

MISSOC INFO I

Évolution de la protection sociale en 2009

I. Introduction

Ce rapport s'oriente principalement sur la réponse apportée par la protection sociale et les systèmes de sécurité sociale à la crise économique et les mesures mises en œuvre pour l'aborder. À ce titre, il examine les changements dynamiques engendrés par la crise économique tout en se maintenant dans le cadre du Système d'information mutuelle sur la protection sociale / la sécurité sociale (MISSOC).

Le présent rapport est principalement axé sur la situation et les mesures dans les États membres de l'UE, l'Espace économique européen et la Suisse afin d'utiliser les nombreuses informations fournies par le système d'information MISSOC. À ce titre, ce rapport est basé principalement sur la contribution des correspondants nationaux de MISSOC, qui ont fourni une foule d'informations sur les mesures de protection sociale et sur les systèmes de protection sociale dans chacun de leurs pays.

Dans son objectif, le présent rapport donne suite aux précédents rapports MISSOC Info 1 en donnant un aperçu des derniers développements dans le domaine de la protection sociale, bien qu'en partant du point de vue particulier de la crise économique. Il n'offre peut-être pas la possibilité de faire une analyse approfondie mais son objectif est de présenter un aperçu concis et cohérent des initiatives et des développements notables. L'importance de l'impact de la crise et la façon d'y répondre varient bien entendu d'un pays à l'autre et cette variabilité apparente est vraisemblablement amplifiée en fonction des moments: il est impossible de comparer de manière précise les répercussions et les réactions dans les différents pays à un moment donné; les circonstances sont différentes, les priorités en matière de politiques changent et, pour ces raisons, il faut interpréter les tendances apparentes avec précaution.

II. L'impact de la crise sur la croissance de la demande et du besoin de protection sociale et sur le financement de la protection sociale

La récente crise économique a favorisé une réaction coordonnée des institutions européennes et des États membres à un niveau sans précédent. Les actions des États membres et des institutions européennes, en particulier dans la zone euro, étaient principalement orientées vers un assainissement des finances publiques et une stabilité monétaire. Dès le début de la crise économique et financière cependant, il était évident que répondre à ses répercussions sur les systèmes de protection sociale serait au cœur des mesures pour aborder les effets de la crise économique; cela étant dit, séparer les effets de ce défi financier et économique des effets des réponses politiques elles-mêmes ne se ferait pas sans éprouver de sérieuses difficultés.

Le rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2010¹ souligne le rôle que « une intervention vigoureuse des pouvoirs publics et les stabilisateurs automatiques intégrés dans les systèmes européens de protection sociale » ont joué dans la limitation « des incidences économiques et sociales de la pire récession que notre continent a connue depuis

des décennies » même si « la crise a mis en évidence la grande diversité qui existe au sein de l'Union européenne ». Conformément au *rapport conjoint*, la leçon tirée des répercussions de la crise souligne que « sa portée, son ampleur et ses effets sont variables, tout comme la capacité qu'ont les systèmes nationaux de protection sociale de fournir une protection adéquate. »

Cette notion est également confirmée par le Conseil de l'Europe dans son rapport *Les répercussions sociales de la crise économique*ⁱⁱ, qui indique également que « les États membres dotés d'un système de protection sociale et de santé élaboré sont aussi nettement mieux armés sur le plan économique pour relever les défis de la crise actuelle. Les pays disposant d'un système de protection sociale et de santé fort, efficacement géré, bénéficient d'un précieux mécanisme intégré pour stabiliser leur économie et aborder les répercussions sociales de la crise. »

Mettant en exergue les défis qui apparaîtront après la crise, le *rapport conjoint* souligne que « compte tenu de la nécessité de maîtriser l'augmentation des dépenses publiques, il y a lieu d'améliorer la qualité des interventions et, dans certains cas, de fixer des priorités claires. Il s'agit donc d'accroître l'efficacité de l'inclusion sociale et de la protection sociale, conformément aux principes d'accès universel, d'adéquation et de viabilité. »

En expliquant la contribution apportée par les mesures au niveau européen, le *rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2010* relève l'utilisation faite par certains États membres du Fonds social européen « pour apporter un plus grand soutien aux chômeurs, maintenir les travailleurs en activité et aider les personnes les plus vulnérables confrontées à des obstacles structurels à l'insertion professionnelle. Ils se sont servis de la flexibilité du FSE pour adapter les programmes opérationnels, en les modifiant si nécessaire, et ont utilisé les simplifications proposées par la Commission pour améliorer l'efficacité du Fonds. Les programmes du FSE soutiennent aussi financièrement la réalisation des objectifs à long terme de l'Union en matière d'inclusion sociale, qui sous-tendent la reprise et la cohésion sociale. »

