



# L'ÉCART INTERGÉNÉRATIONNEL CROISSANT EN EUROPE QUEL RÔLE POUR L'ÉTAT-PROVIDENCE ?

Pia Hüttl | *chercheuse associée, Bruegel*

Karen Wilson | *chercheuse principale, Bruegel*

Guntram Wolff | *directeur, Bruegel*

Dans tous les pays de l'Union européenne, l'État-providence a fait l'objet d'un examen rigoureux à la suite de pressions budgétaires et de grandes évolutions de la société. Cette année, l'initiative **Vision Europe** a décidé de se pencher sur l'avenir de l'État-providence, avec pour objectif de formuler des recommandations stratégiques novatrices en vue de garantir la durabilité à long terme des systèmes nationaux de protection sociale. Ce Policy paper appartient à une série de quatre Policy papers rédigés dans le cadre du projet **Vision Europe** pour l'année 2015, et qui ont été présentés à l'occasion du Vision Europe Summit qui a lieu à Berlin les 17 et 18 novembre 2015.

**Vision Europe** est un consortium de think tanks et de fondations qui se sont regroupés en 2015 pour se pencher sur certains des défis les plus urgents pour les politiques publiques en Europe. Dans le cadre de recherches, de publications et d'un sommet annuel, ce consortium vise à proposer un forum de débats et à formuler des recommandations en vue d'améliorer l'élaboration de politiques fondées sur des données factuelles tant au niveau national qu'europpéen.

Les organisations qui participent à **Vision Europe** sont : Bertelsmann Stiftung (Allemagne), Bruegel (Belgique), Calouste Gulbenkian Foundation (Portugal), Chatham House (RU), Compagnia di San Paolo (Italie), Institut Jacques Delors (France), The Finnish Innovation Fund Sitra (Finlande).

---

## RÉSUMÉ

Durant les années de crise, un écart croissant a pu être observé entre les jeunes et les personnes âgées en Europe. Des indicateurs de pauvreté ont souligné l'émergence d'un écart intergénérationnel, notamment dans le Sud touché par la crise, et le chômage est devenu une préoccupation majeure, les jeunes étant les plus durement touchés. Les montées du chômage des jeunes et de la pauvreté chez les jeunes sont particulièrement préoccupantes car elles ont des effets durables sur la productivité et le potentiel de croissance ; elles marquent les jeunes tout au long de leur vie, diminuent leur productivité et les excluent souvent du marché du travail pendant une longue période.

Dans ce Policy paper, nous identifions trois types de facteurs politiques qui ont largement contribué à l'accroissement de l'écart intergénérationnel ces dernières années. Premièrement, la gestion macroéconomique. Avant la décision de la Banque centrale européenne de lancer un programme d'opérations monétaires sur titres (OMT) en juillet 2012, les conditions financières divergeaient considérablement au sein de la zone euro, évinçant certains pays et leurs entreprises des marchés. La politique budgétaire était bien trop restrictive dans l'ensemble de la zone euro, ce qui a aggravé la récession et augmenté les indicateurs de pauvreté et le chômage (des jeunes).

Deuxièmement, la composition des dépenses publiques a évolué durant la crise. Les dépenses destinées aux familles et aux enfants, ainsi qu'à l'éducation ont diminué et sont devenues moins favorables aux jeunes. Seuls les retraités semblent avoir été épargnés par ces baisses et avoir, dans certains cas, même bénéficié d'une hausse des dépenses publiques. La composition des dépenses publiques étant passée des familles, des enfants et de l'éducation aux retraités, elle a contribué à aggraver encore l'écart intergénérationnel.

Troisièmement, l'équité intergénérationnelle dans les régimes de retraite. Selon notre analyse, les prestations globales ont été réduites dans de nombreux pays pour faire face aux enjeux de durabilité, mais la charge ne semble pas avoir été répartie équitablement, favorisant les retraités actuels par rapport aux futurs retraités, notamment dans le Sud touché par la crise (à l'exception de l'Italie).

