Danemark

De nouvelles règles de retraite anticipée : une reculade du partenariat social

*Søren Kaj ANDERSEN et Jørgen Steen MADSEN **

Le système danois de négociation collective, en interaction étroite avec la sphère politique, a exercé pendant le dernier siècle une influence déterminante sur les évolutions politiques et sociales au Danemark. Ce système, souvent qualifié de « modèle danois », se caractérise par une régulation concertée volontariste et par la participation des partenaires sociaux aux processus de prise de décision politique. Le système danois des relations professionnelle encadre les relations entre les salariés et les employeurs sur le marché du travail ; des négociations collectives centralisées au niveau national ont pour tâche de fixer les grandes lignes de l'évolution des salaires et des conditions de travail pour une période à venir. Le taux de syndicalisation est élevé au Danemark en comparaison avec les pays non scandinaves ; environ 85 % des salariés sont syndiqués. Il n'y a pas de système d'extension des conventions collectives, mais la syndicalisation élevée assure à quasiment tous les groupes importants sur le marché du travail une couverture conventionnelle.

Les relations entre les acteurs sociaux – notamment la confédération danoise des employeurs DA (Dansk Arbejdsgiverforening) et la confédération syndicale LO (Landsorganisationen i Danmark) – et le système politique ont fait l'objet d'interrogations récurrentes pendant la deuxième moitié des années 1990. L'exemple le plus récent concerne la réforme du régime de retraite anticipée.

En novembre 1998, des négociateurs représentant les principaux partis politiques ont adopté, lors d'une session nocturne, un compromis important concernant le budget de l'Etat de l'année 1999. Cet accord ne déterminait pas seulement l'évolution des finances publiques pour l'année à venir, mais prévoyait aussi une réforme étendue du régime de retraite anticipée, l'un des éléments clé du système danois de la protection sociale. La plupart des gens ont eu connaissance des changements en écoutant la radio le lendemain matin. Le choc fut considérable quand il

* FAOS, Centre de recherche sur les relations professionnelles, Université de Copenhague. Traduction de l'anglais : Adelheid Hege.

s'est avéré que, dans un domaine aussi important, les règles avaient été révisées par une poignée d'hommes politiques, en huis clos, aux premières heures du petit matin.

Les modifications dans le domaine des retraites ont été vivement contestées par la population, et aussi par des franges importantes du mouvement syndical. La réforme des pensions de retraite anticipée notamment a été considérée comme un acte déloyal de la part des représentants du parti social-démocrate au gouvernement. Par conséquent, tant le parti social-démocrate que le « modèle danois » sont aujourd'hui sous pression.

Les objectifs traditionnels du régime de retraite anticipée

La retraite anticipée à partir de 60 ans a été l'un des sujets les plus brûlants du débat politique pendant les dernières années ; c'était aussi un thème central de la campagne électorale de février et mars 1998. Avant la réforme, l'âge donnant droit à une pension de retraite de base versée par l'Etat était fixé à 67 ans. Mais il était possible de toucher une pension anticipée (*efterløn*) à partir de 60 ans. Les personnes concernées bénéficiaient, pendant deux ans et demi, d'une pension correspondant à l'allocation chômage complète (143 000 couronnes danoises par an en 1998 [1]) ; elle était ensuite ramenée à 82 % du taux maximum de l'allocation chômage pour la période précédant le 67ème anniversaire du bénéficiaire.

Le régime de retraite anticipée a été introduit en 1979 par une coalition gouvernementale formée par les partis social-démocrate et libéral-démocrate – les mêmes partis qui sont aujourd'hui parmi les auteurs de la nouvelle réforme. L'introduction de la retraite anticipée a été considérée à l'époque comme une victoire importante du mouvement syndical, et notamment du grand syndicat de cols bleus SiD (Specialarbejderforbundet i Danmark), dont l'ancien président, Anker Jørgensen, était alors Premier ministre. Le droit à la retraite à 60 ans permettait à des groupes importants de travailleurs non qualifiés, « usés » par 40 ans de travail manuel astreignant, de cesser leur activité dans des conditions financières raisonnables, et de profiter ainsi de quelques années relativement agréables en tant que retraités. Par conséquent, l'introduction du régime de retraite anticipée a été considérée comme l'une des réformes sociales les plus importantes de l'après-guerre. En même temps, ces pensions étaient un instrument de politique économique qui permettait, *via* la mise en retraite anticipée, de créer des emplois pour les générations plus jeunes dans une période de chômage élevé et qui allait croissant.

