

Étude d'Experts

L'impact de la crise Covid-19 sur l'avenir des retraites dans l'Union Européenne

Projet SociAll de la CES

Auteurs:

David Natali et Andrea Terlizzi, École d'études avancées Sant'Anna, Pise

Introduction

Le présent document propose une étude comparative de la politique des retraites à travers l'Europe au lendemain de la crise du COVID-19. L'objectif est de mettre en lumière l'impact des principales conséquences économiques et sociales de la pandémie sur la politique des retraites, tout en fournissant des éléments concrets sur les mesures adoptées par différents pays pour relever les principaux défis en matière d'adéquation et de viabilité des retraites.

La pandémie représente un énorme choc exogène qui a eu des conséquences négatives sur les perspectives économiques européennes de croissance et risque d'augmenter les tensions sur les conditions des personnes âgées dans les États membres de l'Union européenne (UE). Comme l'ont prouvé les crises économiques les plus récentes - par ex. la grande récession de 2008 - les ralentissements économiques ont toujours des conséquences négatives sur les retraites. Les systèmes de retraite - qui à première vue pourraient ne pas sembler affectés par la pandémie - sont en fait confrontés à des défis à long terme. Pendant la pandémie, les pensions publiques continuent de garantir aux retraités une source de revenus stable tandis qu'une grande partie des actifs sont confrontés à des défis sans précédent. Pourtant, le COVID-19 aura également des conséquences à plus long terme sur les retraites.

Tout cela se produit dans le contexte de la gouvernance à plusieurs niveaux des régimes de retraite, où des changements importants se produisent. Tant les Organisations Internationales (OI) que l'UE ont révisé leur programme de réforme des retraites. Le Bureau international du Travail (BIT) joue un rôle clé dans le débat mondial sur les retraites à travers la campagne pour ce qu'il nomme le Socle de protection sociale au niveau global et a donné la priorité à l'adéquation des prestations de retraite. Au lendemain de la crise, le même BIT et l'AISS (Association internationale de la sécurité sociale) se sont concentrés sur la question de l'augmentation des pensions



de vieillesse pour certains groupes vulnérables : par exemple les travailleurs indépendants, les migrants et les femmes. Dans la phase post-COVID-19, il est proposé que ces derniers soient la cible de nouvelles mesures pour améliorer la protection de la vieillesse. Au niveau de l'UE, la période la plus récente a été marquée par des innovations institutionnelles. C'est notamment le cas du Socle Européen des Droits Sociaux (SEDS) et en particulier de la Recommandation du Conseil sur l'accès à la protection sociale pour tous. Les institutions de l'UE ont mis l'accent sur la nécessité d'améliorer l'accès et la protection des personnes âgées dans le contexte d'un effort renouvelé pour le progrès social. Au niveau national, de nombreux pays européens ont récemment révisé leurs priorités de réforme en termes de privatisation des retraites et d'âge de la retraite, en mettant davantage l'accent sur la protection de la vieillesse.

Le document est structuré comme suit. La première section résume les principaux facteurs qui façonnent la gouvernance à plusieurs niveaux de la politique des retraites en Europe. La deuxième section fait référence aux principaux défis socio-économiques liés à la crise pandémique. La troisième section met en lumière les étapes les plus récentes de la gouvernance à plusieurs niveaux des retraites et les dernières réformes adoptées dans quatre pays : le Danemark, la France, la Hongrie et l'Italie. Ces pays présentent différents modèles de retraite et des charges de problèmes différentes. Leur analyse comparative permet quelques généralisations sur les tendances de réforme les plus récentes en Europe. La quatrième partie se termine par quelques remarques et réflexions préliminaires pour contribuer au débat entre les décideurs politiques et les représentants syndicaux.

1. Politique et gouvernance des retraites en Europe

La présente section fournit un cadre simplifié pour l'analyse de la politique de retraite à la suite du COVID-19. Ce cadre aidera à analyser à la fois les défis et les conséquences directes et indirectes de la pandémie. Dans ce cadre, nous incluons : les principales caractéristiques de la crise et ses conséquences potentielles sur la santé (mortalité et espérance de vie) ; l'économie (tendances du PIB) ; et les marchés du travail (emploi et (in)activité). Nous nous référerons ensuite à la gouvernance des retraites et à la manière dont elle a été affectée par la pandémie : la première référence concerne le processus d'élaboration des politiques à plusieurs niveaux où les organisations internationales et l'Union européenne interagissent avec les décideurs politiques, les partenaires sociaux et autres parties prenantes au niveau national. Les effets de la pandémie sont ensuite façonnés par les systèmes de retraite (institutions et modèles) dans différents pays européens (Figure 1). Le cadre souligne que les effets réels de la pandémie sur les retraites devraient être énormes (en particulier à moyen et long terme), mais qu'ils sont largement filtrés par des décisions prises par les décideurs politiques et par les institutions politiques héritées du passé et qui ne sont donc en soi pas intrinsèquement liées à la pandémie.



Figure 1. Un cadre simplifié pour l'analyse de l'évolution des retraites au lendemain de la crise COVID-19

Exogenous shock	Multi-level Governance	Policy institutions	Pension policy
	Global IMF/WB/ILO-ISSA		
Pandemic crisis (Economic and social consequences)	EU European Semester EPSR	Multi-pillar Social Insurance	Emergency measures Reforms
	National (Governments/ Stakeholders)		

Source, généré par les auteurs

La crise pandémique représente un choc exogène avec des effets évidents et potentiellement énormes sur la politique des retraites et les mesures de réforme adoptées dans la deuxième partie de 2020 et les premiers mois de 2021. Pourtant, le choc exogène n'est pas la seule cause du changement de politique. Il est filtré par un certain nombre d'acteurs, d'institutions et de processus de gouvernance qui façonnent la manière dont les problèmes et les solutions sont identifiés.

La politique des retraites est au cœur d'une gouvernance à plusieurs niveaux typique dans laquelle les décideurs politiques nationaux et les partenaires sociaux tiennent toujours le rôle principal dans la réforme des retraites, mais où les institutions supranationales sont fermement impliquées dans le processus. L'UE contribue à façonner l'agenda national grâce à un certain nombre d'instruments de gouvernance, tandis que les organisations internationales participent au débat d'idéation et apportent leur soutien et leur assistance aux réformes. Au cours de la dernière décennie, le FMI, l'OIT et l'AISS, l'OCDE se sont révélés être les OI les plus actives en matière de politique des retraites.

L'UE a également maintenu son accent sur les retraites, même si sa gouvernance a changé l'année dernière en raison de l'impact de la pandémie. À partir de 2011, les institutions de l'UE disposent d'une multitude de nouveaux instruments pour fournir des orientations économiques et politiques, centrés sur le cadre du Semestre Européen (Bauer and Becker, 2014; Guardiancich and Natali, 2021). Le volet préventif du PSC et de la PDM sont des mesures de conditionnalité souple visant à empêcher les États membres de violer les critères de convergence des déficits ou à éviter que des déséquilibres macroéconomiques excessifs ne se cumulent. La conditionnalité est véhiculée par des recommandations par pays (RSP) qui sont transmises chaque année aux États membres de l'UE-28. Bien que les RSP soient explicites et formelles, la mise en conformité se fait le plus souvent sur base volontaire. Le volet correctif du PSC et de la PDM comprend la procédure de déficit excessif et la procédure de déséquilibre excessif. Elles exigent une action politique immédiate pour éviter les sanctions. Cependant, dans ces deux cas, les pays disposent encore d'une certaine marge de manœuvre sur la manière de donner suite aux recommandations. Depuis

Avec le soutien financier de l'Union Européenne



2017, le socle européen des droits sociaux (SEDS) représente un mécanisme qui vise à rééquilibrer l'Union économique et monétaire (UEM) et à promouvoir des normes sociales plus strictes. Le SEDS a été adopté dans le cadre d'une déclaration solennelle du Parlement européen, de la Commission européenne et du Conseil de l'Union européenne en novembre 2017. Ses principes directeurs doivent être mis en œuvre par divers instruments, notamment l'étalonnage des performances sociales et la coordination des politiques, mais aussi des directives, qui sont juridiquement contraignantes (Rasnača, 2017). Le Socle se compose de 20 principes. Deux d'entre eux concernent les retraites. Le Principe n°12 sur la protection sociale : “Les travailleurs salariés et, dans des conditions comparables, les travailleurs non salariés ont droit à une protection sociale adéquate, quels que soient le type et la durée de la relation de travail.” Le Principe n°15 sur les revenus de vieillesse et les pensions : “ a. Les travailleurs salariés et non-salariés ont droit, lorsqu'ils prennent leur retraite, à une pension proportionnelle à leurs cotisations et leur assurant un revenu adéquat. Les femmes et les hommes doivent avoir les mêmes chances d'acquérir des droits à pension. b. Toute personne d'âge avancé a droit à des ressources lui permettant de vivre dans la dignité ”. Les deux principes mentionnés ci-dessus reposent sur une coordination souple et un étalonnage des performances sociales. La première implique des lignes directrices communes de l'UE, des rapports nationaux et une surveillance / évaluation de l'UE des politiques des États membres, y compris via les recommandations par pays (bien qu'elles ne soient pas contraignantes, elles peuvent être un outil de programmation politique). Une variante de la coordination douce est, par exemple, la Recommandation du Conseil sur l'accès à la protection sociale pour les travailleurs et les indépendants. Une telle Recommandation entend souligner la volonté politique des États membres de soutenir un principe. Une Recommandation du Conseil pourrait inclure une analyse de la situation dans les États membres et indiquer une solution politique pertinente. L'étalonnage des performances sociales (*social benchmarking* – SB) consiste en des comparaisons de politique sociale basées sur des données européennes communes et des références de l'UE. Dans le pilier, le SB est incorporé dans le soi-disant «tableau de bord social».

Au niveau national, les partis politiques, les syndicats et les organisations d'employeurs continuent de jouer un rôle important dans la politique des retraites (avec d'énormes différences entre les États membres). Quant aux partis politiques, ils ont tendance à renforcer l'efficacité des politiques de l'UE chaque fois que leur programme de réforme coïncide avec priorités de l'UE. Le contraire est réciproquement vrai lorsque les dirigeants politiques ne sont pas en accord avec les objectifs politiques fixés par l'UE. Ce dernier effet s'est intensifié en raison de la montée des mouvements populistes ¹ et l'opposition accrue aux politiques d'austérité budgétaire (Abou-Chadi and Immergut, 2019). Soit les partis populistes façonnent directement l'agenda des réformes lorsqu'ils sont au pouvoir, souvent en promouvant des politiques anti-austérité, soit leurs programmes, souvent liés aux politiques sociales, par ex. à travers le chauvinisme migratoire et social, suscitent des réponses des principaux partis et fixent *de facto* l'agenda politique.

Un autre aspect à considérer est celui des différentes institutions de gestion des pensions dans chaque pays. Les systèmes de retraite diffèrent d'un pays à l'autre. La littérature fait généralement référence à deux principaux

¹ Nous définissons comme populistes les mouvements centrant leur stratégie politique sur le concept de *people*. Ce dernier est identifié en termes socio-économiques et / ou ethniques et en opposition à la supposée élite politique (Caiani, 2019).



modèles de retraite en Europe. Dans les modèles dits d'« assurance sociale », l'État fournit la plus grande part des revenus de retraite individuels. Un pilier public unique poursuit un objectif de « maintien des revenus » avec des prestations généreuses et une couverture générale, ce qui réduit la marge de manœuvre pour des dispositions complémentaires. Le financement s'y fait généralement par répartition, de sorte que les contributions actuelles et les recettes fiscales sont immédiatement déboursées pour financer les prestations. Cet article examinera la France et l'Italie comme des exemples typiques de ce modèle de retraite. Nous nous concentrerons également sur la Hongrie qui est un cas particulier de système socialiste largement privatisé dans les années 1990 pour ensuite être nationalisé en 2010. Le système de retraite hongrois est généralement identifié comme un système d'assurance sociale de troisième génération (Natali, 2017).

Les systèmes à plusieurs piliers reposent plutôt sur une répartition très différente des responsabilités. L'État se concentre principalement sur la prévention de la pauvreté et l'octroi de droits forfaitaires de base ou soumis à conditions de ressources. Les régimes non publics, professionnels et / ou individuels, remplissent principalement la fonction de remplacement du revenu. Le financement est donc mixte : par répartition pour les programmes publics et préfinancés pour les régimes complémentaires. Dans notre analyse comparative, nous nous concentrerons sur le Danemark qui a mis en œuvre ce modèle.

Tous les facteurs mentionnés ci-dessus – le choc exogène, ses principales conséquences économiques et sociales, en termes de gouvernance et sur les institutions, ou encore la politique intérieure – contribuent à la définition des mesures politiques discutées et adoptées pour faire face à la pandémie. Par mesures politiques, nous entendons à la fois les mesures d'urgence, prises dans le but d'améliorer l'adéquation et / ou la viabilité des systèmes de retraite à court terme, et les réformes des retraites visant à redéfinir les programmes de retraite à long terme. Ces dernières peuvent être le résultat de la crise pandémique ou, plus probablement, le résultat d'un débat à plus long terme pour relever les défis socio-économiques de la protection de la vieillesse.

2. COVID-19 et ses principaux effets socio-économiques

La présente section fournit des informations sur les principaux effets sanitaires et socio-économiques de la pandémie du COVID-19 dans l'Union européenne et dans certains pays sélectionnés. Ces derniers représentent différentes régions européennes et modèles d'État-providence. Cette section fournit des statistiques descriptives sur la propagation de la pandémie, les tendances démographiques, le ralentissement économique, les pressions budgétaires, les difficultés du marché du travail, ainsi que les tendances du marché financier. Tous ces éléments ont contribué à mettre les systèmes de retraite sous tension.