Le rôle important que les systèmes de protection sociale ont joué en réponse à la crise, cependant, a eu de fortes répercussions sur leur fonctionnement et leur viabilité. Certaines conclusions de l'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) soulignent la situation précaire des programmes de sécurité sociale. Dans son étude majeure réalisée sur les répercussions de la crise économique et financière,ⁱⁱⁱ l'AISS conclut en disant que « pris ensemble, les coûts croissants, les réserves épuisées et la nécessité de subventions gouvernementales et de subventions croisées entre les programmes, engendrant une dette croissante, menacent la résistance financière des programmes de sécurité sociale. »

À ce titre, les systèmes de protection sociale se retrouvent face à un double défi. Le *rapport conjoint* conclut, « la crise met en évidence la nécessité d'aider les citoyens dans un contexte de restrictions budgétaires considérables. L'Union a l'intention d'accroître l'efficacité de l'inclusion sociale et de la protection sociale, en visant l'accès universel, l'adéquation et la viabilité. » Le rapport souligne également le défi majeur que représente la création de mesures pour contrer la crise – « Les mesures à court terme devraient être cohérentes avec les réformes structurelles nécessaires pour moderniser la politique sociale, prévenir une dégradation durable de l'économie et de la société et se préparer à relever les défis à long terme tels que ceux liés au vieillissement. »

Ces conclusions sont reflétées dans la nouvelle stratégie européenne pour l'emploi et la croissance *Europe 2020*. Dans ses conclusions en juin 2010^{iv}, le Conseil européen confirmait que « cette nouvelle stratégie répond au défi que représente la réorientation des politiques axées sur la gestion de crise vers l'introduction de réformes à moyen et à long terme qui favorisent la croissance et l'emploi et garantissent la viabilité des finances publiques, notamment par la réforme des régimes de retraite. »

Dans sa proposition pour une nouvelle stratégie *Europe 2020*^v, la Commission a décrit de manière encore plus détaillée la priorité que représente la croissance durable:

« L'action menée au titre de cette priorité sous-entendra de moderniser et de renforcer nos politiques de l'emploi, de l'éducation et de la formation et nos systèmes de protection sociale grâce à l'amélioration de la participation au marché du travail et à la diminution du chômage structurel, ainsi que d'accroître la responsabilité sociale des entreprises au sein de la communauté des affaires. À cet égard, l'accès aux structures de garde d'enfants et d'accueil des autres personnes à charge sera fondamental. Il importera également de concrétiser les principes de la flexisécurité et de donner aux citoyens les moyens d'acquérir de nouvelles compétences afin de s'adapter à de nouvelles conditions et à d'éventuelles réorientations de leur carrière. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et la réduction des inégalités en matière de santé devront faire l'objet d'un effort considérable afin de permettre à tous de partager les fruits de la croissance. Il sera également essentiel d'être en mesure de promouvoir la bonne santé et l'activité d'une population vieillissante de manière à favoriser la cohésion sociale et une productivité plus élevée. »

L'agenda social pendant la présidence suédoise a abordé le point central de ces objectifs – combattre l'exclusion du marché de l'emploi et promouvoir l'insertion sur le marché de l'emploi. Pas uniquement dans le contexte de la crise économique mais également en réponse aux tendances démographiques et à la mondialisation. Le défi majeur consistait à ne pas répéter les erreurs du passé, lorsque des personnes étaient orientées vers des programmes qu'elles ne quittaient plus. Pour cette raison, la présidence suédoise a mis l'accent sur des politiques de sécurité sociale actives, en se concentrant sur les capacités des personnes plutôt que sur leurs incapacités, animée par la conviction que de meilleures incitations et des systèmes de soutien sont nécessaires pour encourager les gens à travailler plus longtemps.

La partie suivante du rapport examinera la façon dont ces mesures générales ont été transformées en domaines clés de la protection sociale – emploi, politiques familiales et systèmes de pension.

