratégie se retourne rapidement contre le

Argentine

Réformer le travail dans l'Argentine libertarienne : acteurs, conflits et négociations

gouvernement national et les résultats électoraux montrent une victoire éclatante du péronisme avec 47 % des voix contre 34 % pour la coalition menée par le parti « La liberté avance ».

Le mauvais résultat électoral du parti présidentiel est le fruit d'une combinaison de facteurs, parmi lesquels l'impact économique des mesures d'ajustement macroéconomique visant à freiner l'inflation, qui a particulièrement touché les classes populaires et les travailleurs non déclarés qui se concentrent dans la banlieue de la capitale⁷. À cela s'ajoute une série d'événements politiques liés à la corruption qui entachent le gouvernement et Javier Milei lui-même, comme l'affaire LIBRA, une cryptomonnaie promue par le Président depuis son compte X, dont la valeur s'est effondrée en quelques heures, entraînant des pertes importantes pour ceux qui y avaient investi. En outre, la tête de liste du parti présidentiel pour la province de Buenos Aires, José Luis Espert, doit se retirer à la suite d'accusations de soutien financier provenant du trafic de drogues. De même, la sœur du Président et principale architecte de l'organisation du parti, Karina Milei, est dénoncée pour avoir détourné de l'argent public de l'agence nationale chargée des personnes en situation de handicap. Enfin, la mobilisation de l'ensemble de la structure péroniste dans la province de Buenos Aires, son bastion historique, joue également un rôle dans ce piètre résultat électoral.

La défaite cuisante du parti présidentiel, à seulement un mois et demi des élections législatives de mi-mandat, place le gouvernement devant un dilemme : soit considérer

cette défaite comme un signal d'alarme et modérer le rythme des réformes, en faisant des concessions aux secteurs les plus touchés par les politiques macroéconomiques ; soit aller jusqu'au bout de la promesse libertarienne de transformer en profondeur la structure économique argentine. Javier Milei penche finalement pour cette seconde option et présente les élections législatives d'octobre comme un référendum sur sa personne. Il s'engage personnellement dans la campagne électorale et utilise la même stratégie outrancière qu'en 2023. Son slogan de campagne, « La liberté avance ou l'Argentine recule », capte la sensibilité de l'opinion publique, qui perçoit le danger d'une défaite électorale du gouvernement. Comme le souligne Stefanoni (2025), « si Milei perdait, le lundi suivant les élections, le dollar et la notation du pays auraient probablement explosé et le gouvernement serait devenu un canard boiteux, incapable de contenir la crise ». En cas de victoire, le gouvernement promet de garantir la stabilité de l'économie du pays à court et moyen terme, ce qui apparaît plus crédible avec le soutien politique et financier offert par le Président américain Donald Trump et le secrétaire au Trésor Scott Bessent. Tous deux ont promis de soutenir l'Argentine « quoi qu'il en coûte », tout en précisant que l'aide du Trésor américain serait immédiatement coupée si le gouvernement de Javier Milei ne bénéficiait pas du soutien de la population.

Les résultats des élections législatives d'octobre couronnent de succès la stratégie électorale du gouvernement et de Javier Milei. Au Sénat, « La liberté avance » obtient 42 % des suffrages et 13 sièges, tandis que

7. La ville autonome de Buenos Aires compte 3,1 millions d'habitants et est entourée d'une immense banlieue d'environ 11 millions d'habitants qui appartient à la province du même nom. Les habitants de cette banlieue représentent 67 % de l'électorat de la province : <https://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=22921>.

l'opposition péroniste arrive en deuxième position avec 36 % des voix et remporte 8 sièges. À la Chambre des députés, le parti présidentiel s'impose avec 41 % des voix et 64 sièges contre 32 % et 44 sièges pour les péronistes. Le gouvernement célèbre largement cette victoire, Javier Milei multipliant les déclarations prophétiques : « Aujourd'hui est un jour historique. Le peuple argentin a laissé derrière lui le déclin et a opté pour le progrès. Aujourd'hui, nous avons franchi un tournant. Aujourd'hui commence la construction de la grande Argentine⁸ ».

Anatomie de la réforme : les quatre piliers de la loi sur la modernisation du travail

La nette victoire aux élections de mi-mandat, amplifiée par le retournement de la dynamique après la défaite de plus de 10 points dans la province de Buenos Aires, permettent au gouvernement fédéral d'introduire une série de réformes majeures qui redessinent le visage de l'économie argentine. Le gouvernement libertarien identifie un ensemble de mesures prioritaires à soumettre au Congrès, parmi lesquelles figurent la réforme du travail, la réforme des retraites et la réforme fiscale.

Quelques jours après les élections de mi-mandat, Javier Milei déclare qu'« il [faut] moderniser le travail », tout en précisant qu'il ne va « pas toucher aux droits de qui que ce

soit⁹ ». Le gouvernement présente rapidement la réforme comme une mesure juridique qui encouragerait le travail déclaré et augmenterait donc les droits des travailleurs informels, qui représentent 43 % des actifs occupés au deuxième trimestre 2025¹⁰. Le gouvernement plaide également la nécessité de moderniser le système du travail, perçu comme rigide et peu compatible avec les processus économiques contemporains. De ce point de vue, la réforme contribuerait à transformer en profondeur la structure productive argentine afin de l'adapter aux nouvelles exigences d'un capitalisme mondialisé.

Le principal instigateur du projet de loi sur la modernisation du travail se nomme Federico Sturzenegger, ministre de la Dérégulation et de la Transformation de l'État. La première ébauche de ce projet de loi combine des critères de politique du travail avec une refonte fiscale, une réorganisation productive et une modernisation institutionnelle¹¹. Le projet de réforme repose sur quatre piliers : la création d'emplois, l'augmentation des salaires, la réduction des litiges au travail et la baisse des coûts. Selon le ministre, cela permettrait d'éradiquer les deux problèmes fondamentaux de l'économie argentine : « Nous avons un problème évident, près de la moitié des travailleurs argentins sont dans l'informalité et nous n'avons pas créé d'emplois formels depuis une décennie. Les plus touchés ? Les PME et les jeunes¹². »

8. M. Zibell, R. A. Ávila-Claudio, G. Lissardy, « El partido de Javier Milei obtiene un fuerte respaldo en las elecciones de medio término: "Hoy comienza la construcción de la Argentina grande" », *BBC News*, 27 de octubre de 2025, <https://www.bbc.com/mundo/articulos/c2dr0g49kp9o>.

9. M. Leiva, « Qué se sabe sobre la reforma laboral que impulsa el gobierno de Javier Milei », *Chequeado*, 18 de diciembre de 2025, <https://bit.ly/3N8Ld81>.

10. J. Giménez, « La desocupación cayó al 6,6% en el tercer trimestre de 2025, pero la mayoría de los nuevos empleos son informales », *Chequeado*, 18 de diciembre de 2025, <https://bit.ly/4sfxHyq>.

11. « La arquitectura de una nueva reforma laboral », *Pescare*, 24 de noviembre de 2025, <https://pescare.com.ar/la-arquitectura-de-la-nueva-reforma-laboral/>.

12. « Sturzenegger explicó los cuatro pilares del proyecto de modernización laboral: "Tenemos un problema..." », *El Cronista*, 11 de diciembre de 2025, <https://bit.ly/4bw7PaD>.

Modifications du système de négociation collective et de l'exercice du droit de grève

Afin de soutenir la création d'emplois formels et favoriser des rentrées fiscales, le gouvernement cherche à rendre plus incitatives les conditions de déclaration des salariés. Dans cette optique, le projet de réforme intègre une série de modifications de la loi sur les contrats de travail qui régit les conventions collectives, un sujet sensible pour les syndicats. La négociation collective en Argentine repose sur trois piliers : la représentation syndicale unique, c'est-à-dire qu'il n'existe qu'un seul syndicat qui négocie pour l'ensemble du secteur d'activité ; l'extension automatique des conventions à tous les travailleurs du secteur, ce qui signifie que les accords s'appliquent même si le travailleur n'est pas affilié au syndicat représentatif ; et la validité de la convention même après sa date d'expiration, jusqu'à la signature d'une nouvelle convention. Cette structure a historiquement encouragé la centralisation des décisions au sommet de la hiérarchie syndicale et a renforcé le pouvoir des syndicats à l'échelle nationale en tant qu'interlocuteurs uniques dans les négociations collectives. Dans la pratique, la troisième clause a été couramment utilisée par les syndicats pour s'opposer à la négociation de conventions qui impliquaient une perte de leurs intérêts immédiats et de moyen terme.

La réforme voulue par Javier Milei n'implique pas de changement structurel pour les syndicats en matière de négociation collective, car elle maintient le principe du monopole par branche professionnelle.

Elle ne régleme pas non plus l'organisation interne des syndicats en posant des exigences de « démocratisation », comme le souhaitait la loi Mucci sous le gouvernement de Raúl Alfonsín (1983-1989), qui visait à limiter les mandats et à instaurer des élections internes régulières. Toutefois, elle introduit plusieurs changements significatifs. D'une part, cette loi de modernisation met fin au prolongement automatique de l'effectivité des accords de branche après le dépassement de la durée prévue et dans l'attente de la signature d'un nouvel accord¹³. D'autre part, elle confère au Secrétariat du travail (ancien ministère du Travail) le pouvoir de suspendre l'homologation des accords, actuels et à venir, susceptibles d'entraîner de graves distorsions économiques jusqu'à la signature de nouvelles conventions. Cette initiative donne au gouvernement un pouvoir plus important pour juger de la gravité de la situation économique et désamorcer les situations de conflit.

Cependant, le changement le plus profond proposé par le nouveau dispositif juridique est celui de la décentralisation de la négociation. Historiquement, les conventions collectives de branche ont servi de base aux accords d'entreprise ou régionaux, ceux-ci ne pouvant qu'améliorer les conditions de travail définies par la convention sectorielle cadre. La nouvelle réforme inverse cette logique et donne la prévalence aux conventions d'entreprise ou régionales, avec l'objectif d'affaiblir les accords de branche. Elle facilite aussi l'octroi du statut syndical aux syndicats d'entreprise et aux syndicats régionaux, créant une brèche dans le monopole syndical de branche¹⁴. On

13. A. Schipani, « Una reforma que no jaquea el poder sindical », *La Nación*, 22 de febrero de 2026, <https://bit.ly/4uyTnXP>.

14. R. Carpena, « Los 10 artículos de la reforma laboral de Javier Milei que provocarán cambios en el sindicalismo », *Infobae*, 22 de febrero de 2026, <https://bit.ly/4bqvUPR>.

peut s'interroger sur cette stratégie car l'expérience historique montre que les syndicats d'entreprise ont souvent favorisé l'émergence de militants de base peu ouverts à la négociation collective et plus enclins aux conflits (Brennan, 1996).

Le nouveau dispositif introduit également une série de régimes spécifiques, comme celui des travailleurs des plateformes numériques (livreurs de repas, chauffeurs, etc.), qui sont désormais reconnus comme des travailleurs « indépendants » et non comme des salariés. À partir de la création de ce régime spécial, les travailleurs des plateformes doivent s'inscrire auprès de l'administration fiscale et verser des cotisations sociales en tant qu'indépendants. Ils sont exclus de la loi sur les contrats de travail et les exigences pour les employeurs de travailleurs indépendants se limitent à fournir des équipements de protection et une assurance contre les accidents corporels¹⁵.

Le projet de réforme vise enfin à réduire le pouvoir des syndicats en introduisant des modifications du droit de grève. Pour cela, il définit certaines activités considérées comme « essentielles » et d'autres comme « importantes », afin d'éviter la paralysie totale de ces activités de service, parmi lesquelles figurent des secteurs historiquement enclins à faire usage du droit de grève. Le nouveau dispositif exige de garantir à minima 75 % des activités « essentielles », telles que l'énergie, la gestion des déchets, les télécommunications, la santé et l'éducation, et 50 % des activités « importantes » à l'instar de l'industrie, des transports et des

banques¹⁶. Si la plupart des pays exigent la prestation de services minimaux, le seuil fixé par l'Argentine est relativement élevé et limite considérablement le droit de grève, ce qui crée une tension avec les conventions internationales que le pays a signées en matière de droit de grève. Le gouvernement de Javier Milei avait déjà introduit une série de réformes dans ce domaine, mais celles-ci ont été suspendues par la justice car jugées contraires aux traités internationaux.

À cela s'ajoute la limitation des assemblées syndicales sur le lieu de travail ou en dehors, puisque le nouveau dispositif légal exige une autorisation préalable de l'employeur tant pour l'horaire que pour la durée de la réunion, précisant que « le travailleur ne percevra pas de salaire pendant la durée de l'assemblée », afin d'empêcher les grèves déguisées. De même, les mesures coercitives contre les manifestations syndicales sont renforcées en qualifiant de « fautes graves » les blocages, les dommages ou les menaces pendant les conflits sur le lieu de travail, avec des sanctions pouvant aller jusqu'à la suppression de la personnalité juridique du syndicat. Enfin, le nombre d'heures de délégation syndicale, auparavant défini dans les conventions collectives, est plafonné à 10 heures par mois pour toutes les entreprises.

Le financement des syndicats et le débat sur les coûts salariaux

Le deuxième pilier de la réforme vise à modifier le rapport entre les salaires et les cotisations sociales. Du point de vue gouvernemental, la réduction de la fiscalité

15. M. Leiva, « Reforma laboral: qué cambia para los repartidores y choferes de apps, qué dicen expertos y cómo se regula en otros países », *Chequeado*, 11 de febrero de 2026, <https://bit.ly/4bfYI4h>.

16. « La reforma laboral recorta el derecho a huelga: 75% en esenciales y 50% en trascendentales », *Mundo Gremial*, 6 de marzo de 2026, <https://bit.ly/4sTODKY>.

Argentine

Réformer le travail dans l'Argentine libertarienne : acteurs, conflits et négociations

des entreprises, considérée par certains experts comme l'une des plus élevées au niveau international (IARAF, 2025), permettrait d'adapter le coût et la flexibilité de la main-d'œuvre aux besoins d'un capitalisme dynamique et fluctuant. Le ministre Federico Sturzenegger a indiqué que le projet comprenait notamment une baisse de l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés et un programme d'incitations aux investissements¹⁷. Il a ajouté qu'il cherchait à réduire la charge fiscale sur les salaires en diminuant les cotisations salariales versées, d'une part, à l'Agence nationale de la Sécurité sociale (ANSES), qui gère les principales politiques sociales et d'autre part, aux mutuelles de santé gérées par les syndicats.

Un sujet de controverses a été de savoir si la réforme allait également toucher aux sources de financement des syndicats sous prétexte de réduire les « coûts salariaux ». Au sein même du gouvernement, plusieurs points de vue se sont affrontés à ce sujet. Le plus radical, inspiré de la réforme menée par Michel Temer au Brésil en 2017, visait à supprimer l'obligation de cotisation auprès du syndicat de branche et à réduire ainsi les revenus des syndicats. Finalement, après une série de négociations avec les représentants de la Confédération générale du travail (CGT), la réforme « a préservé le financement des syndicats » en maintenant les cotisations syndicales pour tous les salariés et en supprimant l'article qui prévoyait de réduire de 6 à 5 % les cotisations patronales pour les mutuelles, garantissant le financement du système de santé¹⁸.

Un autre point de controverses a concerné la création d'un Fondo de ayuda laboral (FAL, Fonds d'aide à l'emploi), un

système d'épargne préalable destiné à couvrir le coût des indemnités de licenciement. Dans le système actuel, l'employeur prend en charge la totalité du coût de ces indemnités. Le FAL a été conçu comme un outil auquel les entreprises peuvent recourir en cas de licenciements, à partir d'un mécanisme de cotisations périodiques destiné à couvrir cette éventualité. Chaque entreprise devra créer un compte auprès d'un établissement financier qui sera supervisé par la Commission nationale des valeurs mobilières, dépendant du ministère de l'Économie. Les employeurs abonderont leur compte FAL d'un pourcentage des salaires versés à leurs salariés, variable selon la taille de l'entreprise : la loi fixe une cotisation obligatoire de 1 % de la masse salariale pour les grandes entreprises et de 2,5 % pour les PME. Concrètement, le coût du licenciement n'est plus concentré au moment du départ du salarié, mais est financé tout au long de la période du contrat de travail.

Différentes voix se sont fait entendre quant aux conséquences de la création du FAL sur le système de protection sociale argentin, car son financement est lié, dans le projet de loi, à une réduction des cotisations patronales versées à l'ANSES. Certains opposants ont ainsi estimé que la création de ce mécanisme représenterait un déficit de financement de 3 milliards de dollars (soit 2,6 milliards d'euros) par an pour le système de retraite (SIPA). À cela s'ajoutent les critiques concernant la possibilité d'utilisation d'une partie des fonds versés au FAL pour des investissements financiers (notamment de la dette publique), qui détournerait le dispositif de sa finalité au service de la politique du travail. Cette double fonctionnalité

17. « Sturzenegger explicó los cuatro pilares ... », *El Cronista*, 11 de diciembre de 2025, *op. cit.*

18. R. Carpena, « Los 10 artículos... », *Infobae*, 22 de febrero de 2026, *op. cit.*

du FAL, à la fois mécanisme de couverture du risque d'indemnisation et instrument de développement du marché des capitaux et de financement du Trésor public, illustre la stratégie gouvernementale de subordination de la politique du travail à la logique de la politique économique.

Enfin, la réforme du travail prévoit d'augmenter les incitations fiscales à la création d'emplois formels, à travers la création d'un régime d'exonération de cotisations patronales. Ce régime concerne les cotisations assignées à tout nouvel employé qui remplit les conditions fixées par la norme : ne pas avoir eu de relation de travail au début du mois de décembre 2025 ou disposer d'un statut d'indépendant.

Les litiges du travail : entre sécurisation des employeurs et affaiblissement de la juridiction

L'un des objectifs fondamentaux du projet de loi est de réduire l'incertitude pour les employeurs liée à la création d'emplois, en tentant notamment de diminuer les conflits entre les différentes parties. La nouvelle réglementation introduit une série de modifications dans le calcul des indemnités de licenciement qui, selon le discours patronal repris par le gouvernement, était laissé à la discrétion de la justice du Travail, laquelle est décentralisée au niveau des provinces dans le cas argentin (Palacio, 2020). Le texte de loi introduit des changements dans leur mode de calcul en disposant que le travailleur licencié recevra l'équivalent d'un mois de salaire par année travaillée – ce point reste inchangé par rapport à la loi actuelle –, mais les congés, les primes de fin d'année et les primes que le travailleur a pu recevoir pendant son emploi seront exclus du calcul. Autre élément en faveur de l'employeur : celui-ci pourra verser

le montant des indemnités en plusieurs fois sur une période maximale de 6 mois, et de 12 mois dans le cas des PME.