2.1 Health conditions in the aftermath of the pandemic

Depuis le début de 2020, l'épidémie de COVID-19 s'est rapidement propagée dans les pays de l'UE, qui ont été gravement touchés. Au 26 avril 2021, plus de 30 millions de cas et 650 000 décès dans les pays de l'UE ont été comptabilisés (figure 2 ci-dessous).



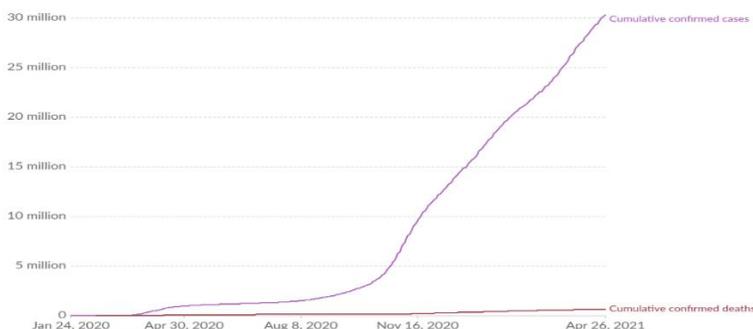
Dans la plupart des pays d'Europe occidentale et septentrionale, la première vague de la pandémie s'est produite en mars 2020. Parmi les pays les plus peuplés, l'Espagne et l'Italie ont été ceux qui ont signalé le plus grand nombre de cas. Les chiffres ont ensuite augmenté de façon exponentielle en France, en Allemagne et au Royaume-Uni également (figure 3 ci-dessous). Cependant, il est important de garder à l'esprit que le nombre de cas confirmés est fortement influencé par les différences entre les pays dans la capacité et les stratégies de dépistage.

En termes de nombres de décès, qui lors de la première vague ont culminé en avril, au 31 octobre 2020, le Royaume-Uni a rapporté le nombre absolu le plus élevé (plus de 45 000), suivi de l'Italie, de la France et de l'Espagne (chacun faisant plus de 35 000 décès) (OCDE/ Union Européenne, 2020). Si l'on ajuste les chiffres en fonction de la population totale, la Belgique a signalé le plus grand nombre de décès par million de personnes (figure 4 ci-dessous).

Comme pour les tests, la comparabilité des décès signalés souffre de plusieurs limitations liées aux différences de comptabilisation et de déclaration entre les pays. Si l'on considère la surmortalité mensuelle, à savoir le pourcentage de décès supplémentaires en un mois par rapport aux décès mensuels moyens sur la période 2016-2019, on peut deviner l'ampleur réelle de la crise du COVID-19. Comme le précise Eurostat, la surmortalité est un indicateur plus précis de l'impact total de la pandémie dans la mesure où, en plus des décès confirmés, elle “ révèle les décès dus au COVID-19 qui n'ont pas été correctement diagnostiqués et signalés, ainsi que les décès d'autres causes qui peut être attribuée à la situation de crise globale ”². La surmortalité dans l'UE a atteint son premier pic en avril 2020, avec une augmentation de 25,1%, et un deuxième pic en novembre 2020 avec une augmentation de 40,6% (Figure 5 ci-dessous).

En ce qui concerne les pays sélectionnés dans la figure 2, en novembre 2020, la Pologne a enregistré une surmortalité de 97% par rapport à la moyenne du même mois sur la période 2016-2019, suivie de la Bulgarie (94,4%), de la Hongrie (59,2%), de l'Italie (51,6%), de la France (31,3%), de l'Allemagne (13,1%), de la Suède (10,9%) et enfin du Danemark (5,5%).

Figure 2. Décès et cas cumulés de COVID-19 confirmés, Union européenne

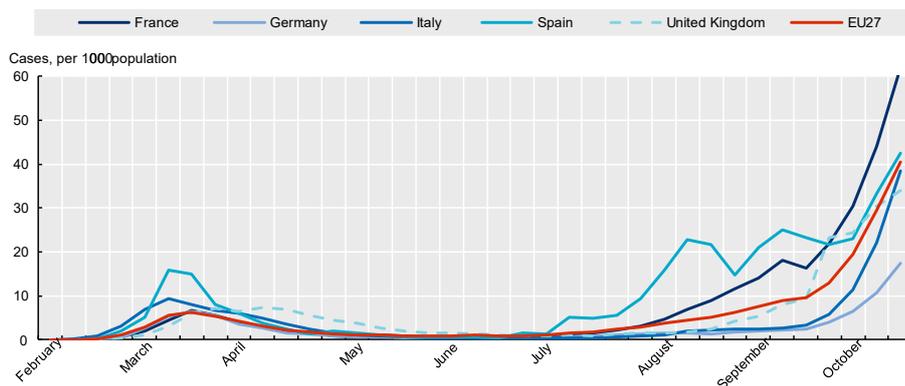


Source: Our World in Data basé sur des données de la Johns Hopkins University CSSE COVID-19.

² https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Excess_mortality
Avec le soutien financier de l'Union Européenne



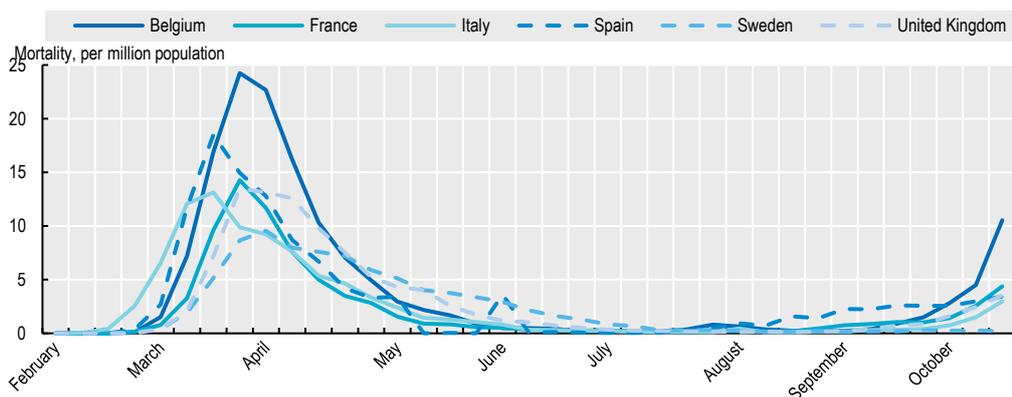
Figure 3. Évolution des cas de COVID-19 signalés, moyenne de l'UE et pays européens les plus peuplés, février à fin octobre 2020



Source: OCDE / Union européenne (2020) basé sur Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC).

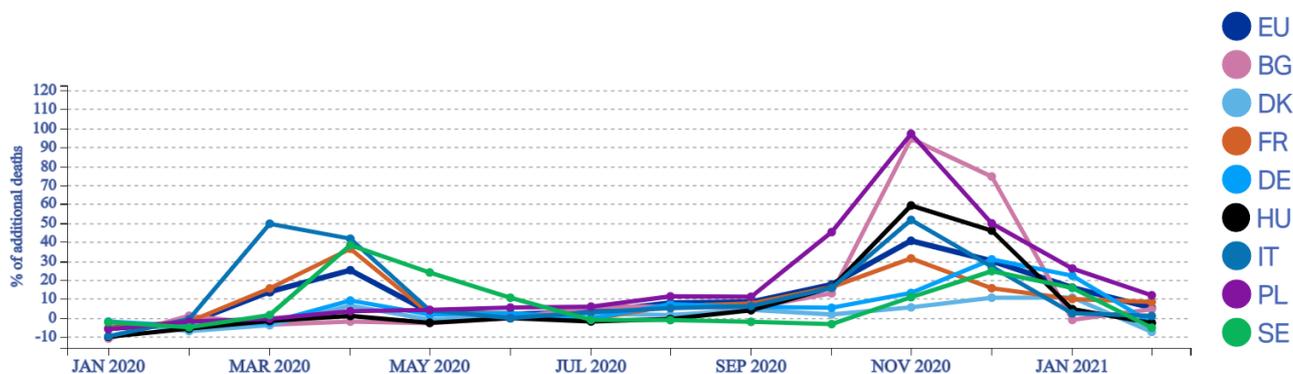
Note: La moyenne de l'UE est pondérée.

Figure 4. Évolution des taux de mortalité déclarés par COVID-19 dans certains des pays les plus durement touchés d'Europe, février à fin octobre 2020



Source: OCDE / Union européenne (2020) basé sur Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC)

Figure 5. Surmortalité mensuelle (% de décès supplémentaires par rapport aux décès mensuels moyens en 2016-2019)



Source: European Statistical Recovery Dashboard (Eurostat) *NdT*: pas de version française disponible.

Avec le soutien financier de l'Union Européenne



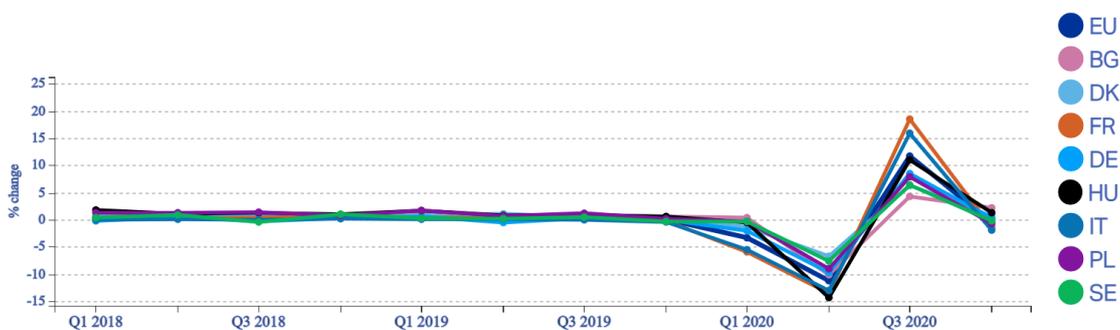
Les conséquences sanitaires de la pandémie mentionnée ci-dessus ont et auront un impact sur la politique des retraites. Comme souligné par l'OCDE (2020b), la surmortalité due au COVID-19 observée jusqu'à présent a modérément abaissé les engagements de retraite attendus et ne réduira donc que légèrement les dépenses de retraite à plus long terme. Une mortalité plus élevée de 6%, par exemple, entraînerait une diminution d'environ 0,2% du nombre de personnes âgées de 65 ans ou plus à la fin de 2020 et aurait un impact similaire sur les dépenses de retraite en 2020. Les effets sur la santé à long terme peuvent raccourcir l'espérance de vie des personnes âgées. Pourtant, à ce stade, le développement futur de la pandémie demeure incertain (ibidem).

2.2 Ralentissement économique et tensions budgétaires

L'impact de la pandémie va au-delà de ces chiffres dramatiques. En fait, la crise de santé publique a conduit à une crise socio-économique profonde avec des conséquences majeures sur le bien-être de la société et sur le fonctionnement global de l'État-providence. Les mesures de lockdown et de confinement prises pour contrer la pandémie ont eu (et ont toujours) un impact considérable sur l'activité économique. La figure 6 ci-dessous montre l'évolution de la croissance du PIB dans l'UE et dans certains pays choisis.

Les premiers signes de récession sont apparus au premier trimestre 2020, avec l'entrée en vigueur des mesures de confinement. Dans l'UE, entre le premier et le deuxième trimestre de 2020, le PIB a reculé de 11,2% (graphique 6 ci-dessous). Le pays le plus touché est la Hongrie (-14,3%), suivie de la France (-13,5%), de l'Italie (-13%), de la Bulgarie (-10,1%), de l'Allemagne (-9,7%), de la Pologne (-9%), de la Suède (-7,6%) et enfin du Danemark (-6,7%). Ce choc important est intervenu après une période au cours de laquelle la croissance du PIB a été très lente (CES et ETUI, 2020). Au troisième trimestre 2020, le PIB a augmenté de 11,7% dans l'UE. Cela représente un rebond important par rapport au deuxième trimestre. Parmi nos pays sélectionnés, la France (+ 18,5%) et l'Italie (+ 15,9%) ont enregistré les plus fortes hausses. Au quatrième trimestre 2020, le PIB de l'UE a de nouveau baissé de 0,5%. Cette deuxième baisse était liée aux nouvelles mesures d'endiguement du COVID-19 (reconfinement). Globalement, dans l'UE, la crise pandémique a frappé plus durement que la récession de 2008: -6,1% de croissance du PIB en base annuelle pour 2020 contre -4,1% en 2009 (graphique 7 ci-dessous).

Figure 6. Croissance trimestrielle du PIB (variation en% par rapport à la période précédente)

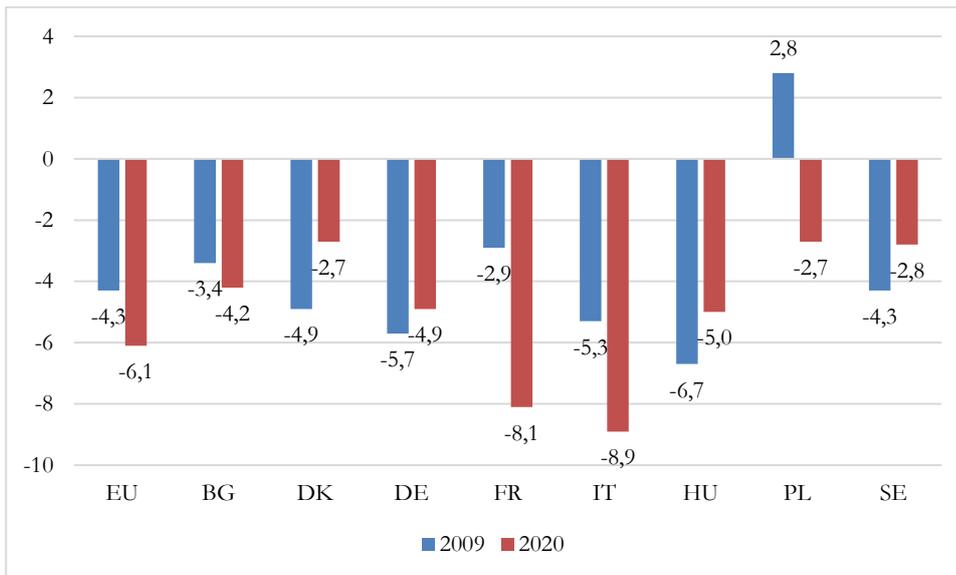


Source: European Statistical Recovery Dashboard (Eurostat).