Dans la période plus récente, le régime de retraite anticipée a attiré non seulement des travailleurs non qualifiés mais aussi de plus en plus de cols blancs et de professions supérieures. Face à cette évolution, l'âge moyen de cessation d'activité a progressivement baissé pour atteindre un peu plus de 61 ans. Il s'agit d'une indication claire que la retraite anticipée exerce une force d'attraction sur tous les groupes de salariés sur le marché du travail danois. Quelques chiffres illustrent le « succès » généralisé du régime de retraite anticipée. Depuis l'introduction du dispositif il y a quelque vingt ans, le nombre de salariés entre 60 et 66 ans partis en retraite antici-

1. 1 euro = 7,43 couronnes danoises.

pée a plus que triplé, passant de 40 000 en 1980 à 127 000 en février 1997, ce qui correspond à plus des deux tiers de la classe d'âge. En 1976, plus de 75 % de tous les hommes restaient sur le marché du travail jusqu'à l'âge de 65 ans. En 1998, 28 % seulement attendaient l'âge de retraite officiel de 67 ans. Sur une période de vingt ans, l'âge moyen de départ en retraite anticipée est tombé de 63 à 60 ans.

La confédération des cols blancs et fonctionnaires FTF (Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd), la deuxième confédération syndicale danoise avec plus de 400 000 adhérents, a mené en 1998 une enquête sur les retraites auprès de ses membres, qui confirme cette tendance. Parmi les cols blancs de la classe d'âge 56/59 ans et donc proche de la retraite, 60 % souhaitaient partir en retraite anticipée dès l'âge de 60 ans.

Les raisons de la réforme

Cette enquête renseigne également sur les motivations qui sous-tendent les projets de retraite anticipée. Une part importante des répondants met en avant des raisons liées à la vie familiale et aux loisirs ; 30 % invoquent des raisons de santé ; 17 % pensent ne plus pouvoir répondre aux exigences du travail ; 8 % indiquent qu'ils n'ont pas les compétences nécessaires. Les employeurs soulignent que la raison d'être première du régime de retraite anticipée est ainsi dépassée : une minorité de salariés seulement part en retraite anticipée pour des raisons de santé. Un rapport publié par DA [1], la confédération des employeurs danois (Dansk Arbejdsgiverforening) fait fortement ressortir ce phénomène. Aux termes de ce rapport, seulement 5 % des départs en retraite anticipée sont dus à des problèmes de santé : plus de 70 % des salariés en retraite anticipée ne connaissent aucun problème de santé ; 80 % ont choisi cette formule simplement pour avoir plus de loisirs et pour passer plus de temps avec leurs familles. DA en tire la conclusion que le dispositif de retraite anticipée est devenu un outil inopérant de la politique de l'emploi et qu'il est plus approprié de le considérer comme un simple acquis social que le Danemark n'est plus en mesure de s'offrir.