III. Réactions et mesures spécifiques pour combattre les effets de la crise économique

III. 1 Combattre la hausse du chômage

En se penchant sur les répercussions de la crise économique, le *rapport conjoint sur l'emploi 2009/2010*^{vi} affirme que « les mesures prises par les États membres face à la crise et les réformes structurelles soutenues qu'ils ont poursuivies en 2009 ont sensiblement contribué à

atténuer l'incidence négative de la crise sur l'emploi. » Tout en mettant en évidence que « les mesures à court et à long terme appliquées au marché du travail ont eu pour effet de contenir la hausse du chômage à un niveau inférieur à celui que l'on aurait connu autrement, et elles ont permis d'assurer un revenu et d'apporter d'autres formes d'aide aux travailleurs touchés par la crise », le *rapport conjoint sur l'emploi* continue en insistant sur le fait que « la réforme du marché du travail doit se poursuivre à un rythme soutenu si l'on veut augmenter le nombre d'emplois dans l'UE, en améliorer la qualité et renforcer l'inclusion sociale, ce qui constitue un impératif. »

En résumant la situation de l'emploi actuelle, le *rapport conjoint sur l'emploi* affirme:

« Malgré les signes de reprise économique dans l'Union, les perspectives en matière d'emploi restent généralement défavorables, le taux de chômage global continuant de progresser, à un rythme toutefois moins élevé... Bien que certains États membres aient enregistré des résultats bien pires que d'autres, la tendance générale depuis mi-2008 est marquée par le recul de la demande de main-d'oeuvre (- 30 % environ), la contraction de l'emploi (- 1,9 %, soit 4,3 millions d'emplois), et l'augmentation du chômage, notamment parmi les groupes qui, sur le marché du travail, étaient déjà dans une situation relativement précaire avant la crise (les jeunes, les travailleurs faiblement qualifiés, les migrants). Cette forte détérioration est le fruit de la contraction de l'activité dans les secteurs et professions les plus touchés par la crise, mais elle traduit également le recours accru à des formules de travail flexibles, notamment pour les travailleurs les moins expérimentés, qui ont donc été les premiers à perdre leur emploi (entre le deuxième trimestre de 2008 et le deuxième trimestre de 2009, 1,7 million de travailleurs temporaires ont perdu leur emploi).

La hausse du chômage dans l'Union n'a pas été aussi forte que n'aurait pu le laisser craindre le rapide déclin du PIB. Plusieurs pays ont introduit des mesures pour éviter des licenciements massifs, dont des subventions salariales et l'adaptation du temps de travail. La modération salariale et d'autres concessions en échange de la stabilité de l'emploi ont aussi contribué à préserver des emplois dans plusieurs secteurs... »

À ce titre, les États membres ont introduit des mesures pour renforcer l'incitation au travail et pour rendre le travail financièrement intéressant en diminuant les impôts ou en augmentant les compléments de revenus d'activité. L'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, l'Allemagne, Malte, la Suède et la Slovaquie ont procédé à un relèvement du seuil de non-imposition. Dans la même optique, la Belgique, la France, la Lettonie, la Lituanie, les Pays-Bas, le Portugal, l'Espagne, la Slovaquie et la Suède ont augmenté les compléments de revenus et mise en place d'incitations fiscales ciblées pour les travailleurs en activité. Des réductions fiscales ont également été accordées pour inciter les mères à reprendre un emploi (Malte) ou pour soutenir les familles (Autriche).

Plusieurs États membres ont mis en place des mesures concrètes pour aider les personnes les plus éloignées du marché du travail. La Grèce, la Finlande, la France, la Hongrie l'Italie, la Lituanie, la Pologne, le Portugal et la Suède ont proposé des subventions à l'emploi ciblées, tandis que l'Irlande, la Roumanie et l'Espagne se sont concentrées sur des incitations au recrutement de personnes handicapées.

Le chômage des jeunes (âgés de 15 à 24 ans) a considérablement augmenté en 2009. En plus de se concentrer en général sur les activités liées à l'enseignement et à la formation professionnelle, la Belgique, la France, l'Italie, le Portugal, la Slovénie et le Royaume-Uni ont porté leur attention sur les programmes de subvention d'emplois pour stimuler la demande de jeunes travailleurs.

Jusqu'ici, les travailleurs âgés n'ont pas été particulièrement exposés au risque de perte d'emploi du fait de la crise, mais si c'est le cas, ils ont beaucoup de difficultés à retrouver un emploi. Les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal et la Slovénie ont introduit des mesures spécifiques pour favoriser la participation au marché du travail des travailleurs âgés, tandis que les Pays-Bas et le Portugal ont également agi pour stimuler la demande de travailleurs âgés.