Avec le soutien financier de l'Union Européenne

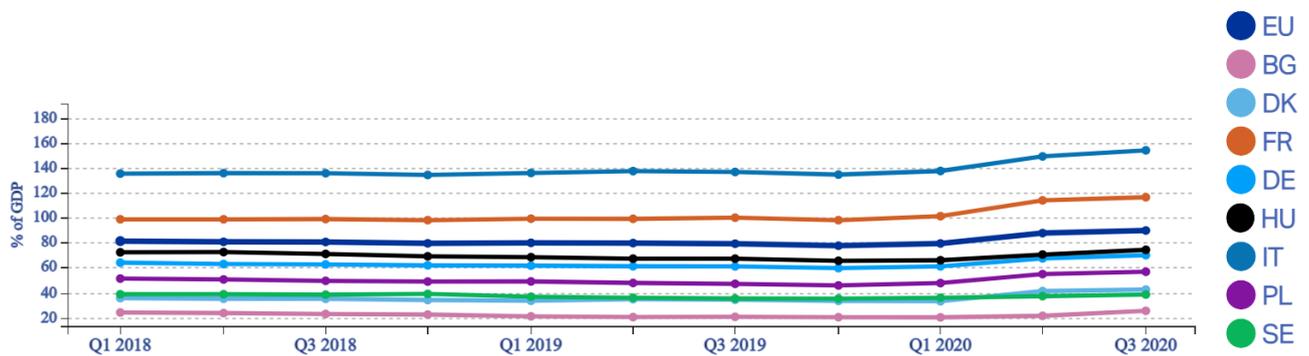


Figure 7. Taux de croissance du PIB réel en 2009 et 2020 (variation en% par rapport à la période précédente)



Source: Généré par les auteurs sur base des données d'Eurostat

Figure 8. Dette brute trimestrielle des administrations publiques (% du PIB)

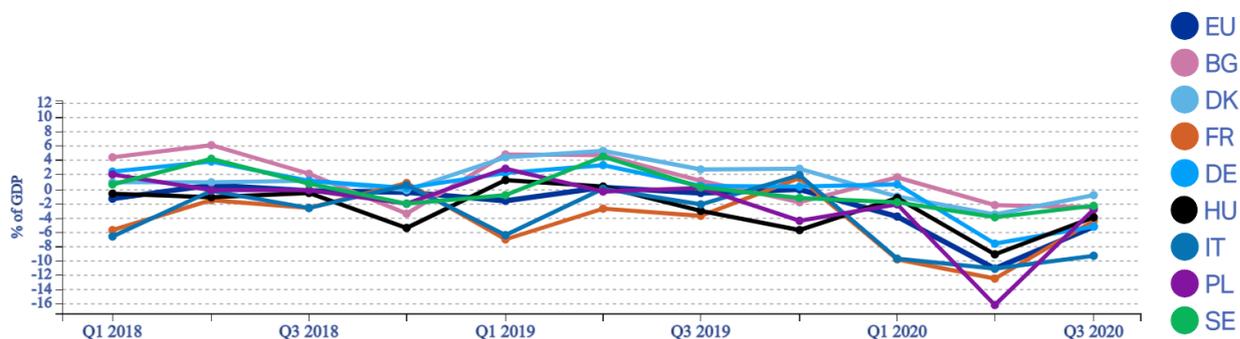


Source: European Statistical Recovery Dashboard (Eurostat).

Avec le soutien financier de l'Union Européenne



Figure 9. Excédent / déficit trimestriel des administrations publiques (% du PIB)



Source: European Statistical Recovery Dashboard (Eurostat).

Quant au ratio dette publique / PIB (graphique 8 ci-dessus), entre le deuxième et le troisième trimestre de 2020, il est passé de 87,7% à 89,8% dans l'UE. Cela est dû à une augmentation considérable de la dette publique et à une diminution du PIB. Par rapport au deuxième trimestre 2020, dans notre échantillon de pays, les plus fortes hausses ont été observées en Italie (+4,9 points de pourcentage) et en Bulgarie (+4 pp), suivies par la Hongrie (+3,8 pp), l'Allemagne (+2,6 points de pourcentage), la France (+2,5 pp), la Pologne (+1,9 pp), la Suède (+1,3 pp) et le Danemark (+1,2 pp).

Le ratio du déficit des administrations publiques par rapport au PIB au deuxième trimestre 2020 s'élevait à 11,2% dans l'UE. Il s'agit du déficit le plus élevé depuis le début de la série chronologique³ (Figure 9 ci-avant). En fait, tous les États membres ont enregistré un déficit public. Parmi les pays de notre échantillon de pays, la Pologne (16,3%), la France (12,6%) et l'Italie (11,2%) ont enregistré les déficits les plus élevés. Cependant, le troisième trimestre a connu un rebond significatif, le déficit public de l'UE s'établissant à 5,3% du PIB.

Cela a également été soutenu par l'UE. En mars 2020, la Commission a ainsi proposé l'activation de la clause dérogatoire générale du Pacte de Stabilité et de Croissance, permettant aux États membres de s'écarter des règles budgétaires habituelles de l'Union. En outre, la pandémie a mis en évidence l'importance de filets de protection sociale efficaces et a conduit à l'adoption de l'instrument SURE, qui soutient les programmes nationaux de chômage partiel (CES et ETUI, 2020).

Les tendances économiques et budgétaires mentionnées ci-avant affecteront à la fois la viabilité et l'adéquation des retraites. Dans de nombreux pays de l'UE, le niveau des prestations est directement influencé par les tendances du PIB : plus le PIB diminue, moins les prestations augmentent. De plus, le déclin économique génère invariablement des pressions sur les budgets publics et limite la possibilité de dépenser pour l'État-providence et les retraites en

³ https://ec.europa.eu/eurostat/documents/portlet_file_entry/2995521/2-22102020-CP-FR.pdf/2cc91071-1dee-a029-50fa-73102f293493



particulier. Alors que pour le moment, le déficit public et la dette n'ont pas représenté un problème urgent à résoudre, il est probable que dans les années à venir, les décideurs devront réduire les deux.

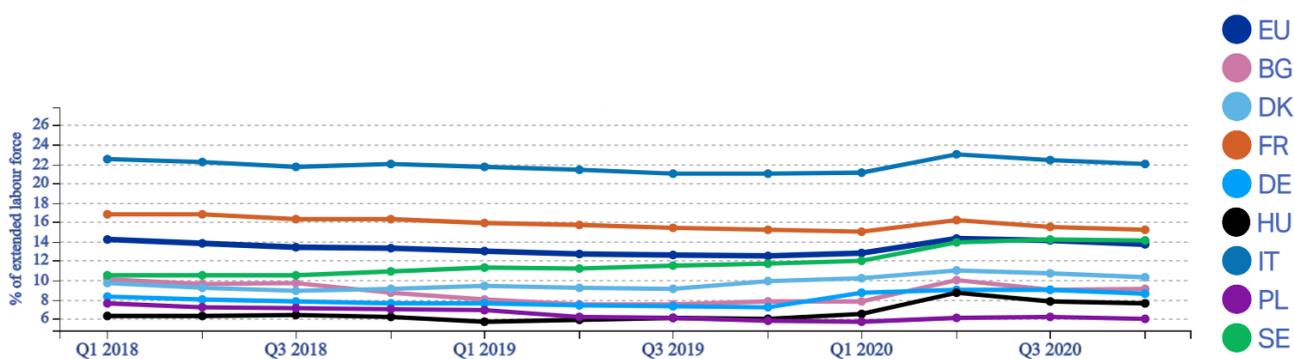
2.2 Les effets de la pandémie sur l'emploi

Par rapport à la crise financière de 2008, l'impact de la pandémie sur les marchés du travail des pays de l'OCDE a été dix fois plus important. En fait, si l'on considère à la fois les pertes d'emplois et la réduction des heures travaillées de ceux qui sont restés en emploi, “ le nombre total d'heures travaillées a diminué de 12,2% au cours des trois premiers mois contre 1,2% en 2008” (OCDE, 2020a). Cependant, les pays divergent fortement en termes de taux de chômage, ce qui reflète des différences dans les réponses politiques.

En ce qui concerne les marchés du travail de l'UE, le ralentissement du marché du travail – à savoir la somme des chômeurs, des travailleurs à temps partiel sous-employés et des personnes qui recherchent du travail mais qui ne sont pas immédiatement disponibles ou disponibles pour travailler mais qui ne cherchent pas – a augmenté dans tous les pays de notre échantillon, à l'exception de la France. En un mot, le ralentissement du marché du travail illustre la sous-utilisation de la main-d'œuvre dans l'économie (CES et ETUI, 2020). Dans notre échantillon de pays, le pays avec le nombre le plus élevé au deuxième trimestre de 2020 est l'Italie (Figure 10 ci-dessous).

Selon Eurostat, 15,953 millions d'hommes et de femmes dans l'UE étaient au chômage en février 2021. Par rapport à février 2020, le chômage a augmenté de 1,922 million dans l'UE. Quant au taux de chômage, en février 2021, il était de 7,5% dans l'UE (7,9% pour les femmes et 7,1% pour les hommes)⁴.

Figure 10. Sous-utilisation de la main d'œuvre (% de la population active élargie âgée de 20 à 64 ans)



Source: European Statistical Recovery Dashboard (Eurostat).

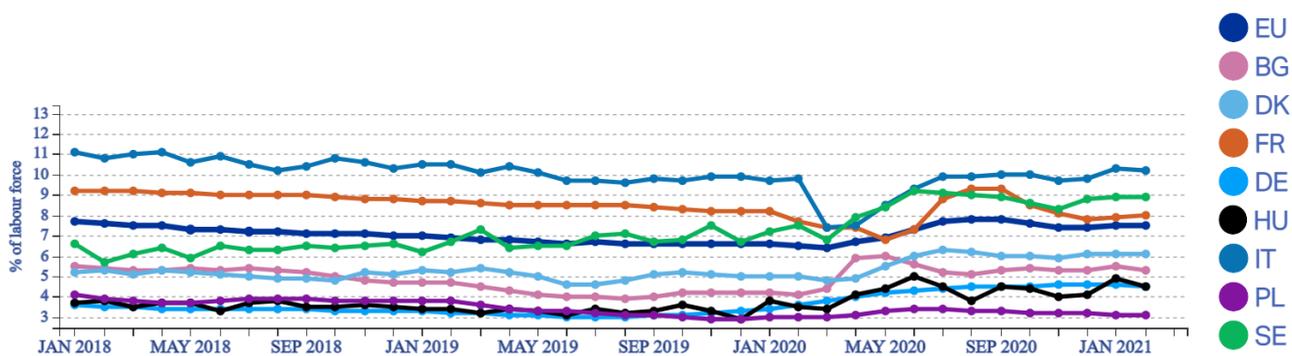
Remarque : la population active élargie fait référence à la population active plus les personnes à la recherche d'un emploi mais non immédiatement disponibles et les personnes disponibles pour travailler mais ne cherchant pas.

⁴ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11563007/3-06042021-AP-FR.pdf/00890062-4f6f-80a9-b79c-fd21c899fc55?t=1617669614978>

Avec le soutien financier de l'Union Européenne



Figure 11. Taux de chômage mensuel (% de la population active âgée de 15 à 74 ans)



Source: European Statistical Recovery Dashboard (Eurostat).

En ce qui concerne notre échantillon de pays, l'Italie a enregistré le taux de chômage le plus élevé (10,2%), suivie de la Suède (8,9%), de la France (8%), du Danemark (6,1%), de la Bulgarie (5,3%), de l'Allemagne (4,5%), de la Hongrie (4,5%) et enfin de la Pologne (3,1%).

La contraction de l'emploi et la montée du chômage auront des effets néfastes sur les systèmes de retraite européens, avec des conséquences budgétaires et sociales. Premièrement, ils ont réduit les entrées contributives nécessaires aux régimes publics de répartition pour rester sur la voie de la viabilité budgétaire. Deuxièmement, elles ont entravé l'accumulation de l'épargne-retraite individuelle, limitant ou empêchant les droits à des prestations plus élevées tant dans les programmes publics que privés. Enfin, les effets probables de la crise sur les niveaux de salaire et la productivité auront également de graves conséquences sur les retraites.

Ce qu'il est important de souligner ici, c'est que les décideurs politiques européens ont adopté des mesures politiques qui ont effectivement atténué les conséquences négatives de la pandémie sur l'emploi. À la fin du mois d'avril 2020, environ 50 millions de salariés en Europe participaient à des programmes de chômage partiel, et près de 50% de la main-d'œuvre dans certains pays. Au niveau européen, l'instrument SURE (Aide à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence) a été lancé avec l'objectif d'apporter une aide financière aux pays qui ont mis en place de telles politiques. Il accorde des prêts avantageux (jusqu'à 100 milliards d'euros) aux États membres pour soutenir les systèmes de chômage partiel. L'instrument SURE a donné le signal que la réduction du temps de travail était l'une des mesures les plus importantes pour lutter contre les effets de la crise du Covid-19 et réduire les pertes d'emplois (CES et ETUI, 2020).

