



7th EPSU Congress, Stockholm, 14-17 June 2004

***Evolution et perspectives des régimes de pension
des agents publics en Europe***

par

Christine Leal

Sous la direction de Marie-Laure Onnée-Abbruciati

Bruxelles, mai 2004

Avant-propos

Dans le cadre de la préparation de son Congrès de 2004, la Fédération a souhaité avoir un aperçu des changements récents intervenus dans les systèmes de pensions, plus particulièrement des administrations publiques des pays membres de l'Union européenne élargie¹.

Ces deux dernières années, l'Europe aura été marquée par de larges mobilisations syndicales pour des réformes solidaires des retraites du public, de l'Italie, en passant par la France, l'Allemagne et l'Autriche, et prochainement au Royaume-Uni.

C'est donc dans un contexte politique très dur que cette étude tente de faire le point sur ce sujet complexe que sont les évolutions des régimes de pension des agents publics et des fonctionnaires en Europe. Elle a été réalisée par l'Association CSE-développement à la demande de la Fédération Syndicale Européenne des Services Publics (FSESP). Ce travail a été élaboré sur la base d'informations et d'études réalisées ou recueillies par CSED. Ces informations sont actualisées et complétées par les membres du réseau de l'Association.

Le présent document a donc vocation à faciliter le développement d'une politique de la FSESP en matière de pensions. Une première partie décrit les réformes récentes entreprises en Europe. Dans un certain nombre de pays, l'argument de l'équité entre le secteur privé et public est mis en avant afin de légitimer des réformes souvent désavantageuses pour les agents publics ; réformes des retraites et remise en cause du statut de fonctionnaire semblent aller de pair. Dans d'autres pays, le statut du fonctionnaire n'entre pas en ligne de compte dans le débat sur les retraites.

Dans les deux de cas de figure, et tout en soulignant la grande diversité des systèmes de retraite des agents publics, le rapport confirme la tendance vers une « individualisation » des droits à pension dans le secteur public, remettant en cause les systèmes de retraites par répartition.

La discrimination persistante envers les femmes salariées, dont le montant des retraites est largement inférieur à celui des hommes, est présente, à des degrés divers, dans tous les pays étudiés. Si l'objectif de l'égalité des sexes figure de plus en plus à l'ordre du jour syndical, les gouvernements sont en encore loin d'en faire une priorité nationale et européenne. Et ce malgré les risques réels de paupérisation d'une partie des retraitées.

Dans une troisième partie, l'éclairage est mis sur le rôle des partenaires sociaux dans les réformes des retraites, en cours et passées, ainsi que sur les contre-propositions syndicales. Là-aussi les pratiques syndicales et de dialogue social diffèrent d'un pays à l'autre, plus particulièrement en matière de gestion des retraites complémentaires.

Enfin, la dernière partie du rapport fait le point sur le rôle de l'Union européenne en matière de retraites. Selon le principe de subsidiarité, les questions de retraite demeurent de compétence nationale. Mais dans le cadre de la Méthode Ouverte de Coordination (MOC) le Conseil européen de Laeken (2001) s'est fixé des objectifs communs à savoir :

- la soutenabilité financière,
- des niveaux de pension adéquates,
- la modernisation (nouvelles formes d'emplois et l'égalité hommes/femmes).

¹ Les droits d'auteur du rapport sont la propriété de la FSESP.

Si ces objectifs portent donc aussi bien sur le volet financier que social des retraites, c'est le premier qui semble primer sur le deuxième. L'absence de consensus politique en matière de social et le rôle très limité du parlement et des partenaires sociaux dans la MOC expliquent en partie ce déséquilibre. Dans le même temps, la mobilité des agents publics nécessite l'harmonisation des réglementations nationales alors que le marché unique exacerbe les exigences de compétitivité et entraîne des risques de moins disant social. Enfin, la hausse prévisible des dépenses publiques de retraites entre en conflit avec le pacte de stabilité et de croissance.

La tendance des gouvernements à déplacer une part plus grande de la responsabilité des employeurs et celle de l'Etat sur l'individu en matière de pensions reste un chantier majeur pour les syndicats. Cette logique est fort préoccupante, plus particulièrement pour les bas salaires, dont une majorité sont des femmes. Les tentatives de mise en place de fonds de pension dans le secteur public ne sont pas vraiment probantes, et ne résoudront pas, au vu des conséquences que l'on connaît lorsque les bourses s'écroulent, à elles-seules la question de la viabilité financière des retraites.

Ce rapport indique qu'il est urgent de renforcer l'action syndicale afin d'assurer un élargissement des droits à retraite. Face au développement des régimes de retraite complémentaire dans le secteur public, l'accès de tous les agents publics à ces régimes doit être garanti, quel que soit leur sexe, âge, séniorité ou contrat d'emploi.

Si l'on peut admettre que les systèmes de retraite du secteur public fassent aussi l'objet de réformes, il n'est pas acceptable que celles-ci se limitent à un nivellement par le bas entre le secteur public et privé. L'équilibre interprofessionnel doit aussi, et avant tout, passer par une politique de l'emploi de qualité plus active. Augmenter les emplois permettrait de consolider la retraite par répartition et garantir un niveau correct de pension pour toutes et tous. Il s'agirait aussi de revenir sur la baisse constante de la part de la masse salariale dans la richesse produite.

Une politique d'emploi associée à une meilleure répartition du revenu national entre cotisations patronales, et/ou retraites légales et cotisations salariales devraient constituer la pierre de voûte des systèmes de pension viables et solidaires. Une meilleure prise en compte de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes passe inévitablement par une lutte contre les inégalités salariales tout au long de la vie professionnelle, et une revalorisation des emplois « féminins ».

A l'échelle de l'Union européenne, on ne peut parler de réformes des retraites sans prendre en compte la nécessité d'une harmonisation de la législation sociale ainsi qu'une coordination fiscale afin de limiter la concurrence par le moins disant social. Sinon, le risque serait grand que l'augmentation de la mobilité des produits et des salariés n'oblige à réduire fortement le caractère redistributif des systèmes sociaux européens.

Nous espérons que ce rapport fournira des clés d'analyse à nos affiliés dans l'optique d'amplifier notre coordination syndicale européenne sur l'avenir des retraites qui reste, avant tout, une question de justice sociale et de choix politique et économique.

Carola Fischbach-Pyttel

Secrétaire Général

Introduction

Les employeurs publics ont été les premiers à assurer à leurs agents une certaine forme de sécurité en leur versant une pension qui devait leur permettre de subvenir à leurs besoins lorsqu'ils n'étaient plus en mesure de travailler. Cette obligation, plus ou moins ancienne selon les pays, est considérée comme la juste contrepartie pour service rendu à l'Etat. Elle se justifie essentiellement par la spécificité de l'emploi public. Cette spécificité a néanmoins été remise en cause dans certains pays (**Suède, Finlande, Pays-Bas, Italie**) où le statut du fonctionnaire a été, en grande partie, aligné sur celui des salariés du secteur privé.

Les régimes de retraite doivent donc s'adapter aux évolutions de l'emploi du secteur public mais également aux perspectives financières des régimes publics de pensions. Ces derniers connaissent des difficultés en raison d'enjeux démographiques (manque de renouvellement de la population active et allongement de l'espérance de vie) et économiques (maîtrise des déficits publics).

C'est dans ce contexte que les Etats membres de l'Union européenne et certains pays candidats ont entamé des processus de réformes. Dans la plupart des Etats, ces réformes des systèmes de retraite ont été d'abord conduites dans le secteur privé puis dans le secteur public. Elles n'ont pas été aisées à mettre en œuvre car les mesures qu'elles comportent sont souvent vues comme impopulaires. Les mouvements sociaux qu'ont connus la **France**, l'**Italie**, l'**Autriche** ou encore l'**Allemagne** témoignent de la sensibilité du sujet.

En vertu du principe de subsidiarité, les pays membres de l'Union européenne sont les seuls compétents à légiférer en matière de retraite. La compétence de la Communauté européenne n'intervient que lorsque les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres. Cependant, face aux défis communs du vieillissement de la population, le conseil européen de Laeken (décembre 2001) a jeté les bases de la méthode ouverte de coordination en matière de pensions. Ce processus repose sur onze objectifs communs¹ relevant de trois grands titres : préserver la capacité des systèmes à atteindre leurs objectifs sociaux, à maintenir leur viabilité financière et répondre à l'évolution des besoins de la société.

Les réformes entreprises par les gouvernements nationaux seront passées en revue, dans un premier temps, en tenant compte des paramètres utilisés pour les mettre en œuvre afin de mieux saisir les enjeux et leurs conséquences sur les régimes de pension dans les administrations publiques en Europe. Le rôle des partenaires sociaux sera ensuite examiné dans un second temps. Et enfin, les initiatives communautaires seront analysées afin de comprendre leurs influences sur les futurs droits à pension des fonctionnaires.

1. Les agents publics et les réformes des régimes de retraite

1.1. Les régimes de retraite en bref

Bien que les régimes de pensions se caractérisent par leur diversité en Europe, leur composition est similaire et leurs défis communs.

Le premier niveau de pension (premier pilier) couvre les régimes de pension publics liés aux revenus (et à la résidence pour la **Finlande**, par exemple), le deuxième niveau comprend les régimes professionnels et le troisième des plans de retraite plutôt individuels. Pour les fonctionnaires, cette articulation des régimes de pension est quelque peu différente en raison des individus couverts (agents titulaires ou contractuels) et de la part que représentent les

régimes professionnels dans les pensions de retraite des fonctionnaires (*voir infra*). On peut distinguer trois catégories de régimes :

- Les régimes de retraite de base dits « universels » car ils s'appliquent à tous les résidents. Ils existent en **Irlande**, au **Royaume-Uni**, en **Finlande** ou encore aux **Pays-Bas**. Dans ces pays, les fonctionnaires en bénéficient au même titre que les autres résidents. Les retraites professionnelles représentent la majorité de la pension de retraite. Elles peuvent également prévoir des dispositions particulières pour les fonctionnaires (**Irlande, Pays-Bas**).

- Les régimes de pension où les agents publics relèvent du régime de base de la sécurité sociale au même titre que les salariés du secteur privé. Leurs retraites complémentaires auront un caractère facultatif (**Bulgarie, Roumanie, Hongrie**).

- Les régimes spéciaux où le régime de base est exclusivement réservé aux fonctionnaires. Il se distingue du régime général de la Sécurité sociale applicable, quant à lui, aux travailleurs du secteur privé (**Allemagne**, en **Autriche**, en **Belgique**, au **Luxembourg**, en **France** ou encore en **Espagne** pour sa fonction publique d'Etat). Le financement du régime est généralement assuré par le budget de l'Etat. Dans ces pays, les retraites professionnelles, qu'elles soient de nature facultative ou obligatoire, pourront ne couvrir que certaines catégories d'agents (**Espagne, Italie, Portugal, France, ...**).

Cette classification, non exhaustive, doit toutefois être nuancée pour certaines catégories d'agents. Ainsi, les membres des forces armées ou de police peuvent bénéficier de dispositifs particuliers pour leur régime de pension. Les réformes entreprises par les Etats membres et les pays candidats à l'Union européenne ne les ont peu ou pas remis en cause.

1.1 Les réformes des retraites

1.2.1. Les tendances

Les régimes de retraite des fonctionnaires sont englobés dans des réformes d'ensemble. Cependant, les changements entrepris par les Etats membres tendent à rapprocher les règles applicables aux régimes de pensions du secteur privé de celles du secteur public. Ces mesures ne renforcent pas mais remettent en question les acquis sociaux de la majeure partie des personnels des administrations. Elles visent, entre autre, à reculer l'âge de départ à la retraite et à réviser le mode de calcul des pensions.

La politique de « normalisation » de la fonction publique engagée dès 1989 aux **Pays-Bas** visait en particulier à intégrer progressivement les fonctionnaires dans le régime de sécurité sociale et de retraite du secteur privé. Cette intégration est effective depuis le 1^{er} janvier 2001.

En **Italie**, les agents recrutés à partir de 1995 bénéficient d'un régime de pensions équivalent à celui des travailleurs du secteur privé.

D'autres pays ont entrepris des politiques de convergence entre les deux secteurs indépendamment ou non de l'évolution du statut des agents publics.

Ainsi, au **Luxembourg**, suite à une réforme de 1998, le système de pension applicable aux fonctionnaires est passé d'un régime statutaire au régime général.

Ayant bénéficié jusqu'à présent de conditions de calcul plus favorables, la révision des modes de calcul de la pension de retraite des fonctionnaires et l'allongement du temps d'affiliation exigé (**France, Portugal, Grèce, ...**) entraînent une diminution du niveau de la pension de base.

Au **Portugal**, par exemple, pendant longtemps le régime contributif des fonctionnaires (CGA) permettait un taux de remplacement supérieur à 100% pour une carrière complète fixée à 36 annuités. Ce pays a ramené son taux d'annuité de 2,77% à 2% par une réforme de 1993. C'est à compter de cette date que les nouveaux fonctionnaires sont soumis aux mêmes règles que celles du régime général.

Cette intégration progressive des fonctionnaires dans les régimes de retraite du secteur privé rend difficile leur gestion et le calcul de leurs droits à pension en raison de la coexistence de règles de calcul différentes (avant et après réforme des régimes de pensions). Les périodes transitoires sont souvent également trop longues. Les nouvelles règles sont, le plus souvent, moins généreuses. Au **Luxembourg**, par exemple, le niveau de pension des fonctionnaires a diminué de 13%. En **Autriche**, les propositions de réforme devraient limiter la baisse du niveau des pensions à 10%, à la demande des syndicats.

A contrario, en **Espagne** le régime complémentaire des agents des collectivités locales (MUNPAL) a été intégré en 1993 au régime général curieusement plus avantageux que celui des fonctionnaires de l'Etat.

La majorité des Etats membres a augmenté le nombre des années de travail prises en compte dans le calcul des prestations et modifié sa prise en compte dans les revenus encaissés tout au long de la vie en vue d'encourager le maintien sur le marché du travail formel.

La **France** figure, avec l'**Italie**, la **Suède** et l'**Allemagne**, parmi les pays où les réformes entreprises devraient entraîner une baisse de l'ordre de 20 % (de la retraite de base). Ceci montre que les réformes ont consisté à durcir certains paramètres de calcul des pensions sans pour autant changer la logique du système.

De même, les éléments pris en compte pour le calcul de la pension varient d'un pays à l'autre. Ainsi, les primes peuvent être intégrées ou exclues² dans ce calcul.

Le salaire de référence des fonctionnaires est revu à la baisse. En effet, le salaire final, base du calcul jusqu'à présent, est souvent remplacé par des moyennes de traitement établies sur plusieurs années.

A titre d'exemple, l'**Italie** prend en compte l'ensemble de la carrière pour le calcul de la pension des agents publics. D'ailleurs, les critères d'éligibilité à la pension seront les mêmes pour les deux secteurs (public/privé) d'ici 2008.

En **Grèce**, une nouvelle loi « sécurité sociale » a été votée le 20 juin 2002. Elle prévoit que la pension correspondant aux années de service postérieures au 1^{er} janvier 2008 sera calculée sur la base de la moyenne des rémunérations mensuelles des cinq dernières années de service.

En **Finlande**, une réforme d'août 2003, propose une nouvelle méthode qui se base sur le salaire moyen calculé sur l'intégralité de la carrière professionnelle du salarié.

En **Allemagne**, les mesures phares présentées par la Commission Rürup, le 28 août 2003, visent l'augmentation de la durée de service (40 ans) et la diminution des droits. Ces réformes sont également applicables aux retraités actuels. Le taux de remplacement du régime des fonctionnaires **allemands** passera de 75% à 71,75% maximum d'ici à 2030.

En **Autriche**, il a été récemment annoncé que la période de référence passerait de 15 ans à 40 ans entre 2004 et 2028. Le gouvernement souhaite également baisser le taux de couverture qui est actuellement d'un maximum de 80%, entraînant par la même une baisse

du niveau de vie des retraités. Cette situation doit être nuancée ; elle peut varier en fonction du statut de l'agent.

Les agents venant d'intégrer la fonction publique bénéficieront de régimes de pension moins généreux. C'est le cas en **France**, en **Grèce**, en **Italie**, au **Portugal**, ou encore au **Luxembourg**.

Toutes ces réformes menées par les gouvernements tendent à réduire les spécificités des régimes de pension des fonctionnaires en Europe.

Depuis les années 90, plusieurs réformes visent à rapprocher très étroitement les conditions d'ouverture des droits et le niveau des prestations entre les fonctionnaires ou les agents publics et les salariés du secteur privé.

C'est le cas de la **Finlande** où les réformes de 1993 et de 1995 ont eu pour objectif de rééquilibrer les deux secteurs. La valeur de l'annuité a été abaissée (de 2%, elle est passée à 1,5% à partir de 1995) et le mode de revalorisation des pensions a changé. Le régime de pension professionnelle des fonctionnaires - le VEL³ et le KVTEL⁴ - longtemps plus avantageux que ceux du secteur privé, ne présentent plus de particularités.