Un autre axe de réforme pour réduire les litiges réside dans la création d'un registre des travailleurs gérée par l'administration fiscale (ARCA), sous la tutelle du ministère de l'Économie. Selon le nouveau dispositif légal, cet « enregistrement sera suffisant à tous égards, sans qu'aucune autre autorité ne puisse imposer de conditions supplémentaires ». Ce nouveau registre des travailleurs entraîne plusieurs conséquences pratiques, puisqu'il annule l'obligation de tenir un registre du personnel pour tout établissement, dans lequel étaient consignées une série d'informations sur le travailleur comme la date d'entrée en fonction, la catégorie professionnelle, les rémunérations, les horaires et l'évolution du contrat de travail. La loi de modernisation du travail acte aussi l'abandon du Système unique d'enregistrement du travail (SURL), rattaché au ministère du Travail et mis en place en 1995 pour permettre l'élaboration et la gestion du registre de base du système national d'assurance maladie. L'objectif du gouvernement est « l'unification et la simplification » ; à cette fin, il supprime le système « à plusieurs niveaux » composé du registre d'établissement, du SURL et de la déclaration auprès de l'administration fiscale. Il cherche également à retirer du domaine de compétence du ministère du Travail la question de l'emploi déclaré pour la transférer au ministère de l'Économie, suivant en cela une logique fiscale plutôt que d'inspection et de contrôle. Enfin, cette modification de la législation introduit une centralisation en matière de contrôle du travail, puisque les inspections du travail provinciales perdent le pouvoir de contrôler le respect des conditions dans lesquelles les contrats de travail sont exécutés. Selon certains juristes, avec

Argentine

Réformer le travail dans l'Argentine libertarienne : acteurs, conflits et négociations

la suppression de l'obligation du registre d'établissement, les inspecteurs du travail se retrouveront sans « preuves » pour vérifier le respect du contrat et des conditions de travail¹⁹.

Enfin, le gouvernement cherche à modifier directement le fonctionnement de la justice du Travail pour réduire les litiges dans l'entreprise, mettre fin à « l'industrie des procès » et affaiblir le poids du péronisme dans ce secteur (Mellado, 2025). D'une part, la nouvelle loi oblige les juges du Travail à « se conformer expressément aux décisions de la Cour suprême et autorise la destitution de ceux qui ne respectent pas cette directive pour mauvaise conduite », ce qui permettrait de limiter l'action des tribunaux qui ne se conforment pas à la décision de la plus haute cour²⁰. D'autre part, le gouvernement vise à réduire les revenus des experts judiciaires afin de tarir cette activité professionnelle et restreindre le nombre de conflits. Alors que dans le régime actuel, le montant des revenus des experts dépend du jugement (un pourcentage des frais de justice est fixé pour rétribuer les experts), le nouveau dispositif prévoit que ces revenus soient calculés à partir de critères sur la qualité et la quantité du travail effectué²¹.

Assouplissement du temps de travail : la banque d'heures et l'individualisation de la relation de travail

Le quatrième pilier de la réforme vise à réduire les coûts de recrutement et à assouplir l'organisation du temps de travail afin

de stimuler l'investissement privé et la création d'emplois formels. À cette fin, la proposition du gouvernement prévoit plusieurs mesures visant à « renouveler » le travail, telles que la réorganisation du temps de travail au moyen d'une banque d'heures, la modification du régime des congés et des autorisations d'absence, ainsi que l'introduction d'incitations fiscales à la déclaration de l'emploi.

L'une des propositions de modification les plus significatives liées à l'organisation du travail est la création d'une banque d'heures, qui permet à l'employeur et au salarié de négocier la prolongation de la journée de travail. Ce mécanisme permet de remplacer le paiement des heures supplémentaires par l'accumulation d'un temps libre compensatoire. Dans la pratique, la journée de travail de 8 heures pourra être prolongée jusqu'à un maximum de 12 heures si les exigences du processus de production l'exigent, tout en respectant un repos minimal de 12 heures entre chaque journée de travail. Ainsi, l'employeur pourra exiger la prolongation de la journée habituelle en période de forte demande, en accumulant du temps de repos en période de moindre activité. Le système fonctionne comme un compte de crédits ou débits horaires dans le but de réduire les coûts salariaux liés au paiement des heures supplémentaires. L'introduction de la banque d'heures sera soumise à l'accord entre l'employeur et le salarié, ou pourra découler de son inclusion dans les accords conventionnels. Les secteurs liés à une activité essentiellement saisonnière

19. « Siete provincias se unen frente a la reforma laboral: temen que debilite el control sobre los contratos de trabajo », *Nea Hoy*, 23 de febrero de 2026, <https://bit.ly/4uA1cOi>.

20. J. P. Elverdin, « La reforma laboral que aprobará el Senado ordena el sistema de juicios y le da más poder a la Corte Suprema » *Infobae*, 22 de febrero de 2026, <https://bit.ly/4lyOwli>.

21. « Sturzenegger defendió los cambios que impone la reforma laboral: indemnizaciones, horas extra y licencia por enfermedad », *La Nación*, 12 de febrero de 2026, <https://bit.ly/4uEOqyl>.

ont salué cette mesure visant à faire face aux pics de production, tout en réduisant le coût de la main-d'œuvre.

La loi introduit un autre concept, actuellement absent de la régulation du travail en Argentine : le salaire dynamique. Si cette mesure ne signifie pas la suppression du salaire de base, elle permet des rémunérations variables en fonction de la productivité, du rendement et des résultats, ce qui, dans la pratique, renforce l'individualisation de la relation de travail et affaiblit la négociation collective. À cela s'ajoute la possibilité d'individualiser le fractionnement de la période des congés, ce qui, pour le gouvernement, est un autre facteur de modernisation du travail par le développement de l'autonomie des parties.

L'un des points les plus controversés du projet de loi sur la modernisation du travail a concerné les congés liés à des maladies ou à des accidents dont est victime le salarié, avec la volonté de supprimer le mécanisme actuel qui permet le versement de la totalité du salaire durant la période d'arrêt. Le gouvernement souhaitait que les indemnités soient égales à 50 ou 75 % du salaire, en fonction du degré de responsabilité attribué au travailleur quant à son incapacité de travail et de l'interprétation de l'employeur ou de l'autorité compétente. Par exemple, une blessure liée à une pratique sportive entraînerait une indemnité de 50 % du salaire et l'apparition d'une maladie chronique telle que le cancer un plafonnement du revenu à 75 % du salaire. Le gouvernement a justifié cette mesure par la volonté de décourager les « congés éternels ». Le rejet de cette mesure dans l'opinion publique a conduit le gouvernement à retirer l'article avant son examen par la Chambre des députés, facilitant ainsi l'adoption finale de la réforme.

Acteurs en conflit : syndicats et patronat face à la réforme du travail

L'ensemble des syndicats argentins s'est opposé à la réforme du travail, adoptant différentes stratégies pour faire face à l'offensive du gouvernement. La régulation du travail avait historiquement servi au syndicalisme à accumuler du capital politique et à s'imposer comme l'un des principaux acteurs corporatistes de l'histoire contemporaine argentine. L'institutionnalisation de la régulation du travail, en offrant le monopole de la représentation syndicale à une seule organisation par branche professionnelle, a renforcé un syndicalisme centralisé. Depuis ses origines, le syndicalisme a entretenu des relations étroites avec le parti péroniste : de nombreux dirigeants ont commencé leur carrière politique en tant que syndicalistes et la structure syndicale était le visage visible du péronisme pendant son interdiction (1955-1973 et 1976-1983). Au cours des années 1960, la gestion des fonds destinés aux mutuelles de santé a renforcé le pouvoir des structures syndicales. Si le processus de désindustrialisation des années 1980 a réduit le nombre d'adhérents, les syndicats ont conservé un fort pouvoir de mobilisation et ont été encore récemment les acteurs centraux dans la négociation des salaires *via* les conventions collectives dans un pays soumis à une inflation chronique. Bien que le syndicalisme argentin ne soit pas un corps homogène, il existe un noyau dur qui est resté historiquement lié au parti péroniste et qui contrôle toujours la CGT.

Début 2025, la CGT rejoint le Conseil de mai, une instance de dialogue créée par Javier Milei qui réunit des représentants du gouvernement, des législateurs, du patronat et des travailleurs pour aborder les divers

Argentine

Réformer le travail dans l'Argentine libertarienne : acteurs, conflits et négociations

projets de réforme du gouvernement. Jusqu'en octobre 2025, la CGT considère que le gouvernement est divisé au sujet du projet de réforme du travail : d'un côté, une aile plus encline à la négociation, disposée à rechercher des accords pour parvenir à un consensus sur la nouvelle réforme du travail ; de l'autre, une fraction plus radicalisée, davantage disposée à se tenir aux premières propositions avancées par le Président libertarien. Au sein du Conseil de mai, la CGT a exprimé, par l'intermédiaire de son représentant Gerardo Martínez, son rejet catégorique de toute réforme du travail impulsée par le gouvernement. Le dialogue se rompt définitivement en novembre 2025 lorsque Gerardo Martínez quitte le Conseil de mai : « Si nous ne sommes pas écoutés, si nous ne sommes pas pris en compte et si l'on cherche à rompre structurellement les droits acquis, la CGT a une position claire : "Pas un pas en arrière"²² ». Cette tension entre la CGT et le gouvernement ne lui permet pas de présenter au Parlement le projet de réforme du travail avec l'accord préalable de tous les acteurs sociaux.

L'ensemble des organisations syndicales liées à la CGT rejette le projet présenté par le gouvernement. Les points les plus critiqués sont la restriction du droit de grève, la priorité accordée aux accords d'entreprise et la limitation de la durée de validité des conventions collectives. Plusieurs mobilisations sont menées en décembre 2025 contre la réforme du travail, tout en cherchant à ouvrir des voies de négociation avec le gouvernement afin de modifier certains points du projet initial. Lors d'une mobilisation massive organisée le 18 décembre 2025,

les représentants syndicaux qualifient la réforme de « régressive et précarisante²³ » et déclarent qu'ils organiseront de nouvelles manifestations et grèves si le gouvernement ne modère pas son projet.

Lorsque le gouvernement décide de légiférer sur la réforme du travail en février 2026, les dirigeants de la CGT tentent de poursuivre les négociations et parviennent à modifier certains points du texte avant son examen au Sénat. Les principales concessions obtenues sont le maintien des cotisations obligatoires pour le syndicat de branche (plafonnées à 2 % des salaires) et la suppression de l'article qui réduisait les cotisations patronales pour les mutuelles de santé. Cependant, le gouvernement et les législateurs restent intransigeants à l'égard des articles relatifs au droit de grève, à l'autorisation patronale pour la tenue de réunions syndicales et au plafonnement de 10 heures mensuelles rémunérées pour le travail syndical des délégués.

De leur côté, les autres confédérations syndicales (non reconnues officiellement), la Centrale des travailleurs et travailleuses d'Argentine – Travailleurs et travailleuses (CTA-T) et la CTA autonome (CTA-A) rejettent également catégoriquement le projet de loi sur la modernisation du travail et se joignent à la CGT lors de la grande mobilisation de décembre. Cependant, ces deux centrales syndicales ne participent pas aux négociations avec le gouvernement. Elles rejoignent le Front des syndicats unis, créé dans le contexte de la loi travail par des organisations affiliées à la CGT voulant développer une stratégie plus combative,

22. D. Chmois, « Reforma laboral: la CGT tensa la reunión final y reina el desacuerdo en el Consejo de Mayo », *El Economista*, 26 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4uv1rcp>.

23. J. F. Simondet, « En la calle, la CGT rechazó la reforma laboral y amenazó con un paro nacional », *La Nación*, 19 de diciembre de 2025, <https://bit.ly/4dqTChu>.

tels que l'Association des travailleurs de l'État, l'Union ouvrière métallurgique, les syndicats aéronautiques ou encore le syndicat des huiliers. Ces organisations cherchent à délégitimer les négociations entre les responsables confédéraux et les dirigeants politiques, et organisent une série de grèves et de manifestations devant le Congrès en cherchant à mobiliser différentes composantes de la société (associations, jeunes, retraités, etc.).

De leur côté, les grands patrons réunis au sein du « groupe des six », composé de l'Association des banques argentines, de la Bourse du commerce de Buenos Aires, de la Chambre argentine de commerce et de services, de la Chambre argentine de la construction, de la Société rurale argentine et de l'Union industrielle argentine, manifestent un soutien clair et absolu à la réforme du travail, assurant que cette mesure permettra d'atteindre les objectifs fixés en matière d'augmentation de l'emploi et de stabilité économique, tout en favorisant la compétitivité du système productif²⁴. Dans leur ensemble, les organisations patronales considèrent que le projet de loi constitue un changement structurel, qui libère le marché du travail et permet la croissance de l'économie. Un dirigeant de l'Association des entrepreneurs argentins a ainsi souligné : « L'activité des entreprises privées en Argentine a longtemps été limitée par une série de facteurs, parmi lesquels la nécessité d'actualiser la réglementation du travail. » Les représentants des employeurs considèrent notamment que la réduction des coûts de recrutement, liée à l'exonération de charges patronales pour tout nouvel emploi déclaré,

aura un effet sur la création d'emplois. Les dirigeants de l'Union industrielle argentine soulignent, pour leur part, les effets positifs du texte de loi sur la limitation du droit syndical, considérant que « cela [réduira] les conflits permanents au sein des usines, en particulier dans les PME²⁵ ». À cela s'ajoutent les avantages de l'introduction de mesures favorables aux employeurs dans les litiges avec les salariés et dans le fonctionnement de la justice du Travail.

Conclusion

Le projet de modernisation du travail a été présenté au Congrès en décembre 2025, mais Javier Milei a décidé que le débat parlementaire aurait lieu au cours du mois de février 2026 afin de prolonger la période de négociation avec les acteurs susceptibles de s'opposer à l'adoption du projet. Pendant ce temps, malgré l'opposition croissante des syndicats, le gouvernement est parvenu à constituer une majorité à la Chambre des députés et au Sénat tout en maintenant les points centraux de la réforme. Les concessions obtenues par la CGT sur le financement des syndicats et des mutuelles de santé ne suffisent pas à nuancer le constat d'une forte régression du droit syndical et du droit du travail, célébrée par les organisations patronales.

Au niveau politique, le gouvernement a pu compter sur le soutien des partis de centre-droit, ainsi que d'une poignée d'élus représentant des partis provinciaux. Au Sénat, le projet de loi a été approuvé par 40 voix contre 30, les sénateurs du courant péroniste s'y étant opposés. L'article

24. « El Gobierno se reunió con el Grupo de los Seis: la postura empresarial sobre la reforma laboral y las preocupaciones de algunos sectores », *Infobae*, 24 de febrero de 2026, <https://bit.ly/4sgFHza>.

25. F. Jueguen, « Contundente respaldo de los empresarios al avance de la reforma laboral en el Congreso », *La Nación*, 12 de febrero de 2026, <https://bit.ly/4IEUuiY>.

réduisant les salaires lors des congés maladie a eu un fort impact sur l'opinion publique et a pu bloquer pendant un temps l'approbation de la loi à l'assemblée. Le retrait de cet article polémique par le gouvernement a ouvert la voie aux députés qui, après une longue journée de débat, ont approuvé la réforme par 135 voix pour et 115 contre. Après une ultime navette parlementaire, la

loi de modernisation du travail a été définitivement adoptée le 27 février 2026. Malgré des forces intrinsèques limitées, le gouvernement ultra libéral de Javier Milei continue de transformer les rapports économiques et sociaux en Argentine grâce à des alliances avec les représentants du capital et un soutien encore large d'une population traumatisée par dix ans de crise inflationniste.

Sources :

- Brennan J. (1996), *El cordobazo. Las guerras obreras en Córdoba 1955-1976*, Buenos Aires, Sudamericana, <https://bit.ly/4bt91LB>.
- IARAF-Instituto argentino de análisis fiscal (2025), « La carga tributaria argentina sobre el trabajo asalariado, en contexto internacional. Una comparación para los años 2013 y 2024 », 14 de septiembre, <https://bit.ly/4bvLsSH>.
- Kessler G., Vommaro G. (eds.) (2025), *La era del hartazgo. Líderes disruptivos, polarización y antipolítica en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Latinobarómetro (2024), « Opinión pública latinoamericana. Resultados por país », Informe de estudio #LAT-2024, <https://bit.ly/4uAkP7H>.
- Mellado V. (2025), « Les avocats et la construction politique des nouvelles institutions du travail. La profession face à la création des tribunaux du travail en Argentine », in Tonneau J.-P., Willemez L. (dir.), *Pour une sociologie historique de la profession d'avocat. Bilan et nouvelles perspectives*, Rennes, PUR, p. 107-128, <https://doi.org/10.4000/141y1>.
- Mellado V., Trenta A. (2020), « Argentine : une mobilisation forte, précoce... mais insuffisante de l'État fédéral », n° spécial, « Les mobilisations sanitaires des États et de l'Union européenne face à la première vague de Covid-19 », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 171, septembre, p. 54-72, <https://doi.org/10.3917/chii.171.0054>.
- Palacio J. M. (2020), *Demandando al capital. El peronismo y la creación de los tribunales del trabajo en la Argentina*, Buenos Aires, Prohistoria.
- Salvia A. (2025), « Nuevo escenario político-económico : estrés y bienestar en una Argentina en transición », Documento de investigación, Observatorio de la Deuda Social Argentina, Universidad Católica Argentina, 4 de diciembre, <https://bit.ly/41ftz5z>.
- Schuster M., Stefanoni P. (2025), « Milei y el mileísmo: hipótesis sobre una derrota catastrófica », *Nueva Sociedad*, septiembre, <https://bit.ly/4sHbXeA>.
- Stefanoni P. (2025), « ¿Un Milei recargado por las “fuerzas del cielo”? », *Nueva Sociedad*, diciembre, <https://nuso.org/articulo/2026-un-milei-recargado/>.
- Trenta A. (2012), « Argentine : des coopératives pour l'emploi des exclus : entre insertion professionnelle et clientélisme politique », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 135, mars, p. 44-55, <https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/01/c135-5.pdf>.
- Trenta A. (2018), « Argentine : retour de la contestation sur fond d'accélération des réformes économiques et sociales », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 161, mars, p. 3-13, <https://doi.org/10.3917/chii.161.0003>.

Espagne

Des avancées sociales à l'échec de la réduction du temps de travail sur fond d'instabilité politique

Catherine VINCENT

Depuis fin 2018, les gouvernements de coalition présidés par Pedro Sánchez (socialiste) ont mené une politique de réformes sociales : forte hausse du salaire minimum, création d'un revenu minimum vital (équivalent du RSA), réduction de la précarité sur le marché du travail, réforme des congés de naissance, etc. L'instabilité politique s'est accrue à l'approche des échéances électorales et les projets gouvernementaux échouent à être adoptés par le Congrès des députés. L'échec le plus retentissant a été celui de la réduction du temps de travail.

Since the end of 2018, the coalition governments led by Pedro Sánchez (socialist) have pursued a policy of social reform: a steep rise in the minimum wage, creation of a minimum living wage (means-tested income support), a reduction of precarity in the jobs market, parental leave reform, and so on. Political instability has worsened as elections approach and government bills are failing to pass through parliament. The most significant failure has been that of the proposal to reduce working time.

*Catherine Vincent
est chercheuse
associée à l'Ires.*

L'Espagne connaît depuis 2016 une certaine instabilité politique. Cet état de fait résulte à la fois de la perte d'influence des deux partis qui dominaient sa vie politique depuis les années 1980, le Parti populaire (PP, droite) et le Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE), et de l'éparpillement des voix sur de nombreux nouveaux partis, rendant nécessaire la construction de coalitions de gouvernement. Ainsi, depuis sa nomination comme Président du gouvernement fin 2018, Pedro Sánchez a dirigé deux gouvernements de coalition, entre le PSOE et Unidas Podemos (gauche radicale) de 2019 à 2023, et depuis entre le PSOE et Sumar¹. Cette coalition ne disposant pas de majorité parlementaire, elle doit s'appuyer sur des partis nationalistes, principalement catalans et basques, qui se retrouvent en position d'arbitre.