2.3 Les effets de la pandémie sur le marché des capitaux

Les taux de rendement des actifs de retraite sur les marchés financiers sont cruciaux, et plus particulièrement dans les systèmes à plusieurs piliers. Ils déterminent non seulement la rentabilité des régimes non publics, mais également la capacité des fonds de réserve à fournir aux programmes de retraite non capitalisés une aide financière à court

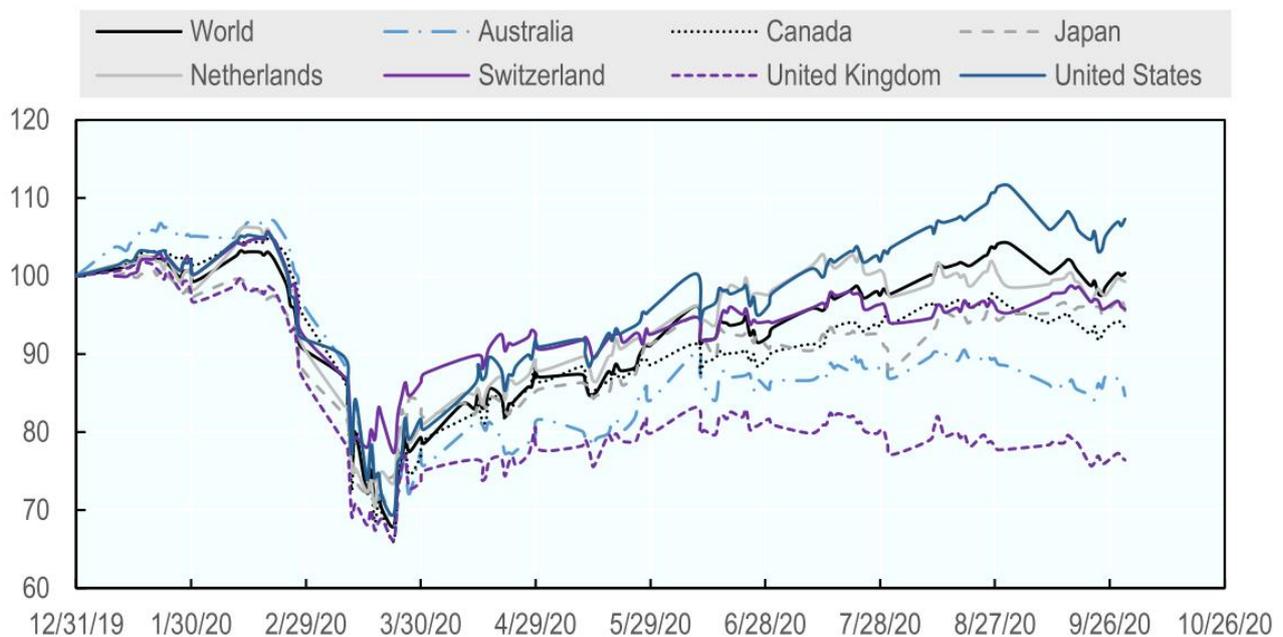


terme. Pourtant, les crises économiques affectent également les régimes publics, où le financement a également joué un rôle important. Plusieurs pays de l'UE ont créé des fonds publics de réserve pour les pensions (FPRP) pour apporter une aide financière à leurs régimes par répartition traditionnels (Natali and Stamati, 2013).

Début 2020, l'épidémie de COVID-19 a créé de l'incertitude et de l'instabilité sur les marchés financiers, générant des pertes de placement pour les régimes d'épargne-retraite. Cependant, la reprise des marchés financiers en 2020 a peut-être permis aux prestataires de retraite de récupérer ces pertes et de voir le niveau des actifs de retraite remonter à leur période pré-pandémique (OCDE, 2020c).

Les principaux marchés boursiers mondiaux et leurs indices MSCI ont atteint le niveau le plus bas en mars 2020 par rapport à fin 2019 (Figure 12). Par la suite, les marchés boursiers ont enregistré un rebond, probablement en raison de l'adoption de mesures politiques pour soutenir l'activité économique. Quant aux actifs des plans d'épargne-retraite, ils semblent avoir suivi la même tendance que les marchés financiers (Figure13 ci-dessous) (OCDE, 2020c).

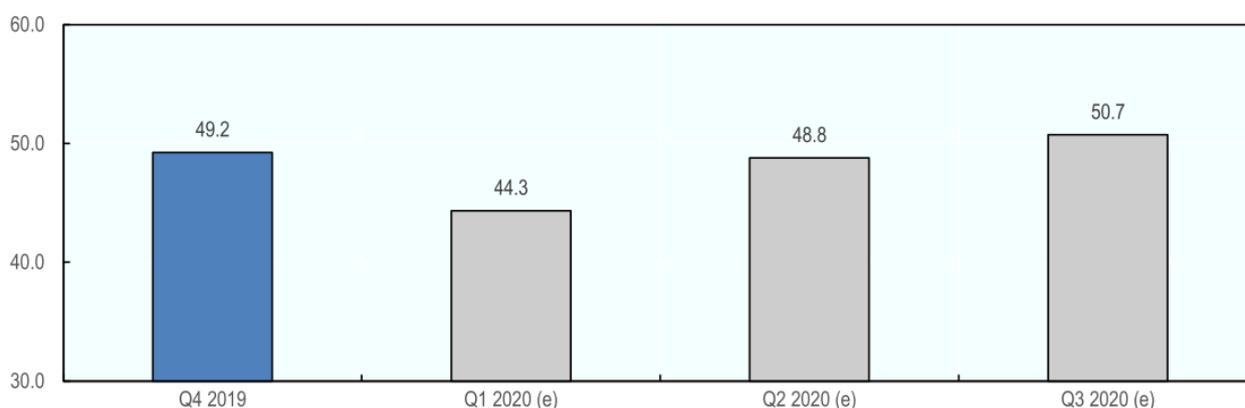
Figure 12. Évolution des indices MSCI des sept plus grands marchés de retraite et du monde, 2020 (Base: 100 à fin 2019)



Source: OCDE (2020d) basé sur investing.com.



Figure 13. Actifs des régimes d'épargne-retraite dans les pays de l'OCDE (en trillions USD)



Source: OCDE (2020d).

La tendance récente des marchés des retraites peut être mieux évaluée une fois que l'on considère l'évolution à plus long terme des actifs et de la couverture des fonds de pension. Le rôle des régimes d'épargne-retraite s'est accru au fil du temps. Le total de tous les avoirs de retraite sur le PIB total de la zone OCDE est passé de 60% à la fin de 2009 à 92% dix ans plus tard. Les actifs de retraite ont dépassé 50 000 milliards USD dans le monde pour la première fois à la fin de 2019. Le nombre de pays de l'OCDE dont les actifs de retraite dépassent le PIB est passé de six à la fin de 2009 à huit à la fin de 2019. Comme en 2009, le Danemark arrive en tête du classement en 2019, avec des actifs représentant 220% du PIB, suivi des Pays-Bas (194%) et de l'Islande (178%) dans la zone OCDE.

La proportion de personnes bénéficiant d'un plan de pension a généralement augmenté au cours de la dernière décennie, en particulier dans les juridictions qui ont introduit l'adhésion automatique et les régimes obligatoires. Les taux de couverture des régimes volontaires sont restés plus ou moins stables au cours des dix dernières années malgré quelques exceptions notables (comme en France et en Hongrie, voir les sections ci-dessous). À la suite de cette baisse du ratio de financement, les décideurs ont préparé des réponses pour soutenir les régimes RPD, leurs fournisseurs et promoteurs. C'est le cas des Pays-Bas, où le gouvernement a récemment annoncé qu'il prolongerait le sursis pour la réduction du ratio de financement minimum des régimes RPD (de 100% à 90%, déjà en place pour 2019) jusqu'en 2021 (OCDE, 2020c).

2.4 Les effets potentiels et concrets de la pandémie

Les preuves présentées dans cette section prouvent que le COVID-19 représente une crise majeure avec des effets négatifs sur la viabilité à long terme et l'adéquation des systèmes de retraite. Pourtant, il est important de distinguer les conséquences potentielles et réelles. Entre les premières et les secondes, il y a un espace pour les décisions prises par les dirigeants politiques. Ces politiques peuvent faire la différence.

Cela est tout à fait évident lorsque nous examinons ce qui s'est passé en Europe au cours de l'année écoulée. Premièrement, les verrouillages économiques décidés par les gouvernements nationaux pour limiter la diffusion

Avec le soutien financier de l'Union Européenne



du virus ont réduit les conséquences sanitaires de la pandémie (en termes de cas et de mortalité) mais ont aggravé la baisse économique du PIB. Deuxièmement, l'utilisation de programmes de maintien de l'emploi a contribué à réduire l'impact de la crise sanitaire et économique sur le marché du travail. Les taux de chômage n'ont pas grimpé en flèche en Europe, avec d'importantes conséquences positives sur l'adéquation et la viabilité à long terme des retraites. Troisièmement, la politique économique et monétaire ainsi que la réglementation des marchés financiers et des fonds de pension ont apporté une réponse efficace à la crise et fourni une protection efficace aux marchés boursiers et aux produits financiers. D'énormes plans de relance anticycliques ont été décidés tant au niveau national qu'europpéen. En Europe, la réaction rapide de la Banque Centrale Européenne et la poursuite du développement des opérations monétaires exceptionnelles (par exemple l'assouplissement quantitatif) ont favorisé le rebond économique de la dernière partie de 2020. Cela a également évité des dommages importants sur la viabilité des fonds de pension et de l'épargne-retraite en général.

3. Les réformes des retraites à travers l'Europe

Cette section met en lumière les récentes tendances de réforme à travers l'Europe. Dans la première partie, nous résumons le débat entre les organisations internationales. Cela nous aide à voir les priorités fixées au niveau mondial pour ensuite vérifier leur pertinence dans les processus de réforme nationaux. Dans la deuxième partie, nous fournissons quelques exemples des principales mesures prises dans le domaine des pensions au lendemain de la pandémie, avec des informations et des données collectées à partir du référentiel COVID-19 de l'Association internationale de sécurité sociale (ISSA⁵), des ensembles de données de l'OCDE⁶ (2020) et du FMI⁷ (2020), du Réseau Européen de Politique Sociale (ESPN⁸ 2020), et de la COVID-19 Watch de la CES. Les ensembles de données internationaux fournissent des preuves de cinq types d'intervention largement partagés par les différents pays européens. Dans la troisième partie, nous examinons plus en détail quatre cas: le Danemark, la France, la Hongrie et l'Italie. Les quatre représentent différents systèmes de retraite et différentes coalitions au pouvoir (tableau 1).

⁵ Association internationale de la sécurité sociale - Coronavirus, les mesures de la sécurité sociale, <https://ww1.issa.int/fr/coronavirus>

⁶ OECD, Lutte contre le coronavirus, Country tracker, <https://www.oecd.org/coronavirus/fr/#country-tracker>

⁷ Le FMI et la COVID-19, <https://www.imf.org/fr/Topics/imf-and-covid19>.

⁸ ESPN,

<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=9753&tableName=news&moreDocuments=yes>
Avec le soutien financier de l'Union Européenne



Tableau 1. Les quatre pays étudiés

	Systèmes de retraite	Ampleur de la crise (% de croissance du PIB 2020)	Contexte politique
Danemark	Multi-pilier	-2.7	Gouvernement de centre gauche
France	Assurance Sociale Première Génération	-8.1	Gouvernements centristes (Philippe; Castex)
Hongrie	Assurance Sociale Troisième Génération	-5.0	Gouvernement populiste
Italie	Assurance Sociale Première Génération	-8.9	Coalition entre populistes et centre gauche (Conte II) Gouvernement Technique / Grande Coalition (Draghi I)

Les quatre pays présentent également une ampleur différente de la crise pandémique (en termes de diffusion du virus et de décès).

3.1 Le rôle des Organisations Internationales dans la politique des retraites

Dans le contexte post-pandémique, les organisations internationales - ainsi que les faiseurs d'opinion mondiaux - ont rapidement commencé à fixer leurs propres priorités pour relever les défis socio-économiques engendrés par le COVID-19. Nous identifions trois positions principales. La première position (dans la continuité des débats à plus long terme sur les retraites) se concentre sur les tensions financières persistantes - sinon accrues - sur les retraites. Les publications récentes d'organisations internationales (comme le FMI et dans une certaine mesure par l'OCDE) sont un exemple clair de l'accent persistant mis sur la viabilité financière des systèmes de retraite. Selon Feher et De Bidegain (2020, 6), les gouvernements doivent résister à toute tentation d'utiliser le système de retraite comme un outil pour faire face aux conséquences négatives de la crise et devraient mettre en œuvre des changements réglementaires temporaires avec parcimonie. Si leur raisonnement devait être pris en compte, les régimes de retraite anticipée et d'invalidité ne doivent en aucun cas être utilisés dans le but de s'adapter aux pressions temporaires du marché du travail et de l'économie.