Le rôle des services publics de l'emploi s'est avéré crucial pour faire face à un accroissement du nombre de chômeurs, et leur modernisation est un moyen efficace de répondre aux nouveaux enjeux. On compte parmi les mesures prises dans ce sens les fusions organisationnelles ou le renforcement de la coopération entre les services d'intégration et d'assurance-chômage au Danemark, en Estonie, en Allemagne, en Grèce, en Finlande, en France, en Hongrie, en Italie, aux Pays-Bas et en Slovénie. De nouveaux types de prestation de services grâce à la combinaison de services en ligne et de services personnalisés ont été introduits en Estonie, en Allemagne, en Grèce, en Irlande, à Malte, au Portugal, en Roumanie et au Royaume-Uni. La mise en place de services de conseil aux entreprises en matière de formation des salariés et de services d'intervention précoce en cas de licenciement a été réalisée en Autriche, en Bulgarie, au Danemark, en Estonie, en Allemagne, en Irlande, en Italie, à Malte, aux Pays-Bas, au Portugal, en Roumanie et en Slovénie, tandis que les services de conseil aux salariés et aux employeurs en matière de reclassement ont été utilisés en Belgique, en Finlande, en Irlande, au Luxembourg, au Portugal et au Royaume-Uni. En Autriche, en France, en Italie, aux Pays-Bas et en Suède, les services publics de l'emploi ont renforcé leur coopération avec des agences pour l'emploi privées ou des prestataires de services privés.

Le *rapport conjoint sur l'emploi* affirme que « les systèmes de protection sociale ont été mis à rude épreuve par la flambée du chômage et l'accroissement des dépenses afférentes aux politiques du marché du travail. » À ce titre, plusieurs États membres ont ainsi estimé nécessaire d'ajuster la durée (Lituanie, Roumanie, Espagne), le niveau (Belgique, Bulgarie, Grèce), l'éligibilité (Suède) ou la couverture (Italie, Portugal) des prestations, ou encore de mettre en place des dispositifs nouveaux ou étendus de complément de revenus pour les personnes ne pouvant prétendre aux allocations de chômage (France, Lettonie, Portugal, par exemple). Abstraction faite des bénéficiaires de prestations de chômage, certains États membres ont renforcé l'assistance aux groupes vulnérables (Belgique, Chypre, France, Pologne et Slovénie), aux pensionnés aux faibles revenus (Chypre, Portugal, Roumanie) et aux pensionnés (Suède). Cependant, la capacité à faire face à la progression de la demande de prestations de sécurité sociale varie largement d'un État membre à l'autre.

Selon le *rapport conjoint sur l'emploi*, les États membres ont, au cours des deux dernières années, appliqué le principe de la flexisécurité, et ont commencé à élaborer, dans cette optique, des parcours détaillés tenant compte de la spécificité des enjeux structurels et des données de départ. Les principales mesures prises à cet égard visent un ajustement temporaire

à la diminution de la production grâce à des formules de travail flexibles, principalement les dispositifs de chômage partiel, qui permettent d'éviter les licenciements et la perte de capital humain. La Belgique, la Grèce, la Lettonie, la Lituanie et la Roumanie appliquent ou envisagent des mesures de modération salariale dans le secteur public. Aux Pays-Bas, la modération salariale à moyen terme a été concédée dans l'ensemble de l'économie en contrepartie d'une réduction des cotisations de sécurité sociale.

Des coûts salariaux indirects et une charge fiscale élevés constituent une entrave majeure à l'emploi. Malgré les progrès accomplis ces dernières années, la fiscalité continue de représenter en moyenne, pour l'Union des 27, environ 40,5 % des coûts du travail, soit autant qu'en 2000. Au rang des mesures prises pour réduire la charge fiscale sur le travail, on compte la réduction des cotisations de sécurité sociale (Belgique, Bulgarie, République tchèque, Finlande, Grèce, Hongrie, Espagne, Suède) et la modification de la fiscalité pour réduire le coût du travail. Afin de préserver des emplois et/ou de favoriser les recrutements, certains États membres ont réduit les coûts salariaux pour les bas salaires (République tchèque), les PME (Pays-Bas), ou encore les travailleurs indépendants (Portugal, Slovaquie) ou ils ont pris des mesures fiscales pour inciter les chômeurs à créer une entreprise (Portugal). Une autre méthode permet aux employeurs de reporter jusqu'à 3 mois le paiement des cotisations sociales et des impôts (Belgique) ou 12 mois (Suède), pour améliorer les flux de trésorerie et atténuer l'incidence du resserrement du crédit.