La fragilité de ces soutiens est attestée par le fait que le Congrès des députés n'a pas réussi à adopter de nouveau budget depuis la fin 2022. Faute de majorité, le gouvernement de Pedro Sánchez a renoncé à deux reprises à présenter un texte. Les *presupuestos generales del Estado* (budgets généraux de l'État) de 2023 ont été automatiquement prorogés pour 2024 puis 2025. Pour autant, le déficit public est en baisse, grâce notamment à une réforme fiscale adoptée fin 2024. Celle-ci a créé de nouveaux impôts dont une imposition minimale de 15 % sur les entreprises multinationales. Le gouvernement a également pérennisé la surtaxe sur les banques et sur les énergéticiens, adoptée

à la suite de la crise du Covid-19. Enfin, il a eu recours à des décrets-lois pour contourner l'absence de budget².

Malgré cette absence de loi budgétaire, la situation économique de l'Espagne est favorable, avec une croissance largement au-dessus de la moyenne européenne (3,0 % en 2024 et 2,8 % en 2025) et un taux de chômage passé en 2025 sous la barre des 10 %, bien qu'il reste un des plus élevés de l'Union européenne (UE). Durant les six dernières années, le gouvernement de coalition a mené une politique de réformes sociales qui a abouti à une forte hausse du salaire minimum, à la création d'un revenu minimum vital (équivalent du RSA), à la réduction de la part des contrats à durée déterminée (CDD) dans l'emploi, etc. À l'approche des prochaines élections législatives générales, prévues en juillet 2027, les tensions politiques réapparaissent et les projets gouvernementaux échouent à être adoptés par le Congrès des députés. L'échec le plus retentissant a été celui de la réduction du temps de travail.

Des mesures sociales importantes durant la première mandature

Lors de la première mandature du gouvernement de coalition (2019-2023), où il pouvait s'appuyer sur le soutien ferme de partis catalans et basques, des réformes d'envergure ont été introduites. Après de nombreuses avancées réalisées dans la lutte contre les violences faites aux femmes et pour l'égalité

1. Face au retrait de la vie politique de Pablo Iglesias, leader de Podemos, en 2021, et aux divisions internes à Unidas Podemos (coalition entre Podemos, Izquierda Unida et Equo), Yolanda Díaz (communiste) cherche à créer une plateforme qui se distancie de l'image médiatique négative de la précédente coalition. Elle réussit à agréger la myriade de mouvements et de partis qui se disputent l'électorat à la gauche du PSOE. Créée en mai 2022, la plateforme Sumar se transforme en parti en juin 2023 pour présenter des candidats aux élections générales anticipées de juillet 2023, en même temps qu'Unidas Podemos se dissout.

2. E. Moysan, « La France peut-elle fonctionner sans budget comme l'Espagne ? », *Alternatives économiques*, 1^{er} octobre 2025.

entre les sexes, notamment dans la vie professionnelle et dans la protection contre les accidents du travail, le gouvernement s'est attaqué à la précarité sur le marché du travail. Dans un pays connu de longue date pour être celui de l'UE où la précarité est la plus élevée, cet objectif, retardé par la pandémie de Covid-19, s'est concrétisé avec l'adoption du décret-loi du 28 décembre 2021, approuvé par le Congrès des députés le 3 février 2022 (Vincent, 2022). Ce texte donne suite à un accord historique entre organisations patronales et syndicales. C'est, en effet, la première réforme d'envergure depuis 1997 à recevoir l'aval de tous les partenaires sociaux. Son objectif est d'apporter plus de stabilité de l'emploi et de corriger les déséquilibres sur le marché du travail tout en offrant une plus grande flexibilité aux entreprises en difficulté, principalement au travers de la pérennisation et de l'assouplissement du dispositif de chômage partiel expérimenté pendant la crise sanitaire. Outre la limitation des motifs de recours aux CDD et des possibilités de les enchaîner, la loi crée un nouveau type de contrat à durée indéterminée mais saisonnier, le contrat « fixe discontinu ». La réforme du marché du travail de 2022 a réduit la part des contrats temporaires et renforcé les droits des salariés. En 2025, selon les chiffres du ministère du Travail, la part des contrats temporaires est en effet tombée à 12,3 %, loin des niveaux observés en 2018 (plus de 30 %). Les CDI représentent désormais 37 % des contrats signés, contre à peine 10 % avant l'entrée en vigueur de la réforme. Cependant, ce sont les contrats fixes discontinus qui ont le plus progressé, faisant douter de la qualité des emplois créés.

Si le gouvernement a corrigé les effets néfastes des réformes du marché du travail du début des années 2010 sur la précarisation des emplois, il n'a en revanche que

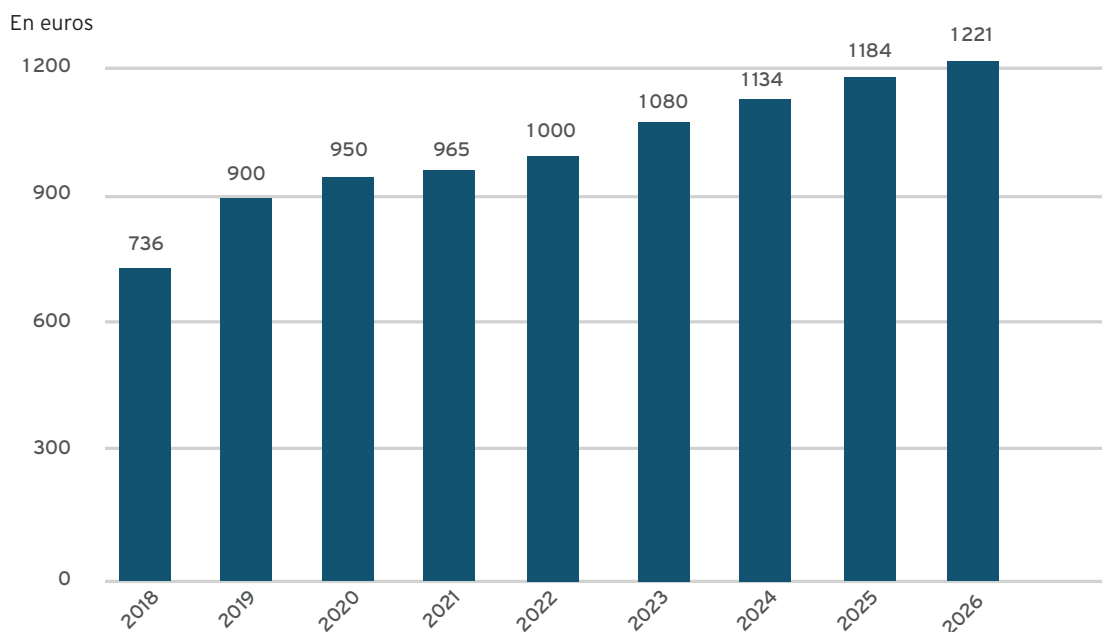
peu modifié la structure de la négociation collective qui donne la priorité aux accords d'entreprise. Pour améliorer les revenus des Espagnols, son action s'est orientée vers le maintien du pouvoir d'achat, un domaine davantage à sa main.

Une revalorisation constante du salaire minimum...

L'augmentation significative du salaire minimum interprofessionnel (SMI) a été le moyen mobilisé par le gouvernement pour redonner du pouvoir d'achat aux salariés. C'est aussi une mesure qui a un impact plus structurel sur l'évolution générale des salaires. Depuis l'arrivée au pouvoir de Pedro Sánchez en juin 2018, le salaire minimum a été notablement relevé (graphique 1).

Après avoir peu évolué dans les années 2010, le SMI a fortement augmenté avec l'arrivée au pouvoir du PSOE en 2018, portant la hausse cumulée sur la période 2018-2026 à 66 %. Sa croissance s'est ralentie sur la période 2020-2022 du fait des conséquences économiques de la crise sanitaire, mais aussi des résistances des organisations patronales. En 2020, la moindre augmentation du SMI (+5,5 %) avait été le résultat d'un accord tripartite issu d'une table-ronde sur l'emploi. Le soutien du patronat à la mesure ne s'est plus reproduit depuis. En septembre 2021, le gouvernement a finalement concédé aux organisations syndicales, qui demandaient une augmentation significative pour au moins assurer le maintien du pouvoir d'achat mis à mal par l'inflation, une hausse de 1,6 % (Vincent, 2022), puis de 3,6 % en 2022. D'après les chiffres de l'Instituto nacional de estadística (INE), entre janvier 2018 et janvier 2026, l'indice des prix à la consommation a augmenté de 25,5 %.

Graphique 1 - Évolution du SMI brut sur 14 mensualités en Espagne (2018-2026)



Source : calculs de l'auteur sur la base des données du ministère du Travail.

La dernière revalorisation date de fin janvier 2026, où un accord entre le gouvernement et les organisations syndicales acte une augmentation du SMI de 3,1 % (1 221 euros brut sur 14 mois), qui a fait l'objet d'un décret-loi du 18 février 2026.

... ainsi que des minimas sociaux et des retraites

La protection des revenus des personnes les plus vulnérables est une préoccupation importante de la coalition gouvernementale dans un pays où le risque de pauvreté est élevé. La création d'un revenu minimum universel faisait partie de son programme, la crise sanitaire en a précipité la mise en place. Instauré par un décret-loi du 29 mai 2020, le revenu minimum vital (ingreso

mínimo vital, IMV) vise à prévenir le risque de pauvreté et d'exclusion sociale des personnes dont la vulnérabilité résulte de l'insuffisance des ressources financières pour couvrir leurs besoins essentiels. La nouvelle prestation couvre la différence entre l'ensemble des ressources dont dispose le bénéficiaire, notamment celles éventuellement dispensées par les régions, et le montant du revenu garanti³. Il s'agit donc d'un revenu différentiel ou complémentaire (Vincent, 2021). Mais son ambition est plus large : être un filet de protection contre les dysfonctionnements structurels du marché du travail qui génèrent un chômage endémique et une extrême précarité des conditions d'emploi. Depuis sa création, l'IMV

3. Ce montant pour une personne seule est de 658,81 euros par mois en 2025. Pour les foyers, il est augmenté de 30 % à partir de la deuxième personne, avec un maximum de 220 % (par exemple, 1 251,75 euros pour une famille avec deux enfants).

a été régulièrement augmenté. Il en va de même des pensions non contributives.

Avec un objectif similaire de protection contre la pauvreté, dans le cadre de la réforme des retraites concertée entre l'ensemble des forces politiques et sociales (Vincent, 2023), le mode de revalorisation des pensions de retraite a été revu par une loi de 2021 afin de garantir le maintien du pouvoir d'achat des retraités.

L'échec de la réduction du temps de travail mais des avancées en termes de conciliation vie familiale-vie professionnelle

Depuis 2025, les soutiens au gouvernement de coalition s'effritent et ce dernier est obligé de renoncer à des réformes qui figuraient pourtant dans son programme de gouvernement de 2023. La réduction du temps de travail, une des grandes réformes sociales, est bloquée depuis mai 2025. En revanche, le gouvernement a connu un succès parlementaire sur l'allongement des congés de naissance.

Un temps de travail à la carte et négocié

Fixée depuis 1918 à huit heures par jour, la durée légale du travail en Espagne n'a pas bougé jusqu'en 1983, date où le premier gouvernement socialiste depuis la fin de la dictature, récemment élu, l'a réduite à 40 heures par semaine⁴. Alors que le chômage augmente massivement, ce sont également les socialistes qui imposent, en 1994, une profonde flexibilisation du

marché du travail qui introduit notamment de larges possibilités d'aménagement annuel négocié du temps de travail. En supprimant un certain nombre de contraintes légales en matière de durée du travail et en renvoyant leur détermination à la négociation collective, les nouvelles règles concernant la durée du travail s'appuient désormais sur deux principes (Trillo Paraga, 2024) :

- le maintien de certains seuils légaux. La loi impose un repos journalier d'au moins 12 heures consécutives et un repos hebdomadaire d'un jour et demi, qui peut être différé sur une période de 14 jours. En 2003, une loi limite la durée hebdomadaire à 40 heures en moyenne sur 12 mois. Dans le respect de ces limites, la durée du travail ordinaire⁵ et sa répartition sont fixées librement par accords collectifs, sectoriels ou d'entreprise, ou par le contrat de travail ;
- entre ces seuils, une répartition du temps de travail fixée collectivement au travers d'accords collectifs, ou individuellement dans le contrat de travail. La distribution journalière et hebdomadaire ressortit le plus souvent au seul pouvoir de l'employeur.

La réforme de 1994 a également assoupli le régime des heures supplémentaires. Les majorations légales de salaire, antérieurement de 75 %, ont été supprimées. La loi renvoie à la négociation la fixation de la quantité, de la structure et de la rémunération, en salaire ou en repos compensateur, de ces heures. Elle se limite à fixer un contingent annuel maximal d'heures supplémentaires pour chaque salarié.

Si les organisations syndicales se sont fermement opposées aux autres aspects de la réforme du marché du travail de 1994,

4. Avec un jour de repos par semaine, le passage d'une référence journalière à une référence hebdomadaire réduit la durée légale de 8 heures par semaine.

5. La durée ordinaire est celle au-delà de laquelle les heures effectuées sont des heures supplémentaires.

elles ont estimé que la répartition flexible des heures de travail était acceptable si un contrôle suffisant par les représentants des travailleurs dans l'entreprise était garanti. Cette faible importance donnée jusque récemment à l'organisation du temps de travail et à sa réduction s'explique principalement par la priorité accordée à la lutte contre la précarité et aux revendications salariales. La réduction du temps de travail est certes longtemps restée un élément du programme syndical, mais sans que les commissions ouvrières (CCOO) et l'Union générale des travailleurs (UGT) n'en fassent un thème de mobilisation. En revanche, elles en ont fait un objectif de la négociation collective, permettant ainsi, en dépit des résistances constantes des organisations patronales, une tendance, certes modérée, à la baisse du nombre d'heures de travail annuelles négociées.

La durée moyenne annuelle négociée s'est ainsi réduite de 19 heures entre 1997 et 2024, passant de 1 774 à 1 755 heures. Cette baisse a été particulièrement prononcée entre 2015 et 2020 (-13,6 h) mais la durée moyenne annuelle négociée stagne depuis, voire augmente légèrement (Castrillón, Zubiri, 2024). Et ceci bien qu'un certain nombre de secteurs aient, lors des négociations collectives de ces dernières années, adopté une durée hebdomadaire maximale de 37,5 heures. Les accords fixent, en général, une durée du travail annuelle inférieure à la durée effective moyenne. En contrepartie de quoi la plupart de ces accords répartissent de manière irrégulière sur l'année la durée quotidienne de travail en fonction des besoins de l'entreprise. D'autres prévoient souvent une utilisation plus intensive des installations ou un élargissement des horaires d'ouverture. Selon le ministère du Travail, le

temps de travail hebdomadaire moyen négocié a été de 38,5 heures en 2025.

La généralisation de la flexibilisation des relations de travail dans les deux dernières décennies, ainsi que le développement plus récent de la numérisation, du télétravail et de la fragmentation du temps de travail ont rendu de plus en plus floue la frontière entre travail et vie privée. La nécessité d'une nouvelle régulation de la journée de travail est ainsi devenue une des priorités des organisations syndicales. Une première avancée notable dans ce domaine est la loi du 8 mars 2019, adoptée durant la précédente mandature, qui rend obligatoire l'enregistrement de la durée journalière de travail de chaque salarié⁶. La tenue de ce registre, dont les modalités sont laissées à la négociation collective, était une revendication de longue date des organisations syndicales. Il s'agit d'une obligation indispensable pour assurer un contrôle effectif de la durée de travail quotidienne de chaque salarié.

À partir de la deuxième mandature de Sánchez, le débat national sur le partage du temps de travail s'amplifie, du fait de la nouvelle stratégie de pression des organisations syndicales, désormais décidées à faire des 35 heures une priorité dans leur lutte contre le chômage et la précarité. Fin 2024, le gouvernement ouvre des négociations tripartites (organisations syndicales, patronat et gouvernement) sur la réduction du temps de travail.

Un consensus introuvable sur la réduction du temps de travail

La réduction progressive du temps de travail avec maintien du salaire est incluse dans l'accord de gouvernement de la coalition d'octobre 2023, largement du fait

6. Cette loi a anticipé la transcription de la directive européenne 2019/1152 du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'UE.

de Sumar et de sa présidente, Yolanda Díaz, devenue vice-présidente du gouvernement et ministre du Travail. L'objectif affiché est de baisser la durée légale hebdomadaire ordinaire moyenne à 38,5 heures en 2024, puis à 37,5 heures en 2025, sans réduction de salaire.

La négociation tripartite lancée à l'automne 2024 aboutit le 20 décembre à un accord social entre le gouvernement et les organisations syndicales. Les CCOO et l'UGT ont été les véritables artisans de cet accord, le patronat refusant de s'y associer.

Dès le départ, l'initiative a été ouvertement rejetée par les organisations patronales, la Confédération espagnole des organisations patronales (CEOE) et la Confédération espagnole des petites et moyennes entreprises (CEPYME). Cette dernière est peut-être celle qui a le plus combattu la mesure, avertissant qu'une réduction non négociée du temps de travail avec maintien des salaires aurait un coût direct de 11,8 milliards d'euros, soit une charge insupportable pour les petites entreprises. Le principal argument patronal est que la réduction du temps de travail serait impossible à appliquer de manière uniforme et généralisée par la loi sans dommages importants pour les entreprises, particulièrement les plus petites, et donc pour la croissance. La réduction devrait être mise en place secteur par secteur.

La transposition de cet accord historique en loi s'est toutefois heurtée à plus d'obstacles que prévu. L'avant-projet de loi adopté le 4 février 2025 en Conseil des ministres qui prévoyait le passage à la semaine de 37,5 heures sans réduction de salaire a fait l'objet d'un décret-loi le 6 mai 2025. Le texte prévoit également la numérisation du registre journalier obligatoire des temps de travail et un renforcement du droit à la

déconnexion. D'après le ministère du Travail, il bénéficierait à 12,5 millions de travailleurs dont 10,5 à temps plein, parmi lesquels 60,5 % sont des femmes. Le décret-loi, qui devait pour entrer en vigueur être ratifié par le Congrès des députés, a été rejeté le 10 septembre 2025.

Les difficultés ne sont pas seulement dues à l'opposition parlementaire, mais aussi au refus de toute réduction du temps de travail par certains groupes politiques soutenant jusque-là la coalition, comme le parti catalan Junts, dont les votes sont nécessaires pour obtenir une majorité parlementaire. Les difficultés sont aussi liées aux dissensions qui ont surgi au sein de la coalition, émanant notamment du ministre de l'Économie, Carlos Cuerpo (PSOE).