La deuxième position est plus nuancée et représente une nouveauté. La position de Mario Draghi - ancien président de la BCE et depuis 2021 Premier ministre italien - est un cas intéressant à examiner. Dans des interviews à la presse, il a souligné la nécessité d'un nouvel effort européen pour la reprise économique. Pour Draghi, la pandémie représente une crise massive qui nécessite des réponses sans précédent, et notamment une augmentation significative de la dette publique. La perte de revenus subie par le secteur privé devrait finalement être absorbée, en tout ou en partie, dans les bilans des administrations publiques. Des niveaux de dette publique beaucoup plus élevés deviendraient une caractéristique permanente de nos économies et s'accompagneraient d'une annulation de la dette privée. Dans un autre discours, Draghi a clarifié son message : une dette accrue serait justifiée par la nécessité de protéger les jeunes générations qui risquent d'être massivement touchées par la pandémie. Il propose également de faire la distinction entre les «mauvaises» et les «bonnes» dettes. Ces dernières incluent les dépenses



dans la recherche, l'investissement dans les infrastructures critiques, dans le capital humain et l'éducation (destiné aux jeunes générations), tandis que M. Draghi a déclaré à propos des premières : «si la dette est utilisée à des fins improductives, elle sera considérée comme une *'mauvaise'* dette et sa durabilité sera érodée». Comme nous le montrons dans les remarques finales, cette position pourrait avoir des conséquences ambivalentes sur le débat sur la réforme des retraites. D'une part, elle ouvre la possibilité d'élargir le rôle public (également dans les politiques de protection sociale). D'autre part, elle peut représenter une justification de nouvelles réductions des pensions au nom de la justice intergénérationnelle (Natali, 2018).

La troisième position dans le débat représente un changement plus explicite. Nous pourrions appeler cela le résultat d'un *contre-coup de l'austérité* qui s'est répandu dans toute l'Europe ces dernières années et semble avoir été accentué par la pandémie. Les dirigeants politiques (en particulier du camp populiste) et l'opinion publique ont montré une lassitude face aux réformes : ils partagent de plus en plus l'impression d'avoir accompli une grande partie du programme de réforme. L'impact considérable de la maîtrise des coûts sur les droits sociaux et l'expérience dramatique de la réduction rapide des dépenses ont encore contribué à l'opposition croissante à l'austérité budgétaire avec la demande accrue d'un programme «post-austérité» (ibidem).

Il convient de mentionner quelques exemples. Au niveau national, la question clé de l'augmentation de l'âge légal de la retraite - une priorité absolue dans le programme de réforme des dernières décennies - est de plus en plus remise en question. Dans la phase post-COVID-19, l'Italie débat de la révision de l'âge de la retraite pour le rendre plus flexible pour ceux qui souhaitent quitter le travail prématurément. Les changements débattus jusqu'à présent sont moins généreux que la réforme de 2018 (votée par le gouvernement populiste) mais moins sévères que le régime de 2011, imposé par l'ancien premier ministre Mario Monti au plus fort de la crise de la dette de la zone euro. Aux niveaux européen et mondial également, les priorités de la politique des retraites semblent avoir légèrement changé : l'amélioration de la protection de la vieillesse est désormais une priorité. Dans l'UE, l'introduction du Socle Européen des Droits Sociaux, SEDS (de la Porte, 2019) a contribué à souligner l'importance de la protection des droits sociaux. La protection de la vieillesse pour les travailleurs atypiques en est un bon exemple. Des preuves supplémentaires sont fournies par la publication récente des Recommandations Spécifiques par Pays (RSP) dans le cadre du semestre européen. Les recommandations sur les retraites ont largement baissé, tandis que l'accent est mis sur l'amélioration de la protection sociale plutôt que sur la maîtrise des coûts (Rainone, 2020). De plus, l'UE a suspendu pour 2020 et 2021 le pacte de stabilité et de croissance (la fameuse «clause dérogatoire générale»), tandis que de nouveaux programmes ont renforcé la solidarité à travers l'UE. Le programme SURE pour soutenir les États membres et leurs programmes de maintien de l'emploi et NextGenerationEU sont des exemples de cette nouvelle phase du processus d'intégration.

Au niveau mondial, l'AISS s'est concentrée sur la question de l'augmentation des pensions de vieillesse pour certains groupes vulnérables : par exemple les indépendants, les migrants et les femmes. Dans la phase post-pandémique, il est proposé que ces derniers soient la cible de nouvelles mesures pour améliorer la protection de la vieillesse. Cela soutient la stratégie à long terme avancée par l'OIT sur le socle mondial de protection sociale (Juergens and Galvani, 2020).

Avec le soutien financier de l'Union Européenne



3.2 Grandes tendances politiques à travers l'Europe

Après l'émergence de la pandémie, le défi le plus important auquel les décideurs ont été confrontés réside dans la nécessité de trouver un équilibre entre l'aide à court terme et la viabilité à long terme en ce qui concerne les régimes de retraite capitalisés et par répartition, les régimes à prestations et à cotisations définies, ainsi que les régimes de retraite privés (OCDE 2020c).

Dans le domaine des retraites, nous voyons des preuves de quatre grands types de mesures d'urgence. Le premier type de mesure est conforme au paiement différé ou aux réductions temporaires des cotisations de sécurité sociale (et de pension) courantes. Nous en présenterons ci-après quelques exemples (Natali, 2020: pp. 2-3). En Finlande, les mesures comprennent une baisse des cotisations de retraite pour 2020. Les cotisations de retraite des employeurs liées aux revenus ont été temporairement abaissées d'environ 2% (jusqu'à la fin de l'année). Les entreprises dont les activités ont complètement cessé en raison de l'épidémie peuvent reporter le paiement de leurs cotisations de retraite liées aux revenus de trois mois au maximum. La perte sera compensée en augmentant les cotisations patronales en 2022-2025. Dans le même temps, les fonds de pension peuvent reporter jusqu'à 3 mois les employés temporairement licenciés qui ont été suspendus jusqu'en mai 2020 avec la possibilité de prolonger encore la suspension. L'Etat a pris la responsabilité de les payer, de préserver les droits des assurés. Les travailleurs indépendants ont également été exonérés du paiement des cotisations (jusqu'en mai 2020). Dans le cas de l'Espagne, le report et / ou l'exonération temporaire des cotisations ont été subordonnés au maintien des travailleurs dans un emploi rémunéré, mais avec des heures de travail et des salaires réduits. Les exemptions sont plus généreuses pour les entreprises qui réintègrent une partie de leur personnel. Les employeurs qui réduisent temporairement les heures de travail des salariés ou suspendent les contrats de travail sont exonérés du paiement de tout ou partie de leurs cotisations sociales. Le gouvernement couvre 100% de ces cotisations pour les employeurs de moins de 50 salariés et 75% pour ceux de 50 salariés ou plus. Afin d'éviter d'éventuels problèmes de trésorerie pour les travailleurs indépendants et les petites et moyennes entreprises, le gouvernement a décidé de reporter l'impôt sur une période de six mois et d'accorder des subventions. Cela devrait permettre d'injecter jusqu'à 14 milliards d'euros de liquidités. Dans d'autres pays, les gouvernements ont également décidé de suspendre le paiement des cotisations pour les fonds de pension privés (voir les cas de l'Estonie et de la Pologne).

Le deuxième type de mesure consiste en des ressources supplémentaires par le biais du budget public pour stabiliser le système de retraite. En Allemagne, le gouvernement a décidé une injection de trésorerie de 5,3 milliards d'euros en 2020 et des fonds supplémentaires en 2021 pour le budget de la sécurité sociale. Cela devrait aider à la fois les entreprises et les salariés en maintenant leurs cotisations sociales en dessous du seuil de 40% du revenu. En France, outre la suspension de la grande réforme des retraites envisagée en raison de la pandémie (voir ci-dessous), il a été convenu que le Fonds de Réserve pour les Retraites français (FRR) paiera au moins 13 milliards d'euros supplémentaires pour aider à financer les retraites de l'État (Sutcliffe, 2020).

Le troisième type de mesures consiste en une amélioration ad hoc des prestations de retraite. C'est le cas de la Slovaquie, où les retraités avec les pensions les plus faibles reçoivent une prime de solidarité en raison de l'impact



de la pandémie. La Lituanie a introduit une prime spéciale sous la forme d'une somme forfaitaire de 200 € pour les personnes âgées, les personnes handicapées, les survivants et les orphelins. En Bulgarie, tous les certificats médicaux déterminant le degré de perte de capacité de travail qui expiraient pendant la période de l'état d'urgence et doivent être renouvelés, ont été automatiquement renouvelés pour toute la période de l'état d'urgence à laquelle ont été ajouté 2 mois supplémentaires. Environ 75 000 bénéficiaires de pensions d'invalidité ont bénéficié de cette mesure. La Hongrie a adopté de nouvelles mesures qui incluent l'introduction du 13e mois de pension (un mois supplémentaire de prestations pour les retraités). Dans certains pays, des mesures de soutien aux retraités - qui subissent généralement moins de pertes de revenus pendant les ralentissements économiques que la population active étant donné que les pensions en cours de paiement ne sont souvent que partiellement liées aux salaires - ont été introduites.

Le quatrième type de mesures concerne l'introduction de règlementations spéciales pour les fonds de pension pour soutenir leur durabilité et leur viabilité. Comme souligné ci-dessus, les Pays-Bas ont prolongé le sursis pour la réduction du ratio de financement minimal des régimes PD (de 100% à 90%, déjà en place pour 2019) jusqu'en 2021. La Finlande a également préparé une législation d'urgence pour renforcer la solvabilité des prestataires de retraite et limiter les effets procycliques qui exercent une pression supplémentaire sur les promoteurs ou les prestataires à un moment où leurs finances se détériorent. De plus, certains pays ont également permis aux assurés d'accéder à leur épargne-retraite avant la retraite. Par exemple, le gouvernement français a élargi les conditions d'accès à l'épargne pour surmonter les difficultés financières à court terme liées aux défis du COVID-19 (OCDE 2020c).

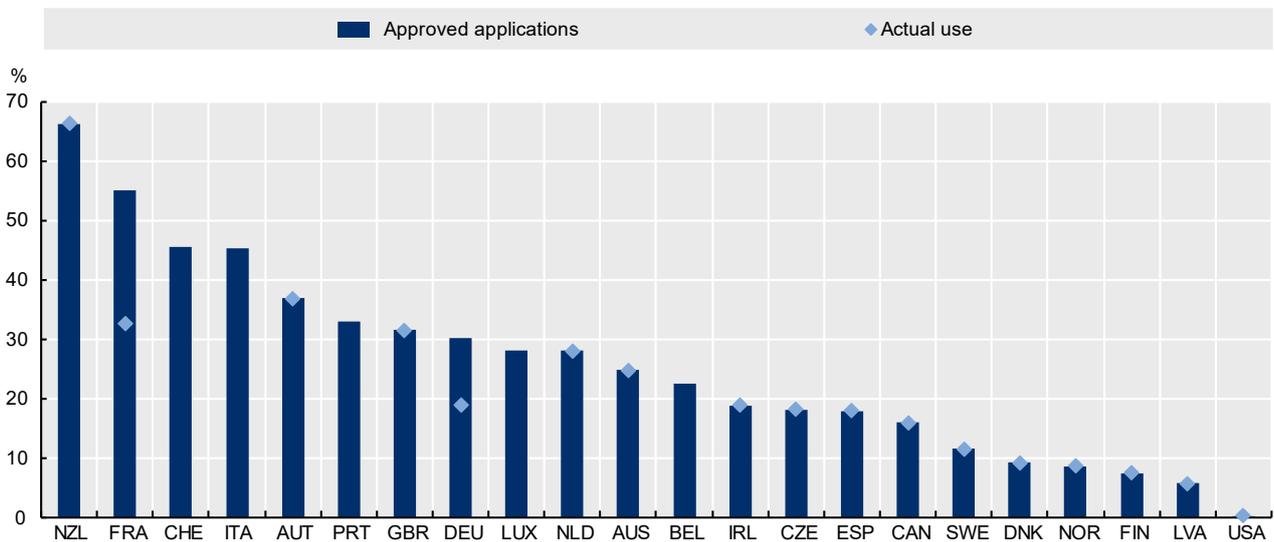
En plus des mesures d'urgence mentionnées ci-dessus, certains membres de l'UE ont également révisé leurs vastes programmes de réforme des retraites et leurs calendriers. Certains ont décidé de reporter temporairement les grandes réformes. C'est le cas de la France où la réforme, vivement soutenue par le président Emmanuel Macron en 2019, a été stoppée dans ses élans en février 2020, en raison de la pandémie. Le plan de réforme qui prévoit de relever l'âge de la retraite de deux ans à 64 ans a également été reporté après les élections présidentielles de 2022. D'autres pays ont en revanche adopté des réformes qui, dans certains cas, ont été initiées bien avant la crise pandémique. C'est le cas des pays qui ont révisé leur âge légal et / ou effectif de la retraite. Ci-dessous, nous présentons des éléments concernant les réformes adoptées au Danemark et débattues en Italie. Un autre cas est celui de la Roumanie, où la nouvelle législation sur les retraites promulguée en 2019 entrerait en vigueur entre 2019 et 2021. La réforme consiste en l'amélioration des prestations de retraite par l'augmentation des points de retraite et le changement de la formule de retraite ainsi que dans le calcul de la prestation minimale, ce qui entraînera une nouvelle augmentation du niveau des prestations en 2021.

Bien qu'il s'agisse des mesures d'urgence les plus fréquemment adoptées par les États membres de l'UE, les mesures prises dans d'autres domaines politiques ont également contribué à atténuer les problèmes actuels et en particulier futurs liés à l'adéquation de la protection de la vieillesse (OCDE 2020b, 2020a). C'est le cas des dispositifs de maintien de l'emploi - comme le dispositif de chômage partiel *Activité partielle* en France : les salaires ont été



partiellement ou entièrement subventionnés pour préserver les emplois dans les entreprises qui connaissent un ralentissement temporaire de l'activité économique. En mai 2020, l'utilisation de ces dispositifs par les entreprises équivaut à plus de 50% des salariés en France et de 30% à 50% en Italie (Figure 13). D'autres mesures de soutien du revenu pour les travailleurs comprennent un accès élargi aux allocations de chômage ainsi que des transferts financiers ciblés pour les travailleurs indépendants. Par exemple, alors qu'au Danemark, les travailleurs indépendants subissant une perte de revenu de plus de 30% ont reçu un transfert en espèces de 75% de la perte pendant une période pouvant aller jusqu'à 3 mois, en France et en Italie des transferts forfaitaires ont été introduits. En Italie en particulier, le gouvernement a accordé une compensation de 600 EUR en mars et avril et de 1000 EUR en mai (OCDE 2020c).