Le gouvernement actuel n'a pas seulement réagi à la pression patronale en mettant en œuvre la réforme actuelle du régime de retraite anticipée. Si la tendance se poursuivait, une « bombe à retardement » serait placée sous l'économie danoise, du fait de l'importance des classes d'âge atteignant 60 ans dans les années prochaines. Comme on assiste en même temps à une pénurie de main-d'œuvre, le débat s'est centré sur la nécessité de changer ou de démanteler complètement le régime de retraite anticipée. Nombre d'économistes, y compris les membres du Conseil des experts économiques, se sont prononcé en faveur de réformes susceptibles d'inverser la tendance actuelle vers le retrait de plus en plus précoce du marché du travail. En même temps, le nombre de nouvelles entrées sur le marché du travail sera relativement petit. Si l'on prend également en compte le taux d'activité élevé – dû entre autres à la division par deux du taux de chômage au cours des cinq dernières années – on constate une nécessité urgente d'une réforme majeure du système de retraite, en vue d'encourager la main-

1. « Senior på arbejdsmarkedet – muligheder og barrierer ».

d'œuvre à rester plus longtemps sur le marché du travail.

La division par deux du taux de chômage est considérée à la fois comme une preuve du succès de la politique active de l'emploi mise en œuvre par le gouvernement actuel, et comme un faux miracle dans le domaine de l'emploi. D'une part, le taux de chômage a continué de diminuer en 1998 pour se situer autour d'une moyenne de 6,3 %. Ce chiffre est resté stable durant les premiers mois de 1999. D'autre part, on constate qu'il n'y pas eu beaucoup de créations d'emplois nouveaux. Ainsi, le nombre total des actifs a diminué de 72 000 entre 1994 et 1997. Pendant la même période, on a enregistré 40 000 nouvelles entrées sur le marché du travail, alors même que 109 000 personnes se sont retirées du marché du travail. L'explication réside dans la popularité de différentes mesures de retrait temporaire du marché du travail (introduites comme éléments de la politique active de l'emploi) et, à l'évidence, dans l'utilisation extensive qui est faite du régime de retraite anticipée.

La réforme des pensions de retraite

Si l'on s'attendait à ce que l'accord entre les partis politiques sur la loi de finances en automne 1998 vienne ajuster les règles sur les droits aux pensions anticipées, la plupart des gens et aussi les représentants des syndicats ont été surpris par la profondeur de la réforme.

Le nouveau dispositif maintient la possibilité du départ anticipé à la retraite à partir de l'âge de 60 ans, mais réduit la pension à 91 % du taux maximum de l'allocation chômage, contre 100 % auparavant. Cette pension toutefois ne sera pas révisée à la baisse, comme c'était le cas avant, après deux ans et demi de retraite anticipée. En même temps, la pension de base sera versée dès 65 ans au lieu de 67, ce qui signifie une détérioration des conditions financières pour certains groupes. La pension d'Etat (*folkepension*) à laquelle chaque citoyen a droit assure en effet aux retraités une allocation correspondant à 50-60 % seulement de l'indemnité chômage complète. Les retraités bénéficient toutefois du droit à certaines déductions fiscales ce qui revalorise les revenus nets. La pension de base est financée par les ressources fiscales générales.

En outre, la réforme introduit une déduction de la pension de base d'une partie des pensions non obligatoires individuelles financées en capitalisation, ce qui n'était pas le cas auparavant. Cette mesure conduit elle aussi à la détérioration des droits. Le nouveau dispositif entrera en vigueur à partir du 1er juillet 1999. Une période de transition de cinq ans est cependant prévue, de sorte que seules les personnes touchant des pensions individuelles très élevées connaîtront dès le départ une baisse significative de leurs revenus.

Les nouvelles règles encouragent les travailleurs âgés à rester sur le marché du travail. Les personnes restant en activité jusqu'à l'âge de 62 ans toucheront une pension complète pendant les trois années précédant le nouvel âge donnant droit à la pension de base et ne subiront pas de déduction au titre de leurs pensions individuelles. Les personnes restant sur le marché du travail au-delà de l'âge de 62 ans bénéficieront d'avantages spécifiques sous forme de réductions d'impôt. L'ampleur de la réduction croît avec la durée du maintien sur le marché du travail et atteint un plafond de plus de 100 000 couronnes danoises à l'âge de liquidation de la pension de base (65 ans selon les nouvelles

règles). On s'attend par conséquent à une diminution sensible du nombre de départs anticipés à la retraite. C'est ce qui assurera, dans l'analyse du gouvernement et des acteurs de l'accord, la viabilité économique du régime de retraite anticipée.