Dans le domaine du temps de travail, la principale avancée législative notable concerne le télétravail. La loi du 9 juillet 2021 a réduit dans ce cas la période de référence pour le calcul de la durée hebdomadaire moyenne travaillée à 3 mois. Les organisations syndicales demandent depuis sa généralisation à l'ensemble des salariés. Elles réclament également sans succès que les accords d'entreprise ne puissent plus déroger aux accords de branche en matière de durée du travail.

C'est finalement sur la question des congés de naissance, sujet qui entraîne aussi des conséquences sur l'organisation de la vie au travail, que le gouvernement a connu un succès parlementaire.

Congé paternité et maternité : une réforme réussie

Un décret-loi, adopté en Conseil des ministres le 29 juillet 2025 et ratifié le 10 septembre par le Congrès des députés, fait bénéficier les pères et mères de

trois semaines de plus de congé paternité et maternité rémunéré. Cet allongement, promis par le gouvernement, a porté la durée du congé de naissance de 16 à 19 semaines (32 semaines pour les familles monoparentales). Chaque parent bénéficie désormais de six semaines obligatoires à poser immédiatement à la naissance, puis de onze semaines optionnelles à prendre de manière flexible jusqu'à la première année de l'enfant, et enfin de deux semaines utilisables jusqu'à ses huit ans.

Cette réforme poursuit un processus d'allongement de la durée du congé octroyé aux pères jusqu'à l'aligner sur celle du congé octroyé aux mères en 2021⁷. Ce congé n'est pas le plus généreux d'Europe mais il est devenu le plus partagé entre les deux parents. En 2023, 42 % des personnes en congé de naissance en Espagne étaient des pères, contre 28 % en Suède et en Norvège, 11 % en France et 7 % en Allemagne⁸. Cette évolution est l'aboutissement d'une refonte d'envergure du congé paternité portée depuis 2020 par la ministre du Travail, Yolanda Díaz, selon trois principes : un congé paternité d'une durée égale au congé maternité ; un congé individuel non transférable (à la mère) ; enfin, un congé rémunéré à 100 % par la Sécurité sociale, jusqu'à un plafond élevé (près de

5 000 euros). La combinaison assez unique de ces trois facteurs a été déterminante dans l'adhésion massive des pères espagnols à ce dispositif.

Conclusion

Malgré les solides performances économiques et les nombreuses réformes sociales visant à soutenir le pouvoir d'achat rappelées dans cet article, les Espagnols peinent à en ressentir les bénéfices notamment du fait du maintien d'un niveau relativement élevé d'inflation (2,7 % en 2025) et de la crise du logement qui les frappe de plein fouet⁹.

À un an des prochaines élections, le gouvernement de Pedro Sánchez apparaît fragilisé. D'une part, la décision annoncée en octobre 2025 par le parti catalan Junts de renoncer à soutenir l'exécutif met désormais ce dernier en minorité (171 sièges contre 179 à l'opposition). D'autre part, la mise en cause de l'entourage politique proche de Sánchez dans des scandales de corruption (commissions sur des marchés publics pendant la pandémie, enrichissement personnel ou soupçon de financement illégal du PSOE) ont ébranlé son autorité et sa crédibilité. La question de la survie de son gouvernement jusqu'aux prochaines échéances électorales est ouvertement posée.

7. On est ainsi passé d'un congé paternité de 2 semaines en 2016 à un congé de 8 semaines en 2019, 12 en 2020 pour atteindre 16 semaines en 2021, soit la durée du congé maternité.

8. Étude de février 2025 basée sur des données Eurostat (Recio, Castellanos, 2025).

9. Dans les dernières années, un large mouvement social s'est développé autour du logement : grève des locataires, manifestations massives à Madrid, Valence et de nombreuses autres villes, attestant du poids du prix des logements pour les ménages.

Sources :

- Castrillón V, Zubiri J. B. (2024), « Impactos de la reducción del tiempo de trabajo a 37,5 horas semanales en España para solucionar los principales problemas laborales », *Lan Harremanak, Revista de relaciones laborales*, n° 52, p. 187-222, <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.27109>.
- Recio Alcaise A., Castellanos Serrano C. (2025), « ¿Qué factores influyen más en que los padres usen el permiso por nacimiento sin solaparlo con la madre? Caracterización del solo care en España y comparativa con los países de la Unión Europea », *Documentos de trabajo*, 2/2025, Instituto de estudios fiscales, <https://bit.ly/4be0MEj>.
- Trillo Parraga F. J. (2024), « Claves de lectura sobre la inaplazable reforma del tiempo de trabajo », *Lan Harremanak, Revista de relaciones laborales*, n° 52, p. 165-186, <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.27094>.
- Vincent C. (2021), « Espagne : des mesures économiques et sociales limitées mais concertées », n° spécial, « Des mesures inédites face à la crise liée au Covid-19 : le grand retour de l'État », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 176, décembre, p. 81-94, <https://bit.ly/4qTLnO5>.
- Vincent C. (2022), « Espagne : un gouvernement aux prises avec l'inflation mais des mobilisations salariales jusqu'à présent limitées », n° spécial, « Les salaires au piège de l'inflation : quelles mesures publiques, quel renouveau des revendications ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 180, décembre, p. 139-153, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/02/C180_7.pdf.
- Vincent C. (2023), « Espagne : une réforme des retraites issue du dialogue social », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 182, juin, p. 33-41, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/06/C182_3.pdf.

Allemagne

La forte croissance du taux d'emploi des seniors et retraités : comment expliquer les différences avec la France ?

Jeanne FAGNANI

Dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre, en partie imputable à la diminution du nombre de personnes en âge de travailler, inciter les « seniors » et les retraités à prolonger leur vie professionnelle est devenu un enjeu crucial pour l'économie allemande. Dans cette perspective, la coalition au pouvoir (CDU-CSU et SPD) s'est résolue à assouplir les règles régissant le cumul d'une retraite et d'un revenu professionnel et à élever progressivement l'âge de départ à la retraite.

Against a backdrop of labour shortages, partly attributable to a shrinking working-age population, encouraging seniors and retirees to extend their working lives has become a crucial issue for the Germany economy. With this in mind, the ruling coalition (CDU-CSU and SPD) have resolved to relax the rules governing combining retirement pension and working income and to progressively raise the retirement age.

*Jeanne Fagnani est
chercheuse associée
à l'Ires.*

Dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre, en particulier de travailleurs qualifiés, inciter les « seniors » à prolonger leur vie professionnelle et les retraités à rester voire à revenir sur le marché du travail est devenu un enjeu crucial pour l'économie allemande. Cette pénurie de main-d'œuvre, qui s'aggrave depuis les deux dernières décennies, est en partie imputable à la diminution du nombre de personnes en âge de travailler. Elle est l'un des principaux défis auquel sont confrontés les gouvernements successifs Outre-Rhin. Malgré le récent ralentissement économique accompagné par une hausse du taux de chômage depuis 2022 (passé de 3,3 à 6,6 % en janvier 2026, Statista 2026) et par une baisse récente du nombre d'emplois vacants, beaucoup d'entreprises soulignent en effet leurs difficultés de recrutement : en mars 2025, plus de 387 000 postes qualifiés n'ont pu être pourvus. Avec un taux de pénurie de 86 %, l'Allemagne se situe dès lors en tête du classement international, bien au-dessus de la moyenne mondiale de 74 % (Bundesagentur für Arbeit, 2024)¹.

Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que les résultats des mesures adoptées durant les années 2022-2023 par la coalition gouvernementale dirigée par le chancelier Scholz, visant à encourager les femmes à renforcer leur présence sur le marché du travail, se sont avérées très décevantes (Fagnani, 2023). La coalition au pouvoir (CDU-CSU et SPD²), dirigée par le chancelier Merz, s'est alors résolue à

faire adopter par le Parlement des réformes visant à augmenter le taux d'emploi des retraités. De vifs débats et controverses ont pourtant précédé cette adoption : Katherina Reiche, ministre fédérale de l'Économie et de l'Énergie, n'a cessé d'affirmer qu'il était nécessaire de « travailler davantage et plus longtemps » pour relancer la croissance économique, augmenter la compétitivité et diminuer l'important déficit de l'assurance retraite. Tout en bénéficiant du soutien des grands syndicats patronaux, et en particulier de la Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA, Confédération des associations patronales allemandes), la ministre a été l'objet de vives critiques de la part du SPD et de membres de son propre parti. Le président de la Bundesverband-Mittelständische-Wirtschaft (association fédérale des petites et moyennes entreprises), Christoph Ahlhaus, a déclaré qu'il était plus important d'augmenter la productivité du travail que de prolonger la durée de la vie active. La Sozialverband Deutschland (Association sociale allemande) a mis en garde contre un relèvement « détourné » de l'âge de départ en retraite et a réclamé une assurance « pour tous les actifs », incluant également les fonctionnaires et les députés (affiliés à leur propre régime de retraites), afin de stabiliser le système de retraite. Enfin, le Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB, Confédération allemande des syndicats), qui revendique 5,6 millions d'adhérents, s'est réjoui de la décision, inscrite dans la dernière réforme,

1. Le taux de pénurie correspond au pourcentage d'entreprises, participant aux enquêtes conjoncturelles de l'Institut für Wirtschaftsforschung (IFO), qui ont déclaré être confrontées à des difficultés de recrutement de main-d'œuvre : <https://www.ifo.de/ifo-konjunkturumfragen-weitere-ergebnisse>. Selon l'OCDE, on demande aux répondants si leur entreprise a rencontré des difficultés pour recruter des salariés au cours des 24 derniers mois. On parle de pénurie grave si tous ou la plupart (par opposition à certains, quelques-uns ou aucun) des postes vacants dans l'entreprise ont été difficiles à pourvoir (OECD, 2025). L'Allemagne est le pays de l'OCDE qui est le plus affecté par de graves pénuries.

2. Respectivement Christlich Demokratische Union, parti conservateur et Sozialdemokratische Partei Deutschlands, parti social-démocrate.

Allemagne

La forte croissance du taux d'emploi des seniors et retraités : comment expliquer les différences avec la France ?

de la stabilisation du niveau des retraites à l'horizon 2031.

Par ailleurs, la décision a été prise par le gouvernement, conformément au contrat de coalition 2025-2028, de relever progressivement l'âge légal de départ à la retraite de 63 à 67 ans (Lechevalier, 2025), à l'instar du Danemark par exemple, où une loi votée en 2025 a fixé cet âge à 70 ans pour les personnes nées à partir de 1970. Cette mesure a été fortement critiquée par les Verts et le parti de gauche « Die Linke ». Dans ce contexte, une des mesures emblématiques de la forte volonté politique d'augmenter le nombre de retraités occupant un emploi a été la mise en place, à partir de janvier 2026, d'incitations financières avantageuses accompagnées de l'assouplissement des règles de cumul emploi/retraite (voir *infra*).

Mais d'ores et déjà, l'Allemagne se distingue par des taux d'emploi bien supérieurs à ceux de la France, d'une part des « seniors » âgés de 55 à 64 ans qui ne sont pas en retraite et d'autre part, des retraités qui cumulent emploi et retraite³. Comment l'expliquer ? Les considérations financières sont-elles prédominantes parmi les personnes qui décident de travailler ou de retravailler au-delà de l'âge légal de départ à la retraite ? D'autres raisons n'influencent-elles pas les arbitrages en faveur du cumul d'une pension de retraite et d'un revenu professionnel ? Les différences entre les deux pays en matière de qualité de l'emploi et du travail (Erhel, Palier, 2025 ; Erhel *et al.*, 2023) seraient-elles en cause ?

En première partie, nous dressons un tableau de la situation actuelle des retraités sur le marché du travail comparée à celle de quelques pays européens, en mettant en exergue le cas de la France. La deuxième partie présente les enjeux à l'origine des réformes du système de l'assurance retraite et la troisième, les caractéristiques économiques et sociales propices à l'augmentation du taux d'emploi des retraités. Enfin, nous tentons dans une dernière partie d'identifier les raisons qui conduisent les retraités à prolonger leur activité professionnelle.

Un taux d'emploi des retraités supérieur à celui de la France

La croissance du taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans (qui certes n'avaient pas toutes atteint l'âge légal de la retraite) a été spectaculaire de 2014 à 2024 en Allemagne, à l'instar de celle observée dans les pays scandinaves et aux Pays-Bas (tableau 1⁴). Cette hausse a contribué à augmenter la probabilité de continuer à travailler au-delà du départ en retraite (OCDE, 2025a) : en effet, ces pays sont les seuls où le taux d'emploi des 65 ans et plus est supérieur à 9 % en 2024.

En 2025, parmi les retraités âgés de 65 à 74 ans qui occupent un emploi (13 %) (Destatis, 2025), 71 % sont des salariés et 29 % des indépendants (*Selbstständige*). Pour ces derniers, il n'y a pas de limite d'âge réglementaire contraignante et ils ne sont pas inclus dans le dispositif de l'« Aktivrente »⁵.

3. Parmi le total des retraités, les seniors âgés de 60 ans à moins de 65 ans, le pourcentage de ceux qui étaient en retraite s'élevait à 7,7 % en 2008 contre 3,2 % en 2023, du fait de l'élévation progressive de l'âge légal de départ à la retraite durant cette période (Bundesagentur für Arbeit, 2024).

4. Le taux d'emploi des 60-64 ans a augmenté plus fortement que dans toute autre tranche d'âge, passant de 53 % en 2014 à 67 % en 2024 ; celui des 65-69 ans est passé durant la même décennie de 14 à 21 % (Destatis, 2025).

5. L'appartenance à ce statut augmente avec l'âge. 31 % des actifs âgés de 65 ans et plus sont dans ce cas.

Tableau 1 - Taux d'emploi des 55 à 64 ans et des 65 ans et plus en Allemagne et dans quelques pays de l'Union européenne (2014-2024)

En %

	Taux d'emploi des 55-64 ans		Taux d'emploi des 65 ans et plus	
	2014	2024	2014	2024
Danemark	60,7	75,0	8,1	12,7
Allemagne	65,6	75,2	5,7	9,4
Espagne	43,4	61,1	1,6	3,6
France	46,9	60,4	2,3	4,3
Italie	47,8	59,0	3,6	5,5
Pays-Bas	61,5	75,3	7,3	12,9
Finlande	59,1	71,7	5,7	9,3
Suède	74,0	78,1	9,4	13,7

Source : Eurostat, 2025 : <https://bit.ly/4li2EiQ>.

L'augmentation, ces dernières décennies, du nombre de personnes diplômées et dotées de qualifications recherchées sur le marché du travail s'est répercutée sur les taux d'emploi des retraités. Le niveau d'éducation est en effet étroitement corrélé avec le degré de participation au marché du travail : les personnes qualifiées âgées de 60 à 64 ans ont un taux d'emploi de 76 % contre 53 % pour celles peu qualifiées ; parmi les 65 ans et plus, respectivement 18 et 10 % sont en emploi en 2024 (Destatis, 2025).

La durée du travail hebdomadaire d'environ 50 % des retraités de cette tranche d'âge se limite à des temps partiels courts, soit moins de 10 heures par semaine ; 14 %

consacrent en revanche plus de 40 heures par semaine à leur travail.

Dans un contexte de transformations des métiers et d'une dualisation accrue du marché du travail, on a en outre assisté à un important développement des métiers liés aux nouvelles technologies (Bosch, 2024), ce qui a favorisé la hausse du taux d'activité des retraités diplômés⁶. La croissance spectaculaire du nombre des personnes diplômées dans les domaines des mathématiques, de l'informatique, et des sciences de la nature et des technologies (MINT), âgées de 55 ans ou plus en témoigne : +63 % de 2011 à 2021 (Anger *et al.*, 2023). Ils représentent 31 % des salariés travaillant dans les secteurs des services

6. Selon Bosch (2024:16), « La transformation de l'économie, contrairement au changement structurel, est intentionnelle et a pour but de limiter le réchauffement climatique à 1,5 degré par rapport à l'ère préindustrielle. Pour y parvenir, la loi fédérale sur la protection climatique a fixé en 2019 des objectifs concrets de réduction des émissions de gaz à effet de serre aux différents secteurs de l'économie. »

Allemagne

La forte croissance du taux d'emploi des seniors et retraités : comment expliquer les différences avec la France ?

et de l'industrie (*ibid.*). Parmi ceux qui appartiennent à la tranche d'âge des 60-64 ans et qui possèdent des compétences et qualifications en lien avec ces disciplines, le taux d'activité est passé de 45 à 63 % entre 2011 et 2021, et celui des personnes possédant un diplôme universitaire de 63 à 76 %.

Par ailleurs, l'augmentation de la part des femmes ayant fait des études supérieures dans ces domaines s'est traduite par la hausse du taux d'emploi de celles âgées de 65 à 69 ans, passant de 10,4 à 17,5 % entre 2014 et 2024 (OCDE, 2024).

Les objectifs des réformes du système des retraites : travailler davantage et plus longtemps

Les réformes du système des retraites des dernières décennies ont contribué à accroître le taux d'emploi des retraités. La décision de reculer progressivement l'âge légal de départ à la retraite de 65 à 67 ans à partir de 2012 jusqu'à 2031 (pour les personnes nées à partir de 1964) et l'assouplissement des dispositifs régissant le cumul d'une retraite avec des revenus professionnels ont joué un rôle décisif (voir l'encadré).

Encadré - Qui relève du système de retraite et que prévoit la réforme 2026 ?

L'assurance vieillesse-invalidité légale de base (*gesetzliche Rentenversicherung*), fonctionnant par points et financée par répartition est une assurance obligatoire pour les salariés du secteur privé. Certaines catégories de travailleurs indépendants ainsi que d'autres catégories de personnes (par exemple, les coopérants ou certains bénéficiaires de prestations sociales) ont la possibilité de souscrire une assurance obligatoire sur demande. C'est le livre VI du Code social allemand (SGB VI) qui désigne les catégories de personnes soumises à l'assurance obligatoire. Les fonctionnaires (*Beamte*) relèvent d'un régime spécial de pensions de l'État.

Les personnes non soumises à l'assurance obligatoire peuvent verser des cotisations volontaires si elles sont âgées d'au moins 16 ans et si elles résident ou vivent habituellement en Allemagne ou si elles sont de nationalité allemande et résident à l'étranger.

Les revenus professionnels en complément d'une pension sont exonérés d'impôt jusqu'à 2 000 euros par mois. L'Aktivrente (« pension active »), mise en place depuis le 1^{er} janvier 2026, est accordée dès que la personne atteint l'âge légal de la retraite, qu'elle perçoive une pension ou pas, et s'applique à tous les emplois soumis à l'assurance sociale obligatoire. Sont exclus de ce dispositif les retraités ayant bénéficié d'une retraite anticipée, les travailleurs indépendants, les professions libérales ou les travailleurs rémunérés en honoraires, et les personnes souffrant d'une incapacité de travail ou d'une maladie chronique.

La « stabilisation » du niveau des retraites, décidée en août 2025 par le gouvernement dirigé par le chancelier Merz, assure un niveau correspondant à 48 % du salaire moyen jusqu'en 2031. Les dispositifs de départ anticipé à la retraite ont été supprimés (Lechevalier, 2025).

Source : <https://bit.ly/4rkYw2Y>.

Par ailleurs, les démarches liées au départ en retraite ont été rendues plus simples et flexibles afin de faciliter le maintien des retraités sur le marché du travail.

Deux enjeux principaux ont été au fondement de ces réformes : d'une part, le déficit croissant du régime d'assurance retraite ; d'autre part, les pénuries de travailleurs qualifiés.