Figure 13. Participation à des programmes de maintien dans l'emploi (candidatures approuvées et participants effectifs à des programmes de maintien dans l'emploi en pourcentage des salariés dépendants, mai 2020)



Source: OCDE (2020a).

Prises ensemble, les mesures assurant la protection des revenus du travail ont des effets en cascade sur la protection des retraites. Au-delà des régimes de maintien dans l'emploi et d'autres mesures de soutien du revenu, des pays comme la France et l'Italie ont également reporté, suspendu ou subventionné les cotisations de retraite. (par exemple, en réduisant ou en supprimant les pénalités pour les retards de paiement des contributions). En Italie, jusqu'à 80% des salaires des régimes de chômage partiel n'ont pas été soumis à des cotisations de retraite. En outre, pour certains secteurs, le gouvernement italien a reporté les cotisations de retraite au régime notionnel à cotisations déterminées public (NCD) dues entre février et mai 2020. La Hongrie a également suspendu les cotisations de retraite dans les secteurs les plus touchés par les mesures de confinement.

En résumé, les premières interventions adoptées au lendemain de la pandémie de Covid-19 ont consisté en des mesures d'urgence pour faire face aux problèmes à court terme d'adéquation et de soutien économique : une

Avec le soutien financier de l'Union Européenne



certaines améliorations des prestations pour amortir les conséquences sociales de la crise, la réduction des cotisations sociales des employeurs et des salariés, pour alléger la charge pesant sur leurs activités et fournir des ressources supplémentaires aux budgets de la sécurité sociale. Alors que l'impact à long terme des mesures susmentionnées sur les dépenses de retraite devrait être faible, le déséquilibre potentiel (entre les dépenses et les recettes) pourrait se prolonger pendant des années et contribuer à une recrudescence de nouvelles pressions budgétaires. (Feher and De Bidegain, 2020).

3.3 Etude de cas de quatre pays

Cette section présente un bref résumé des principales conséquences de la pandémie sur la politique des retraites dans les quatre pays étudiés. Pour chaque pays, nous commençons à fournir des informations sur leur système de retraite. Nous parlons ensuite de la diffusion de la pandémie et des mesures clés (mesures d'urgence et / ou réformes plus larges des retraites) adoptées l'année dernière.

Au Danemark

Le Danemark dispose d'un système de retraite à plusieurs piliers typique basé sur trois régimes principaux : le premier pilier des retraites légales, les régimes de retraite professionnels et enfin les plans de pension personnels. Le premier pilier est constitué des pensions publiques (taux forfaitaire plus un supplément sous condition de ressources) avec couverture universelle. Le deuxième pilier repose sur des conventions collectives volontaires prévoyant une couverture obligatoire pour les salariés concernés. Ces régimes couvrent 94% des salariés à temps plein, soit 63,4% de la population en âge de travailler. Le troisième pilier comprend les programmes d'épargne-pension et d'assurance-vie. Il est important pour les indépendants qui n'ont pas accès aux régimes professionnels.

Au cours des dernières décennies, l'Accord sur la Protection Sociale de 2006 a largement réformé le système de retraite dans le but d'accroître la participation au marché du travail de cohortes de travailleurs plus âgés. La réforme a introduit une retraite anticipée volontaire, le relèvement de l'âge général de la retraite et l'ajustement démographique de l'âge de la retraite à l'espérance de vie (de la Porte and Natali 2014). La réforme visait à faire face à la hausse des coûts des régimes de retraite tout en maintenant le niveau de vie pendant la vieillesse. En 2011, le gouvernement danois a adopté un train de réformes qui a confirmé les priorités des réformes précédentes. Le *Reformpakken 2020* a augmenté l'âge de la retraite de 65 à 67 ans (qui sera porté à 69 ans en 2035). Les autres mesures concernaient le régime RAV (retraite anticipée volontaire) et l'introduction de la «pension d'invalidité senior» adoptée en janvier 2013 pour les personnes ayant des problèmes de santé.

L'économie politique du Danemark - et les retraites - ont été largement affectées par la pandémie. Au 26 avril 2021, environ 250 000 cas et 2 480 décès avaient été signalés au Danemark. Entre le premier et le deuxième trimestre de 2020, le PIB a reculé de 6,7%. Dans l'ensemble, la croissance du PIB réel en 2020 était de -2,7% (en 2009, elle était



de -4,9%). Quant au taux de chômage, en février 2021, le pays a enregistré une valeur de 6,1% (voir section 2 ci-dessus).

Au lendemain du COVID-19, le Danemark a adopté un ensemble de mesures d'urgence pour amortir les effets de la pandémie tout en allégeant les coûts potentiels pour les secteurs économiques et productifs (Kvist, 2020). Le ministère des Finances a estimé qu'au total 135 milliards de DKK (18 milliards d'euros) ont été dépensés pour limiter les effets du COVID-19. Parmi les mesures adoptées par le Parlement, on compte des subventions aux entreprises privées ayant subi une forte diminution de leur chiffre d'affaire, un financement supplémentaire pour les services sociaux, un financement supplémentaire pour les ONG qui ciblent les personnes isolées ou esseulées et un paiement unique pour les bénéficiaires de l'aide sociale en dehors du marché du travail. Environ neuf accords tripartites ont ajouté des mesures supplémentaires pour soutenir les travailleurs et les employeurs (par exemple, le partage du travail et la compensation salariale). Il est intéressant de noter que le gouvernement minoritaire social-démocrate a formellement souligné que les mesures d'austérité comme celles adoptées après la crise financière de 2008 n'étaient pas envisagées comme solution possible aux menaces économiques de la pandémie (Hansen et al, 2021 : 10). Nous voyons également des preuves de ce virage dans les retraites. Entre-temps, l'UE n'a pas abordé le système de retraite danois dans le cadre du Semestre Européen (aucune recommandation spécifique par pays en 2018 et 2019). Dans le passé, l'UE avait à plusieurs reprises recommandé au Danemark de s'attaquer au problème de la retraite anticipée pour améliorer les taux d'emploi des personnes âgées.

Dans le domaine des retraites, en août 2020, le gouvernement minoritaire social-démocrate a soumis une proposition visant à permettre aux travailleurs ayant une très longue carrière professionnelle de prendre leur retraite avant d'atteindre l'âge légal de la retraite (Kvist, 2019). Dans le cadre du nouveau régime de pension anticipée, les personnes qui, à l'âge de 61 ans (âge de cotisation) ont un historique de travail d'au moins 42, 43 ou 44 ans, peuvent bénéficier d'une pension anticipée avant l'âge légal de la retraite. La carrière professionnelle de référence comprend le travail à temps partiel et indépendant, les périodes de chômage, la formation, les prestations de maladie et de maternité. La prestation de retraite anticipée a presque le même montant de la pension publique. Au 1er janvier 2021, lorsque l'âge légal de la retraite est de 66,5 ans, l'âge de cotisation est de 61 ans et l'âge le plus jeune d'admissibilité anticipée à la pension publique est de 63,5 ans (trois ans avant l'âge légal de la retraite, pour les personnes ayant 44 ans d'antécédents professionnels). L'âge de la cotisation et la durée des antécédents de travail suivent tous deux les augmentations de la longévité. Les projections sur le coût du nouveau dispositif sont chiffrées à 309 millions d'euros en 2022 avec une nouvelle augmentation à 443 millions d'euros à partir de 2026. Le régime sera financé par un mélange de fiscalité générale, d'économies de productivité dans la politique active du marché du travail au niveau municipal, et d'un nouveau prélèvement sur le secteur financier (Kvist, 2021).

D'autres possibilités de sortie anticipée ont été définies, par exemple avec l'amélioration de la Pension Seniors, qui peut être réclamée jusqu'à 6 ans avant l'âge légal de la retraite par les travailleurs aux capacités limitées. Grâce à l'amélioration du régime, davantage de personnes auront droit à la prestation, car elle peut désormais être réclamée par des personnes ayant une plus grande capacité de travail résiduelle. Les syndicats ont joué un rôle en soutenant

Avec le soutien financier de l'Union Européenne



les mesures les plus récentes. Ils contestent également l'ajustement automatique de l'âge de la retraite à l'espérance de vie et ont ainsi soutenu les nouvelles options de retraite anticipée. Il est probable qu'en 2022, la question sera au cœur du débat politique.

En France

Le système de retraite français comprend deux parties principales : les régimes de retraite obligatoires et les pensions professionnelles. Les premiers sont intégrés dans l'organisation de sécurité sociale mise en place par l'Etat. Ils comprennent le régime général (qui couvre les deux tiers de la population active), le régime agricole, les régimes pour les indépendants et les régimes spécifiques pour certains types de salariés (comme les fonctionnaires). Les régimes de retraite professionnelle sont représentés par les programmes AGIRC (pour les cadres) et ARRCO (pour les non-cadres). Ils ont été créés par les partenaires sociaux pour les salariés du secteur privé et peuvent représenter en moyenne 40% de la pension totale. Globalement, en 2018, les régimes de retraite professionnelle représentaient 24,5% du total des droits à pension versés par les régimes obligatoires (CPS et Commission européenne, à paraître).

Le financement des régimes statutaire et professionnel repose sur un système par répartition, c'est-à-dire que les cotisations versées par les employeurs et les salariés sont utilisées pour financer les pensions versées au cours de la même période. Les régimes de retraite personnels, quant à eux, sont financés par capitalisation. L'âge moyen de la retraite est de 62 ans, mais l'obtention d'une pension complète (taux de remplacement de 50%, hors régimes professionnels), calculée sur la base du salaire annuel moyen des 25 meilleures années, nécessite une durée de cotisation comprise entre 163 et 172 trimestres, selon l'année de naissance. Si cette condition ne peut être remplie, il est toujours possible de prendre sa retraite à 62 ans, mais avec des prestations moins généreuses. Des pensions anticipées sont disponibles pour les travailleurs ayant une longue ancienneté, des capacités de travail réduites, ou pour les travailleurs exposés à des conditions difficiles et / ou affiliés à des régimes spéciaux (par exemple les services publics).

L'épidémie a eu des conséquences importantes sur l'état de santé général de la population et a exercé une pression considérable sur les institutions économiques et sociales. Plus de 5 millions de cas et 100 000 décès ont été signalés en France. Le PIB a diminué de 13,5% au deuxième trimestre de 2020 avec une baisse globale de 8,1% en 2020. Le taux de chômage était de 8% en février 2021 (voir la section 2 ci-dessus).

Le gouvernement français - soutenu par le parti centriste «En marche» - a adopté différents plans de relance. Trois lois de financement *ad hoc* ont été adoptées entre mars et juillet 2020. Grâce aux plans de relance, le déficit public a augmenté jusqu'à -11,4% du PIB. Ces programmes de relance comprennent : un soutien aux salariés et aux entreprises (31 milliards d'euros pour l'activité partielle et 8 milliards d'euros pour les TPE), des crédits pour la mise en œuvre de plans d'accompagnement des secteurs les plus impactés (tourisme, industrie automobile, aviation, culture, start-ups), une mesure d'exonération des cotisations patronales à la sécurité sociale, associée à un crédit de



cotisations sociales (d'un montant de près de 3 milliards d'euros), des mesures pour aider les collectivités territoriales à faire face à la crise et soutenir la reprise des entreprises locales (Turlan, 2021).

Dans le domaine des retraites, la crise a stoppé le processus de réforme des retraites en cours depuis 2019. L'objectif de la proposition du gouvernement était de passer à un «régime de retraite universel», soumettant tous les travailleurs aux mêmes règles de cotisation et de retraite. Ce projet de réforme prévoit de remplacer les 42 régimes statutaires et professionnels existants, chacun correspondant à une catégorie socioprofessionnelle (salariés du secteur privé, fonctionnaires, etc.) par un système à points unique inspiré de l'équité actuarielle (chaque euro cotisé conduira aux mêmes droits à une pension de retraite). La réforme vise à la suppression des régimes spéciaux de retraite (pour les fonctionnaires, etc.), qui devraient être supprimés progressivement, tout en maintenant des règles spécifiques pour certaines catégories (membres de la police et de l'armée, conducteurs de train, etc.). En outre, cela signifierait la fin de la distinction entre les deux types de régimes de retraite obligatoires, à savoir les régimes légaux de sécurité sociale et les régimes de retraite professionnelle, qui seraient regroupés en une seule organisation administrative et financière (Legros and Martin, 2020). La réforme visait à réduire les prestations, à prolonger la carrière professionnelle demandée pour une pension complète et donc à inciter les régimes de retraite privés à capitalisation. La conception de la réforme est conforme aux recommandations de l'UE. Depuis 2011, la France a presque systématiquement reçu des RSP concernant les retraites (à l'exception de 2016 et 2017). Beaucoup d'entre elles concernaient l'exigence de mesures de réduction des coûts, tandis que celles de 2018 et 2019 portaient sur la nécessité de simplifier le système de règles entre les groupes professionnels.

Ce projet s'est heurté en mai 2019 à une forte opposition de la part des syndicats et d'une grande partie de la population concernée par son impact. Les syndicats critiquent principalement l'attaque des futurs droits à pension des jeunes générations et les perspectives sombres attendues en matière de protection de la vieillesse. Afin de maintenir l'unité nationale pendant la situation pandémique actuelle, le président Macron a reporté l'adoption de cette refonte du système des retraites à une date indéterminée.