Un autre changement important consiste à demander désormais aux salariés une cotisation au titre de la retraite anticipée d'environ 300 couronnes danoises mensuelles. Celle-ci s'ajoute aux cotisations habituelles au fonds d'assurance chômage qui, auparavant, avaient suffi pour ouvrir des droits à la retraite anticipée. En même temps, la durée minimale de cotisation donnant droit à la retraite anticipée passe de 20 à 25 ans.

La cotisation facultative spécifique pour la retraite anticipée a déclenché de nombreuses controverses. Des représentants des syndicats ont voulu savoir ce qu'il advenait des cotisations de leurs membres dans le cas où le régime de retraite anticipée serait modifié ou supprimé. Alors même que les partis de droite réclament le démantèlement complet du régime, LO a demandé aux acteurs du nouveau compromis sur la retraite anticipée de garantir, soit par voie légale, soit sous forme de déclaration politique, le reversement des cotisations. A la fin des négociations sur la réforme, le ministre de la Justice a statué que tous ceux qui versent les nouvelles cotisations ont un droit constitutionnel au remboursement si le Parlement danois venait à abolir le régime.

Le ministère de la Justice ne s'est pas toutefois intéressé à la question du remboursement dans le cas où le régime de retraite serait modifié, sans être supprimé. Le ministre du Travail est d'avis qu'une investigation de ce type est inutile. Il a toutefois confirmé le droit pour chaque salarié de transférer une partie des cotisatons à d'autres types de dispositifs de retraite, si le régime de retraite anticipée était modifié. Toutefois, nombre d'incertitudes persistent quant à l'avenir de la retraite anticipée.

Face à ces d'incertitudes, LO a demandé la réalisation d'une étude en profondeur sur toutes les questions liées à la retraite anticipée. LO estime que la confusion règne sur la question et réclame l'institution d'une commission d'enquête chargée de formuler des propositions de long terme. Le ministre de l'Economie rejette cette demande, en estimant que LO dispose elle-même de moyens suffisants pour mener sa propre enquête. On peut donc penser que le débat sur la réforme de la retraite anticipée et sur ses effets est loin d'être clos.

La social-démocratie sous pression

La réforme du régime de retraite et le compromis sur la loi de finances de 1999 ont été mis en œuvre par les partis de la coalition gouvernementale d'une part – le parti social-démocrate majoritaire et le parti social-libéral minoritaire – et les quatre partis non socialistes d'autre part – le parti libéral démocrate, le parti conservateur, les démocrates du centre et le parti chrétien. Ainsi, 80 % des 179 députés du Parlement danois (*Folketing*) appuient la réforme.

Néanmoins, le parti social-démocrate a été fortement critiqué, notamment pour les changements introduits dans le système de retraite anticipée. Plusieurs fédérations de LO, et tout d'abord le grand syndicat de cols bleus SiD, ont mis en cause le nouveau dispositif qui pénalise tout particulièrement les groupes à faibles revenus. Ils reprochent également aux pouvoirs publics qu'une réforme aussi étendue du système de protection sociale

ait été adoptée sans qu'un débat large ait été organisé au préalable. Tant les responsables syndicaux que la base syndicale ont rappelé au bon souvenir du Premier ministre sa promesse de la campagne électorale de début 1998, selon laquelle il n'y aurait plus de réformes majeures. Un changement d'envergure s'est maintenant produit, et on considère généralement que les sociaux-démocrates et tout d'abord le Premier ministre ont trahi l'engagement pris à l'égard de leurs électeurs.