En **Italie**, les conditions d'ouverture des droits et les modalités de calcul des pensions des agents publics s'alignent progressivement sur les règles en vigueur dans les régimes du secteur privé. Dans dix ans, les seules différences entre les agents publics et les agents privés résideront dans l'application de paramètres techniques différents dans certaines situations bien précises⁵.

Ces mesures, visant à baisser le niveau des pensions, seront plus importantes pour les bas salaires, ce qui conduira à rapprocher les taux de remplacement des retraites par répartition. Cette réduction des écarts entre les taux de remplacement semble être le corollaire logique des réformes visant à rendre les systèmes plus contributifs et à lier plus étroitement les prestations et les cotisations. De ce point de vue, les réformes reproduisent plus fortement les inégalités salariales du marché du travail, limitent les interruptions de carrière, et vont conduire à terme à une plus grande inégalité dans la distribution des retraites par répartition, comparé aux règles antérieures.

1.2.2. Relèvement de l'âge de départ à la retraite

L'âge légal de départ à la retraite est un élément déterminant dans le calcul des pensions des travailleurs. Actuellement, il est compris, dans les pays membres de l'Union européenne, entre 60 et 65 ans. Or en pratique, on constate que l'âge réel est inférieur à l'âge légal. Ceci entraîne des coûts financiers pour les régimes de pensions qui doivent verser les pensions de retraite plus tôt et plus longtemps. Cette situation n'est pas particulière au secteur public puisque le constat est le même pour le secteur privé. Au lieu de permettre aux salariés de travailler jusqu'au terme de la durée normale de leur activité, un grand nombre d'Etats membres et candidats à l'UE ont préféré, dans un premier temps, relever l'âge légal de départ à la retraite puis limiter les départs anticipés.

En **Italie**, par exemple, l'âge de départ à la retraite passera de 57 ans à 65 ans d'ici 2004 à condition de totaliser le nombre d'années de cotisations nécessaire. En **Finlande**, fixé à 63 ans jusqu'en 1993, il a été relevé par des réformes en 1995. Quant aux pays candidats à l'UE, ils ont adopté des réformes dès le milieu des années 90. Elles ont également consisté à relever l'âge de départ à la retraite de deux à trois ans pour les hommes et de trois à huit ans pour les femmes. L'âge de départ est fixé à 62 ou 63 ans selon ces pays.

Cet âge légal est de plus en plus remplacé par des âges minimums ou maximums afin d'introduire plus de souplesse et de flexibilité dans le choix du moment du départ à la retraite.

Ainsi, il sera possible en **Suède** de partir dès 61 ans. Il doit néanmoins avoir le nombre de cotisations requis pour pouvoir prétendre à une pension à taux plein. En **Autriche**, les propositions de réforme fixent comme limite d'âge 55 ans pour les femmes et 60 ans pour les hommes si, respectivement, ils ont cotisé 40 et 45 ans.

1.2.3. Découragement des départs anticipés

Cette souplesse dans l'âge de départ à la retraite n'a pas joué pour autant sur les départs anticipés prévus pour cause de maladie, d'invalidité ou encore de pénibilité du travail. Les Etats ont donc entrepris, dans un second temps, de les limiter.

Face à la recrudescence du nombre de bénéficiaires de prestations invalidité et maladie, les **Pays-Bas**, le **Royaume-Uni**, la **Finlande** ou encore le **Danemark** ont restreint les conditions d'accès (en terme d'âge par exemple) à ces prestations.

Des pays mènent en même temps des politiques visant à supprimer progressivement les « préretraites » pour le secteur privé et pour le secteur public en particulier. Ainsi, en **France** l'extinction du CFA (congé de fin d'activité), créé en faveur des agents publics en 1996, a été décidée par la loi de finances pour 2003. En **Autriche**, les préretraites devraient être interdites dès 2014.

Pour ce faire ; on associe souvent aux départs anticipés des minorations de pension. Ces mesures visent à dissuader les travailleurs en amputant le montant de leur pension un pourcentage proportionnel aux années manquantes. Ces minorations de pension se pratiquent en **France**, en **Allemagne**, en **Italie**, aux **Pays-Bas** et en **Finlande**. Mises en place récemment, les effets de ces mesures n'ont pas encore pu être quantifiés. Il faut noter également qu'elles sont progressives et donc des réajustements de ces réformes ne sont pas exclus en fonction de la conjoncture économique.

La réforme **française**, par exemple, prévoit l'application d'un coefficient de minoration qui sera instauré en 2006 pour les fonctionnaires. Il devrait atteindre 5% par année manquante en 2015. En **Espagne**, la minoration peut atteindre 8% par année d'anticipation, en **Grèce** elle est de 6%. En **Italie**, elle peut atteindre -13% pour sept années manquantes. Par cette mesure, la politique du gouvernement italien vise clairement à aligner les deux secteurs public et privé (pour les niveaux des pensions). Une réforme de 1995 a d'ailleurs prévu de rattacher les nouveaux agents au régime général. La situation est la même au **Portugal**, en **Grèce** ou encore au **Luxembourg**.

S'appuyant sur les objectifs fixés au Conseil européen de Lisbonne, les Etats membres présentent cet allongement de l'âge à la retraite comme légitime et nécessaire. D'après le Conseil, le « relèvement permettrait de conserver l'équilibre entre la durée de vie active et celle de la retraite ». « Cette solution permettrait de maintenir les pensions à des niveaux adéquats sans avoir à augmenter les taux de cotisations ». Or en pratique, les pays membres ont également augmenté les taux de cotisations. La solidarité entre les générations et au sein de chacune ne s'avère plus être suffisante. En l'occurrence, les risques se portent sur le futur retraité qui doit rester plus longtemps sur le marché du travail s'il veut un niveau de vie raisonnable après son départ en retraite.

1.2.4. Développement des retraites professionnelles

Les changements opérés dans les Etats ont pour point commun de chercher à limiter les dépenses futures des retraites par répartition et de promouvoir, dans une certaine mesure, les dispositifs de retraite par capitalisation. Ces évolutions se caractérisent par le basculement de retraites professionnelles par capitalisation établies dans un cadre collectif vers des dispositifs d'épargne retraite plus individualisés.

Dans la plupart des pays, la mise en place de retraites complémentaires, de type « fonds de pension » ou d'épargne, est encouragée à coup de mesures d'incitations fiscales. L'étude de ces dispositifs de retraite complémentaire est complexe en raison de leur forme, de leur mode de gestion ou de fonctionnement variés. Quel que soit le niveau qu'ils complètent (premier ou deuxième niveau de pension), ils visent tous à compenser la baisse de la pension de retraite de base.

Jusqu'à présent, les taux de remplacement de retraite des fonctionnaires étaient plutôt généreux ce qui rendait inutile le développement de régimes complémentaires. Les réformes entreprises par les Etats membres tendent à baisser les taux de remplacement. Ils sont cependant inégaux entre les pays et oscillent entre 50% et 70% du salaire (moyenne ou derniers traitements).

Au **Portugal**, il est, par exemple, de 80% et en **Grèce** le taux de remplacement peut atteindre 100%. En **Italie**, le taux de remplacement du régime de base a baissé fortement, il est passé à 67,3% en 2000 et devrait atteindre 48% en 2050, toutes catégories de travailleurs confondues. Enfin, en **Allemagne**, le taux de remplacement du régime spécial des fonctionnaires devrait passer de 75% à 71,5 d'ici 2007 pour une carrière complète.

La baisse du niveau des pensions de base, en raison principalement de la baisse du taux de remplacement, sert de justification pour les Etats qui développent ou améliorent les régimes de retraite capitalisés.

Dans ce contexte, il apparaît donc nécessaire d'agir afin d'assurer des pensions d'un niveau adéquat et de compenser les pertes encourues par les fonctionnaires. La mise en place de ces retraites professionnelles est inégale dans le temps pour des raisons sociales, historiques et politiques. Aussi, peut-on distinguer deux catégories de pays : ceux qui ont créé des dispositifs de retraite complémentaire que récemment et ceux où de tels dispositifs existaient déjà.

Dans cette dernière catégorie de pays, on remarque que les régimes complémentaires des agents publics peuvent couvrir toute la fonction publique (**Pays-Bas** avec l'ABP). Ils peuvent également couvrir séparément la fonction publique de l'Etat de celles des collectivités locales (**Finlande, Suède et Irlande** par exemple).

Les régimes complémentaires peuvent encore être rattachés à différents secteurs du service public (**Angleterre et Pays de Galles**) où certains employés publics (pompiers, enseignants et certaines professions de santé) disposent de régimes de pension qui leur sont propres. Enfin, les systèmes complémentaires sont, dans certains cas, organisés par secteurs géographiques comme les communautés autonomes en **Espagne**.

Les Etats ayant développé récemment des régimes de pension complémentaires pour les fonctionnaires l'ont fait essentiellement pour des raisons financières.

En **France**, le surcoût de financement des pensions de retraite des fonctionnaires, d'ici à 2020, a été évalué à 28 milliards d'euros par le Conseil d'Orientation des retraites. La réforme du 21 août 2003 a donc créé des régimes additionnels de pension pour prendre en compte les primes, jusqu'alors exclues, dans le calcul de la pension des fonctionnaires. Ces régimes additionnels sont obligatoires⁶. Ils coexistent avec des régimes de type « fonds de pension⁷ » auxquels les fonctionnaires peuvent cotiser mais de manière facultative. Des simulations économiques ont révélé que l'assurance vie était bien souvent plus intéressante que les fonds.

- Mise en place de fonds de réserve.

1.2.5. La question particulière des fonds de réserve

Le besoin d'assurer la viabilité des régimes de pension à long terme a conduit les gouvernements des Etats membres à mettre en place des fonds de réserve. Apparus plus ou moins récemment dans le cadre de réformes globales de pensions, leur mise en place répond aux exigences du Conseil de l'Union européenne.

En effet, les fonds de réserve figurent parmi les alternatives proposées par le Conseil pour répondre aux problèmes de financement rencontrés par les systèmes de pensions en Europe. Ils peuvent exister pour les régimes de base ou encore pour les régimes professionnels.

Leur fonction

Ces « fonds de lissage » permettent :

- d'accumuler des actifs afin de combler des déficits éventuels de régimes de pension et
- d'anticiper les effets de la génération née après la Seconde Guerre Mondiale en créant des fonds de réserve publics.

Ils sont les garants du maintien du niveau des pensions des retraités actuels et évitent les surcharges en terme de cotisations pour les prochaines générations d'actifs. Créés pour le secteur privé, il n'est pas exclu que certains fonds de réserve soient spécialement dédiés aux agents publics.

On peut distinguer deux groupes de pays :

- 1) Ceux qui les ont établi récemment : l'**Irlande**, les **Pays-Bas**, l'**Espagne**⁸, le **Portugal**⁹ (pour le régime général), la **Norvège**, l'**Irlande**, la **Belgique**, l'**Allemagne** ou encore la **France** (que pour le secteur privé¹⁰).

Ces pays ont choisi de créer des fonds en adoptant des règles variées d'organisation administrative, d'abondement et de gestion financière en prenant compte leur situation budgétaire et la structure de leur système de retraite.

Certains fonds peuvent être spécialement dédiés aux caisses de pensions des employés publics (comme en **Allemagne** ou en **Finlande**) ou en partie (en **Irlande**).

- 2) Ceux qui ont mis en place des fonds depuis plus longtemps : le **Luxembourg**, la **Suède**, le **Danemark** et la **Finlande** où les modalités d'un financement partiel sont en place.

Pour ces pays, les réformes de leur système de retraite les ont conduit à modifier les règles de gestion financière des réserves existantes afin d'améliorer l'allocation des investissements et d'accroître ainsi le rendement financier.

L'accumulation de réserves dans les régimes par répartition et l'optimisation de leur gestion financière sont donc devenues des éléments prépondérants dans le processus de réforme des systèmes de retraite.

Pour autant, on ne peut pas en déduire qu'un nouveau « modèle » d'organisation et de financement des retraites soit apparu. Au contraire, on constate une grande diversité des pratiques nationales quant aux objectifs assignés aux fonds de réserve, au montant et à la nature des ressources financières affectées aux fonds, aux modalités de la gestion financière et aux règles d'utilisation des réserves. Le volume d'actifs actuel et futur de ces

fonds n'est pas aisé à estimer. Le problème réside dans le fait qu'il n'existe pas de méthode universelle pour évaluer les engagements. Les incertitudes statistiques, entourant l'évolution à très long terme des principales variables économiques, s'ajoutent à cette difficulté.

Deux points sont toutefois communs aux différents pays : - le choix de constituer des réserves est étroitement lié d'une part à l'amélioration des finances publiques et des indicateurs budgétaires au cours des cinq dernières années et, d'autre part, à la conduite de la politique budgétaire à long terme en phase de vieillissement de la population, afin de rendre soutenables les finances publiques dans 20 ou 30 ans.

L'efficacité des fonds va dépendre de la capacité des pouvoirs publics à accumuler rapidement des réserves importantes. Le problème n'est pas le même pour les pays qui ont depuis longtemps mis en place ces fonds et qui disposent d'excédents. Par contre, il s'agit d'un vrai défi pour les pays qui les ont plus récemment mis en place.

On n'observe pas nécessairement de lien entre la taille du fonds et son caractère permanent. Le fonds de réserve **français**, par exemple, n'est prévu d'être abondé que jusqu'en 2020. La phase d'utilisation des fonds accumulés devrait commencer qu'à compter de 2020 jusqu'à épuisement des fonds. Les éléments financiers du fonds sont flous. Il est possible que ce fonds continue d'être abondé au-delà de 2020.

Quelque soit le type de fonds de réserve, la fonction de lissage existe toujours :

- soit parce que la législation a prévu la date à laquelle les réserves sont utilisées pour financer les pensions (**Pays-Bas, Irlande**),
- soit parce que les revenus financiers du fonds de réserve sont une composante des recettes courantes des régimes provisionnés (**Suède** par exemple). A ces types de fonds, il convient d'ajouter ceux utilisés pour mettre en réserve une partie des excédents du budget et/ou des régimes de retraite (**Pays-Bas, Espagne et Portugal**).

Le plus souvent le mode d'abondement des fonds de réserves est indépendant de leur statut ; le fonds pouvant être autonome ou intégré au budget de l'Etat.

On peut rajouter un deuxième point pour expliquer ce qui suit, je te propose « Conséquences de ces réformes » soit :

1.3. Conséquences de ces réformes

1.3.1. Des retraites professionnelles de moins en moins spécifiques pour les agents publics

La plupart des pays n'opèrent pas de distinction entre les pensions complémentaires pour les travailleurs du secteur privé de celles des travailleurs du secteur public.

Ce constat est, d'une part, le résultat de :

- l'extension de schémas existants pour les employés du secteur privé aux employés du secteur public, et d'autre part,
- la conséquence de la conception même de la notion de fonctionnaire dans le pays.

1.3.2. Retraites professionnelles – capitalisation ou répartition

Les retraites complémentaires peuvent fonctionner en capitalisation ou en répartition. La « répartition » et la « capitalisation » sont souvent opposées. D'un point de vue strictement économique, il y a une quasi-équivalence entre les deux systèmes puisqu'ils sont autant affectés par les questions démographiques ; dans les deux cas, l'arrivée à la retraite des générations du « baby boom » et l'allongement de l'espérance de vie se traduisent par une augmentation des cotisations ou versements des actifs et/ou un ajustement des droits à la retraite (montant ou durée des prestations servies) le choix entre les deux fait l'objet de vives discussions dans les pays qui mettent en place ou qui développent les retraites professionnelles.

Dans un système par répartition, toutes les générations d'actifs versent des cotisations qui sont immédiatement utilisées par les caisses de retraite pour les pensions des retraités. La solidarité est collective et intergénérationnelle.

Dans les systèmes capitalisés, les risques sont supportés ou par l'employeur (prestations définies) ou par l'individu (cotisations définies). Le niveau de rendement des pensions de retraites par capitalisation d'une génération de retraités dépendra du rendement de ses placements.

1.3.3. Prestations définies, cotisation définies ou cotisations définies notionnelles : une distinction plus précise

La distinction faite entre les régimes à prestations définies, les régimes à cotisations définies ou encore ceux à cotisations définies notionnelles est préférée à celle des régimes dits capitalisés.

Dans les régimes à prestations définies (type pension de base donc en répartition), la pension de retraite est calculée sur la base d'un salaire de référence, multiplié par le nombre d'années de service, multiplié par un taux d'annuité. Ce dernier diffère selon les pays. Les régimes à prestations définies font peser sur l'employeur le risque d'insuffisance d'actifs du fonds de pension en cas de sous-évaluation des charges ou de chute de rendements financiers. Ce système est en vigueur au **Royaume-Uni**, aux **Pays-Bas** et en **Finlande**.