Le déficit croissant du régime d'assurance retraite : de moins en moins de cotisants, de plus en plus de retraités

Du fait de la diminution de la population en âge de travailler, imputable à la baisse continue de la fécondité depuis le milieu des années 1960, le nombre de cotisants diminue tandis que celui des retraités augmente en raison de l'augmentation de l'espérance de vie. En 2024, les dépenses consacrées aux retraites représentent déjà 11,5 % du PIB contre 9,4 % pour la moyenne des pays membres de l'OCDE. Elles devraient augmenter dans les années à venir, notamment en raison de la garantie de stabilisation du niveau des retraites décidée en 2025 alors qu'il est prévu que la population en âge de travailler diminue de 23 % d'ici 2064, contre 13 % pour la moyenne de l'OCDE (OCDE, 2025b).

Pour la seule année 2025, le gouvernement fédéral prévoit ainsi un déficit du régime légal d'assurance retraite d'environ 7 milliards d'euros. Selon l'Institut IFO de Munich, sans réforme radicale du système des retraites, les dépenses connaîtront une hausse de 75 % d'ici 2038.

Maîtriser le financement à long terme du système de retraite est dès lors devenu un

objectif prioritaire pour le gouvernement. En août 2025, ce dernier a donc adopté un « paquet retraite » (Rentenpaket) conforme à l'accord de coalition conclu entre la CDU-CSU et le SPD, selon lequel le niveau minimal de retraite serait désormais fixé à 48 % du salaire moyen jusqu'en 2031 (voir l'encadré). En phase avec les préoccupations relatives au déficit, les mesures visant à inciter les retraités à se maintenir sur le marché du travail occupent une place privilégiée sur l'agenda des politiques de l'emploi.

Pénuries de personnel et de travailleurs qualifiés : inciter les retraités à prolonger leur activité professionnelle

L'autre enjeu est de pallier les pénuries de main-d'œuvre dans de nombreux secteurs. Ces pénuries expliquent que le taux de chômage des seniors âgés de 60 à 64 ans soit plus faible qu'en France (2,7 contre 6,4 %). Il s'agit aussi pour le gouvernement de faciliter le recrutement de personnes qualifiées en permettant aux employeurs de recourir au potentiel de main-d'œuvre que représentent des seniors de plus en plus compétents. Le fait que l'espérance de vie en bonne santé à la naissance ait augmenté⁷, à l'instar de celle des autres pays de l'UE, renforce le champ des possibles en la matière.

Le gouvernement a mis l'accent sur les incitations financières : les salariés qui atteignent l'âge légal de la retraite et qui continuent à travailler voient, depuis janvier 2026, leur salaire exonéré d'impôts jusqu'à un plafond de 2 000 euros par mois (voir l'encadré). En revanche, les revenus dépassant ce seuil sont soumis aux cotisations d'assurance maladie et dépendance, et la part excédant 2 000 euros est sujette

7. En Allemagne, elle est de 64,7 ans et de 65,5 ans en France en 2022 : <https://bit.ly/4sJpqP>.

Allemagne

La forte croissance du taux d'emploi des seniors et retraités : comment expliquer les différences avec la France ?

à l'impôt sur le revenu. L'exonération d'impôt s'applique, que le contribuable cumule emploi et retraite ou travaille au-delà de l'âge auquel il pourrait liquider sa retraite. Ce dispositif s'applique aux emplois soumis à l'assurance sociale obligatoire : il ne s'applique pas aux fonctionnaires, aux travailleurs indépendants, aux professions libérales, aux agriculteurs et sylviculteurs, et aux personnes occupant un mini-job⁸, parmi lesquelles les femmes sont surreprésentées (Fagnani, 2023).

Des caractéristiques économiques et sociales propices à l'augmentation du taux d'emploi des retraités

De meilleures conditions de travail qu'en France et une moindre discrimination des seniors sur le marché du travail favorisent l'augmentation du taux d'emploi des seniors, retraités ou non.

De meilleures conditions de travail en Allemagne qu'en France

Les résultats de plusieurs études comparatives convergent et démontrent que, dans l'ensemble, les conditions de travail sont meilleures en Allemagne qu'en France.

Au cours des deux dernières décennies, dans un contexte de fragmentation du marché du travail, les différences relatives aux conditions de travail se sont accentuées entre les entreprises en termes de politique salariale, de durée hebdomadaire du travail, de primes de vacances et/ou de Noël, par

exemple⁹, selon qu'elles sont couvertes ou non par une convention collective (Bosch, 2024). Toutefois, l'évolution de l'indice global de qualité de l'emploi (Gute Arbeit) calculé par le DGB (2025), fondé sur 11 critères, illustre que la situation s'est améliorée depuis 2017 : le score de cet indice est passé de 61 à 65 entre 2012 et 2024. Cette amélioration témoigne des préoccupations et des efforts des employeurs pour fidéliser ou recruter des retraités, en particulier les plus qualifiés. Plus d'un tiers (36 %) des personnes âgées de 55 à 65 ans contre 22 % en France bénéficient d'un apprentissage informel et de périodes de formation continue sur leur lieu de travail (OECD, 2025:223).

L'indice synthétique « Qualité du travail » (Ehrel, Palier, 2025), calculé sur la base des contraintes (physiques et psychiques) et pressions subies par les salariés ainsi que des aides et soutiens mis en place pour compenser l'impact de ces exigences, confirme que les deux pays se distinguent en la matière : l'Allemagne figure parmi les pays qui obtiennent les meilleurs scores, avec seulement 23,8 % des travailleurs déclarant subir des pressions de leur supérieur hiérarchique contre 39 % des Français, soit une proportion nettement supérieure à la moyenne des pays de l'UE 27 (30,27 %) (Ehrel *et al.*, 2023). En outre, les Français disposent de moins d'autonomie dans leur travail et sont plus souvent exposés à des risques physiques ou à ce qui relève de

8. Des emplois dont la rémunération ne dépasse pas 556 euros par mois en 2025 et qui sont assortis d'un régime social et fiscal de faveur.

9. Comme le précise Bosch (2024:17) : « Dans le segment primaire de ce marché caractérisé par des conventions collectives et une forte codétermination, l'ancien modèle de partenariat social de changement socialement acceptable continue de s'appliquer. Dans le segment secondaire, sans convention collective et avec tout au plus une codétermination ponctuelle, la protection se réduit en revanche au minimum légal et la concurrence salariale entraîne des spirales descendantes des conditions de travail. »

l'organisation et de l'environnement de travail (management, autonomie, intensité, etc.).

Les Allemands sont un peu moins affectés que les Français par l'intensification au travail. Néanmoins, selon le DGB, Outre-Rhin, c'est le seul des 11 critères sélectionnés à figurer dans la zone « rouge », définie comme celle où le « travail est néfaste » (*Schlechte Arbeit*) (DGB 2024). Dans un contexte où les difficultés de recrutement sont fréquentes, en particulier dans le secteur des services et les établissements de santé, les supérieurs hiérarchiques, eux-mêmes soumis à des pressions en matière de rendement, répercutent ces exigences sur leurs subordonnés. En phase avec cette caractéristique, 12 % des personnes âgées de 55 à 64 ans déclarent souffrir de stress au travail en Allemagne, contre 10 % en France (OECD, 2025).

L'Allemagne figure en deuxième position au sein de l'UE, juste derrière le Danemark, dans le classement élaboré par Eurofound (2025) selon les différents « profils » professionnels des salariés âgés de 55 ans et plus parmi les pays qui regroupent le plus de salariés dotés du « profil » le plus avantageux (tableau 2) ; la France est quant à elle reléguée en queue du classement, à la 23^e place. Les salariés concernés se caractérisent par le niveau le plus élevé d'autonomie et de participation aux décisions sur le lieu de travail. Ils bénéficient souvent de formation continue et d'opportunités d'acquisition de nouvelles connaissances. Ils reçoivent des « avantages intrinsèques ». Ils sont aussi les plus susceptibles de considérer leur salaire comme approprié. Ce profil se

caractérise en outre par des risques physiques très faibles et une flexibilité modérée des horaires de travail.

Presque la moitié des retraités allemands qui ont un emploi correspondant à ce premier profil bénéficient de nombreux avantages dans l'exercice de leur profession contre seulement un quart des Français. Comparés aux trois autres profils professionnels, ce sont eux qui disposent le plus souvent des meilleures opportunités d'épanouissement personnel et qui sont les plus susceptibles de considérer leur salaire comme approprié. En revanche, ils sont plus susceptibles d'être exposés à l'intensification de leur travail.

Les salariés dont le profil est qualifié de « *static* » sont relativement peu présents en Allemagne et au Danemark, contrairement à la France. Ils disposent de peu d'autonomie et de responsabilités mais sont peu confrontés à l'intensification de leur travail. Les troisième et quatrième profils – les moins gratifiants ou exposés à des « risques élevés » – rassemblent les salariés qui subissent le plus l'intensification du travail et ne disposent d'aucune autonomie¹⁰.

Or c'est en France que ces deux profils les moins avantageux regroupent la plus importante proportion de salariés, soit 55 % contre 37 % en Allemagne et 32 % au Danemark.

Ces meilleures conditions de travail, combinées aux préoccupations financières des plus modestes, pourraient expliquer en partie pourquoi 7,4 % des Allemands souhaiteraient travailler le plus longtemps possible contre 4,2 % des Français et pourquoi

10. Avec ceux qui occupent des emplois « à haut risque », ces salariés sont l'objet de la plus forte intensité de travail ; ils ont souvent des horaires atypiques. À l'instar des personnes qui ont des emplois « à haut risque », ils sont les plus confrontés à des comportements sociaux négatifs (intimidation et discrimination).

Allemagne

La forte croissance du taux d'emploi des seniors et retraités : comment expliquer les différences avec la France ?

Tableau 2 - Répartition des salariés en fonction des quatre profils professionnels des employés âgés de 55 ans et plus

En %

Caractéristique	1. Autonomie Responsabilités Participation aux décisions Niveau élevé de formation Intensité du travail	2. Static*	3. Peu gratifiant	4. À risque élevé
Allemagne	49	14	21	16
France	25	20	26	29
Danemark	52	16	14	18
EU 27	35	20	23	22

*Selon ce profil, l'intensité de travail est moindre que dans le précédent profil. Il se caractérise également par une faible prévalence des horaires de travail atypiques et une flexibilité modérée des horaires de travail. Cependant, ces emplois bénéficient rarement de « gratification intrinsèque » et offrent des opportunités réduites de formation.

Source : Eurofound (2025).

ils sont favorables à un âge de départ à la retraite supérieur à celui de la France (respectivement 64,5 et 62,4 ans) (Eurofound, 2025).

Une moindre discrimination des seniors sur le marché du travail en Allemagne qu'en France

La discrimination à l'embauche est moins prégnante en Allemagne que dans les 11 autres pays membres de l'OCDE qui ont participé à une enquête sur ce sujet. Les seniors se déclarent moins souvent qu'en France l'objet de discrimination liée à l'âge : parmi ceux qui ont 45 ans ou plus, seuls 25 % d'entre eux l'ont expérimentée en Allemagne contre 41 % en France (OCDE, 2025a). Certes, les difficultés de recrutement, en particulier des salariés les plus qualifiés, obligent les employeurs Outre-Rhin

à faire de nécessité vertu : confrontés à un départ en retraite massif des *baby-boomers* d'ici à dix ans et à 1,8 million d'emplois inoccupés, les employeurs allemands en sont réduits à surmonter leurs éventuels préjugés et réticences à l'égard des seniors. En France en revanche, ce sont le plus souvent les seniors qui, en cas de crise économique, sont ciblés afin de réduire la masse salariale.

Une autre étude de l'OCDE (2025b:149) montre que l'Allemagne présente un degré de « bienveillance » des employeurs à l'égard des seniors âgés 62 à 71 ans (*age-friendliness*)¹¹ un peu supérieur à celui de la France. De 2012 à 2023, la situation dans ce domaine s'est améliorée en Allemagne alors qu'en France, elle est restée quasiment stable.

11. La valeur de l'indice (0-100) est passée en Allemagne de 50 à 58 de 2012 à 2023, et seulement de 53 à 54 en France durant la même période.

Ces attitudes témoignent du souci de beaucoup d'entreprises, en particulier celles du secteur des services (Informatique et technologies de l'information et de la communication) de fidéliser les salariés dont elles ont besoin car ils ont acquis de précieuses compétences. En témoigne le taux de rétention des salariés âgés de 60 à 64 ans¹² qui atteint 64 % en Allemagne contre 42 % en France en 2022 (OCDE, 2025b).

Dans le cadre du « Rentenpaket » (voir l'encadré), la coalition au pouvoir a d'ailleurs soutenu ces efforts en supprimant l'interdiction de réembauche par l'employeur pour les personnes qui ont pris leur retraite. Désormais, elles peuvent continuer à travailler pour le même employeur, qu'elles soient en CDD ou en CDI.

Les raisons de continuer à travailler après la retraite

Décider de continuer à travailler après la retraite ne peut généralement se limiter

à un seul motif. Pour les moins qualifiés et les plus modestes en termes de revenus, le champ des possibles est toutefois limité du fait du risque d'appauvrissement et des plus grandes difficultés à trouver un emploi. Mais le sentiment « d'être utile », le plaisir d'avoir un emploi qui procure des satisfactions et/ou de conserver des liens avec des collègues peuvent aussi jouer un rôle décisif (Méda, 2026).

Des considérations financières qui priment chez les retraités modestes

En Allemagne et en France, respectivement 38 et 41 % des personnes âgées de 50 à 69 ans qui viennent de prendre leur retraite et continuent à travailler (à temps plein ou à temps partiel) déclarent le faire pour des raisons financières, une proportion supérieure à celle des pays nordiques, des Pays-Bas et de l'Autriche (OCDE, 2025b:159) (tableau 3).

Tableau 3 - Raisons les plus fréquemment invoquées par les retraités (50-69 ans) qui continuent à travailler en 2023

En %

	Avoir du plaisir à travailler Rester productif	Financièrement nécessaire
Allemagne	27,8	37,8
France	18,8	40,8

Source : OCDE (2025b:159).

12. Ce taux est calculé de la façon suivante : il représente les salariés âgés de 60-64 ans qui travaillaient depuis cinq ans ou plus pour le même employeur en % du nombre total de salariés âgés de 55 à 59 ans qui travaillaient pour ce même employeur cinq ans auparavant.

Allemagne

La forte croissance du taux d'emploi des seniors et retraités : comment expliquer les différences avec la France ?

Pour environ 41 % des retraités en emploi âgés de 65 ans et plus en Allemagne, les gains retirés de leur activité professionnelle représentent la principale source de revenus. Mais la majorité d'entre eux vivent principalement de leur pension ou des revenus de leur patrimoine (56 %). Une différence importante par rapport au système français réside aussi dans le fait que les retraites complémentaires d'entreprise, qui s'ajoutent à la retraite versée par l'assurance retraite légale, sont facultatives contrairement à la France.

Compte tenu du faible montant des retraites et du taux de pauvreté élevé des retraités en Allemagne relativement à la France (tableau 4), il n'est pas surprenant que beaucoup d'entre eux craignent d'être exposés au risque de pauvreté ou, à tout le moins, de ne pouvoir maintenir leur pouvoir d'achat sans cumuler retraite et activité professionnelle.

Tableau 4 - Taux de pauvreté des retraités en 2021

En %

Danemark	11,7
Allemagne	19,7
Espagne	13,1
France	10,2
Italie	12,5
Pays-Bas	16,7
Finlande	12,6
Suède	13,4
UE 27	14,7

Source : Bérut (2025).

Les femmes sont particulièrement exposées au risque de pauvreté car elles sont surreprésentées parmi les personnes qui occupent des mini-jobs et la majorité d'entre elles ont travaillé à temps partiel avant de prendre leur retraite (Fagnani, 2023). Toutefois, le nombre croissant d'entre elles qui sont diplômées et qualifiées explique que le taux d'emploi des retraitées âgées de 65 à 69 ans soit passé de 10,4 % en 2014 à 17,5 % en 2024. Parallèlement, parmi l'ensemble des retraités, l'écart du montant de la retraite s'est réduit entre hommes et femmes. Néanmoins, la pension moyenne des retraitées est encore de 26 % inférieure à celle des hommes en 2024 (contre 43 % en 2007) : elle n'atteint qu'environ 980 euros brut contre environ 1 340 euros brut pour les hommes. Et cette différence est encore plus prononcée dans les *Länder* de l'Ouest que dans ceux de l'Est (OCDE, 2025b).

Pendant, le système des pensions de réversion du conjoint ou ex-conjoint atténue cet écart, l'espérance de vie des femmes étant plus élevée que celle des hommes. En outre, celles qui ont eu des enfants bénéficient de la « Mutterrente », qui consiste à prendre en compte les années consacrées à l'éducation des enfants dans le calcul de leur retraite¹³.

Travailler pour le plaisir et se sentir utile

Sans négliger l'influence des processus de rationalisation *a posteriori* et le souhait d'éviter les effets de la dissonance cognitive, les résultats de plusieurs enquêtes mettent en évidence que « travailler pour le plaisir et se sentir utile » est une raison évoquée par

13. À partir du 1^{er} janvier 2027, quelle que soit l'année de naissance, les trois premières années d'éducation des enfants nés à partir de 1992 seront prises en compte ; pour les enfants nés avant 1992, ces périodes sont désormais prolongées jusqu'à trois ans, contre deux ans et demi par enfant auparavant.

davantage de retraités en Allemagne qu'en France (tableau 3).

Une étude (Romeu Gordo *et al.*, 2022), effectuée en Allemagne par l'IAB auprès d'un échantillon représentatif de retraités en emploi confirme que presque tous ceux qui sont âgés de 65 à 74 ans disent éprouver du plaisir à travailler, à se voir encore confier une tâche à accomplir (92 %), et apprécient le contact avec d'autres personnes (43 %). Plus de quatre sur dix (43 %) mentionnent aussi comme raison leur situation financière.

A contrario, parmi les retraités qui ne travaillent pas, les trois raisons les plus fréquemment mentionnées sont le fait d'estimer « avoir assez travaillé durant leur vie » (83 %), être dans une situation financière « satisfaisante » ou ne plus pouvoir travailler pour des raisons de santé. Mais le fait d'appartenir à une catégorie dont les revenus sont les plus modestes (le premier quartile) les différencie assez nettement des retraités du quatrième quartile, le plus privilégié du point de vue des revenus : 54 % des plus modestes jugent que leur niveau de revenu est suffisant contre 90 % des retraités du quatrième quartile.

Conclusion

De meilleures conditions de travail en Allemagne qu'en France et une discrimination moins fréquente envers les plus âgés expliquent en partie les différences des taux d'emploi des retraités entre les deux pays. La satisfaction au travail est également plus répandue Outre-Rhin. L'assouplissement des règles régissant le cumul d'une retraite et d'un revenu professionnel ainsi que les incitations fiscales ont contribué à encourager les retraités allemands à prolonger leur vie professionnelle.