Afin d'aider les États membres à financer leurs mesures de lutte contre la crise au moyen de ressources financières de l'Union destinées à l'aide aux personnes, la Commission a modifié les modalités de programmation et de gestion du Fonds social européen (FSE) pour améliorer la capacité du Fonds à accélérer la réalisation des programmes et à cibler ceux-ci sur les secteurs et les groupes qui en ont le plus besoin. Certains États membres (Autriche, Hongrie, Irlande, Lituanie, Lettonie, Pays-Bas, Royaume-Uni) ont fait usage de la possibilité de modifier leurs programmes opérationnels pour les adapter à la crise, tandis que d'autres ont exploité la flexibilité déjà existante des programmes du FSE pour concentrer leurs interventions sur les victimes de la crise.

Les mesures prises en matière d'emploi par les États membres face à la crise ont sensiblement contribué à stabiliser les économies et, dans de nombreux cas, à atténuer l'incidence négative de la crise sur l'emploi en 2009. Toutefois, comme le confirme le *rapport conjoint sur l'emploi*, il reste encore de nombreuses difficultés à surmonter: les circonstances actuelles ont aggravé des problèmes structurels, notamment les risques d'augmentation du chômage de longue durée et du chômage structurel, de persistance du décalage entre l'offre et la demande de compétences, et d'exclusion du marché du travail des groupes les plus défavorisés.

Bien que les contraintes et les situations des États membres diffèrent et exigent des stratégies distinctes, ceux-ci partagent un certain nombre d'objectifs stratégiques communs en matière d'emploi: la hausse du chômage doit être inversée et celui-ci ne doit pas devenir structurel; les transitions professionnelles et, en particulier, l'adéquation entre compétences et emplois, doivent être améliorées; les jeunes et les autres groupes les plus touchés par la crise doivent être durablement soutenus; la mise à niveau des compétences doit mieux tenir compte des exigences du marché du travail; la participation au marché du travail doit être encore améliorée, notamment celle des femmes, des travailleurs âgés et des immigrants.

La pression exercée sur un financement durable reste cependant forte et s'est traduite par des tentatives des États membres d'accroître l'efficacité du financement de l'aide à l'emploi. Une nouvelle cotisation est apparue en Hongrie, à savoir la cotisation du marché de travail (*munkaerőpiaci járulék*), s'élevant à 2,5% des salaires bruts dont 1,5% est versé par le salarié et 1% est versé par l'employeur. La République tchèque a augmenté le montant contributif maximum de l'assurance chômage de 4 fois le salaire moyen à 6 fois le salaire moyen. L'Estonie a augmenté les taux d'assurance chômage pour les salariés et les employeurs. La Lettonie a augmenté la proportion de la cotisation sociale globale des employeurs et des salariés allouée à l'assurance chômage. La Lituanie et les Pays-Bas ont légèrement augmenté le taux de cotisation de l'employeur par rapport à l'assurance chômage. La Hongrie a diminué les taux de cotisation des salaires plus élevés pour les employeurs et les indépendants. La Finlande a également augmenté les taux de cotisation pour les employeurs et les salariés en ce qui concerne la sécurité sociale liée aux revenus. La Slovaquie a modifié la référence pour déterminer le revenu contributif minimum pour l'assurance chômage du salaire minimum au salaire moyen. Chypre a diminué le montant minimum du revenu de base assurable et a augmenté la contribution globale de l'Etat pour toutes les prestations définies dans le cadre du régime d'assurance sociale. La Lettonie a diminué les taux d'assurance sociale pour les travailleurs indépendants ainsi que le taux de cotisation pour l'assurance pension volontaire.