En Hongrie

Le système de retraite hongrois est de type par répartition. Dans la littérature, il y est fait référence comme à un système d'assurance sociale de «troisième génération» pour souligner qu'après la privatisation partielle de l'ancien système socialiste dans les années 90, la Hongrie a renationalisé les fonds de pension privés en 2011, revenant ainsi *de facto* au système à un seul pilier (Natali, 2017). Le premier pilier par répartition est en fait complété par des régimes personnels de retraite complémentaire (qui couvrent environ 25% des travailleurs). En termes d'adéquation, la pauvreté des personnes âgées a considérablement diminué ces dernières années. En termes de risque de pauvreté, tant la position relative de la Hongrie dans une comparaison transnationale que les tendances sont inverses. La position relative des revenus des retraités par rapport aux salariés actifs s'est fortement dégradée



en peu de temps entre 2015 et 2019, avec une baisse de 13,9 pp, passant de 67,6% en 2014 à 53,7% en janvier 2019. Cette baisse rapide est principalement due à la dynamique salariale.

Dans le domaine de la politique des retraites, la récente voie des réformes a été marquée par une approche dite de «société du travail». La priorité du gouvernement est de maintenir les gens sur le marché du travail le plus longtemps possible. Cette stratégie devrait aborder à la fois les problèmes de viabilité financière et d'adéquation sociale par des incitations à combiner retraite et travail. Il semble important de souligner que la Hongrie n'a reçu aucune recommandation sur les retraites dans le cadre du Semestre Européen.

L'âge de la retraite passe actuellement de 62 à 65 ans, par tranche de six mois pour les cohortes consécutives. La période de transition a commencé en 2014 pour la cohorte de naissance de 1952 et se terminera en 2022 avec la cohorte de naissance de 1957. Un programme spécial de préretraite offre des prestations de vieillesse complètes aux femmes qui ont accumulé 40 ans d'admissibilité. Le nombre de bénéficiaires de prestations de préretraite a diminué de 1% de 2017 à 2018 et celui des personnes à capacité de travail modifiée de 7%. En conséquence, la participation au marché du travail a augmenté rapidement dans les tranches d'âge actives les plus âgées : de 49% en 2008 à 76% en 2019 dans la tranche d'âge des 55-59 ans, de 13% à 43% chez les 60-64 ans. La retraite anticipée a considérablement diminué chez les moins de 60 ans. Parallèlement, le chômage des 60-64 ans est passé de 2,8% en 2008 à 7,6%, au-dessus du niveau des groupes d'âge plus jeunes, en 2014, mais il est retombé à 2,1%, en dessous de la moyenne, en 2019 (CPS et Commission européenne, à paraître).

La Hongrie a signalé plus de 700 000 cas et près de 27 000 décès. Dans notre échantillon de pays, en termes de baisse du PIB entre le premier et le deuxième trimestre 2020, c'est le pays qui a été le plus touché (-14,3%). Globalement, en 2020, la croissance du PIB était de -5%, contre -6,7% en 2009. En février 2021, le taux de chômage était de 4,5% (voir section 2). De février à mai 2020, le nombre de personnes ayant un emploi a diminué de 2,2%. Le blocage des activités économiques a eu des effets différents sur les différentes parties de l'économie, selon le secteur, la forme d'emploi ainsi que l'âge et le niveau d'éducation des salariés.

En Hongrie, le manque d'implication des partenaires sociaux dans les pratiques de dialogue social a été mentionné et documenté à plusieurs reprises (Hars, 2021). Le rôle des partenaires sociaux n'a pas changé en ce qui concerne la conception des mesures politiques dans le contexte de la crise du COVID-19. Les mesures de relance du gouvernement représentaient environ 3,2% du PIB. Le paquet comprend des dépenses supplémentaires liées à la santé (1,6% du PIB), des exonérations fiscales et une extension des prestations financières (0,8% du PIB), des subventions salariales, y compris la version hongroise du chômage partiel (0,7% du PIB), et des subventions pour le changement technologique et la formation (0,2% du PIB). La réponse du gouvernement a mis l'accent sur le maintien de la demande de main-d'œuvre plutôt que sur le soutien à la consommation. Le gouvernement a exprimé son intention de ne pas prolonger la durée des allocations de chômage (90 jours) ou d'introduire de nouvelles prestations (mais a augmenté le budget du programme de travaux publics et a offert des subventions aux chômeurs). Il a en outre été décidé de réintroduire le 13^e mois de pension, un mois supplémentaire de prestations. Les retraités reçoivent une semaine de prestations depuis janvier 2021 en plus de la prestation régulière. Ce montant

Avec le soutien financier de l'Union Européenne



sera augmenté de deux semaines de prestations en 2022 et de trois semaines de prestations en 2023. À partir de 2024, les retraités recevront un mois complet de prestations supplémentaires (Hars, 2021).

En Italie

Le système de retraite italien est un exemple typique du modèle d'assurance sociale (de première génération) : le premier pilier (régimes publics par répartition) représente la principale source de revenus des personnes âgées, tandis que les fonds de pension complémentaire (deuxième pilier professionnel et les retraites personnelles du troisième pilier) couvrent encore une petite partie de la population active (environ 34%). Depuis le début des années 1990, les réformes visent à maîtriser les dépenses publiques (avec le remplacement des régimes RPD par les régimes notionnels à cotisations déterminées dans le pilier public statutaire par répartition et l'augmentation progressive de l'âge légal de la retraite), tout en augmentant la couverture des fonds complémentaires privés.

Au cours de la période plus récente, entre 2015 et 2019, le rythme des réformes s'est ralenti tandis que les mesures visant à résoudre les problèmes d'adéquation sont devenues plus évidentes. Une nouvelle option de retraite anticipée a été mise en place en 2017 à la suite de la contestation croissante de la réforme de 2011 par les syndicats et certains partis tant à droite et à gauche du spectre politique. Premièrement, une avance financière (APE) permet aux particuliers de contracter un prêt auprès d'une institution financière adossé à des pensions futures à condition d'avoir atteint l'âge de 63 ans avec 20 ans de cotisation. Ce mécanisme agit comme un régime de préretraite. La réforme (portée par le gouvernement de centre gauche de Matteo Renzi) comprend également la «pension sociale anticipée» (social APE), un régime de retraite anticipée distinct pour certains groupes vulnérables. Pour ces derniers, l'âge de la retraite est fixé à 63 ans avec entre 30 et 36 ans de cotisation. Le gouvernement a rédigé une nouvelle liste d'emplois pénibles et dangereux autorisés à prendre leur retraite dans des conditions plus favorables. Pour ces catégories, le lien automatique entre l'espérance de vie et l'âge de la retraite n'est pas appliqué. Entre-temps, certains mouvements d'extrême droite, de gauche et populistes ont exprimé leur objectif de démanteler la réforme des retraites de 2011 pour abaisser l'âge légal de la retraite. En 2019, la réforme Di Maio-Salvini a introduit plusieurs mesures dans la voie ouverte par les réformes 2016-2018. Les deux innovations les plus importantes étaient la «pension quota 100» (*pensione quota 100*) et la «pension de citoyenneté» (*pensione di cittadinanza*). Introduite comme mesure pilote pendant trois ans (2019-2021), la pension quota 100 permet de prendre sa retraite avant d'atteindre à la fois l'âge légal de la retraite (actuellement 67 ans) et la période de cotisation pour la retraite anticipée (42 ans et 10 mois pour les hommes, 41 ans et 10 mois pour les femmes), sous réserve de remplir une condition combinée de cotisation (38 ans minimum) et d'âge (62 ans minimum) ($38 + 62 = 100$) (Natali, 2018).

Au cours des dernières années, l'UE a souvent souligné la nécessité de mettre en œuvre les réductions adoptées par le passé et d'utiliser les économies ainsi opérées afin pour promouvoir d'autres politiques sociales sous-développées en Italie. Les recommandations par pays en 2018 et 2019 étaient axées sur la réduction de la part des pensions de vieillesse dans les dépenses publiques «pour créer un espace pour d'autres dépenses sociales» (Gardiancich and Natali, 2021).

Avec le soutien financier de l'Union Européenne



L'impact de la pandémie a été massif en Italie : près de 4 millions de cas et plus de 100 000 décès ont été dénombrés. Entre le premier et le deuxième trimestre de 2020, le PIB a baissé de 13%. En 2020, le pays a enregistré une croissance du PIB de -8,9%, contre -5,3% en 2009. Le taux de chômage est monté jusqu'à 10,2% en février 2021 (voir section 2).

Au lendemain de la pandémie, le gouvernement italien a d'abord adopté des mesures d'urgence pour atténuer les souffrances des personnes âgées. Les principales mesures consistaient en l'introduction d'un programme spécial COVID-19 à court terme, et l'interdiction des licenciements, qui a été jusqu'à présent prolongée jusqu'au 31 mars 2021 (les syndicats demandant actuellement une nouvelle prolongation). Le nombre total d'heures de chômage partiel COVID-19 autorisées jusqu'au 31 décembre 2020 s'élève à quelque 4,05 milliards d'heures (Pedersini, 2021). D'autres mesures consistent en un soutien du revenu des travailleurs et un soutien aux entreprises. Le gouvernement a adopté des mesures pour indemniser différentes catégories (des indépendants aux aides familiaux et les travailleurs ne vivant pas avec les employeurs), des facilités de crédit pour les entreprises ainsi que la suspension des cotisations et des paiements d'impôts. Le gouvernement a décidé de simplifier les règles sur le télétravail, avec la suspension temporaire de l'accord individuel nécessaire pour l'activer.

Entre-temps, le processus de réforme des retraites a redémarré en raison de l'arrêt prévu des initiatives pilotes du gouvernement Conte (la *Pensione quota 100* susmentionnée) et de la nécessité de relever certains défis à long terme. La phase transitoire d'application du soi-disant *Quota 100* prendra fin à la fin de 2021 et sera remplacée par des mesures visant les catégories de travailleurs à forte pénibilité. Les détails, cependant, doivent encore tous être définis précisément. Parmi les hypothèses proposées dans le débat, le soi-disant *Quota 102* pour prendre sa retraite plus tôt serait admissible pour peu que l'on cumule : 64 ans (indexé sur l'espérance de vie), et 38 années de cotisations dont pas plus de 2 années figuratives (exclues du calcul de la maternité, du service militaire, des remboursements volontaires). Les syndicats ont tenté de relancer l'hypothèse du *Quota 41* : la possibilité de départ à la retraite dès 41 ans de cotisation, pour tous les types d'emplois. Les syndicats proposent également - pour éviter de revenir à la loi Fornero telle quelle - l'âge flexible de la retraite.

Une autre question à l'ordre du jour est la nécessité d'aider le remplacement des effectifs de l'administration publique avec des conséquences possibles sur la politique des retraites. En mars 2021, le gouvernement et les syndicats (CGIL, CISL et UIL) ont signé le "Pacte pour la cohésion sociale et l'innovation dans les services publics". Il s'agit d'un accord composé de six articles : le renouvellement des contrats pour une période de trois ans 2019-2021, le télétravail et le travail en ligne, la révision des systèmes de classification professionnelle, la formation du personnel, les systèmes de participation syndicale et le bien-être au travail. Le Pacte marque la première collaboration entre le gouvernement Draghi et les syndicats, pour donner un coup d'accélérateur à la réforme de l'administration publique appelée à jouer un rôle moteur dans le «plan de relance». Le gouvernement a dévoilé son intention de s'investir lourdement dans la rotation des personnels de l'administration publique : afin de permettre une retraite anticipée dans le secteur public, tout en accélérant le processus d'embauche de nouvelles générations d'employés ayant les compétences pour faire face à la transition technologique et aux défis supplémentaires

Avec le soutien financier de l'Union Européenne



auxquels le pays sera confronté dans un proche avenir. Les décideurs politiques italiens ont clairement lié ces priorités à la nécessité de contribuer à la mise en œuvre efficace du Plan National de Relance et de Résilience dans le contexte du plan de relance de l'UE.

4. Conclusions et Recommendations

Le COVID-19 représente un énorme choc exogène qui a eu des conséquences négatives sur les perspectives économiques européennes de croissance et risque d'accroître les tensions sur la condition des personnes âgées en Europe. Comme le montrent les crises économiques les plus récentes – par ex. la grande récession de 2008 - les ralentissements économiques ont toujours des conséquences négatives sur les retraites. Les systèmes de retraite - qui à première vue pourraient ne pas sembler affectés par la pandémie - sont en fait confrontés à des défis à plus long terme. La baisse du PIB, les tendances négatives du marché du travail et les tensions sur les fonds de pension sont quelques-uns des problèmes qui affectent les retraites tant présentes que futures.

Le présent document a fourni des éléments de preuves de l'impact de la crise, mais aussi des mesures prises pour faire face à l'urgence et de la gouvernance complexe des réformes des retraites. Premièrement, nous avons montré que la crise a été particulièrement grave, bien plus que la *Grande Récession* de 2008. La baisse du PIB a été massive, ainsi que la réduction des heures travaillées et l'augmentation du déficit budgétaire et de la dette. Ralentissement économique, pressions budgétaires, difficultés du marché du travail et tendances négatives des marchés financiers, autant d'éléments qui ont contribué à mettre les systèmes de retraite sous tension.