Ces mesures seront-elles suffisantes pour permettre à tous les retraités « modestes » et peu qualifiés de vivre dignement, en particulier s'ils n'ont pas pu épargner durant leur vie active ? La question est légitime quand on sait que l'Allemagne se situe dans le bas du classement des pays occidentaux en ce qui concerne le taux de remplacement des pensions. Selon les calculs de l'OCDE (OECD, 2025), le taux net de remplacement d'un retraité « modeste », entré sur le marché du travail à l'âge de 22 ans en 2024, se limitera à 58 % du salaire moyen versé aux salariés de sa catégorie de revenus et à 53 % pour ceux qui ont perçu un salaire « moyen ». Dans les deux cas, ce taux net de remplacement est très inférieur à celui de la moyenne des pays de l'OCDE (respectivement 75 et 63 %). L'Allemagne figure ainsi, à l'instar de la Pologne et de la Suisse, parmi les pays les moins généreux en la matière. *A contrario*, les Pays-Bas, l'Autriche, le Danemark, l'Italie et la France versent un montant équivalent à la moyenne de l'OCDE.

La marginalisation des « travailleurs indépendants » ne semble pas non plus épargner l'Allemagne, à l'instar de la situation qui prévaut au Royaume-Uni (Freysinet, 2026). De même, les inégalités de revenus s'exacerbent entre les générations et entre les retraités qui étaient salariés, selon qu'ils ont travaillé dans le « segment primaire » caractérisé par des conventions collectives ou dans le « segment secondaire », sans convention collective (Bosch, 2024). L'accès à une formation continue et à des possibilités d'acquérir de nouvelles qualifications semble souvent lacunaire et inégalement partagé.

Comme le recommandent l'OCDE et Eurofound, seule une large panoplie de

Allemagne

La forte croissance du taux d'emploi des seniors et retraités : comment expliquer les différences avec la France ?

mesures cohérentes et complémentaires, élaborée avec tous les partenaires sociaux, pourrait en partie compenser ces lacunes. L'amélioration des conditions de travail des retraités les plus modestes et/ou qui ont travaillé dans les secteurs appartenant au « segment secondaire » du marché du

travail où la protection des travailleurs est souvent réduite au minimum (en l'absence de convention collective) aurait notamment des externalités positives sur leur état de santé et sur leur sentiment de bien-être au travail et, par ricochet, sur leur vie privée et familiale.

Sources :

- Anger C., Betz J., Plünnecke A. (2023), *MINT-Bildung stärken, Potenziale von Frauen, Älteren und Zuwandernden heben. MINT-Frühjahrsreport 2023*, Institut der deutschen Wirtschaft, Mai, <https://bit.ly/44ZdnWJ>.
- Bérut T. (2025), « Personnes pauvres et modestes en Europe : qui sont-elles ? », *Études & Résultats*, Drees, n° 1349, 24 septembre, <https://bit.ly/3MV1Zas>.
- Bosch G. (2024), « Allemagne : revitalisation du partenariat social dans la “transformation” ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 185, mars, p. 15-33, ires.fr/wp-content/uploads/2024/02/C185_2.pdf.
- Bundesagentur für Arbeit (2024), *Situation Älterer am Arbeitsmarkt. Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt*, November, <https://bit.ly/4aNlniR>.
- Destatis (2025), *Erwerbstätigkeit älterer Menschen*, <https://bit.ly/4sm2Vnl>.
- DGB (2024), *Jahresbericht 2024. Ergebnisse der Beschäftigtenbefragung zum DGB-Index Gute Arbeit 2024*, Institut DGB-Index Gute Arbeit, <https://bit.ly/4l4S12X>.
- Erhel C., Guergoat-Larivière M., Mofakhami M. (2023), « La qualité de l'emploi et du travail : une contre-performance française ? », in Palier B. (dir.), *Que sait-on du travail ?*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 22-32, <https://doi.org/10.3917/scpo.colle.2023.01.0022>.
- Erhel C., Palier B. (2025), *Travailler mieux*, Paris, Puf.
- Eurofound (2025), *Keeping Older Workers in the Labour Force*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, <https://bit.ly/4rFzInk>.
- Fagnani J. (2023), « Allemagne : les nouvelles mesures gouvernementales pour renforcer la participation des femmes au marché du travail : un défi impossible ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 183, septembre, p. 51-66, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/09/C183_4.pdf.
- Freyssinet J. (2026), « Royaume-Uni : des débats sur les réformes en cours ou à venir », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 193, mars, p. 45-59.
- Lechevalier A. (2025), « Les politiques sociales en Allemagne. Bilan de la coalition “feu tricolore” et perspectives du nouveau gouvernement », *Notes du Cerfa*, n° 188, juillet, <https://bit.ly/3MV3tl2>.
- Méda D. (2026), *Le travail*, Paris, Autrement.
- OCDE (2024), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2024 : transition vers la neutralité carbone et marché du travail*, Paris, Éditions de l'OCDE, <https://doi.org/10.1787/ac8b3538-en>.

Allemagne

La forte croissance du taux d'emploi des seniors et retraités : comment expliquer les différences avec la France ?

- OCDE (2025a), *Panorama des pensions 2025 : les indicateurs de l'OCDE et du G20*, Paris, Éditions de l'OCDE, <https://doi.org/10.1787/58bd74b1-fr>.
- OCDE (2025b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2025 : pouvons-nous surmonter la crise démographique ?*, Paris, Éditions de l'OCDE, <https://doi.org/10.1787/79445578-fr>.
- OECD (2025), *OECD Economic Surveys: Germany 2025*, vol. 2025/15, June, Paris, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/39d62aed-en>.
- Romeu Gordo L., Gundert S., Engstler H., Vogel C., Simonson J. (2022), « Rentnerinnen und Rentner am Arbeitsmarkt Erwerbsarbeit im Ruhestand hat vielfältige Gründe – nicht nur finanzielle », *IAB-Kurzbericht*, 8/2022, <https://doi.org/10.48720/IAB.KB.2208>.

Royaume-Uni

Retraites : des débats sur les réformes en cours ou à venir

Jacques FREYSSINET

Après dix-sept années de gouvernements conservateurs, la victoire du parti travailliste aux élections de juillet 2024 est à l'origine de nouveaux débats sur la réforme d'un système de retraite qui est caractérisé par sa dualité. D'une part, un régime public général à taux de prestation unique ne suffit pas à protéger toute la population contre le risque de pauvreté malgré son coût budgétaire croissant. D'autre part, une prolifération de régimes partiels engendre inégalités catégorielles et incertitudes sur les niveaux de pension futurs.

After seventeen years of Conservative governments, the Labour victory in the July 2024 general election has given rise to new debates on the reform of a pensions system characterised by its duality. On the one hand, a flat-rate public pension scheme is insufficient to keep the entire population out of poverty, despite its rising fiscal cost. On the other hand, a proliferation of partial pension plans causes inequalities and uncertainty about levels of future pension provision.

Jacques Freyssinet est chercheur associé à l'Ires.

Depuis son origine, le système de retraite britannique est le lieu d'une double tension. La première porte sur les rapports entre le régime dit « public » et ceux dits « privés », tous deux de nature hétérogène. La seconde concerne, au sein du régime public, le choix entre un taux unique de pension ou une pension fonction des salaires passés. Les solutions adoptées ont fréquemment évolué dans le temps. Elles ont un impact direct non seulement sur le niveau des pensions et sur les taux de remplacement, mais aussi sur l'ampleur des inégalités au sein de la population des retraités.

Après dix-sept années de gouvernements conservateurs, la victoire du parti travailliste aux élections de juillet 2024 est à l'origine de nouveaux débats sur la réforme des systèmes de retraite.

Une histoire marquée de tensions

Un certain partage des responsabilités s'établit entre la fin du XIX^e siècle et la Seconde Guerre mondiale. Après celle-ci et l'adoption du système d'assurance sociale inspiré par le rapport Beveridge s'ouvre une période d'instabilité marquée par une succession de réformes (Fraser, 2009 ; Freyssi-net, 2025).

La création des systèmes de retraites

Avant l'intervention de l'État, des régimes de retraite « privés¹ » se développent

au XIX^e siècle sous deux formes (Hannah, 1986 ; Rhodes, 2023). D'une part, certaines grandes entreprises ou administrations créent des régimes spécifiques au profit de leur personnel. Ils peuvent représenter des politiques paternalistes à visée sociale et/ou des politiques d'attraction et de fidélisation de certaines catégories de main-d'œuvre. D'autre part, des sociétés mutuelles à but non lucratif, les *friendly societies*, sont créées sur la base d'affiliations religieuses, politiques ou syndicales. Parmi les fonctions qu'elles exercent peut figurer la fourniture de pensions de retraite sur la base de cotisations volontaires. Le recours aux cotisations implique qu'au sein de la classe ouvrière, seuls les ouvriers de métier ont les salaires suffisants pour cotiser et être bénéficiaires de pensions de retraite.

Les premiers projets de pensions de retraite publique apparus à la fin du XIX^e siècle se heurtent à un dilemme. S'ils sont contributifs, ils engendrent l'opposition des *friendly societies* qui repoussent une concurrence de l'État dans la perception de cotisations. S'ils sont non contributifs, leur coût budgétaire apparaît dissuasif. La victoire massive du parti libéral contre le parti conservateur aux élections de 1906 crée les conditions pour une vaste politique de réformes qui comprend la création des trois premiers piliers du futur Welfare State : l'assurance maladie, l'indemnisation du chômage et les pensions de retraite. Une loi de 1908 établit des pensions non contributives². Pour limiter les coûts, elles

1. Dans le vocabulaire britannique, les régimes dits « privés » (*private*) sont tous ceux qui, à la différence du régime général de l'État, ne couvrent qu'une population limitée, y compris les agents de l'État ou des collectivités locales. Pour éviter une confusion sur la signification du terme « privé », nous utiliserons le terme de « régimes partiels » pour les distinguer du régime général de l'État.

2. Il est intéressant de noter que William Beveridge, étroitement associé à la préparation des réformes en tant que conseiller du ministre, s'élève contre le choix d'un régime non contributif. Il craint que désormais les individus voient dans l'État « a source of free gifts » (une source de cadeaux gratuits). Il conservera cette position dans son célèbre rapport de 1942 (voir *infra*).

ne sont accordées qu'à partir de 70 ans, sous conditions de ressources et pour de faibles montants.

Malgré ces précautions, l'ampleur des demandes dépasse les prévisions et le gonflement rapide des coûts entraîne l'abandon partiel du principe non contributif lors de la réforme de 1925. Un second régime est créé pour les salariés âgés de 65 à 70 ans. Il est financé par des contributions égales des salariés et des employeurs avec, seulement en cas de besoin, une subvention complémentaire de l'État. Le niveau des pensions est fonction de celui des salaires antérieurs.

Dès lors coexistent quatre types de régimes : d'une part, les régimes d'État, qui sont contributifs entre 65 et 70 ans et non contributifs à partir de 70 ans ; d'autre part, les régimes partiels qui peuvent être soit des régimes d'employeurs (entreprises ou administrations), soit des régimes mutualistes (*friendly societies*).

Le rapport Beveridge et ses suites

À l'issue de la Seconde Guerre mondiale, un régime général de retraite naît comme composante d'une grande réforme qui voit la création d'un système global d'assurance sociale. Perçu par la population comme une avancée majeure, il dévoile bientôt des insuffisances et des contradictions qui sont à l'origine d'une succession de réformes³.

Un régime universel, contributif et égalitaire

Les propositions du rapport Beveridge pour l'ensemble du système d'assurance sociale contiennent des principes qui s'ap-

pliquent au nouveau régime général de retraite (Beveridge, 1942) :

- le régime est universel. Il couvre l'ensemble de la population, ce qui est conditionné par la mise en œuvre d'une politique macroéconomique de plein emploi ;
- le régime est contributif. Beveridge accorde une importance essentielle à l'exigence d'une contribution des bénéficiaires. Elle évite l'effet démoralisateur, selon le vocabulaire de Beveridge, qui naîtrait de la perception des pensions comme une manne gratuitement répandue par l'État. À l'opposé, la contribution crée la conscience de l'existence d'un droit. Elle éloigne la menace des contrôles intrusifs sur les ménages qui sont associés à l'assistance sous conditions de ressources ;
- le régime est égalitaire. Un taux de contribution unique (*flat rate*) ouvre un droit à pension égal pour tous qui doit assurer un revenu de subsistance. Beveridge, qui a toujours été un libéral, considère qu'au-delà de ce seuil la couverture contre le risque relève de la responsabilité individuelle. Il préserve ainsi la place des régimes partiels et évite leur hostilité.

Insuffisances, contradictions et remises en question

Une première contradiction, transitoire mais pour une longue durée, émerge entre le principe d'universalité et celui de contributivité. Si les contributions des actuels actifs fondent leur droit à une pension future, une fraction importante des actuels retraités et des proches futurs retraités n'aura pas contribué ou aura peu contribué et n'aura donc pas acquis de droits complets. Les leur accorder immédiatement aurait un coût considérable. Beveridge

3. Sur l'histoire des régimes de retraite publics de 1948 à 2010, voir Bozio *et al.* (2010).

propose l'adoption d'une période transitoire de vingt ans au cours de laquelle les niveaux de pension seraient progressivement relevés jusqu'à rattraper le taux plein. Le gouvernement travailliste juge cette solution impossible à faire accepter. Ces catégories bénéficieront donc d'une retraite à taux plein quelle que soit leur durée de contribution, écartant ainsi, partiellement mais durablement, le principe de contributivité.

Une deuxième contradiction apparaît entre le principe égalitaire d'un taux unique et la garantie d'un revenu de subsistance. Si un taux unique de cotisation est appliqué à tous, il doit être supportable par les plus bas salaires. Dès lors, il se révèle insuffisant pour financer un revenu de subsistance pour tous. Tandis que Beveridge était radicalement hostile à l'assistance sous conditions de ressources, celle-ci va jouer un rôle croissant pour compléter les pensions et permettre de dépasser le seuil de pauvreté.

Après l'échec de divers projets de réforme, un accord est trouvé en 1975 entre le gouvernement travailliste, les conservateurs, les syndicats et les compagnies d'assurance gestionnaires de fonds de pension (Oude Nijhuis, 2016). La pension de base uniforme est désormais indexée sur l'inflation. Il s'y ajoute un complément qui est fonction des niveaux de salaire antérieurs. Le problème est alors que la perspective d'une augmentation du taux de cotisation, au-delà du *flat rate*, engendre l'opposition des régimes partiels qui craignent une

concurrence sur la capacité contributive des salariés. Ils bénéficient de l'appui des syndicats qui ont fait du développement de ces régimes un objectif important des négociations collectives⁴. Un compromis est trouvé en ouvrant la possibilité d'*opting out* (sortie du régime général) aux bénéficiaires de régimes d'entreprise⁵. Un an après l'adoption de la réforme, 10 des 11,5 millions de membres de ces régimes d'entreprise ont exercé leur droit de sortie.

Ainsi est renforcée la coexistence de « *two nations in old age* » déjà diagnostiquée par Richard Titmuss : deux systèmes de pension fonctionnent de manière isolée selon des principes différents ; ils s'adressent à des groupes sociaux différents selon qu'ils ont accès ou non aux régimes d'entreprise et créent pendant la retraite des inégalités de niveau de vie plus grandes que pendant la vie active (Titmuss, 1958:74).

Alternances politiques, réformes graduelles et tendances convergentes

À partir de 1979, plusieurs réformes font suite à la succession de gouvernements conservateurs (1979-1997 et 2010-2024) ou travaillistes (1997-2010). Sans entrer dans le détail, il faut souligner que les projets de réforme radicale sont rejetés et que progressivement se dégagent entre les deux partis des orientations communes avec des pondérations différentes (Masala, Pearce, 2022 ; Pensions Commission, 2004).

4. Au cours de cette période, les syndicats de métier occupent une place prépondérante au sein du Trades Union Congress (TUC). Ils sont les principaux bénéficiaires des régimes négociés d'entreprise et de vigoureux défenseurs de leurs avantages relatifs.

5. Ces régimes bénéficient par ailleurs d'importants avantages fiscaux.

Elles conduisent à la situation actuelle :

- le régime public universel à taux unique et sans conditions de ressources est maintenu. Le taux de remplacement est fortement réduit dans la période Thatcher puis significativement augmenté pour répondre à l'importance de la pauvreté chez les retraités ;
- l'âge d'accès au taux plein dans ce régime universel est progressivement repoussé malgré l'opposition des syndicats ;
- selon différentes modalités, le développement des régimes partiels est favorisé d'abord par des avantages fiscaux, ensuite par des mécanismes qui favorisent leur généralisation ;
- la composante de la pension d'État fonction du salaire antérieur, qui avait existé selon différentes modalités depuis 1959, est supprimée en 2008 pour être remplacée par une inscription automatique à un régime d'employeur (voir *infra*).

Un système hétérogène et inégalitaire

La succession des réformes engendre un système complexe qui combine régimes en répartition et en capitalisation, avec ou sans conditions de ressources, obligatoires ou volontaires. Parmi les actuels retraités, nombreux sont ceux qui relèvent de régimes aujourd'hui supprimés ou fermés. L'analyse de la population des retraités serait donc encore plus complexe que l'état des régimes

actuellement en activité qui est présenté ci-après⁶.

Les régimes publics généraux

Il existe un régime général de base complété par une prestation sous conditions de ressources.

La pension d'État (State Pension)

C'est une prestation universelle entrée en application en 2016 (Pension Act 2014). Elle est sans conditions de ressources et à taux unique (*flat rate*). Pour l'année 2024-2025, son montant est de 12 005 livres par an (13 806 euros)⁷. Elle peut être demandée dès l'arrivée à l'âge légal de la retraite⁸. Le taux plein est obtenu à partir de 35 années de cotisations aux assurances sociales⁹ (National Insurance).

En 2024, on compte 13 millions d'allocataires, dont 4,4 millions au titre de ce régime et 8,6 millions transférés depuis un régime antérieur clos en 2016.

La cotisation globale à l'assurance sociale n'est pas ventilée selon les prestations auxquelles elle donne droit (maladie, retraite...). La pension est financée sur le budget de l'État. La notion d'excédent ou de déficit du régime n'a donc pas de signification.

Le crédit de pension (Pension Credit)

C'est une prestation différentielle sous conditions de ressources en remplacement

6. Pour une présentation d'ensemble : Broome, Mulheirn (2024) ; Cribb (2023) ; Cribb, Emerson, Johnson, Karjalainen (2023) ; Mirza-Davies, Mackley, Cunningham, Harker (2025)

7. Les taux sont fixés pour une année budgétaire qui va du 1^{er} avril au 31 mars suivant. Nous utilisons le taux de change de 1,15 euro pour une livre, valeur moyenne observée fin 2025-début 2026.

8. L'âge légal de départ en retraite est actuellement de 66 ans pour les femmes comme pour les hommes. Il est prévu qu'il passe à 67 ans entre 2026 et 2028, puis à 68 ans entre 2044 et 2046 (Mirza-Davies, 2024).

9. Des années non cotisées peuvent être validées en cas de chômage, pour garde de jeunes enfants, pour invalidité ou prise en charge de parents invalides.

ou en complément de la pension d'État. Elle peut être obtenue à partir de l'âge légal de la retraite. Le revenu minimum garanti est fonction de la situation du ménage de retraités. Il est l'objet d'une réduction en fonction de l'importance du patrimoine du ménage.

En 2024, 1,4 million de ménages reçoivent cette prestation pour laquelle le taux de recours est faible, de l'ordre de 60 %, probablement à cause d'un effet de stigmatisation.