Les régimes à prestations définies assurent un certain niveau de solidarité, tant entre les affiliés que les employeurs.

Dans les régimes à cotisations définies, le salaire final ne rentre pas en ligne de compte, la prestation dépend uniquement du volume des cotisations versées tout au long de la carrière et éventuellement d'un coefficient lié à l'âge de l'affilié au moment de la retraite. Dans ce système, le risque est supporté par les travailleurs dont le montant de la retraite dépendra des marchés financiers, de la compétence des managers du fonds, du niveau des coûts administratifs et de gestion et enfin de l'efficacité des organes de contrôle et de surveillance.

L'avant projet de loi espagnol, qui évoque la constitution d'un régime complémentaire pour les fonctionnaires, pose d'emblée le principe d'un système à cotisations définies.

Les régimes de pension complémentaires peuvent néanmoins évoluer, certains pays passant d'un système à un autre. Ainsi, la **Suède**¹¹ a choisi de réaliser un compromis entre les deux systèmes pour le régime complémentaire des fonctionnaires d'Etat. Les régimes des agents des collectivités locales sont, par exemple, passés aux cotisations définies. La **Lituanie** a aussi opté pour ce système en 2002 suite à des difficultés financières de ses régimes par répartition.

Ce système se distingue d'une autre alternative proposée par la Commission européenne : les systèmes à cotisations définies notionnelles.

Dans les systèmes à cotisations définies notionnelles, toutes les cotisations effectuées tout au long de la carrière sont prises en considération dans le calcul, mais il n'y a pas une totale adéquation entre cotisations et prestations. Ce mécanisme permet l'intégration de certains éléments de solidarité. Nous ne sommes pas en présence d'un système à prestations définies car il n'est pas fait référence au salaire final, mais ce n'est pas non plus tout à fait de la cotisation définie car aucune référence n'est faite au montant réel des cotisations individuelles. La plupart des pays en transition ont engagé une réforme radicale des retraites en introduisant des systèmes de cotisations notionnellement définies.

Le choix entre ces différents systèmes s'opère selon le degré de solidarité souhaité, le régime fiscal des pensions (statut à l'entrée du fonds, à la sortie, niveau des plafonds d'exonérations ou de déductibilités, les rachats possibles etc).

Au **Royaume-Uni**, l'architecture générale du système pour les agents publics ressemble à celui des autres catégories de la population active. Etant donné le faible niveau de la pension de base (secteurs privé et public confondus), la majorité des salariés ont besoin d'une retraite complémentaire pour pallier le manque à gagner. Cependant si les retraites complémentaires couvrent 78% des agents publics, dans le secteur privé, ce n'est le cas que pour seulement 46% des employés.

En **Italie**, les dispositifs de retraite supplémentaires, mis en place par les réformes de 1993¹² et 1995 pour le secteur privé, ont été étendus récemment aux fonctionnaires. La perspective d'une diminution progressive des taux de remplacement, induite par les réformes, a conduit les autorités italiennes à chercher à promouvoir et à organiser le développement de régimes de retraite supplémentaire pour les fonctionnaires. Un accord-cadre signé par les partenaires sociaux en juillet 1999 et les décrets, publiés en 2000 et 2001, ont concrétisé l'extension de la prévoyance complémentaire aux salariés du secteur public.

Malgré un cadre légal bien défini, les fonds de pension ne se sont pas pour autant développés. Un fonds de pension a été créé, par un accord signé le 24 janvier 2001, pour les instituteurs « *Fondo Esperia* » travaillant pour des écoles publiques et privées, mais la pratique ne s'est pas généralisée aux autres catégories d'agents publics. Le gouvernement met en place des mesures incitatives essentiellement fiscales, afin d'étendre cette possibilité à l'ensemble des travailleurs. Pour le moment, le taux de participation des contractuels aux fonds de pension est modéré.

En **Allemagne**, depuis la réforme de mai 2001, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002, tous les assurés sont encouragés à souscrire un contrat individuel de prévoyance vieillesse par capitalisation, appelé « contrat Riester ». Le principe consiste à verser sur un produit d'épargne retraite certifié une contribution dont le montant est égal à une fraction des revenus bruts du travail. Depuis la réforme de leur système de prévoyance en 2001, les fonctionnaires allemands, les juges et les militaires peuvent en bénéficier. Ces contrats sont aidés par le biais de subventions publiques et de déductions fiscales à la fois pour l'employé et pour l'employeur. Par ailleurs, les agents contractuels allemands¹³ peuvent également adhérer aux régimes issus de la réforme Riester.

A la fin de l'année 2002, 5 millions de souscriptions ont été effectuées sur un potentiel de 32 millions de bénéficiaires. Ce chiffre est donc bien en dessous des adhésions espérées par le gouvernement allemand. En effet, 84% des plus de 50 ans sont réticents à l'ouverture d'un plan d'épargne retraite. De nombreux salariés choisiraient a priori d'autres formes d'incitations fiscales plus attractives à court terme dans le cadre de l'épargne d'entreprise.

On constate également un rapprochement entre les deux secteurs d'activité aux **Pays-Bas** où le second niveau de pension est constitué de fonds de pension professionnels privés. Ils sont organisés au sein d'une branche ou d'une entreprise à la demande des partenaires sociaux. L'ABP (assimilé à un « fonds de pension ») créé spécialement pour les fonctionnaires (de l'Etat et de l'enseignement) a été privatisé en 1996, alignant ainsi la situation des fonctionnaires sur celles des salariés du secteur privé. Aujourd'hui, l'ABP est le fonds de pension le plus important en Europe avec 2,4 millions d'adhérents et 4,5 milliards d'euros par an en versements au titre de pensions et de prestations.

Les pays candidats à l'adhésion à l'UE ne prévoient pas de retraites complémentaires spécifiques pour les fonctionnaires car ils sont assimilés, pour leur retraite, aux travailleurs du secteur privé. Face à la persistance des déficits des systèmes de pensions de retraites, ces pays ont suivi les consignes de la Banque Mondiale, et ont récemment développé des dispositifs de retraite complémentaire (de type « fonds de pension » ou d'épargne) (**Hongrie** (1998) ; **Pologne** (1999) ; **Bulgarie** (2000) ; **Lettonie** (2001) ; et **Estonie** (2002)). Leur mise en place récente ne permet pas encore d'évaluer leurs effets sur le niveau des pensions de retraite.

La majorité des Etats membres proposent des mesures d'incitations fiscales (**Royaume-Uni**, **Italie** et **Allemagne**) afin de développer la part des pensions complémentaires dans les pensions de retraite. Dans certains cas, l'Etat peut contribuer au financement de tels dispositifs complémentaires de pension. Les aides de l'Etat sont généralement échelonnées. Ainsi en **Italie**, l'Etat prévoit de verser une contribution de 2% la première année, de 1,5% la deuxième année et enfin de 1% la troisième année, afin d'encourager les adhésions au fonds de pension des enseignants (*cf supra*). En **Allemagne**, l'Etat versera une subvention publique pour aider au développement de la retraite complémentaire privée. Cette aide « étatique devrait atteindre un maximum de 10 milliards d'euros en 2008. En **Grèce**, également, l'Etat employeur verse 3% pour la pension auxiliaire des fonctionnaires assurés à la TEADY (Caisse d'Assurance Auxiliaire des Fonctionnaires d'Etat).

1.3.4. Un effort contributif accru pour les fonctionnaires

Un effort contributif accru pour les fonctionnaires

Le développement de régimes basés sur la capacité de chaque individu à cotiser pour sa propre pension se traduit par un désengagement partiel de l'Etat. Le montant de la pension dépendra alors de la situation professionnelle et financière de chaque individu.

Les fonctionnaires doivent maintenant faire des efforts financiers pour se constituer une pension complémentaire, au même titre que les travailleurs du secteur privé. Cette obligation de financement dépend des systèmes de sécurité sociale en vigueur et également du mode de financement de la pension de base des fonctionnaires.

Par exemple, les pays où les fonctionnaires bénéficient de régimes spéciaux (*cf introduction*) prévoient généralement une pension complémentaire pour ces agents. Les autres pays leur laissent la liberté de se constituer des retraites complémentaires, rapprochant ainsi le secteur public du secteur privé en terme de retraite (*cf supra*).

En **Italie**, les fonctionnaires cotisent au même titre que les employés du secteur privé. En matière de financement des pensions de retraite complémentaire, les autorités italiennes ont adapté les schémas existants en transformant le TFS (prestation sociale de l'employeur pour les fonctionnaires) et le TFR (*trattamento di fine rapporto* : épargne salariale pour le secteur privé). Il s'agit d'un montant unique payé au moment de la retraite et réglementé par des conventions collectives. Pour les fonctionnaires, le terme employé est celui de capital retraite (*indennità di buonoscita*) au lieu de TFR. Le TFR va toutefois s'appliquer aux fonctionnaires

embauchés après le 21 janvier 2001. Ceux qui étaient en activité, avant cette date, ont la possibilité de choisir entre conserver le TFS ou y renoncer et bénéficier du TFR.

La participation du fonctionnaire au financement de sa pension est un phénomène nouveau dans les pays où ces agents ne cotisaient pas ou ne cotisaient que de manière fictive à leur pension de base. Les pensions étaient alors garanties par le budget de l'Etat (**Allemagne, Irlande, Autriche et Danemark**). Dans d'autres Etats, les fonctionnaires cotisent et il existe une contribution explicite de l'employeur (Etat) (**Suède et Pays-Bas**, par exemple).

Quant **aux pays candidats à l'adhésion**, le financement de leur pension de base est généralement assuré par les agents publics eux-mêmes sauf pour certaines catégories de hauts fonctionnaires (diplomates, magistrats, militaires ...). Seuls ces hauts fonctionnaires seront en mesure de cotiser aux pensions complémentaires afin de percevoir une pension de retraite décente. Le *risque* de paupérisation est réel pour les autres agents publics et plus particulièrement dans ces Etats où la constitution d'une pension complémentaire est individuelle.

1.3.5. Les clauses d'indexation

Comme nous sommes toujours dans la partie conséquences de ces réformes on peut ajouter le titre suivant :

- Une baisse du pouvoir d'achat des fonctionnaires : les clauses d'indexation

On constate que la plupart des réformes entreprises par les Etats membres visent à suspendre les règles d'indexation en vigueur, en particulier sur les salaires, pour les remplacer par des mesures temporaires plus restrictives afin de résorber les déséquilibres financiers et d'éviter des hausses de cotisation retraite.

L'exemple le plus récent en la matière est celui de la **France** où le mode d'indexation a été modifié lors de la dernière réforme d'août 2003. Les pensions de retraite sont dorénavant indexées sur l'évolution des prix et non plus sur le traitement comme auparavant. Elles sont donc moins importantes et entraînent une baisse du pouvoir d'achat des fonctionnaires. La situation est la même dans les autres pays membres¹⁴.

L'indexation des retraites sur les salaires est une revendication phare des syndicats.

1.4. Egalité de traitement entre les hommes et les femmes

Le niveau de retraite de chacun (e) est fortement lié au niveau de salaire perçu par la même personne au cours de son activité. Les différences de traitement entre les hommes et les femmes se reflètent aujourd'hui dans les pensions. Par exemple, l'écart de pensions entre les femmes et les hommes est de 37% en **Espagne**, de 45% en **Autriche**, de 43% en **France** et de 16% au **Royaume - Uni**¹⁵.

Depuis 1979, la législation européenne exige une égalité de traitement entre les hommes et les femmes pour une situation égale en matière de sécurité sociale, mais elle permet un traitement différent pour une situation *différente* concernant par exemple l'âge de départ à la retraite, les prestations de survie et les droits à pensions liés à l'éducation des enfants (Directive 79/7). La CJCE a cependant interprété ces dérogations de façon restrictive.

Malgré la prise en compte de l'égalité hommes/femmes dans le cadre des objectifs communs européens de Laeken, les effets des réformes des retraites sur les femmes salariées peuvent être controversés. En **France**, l'augmentation du nombre d'années de cotisations pénaliseront plus fortement les femmes, puisque qu'elles n'arrivent déjà pas à

obtenir le nombre d'annuités nécessaires pour bénéficier d'une pension complète. Actuellement les femmes prennent souvent en moyenne leur retraite deux ans plus tard que les hommes pour augmenter leur trop faible nombre d'annuités de cotisation et tenter de limiter la perte de pouvoir d'achat de leur pensions.

1.4.1. Un alignement de l'âge de départ à la retraite des femmes sur celui des hommes

La plupart des Etats ont procédé à l'harmonisation de l'âge de départ entre les hommes et les femmes. D'ici 2020, l'âge de départ à la retraite devrait être le même pour les deux sexes soit 65 ans¹⁶ pour les Etats membres. Les pays candidats à l'Union ont également procédé à l'alignement de l'âge de départ à la retraite des femmes sur celui des hommes.

Ainsi, l'**Estonie**, la **Lettonie** et la **Hongrie** devaient atteindre cet objectif d'ici 2010 ; ce qui devrait entraîner un allongement de la période de travail pour les femmes. La **Slovaquie**, quant à elle, se prépare à adopter des mesures similaires. Par contre, pour des raisons liées à leur culture, la **Pologne** et la **Slovénie** souhaitent maintenir l'écart de l'âge de la retraite entre les genres.

Plus encore, certains Etats comme la **Suède** ou l'**Allemagne** ont relevé l'âge de départ à la retraite tout en réduisant la durée et le montant (des pensions de retraite). Les pensions minimum vieillesse ont également été réduites dans ces pays alors que les bénéficiaires sont en majorité des femmes.

Quelques Etats comme la **Suède**, l'**Italie** et l'**Espagne** permettent cependant aussi une certaine flexibilité en matière de départ à la retraite de sorte que les personnes ayant (eu) un parcours professionnel plus court (donc beaucoup de femmes) peuvent bénéficier d'une pension complète. Après l'introduction du nouveau régime de pension en **Italie**, le même âge de départ à la retraite flexible s'appliquera à la fois aux hommes et aux femmes.

1.4.2. Les bonifications pour enfants

La revalorisation des modes de calcul des pensions a conduit les Etats à prendre en considération la situation des femmes par le biais de bonifications accordées aux mères salariées. Ces avantages sont revus dans un certain nombre d'Etats, conformément à la jurisprudence de la Cour de Justice Européenne selon laquelle le bénéfice de la bonification est applicable aux fonctionnaires masculins qui « sont à même de prouver avoir assumé l'éducation de leurs enfants ».

Le **Luxembourg** a introduit les « *baby years* » (2 ans minimum par enfant) pour l'un des deux parents. En **Allemagne**, des crédits de pension sont prévus pour l'un des deux parents. La réforme de 2001 a introduit le principe de la bonification pour l'éducation des enfants en même temps que l'option de choisir entre les pensions de réversion et le partage entre conjoints des droits à la retraite (*Rentensplitting*). Le système de partage est censé favoriser l'accès des femmes à des pensions fondées sur des droits propres. Des mesures spéciales sont prévues pour les femmes travaillant à temps partiel.

Il en est de même en **Suède** où ce crédit sera versé au parent qui aura les revenus les plus modestes. La **France** accorde des périodes de cotisation aux mères de famille, qu'elles aient ou non interrompu leur carrière, à titre de compensation pour leurs obligations professionnelles et familiales (1 par enfant dans la fonction publique). Ces bonifications ont été réaménagées et étendues aux hommes travaillant dans le secteur public depuis la loi du 21 août 2003. Dans le même temps, les conditions d'accès aux majorations et bonifications pour enfants seront durcies dans le public pour les enfants nés à partir de 2004.

1.4.3. Les emplois atypiques

Les situations des agents travaillant à temps partiel ou ayant connu des carrières discontinues ou incomplètes (parmi lesquels les femmes figurent au premier rang) ne sont prises en compte que partiellement dans les réformes des Etats membres. Le temps partiel a des incidences très variables selon les carrières et les emplois. Il se répercute sur le niveau de la pension des régimes complémentaires car l'acquisition des points est strictement proportionnelle aux cotisations et donc aux salaires. Le niveau des rémunérations a donc plus d'importance que la forme du travail. Elles ont néanmoins été au centre du débat de la réforme **allemande** et constituent un élément d'inquiétude très fort des acteurs syndicaux en **Italie**.

Le système **français** a pris des mesures en faveur des fonctionnaires travaillant à temps partiel en considérant les périodes travaillées comme des périodes à temps complet mais les agents doivent payer les cotisations s'y afférant.