Selon le *Rapport conjoint 2010 sur la protection sociale et l'inclusion sociale* « l'efficacité des prestations de chômage varie considérablement en fonction de leur couverture, de leur durée, des conditions à remplir pour en bénéficier et du taux de remplacement. Les jeunes travailleurs n'ayant pas cotisé longtemps et certains travailleurs indépendants n'y ont parfois pas droit, et les travailleurs à temps partiel et les intérimaires touchent souvent des prestations inférieures à celles perçues par les autres. »

Les réformes visant à renforcer les incitations au travail ont conduit à un durcissement des critères d'ouverture des droits ou à une réduction du niveau ou de la durée des droits. Ces réformes et l'importance accrue accordée aux mesures d'activation ont contribué à faire baisser le chômage de longue durée. Cependant, elles n'ont pas toujours permis de réduire la dépendance à long terme vis-à-vis de l'aide sociale. En outre, bien que plusieurs États membres aient prolongé la durée du bénéfice des prestations et assoupli les critères d'octroi de ces dernières en réponse à la crise, la pression exercée sur les régimes de dernier recours a commencé à croître, car de plus en plus de personnes parviennent à l'échéance et perdent le bénéfice des prestations de chômage. Il est donc nécessaire d'élaborer des stratégies globales de désengagement fondées sur des principes d'inclusion active.

La proposition de la Commission pour la nouvelle stratégie *Europe 2020* accentue ce fait lorsqu'elle conclut que « le retrait des aides relatives au chômage temporaire ne devra débuter que lorsque la croissance du PIB aura atteint un tournant susceptible d'être considéré comme durable et que l'emploi, avec le décalage habituel, aura renoué avec la croissance. »

III. 2 Soutien familial

Jusqu'à présent, le domaine du soutien familial a été relativement moins affecté par l'impact de la crise économique. D'une part, les États membres ont pris des mesures pour peaufiner les prestations familiales et pour augmenter l'efficacité de leur financement en raison de la pression grandissante pour assainir les finances publiques. D'autre part, il est évident que le

soutien familial représente un pilier crucial des systèmes de protection sociale et a donc été relativement préservé.

La majorité des actions des États membres dans le domaine du soutien familial aborde donc la mise au point des prestations visant à augmenter la différenciation en fonction des besoins. La République tchèque et la Pologne ont introduit une différenciation basée sur l'âge de l'enfant dans le cadre de l'octroi des allocations familiales. L'Estonie et la Lettonie ont introduit des allocations familiales forfaitaires. La Lituanie et le Portugal ont introduit la différenciation des allocations familiales en fonction des revenus du ménage (plafond maximum), de l'âge et du nombre des enfants. La Grèce a modifié les allocations familiales en fonction du nombre d'enfants. L'Espagne a introduit une différenciation des allocations familiales en fonction des revenus, de l'âge et du degré de handicap. L'Irlande a introduit une différenciation dans le taux des allocations familiales en fonction de la place occupée par l'enfant au sein de la famille. L'Irlande, la Lettonie et la Lituanie ont diminué l'âge maximum de l'enfant bénéficiaire à 18 ans. Le Luxembourg a introduit également une différenciation des allocations familiales, en fonction du groupe familial et de l'âge de l'enfant.

Seuls de petits changements ont été apportés pour ajuster les conditions d'ouverture du droit aux ou le financement des prestations familiales. La Lituanie a augmenté le stage d'attente minimum avant d'ouvrir le droit aux allocations de maternité ou de paternité. En Suisse, un canton a introduit le financement des allocations familiales via les cotisations pour les personnes n'ayant pas d'emploi salarié. L'Islande a interrompu le financement public partiel de l'allocation parentale, l'Irlande a interrompu le versement d'un complément de garde du jeune enfant payable pour tous les enfants âgés de moins de 5 ans et demi. L'Islande a introduit le financement des allocations de maternité/paternité au moyen des taxes.

Des ressources supplémentaires ont été libérées pour le soutien familial (Allemagne, Royaume-Uni), tandis que certains États membres ont annoncé des versements uniques spéciaux pour les ménages à faibles revenus (France, Italie, Royaume-Uni) afin de les soulager temporairement.

III.3 Adéquation et viabilité des retraites

Selon le *Rapport conjoint 2010 sur la protection sociale et l'inclusion sociale*, « les retraités ont été relativement peu touchés jusqu'ici, bien que la réduction des versements en leur faveur dans certains pays où le taux de pauvreté des personnes âgées est élevé soit préoccupante. » De même, « la capacité variable des régimes par capitalisation à surmonter la crise montre que les différences sur les plans de la conception, de la réglementation et de la stratégie d'investissement ont une importance. » De plus, le *rapport conjoint* fait remarquer que « compte tenu de l'évolution des systèmes de retraite et de leur contexte économique, les implications de la crise à plus long terme pourraient, en l'absence de mesures suffisantes, être plus graves pour les futurs retraités. »

L'analyse de l'Association internationale de sécurité sociale sur les effets de la crise sur les régimes de sécurité sociale et des fonds de pension privés^{vii} conclut en disant que « les régimes de sécurité sociale et les fonds de pension ont été touchés selon une échelle inégale par la récente crise financière. » Des performances financières négatives ont recentré le discours sur l'adéquation des régimes par capitalisation pour financer la sécurité de la vieillesse en raison du lien entre les prestations de vieillesse et les fluctuations des marchés

financiers. La crise financière a sans aucun doute mis la gestion du risque de la sécurité de la vieillesse sous les feux des projecteurs.