Les dépenses de l'État pour les retraites (State Pension et Pension Credit), auxquelles s'ajoute une subvention pour les dépenses de chauffage en hiver, représentaient 1,7 % du produit national en 1948-1949 et 5,8 % en 2023-2024¹⁰.

Les régimes partiels

Il existe une multitude de régimes partiels¹¹. En 2023, les régimes d'employeur, donc à l'exclusion des régimes individuels, comptent 22,3 millions d'adhérents, soit 80 % des salariés, et prennent en charge 12,7 millions de retraités. Ils réunissent trois types de dispositifs.

Les agents de l'État

Cette catégorie regroupe différents régimes qui couvrent notamment les fonctionnaires de l'État (Civil Service), le service national de santé, les enseignants, la police, les forces armées, les pompiers... Ce sont des régimes en répartition (*Pay-as-you-go*). Ils sont financés par des cotisations des employeurs et des salariés, avec des taux

de cotisation respectifs différents selon les régimes, éventuellement des contributions de l'État. Depuis 2015, leur montant n'est plus lié comme auparavant au salaire final mais au salaire moyen de la carrière. La caractéristique commune des autres régimes d'employeur est d'être des régimes en capitalisation.

Les agents des collectivités locales

À l'initiative des collectivités locales, un grand nombre de régimes en capitalisation ont été créés, chacun définissant ses règles propres et disposant de ses propres réserves. Il existe 86 institutions de ce type. Certes, elles ont concentré leurs actifs dans huit *pools* d'actifs (*asset pools*), mais ces derniers gèrent en appliquant les règles propres de chaque régime. Le projet de loi prévoit des fusions, si nécessaire contraintes, et une fraction minimum des actifs affectés à des investissements locaux.

Les autres régimes professionnels (*occupational regimes*)

Ces régimes sont créés par l'employeur, souvent unilatéralement, parfois dans le cadre de la négociation collective d'entreprise. Ils peuvent être gérés directement par l'employeur, avec une éventuelle présence de salariés, dans le cadre d'un *trust*¹² ou confiés à une compagnie d'assurance (ou à d'autres institutions financières). L'évolution majeure des dernières décennies a été le recul massif des régimes à prestations définies (un niveau de pension est garanti) au profit de régimes à cotisations définies.

10. Les statistiques sont établies sur la base de l'année budgétaire.

11. Ces régimes sont désignés en anglais par les termes trompeurs de « *private regimes* ». Ils couvrent aussi les agents de l'État et des collectivités locales. En 2023, Rhodes estime qu'il existe 43 000 fournisseurs (*providers*) de régimes partiels de retraite (Rhodes, 2023:178).

12. Le *trust* est une entité de gestion des fonds chargée de les gérer dans l'intérêt des bénéficiaires. Il est juridiquement distinct de l'employeur mais le plus souvent piloté par ses représentants.

Dans ce dernier cas, les droits à pension sont fonction du rendement des placements du fonds de pension : le risque est donc transféré de l'employeur vers le salarié. Au moment du départ en retraite, les salariés perçoivent un capital qui est fonction de la valeur des actifs accumulés et qu'ils peuvent transformer en annuités, assurant ainsi une pension pour le reste de leur vie. En 2023, seulement 21 % des salariés des régimes à prestations définies appartiennent à des fonds ouverts à de nouvelles cotisations créatrices de droits ; 39 % sont dans des fonds qui sont fermés à de nouvelles cotisations de leurs membres et 41 % dans des fonds qui n'acceptent plus de nouveaux membres¹³.

Le poids des régimes à cotisations définies a brutalement augmenté à partir de 2012 par la mise en œuvre de l'inscription automatique (*automatic enrolment*). La pension d'État créée à la suite des propositions du rapport Beveridge (voir *supra*) était à un taux unique censé assurer un revenu de subsistance. Son insuffisance a amené, dès 1959, à y ajouter un complément fonction des salaires antérieurs. Il a pris plusieurs formes successives qui offraient toujours une possibilité de retrait (*opt out*) dès lors que le salarié était couvert par un régime partiel offrant des garanties au moins équivalentes. Une loi de 2008 supprime l'élément lié au salaire antérieur dans la pension d'État et crée en substitution une inscription automatique des salariés dans un régime d'employeur pour ceux d'entre eux non encore couverts par un tel régime (voir *infra*).

Les régimes individuels

Aux côtés des régimes rattachés à un employeur, toute personne peut souscrire une assurance retraite sur une base contractuelle. L'information disponible sur ces régimes est réduite. L'individu négocie avec l'assureur le niveau et le mode de gestion de ses cotisations. Quant aux prestations, le principe est le même que pour les régimes d'employeur à cotisations définies : un capital est perçu au moment du départ en retraite ; il est transformable en annuités de pension.

Les débats actuels autour des réformes : (1) Rationaliser les fonds de pension et mobiliser leurs réserves

Dès son entrée en fonction en juillet 2024, le gouvernement travailliste décide de procéder en deux étapes pour réformer le système des retraites. D'abord, il veut réorganiser la structure et les modes de gestion des fonds de pension pour mobiliser leurs réserves en faveur de la croissance économique. Ensuite, il s'attachera à atteindre des niveaux de pension « adéquats » et équitables (*fair*).

La priorité donnée, dans le temps, au premier objectif s'appuie sur un diagnostic global : le système des fonds de pension a été développé « sans prendre en considération son rôle nécessaire en tant que principale source de capital domestique, soutien du capitalisme britannique¹⁴ » (Department for Work & Pensions, 2025a). Le gouvernement lance une consultation dont il tire

13. Du fait de ce rétrécissement tendanciel, Rhodes estime en 2023 que 36 % des fonds à prestations définies ont moins de 100 membres (Rhodes, 2023:147).

14. « UK (...) pensions system (...) has not developed with an eye to its inevitable role, as our largest source of domestic capital, in underpinning British capitalism. »

les conclusions en mai 2025 (HM Treasury, 2025), puis il explicite les objectifs et l'agenda de la réforme (DWP, 2025a) dont le détail est présenté dans un projet de loi en cours de discussion (Mirza-Davies, Cunningham, Masala, 2025). Ce projet de loi est particulièrement touffu, reflétant la complexité du système des fonds de pension. Nous nous limitons à en présenter les innovations majeures.

Un regroupement des fonds de pension à cotisations définies

Les fonds de pension créés à l'initiative des employeurs ont proliféré ; les salariés cotisants sont répartis entre des milliers de fonds. Il en est de même pour ceux mis en place par les collectivités territoriales. Comme il s'agit de régimes en capitalisation, ils ont accumulé des réserves considérables pour assurer les retraites futures. Deux problèmes en résultent. D'une part, ces réserves sont fractionnées en autant de fonds, souvent d'importance réduite, qui appliquent des politiques de gestion différentes. Toute stratégie globale de choix d'investissement est impossible. D'autre part, ces fonds sont tenus par la loi de gérer leurs actifs dans le seul intérêt de leurs membres, c'est-à-dire des futurs retraités. Ceci les conduit, en premier lieu, à privilégier la sécurité, c'est-à-dire l'achat de titres de la dette publique. En second lieu, pour le reste des fonds disponibles, ils visent à maximiser le rendement, ce qui les a conduits à constituer des portefeuilles d'action largement internationalisés¹⁵. Souvent la gestion des fonds est confiée à des compagnies d'assurance ou pilotée par des gestionnaires de fonds spécialisés.

Début janvier 2025, Rachel Reeves, Chancellor of the Exchequer (ministre des Finances), affiche un double objectif.

Les fonds devraient être incités à utiliser leurs réserves pour financer les investissements d'infrastructure nécessaires à la transition énergétique ainsi que les entreprises britanniques à fort potentiel de croissance. À cette fin, il conviendrait de les regrouper dans des méga-fonds qui auraient la dimension et les compétences financières nécessaires pour mettre en œuvre de telles stratégies. Par exemple, les 86 fonds des collectivités locales seraient fusionnés dans un ou un petit nombre de méga-fonds. Le même mouvement devrait s'opérer pour les régimes d'entreprise. Le projet suscite l'hostilité des entreprises et des collectivités territoriales menacées de perdre la maîtrise sur des fonds qui sont les instruments de leur politique de retraite, en particulier dans le régime à prestations définies.

Si le projet de loi en cours de discussion maintient l'objectif de création de méga-fonds pour les retraites d'entreprise à cotisations définies (minimum 25 milliards de livres soit 29 milliards d'euros), ce n'est qu'à l'échéance de 2030 et à l'initiative des fonds existants. La loi ne prévoit de mesures contraignantes que si l'objectif n'est pas spontanément atteint. De même, il est prévu qu'une part minimum (mais minime) des réserves soit affectée à des « actifs de croissance au Royaume-Uni » (*UK growth assets*).

En ce qui concerne les multiples fonds de pension des collectivités locales, le projet de loi prévoit des fusions, si nécessaire contraintes, et requiert qu'une fraction

15. Aujourd'hui, 20 % des placements sont localisés au Royaume-Uni contre 50 % en 2012 (Department for Work & Pensions 2025a).

minimum des actifs soit affectée à des investissements locaux.

La distribution des excédents des fonds de pension à prestations définies

Ces fonds doivent détenir des réserves d'une valeur au moins égale à celle de leurs engagements futurs. Or, ils ont bénéficié d'une période de taux d'intérêt élevés qui leur ont permis d'accumuler des excédents. Le projet de loi assouplit les procédures qui permettent de redistribuer ces excédents aux employeurs. Il est supposé que seront ainsi favorisés les investissements des entreprises.

Value for money

Du fait de leur dimension réduite, la majorité des fonds n'ont pas la capacité technique de définir une stratégie d'investissement à long terme. Ils se contentent le plus souvent de minimiser les coûts dans le contexte d'une faible concurrence entre les gestionnaires de fonds. Le projet de loi définit des indicateurs de performance qui devront être publiés pour engendrer une réelle concurrence¹⁶.

Il est significatif que le gouvernement ait choisi de procéder par une première étape dont l'objet est de rationaliser la gestion des fonds de pension et de mobiliser leurs réserves pour favoriser les investissements dans les infrastructures et les secteurs en

croissance. L'objectif de proposer des pensions adéquates et équitables est renvoyé à une échéance plus lointaine.

Les débats autour des réformes : (2) Des niveaux de pensions « adéquats et équitables »

Annoncé en juillet 2024 pour être lancé avant la fin de l'année, le réexamen du niveau des pensions a été repoussé et ce n'est qu'en juillet 2025 que le gouvernement a défini le mandat (*terms of reference*) d'un groupe de trois experts indépendants chargés de remettre leur rapport final en 2027 (Department for Work & Pensions, 2025b). On peut supposer que le coût des réformes nécessaires pour garantir à long terme des niveaux de pension satisfaisants a conduit le gouvernement à repousser l'échéance.

Le contexte global

Depuis deux décennies, la position des retraités relativement aux actifs s'est notablement améliorée sous le double effet de l'augmentation des pensions d'État et de l'introduction de l'adhésion automatique aux retraites d'entreprise (voir *infra*). En pourcentage du salaire moyen à plein temps, la pension d'État qui avait diminué d'un maximum de 26 % en 1979 à un plateau de 16 % entre 2000 et 2010, a retrouvé un niveau de 27 % en 2023. Le taux de pauvreté monétaire relative¹⁷ des retraités, après prise en compte des coûts de logement, est de

16. Dans cette perspective, l'autorité de régulation financière, la Financial Conduct Authority, a annoncé la publication de nouveaux indicateurs de performance des fonds de pension. En premier lieu, ils ne tiendront plus seulement compte des performances passées mais aussi des prévisions de rendement sur les dix prochaines années. En second lieu, les fonds seront classés en quatre catégories : ceux de quatrième catégorie devront transférer leurs membres vers d'autres fonds ; ceux de troisième catégorie devront prendre des mesures pour améliorer leurs résultats dans un délai de trois ans : M. McDougall, M. Arnold, « FCA to implement four point "traffic light" to show pension fund performance », *Financial Times*, January 8, 2026.

17. Par convention, le seuil de pauvreté relative est fixé à 60 % du revenu médian des ménages, pondéré selon leur composition.

16 % en 2022-2023 alors qu'il était de 30 % en 1997-1998 ; il est devenu légèrement inférieur à celui de la population d'âge actif. Le revenu disponible moyen des ménages de retraités par unité de consommation a rattrapé celui des ménages d'âge actif alors qu'au cours des décennies 1960-1970-1980, il fluctuait autour de 70 % (Cribb, Emmerson, Johnson, Karjalainen, O'Brien, 2023 ; Cribb, Karjalainen, O'Brien, 2024).

Du fait du vieillissement de la population et malgré le recul programmé de l'âge du droit à la retraite, l'amélioration de la situation financière des retraités engendre potentiellement un fort accroissement de la charge qu'ils représentent pour la collectivité. Les dépenses des prestations d'État, non compris les régimes partiels pour ses propres salariés, représentaient 1,8 % du PIB en 1948-1949. Elles atteignent 5,8 % en 2023-2024 et, en projection, seraient de 7,6 % en 2050-2051 (Cribb, Emmerson, Johnson, Karjalainen, 2023) ou 7,7 % au début des années 2070 (Office for Budget Responsibility, 2025).

Or, cet accroissement tendanciel du coût n'empêcherait pas une dégradation à long terme de la situation d'une fraction significative des futurs retraités (Department for Work & Pensions, 2025c ; OBR, 2025). Ainsi, 43 % d'entre eux n'atteindraient pas un taux de remplacement satisfaisant de leur revenu antérieur¹⁸. 73 % d'entre eux n'atteindraient pas un niveau de pouvoir d'achat « modéré » calculé sur la base d'un panier de biens de consommation nécessaires. Le gouvernement est placé devant des choix difficiles (Broome, Mulheim, 2024 ; Cribb, Emmerson, Johnson, Karjalainen, O'Brien,

2023 ; Cribb, Karjalainen, O'Brien, 2024). Les débats actuels concernent aussi bien les pensions d'État que les régimes partiels.

La pension d'État : l'enjeu du « triple lock¹⁹ »

Dès son arrivée au pouvoir en 2010, le gouvernement de coalition entre conservateurs et libéraux annonce la mise en place d'un mécanisme de *triple lock* destiné à combattre la pauvreté des retraités. Depuis 2011, la pension d'État est réévaluée chaque année selon le plus élevé de trois taux : le taux d'augmentation des prix à la consommation, le taux d'augmentation du salaire moyen et un taux minimum de 2,5 %. Ainsi, entre 2010 et 2023, alors que les prix ont crû de 42 % et les salaires de 40 %, la pension d'État a augmenté de 60 % en valeur nominale.

À ce jour, le mécanisme est l'objet, au moins à court-moyen terme, d'un consensus entre les partis qui s'explique peut-être par le poids croissant des retraités dans le corps électoral. Cependant, un débat s'est développé entre partisans et adversaires du dispositif (Hobson *et al.*, 2023).

Ses partisans (par exemple Portes, 2023) soulignent le rôle qu'a joué le dispositif dans l'amélioration de la situation relative des retraités alors qu'elle était devenue depuis la décennie 1980 particulièrement défavorable en comparaison internationale. L'existence d'une norme permanente de revalorisation évite des décisions annuelles infléchies par la conjoncture budgétaire ou politique. Ce soutien doit être maintenu dans l'avenir face à l'impact du passage de régimes à

18. Depuis les travaux de la Pensions Commission (2004), le taux objectif retenu est 67 % pour un revenu antérieur égal au salaire moyen.

19. Littéralement, le « triple verrouillage ».

prestations définies vers des régimes à cotisations définies sur le revenu des retraités.

Les critiques avancent des arguments différents (par exemple, Cribb, Emmerson, Johnson, Karjalainen, 2023 ; Cribb, Emmerson, Karjalainen, 2023). En premier lieu, certains jugent que le coût du dispositif est à long terme insoutenable pour le budget de l'État. En second lieu, le dispositif est jugé contraire à l'équité intergénérationnelle puisque l'augmentation du poids de la pension d'État dans le produit national ne peut s'opérer qu'aux dépens des jeunes générations de plus en plus frappées par la précarité et la pauvreté. En troisième lieu, ceux qui approuvent l'objectif d'amélioration de la situation financière des retraités jugent aberrante la méthode retenue pour y parvenir. Le rythme du rattrapage est imprévisible et il est d'autant plus rapide que la conjoncture économique est instable²⁰. Les experts de l'Institute for Fiscal Studies (Cribb, Emmerson, Johnson, Karjalainen, O'Brien, 2025), proposent une solution alternative inspirée de celle déjà adoptée pour le salaire minimum : le gouvernement fixe une cible en pourcentage du salaire médian et un sentier pour atteindre la cible à un horizon donné.

Les régimes partiels : inégalités et exclusions

L'inscription automatique

La montée en charge de ce dispositif est progressive à partir de 2012. Dans ses modalités actuelles, il apparaît qu'il a

engendré un double mouvement, d'une part d'accroissement du taux de couverture, encore incomplet²¹, des salariés par des régimes d'employeur, d'autre part d'amplification des inégalités. Les débats portent sur les modifications susceptibles d'élargir le taux de couverture et de réduire les inégalités (Cribb, Emmerson, Johnson, O'Brien, Sturrock, 2024 ; Cribb, Emmerson, Johnson, Karjalainen, O'Brien, 2025 ; Cribb, Karjalainen, O'Brien, 2024 ; Mirza-Davies, Cunningham 2026). Trois questions sont soulevées :

- les conditions d'éligibilité excluent trois catégories : les salariés de moins de 22 ans, ceux ayant une ancienneté dans l'emploi inférieure à trois mois et ceux dont le salaire annuel est inférieur à 10 000 livres (11 500 euros) ;
- le mode de calcul des cotisations pénalise les bas salaires. La cotisation n'est perçue que sur la tranche de salaire comprise entre 6 240 et 50 270 livres (7 200 et 57 800 euros). Ainsi, pour un salarié qui entre dans le dispositif en franchissant le seuil d'éligibilité de 10 000 livres, sa cotisation et celle de l'employeur ne portent que sur moins de 4 000 livres (10 000-6 240) ;
- le maintien de la possibilité d'*opting out* pour les salariés crée le risque d'une pression des employeurs sur ces derniers afin qu'ils en fassent usage. Dans ce cas, le salarié ne bénéficie plus de la contribution minimum obligatoire de l'employeur (actuellement 3 % du salaire sur une contribution totale minimum de 8 %).

Si le système d'inscription automatique dans un régime d'employeur couvre bien le

20. Par exemple, la brutale poussée d'inflation en 2023 suivie d'un rattrapage des salaires nominaux en 2024 a engendré de fortes revalorisations des pensions d'abord en fonction des prix pour l'année 2023 puis en fonction des salaires pour l'année 2024.

21. Le taux de couverture par un régime d'employeur dans le secteur privé est passé de 55 % en 2012 à 88 % en 2023 pour les seuls salariés éligibles. Pour l'ensemble des salariés, il est de 80 %.

noyau stable du salariat, il exclut dans une large mesure les précaires, les jeunes et les bas salaires²². Les propositions de réforme portent notamment sur la suppression du seuil des 22 ans et sur l'introduction d'une cotisation dès la première livre de salaire²³ ; la contribution de l'employeur devrait devenir universelle, même en cas d'*opting out* du salarié.