1.4.4. Les prestations de survie

Les régimes de retraite ont été conçus en tenant compte des situations socioprofessionnelles de l'époque, c'est à dire pour des hommes travaillant à temps plein et sans interruption de carrière, dans un rôle de soutien de famille. Les femmes étaient cantonnées dans des rôles d'épouse et de mère, et plus que de droits propres, elles bénéficiaient de droits dérivés. C'est dans cette logique de protection des femmes, et non pas d'égalité, que des prestations de survie ont été mises en place. Ces dernières restent un moyen important d'assurer aux femmes âgées un niveau de vie adéquat (près de 60% des personnes âgées de plus de 65 ans et presque deux tiers des plus de 75 ans sont des femmes).

Plusieurs pays réduisent actuellement de diverses manières ces prestations (**Autriche, Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède**).

L'**Allemagne** a ainsi réduit les pensions de survie de 60 à 55% de la pension du conjoint tout en augmentant les crédits de pension pour l'éducation des enfants. En **Suède**, la pension de survie devrait être progressivement supprimée. En revanche, les **grecs** comptent maintenir les prestations de survie basées sur des droits dérivés.

Dans un contexte de développement du foyer monoparental, la faiblesse des droits individuels à pension peut accroître le risque de paupérisation des femmes, notamment lorsqu'elles vivent seules et n'ont aucune autre source de revenus tels que les droits dérivés (pension de survie). Il est donc urgent que l'individualisation des droits, que nécessite une optique d'égalité, soit accompagnée par des mesures visant à améliorer l'accès des femmes au marché du travail et à lutter contre les discriminations salariales. De plus, favoriser l'activité des femmes permettrait à la fois de réduire les inégalités en matière de retraite et d'améliorer le financement de celle-ci (lorsque le système de retraite fonctionne en répartition).

1.4.5. La neutralité actuarielle

Les femmes peuvent être désavantagées dans la constitution et le financement de leur retraite complémentaire. Dans la plupart des pays dans les régimes de cotisations définies, les femmes soit payent des primes plus élevées pour leur pension, soit perçoivent une pension moindre par an en application de la neutralité actuarielle¹⁷. Selon ce principe, les gains tirés d'une année supplémentaire d'activité doivent compenser les pertes d'une année de retraite perdue. Autrement dit, les cotisations versées reviennent à accumuler un capital qui se répartit ensuite en pensions mensuelles qui seront inférieures si elles doivent être distribuées plus longtemps. L'application de ce principe se traduit par une accentuation des

inégalités de revenus entre les hommes et les femmes en raison des différences d'espérance de vie.

Ce principe de neutralité actuarielle est déjà la règle pour la plupart des produits financiers. Dans le cadre communautaire, seuls les régimes par répartition, à prestations définies, sont strictement tenus de ne pas tenir compte des différences d'espérance de vie entre les hommes et les femmes. La jurisprudence de la CJCE a considéré que les pensions servies, au titre de régimes professionnels complémentaires, constituaient une rémunération et qu'elles devaient faire l'objet d'une réglementation formelle en vertu du Traité de Rome¹⁸. Toutefois, cette directive autorise les régimes par capitalisation ainsi que les régimes par répartition, à cotisations définies, à tenir compte des différences d'espérance de vie. Ceci revient à accorder des prestations plus élevées aux hommes pour des montants de cotisation identiques ou à exiger des niveaux de cotisation plus élevés pour les femmes.

En **Allemagne**, par exemple, la fédération allemande d'assurance (GDV) justifie la disparité des tarifs pour les contrats retraite, vie et maladie ; trois secteurs dans lesquels la discrimination vise les femmes (majoration de 10% de plus pour les femmes pour les produits retraite justifiée par leur longévité). Si des tarifs unisexes sont introduits, la GDV craint qu'un coup de grâce ne soit porté aux produits Riester car seules les femmes s'y intéresseraient encore.

C'est dans ce contexte que la Commission européenne a présenté une proposition de directive le 5 novembre 2003 (IP/03/1501) sur l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans la fourniture de biens et de services. L'utilisation d'un critère basé sur le sexe dans le calcul de primes, de prestations d'assurance et de services financiers connexes sera interdite. Cependant, la proposition se veut souple en prévoyant des exceptions. En principe, la distinction entre les hommes et les femmes devrait être supprimée d'ici à huit ans mais il n'est pas sûr que le projet aboutisse. En effet, le texte doit encore être approuvé à l'unanimité par le Conseil des ministres des quinze, après consultation du Parlement européen. Les assureurs européens (FFSA) comptent contester et espèrent un rejet de cette directive par l'un des Etats membres.

2. Rôle des partenaires sociaux

2.1. L'appréciation de ces réformes par les syndicats et leurs actions

En Europe, les syndicats mettent en avant les conséquences que peuvent avoir les mesures de réforme sur les droits sociaux des agents publics à long terme. Ils dénoncent essentiellement la baisse du niveau des pensions et la remise en cause de certains de leurs droits (âge de départ à la retraite par exemple) qu'ils considèrent comme des acquis sociaux. Dans de nombreux pays, les syndicats du secteur public vont au-delà de simples revendications.

Les positions que peuvent adopter les syndicats de la fonction publique et les alternatives qu'ils peuvent proposer dépendent de leur habilitation à négocier les termes et conditions des agents publics. La négociation est de plus en plus reconnue dans les textes comme un mode de détermination des conditions d'emploi des agents publics. Cependant, la pratique nous oblige à nuancer ce constat.

Au **Portugal**, par exemple, le gouvernement est tenu légalement de transposer en droit positif les accords passés avec les organisations syndicales. Mais en l'absence de tout accord, le gouvernement conserve son pouvoir de légiférer unilatéralement, ce qui est le cas le plus fréquent dans des périodes de restrictions budgétaires. Le gouvernement peut donc faire usage de cette prérogative pour ne pas négocier avec les syndicats. Le syndicat SINTAP

(Syndicat des travailleurs de l'administration publique) demande au gouvernement, en réaction aux mesures de réformes du système de retraite, d'augmenter le niveau des pensions de retraite et de réversion respectivement de 4% et de 10% pour tous les retraités quel que soit le montant de la pension et l'année de sa liquidation.

En **France**, la plupart des syndicats de la fonction publique ont estimé que d'autres orientations en matière de finances publiques sont nécessaires. Elles passent par une autre dynamique de croissance, valorisant l'emploi et le pouvoir d'achat. Elles nécessitent également d'autres choix que ceux qui visent à affaiblir les recettes fiscales.

Par ailleurs, les pays ayant recours depuis peu aux conventions collectives, comme la **Grèce**, pour fixer les conditions d'emploi de leurs agents, écartent du champ des négociations la détermination du traitement ou des pensions de retraite.

Le rôle et le poids des partenaires sociaux en demeurent d'autant plus variables et aléatoires.

Ainsi, en **Allemagne** les syndicats membres de la Commission d'experts (Rürup), mise en place pour préparer la réforme des retraites du gouvernement, ont rejeté cette dernière dans un vote minoritaire. Pour les syndicats de l'aile gauche du parti social démocrate (SPD), la solution ne passe pas par une augmentation de la durée de cotisation mais par un élargissement de la base des cotisants. Prenant pour exemple le modèle suisse, ils demandent à ce que les fonctionnaires, dont les pensions sont actuellement financées par les recettes fiscales, et les indépendants cotisent au régime obligatoire. Certains préconisent en outre de faire contribuer les revenus du capital à son financement. De son côté, la DGB, face au relèvement de l'âge de départ à la retraite à 67 ans, a proposé de prendre, dans un premier temps, des mesures pour augmenter l'âge effectif de retraite avant d'augmenter l'âge officiel de 65 ans jusqu'à 67 ans. Toutes ces revendications ont d'ores et déjà été rejetées par le gouvernement.

En **Autriche**, les syndicats de la fonction publique, notamment le GÖD, estiment que l'harmonisation entre le secteur privé et le secteur public, prévue par le gouvernement, doit tenir compte de plusieurs facteurs afin que la réforme soit plus juste : un taux maximum pour les contributions doit, par exemple, être fixé et une meilleure concertation entre les secteurs organisés. En outre, l'âge de départ des hommes et des femmes doit être identique, soit 65 ans.

Les syndicats, plus généralement, souhaitent que la loi serve l'intérêt général et non les intérêts politiques ou privés.

2.1.1. Le rôle des partenaires sociaux dans la gestion de fonds de pension

Les dispositifs de retraite en capitalisation ne semblent pas être la seule réponse aux enjeux posés par les systèmes de retraite. Cependant, qu'ils correspondent ou non aux souhaits des organisations syndicales, celles-ci ne peuvent se désintéresser de la gestion de ces fonds dans les pays où ils existent et où ils vont être développés. Même si la prise en compte des intérêts des travailleurs dans ces fonds de pension, à travers les diverses formes d'intervention (dans l'information ou la consultation des droits), se heurte à des limites ou entre parfois en contradiction directe avec ces intérêts ; la politique du « laissez-faire » reviendrait à renoncer à cette prérogative, même limitée, en faveur d'autres acteurs qui n'ont, *a priori*, aucune raison d'être plus sensibles aux revendications du monde du travail.

Aux **Pays-Bas** les syndicats des services publics, sont partie prenante dans la gestion des fonds de pension. Ils y désignent une partie des administrateurs (*trustees*) qui ont la responsabilité¹⁹, soit de définir eux-mêmes les politiques d'investissement des fonds, soit de choisir les gestionnaires spécialisés à qui est déléguée la gestion de ces fonds ; les deux

décisions étant parfois prises par la même instance. Le rôle des partenaires sociaux dans les **pays du Sud** de l'Europe ainsi que dans les **pays candidats** à l'adhésion de l'Union européenne n'est pas aussi développé. Néanmoins, dans certains de ces pays membres, les partenaires sociaux ont participé à la mise en place de régimes de retraite complémentaire de type « fonds de pension » afin de remédier à la baisse des droits à pension subie par les agents publics. C'est le cas de la **France** (par exemple la PREFON) ou encore de l'**Italie** (*Fondo Esperia* (fonds de pension pour les enseignants)).

Les retraites complémentaires peuvent être établies à l'initiative de l'employeur dans le secteur privé comme en **Allemagne**, en **Irlande** ou au **Royaume-Uni**, par accord collectif de branche comme aux **Pays-Bas** ou au **Danemark**, ou par accord national comme en **Suède** et en **France**. On retrouve cette diversité pour le secteur public.

En **Italie**, le *Fondo Esperia* a été mis en place par voie de convention collective²⁰. En **Allemagne**, la nouvelle retraite complémentaire des agents contractuels de la fonction publique est également le fruit de négociations entre partenaires sociaux²¹ qui ont conclu le 1^{er} mars 2002 une convention collective qui régira ce régime. En **Finlande**, l'avenir des régimes de pension liés au revenu dépend des négociations des partenaires sociaux que le parlement transpose ensuite dans une loi. Les amendements à la législation relative aux fonds ne peuvent être négociés sans les partenaires sociaux.

A contrario, en **Grèce**, les régimes complémentaires sont gérés par les caisses d'assurances auxiliaires et relèvent du cadre réglementaire de la sécurité sociale ; ils sont placés sous la tutelle de différents ministères. C'est le législateur qui décide de la mise en place des retraites complémentaires. La base est la loi et non la négociation.

Dans les pays candidats à l'Union, les syndicats ont peu de marge de manœuvre. En **Bulgarie**, certains syndicats ont pris l'initiative de la création de certains fonds de pension dits « syndicats ». Tous les syndicats représentatifs ont des sièges dans le conseil de tutelle de chaque fonds de pension. En **Roumanie**, les partenaires sociaux jouent un rôle politique mais sont accusés, parfois, d'alourdir et de retarder les processus de réforme. L'abrogation de la loi sur les fonds de pension a été critiquée vivement par les organisations syndicales et patronales ainsi que par le secteur financier.

Les syndicats ont des attributions différentes selon la forme investie par les fonds de pensions²² (entité juridique indépendante à l'entreprise sous forme de mutuelle ou autre) mais également en fonction de leur mode de fonctionnement (capitalisation ou répartition).

Les régimes complémentaires présentent, comme les régimes de base, une grande diversité dans leur mode de fonctionnement (financement, gestion) ou encore dans leur caractère qui peut être obligatoire ou facultatif. Dans ces deux cas de figures, les fonds de pension rencontrent les mêmes difficultés²³.

L'évolution vers des systèmes obligatoires²⁴, dans le cadre d'accords collectifs ou non, peut apparaître comme une solution permettant non seulement d'améliorer la couverture des salariés (tous secteurs confondus) – ce qui atténuerait donc les inégalités face à cette forme de retraite – mais aussi de limiter les dépenses fiscales pour les budgets publics, à condition qu'une fois ces systèmes rendus obligatoires, les avantages fiscaux dont ils bénéficient soient diminués. Or, il semble que le caractère obligatoire ne confère pas forcément aux agents publics une meilleure pension de retraite. En effet, le niveau de la pension « finale » dépend du niveau de la pension de base.

Le rôle des partenaires sociaux varie d'un fonds de pension à un autre en fonction de la place et du rôle des travailleurs dans ces fonds. Ils peuvent jouer un rôle dans la

détermination des politiques d'investissement à la fois pour favoriser le secteur public et pour protéger les intérêts des travailleurs, en particulier des femmes.

2.2.1. Les investissements socialement responsables

L'idée de favoriser le développement d'investissements « socialement responsables » ou « d'investissements éthiques » gagne depuis plusieurs années un certain nombre d'acteurs des fonds de pension et, notamment, les organisations syndicales.

A la suite d'un certain nombre d'initiatives syndicales, l'Internationale des Services Publics (ISP) a développé des recommandations par exemple afin :

- de développer des mécanismes d'échange d'informations destinés à améliorer la gestion des fonds de pension,
- d'encourager les fonds à développer une approche large des investissements socialement responsables, avec l'aide d'un réseau international de conseillers proches des syndicats et
- d'aider les syndicats dans l'assistance à leurs administrateurs de fonds.

2.3. La mobilité des agents publics en Europe

« La Commission européenne demande aux partenaires sociaux d'assumer leur rôle en s'attaquant aux problèmes rencontrés par les travailleurs pour lesquels un changement de travail, en particulier vers un autre Etat membre, entraîne une réduction de leurs droits à pension professionnelle sous leur responsabilité de sorte que les personnes qui changent d'emploi ou interrompent leur carrière ne perdent pas leurs droits à pension professionnelle. La Commission invite les partenaires sociaux à négocier une convention collective à l'échelle européenne prévoyant des régimes de pension professionnelle plus favorables à la mobilité²⁵».

La Commission européenne a défini les réglementations actuelles relatives aux pensions complémentaires comme l'un des principaux obstacles à la mobilité. Les syndicats et le patronat (privé et public) ont la responsabilité commune d'établir des régimes de pension professionnelle. Ce problème de mobilité se rencontre spécialement dans les pays où les retraites complémentaires sont obligatoires et collectives. Les employeurs ont toutefois refusé de négocier un cadre commun de réglementation avec les syndicats.

3. Existe-t-il une politique européenne en matière de retraite ?

3.1. Le principe de subsidiarité

L'article 5 du Traité de Rome confère l'exclusivité de compétence et de réglementation en matière de protection sociale à chaque Etat membre. Ce texte, ayant une portée générale, s'applique également aux pensions des agents publics. Si l'Union européenne n'a pas de pouvoir propre en matière de réglementation des retraites, elle est toutefois susceptible d'influencer les systèmes nationaux de pensions. En effet, même si l'Union européenne reconnaît que chaque Etat membre demeure responsable de l'organisation et du financement de son propre système de protection sociale, elle a en charge la coordination des régimes nationaux de sécurité sociale de tous les travailleurs (ressortissants d'un des Etats membres ou résidant légalement sur le territoire de l'un d'eux et qui n'étaient pas déjà couverts par des accords ou des conventions²⁶).

Des exceptions existent pour les fonctionnaires, considérés comme des travailleurs particuliers au regard de leurs droits à pension. Ainsi le règlement 1408/71 du 14 juin 1971, relatif à la coordination des régimes de sécurité sociale²⁷ des quinze Etats membres, les a

évincés de son champ d'application. Cette exclusion semblait logique puisque les fonctionnaires étaient exclus de la liberté de circuler et de travailler au titre de l'application de l'article 48§4 du traité CE.

Néanmoins, la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes²⁸ a contraint le Conseil à prendre des dispositions d'extension de la coordination des régimes de sécurité sociale aux régimes spéciaux des fonctionnaires par le règlement 1606/98 du 29 juin 1998. Les dispositions relatives à la coordination leurs sont donc désormais applicables. En matière de pensions de vieillesse, elles concernent principalement la totalisation²⁹ des périodes d'assurance et l'acquisition et le maintien des droits acquis dans les différents Etats membres. Cette extension permet ainsi aux fonctionnaires relevant de régimes spéciaux de ne pas perdre, en principe, leurs droits à pension même lorsque la période de stage n'a pas été accomplie dans l'un des régimes auquel ils ont cotisé. Le règlement communautaire n'est toutefois pas très contraignant dans la mesure où les régimes de pension nationaux des fonctionnaires peuvent refuser d'appliquer la totalisation des périodes et donc de transférer les droits à pension.