Le résultat est visible dans les sondages d'opinion. Alors que le parti social-démocrate a récolté 35 % des voix aux dernières élections législatives, les intentions de votes sont tombées à 19 % dans la première moitié du mois de décembre – soutien le plus bas jamais mesuré pour ce parti. Les sondages réalisés pendant les premiers mois de 1999 révèlent un certain regain de confiance, mais les opinions favorables restent toujours loin derrière le résultat aux élections. Confrontée à un flot de critiques, le parti social-démocrate peut trouver un certain réconfort dans l'idée que les prochaines élections n'auront probablement pas lieu avant trois ans.

Le « modèle danois » sous pression

Bien des traits de l'Etat providence danois trouvent leur origine dans la capacité avérée du système de négociation collective d'offrir un espace pour la résolution des conflits d'intérêts dans la société ; le système contribue de ce fait à la stabilité économique et politique. Cette capacité durable d'atténuer les tensions, de conjurer des situations menaçantes, de sortir des impasses paralysantes fait des relations entre les acteurs sociaux le pilier central du « modèle danois ». Mais la réforme du système de retraite s'est éloignée du bon chemin du « modèle danois » : la réforme a été adoptée sans impliquer les acteurs sociaux.

Ce choix est intervenu malgré le fait que, avant même la réforme de novembre 1998, l'organisation patronale DA, la confédération syndicale LO et le gouvernement semblaient avoir trouvé un terrain d'entente. Les acteurs étaient plus ou moins d'accord pour considérer comme une voie possible les pensions de retraite anticipée mises en place par les entreprises – la « *seniorpolitik* ». Ces dispositifs peuvent permettre une retraite progressive aux salariés qui souhaitent réduire leurs horaires et réorganiser leur charge de travail. Le gouvernement de son côté a montré un certain enthousiasme pour la « *seniorpolitik* ». Le budget de 1996 réservait 30 millions de couronnes à ce type d'initiatives. Le ministère du Travail a édité une brochure sur les modes de lancement de ces dispositifs et a organisé des séminaires à l'intention des praticiens et des experts. Les acteurs sociaux participent à une commission tripartite sur la « *seniorpolitik* », qui a pour objectif de conseiller le ministre du Travail et de diffuser l'information sur les bonnes pratiques.

Malgré les initiatives gouvernementales, les sociaux-démocrates et les autres partis impliqués dans la réforme du régime de retraite anticipée semblent d'avis que des initiatives « douces » comme la « *seniorpolitik* » (qui visent à inciter les salariés à rester plus longtemps sur le marché du travail) sont insuffisantes et ne répondent pas au fond du problème.

Avec l'adoption d'une loi sans discussion préalable avec les acteurs sociaux et notamment avec les syndicats, la césure entre le parti social-démocrate et la partie du mouvement syndical qui lui est le plus proche prend une tournure sérieuse. Il est ainsi significatif que les dirigeants de LO

et des grandes fédérations n'aient pas été informés d'avance du processus qui devait mener à l'adoption des réformes. Cela peut être considéré comme une rupture avec la règle non écrite qui veut que les acteurs sur le marché du travail – c'est-à-dire les organisations d'employeurs et de salariés – soient impliqués directement, et aient un réel droit de regard sur toute législation touchant directement à l'organisation du rapport salarial.

La loi de finances et la réforme du système de retraite qu'elle contient peuvent donc être compris comme un signe d'affaiblissement du modèle danois. Il serait toutefois prématuré d'affirmer que le « modèle danois » a déraillé. C'est ce que montre la « troisième réforme du marché du travail » de septembre 1998, qui s'est appuyée sur un texte élaboré conjointement par LO et DA. Cette réforme contient des modifications significatives dans le domaine de la politique active de l'emploi avec notamment des initiatives en faveur de groupes de chômeurs vulnérables (chômeurs de longue durée, minorités ethniques, etc.).

Sources :

Arbejdsministeriet, «Den ny efterløn», Arbejdsministeriet 1999.

Dansk Arbejdsgiverforening, «Senior på arbejdsmarkedet - muligheder og barirerer». Dansk Arbejdsgiverforening 1998.

Dansk Arbejdsgiverforening, «Arbejdsmarkedspolitisk Agenda, 1998/17.