Le rapport intermédiaire sur les retraites établi conjointement par le Comité de la protection sociale et le Comité de politique économique^{viii} énonce une vision plus orientée vers le secteur:

« Les préoccupations quant à la viabilité et à l'adéquation de tous les types de régimes de retraite ont été aggravées par la crise. Les perspectives de baisse de la croissance et d'augmentation des déficits et de la dette compromettent la viabilité. En ce qui concerne l'adéquation, les retraités d'aujourd'hui ont été généralement bien protégés contre la crise mais les périodes de chômage, les baisses des cotisations ainsi que les rendements plus faibles sur les marchés financiers peuvent avoir des répercussions sur les retraites. La crise a une incidence sur la population active actuelle et, par là même, sur l'accumulation des droits à pension, notamment pour les générations plus jeunes. »

Néanmoins, même le rapport conjoint sur les retraites reconnaît que « avec des revenus assurés par les retraites publiques, que l'on a laissé jouer leur rôle de stabilisateurs économiques, les retraités d'aujourd'hui se trouvent jusqu'à présent parmi les catégories de la population qui sont le moins touchés par la crise. » Exceptions mises à part, les prestations provenant de régimes par capitalisation ne continuent à jouer qu'un rôle marginal au niveau des retraites des européens pensionnés et seuls quelques États membres ayant de très graves problèmes de budget public ont eu à ajuster le versement des retraites publiques. Dans plusieurs États membres, les régimes par capitalisation seront bien plus importants pour les prestations à l'avenir.

La crise a également mis en relief que la croissance économique, l'emploi, une bonne réglementation des marchés financiers, la solidarité et l'équité entre et au sein des générations sont des éléments essentiels interdépendants de la politique des retraites. Une stabilité macroéconomique et des marchés financiers et du travail qui fonctionnent bien sont nécessaires pour que les systèmes de retraite fonctionnent bien. Réduire le chômage structurel engendrerait de sérieux avantages.

Ces points de vue sont également reflétés dans le *Livre Vert - Vers des systèmes de retraite adéquats, viables et sûrs en Europe*^{ix} récemment publié par la Commission, dont l'objectif est d'examiner la façon dont l'adéquation et la viabilité des systèmes de retraite peuvent être améliorés. Il répète également que la situation économique récente a « aggravé et amplifié » les difficultés existantes associées au vieillissement démographique et à la viabilité financière des régimes de retraite.

Le *Livre vert* poursuit en expliquant le sérieux des répercussions de la crise sur les retraites:

« En démontrant l'interdépendance des divers régimes et en révélant les faiblesses dans la conception de certains d'entre eux, cette crise a suscité une prise de conscience dans l'ensemble des régimes de retraite, qu'il s'agisse de régimes par répartition ou de régimes par capitalisation: tous les systèmes de retraite ont davantage de difficultés à tenir leurs promesses de prestations en raison de la hausse du chômage, du ralentissement de la croissance, de

l'augmentation des taux d'endettement nationaux et de la volatilité des marchés financiers. »

Selon le *livre vert*, la crise a donc ajouté les dimensions suivantes au programme de réformes préexistant:

- la nécessité de plus en plus pressante de combler les lacunes en matière d'adéquation;
- la nécessité de plus en plus pressante d'adopter des réformes qui renforcent la viabilité des finances publiques;
- la priorité à accorder à l'augmentation de l'âge effectif de départ à la retraite;
- la nécessité de revoir la réglementation des régimes de retraite par capitalisation, de manière à garantir leur efficacité et leur fiabilité malgré d'éventuelles crises financières majeures, tout en veillant à ce que cette réglementation soit proportionnée, ne rende pas les employeurs insolvables et n'incite pas ceux-ci à abandonner ces régimes de retraite;
- la nécessité de veiller à ce que les marchés financiers soient réglementés de manière efficace et intelligente compte tenu du rôle croissant des fonds de pension.