3.1.1. La mobilité des agents publics en Europe

La mobilité des agents publics en Europe peut également être freinée lorsque la législation prévoit une condition minimum d'assurance (d'affiliation³⁰) dans le cadre du régime spécial ou assimilé de cet Etat. Seules les périodes validées par la législation de cet Etat seront reconnues. Si l'intéressé ne satisfait pas aux conditions requises pour bénéficier du régime spécial, les périodes d'assurance couvertes sous ce régime sont prises en compte au titre du régime général.

Ces durées sont plus ou moins longues selon les pays et selon les régimes. Elles s'étendent en général de 0 à 20 ans. Elles sont plus élevées dans les pays où il existe des régimes spéciaux (**Grèce, Autriche, France, Espagne, Portugal**). A l'inverse, dans les pays du Nord de l'Europe (**Pays-Bas**, pays scandinaves) l'exigence d'une période d'affiliation tend à disparaître pour les retraites complémentaires. En effet, les longues périodes de stage ont été mises en place à une époque où l'on entendait fidéliser les fonctionnaires. Aujourd'hui, elles constituent un obstacle à leur mobilité.

La Commission a condamné ces pratiques discriminatoires³¹. Elle invite les Etats membres à appliquer des règles semblables en la matière et à réduire ces périodes de stage.

Ainsi, en **Belgique**, la période de stage initialement de 30 ans, a été ramenée à 5 ans. Il en est de même pour l'**Italie**. En **Finlande**, cette période de stage a été supprimée afin de ne pas désavantager les carrières courtes et les emplois atypiques. Au **Portugal**, la démarche est contraire à celle qui est menée dans les autres pays membres. En effet, les fonctionnaires nommés après 1993, doivent accomplir une période de stage de 15 ans au lieu de 5 ans pour les fonctionnaires nommés avant 1993.

Ce problème est accentué lorsque les retraites professionnelles constituent une part importante dans la pension de retraite. En effet, les retraites professionnelles n'étant pas incluses dans le champ du règlement 14078/71, le principe de la totalisation ne joue pas. C'est particulièrement vrai pour les dispositifs de retraite complémentaire collectifs. Les pratiques existantes au niveau national sont diverses. Elles peuvent être dissuasives pour les fonctionnaires qui souhaitent changer de fonds, d'administration ou encore changer de pays³².

Certains pays (**Suède, Finlande et Pays-Bas**) acceptent plus ou moins facilement les transferts des droits acquis d'un fonds vers un autre. D'autres pays, comme le **Portugal**, dissuaderont ces transferts en sanctionnant leurs adhérents. Ainsi dans ce pays, 54% des

fonds de pension ne confèrent aucun droit à pension à l'employé public ou privé qui quitte le régime avant son départ à la retraite.

Face au développement des pratiques discriminatoires opérées par certains régimes complémentaires (perte des droits acquis en cas de départ de l'adhérent vers un autre fonds ou vers un autre pays, par exemple), l'Union européenne a décidé d'encadrer les pratiques nationales en édictant des règles minimales que les Etats membres doivent respecter.

Après dix ans de péripéties, une directive relative aux activités et à la surveillance des institutions de retraite professionnelles (IRP), a été adoptée le 12 mars 2003.³³ Cette directive fait suite à une directive du 29 juin 1998 relative à la "sauvegarde des droits à pension complémentaire des travailleurs, salariés ou non, migrants dans l'UE. Elle est un élément central du Plan d'action de la Commission pour les services financiers qui doit être mis en oeuvre d'ici à 2005³⁴ et vise à assurer un environnement juridique sûr aux retraites complémentaires. Elle s'adresse aux institutions de retraite professionnelle sans faire de distinction entre celles du secteur public et celles du secteur privé. La directive ne prévoit ni la participation des partenaires sociaux dans la mise en place et le contrôle de la gestion et des choix stratégiques d'investissement d'un fonds de pension, ni la nécessité de critères pour des investissements contribuant au développement durable. Cette lacune a été critiquée par les syndicats qui craignent que les intérêts des investisseurs des fonds prévalent sur ceux des adhérents dans leur droit à pension.

3.2. Détermination d'une méthode de travail commune

Le concept d'« Europe sociale » a connu, depuis l'adoption du Traité d'Amsterdam en juin 1997 et le Sommet sur l'emploi de Luxembourg (en novembre 1997), une impulsion nouvelle. Depuis, les questions de protection sociale ont été comprises comme des éléments de la construction économique européenne. Dans ce contexte, une stratégie européenne a été développée, des objectifs³⁵ ont été fixés à Lisbonne en 2000, puis précisés par le Conseil européen de Stockholm en juin 2001.

Afin que les objectifs déterminés par le Conseil européen soient réalisés par les Etats membres, ceux-ci ont adopté la méthode ouverte de coordination (MOC), encore appelée « méthode de gestion par objectifs ». Cette coordination suppose une coopération entre les services ou institutions nationales chargées de la liquidation des pensions des fonctionnaires et assimilés. Chaque Etat membre est supposé disposer des informations nécessaires à la connaissance des différents régimes de pensions des fonctionnaires. En pratique, les échanges d'informations semblent limités aux Etats dans lesquels un nombre significatif de fonctionnaires a une carrière « mixte »³⁶.

Cette méthode doit permettre de diffuser les meilleures pratiques et d'assurer une plus grande convergence des politiques nationales au regard des principaux objectifs de l'Union européenne. Elle représente ainsi un levier pour les réformes nationales tout en préservant les particularités de chaque système. L'harmonisation des systèmes reste totalement écartée, en particulier en matière de pensions des travailleurs, *a fortiori* celles des travailleurs du secteur public.

La MOC complète l'action de groupes de travail européens : le Forum Pensions³⁷, auquel participe les partenaires sociaux, un Groupe de Haut niveau et le Comité de la Protection Sociale³⁸. Les travaux réalisés au sein de ces entités ont éclairé certains domaines comme la portabilité des droits (travaux actuellement en cours).

Si les avis émis n'ont pas de caractère juridique contraignant, ils ne sont pas sans conséquences et contribuent à l'élaboration des politiques européennes et dans la fixation de leurs objectifs.

L'Union européenne fait également référence à la baisse du niveau de la pension de base dans le cadre de la modernisation des systèmes de pensions. Elle fixe des orientations générales en vue d'inciter les Etats à développer des systèmes de pension de retraite complémentaire. Si elle n'impose aucune forme particulière, elle préconise des régimes de retraite financés sur des fonds privés et publics afin que ces derniers offrent des pensions efficaces, abordables, transférables et sûres. La capitalisation, comme mode de fonctionnement, n'est pas exclue mais elle ne doit en aucun cas supplanter la répartition qui doit rester la règle. La solidarité entre les générations doit alors être maintenue.

Conclusions

Les réformes entreprises par les Etats membres conduisent à une « banalisation » du régime de pensions des fonctionnaires jusque-là spécifiques pour la plupart. En effet, les critères communs de réforme utilisés par les Etats membres visent à rapprocher progressivement les régimes de pension des employés du secteur privé de ceux du secteur public.

A l'échelle européenne, le constat est le même. En effet, le principe de la coordination des régimes de sécurité sociale a fini par être applicable aux fonctionnaires. Cependant, l'application de cette coordination n'est pas irréprochable en raison de problèmes d'interprétation du fait, principalement, des juges nationaux et des pratiques administratives. Même si l'harmonisation des systèmes de pensions reste exclue du champs communautaire, les incompatibilités entre les systèmes de pensions s'estompent. A l'avenir, une coordination unique, commune à l'ensemble des personnels salariés du secteur public et du secteur privé, reste envisageable.

Cette convergence des politiques menées par les gouvernements nationaux résulte également des orientations fixées par le Conseil européen en matière de pensions. Cependant, les changements récents entrepris dans les Etats membres ne permettent pas d'affirmer que les objectifs communs de pensions adéquates, de viabilité financière des systèmes de pensions et de modernisation, comprenant les questions d'égalité des sexes, seront atteints. On constate que les citoyens européens ont bien souvent le choix entre des retraites plus faibles ou/et des carrières plus longues. Le compromis entre les intérêts économiques et les intérêts sociaux, nécessaire à la réalisation du *modèle social européen*, semble donc difficile à réaliser.

Des avancées sont aussi nécessaires afin de favoriser la reconnaissance des droits à pension des employés publics dans le cadre de leur liberté de circulation. Si la portabilité des droits est plus ou moins résolue pour les régimes de retraite de base, la question reste encore entière pour les régimes de retraite complémentaire.

Cependant, il est aussi légitime de se demander si la Commission ne pousse pas le développement des retraites complémentaires sous prétexte d'améliorer les droits à pension dans le cadre de la mobilité. En effet, le modèle de régime de pensions qui se dessine pour la fonction publique évoque davantage l'épargne individuelle, sans impliquer nécessairement la capitalisation. Les gouvernements nationaux devront s'adapter à ces changements. A défaut de régimes de pension plus solidaires, ceux-ci concentrent leurs politiques sur une solidarité liée à la validation de périodes non travaillées ou encore par l'octroi d'un minimum vieillesse.

Annexes

- Tableau n° 1 : Age normal, minimum et maximum de liquidation des droits à la retraite pour les salariés du secteur privé
- Tableau n° 2 : Age normal, minimum et maximum de liquidation des droits à la retraite pour les salariés du secteur public
- Tableau n° 3 : Age de cessation d'activité et âge « officiel » de retraite.
- Tableau n° 4 : Flexibilité de l'âge et possibilités de cumul
- Tableau n° 5 : Départ à la retraite des hommes et des femmes dans les pays candidats à l'Union européenne
- Tableau n° 6 : Récapitulatif des systèmes de retraite dans les pays candidats à l'UE
- Tableau n° 9 : Le deuxième pilier dans l'Union européenne
- Tableau n° 12 : Le rôle des institutions européennes et des comités dans l'avenir des systèmes de pension
- Tableau n° 13 : Accès aux régimes de pension privés en Europe
- Tableau n° 15 : Caractéristiques des systèmes de pensions des fonctionnaires en Europe

**Tableau n°1 : Age normal, minimum et maximum de liquidation des droits à la retraite
- Salariés du secteur privé -**

Pays	Age normal	Age minimum	Age maximum
Allemagne	65 ans pour les hommes 65 ans pour les femmes (65 ans en 2005)	60 ans jusqu'en 2010 pour les femmes 63 ans pour une durée minimale d'assurance de 35 ans (62 ans à partir de 2010)	Pension différée possible
Belgique	65 ans pour les hommes de 61 ans (en 1998) à 65 ans (en 2009) pour les femmes	60 ans si 28 ans d'activité professionnelle (hausse progressive à 35 ans d'ici 2005)	Pas de pension différée
Canada	65 ans	60 ans	70 ans
Danemark	67 ans pour le régime de base et le régime complémentaire ATP (65 ans à partir de 2004 pour le régime de base)	65 ans pour le régime ATP	70 ans pour le régime ATP
Espagne	65 ans	65 ans, 60 ans transitoirement pour les assurés au système aboli le 1/1/1967, âge abaissé pour les métiers pénibles	Pas de limite d'âge sauf en cas d'accord collectif
Etats-Unis	65 ans (hausse progressive jusqu'à 67 ans en 2022)	62 ans	70 ans
France	60 ans pour la CNAV 65 ans pour l'ARRCO et l'AGIRC	60 ans pour la CNAV 55 ans pour l'ARRCO et l'AGIRC	65 ans
Italie	Ancien système : 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes Nouveau système de comptes notionnels : pas de notion explicite d'âge normal	Ancien système : 57 ans si 35 ans validés, sans condition d'âge si 37 ans validés (40 ans en 2008) . Nouveau système : 57 ans. 57 ans pour tous à partir de 2013	65 ans
Japon	65 ans pour le régime universel de base 60 ans pour le régime complémentaire (hausse jusqu'à 65 ans entre 2013 et 2025 pour les hommes, entre 2018 et 2030 pour les femmes)	60 ans	69 ans
Pays-Bas	65 ans pour le régime universel de base AOW et pour les fonds de pension	65 ans pour le régime de base AOW 60 ans pour les fonds de pension	Pas de pension différée pour le régime AOW
Royaume-Uni	65 ans pour les hommes 60 ans pour les femmes (hausse jusqu'à 65 ans entre 2010 et 2020)	L'âge minimum correspond à l'âge normal	Prorogation de 5 ans maximum
Suède	Ancien système : 65 ans Nouveau système de comptes notionnels : pas de notion explicite d'âge normal. 65 ans pour la pension garantie sous conditions de ressources	Ancien système : 60 ans Nouveau système : 61 ans	Ancien système : 70 ans Nouveau système : pas de limite a priori

Sources : MISSOC (au 1.1.2001), CPE (2000), Questions Retraite.

**Tableau n°2 : Age normal, minimum et maximum de liquidation des droits à la retraite
-Salariés du secteur public-**

Pays	Age minimum	Durée d'assurance	Montant maximal	Base de calcul
Allemagne	63 ans avec pénalités 65 ans sans pénalités	40 ans	75%	Dernier traitement incluant primes et indemnités
Autriche	60 ans	40 ans	80%	12 meilleurs mois en 2003 24 meilleurs mois en 2004
Belgique	65 ans avec possibilité de départ anticipé		75%	Moyenne des traitements perçus au cours des 5 dernières années
Danemark	Dès 60 ans Age légal 70 ans	37 ans	Variable selon les grades de 40 à 70 % (57% en moyenne)	Dernier traitement + nombre d'années de service
Espagne	65 ans Retraite volontaire à 60 ans, prolongation possible jusqu'à 70 ans	35 ans	100%	Salaires régulateurs fixés annuellement par le Ministère des Finances
Finlande	65 ans avec possibilité de départ anticipé	40 ans	60%	Moyenne du traitement des 10 dernières années
France	60 ans avec possibilité de prolongation d'activité	37,5 ans	75%	Indice des rémunérations des 6 derniers mois
Grèce (réforme de 1993)	65 ans	35 ans	60%	Traitements des 5 dernières années hors prime/nombre de mois d'assurance
Irlande	60 ans au minimum et 65 ans au maximum	40 ans	50%	12 derniers mois (avec certaines rémunérations accessoires)
Pays-Bas Régime complémentaire obligatoire	65 ans au minimum	40 ans	70%	Dernier salaire annuel perçu
Portugal	60 ans avec possibilité de prolongation à 70 ans	36 ans	100%	Traitement de base
Royaume-Uni Régime complémentaire substituable au Serps	65 ans, départ anticipé à 60 ans Prolongation à 70 ans possible	40 ans	50%	Meilleur salaire perçu au cours des trois dernières années
Suède Régime complémentaire obligatoire	Au minimum 61 ans	30 ans	10% (complémentaire seule)	Salaire moyen des 5 dernières années (plafonné)

Source : La protection des agents publics en Europe – CSE-2001.

Commentaires : On peut se demander dans quelle mesure les âges minimums indiqués correspondent à la réalité. En France, de nombreuses catégories bénéficient d'un âge minimum inférieur à 60 ans pour le départ en retraite, et l'âge moyen de cessation d'activité est proche de 58 ans dans le public, où l'on part en retraite, comme dans le privé où l'on part ... au chômage.

Tableau n°3 : Age de cessation d'activité et âge « officiel » de retraite

	Age moyen de retrait du marché du travail en 2000/2001 (source Eurostat)	Age « officiel » actuel de retraite
Luxembourg	57,5	65
Belgique	58,1	Hommes : 65, Femmes : 62
France	58,7	« 60 ¹ »
Italie	60,4	Hommes : 65, Femmes : 60 ²
Grèce	60,4	65
Autriche	60,9	Hommes : 65, Femmes : 60
Espagne	61,4	65
Allemagne	61,6	65
Pays-Bas	61,7	65
Finlande	62,2	65
Suède	63,2	65 ³
Royaume-Uni	63,2	Hommes : 65, Femmes : 60
Danemark	63,6	65 ⁴
Irlande	64,3	65 ⁵
Portugal	64,5	65

Source : Lettre de l'Observatoire des retraites – Juillet 2003, n°13 (France).

1. France : 40 années d'assurance pour une pension à taux plein.
2. Italie : entre 57 et 65 ans dans le nouveau système à calcul actuariel.
3. Finlande : entre 63 et 68 ans dans le nouveau système à calcul partiellement actuariel.
4. Suède : entre 61 et 67 ans dans le nouveau système à calcul actuariel.
5. Danemark : 67 ans pour la pension complémentaire obligatoire ATP (petite pension intégrée dans le régime de base).
6. Irlande : 66 ans pour la pension complémentaire contributive (petite pension publique qui s'ajoute à la pension de base forfaitaire).