Dans un tel contexte, les décideurs ont réagi à travers une stratégie anticyclique ambitieuse. Les plans de relance consistaient en une augmentation des investissements publics et des dépenses pour amortir les effets de la crise, des stratégies de maintien de l'emploi ainsi que des dispositions sociales plus généreuses. Toutes ces mesures ont contribué à réduire la gravité de la récession et ses effets négatifs sur le marché du travail et les droits sociaux. Cela montre que les décisions politiques font une différence et que les décideurs aux niveaux national et supranational ont rapidement réagi à la pandémie par le biais d'un vaste programme anticyclique..

En ce qui concerne les retraites, les décideurs politiques européens ont suivi une stratégie largement similaire basée sur cinq priorités différentes : par le biais de paiement différé ou de réductions temporaires des cotisations de sécurité sociale (et de retraite) actuelles, de ressources supplémentaires provenant du budget public pour stabiliser les systèmes de retraite, via l'amélioration ponctuelle des prestations de retraite, par une réglementation spéciale pour les fonds de pension afin de soutenir leur viabilité ou encore en révisant le processus plus large de réforme des retraites et son calendrier.

Les réformes adoptées et / ou discutées jusqu'à présent dans les quatre pays au cœur de l'analyse plus approfondie (Danemark, France, Hongrie et Italie) montrent une certaine régularité et tendent à indiquer l'émergence de nouvelles priorités. Par rapport aux réformes des dernières décennies, les tendances les plus récentes incluent : la



lutte contre les inégalités dans la vieillesse, avec une attention renouvelée à la diversification des règles tant pour le calcul des prestations que pour la fixation de l'âge légal de la retraite.

Cela est cohérent avec l'augmentation prévue des dépenses publiques de retraite et l'application moins rigide des règles de l'UE. La suspension du Pacte de Stabilité et de Croissance ainsi que le lancement du SEDS semblent avoir contribué (avec le rôle proactif d'organisations internationales comme l'OIT) à réviser les priorités de réforme et à donner aux décideurs politiques nationaux plus de marge de manœuvre pour améliorer la protection de la vieillesse. Dans d'autres cas, la pandémie a aidé le mouvement syndical à éviter – ou du moins postposer – des réformes unilatérales comme en France.

S'il y a des signes d'une plus grande attention à l'adéquation sociale et au problème de la protection des catégories qui sont plus à risque d'une protection vieillesse insuffisante, il y a toujours des risques d'un nouveau revirement de politique. L'austérité semble terminée mais la révision demandée de la coordination de la politique budgétaire de l'UE n'est pas encore fixée. La leçon principale de la Grande Récession est que, une fois la crise majeure terminée, les réductions et coupes budgétaires peuvent revenir à l'ordre du jour.

En examinant la gouvernance à plusieurs niveaux des réformes des retraites, nous constatons certains changements dans le débat. Trois positions différentes ont émergé tant au niveau international que national : certains (par exemple le FMI) sont encore focalisés sur les contraintes financières du vieillissement et la nécessité de contenir les dépenses publiques, tandis que d'autres semblent plus désireux de faire pression pour l'amélioration de la protection des personnes âgées (partenaires sociaux et parties prenantes, nouvelles forces politiques et, dans une certaine mesure, la stratégie européenne renouvelée dans le domaine). Un troisième groupe d'experts insiste sur la nécessité de pousser à davantage de dette publique pour aider la reprise européenne. Ce dernier discours a des conséquences ambivalentes sur le débat sur les retraites. D'une part, il semble ouvrir plus de place aux dépenses sociales pour amortir les effets de la crise, d'autre part, il rappelle le vieux débat sur le choc intergénérationnel entre de jeunes générations qui ont besoin d'aide et des générations plus âgées avec des droits sociaux (et à la retraite) non viables et non durables (voir Mercher, 2013 contre Concialdi et Lechevalier, 2004).

Comme souligné ci-dessus, l'analyse comparative des réformes des retraites en Europe fait apparaître certaines priorités communes. Pourtant, des pays conservent certaines particularités. Certains pays ont dérogé au principe de l'augmentation de l'âge légal de la retraite en fonction de l'évolution de l'espérance de vie. Cela s'est produit - avant et après le COVID-19 - lorsque les gouvernements ont développé le dialogue avec les syndicats (au Danemark et en Italie). Dans les pays où les syndicats sont moins directement intégrés dans le processus de réforme des retraites, le programme de réforme est toujours axé sur l'augmentation des taux d'emploi dans les cohortes de travailleurs plus âgées (voir Hongrie). Dans le cas de la France, le dialogue entre le gouvernement et les syndicats sur les retraites s'est avéré difficile. Seule la pandémie a arrêté la réforme unilatérale et a donné aux syndicats la possibilité de rouvrir le débat (après des années de mobilisation intense).



Les données recueillies sur la réponse des membres de l'UE à la pandémie et les conséquences à long terme attendues de la crise donnent l'occasion de contribuer au débat et de faire des recommandations au mouvement syndical :

- Les décideurs et parties prenantes devraient aborder à la fois les questions de viabilité financière et d'adéquation. Si à première vue les retraités semblent protégés des principales conséquences de la pandémie, il est essentiel d'éviter que la récession économique ne devienne une crise sociale pour les personnes âgées.
- Les décideurs politiques et les parties prenantes ont l'occasion de recadrer les priorités de réforme dans un contexte social marqué par une énorme récession, des troubles sociaux et un marché du travail en berne. Un tel contexte semble plus favorable pour résoudre les problèmes d'adéquation.
- Les réformes visant à améliorer l'accès aux régimes de retraite et l'adéquation des retraites devraient remédier aux inégalités présentes et futures. En particulier, dans de nombreux pays, certains groupes sociaux et professionnels - à savoir, les travailleurs atypiques, les femmes, les indépendants (ceux qui sont déjà la cible de l'EPSR et des programmes de l'UE visant à offrir une protection de la vieillesse) risquent de subir les conséquences économiques et sociales de la pandémie.
- Les praticiens et les experts devraient éviter de faire référence au clivage intergénérationnel trop simplifié qui met les générations plus jeunes et plus âgées les unes contre les autres. En revanche, ils devraient réfléchir à un programme de réforme où les transferts et les services sont développés conjointement. Les premiers devraient s'attaquer aux principaux défis liés à l'adéquation et à l'égalité dans la vieillesse, tandis que ces derniers devraient voir des efforts pour l'égalité d'accès aux services sociaux pour les personnes âgées (par exemple la santé, les soins de longue durée). Les services sociaux devraient être au cœur des stratégies d'investissement ciblées sur les jeunes générations à la recherche d'opportunités d'emploi.
- Une plus grande attention à l'adéquation des retraites peut également provenir du lien entre les différents domaines politiques. Dans certains pays examinés, la nécessité de lutter contre le chômage et l'(in)efficacité de l'administration publique ont amené à développer davantage d'options de retraite anticipée.
- Les débats sur les réformes des retraites de l'année dernière ont vu des contraintes moins strictes de la part de l'UE. La suspension temporaire du Pacte de Stabilité et de Croissance et le lancement du Socle Européen des Droits Sociaux, et potentiellement le Plan de Relance, donneront plus de place aux dépenses sociales et au progrès d'une protection sociale plus accessible. Mais il y a le risque qu'il s'agisse d'une exception temporaire et qu'à l'avenir l'UE demande derechef des mesures d'austérité pour faire face à l'augmentation de la dette publique et du déficit. Il est important de donner la priorité à la réforme du Pacte de Stabilité et de Croissance pour éviter le retour des coupes budgétaires dans le secteur des retraites.
- La coopération entre les organisations internationales (comme l'OIT) et les partenaires sociaux représente une opportunité de renforcer les priorités sociales et de concevoir un programme politique pour améliorer la protection de la vieillesse, et ce au niveau mondial.

Avec le soutien financier de l'Union Européenne



Bibliographie et références

- Abou-Chadi, T. and Immergut, E. M. (2019) 'Recalibrating social protection: Electoral competition and the new partisan politics of the welfare state', *European Journal of Political Research*, 58(2), pp. 697–719. doi: 10.1111/1475-6765.12308.
- Antolin, P. and Despalins, R. (2020), Retirement savings in the time of Covid 19, *OECD policy series*, Paris, OECD.
- Bauer, M. W. and Becker, S. (2014) 'The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission's Strengthened Role in Economic Governance', *Journal of European Integration*. Routledge, 36(3), pp. 213–229. doi: 10.1080/07036337.2014.885750.
- Caiani, M. (2019) 'The rise and endurance of radical right movements', *Current Sociology*, 67(6), pp. 918–935. doi: 10.1177/0011392119868000.
- Concialdi, P. and Lechevalier, A. (2004), Intergenerational justice and pension reform : the case of France, in Hughes and Jim Stewart (eds.), *Reforming Pensions in Europe: Evolution of Pension Financing and Sources of Retirement Income*: Cheltenham: Edward Elgar, 2004 p.247-284.
- de la Porte, C. (2019). The European Pillar of Social Rights Meets the Nordic Model. *Swedish Institute for European Policy Studies*.
- de la Porte, C.; Natali, D. (2014), Altered Europeanisation of Pension Reform in the Context of the Great Recession: Denmark and Italy Compared, *West European Politics*, (ISI-Wos Scopus Index Journal), 4/37, pp. 732-749.
- Draghi, M. (2020), We face a war against coronavirus and must mobilise accordingly, <https://www.ft.com/content/c6d2de3a-6ec5-11ea-89df-41bea055720b>
- Ebbinghaus, B. (2020) 'Multiple hidden risks for older people: the looming pension crisis following the pandemic', *Journal of European Social Policy (JESP) Blog*. <https://bit.ly/3y79jDF>.
- ETUC and ETUI (2020) *Benchmarking Working Europe*. Brussels: ETUI.
- European Commission (2020), *European Economic Forecast, Spring 2020*, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip125_en.pdf
- Feher, C. and De Bidegain, I. (2020), Pension schemes in the Covid19 crisis: Impacts and policy considerations, *IMF special series on Covid19*.
- Gál, R. (2020). Hungary re-introduces the 13th month pension as part of its response to COVID-19, *ESPN Flash Report 2020/37*, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission .
- Guardiancich, I. and Natali, D. (2021) 'German and Italian Pensions: Similar Roots, Different Reform Paths, Comparable Trajectories?', *German Politics*, pp. 1–19. doi: 10.1080/09644008.2021.1902506.
- Hansen, M.; Jørgensen, C.; Bhuring, T. (2021), Denmark: Working life in the COVID 19 pandemic 2020, *Eurofound working paper*, Dublin, pp. 1-20.
- Hars, A. (2021), Hungary, Working life in the COVID 19 pandemic 2020, *Eurofound working paper*, Dublin, pp. 1-27.
- Juergens, F. and Galvani, F. (2020), *Social protection for older people during Covid-19 and beyond*, https://socialprotection.org/sites/default/files/publications_files/Social%20protection%20for%20older%20people%20during%20COVID-19.pdf
- Kvist, J. (2019). Early retirement for worn-out workers: A major election topic in Denmark, *ESPN Flash Report 2019/23*, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission

Avec le soutien financier de l'Union Européenne



- Kvist, J. (2020). Denmark: Early start and early end of income measures in response to COVID-19, *ESPN Flash Report 2020/50*, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.
- Kvist, J. (2021). A new early pension scheme in Denmark since 1 January 2021, *ESPN Flash Report 2021/01*, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.
- Legros, M., Martin, C. (2020). France in the face of COVID-19: from lockdown to crises and responses for the future, *ESPN Flash Report 2020/36*, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission
- Mersch, Y. (2013), *Intergenerational justice in times of sovereign debt crises, speech at the Minsky Conference in Greece*, organised by the Levy Economics Institute, Athens, 8 November 2013.
- Natali, D. (2017), Conclusion: The New Pension Mix in Europe: Inequality and two further risks, in Natali, D. (eds.) (2017), *The New Pension Mix in Europe*, Brussels, PIE-Peter Lang.
- Natali, D. (2018), Recasting Pensions in Europe: Policy Challenges and Political Strategies to Pass Reforms, *Swiss Political Science Review*, 24 (1), pp. 53-59.
- Natali, D. (2020), Pensions at the time of Covid-19: Recent changes and future challenges, *ETUI policy brief*, n. 13/20, pp. 1-5.
- Natali, D. and Stamati, F. (2013) ‘Reforming Pensions in Europe: A Comparative Country Analysis’, *European Trade Union Institute, Working Paper 2013.08*. doi: 10.2139/ssrn.2376720.
- OECD/European Union (2020) *Health at a Glance: Europe 2020: State of Health in the EU Cycle*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2020a) *OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2020b) *OECD Pensions Outlook 2020*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2020c) *Pension Markets In Focus*. Paris: OECD Publishing.
- Pedersini, R. (2021), Italy, Working life in the COVID 19 pandemic 2020, *Eurofound working paper*, Dublin, pp. 1-21.
- Rainone, S. (2020), The country specific recommendations in the social field. An overview and comparison update including the 2020-21 CSRs, *ETUI background analysis*.
- Rasnača, Z. (2017) ‘Bridging the gaps or falling short? The European Pillar of Social Rights and what it can bring to EU-level policymaking’, *ETUI Working Papers*, 5(October 2017), pp. 1–44. doi: 10.13140/RG.2.2.32569.26724.
- Social Protection Committee and European Commission (forthcoming), Adequacy Report, The 2021 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU , Brussels.
- Speciale, A. (2020), Draghi Tells Governments Only ‘Good’ Debt Can Save Economies, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-08-18/draghi-tells-governments-good-debt-can-save-their-economies>
- Sutcliffe, C. (2020), The implications of the Covid 19 pandemic for pensions, *Innovation in Business and Economics and Finance, ebook series*.
- Turlan, F. (2021), France, Working life in the COVID 19 pandemic 2020, *Eurofound working paper*, Dublin, pp. 1-30.