Les mesures déjà prises en ce sens par les États membres ont donc répondu à la nécessité d'améliorer la viabilité du financement des pensions. Dans le cadre du financement des pensions de vieillesse, les Pays-Bas ont introduit un financement supplémentaire via des taxes générales. Pour les assurances pension de vieillesse, la République tchèque a augmenté le plafond des revenus contributifs pour les salariés et les travailleurs indépendants de 4 fois le salaire moyen à 6 fois le salaire moyen. La Lettonie a diminué le taux des cotisations pour l'assurance vieillesse. La Hongrie a augmenté la cotisation de l'employeur pour les pensions de retraite anticipée. La Finlande a légèrement augmenté les taux de cotisation pour l'assurance pension liée aux revenus pour les salariés et les travailleurs indépendants tout en augmentant également les dépenses publiques pour la pension nationale (visant à garantir une pension minimum). La Slovaquie a modifié le point de référence pour calculer le revenu contributif minimum du salaire minimum au salaire moyen.

IV. Conclusion

Historiquement, les systèmes de protection sociale ont joué un rôle clé en tant que stabilisateurs socioéconomiques lors des périodes d'incertitude et d'insécurité. Les mesures entreprises aussi bien par les États membres que par les institutions européennes soulignent ce rôle continu en réponse aux défis clés de l'époque. Il convient de souligner particulièrement les tentatives d'aligner les politiques de sécurité sociale avec le programme de politiques publiques et économiques plus large au niveau européen. La diversité de la réponse politique des États membres reflète combien les points de départ sont différents; certains disposent de systèmes de protection sociale bien développés et matures et d'autres moins. L'ironie veut que les plus grands besoins économiques et sociaux soient souvent exprimés par les personnes les plus vulnérables et les plus exclues, à un moment où la capacité de répondre aux besoins est perçue comme étant si limitée. Dans certains pays, et à l'encontre d'une culture populaire et d'un climat idéologique dominant qui considère parfois la protection sociale comme faisant partie du problème plutôt que comme faisant partie de la solution, il est important que les valeurs qui ont soutenu le modèle social européen jusqu'à présent (valeurs de solidarité, de réciprocité, d'inclusion et de croissance incluses) soient renforcées de façon à ce que les

principes de responsabilité individuelle et d'obligation collective puissent être réconciliés et intégrés dans les politiques et la pratique soutenant l'amélioration continue des systèmes de protection sociale dans l'intérêt des citoyens européens.

ⁱ Communication de la Commission au Conseil, le PE, ECOSOC et CoR: *Proposition de rapport conjoint 2010 sur la protection sociale et l'inclusion sociale*, Bruxelles, 5.2.2010, COM(2010)25 final

ⁱⁱ Conseil de l'Europe Assemblée parlementaire: *Les répercussions sociales de la crise économique*, Doc. 12026, 30 septembre 2009

ⁱⁱⁱ Association internationale de la sécurité sociale: « Les incidences de la crise sur les administrations de sécurité sociale: résultats d'une enquête menée par l'AISS » *Revue internationale de sécurité sociale*, Vol. 63, 2/2010 (c'est nous qui traduisons)

^{iv} Conseil européen: *Conclusions, 17 juin 2010*, Brussels, 17 juin 2010, Doc. EUCO 13/10

^v Commission européenne: *Communication de la Commission – Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, Bruxelles, 3.3.2010, COM(2010) 2020

^{vi} Conseil de l'Union européenne: *Rapport conjoint sur l'emploi 2009/2010*, Bruxelles, 19 fév 2010, Doc. 6575/10

^{vii} Association internationale de la sécurité sociale: « Les effets de la crise 2007-2009 constituent-ils une menace pour la stabilité financière des fonds des régimes de sécurité sociale et des fonds de pension privés? ». *Revue internationale de sécurité sociale*, Vol. 63, 2/2010 (c'est nous qui traduisons)

^{viii} Conseil de l'Union européenne: *Rapport intermédiaire sur les retraites établi conjointement par le CPE et le CPS*, Bruxelles 27 mai 2010, Doc. 9989/10.

^{ix} Commission européenne: *Livre vert: vers des systèmes de retraite adéquats, viables et sûrs en Europe*, Bruxelles, 7.7.2010, COM(2010)365 final