Commentaire : A l'exception du **Portugal**, c'est dans les pays « bismarckiens » que l'âge effectif de cessation d'activité est le plus bas. Pour certains experts, il y aurait une relation de cause à effet. Quoi qu'il en soit, dans tous les pays, l'écart s'est creusé entre l'âge de cessation d'activité et l'âge légal, devenu théorique, de la retraite.

Tableau n°4 : Flexibilité de l'âge de la retraite et possibilités de cumul

Pays	Retraite anticipée	Age	Possibilité de départ différé	Cumul emploi/retraite
Allemagne	Oui, durcissement	65 ans	Oui	Possible
Autriche	Oui, durcissement	Hommes : 65 Femmes : 60, 65 ans d'ici à 2033	Oui	Possible
Belgique	Oui, durcissement	Hommes : 65 Femmes : 62, 65 ans d'ici à 2009	Oui	Limité
Danemark	Non	65 ans	Non	Limité
Espagne	60 ans pour les assurés avant 1967	Prestation actuarielle entre 63 et 68 ans	Oui	Non
Finlande	Oui, suppression programmée	65 ans	Oui	Possible
France	Non	« 60 ans »	Oui	Limité
Grèce	Oui	65 ans	Non	Pension réduite
Irlande	Non	65 ans	Non	Possible
Italie	Oui, en cours de suppression	Prestation actuarielle entre 57 et 65 ans	Oui	Possible
Luxembourg	Oui	65 ans	Jusqu'à 68 ans	Possible
Pays-Bas	Non	65 ans	Non	Possible
Portugal	Oui	65 ans	Oui	Possible
Royaume-Uni	Non	Hommes : 65 Femmes : 60, 65 ans d'ici à 2020	Oui	Possible
Suède	Prestation actuarielle	entre 61 et 67 ans		Possible

Source : Rapport conjoint de la Commission et du Conseil sur des pensions viables et adéquates, p.63. S'y reporter pour une description plus détaillée – Com (362) 2001.

Tableau n°5 : Départ à la retraite des hommes et des femmes dans les pays candidats à l'Union européenne

Pays	Loi actuelle	Hommes	Femmes
Bulgarie	2000	Relèvement à 63 ans d'ici à 2005, à raison de 6 mois supplémentaires de travail par an	Relèvement à 60 ans d'ici à 2009, à raison de 6 mois supplémentaires de travail par an
Chypre	1995	65 ans (retraite anticipée à 63 ans)	65 (retraite anticipée à 63 ans pour les personnes nées avant le 1/1/1935)
République Tchèque	1995	Relèvement à 62 ans d'ici 2006, à raison de 2 mois supplémentaires de travail par an	Relèvement à 57-61 ans (en fonction du nombre d'enfants) à raison de 4 mois supplémentaires par an
Estonie	1998, entrée en vigueur en 2000	63 ans	Relèvement à 63 ans d'ici à 2016 à raison de 6 mois supplémentaires par an
Hongrie	1996	Relèvement à 62 ans d'ici à 2001 à raison d'1 an supplémentaire par an de travail tous les 2 ans	Relèvement à 62 ans d'ici à 2009 à raison d'1 année supplémentaire tous les deux ans
Lettonie	1998	Relèvement à 62 ans d'ici à 2003 à raison de 6 mois supplémentaires par an	Relèvement à 62 ans d'ici à 2008 à raison de 6 mois supplémentaires par an
Lituanie	1994, 2000	Relèvement à 62,5 ans d'ici à 2003 à raison de 6 mois supplémentaires par an	Relèvement à 60 ans d'ici à 2006 à raison de 6 mois supplémentaires par an
Malte	1987	61 ans	60 ans
Pologne	1998 (entrée en vigueur en 1999)	65 ans ; abolition de la retraite anticipée dès 2007 ⁽¹⁾	60 ans ; abolition de la retraite anticipée en 2007 ⁽¹⁾
Roumanie	2000	Relèvement à 65 ans d'ici à 2015 à raison d'1 mois supplémentaire par trimestre	Relèvement à 60 ans d'ici à 2015 à raison d'1 mois supplémentaire par trimestre
République Slovaque	1998 ⁽²⁾	60 ans	53-57 ans (en fonction du nombre d'enfants)
Slovénie	1999	63 ans ⁽³⁾	61 ans
Turquie	1999	60 ans	58 ans

Source : OIT, « Tendances récentes de la mise en œuvre des pensions dans les pays candidats à l'Union européenne », Elaine Fultz (Réunion informelle des Ministres lors de la Conférence internationale de travail (OIT)), Genève 10/06/2003.

- (1) L'abolition de la retraite anticipée s'applique aux travailleurs couverts par le nouveau dispositif, à savoir ceux nés après 1948. Des exceptions concernent une liste limitée de professions qui sera précisée dans la future réglementation. Ces retraites seront financées séparément hors du système d'assurance sociale.
- (2) Le Ministère du Travail, des Affaires sociales et de la Famille prépare actuellement une nouvelle législation, qui relèvera graduellement l'âge de la retraite à 62 ans à la fois pour les hommes et les femmes.
- (3) Des sanctions sont prévues en cas de départ anticipé à la retraite avant l'âge de 63 ans pour les hommes et de 61 ans pour les femmes (des exceptions à cette règle existent pour certains groupes d'assurés). Des primes existent également (à savoir le taux d'accumulation plus élevé) lorsque la période d'emploi est supérieure à 40 ans pour les hommes et de 38 ans pour les femmes.

Tableau n°6 : Récapitulatif des systèmes de retraite dans les pays candidats à l'UE

	Estonie	Hongrie	Lettonie	Lituanie	Pologne	Slovaquie	Slovénie	République Tchèque
Age légal de départ à la retraite	63 ^[3]	62 ^[4]	62 ^[5]	60 - F ^[6] 62,6 - H	60 - F 65 - H	53/57 - F ^[7] 60 - H	61 - F 63 - H	57/61 - F 62 - H ^[8]
Nombre d'années de cotisation minimale du régime d'Etat	15	20	10	30	^[9]	25	15	25
Estimations de la part de la capitalisation dans la retraite (2^{ème} pilier)	25%	25%	20 % cible 50%	^[10]	37,5% cible 50%	^[11]	15%	^[12]
Ratio population de plus de 60 ans / de 15-59 ans^[13]	21	21	22	20	18	16	20	20
Dépenses au titre des pensions (en % de PIB)^[14]	6,9%	9,5%	9,2%	7,4%	12,1%	7,8%	12,5%	9,1%

Source : Maija Kreslina - Fondation Robert Schuman- 2003.

[1] La Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International et l'Organisation de la Coopération de Développement Economique.

[2] La contre valeur en couronne tchèque 50 CZK à la date du 08/04/2003 au taux de change 1 EUR = 30.50 CZK.

[3] Les femmes atteindront progressivement l'âge de retraite de 63 ans en 2016.

[4] L'âge de retraite de 62 ans sera atteint en 2009.

[5] Les femmes atteindront progressivement l'âge de retraite de 62 ans en 2008.

[6] Les hommes et les femmes atteindront en 2009 l'âge cible de 60 et 62,5 ans respectivement. En 2003, l'âge de retraite fixé par l'Etat est de 58 ans pour les femmes et de 61,6 ans pour les hommes.

[7] L'âge de départ à la retraite des femmes dépend du nombre d'enfants.

[8] 62 ans pour les hommes à partir de 2007.

[9] Pas de durée minimale, tout dépend des cotisations versées (système à comptes notionnels).

[10] Le régime de 2^{ème} pilier n'est pas encore adopté. Conformément au projet de loi, les retraites par capitalisation constitueront 20% des prestations de la retraite.

[11] Le régime de 2^{ème} pilier n'est pas adopté.

[12] A ce jour, la Slovaquie n'a pas de régime de 2^{ème} pilier. Selon la proposition, la retraite capitalisée constituera de l'ordre de 11% de pension. La part de la capitalisation sera progressivement relevée à 32% des prestations de retraite.

[13] A titre comparatif, le nombre de personnes à l'âge de la retraite (de plus de 60 ans) sur 100 personnes dans l'âge actif (de 15-59 ans) est : 17 en Irlande, 20 aux Pays-Bas, 22 en Finlande et au Danemark, 23 au Portugal et en Autriche, 24 en France, en Allemagne et au Royaume-Uni, 26 en Belgique et en Grèce, 27 en Suède et en Italie (les données de l'ONU « World Population Prospects. Population Data Base »).

[14] Les données 2001 recensées par les instituts nationaux de la statistique des pays candidats « CANSTAT » bulletin n°3/2002.

Tableau n°9 : Le deuxième pilier dans l'Union européenne

	Année	Taux de couverture des salariés	Taux de couverture de la population active	Retraités	Importance du deuxième pilier dans la pension
Allemagne	1999	Commerce ex-RFA 28% , ex-RDA 16%, Industrie ex-RFA 64%, ex-RDA 20%			7%
Autriche	2001		Moins de 10%	Moins de 2%	
Belgique	1999	35%			12,8%
Danemark	1998	82%			25 à 35%
Espagne	2001	32% individuel 36% professionnel			
Finlande	1999				4%
France	1999				1,7%
Grèce					
Irlande	2001	46,8%	51%		25 à 35%
Italie	2001	Secteur privé : 13,8 Secteur public : 0	8,7%		
Luxembourg					
Pays-Bas		91% en 2001		83% en 2000	Environ 40%
Portugal	2000				4,2%
Royaume-Uni	2000/2001	44%		60%	Environ 40%
Suède	2001	Environ 90%			

Source : Rapport conjoint de la Commission et du Conseil sur des pensions viables et adéquates, COM 2002, p.36.

Commentaire : Malgré ses lacunes, ce tableau fait clairement ressortir l'importance des retraites complémentaires (le « deuxième pilier ») dans les pays « béveridgiens » (ici en gras) où elles couvrent entre la moitié et la totalité des salariés et assurent entre un quart et une petite moitié des pensions versées. Si la Finlande semble faire exception, c'est en raison de l'appartenance de ses régimes complémentaires, depuis 1996, au « premier pilier ».

Tableau n°12 : Le rôle des institutions européennes et des comités dans l'avenir des systèmes de Pension

Commission européenne		Conseil		Parlement européen	
<ul style="list-style-type: none"> - propose des objectifs pour coordonner la réforme des systèmes de pension nationaux, - assure le suivi des stratégies nationales pour l'emploi, - propose de grandes orientations de politique économique et formule des recommandations - propose des lignes directrices pour l'emploi et formule des recommandations, - établit des rapports évaluant les stratégies nationales en matière d'emploi et de pensions , et identifiant les bonnes pratiques, - collabore avec des comités consultatifs sur des aspects spécifiques, - assure le lien avec les partenaires sociaux européens et les ONG concernées 		<p><i>ECOFIN</i></p> <p>Grandes orientations de politiques économiques</p>	<p>Emploi et politique sociale</p> <p>Processus sur l'emploi et méthode ouverte de coordination appliqués à la protection et l'intégration sociales</p>	<ul style="list-style-type: none"> - rend des avis (de sa propre initiative et sur proposition de la Commission) - contribue aux discussions au sein du Conseil - échange des avis avec les comités de politique 	
<table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <p>Comité du dialogue social</p> <ul style="list-style-type: none"> - rôle des partenaires sociaux dans le processus de réforme des pensions </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <p>Comité consultatif pour l'égalité des chances</p> <ul style="list-style-type: none"> -questions d'égalité hommes-femmes dans les systèmes de pension et leur réforme </td> </tr> </table>			<p>Comité du dialogue social</p> <ul style="list-style-type: none"> - rôle des partenaires sociaux dans le processus de réforme des pensions 		<p>Comité consultatif pour l'égalité des chances</p> <ul style="list-style-type: none"> -questions d'égalité hommes-femmes dans les systèmes de pension et leur réforme
<p>Comité du dialogue social</p> <ul style="list-style-type: none"> - rôle des partenaires sociaux dans le processus de réforme des pensions 	<p>Comité consultatif pour l'égalité des chances</p> <ul style="list-style-type: none"> -questions d'égalité hommes-femmes dans les systèmes de pension et leur réforme 				
<ul style="list-style-type: none"> - accès aux régimes de pension professionnels - transférabilité des droits à pension professionnelle 		<p>Comité de politique économique (CPE)</p> <ul style="list-style-type: none"> - aide la commission à examiner les conséquences économiques et budgétaires des systèmes de pension dans le cadre de la procédure de surveillance multilatérale (art. 99) 			
<p>Conseil européen</p> <ul style="list-style-type: none"> - fournit des orientations politiques générales et évalue les progrès lors des sommets de printemps 					

Source : COM (2001) 362 final du 3 juillet 2001, Communication sur les stratégies nationales pour des pensions sûres et viables.

Tableau n°13 : Accès aux régimes de pensions privés en Europe

Pays	Année	Importance des régimes de pensions privés
Belgique	1999	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Bénéficiaires: 12,8 % du nombre total de bénéficiaires d'une pension de vieillesse publique. ❑ 35 % des salariés cotisent à un régime professionnel de pension¹
Danemark	1998	<ul style="list-style-type: none"> ❑ 82 % des salariés à plein temps âgés de 15 à 59 ans cotisent à un régime de pension professionnel. ❑ Bénéficiaires du régime ATP = 68 % des plus de 66 ans.
Allemagne	1999	<ul style="list-style-type: none"> ❑ 28 % des salariés étaient couverts dans le secteur du commerce et 64 % dans l'industrie (respectivement 16 % et 20 % dans les nouveaux Länder). Globalement, dans l'ancienne Allemagne de l'Ouest, la moitié environ des hommes qui avaient travaillé en dernier lieu dans le secteur privé perçoivent à l'âge de la retraite une pension professionnelle. ❑ Salariés du secteur public: 87 % des hommes et 52 % des femmes qui avaient terminé leur carrière comme salariés d'un service public dans l'ancienne Allemagne de l'Ouest bénéficiaient d'une pension de complémentaire de la fonction publique en 1999. Le service public (sans les fonctionnaires) est couvert par des conventions collectives prévoyant une pension complémentaire spéciale. ❑ Dans le revenu total des personnes âgées, le deuxième et le troisième pilier fournissent respectivement 7 % et 10 % de la pension de vieillesse.
Grèce		<ul style="list-style-type: none"> ❑ Le régime de pension professionnel est essentiellement limité aux sociétés internationales. Les fonds de pension complémentaire sont appelés à se transformer en régimes de pension professionnels.
Espagne	2001	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Seuls 10 % des 5,89 millions de personnes couvertes par un plan de pension (fonds d'assurance vie individuelle ou d'assurance groupe, fonds commun de protection sociale, plans professionnels) sont membres d'un régime de pension professionnel, sur un total de 16,29 millions de cotisants au système de sécurité sociale en 2002.
France	1999	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Les versements des régimes professionnels volontaires représentent environ 1,7 % du total des prestations (régimes de base et régimes professionnels obligatoires) servies aux salariés et aux travailleurs non salariés. On ne dispose pas d'informations sur les réserves gérées directement par les sociétés.
Irlande	2001	<ul style="list-style-type: none"> ❑ 46,8 % des travailleurs âgés de 20 à 69 ans sont affiliés au régime de pension professionnel de leur employeur. ❑ La couverture globale des régimes privés atteint près de 51 %.
Italie	2001	<ul style="list-style-type: none"> ❑ 8,7 % des travailleurs cotisant au régime de pension public cotisent également à un régime de pension complémentaire (collectif ou individuel): salariés du privé = 13,8 %; salariés du secteur public = 0,0 %; travailleurs non salariés = 3,7 %; hommes = 16,3 %; femmes = 9,5 %.
Luxembourg		<ul style="list-style-type: none"> ❑ Pensions professionnelles servies principalement aux salariés des sociétés du secteur financier.

		<ul style="list-style-type: none"> ❑ Un nouveau type de plan de pension personnel a été établi en 2002.
Pays-Bas	2001	<ul style="list-style-type: none"> ❑ 91 % des salariés sont affiliés à des régimes relevant du deuxième pilier.
	2000	<ul style="list-style-type: none"> ❑ 83 % des ménages de retraités bénéficient d'une pension complémentaire.
Autriche	2001	<ul style="list-style-type: none"> ❑ 283 000 personnes ont acquis des droits à une pension professionnelle au titre d'un régime de pension par capitalisation (<10 %).
		<ul style="list-style-type: none"> ❑ 35 000 personnes perçoivent une pension professionnelle au titre d'un régime de pension par capitalisation (< 2 % des retraités).
Portugal	2000	<ul style="list-style-type: none"> ❑ 293 530 affiliés aux fonds de pension (fermés ou ouverts) en 2000;184 075 affiliés à des fonds de pension fermés. ❑ 106 323 bénéficiaires en l'an 2000, pour un effectif total de 2 964 926 retraités (dont 436 000 fonctionnaires retraités) (chiffres de décembre 2001).
Finlande	1999	<ul style="list-style-type: none"> ❑ prestations de pension du deuxième pilier = ½ % du PIB (régimes légaux du premier pilier = 12 % du PIB)
Suède	2001	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Environ 90 % des travailleurs sont couverts par l'une ou l'autre convention collective prévoyant un régime de pension.
Royaume-Uni	2000/2001	<ul style="list-style-type: none"> ❑ 60 % des ménages de retraités percevaient des revenus au titre d'une pension professionnelle. 71 % disposaient de revenus du capital, y compris de pensions privées. ❑ 44 % de la population en âge de travailler cotise à une pension professionnelle ou personnelle (hommes: 5 %; femmes: 37 %).