Les « petits pécules » (*small pots*)

Une autre conséquence de la prolifération des fonds de pension concerne la mobilité des salariés. Un changement d'emploi entraîne le plus souvent un changement de fonds de pension. De ce fait, les personnes mobiles accumulent des droits potentiels de faible valeur qui ne sont plus alimentés mais sont immobilisés jusqu'à l'atteinte de l'âge requis pour y avoir accès. En 2024, on compte 23 millions de *small pots* non alimentés et immobilisés, dont plus de la moitié ont une valeur inférieure à 1 000 livres (1 150 euros). Les personnes concernées sont notamment celles qui occupent des emplois précaires : les jeunes, les femmes, les bas salaires.

Les inconvénients sont multiples : coûts de gestion élevés, mauvaise information des intéressés sur leurs droits dispersés, difficulté à prendre des décisions sur les conditions d'une future retraite... Les propositions avancées (Cribb, Emmerson, O'Brien, Sturrock, 2025) portent sur la création de mécanismes de consolidation automatique des *small pots* non alimentés dans des fonds qui les regrouperaient.

22. Actuellement, 10 % des salariés sont exclus par les conditions d'âge et de salaire tandis que le taux d'*opting out* est de 10 % (O'Brien *et al.*, 2024).

23. Une loi de 2023 autorisait le gouvernement à ramener à 18 ans l'âge minimum et à supprimer le seuil de 6 240 livres, mais le gouvernement conservateur n'en a pas fait usage.

24. C'est-à-dire le seuil d'éligibilité à l'inscription automatique pour les salariés.

Les travailleurs indépendants : une marginalisation

La catégorie des travailleurs indépendants a considérablement augmenté du fait des politiques d'externalisation des entreprises et des avantages dont ils bénéficient quant aux prélèvements obligatoires (fiscalité et cotisations sociales). Ils ont droit à la pension d'État, mais il n'existe pour eux aucun mécanisme équivalant à l'inscription automatique des salariés à un régime d'employeur. La constitution d'un complément de retraite relève donc de leur seule responsabilité.

Si l'on se situe, pour la comparaison, au-delà d'un seuil de revenu annuel de 10 000 livres²⁴, le taux de participation des indépendants à des fonds de pension est en 2024 de 20 % alors qu'il est de 76 % pour les salariés. Il a diminué fortement puisqu'il était de 60 % en 1998. Ce taux est nettement plus faible pour les bas revenus. L'évolution s'explique donc principalement par l'explosion du nombre d'indépendants ou de pseudo-indépendants dans des emplois précaires. De plus, le niveau des cotisations a tendance à rester constant en valeur nominale, ce qui implique la lente réduction de leur valeur réelle (Cribb, Emmerson, O'Brien, Sturrock, 2024 ; Cribb, Karjalainen 2023 ; Karjalainen, 2023).

Les indépendants sont de plus en plus en marge du système de régimes partiels, surtout si leur revenu est faible et/ou volatile et surtout pour les moins de 35 ans. La question se pose de la création à leur intention d'un mécanisme analogue à celui de l'inscription automatique des salariés.

Conclusion

Au-delà de son extrême complexité, le système de retraite britannique est soumis à un lent mouvement de concentration autour de deux pôles.

D'une part, une retraite universelle (ou presque) est assurée par l'État. Son mode de revalorisation en a sensiblement amélioré le niveau avec un taux de remplacement relativement au salaire moyen qui est revenu à ce qu'il était avant la période d'austérité imposée par les gouvernements conservateurs. Cependant, à terme, le vieillissement de la population pose la question de la capacité du budget de l'État à y consacrer un pourcentage croissant du produit national.

D'autre part, le mécanisme de l'inscription automatique a fortement accru le taux de couverture des salariés par des fonds de pension d'employeurs. Mais, en parallèle,

l'extinction progressive des fonds de pension à prestations définies au bénéfice de fonds à cotisations définies fait reposer sur les salariés les risques financiers de la gestion des réserves tout en ne couvrant que le noyau stable du salariat.

Le volume croissant de ces réserves et leur dispersion dans une multitude de fonds ont conduit le gouvernement à exercer une forte pression pour leur regroupement et pour une affectation accrue de leurs placements dans des investissements domestiques soutenant la politique de croissance économique.

C'est à ce dernier aspect que le gouvernement travailliste en place depuis juillet 2024 a donné la priorité. La conception d'un système qui offre des pensions suffisantes et équitables est un second objectif sur lequel un travail de réflexion a seulement été engagé.

Sources :

- Beveridge W.H. (1942), *Social Insurance and Allied Services*, London, His Majesty Stationery Office (trad. fr. : *Le rapport Beveridge*, Introduction de Jose Harris, Paris, Perrin, 2012).
- Bozio A., Crawford R., Tetlow G. (2010), « The history of state pensions in the UK: 1948 to 2010 », *IFS Briefing Note*, BN 105, <https://doi:10.1920/bn.ifs.2010.00105>.
- Broome M., Mulheirn I. (2024), *Perfectly Adequate? Revisiting Pensions Adequacy 20 Years after the Pensions Commission*, Resolution Foundation, October, <https://bit.ly/4bRRQW2>.
- Cribb J. (2023), « Understanding retirement in the UK », *IFS Report*, R284, November, <https://doi:10.1920/re.ifs.2023.0284>.
- Cribb J., Emmerson C., Johnson P., Karjalainen H. (2023), « The future of the state pension », *The Pensions Review, IFS Report*, n° 291, December, <https://doi:10.1920/re.ifs.2023.0291>.
- Cribb J., Emmerson C., Johnson P., Karjalainen H., O'Brien L. (2023), « Challenges for the UK pension system: The case for a pensions review », *The Pensions Review, IFS Report*, n° 255, April, <https://doi:10.1920/re.ifs.2023.0255>.
- Cribb J., Emmerson C., Johnson P., Karjalainen H., O'Brien L. (2025), « The pensions review: Final recommendations », *The Pensions Review, IFS Report*, July, <https://doi:10.1920/re.ifs.2025.0023>.
- Cribb J., Emmerson C., Johnson P., O'Brien L., Sturrock D. (2024), « Policies to improve employees' retirement resources », *IFS Report*, R332, September, <https://doi:10.1920/re.ifs.2024.0332>.
- Cribb J., Emmerson C., Karjalainen H. (2023), « The triple lock: Uncertainty for pension incomes and the public finances », *IFS Report*, R272, September, <https://doi:10.1920/re.ifs.2023.0272>.
- Cribb J., Emmerson C., O'Brien L., Sturrock D. (2024), « Private pensions for the self-employed: Challenges and options for reform », *The Pensions Review, IFS Report*, R330, September, <https://doi:10.1920/re.ifs.2024.0330>.
- Cribb J., Emmerson C., O'Brien L., Sturrock D. (2025), « Small pension pots: Problems and potential policy responses », *The Pensions Review, IFS Report*, February, <https://doi:10.1920/re.ifs.2025.0006>.
- Cribb J., Karjalainen H. (2023), « Understanding pension saving among the self-employed », *IFS Report*, R248, March, <https://doi:10.1920/re.ifs.2023.0248>.
- Cribb J., Karjalainen H., O'Brien L. (2024), « Pensions: Five key decisions for the next government », *IFS Report*, R328, June, <https://doi:10.1920/re.ifs.2024.0328>.

- Department for Work & Pensions (2025a), « Workplace pensions: A roadmap », *Policy Paper*, August 12, <https://bit.ly/4aruEeW>.
- Department for Work & Pensions (2025b), « Pensions Commission: Terms of reference », July 21, <https://bit.ly/4rKfKr7>.
- Department for Work & Pensions (2025c), « Analysis of future pension incomes 2025 », July 21, <https://bit.ly/4tQ8z2L>.
- Fraser D. (2009), *The Evolution of the British Welfare State: A History of Social Policy since the Industrial Revolution*, 4th edition, London, MacMillan.
- Freyssinet J. (2025), « Le Welfare State au Royaume-Uni : Beveridge, es-tu là ? », *Document de travail de l'IRES*, 01-2025, juin, https://ires.fr/wp-content/uploads/2025/06/DdT-01_2025.pdf.
- Hannah L. (1986), *Inventing Retirement: The Development of Occupational Pensions in Britain*, Cambridge, Cambridge University Press.
- HM Treasury (2025), *Pensions Investment Review. Final Report*, May, <https://bit.ly/4rKtzFU>.
- Hobson F., Harker R., Kirk-Wade E. (2023), « State pension triple lock », *Research Briefing*, 7812, House of Commons Library, November 6, <https://bit.ly/4ajPFIg>.
- Karjalainen H. (2023), « Trends in pension saving among the long-term self-employed », *IFS Report*, R249, March, <https://doi:10.1920/re.ifs.2023.0249>.
- Massala T., Pearce N. (2022), « Statecraft and incremental change: Explaining the success of pension reforms in the United Kingdom », *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 24, n° 4, p. 649-667, <https://doi:10.1177/13691481211044655>.
- Mirza-Davies J. (2024), « Minimum pension age », *Research Briefing*, n° 5847, House of Commons Library, July 10, <https://bit.ly/3Zz4mCr>.
- Mirza-Davies J., Cunningham S. (2026), « Pensions: Automatic enrolment - current issues », *Research Briefing*, 6417, House of Commons Library, January 19, <https://bit.ly/3ZyiDzm>.
- Mirza-Davies J., Cunningham S., Masala F. (2025), « Pension Schemes Bill 2024-25 », *Research Briefing*, CBP-10293, House of Commons Library, July 3, <https://bit.ly/4aCkcS6>.
- Mirza-Davies J., Mackley A., Cunningham S., Buchanan I., Harker R. (2025), « Pensions in the UK », *Research Briefing*, CBP 10139, April 7, <https://bit.ly/3M-Bxx4W>.

- O'Brien L., Sturrock D., Cribb J. (2024) « Adequacy of future retirement incomes: New evidence for private sector employees », *IFS Report*, R331, September, <https://doi:10.1920/re.ifs.2024.0331>.
- Office for Budget Responsibility (2025), « Fiscal risks and sustainability », CP 1343, July, <https://bit.ly/3Zz6YAf>.
- Oude Nijhuis D. (2016), « Labour divisions and the emergence of dual welfare systems », *Journal of European Social Policy*, vol. 26, n° 1, p. 66-79, <https://doi:10.1177/0958928715621713>.
- Pensions Commission (2004), *Pensions: Challenges and Choices*, The Stationery Office, <https://bit.ly/4tDCf30>.
- Portes J. (2023), « Unlocking the pensions debate: The origins and future of the 'triple lock' », *The Political Quarterly*, vol. 94, n° 4, p. 668-673, <https://doi:10.1111/1467-923X.13330>.
- Rhodes M. (2023), *The Story of UK Pensions*, 3d edition, Matthew Rhodes.
- Titmuss R.M. (1958), *Essays on « The Welfare State »*, London, Allen & Unwin.

NOM	<input type="text"/>
PRÉNOM	<input type="text"/>
ORGANISATION	<input type="text"/>
FONCTION	<input type="text"/>
ADRESSE	<input type="text"/>
	<input type="text"/>
	<input type="text"/>
TÉL.	<input type="text"/>
E-MAIL	<input type="text"/>

Je désire m'abonner à :

- La Chronique internationale de l'IRES* au prix de 50,00 €
- La Revue de l'IRES* au prix de 50,00 €
- La Chronique internationale + La Revue de l'IRES* au prix de 90,00 €

Les étudiants (justificatif à l'appui) pourront bénéficier d'une remise de 50 % sur les abonnements et sur les publications achetées à l'unité. Pour les publications à l'unité, plus d'informations sur www.ires.fr.

Règlement par :

- Chèque bancaire (payable en France) à l'ordre de l'IRES
- Virement à l'ordre de l'IRES - Banque CDC
IBAN FR72 4003-1000-0100-0024-5046-D80 – BIC : CDCGFRPPXXX

Date et signature

Bulletin d'abonnement à retourner complété à :
IRES - 16, bd du Mont d'Est - 93192 Noisy-Le-Grand Cedex
Tél. : + 33 (0)1 48 15 18 90 - E-mail : contact@ires.fr



CHRONIQUE INTERNATIONALE DE L'IRES

La *Chronique internationale de l'IRES* est une publication trimestrielle de l'Institut de Recherches Économiques et Sociales, fondée en 1989. Elle s'adresse aux syndicalistes et aux chercheurs, et plus largement aux lecteurs qui s'intéressent à l'actualité économique, sociale et aux relations professionnelles sur le plan international.

La *Chronique internationale de l'IRES* a pour mission de fournir aux lecteurs des clés de lecture pour comprendre l'actualité sociale, économique et politique à l'étranger, y compris aux niveaux de l'Union européenne et international (BIT, etc.). Elle s'efforce d'apporter des éléments d'information significatifs pour permettre une analyse fine des politiques publiques et des évolutions institutionnelles. Ses articles suivent et analysent les faits d'actualité (salaires, conflits, syndicalisme, négociation collective, conditions de travail, politiques publiques, réformes sociales, etc). Selon les sujets, ils relayent les réactions et prises de position des acteurs sociaux par rapport aux événements et réformes dont il est question. Cette volonté de regarder ailleurs pour tirer parti des expériences étrangères correspond aussi au souci de favoriser un regard décentré sur les réalités et pratiques nationales.

Sur les quatre numéros annuels, trois accueillent des articles variés et le dernier, qui paraît en décembre, est un numéro spécial consacré à un thème d'actualité particulier traité dans une perspective comparative, par exemple le secteur du transport individuel de personnes en milieu urbain à l'épreuve des plateformes numériques, les mobilisations sanitaires des États et de l'Union européenne face à la première vague de Covid-19, ou bien encore les mesures de soutien engagées par les États pour atténuer les effets économiques et sociaux dus à l'épidémie de Covid-19.

L'Institut de Recherches Économiques et Sociales (Ires) est une association créée en 1982 par l'ensemble des organisations syndicales représentatives françaises, avec le concours du gouvernement. La CFDT, la CFE-CGC, la CFTC, la CGT, la CGT-FO et l'UNSA Éducation le gèrent en commun.

L'Ires a pour vocation d'apporter des éléments d'analyse sur l'ensemble des questions économiques et sociales nationales, européennes et internationales qui intéressent les organisations syndicales. Ses thèmes de recherche privilégiés sont : les mutations des systèmes productifs, les relations professionnelles, le travail, l'emploi, les revenus, la protection sociale.

Pour ce faire, le centre de recherche et de documentation se consacre à la réalisation d'un programme scientifique à moyen terme approuvé par l'assemblée générale et la commission scientifique. En outre, l'Ires soutient, via l'Agence d'objectifs, l'effort de recherche propre à chaque organisation syndicale. Les travaux réalisés dans ce cadre sont conduits sous la responsabilité des organisations syndicales.

La gouvernance de l'Ires est détaillée ci-dessous. Pour en savoir plus, voir notre site internet.

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DE L'IRÉS

Neuf syndicalistes

Membres du Bureau

Raphaëlle BERTHOLON (CFE-CGC)
Jean-Marc BCEUF (UNSA Éducation)
Bernard IBAL (CFTC) - Lionel LEROGÉRON (CGT)
Éric PÉRÈS (CGT-FO) - Anne-Florence QUINTIN (CFDT)

Administrateurs, représentants des syndicats

Sébastien DUPUCH (CGT-FO)
Fabien GUIMBRETIÈRE (CFDT)
Fabienne ROUCHY (CGT)

Quatre représentants du Premier ministre

Cédric AUDENIS, Directeur de la DESE de l'Insee
Clément BEAUNE, Haut-commissaire
à la Stratégie et au Plan
Michel HOUDEBINE, Directeur de la Dares
Thomas WANECQ, Directeur de la Drees

Neuf personnalités scientifiques

Rémi BOURGUIGNON, Professeur à l'IAE
Paris-Est
Mario CORREIA, Chercheur associé
au LEST
Ismaël FERHAT, Professeur à l'Université Paris
Nanterre
Cécile GUILLAUME, Maîtresse de conférences
à l'Université de Surrey
Donna KESSELMAN, Professeure à l'Université
Paris-Est Créteil
Bernard LAURENT, Professeur à l'École
de management de Lyon
Frédéric REY, Professeur au LISE-CNAM-CNRS
Loïck TANGE, Économiste
Michaël ZEMMOUR, Professeur à l'Université
Lyon 2, Triangle-MSH

COMMISSION SCIENTIFIQUE

Élodie BÉTHOUX, Professeur, à l'ENS-LYON
Rémi BOURGUIGNON, Professeur à l'IAE
Paris-Est
Mario CORREIA, Chercheur associé au LEST
Jean-Michel DENIS, Directeur de l'ISST
Ismaël FERHAT, Professeur à l'Université Paris
Nanterre
Yannick FONDEUR, Chercheur au CNAM
Jérôme GAUTIÉ, Professeur à l'Université Paris 1
Panthéon-Sorbonne
Solveig GRIMAULT, Chercheure à l'Ires
Mathilde GUERGOAT, Professeure à l'Université
de Lille

Cécile GUILLAUME, Maîtresse de conférences
à l'Université de Surrey
Donna KESSELMANN, Professeure à l'Université
Paris-Est Créteil
Bernard LAURENT, Professeur à l'École
de management de Lyon
Nadine LEVRATTO, Directrice de recherche
au CNRS
Axel MAGNAN, Chercheur à l'Ires
Frédéric REY, Professeur au LISE-CNAM-CNRS
Loïck TANGE, Économiste
Michaël ZEMMOUR, Professeur à l'Université
Lyon 2, Triangle-MSH

Le premier article de ce numéro de la *Chronique internationale de l'IRES* analyse la réforme du travail adoptée en Argentine, à la faveur des élections de mi-mandat dont le Président Javier Milei est sorti renforcé. Cette réforme, qui vise à flexibiliser le marché du travail et à attirer les investissements étrangers sapent le droit du travail et la liberté syndicale, donne la prévalence aux accords d'entreprise et restreint le droit de grève. Les organisations syndicales, structurellement affaiblies, n'ont pu parvenir à empêcher son adoption.

Le deuxième article porte sur la politique de réformes sociales menées par les gouvernements de coalition présidés par Pedro Sánchez. S'ils ont pu mener une politique de réformes sociales, comme la forte hausse du salaire minimum ou la création d'un revenu minimum vital depuis 2018, l'approche des élections législatives de 2027 change la donne. Elle est notamment marquée par l'échec retentissant de la réforme sur la réduction du temps de travail.

Le troisième article porte sur les réformes ayant visé à augmenter le taux d'emploi des « seniors » et retraités en Allemagne, bien que largement supérieur à la France. De meilleures conditions de travail et une moindre discrimination sur le marché du travail peuvent expliquer ces différences. Toutefois, ces réformes ne résolvent pas le problème du faible niveau des pensions et l'exposition d'une partie des retraités allemands au risque de pauvreté.

Enfin, le dernier article souligne l'origine historique et la complexité du système de retraite britannique, qui combine régimes en répartition et en capitalisation. Il fait état des débats en cours et à venir sur une nouvelle réforme promue par le parti travailliste en deux temps : d'abord, rationaliser les fonds de pension et mobiliser leurs réserves pour l'investissement domestique ; ensuite, offrir des niveaux de pension « adéquats et équitables ».