Source : Projet de rapport conjoint de la Commission et du Conseil sur des pensions viables et adéquates, décembre 2002.

(1) Ces chiffres sous-estiment la couverture parce qu'ils ne prennent pas en considération les pensions du deuxième pilier des plans sectoriels de pension régis par le fond de sécurité d'existence (secteur de la construction et de la métallurgie), les promesses de pension faite par les employeurs aux salariés et les pensions complémentaires volontaires pour les travailleurs non salariés.

Tableau n°15 : Caractéristiques des systèmes de pensions des fonctionnaires en Europe

Pays	Nature des régimes de base	Nature des régimes complémentaires	Durée minimum de service	Financement du régime de base	Calcul de la pension de base	Montant de la pension
Allemagne	Assurance – vieillesse nationale obligatoire. Régime des pensions des agents publics de l'ancienne RDA depuis la réunification. Droit applicable aux fonctionnaires uniforme.	Régime prévu dans un premier temps pour les contractuels de la fonction publique. Régime spécial pour les agents des länders et des collectivités locales; les institutions de retraite sont la VBL et l'AKA. Nature: obligatoire. Réforme Riester de 2001 (entrée en vigueur au 1 ^{er} janvier 2002). Nature: volontaire.	5 ans de service	Budget; système de cotisations fictives	1,875% du dernier salaire intégral perçu au moins pendant 2 ans (par année de service). La Commission Rürup du 28/08/03 a proposé de porter la durée de service à 40 ans.	Maximum: 75% du salaire; minimum: 35% du salaire ou 1.125 Euros. La dernière réforme annonce un maximum de 71,75% d'ici à 2030. La baisse du taux de remplacement a été estimée à 20% d'ici à 2050.
Autriche	Régime spécial de base. De nature réglementaire.	Nature volontaire.	Avant le 1 ^{er} mars 1995: 10 années de service. Depuis le 1 ^{er} mars 1995: 15 ans. Proposition par une réforme de 2003 de passer à 40 ans.	Budget après la réforme de 1993, Différentes cotisations selon les secteurs (environ 11.75%).	Pension de retraite de base: 80% du dernier salaire avec un horaire légal (pour 40 années de service) Indemnités supplémentaires possibles en cas d'heures supplémentaires à hauteur de 25% maximum du salaire considéré. Changement en 2003: dorénavant le calcul de la pension des fonctionnaires s'effectue sur la moyenne des 12 meilleurs mois. Ce nouveau mode de calcul est introduit graduellement depuis 2003 et produira pleinement ses effets en 2020. En 2004, 24 meilleurs mois	La loi ne prévoit pas de montant maximum. La pension moyenne d'un fonctionnaire est de 2.391 Euros bruts, et la pension minimum (complément) dépend de l'état civil: p. ex. pour un retraité isolé: 585 Euros. Le taux de remplacement est actuellement fixé à 80% du dernier traitement. Par les dernières propositions de réforme ce taux devrait baisser (chiffre non communiqué).

Pays	Nature des régimes de base	Nature des régimes complémentaires	Durée minimum de service	Financement du régime de base	Calcul de la pension de base	Montant de la pension
					et devrait atteindre les 18 meilleures années d'ici à 2020.	
Belgique	Régime de base spécial. De nature statutaire.	Nature: partiellement volontaire. Caractère obligatoire exclu car la Constitution ne prévoit pas d'avantages extra-légaux aux agents de l'Etat nommés à titre définitif.	5 années de service mais l'agent doit justifier de 20 années de service.	Budget : 7,5% du salaire au titre de la cotisation de la pension de survie.	Une fraction déterminée de la moyenne de salaires des 5 dernières années de carrière et par chaque année de service (généralement 1/60); montant maximum considéré 75% du salaire.	Maximum de 75% du salaire; pour un retraité isolé au 01.06.99: le minimum est fixé à 901 Euros bruts par mois; pour un retraité en couple: minimum de 1.126 Euros bruts par mois. Maximum au 01.06.99: 4.762 Euros bruts.
Danemark	Régime spécial en vertu de la loi relative aux pensions de 1969.	Peuvent bénéficier du régime complémentaire ATP (s'adresse à tous les danois). Nature: facultative. Pas de spécificités pour les fonctionnaires.	Plus de 3 ans de service à compter de l'âge de 25 ans	Budget : Cotisation pour le régime complémentaire de retraite mais pas pour le régime de pension de base.	De 1 à 16 ans de service: 1,75% par an; De 17 à 32 ans de service: 1,5% par an; De 33 à 37 ans de service: 1% du "salaire assujetti à pension" = salaire de base fixé par le Ministère des Finances.	Maximum de 57% du salaire assujetti à pension, aucun montant minimum garanti. N.B.: Les agents bénéficient d'un régime de retraite complémentaire privé (Conventions collectives). L'agent cotise de 4 ou 5% et l'employeur de 8 ou 10%. Ce régime n'est pas spécifique à la fonction publique.

Pays	Nature des régimes de base	Nature des régimes complémentaires	Durée minimum de service	Financement du régime de base	Calcul de la pension de base	Montant de la pension
Espagne	Régime spécial pour les fonctionnaires de l'Etat. Régime spécial pour les agents des collectivités locales (MUNPAL) intégré au régime général depuis 1993.	Accord pour la modernisation de la fonction publique du 7 novembre 2002 évoque la création future d'un régime complémentaire pour les fonctionnaires de l'Etat. Un décret législatif du 27 novembre 2002 contient la nouvelle réglementation relative aux plans et fonds de pension.	15 ans de service.	Budget : Cotisation de 3,86% en 1995; Cette cotisation est fixée annuellement par la loi.	Produit entre le "salaire ouvrant à droit" et un coefficient spécifique fixé selon le poste occupé, le nombre d'années de service; Le "salaire ouvrant à pension" est fixé annuellement par la loi.	Maximum fixé annuellement (22.325 Euros en 1995); Minimum également fixé par la loi.
Finlande	Régime autonome spécial de base. Les agents du secteur public ont leurs propres caisses.	Couvre séparément la fonction publique de l'Etat (VEL) de celles des collectivités locales (KVTEL) (les fonctionnaires perçoivent une pension liée à l'activité en complément ou en substitution totale ou partielle d'une pension universelle de base (prestation dégressive en fonction du niveau de la retraite liée à l'activité). Au-dessus d'un certain niveau de revenus, cette pension n'est plus versée).	1 mois de service.	Budget; cotisation par l'employeur et l'employé à un Fonds de réserves afin de limiter l'augmentation des dépenses des pensions (cotisation de l'employeur en 1999: 18,8%; cotisation de l'employé: 4,7% du salaire).	1,5% du salaire moyen des 10 dernières années, pour chaque année de service. Proposition en août 2003 de calculer la pension sur la base de l'intégralité de la carrière. Taux d'annuité abaissé depuis 1995, avant cette date il était fixé à 2%.	Montant maximum: 60% du salaire considéré; montant moyen: 1.043 Euros par mois; aucun montant minimum n'est fixé.
France	Régime autonome spécial de base. De nature statutaire.	Régime complémentaire devenu obligatoire depuis la loi du 21 août 2003 Existence de régimes sur complémentaires de type fonds de pension (PREFON, COREM etc)	15 ans de service.	Budget; contribution de 7,85%.	2% du dernier salaire par année de service à la condition d'avoir perçu ce salaire pendant les 6 derniers mois, de manière continue.	Maximum: 75% du salaire considéré, bonifications spéciales possibles. Minimum fixé en fonction des années de service. Suite à la dernière loi du 21 août 2003, le niveau de la pension de baisser de 20%

Pays	Nature des régimes de base	Nature des régimes complémentaires	Durée minimum de service	Financement du régime de base	Calcul de la pension de base	Montant de la pension
						d'ici à 2050.
Grèce	Régime autonome spécial, de base. De nature statutaire.	Régimes complémentaires gérés par des caisses d'assurance dites auxiliaires. Nature: obligatoire. Pas de fonds de pension en tant que tels.	Durée de service requise dépend du nombre des années de service, du sexe et de la situation de famille (15-25 ans de service).	Budget : cotisation de 6,67% pour le fonctionnaire	Pour les agents recrutés jusqu'au 31.12.1982: 22,857/1000 par année de service pour 35 ans de service et 16/1000 à compter de cette date jusqu'au 31.12.1992. Les agents qui demandent la liquidation de leur pension à partir du 1 ^{er} janvier 2008, le calcul de la pension s'effectue sur la base des rémunérations des 5 dernières années. Si la liquidation est formulée après le 1 ^{er} janvier 2008, la base est calculée selon deux barèmes. Pour les services effectués jusqu'au 31/12/2007, la pension est calculée sur la base de 80% du dernier salaire et pour les services effectués après le 1/01/08, sur la base des traitements des 5 dernières années et 40 années de service (comme pour le secteur privé).	Maximum de 880/1000 du salaire considéré
Irlande	Régime spécial. Régime spécifique pour le personnel de l'administration centrale. Depuis le 6.4.95, les nouveaux entrants dans la fonction	Couvre séparément les fonctionnaires de l'Etat et les agents des collectivités locales. Les nouveaux entrants dans la fonction publique sont affiliés aux régimes complémentaires du régime	5 ans de service.	Budget , cotisation fictive des fonctionnaires Pour les nouveaux entrants : 1,5% du salaire brut mais 3,5% du salaire liquide (le salaire liquide	1/80 du salaire par année de service sur la base du dernier traitement perçu au cours des 3 dernières années.	Maximum (à condition d'avoir au moins 40 ans de service): 50% du traitement.

Pays	Nature des régimes de base	Nature des régimes complémentaires	Durée minimum de service	Financement du régime de base	Calcul de la pension de base	Montant de la pension
	publique dépendent du régime général.	général. Nature: volontaire. On parle de fonds d'investissements pour les fonds de pension.		correspond au salaire brut moins deux fois le montant annuel de la pension vieillesse maximale).		
Italie	Depuis le 1 ^{er} janvier 1996: les pensions des fonctionnaires sont assimilées à celles du régime général des pensions.	Mise en place de fonds de pension depuis 1993.	20 ans de service (pour les mères: 15 ans et pour les agents locaux: 25 ans). A partir du 1.1.1996, 5 ans de cotisations et une pension minimum de 3.867 Euros.	Budget : à partir du 1.1.1996: fonds de financement; cotisation de 24,2% du salaire brut pour l'administration publique, les bonifications spéciales sont exclues, cotisation de 8,75% pour le fonctionnaire.	Système de budgétisation: 35% du dernier salaire avec 15 ans de service et 2% par année de service supplémentaire. Système des fonds de financement: le montant total des cotisations est réévalué sur la base de l'augmentation du coût de la vie X un coefficient spécial qui est fixé tous les 10 ans et de vie et la croissance économique. Période transitoire pour les fonctionnaires qui font valoir une ancienneté de 18 ans (à compter du 31 décembre 1995). L'ancien régime est toujours valable. Pour les autres, les deux systèmes sont partiellement applicables**.	Maximum: 80% du salaire. Dans le nouveau système avec les fonds de financement), montant moyen: 626.450 ITL par mois. Le niveau de la pension de base devrait baisser de l'ordre de 20% d'ici à 2050. ** Les règles de calcul devraient être unifiées avec celles du secteur privé d'ici à 2008. L'ensemble de la carrière sera alors prise en compte pour le calcul de la pension.
Luxembourg	Régime spécial, de base. De nature réglementaire. Réforme : loi du 3 août 1998. A compter du 1 ^{er} janvier 1999, nouveau régime	Lors de la réforme de 1998, le gouvernement n'a pas souhaité mettre en place un régime de pension complémentaire pour les fonctionnaires alors qu'il existe pour les travailleurs du secteur privé. Toutefois, les fonds de	Sans condition de stage ou après 15 ans en cas de démission volontaire. A compter de 1999 : 15 ans de service (pension différée); 10 ans (à l'âge de 65 ans).	Budgétisation : cotisation uniquement pour les périodes passées dans le secteur privé ou au sein des organisations internationales.	20/60 du dernier salaire intégral et 1/60 pour chaque année de service.	Maximum: 5/6 du salaire pris en considération. Montant moyen: 145.000 LUF par mois . Loi du 3 de Août 1998: montant de la pension individualisée en

Pays	Nature des régimes de base	Nature des régimes complémentaires	Durée minimum de service	Financement du régime de base	Calcul de la pension de base	Montant de la pension
	pour les nouveaux entrants dans la fonction publique	pension existent				fonction de l'ancienneté.
Pays-Bas	Depuis 1996, sont soumis au régime général pour leur pension régi par la loi AOW.	Système pré financé. Couvre toute la fonction publique : fonds de pension ABP (qui a été privatisé). Pour le secteur hospitalier PGGM. Nature : obligatoire (exception faite pour les militaires et hauts fonctionnaires qui cotisent à d'autres régimes).	Aucune condition minimum.	Financement: par contribution de l'employeur et de l'employé soit. 17,90 pour les personnes ayant un revenu supérieur 4068 euros (2002).	Calcul à partir du dernier traitement annuel. Nombre d'années de service X 1,75% du traitement qui précède l'année du départ à la retraite.	Au titre de la pension de base une personne seule perçoit 70% du salaire minimum, soit 869,24 euros par mois. Pour un couple : 50% du salaire minimum chacun soit 598,07 euros par mois. Selon le barème de 2002.
Portugal	Régime unique spécial de base. Réforme du régime de pension le 10 août 1993. Les nouveaux entrants dans la fonction publique sont soumis au régime général.	Nature facultative. Fonds de pension pour les militaires.	5 ans de service.	Budget : cotisation de 10% du traitement des fonctionnaires de certaines entités.	Depuis 1993, même calcul que le régime du secteur privé, avec un plafond de 80% du traitement du fonctionnaire. Avant 1993, 1/36 du dernier salaire par année de service. Suite à la réforme de 1993, le taux d'annuité est passé de 2,77% à 2%.	Maximum: 7.520 Euros. Minimum: 167 Euros, en 2000 (fixé annuellement par décret).
Royaume-Uni	Principe: agents publics couverts par le régime général.	Pension complémentaire: Principe Civil Service Pension Scheme (PCSPS) (avant SERPS). Autres régimes pour des agents publics tels que les enseignants ou encore le personnel de police et de santé. Sont proches du PCSPS. Nature: volontaire.	2 ans. Les fonctionnaires qui quittent la fonction publique avant l'âge légal de la retraite conservent leur droit à pension et peuvent les transférer vers un régime complémentaire.	Les fonctionnaires paient une cotisation de 1,5% du traitement donnant droit à pension.	1/80 du dernier salaire, pour chaque année de service.	Maximum: 50% du dernier salaire. Montant moyen: 8.183 Euros en 1998-99. Aucun minimum n'existe La réforme entreprise par le gouvernement devrait entraîner une baisse de 40% du

Pays	Nature des régimes de base	Nature des régimes complémentaires	Durée minimum de service	Financement du régime de base	Calcul de la pension de base	Montant de la pension
						niveau de la pension de base d'ici à 2050.
Suède	Soumis au régime national de base.	Régime complémentaire spécifique. Couvre séparément les fonctionnaires de l'Etat et ceux des collectivités locales. Régime spécial pour les militaires. Nature: obligatoire. Apporte un complément de pension d'environ 10% du salaire moyen des 5 dernières années dans la limite du basbelopp. Régime sur complémentaire existant. Nature: facultative.	Aucune période minimum.	Système du "pay-as-you-go" (PAYG) ou méthode de financement par répartition. Fonds de pensions pour le 1er pilier: 16% du traitement (PAYG) et 2,5% pour les fonds de pension.	Les cotisations pour le PAYG et celles des fonds de pension sont divisées par un coefficient tenant en compte de l'espérance de vie moyenne; 2° pilier: salaire moyen des 5 ans qui précèdent la mise en oeuvre de la réforme.	Maximum: 1° et 2° piliers: 70%; montant moyen dans le 1° et 2° piliers: 70% du salaire moyen (en 1995: 1.347 Euros par mois); minimum garanti pour le 1 ^{er} pilier: 8.819 Euros par an.
Hongrie	Soumis général. Depuis le 1 ^{er} janvier 1998, nouveau système qui cohabite avec l'ancien. Ceux qui entrent dans la vie active sont obligatoirement affiliés au nouveau système. Ceux qui sont à 15 ans de l'âge de la retraite ont le choix.	Création en 1993 de fonds d'assurance mutuelle qui a changé le système. Des fonds de pension mutuels ont été institués mais ils restent marginaux. Nature: obligatoire.	20 ans	Cotisations patronales (22% du salaire brut en 1999) sont affectées à l'assurance vieillesse de base, 6% des 8% des cotisations salariales sont versées au régime privé de pensions.	La pension est de 43 à 74% du revenu selon les cotisations versées et la durée de l'emploi. Au-delà de 36 années d'emploi, 1,5% du revenu est ajouté par année supplémentaire travaillée.	En 1999 : pension minimale assurée de 57,62 euros par mois. D'ici à 2050, le niveau de la pension devrait baisser de l'ordre de 20%.
Estonie	Soumis au régime général. Régime spécial:	Complément de pension mis en place en 1996. Nature: volontaire. Financés par le budget de	15 ans			

Pays	Nature des régimes de base	Nature des régimes complémentaires	Durée minimum de service	Financement du régime de base	Calcul de la pension de base	Montant de la pension
	Policiers, juges, procureur etc	l'Etat. Pas applicable à certaines catégories: juges, policiers, présidents, parlementaires, ministres, contrôleurs d'Etat et garde frontières. Relevant de la justice pénale, ils ont des droits à pension préférentiels				
Lettonie	Soumis au régime général.	Régime spécial pour certaines catégories: militaires, cadres des institutions relevant du ministère de l'intérieur, des formes armées nationales.	10 ans			
Lituanie	Soumis au régime général. Régimes de pensions spéciaux pour les militaires, forces de police, personnels des services de sécurité et judiciaires.	Régime spécial pour certaines catégories: militaires, cadres des institutions relevant du ministère de l'intérieur, des formes armées nationales. Mise en place de fonds de pension de nature facultative à l'étude (fiscalité lourde).	30 ans			
Pologne	Soumis au régime général.	2 ^{ème} pilier obligatoire individuel fondé sur la capitalisation avant la réforme de 1999. Depuis 1999, les personnes âgées de – de 30 ans ou qui entrent sur le marché du travail sont obligatoirement affiliées à l'ancien système. Nature facultative pour les personnes âgées entre 30 et 50 ans peuvent décider ou non de participer au 2 ^{ème} pilier.	Aucune durée minimale.	Financement assuré à parité par l'employeur et le salarié avec une cotisation à hauteur de 19,5% du salaire brut, dont 9% sont destinés au second pilier.	Salaire de base pour le calcul : salaire mensuel moyen des 10 meilleures années au cours des 20 dernières années.	Pension minimum de l'ancien système : 39% du salaire moyen national (annuel). En 1999, le salaire moyen national était de 395,53 euros par an.

Pays	Nature des régimes de base	Nature des régimes complémentaires	Durée minimum de service	Financement du régime de base	Calcul de la pension de base	Montant de la pension
République Slovaque	Régime général.	Pas encore adopté. Proposition d'un deuxième pilier de retraite obligatoire par capitalisation. Les régimes facultatifs de fonds de pension volontaires relevant du troisième pilier existent depuis 1996 et couvrent environ 10,4% de la population active.	25 ans.	Cotisations patronales : 21,6% du revenu. Cotisations salariales : 5,9% du revenu.	50% du salaire moyen perçu durant les 5 meilleures années au cours des 10 dernières années auxquels s'ajoute 1% par année entre la 26 ^{ème} et la 42 ^{ème} année travaillée.	Pension minimum en 1999 : 76 euros par mois.
République Tchèque	Soumis au régime général.	Formule d'assurance pension complémentaire pour tous les citoyens ou toutes les personnes qui sont résidentes. En 1994, institution d'une assurance pension complémentaire avec une participation de l'Etat. La loi fixe les règles de base que chaque fonds de pension doit respecter (favorise la concurrence). Nature: facultative.	25 ans	Avant 1989, régimes de pensions financés par l'impôt. Après 1989, 6,5% pour le salarié et 19,5% pour l'employeur.	Pension de base forfaitaire à laquelle s'ajoute une somme égale à 1,5% du salaire moyen par année d'assurance (avec un maximum de 30 années)	Pension de base représente environ 45% du salaire moyen (inconnu).
Roumanie	Soumis au régime général.	Loi de 1991 autorise la constitution d'une retraite par l'intermédiaire de fonds de pension. Nature : facultative.		Contributions différenciées selon les conditions de travail. (fixées par la loi). Elles sont versées par l'employeur et l'employé. 35% pour les conditions normales 40% pour les conditions particulières 45% pour les conditions spéciales.	Salaire de base : salaire moyen des 5 meilleures années consécutives au cours des 10 dernières années d'emploi.	Pension minimum par mois : 9,53 euros en 1999 pour une retraite à taux plein.

Pays	Nature des régimes de base	Nature des régimes complémentaires	Durée minimum de service	Financement du régime de base	Calcul de la pension de base	Montant de la pension
				Loi de 2003 prévoit une diminution des cotisations		

Source : Tableau réalisé sur la base de documents et ouvrages de CSED – 1^{er} janvier 2004.

¹ Objectif n°1 : prévenir l'exclusion sociale, n°2 : permettre le maintien des niveaux de vie, n°3 : promouvoir la solidarité sociale, n°4 : relever les niveaux d'emploi, n°5 : prolonger la vie active, n°6 : assurer la viabilité des systèmes de pensions dans une optique de finances publiques saines, n°7 : adapter les prestations et les cotisations de manière équilibrée, n°8 : assurer l'adéquation et la solidité des régimes de pensions privés, n°9 : s'adapter à des schémas d'emploi et de carrière plus flexibles, n°10 : réaliser une plus grande égalité entre les hommes et les femmes.

² La France était jusqu'à présent presque le seul pays à ne pas intégrer les primes dans le calcul de la pension des fonctionnaires.

³ Pour les fonctionnaires et autres agents publics de l'État.

⁴ Pour les agents publics territoriaux.

⁵ Uniquement valable pour les agents recrutés depuis le 1^{er} janvier 1996.

⁶ Ce régime additionnel est commun à toutes les fonctions publiques. A terme ce régime devrait peu rapporter à moins d'avoir cotiser très jeune. Pour une carrière complète, il rapportera 5,5 points de plus. Selon les projections faites par le ministère, un professeur des écoles ayant cotisé pendant dix ans au régime additionnel gagnera 1,5 à 1,7 point supplémentaire pour sa retraite.

⁷ Par exemple, la PREFON est un régime de retraite placé sous la tutelle du ministère de la fonction publique et du ministère de l'économie et des finances. Ce régime est géré par la Caisse nationale de prévoyance de la fonction publique (PREFON). Les fonctionnaires titulaires de l'Etat ou des collectivités locales, le conjoint d'un fonctionnaire ou ancien fonctionnaire peuvent en bénéficier.

⁸ Créé en 1997, il n'a commencé à être abondé que depuis l'an 2000.

⁹ Le *Fundo de Estabilização Financeira de Segurança Social* est financé par 2 points de cotisation au régime général.

¹⁰ Créé en 1999.

¹¹ La Suède a, dès 1998, amorcé la réforme de son régime de base en introduisant une part de capitalisation dans un régime traditionnellement géré en répartition. En effet, sur une cotisation de 18,5%, 16% alimentent un système par répartition, et 2,5% sont placés sur des comptes individuels gérés par capitalisation. Ce modèle très particulier a été repris pour les régimes complémentaires.

¹² En 1993, deux types de fonds de pension ont été créés : les fonds de pension agréés « fermés » (ou « contractuels ») mis en place à l'initiative des partenaires sociaux (syndicats et organisations patronales) et les fonds de pension « ouverts » créés par les différentes institutions financières (banques, gestionnaires financiers et compagnies d'assurance).

¹³ Avant cette réforme, les contractuels bénéficiaient de pensions complémentaires (VBL) mais elles avaient vocation à compléter les pensions de ces agents pour les aligner sur celles des fonctionnaires.

¹⁴ Où les pensions sont également indexées sur l'évolution des prix.

¹⁵ Rapport conjoint de la Commission et du Conseil sur les pensions sûres et viables, COM 2002.

¹⁶ D'après les réformes entreprises par les Etats membres, il est prévu que l'âge de départ à la retraite doit être identique pour les hommes et les femmes.

¹⁷ Egalisation des taux de rendement des cotisations versées dans les systèmes à capitalisation ou encore dans les systèmes par répartition à cotisation définie, de type « comptes notionnels, en l'absence de disposition « unisexe ».

¹⁸ Consacrée par la directive 86/378/CEE du 24 juillet 1986, modifiée par la directive 96/97/CE relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre les hommes et les femmes dans les régimes professionnels.

¹⁹ La situation est similaire au Royaume-Uni où les syndicats peuvent ne jamais intervenir directement dans leur gestion. Dans ce pays, la première étape de cette délégation est la désignation des administrateurs (*trustees*) qui sont juridiquement responsables de la bonne administration des fonds. Les accords collectifs prévoient généralement que ces administrateurs doivent être désignés à la fois par les employeurs et les salariés dans des proportions variables selon les pays. Aux Pays-Bas, la désignation se fait sur une base paritaire tandis qu'au Royaume-Uni le minimum requis par la loi est simplement qu'un tiers d'administrateurs soit désigné par les salariés dans le *board of trustees* (Comité de placement). Dans ce cas les organisations syndicales n'ont pas la capacité à peser sur les choix, c'est pourquoi les syndicalistes anglais revendiquent cette parité.

²⁰ Les fonds de pension dits « fermés » des agents contractuels de la fonction publique ne peuvent être mis en place que par des conventions collectives. Quant aux fonds des autres agents de la fonction publique, ils sont régis par des règlements ou accords internes promus par les syndicats et associations syndicales.

²¹ Il s'agit de la République Fédérale, de la communauté tarifaire des Länders et l'association des employeurs des communes avec le syndicat de la police, syndicat du bâtiment, syndicat de l'éducation et des sciences ainsi que des médecins d'hôpitaux.

²² Les dispositifs de retraite supplémentaires prennent le plus souvent la forme de fonds de pension, mais pas nécessairement. Les dénominations sont multiples : caisses de pension, fonds de pension ou encore régimes supplémentaires. Il n'existe pas de définition unique y compris communautaire. La dernière directive, relative aux activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle, adoptée le 13 mai 2003 ne fait que référence aux institutions de retraite professionnelles.

²³ Une étude de Martin Rein et John Turner²³ propose une approche analytique pour comprendre l'évolution et le degré d'extension de ces dispositifs. Elle montre que conserver un caractère facultatif aux retraites complémentaires par capitalisation ne permet pas aux systèmes de pension de couvrir plus d'un travailleur sur deux, et ce même avec de très fortes incitations fiscales coûteuses pour les budgets publics. Cette configuration existe au Royaume-Uni où des incitations fiscales sont prévues. Favorable au *contracting out*, les gouvernements anglais successifs ont utilisés les incitations fiscales comme une stratégie visant à diminuer les dépenses directes de retraite par répartition.

²⁴ Ils sont, par exemple, obligatoires ou quasi obligatoires en **Finlande**, au **Danemark**, en **Irlande**, en **France** ou encore aux **Pays-Bas**. Dans la plupart des autres pays, ils sont facultatifs, c'est le cas de la **Hongrie**, la **Pologne**, la **Suède**, l'**Espagne** et également la **Grèce**.

²⁵ Référence de la communication : IP/03/1243.

²⁶ Depuis l'extension du règlement 1408/71 aux ressortissants de pays tiers le 14 mai 2003. La jurisprudence de la CJCE en a précisé les conditions. Le règlement n°859/2003²⁶ du Conseil, formalise cette extension. Il les soumet aux mêmes droits et obligations que les nationaux ressortissants des Etats membres.

²⁷ Tous les risques de sécurité sociale sont traités dans ce texte. Ils couvrent la maternité, la maladie, l'invalidité, les prestations familiales et également la vieillesse.

²⁸ Dans un premier temps, la CJCE a considéré que l'exclusion des fonctionnaires de la coordination des régimes légaux de pension était la conséquence logique de l'art 39§4 du traité d'Amsterdam qui exclut les emplois dans l'administration publique des dispositions relatives à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté. Aujourd'hui, cette justification est écartée depuis l'affaire Vougioukas du 22 novembre 1995, aff. C-443/93, *Ioannis Vougioukas c. Idryma Koinonikon Asfalisseon (IKA)*, Rec. 1995, p.I-4033, pt.21. Cet arrêt a mis en évidence la nécessité de légiférer dans le domaine des régimes spéciaux de fonctionnaires en anticipant les textes communautaires.

²⁹ Le principe de la totalisation est inscrit à l'article 18 (alinéa 1^{er}) du règlement 1408/71 qui dispose que « l'institution compétente d'un Etat membre dont la législation subordonne l'acquisition, le maintien ou le recouvrement du droit aux prestations à l'accomplissement de périodes d'assurance, d'emploi ou de résidence, tient compte dans la mesure nécessaire, des périodes d'assurance, d'emploi ou de résidence accomplies sous la législation d'un autre Etat membre, comme s'il s'agissait de périodes accomplies sous la législation qu'elle applique ».

³⁰ Appelées également périodes de stage, les périodes minimales de cotisations permettent de valider un droit à pension.

³¹ Bien entendu, de telles pratiques existent dans le secteur privé et sont également condamnées par les institutions communautaires. Ces discriminations sont majoritairement d'ordre fiscal.

³² La mobilité au sein d'un même pays est souvent limitée en raison des obstacles liés aux transferts des droits lors des changements de « caisses ».

³³ Directive 2003/41/CE – 2000/0260 (COD) LEX 440, PE-CONS 3630/03.

³⁴ La directive définit un cadre de référence vers lequel les systèmes de « fonds de pension » des Etats membres devraient converger dans le respect de leurs lois nationales. Les institutions relevant d'autres dispositions telles que les assurances-vie dépendent d'autres dispositions réglementaires (Directive 92/93/CEE).

³⁵ Défini à Lisbonne, l'objectif global de l'Agenda Social portant sur la protection sociale est défini comme suit : « Moderniser et améliorer la protection sociale pour répondre aux transformations de l'économie fondée sur la connaissance, aux changements des structures sociales et familiales et miser sur les rôles de la protection sociale en tant que facteur productif ». En matière de pensions, les objectifs ont été précisés afin de garantir des ressources minimales aux personnes âgées qui résident légalement sur le territoire des Etats membres en tenant compte de leurs besoins spécifiques, d'offrir la possibilité d'exercer une activité au-delà de l'âge minimal d'octroi des pensions, de veiller à ce que le système de pensions assure un niveau de remplacement raisonnable, de réduire la pénalisation des travailleurs ayant eu une carrière incomplète, d'aménager progressivement les conditions d'acquisition des droits aux pensions complémentaires afin d'éliminer les obstacles à la mobilité des travailleurs salariés, d'adapter en temps utile les systèmes de pensions aux évolutions démographiques.

³⁶ C'est à dire qui alterne des périodes de travail dans le secteur privé ou dans le secteur public ou encore dans des administrations différentes de l'administration initiale. La question de la récupération des cotisations, entre les différents régimes, se posera un jour, notamment par la caisse de retraite chargée de la liquidation de la pension. C'est à dire partout sauf au **Danemark** et au **Luxembourg** pour les fonctionnaires au sens strict de leurs droits nationaux.

³⁷ Ce forum a été créé par une décision de la Commission du 9 juillet 2001. Il a pour objet d'assister la Commission dans la recherche de solutions aux problèmes de mobilité transfrontalière des travailleurs liés aux pensions complémentaires et de contribuer au débat européen sur l'avenir des retraites. Il a débuté ses travaux début 2000. Le Forum des Pensions entend étudier le problème de la différence des périodes de stage, des paiements transfrontaliers et de la fiscalité applicable aux pensions (double taxation ou évasion fiscale).

Cette initiative rentre dans le cadre de la volonté de la Commission de consulter les partenaires sociaux et autres entités représentatives sur les obstacles à la mobilité professionnelle dans les régimes de retraite, l'objectif final étant d'aider les travailleurs obligés de changer de régime de retraite complémentaire lorsqu'ils changent d'employeur. Ils sont interrogés sur l'action communautaire dans le domaine de la portabilité des droits à la retraite complémentaire et sur la forme que devrait prendre une telle action (convention collective, directive, recommandations, code de bonnes pratiques, lignes directrices ...). Cette initiative a été complétée par une Communication du 12 juin 2002 demandant aux partenaires sociaux de prendre position sur les moyens de lutter contre les obstacles à la mobilité des travailleurs et des fonctionnaires dans le cadre de leur système de pensions.

³⁸ Comité consultatif créé par décision du Conseil le 13 octobre 2000, COM /2000/134.