Nous considérons qu'il faut absolument réduire cet écart intergénérationnel. L'Europe a besoin d'outils de politique macroéconomique qui permettent de mieux gérer l'orientation budgétaire au niveau de la zone euro. A court terme, nous sommes sceptiques sur la création de grandes fonctions européennes de stabilisation telles qu'un régime européen d'assurance-chômage (Claeys et al., 2014). Ces mesures pourraient s'avérer efficaces, mais nécessiteraient un effort exceptionnel pour créer une législation européenne harmonisée relative au marché du travail. A l'inverse, nous mettons l'accent sur un cadre de coordination renforcé, symétrique et contraignant pour la politique budgétaire, comme exposé dans Sapir et Wolff (2015). Pour lutter contre le chômage des jeunes, nous proposons des réformes du marché du travail qui permettent une sécurité de l'emploi progressive à mesure que les travailleurs acquièrent de l'ancienneté. Toutefois, ces mesures ne seront utiles qu'après la reprise de la croissance économique. De plus, si des coupes budgétaires s'avèrent nécessaires, il serait judicieux de réduire des dépenses publiques improductives tout en préservant les dépenses pour les jeunes générations et les investissements dans l'avenir. Les gouvernements devraient revoir la composition des dépenses publiques afin de renforcer l'équité intergénérationnelle et d'investir dans le potentiel de croissance à long terme de nos économies. Enfin, nous recommandons une meilleure répartition de la charge entre générations dans les régimes de retraite, qui garantisse un rapport cotisations-prestations constant au fil des générations en ajustant les taux de cotisation pour la population active et le niveau des prestations pour les retraités (règle dite de Musgrave).

Dans l'ensemble, nous craignons que la crise ait laissé un dangereux héritage intergénérationnel. Gérer cet héritage en rendant la composition des dépenses publiques plus favorable aux jeunes générations, tout en établissant une équité intergénérationnelle dans les régimes de retraite devrait être une préoccupation majeure des décideurs politiques dans de nombreux États membres de l'Union européenne.

## Remerciements

Les auteurs remercient Katharina Barie, Iain Begg, Elsa Fornero, Mario Gioannini, Matthew Oxenford, Mari Pantsar, Mariacristina Rossi, Eulalia Rubio et Eric Thode pour leurs commentaires et discussions dans le cadre du groupe de travail sur les aspects économiques du projet Vision Europe Summit.

## SOMMAIRE

<b>1. L'émergence d'un écart intergénérationnel</b>	<b>4</b>
<b>2. Principaux facteurs de l'écart intergénérationnel</b>	<b>7</b>
2.1. Gestion macroéconomique	8
2.2. L'orientation et la composition des dépenses publiques	8
2.3. Réformes des retraites	9
<b>3. Propositions pour l'avenir : des mesures stratégiques pour réduire l'écart intergénérationnel</b>	<b>15</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>18</b>
<b>SUR LES MÊMES THÈMES...</b>	<b>20</b>

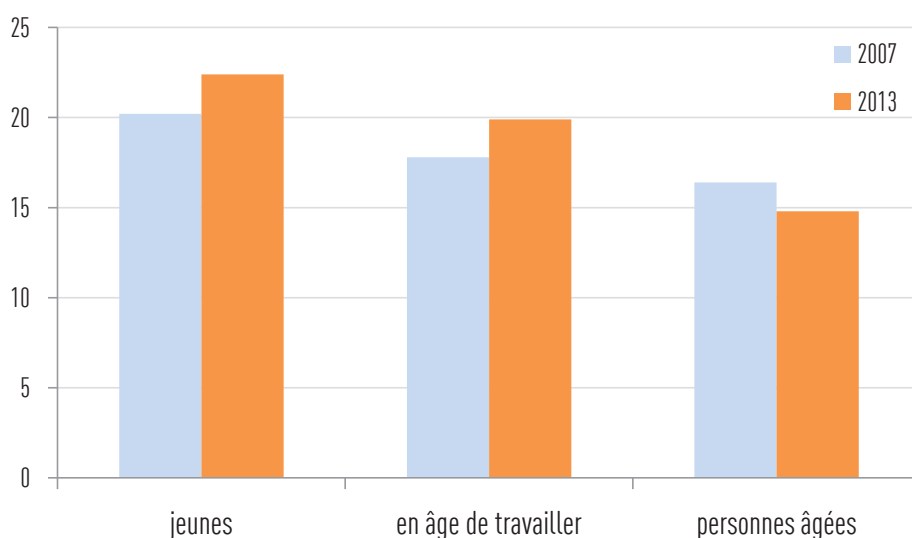
Ce Policy paper a été publié en anglais sur le site de [Bruegel](#).

Toutes les publications du projet Vision Europe sont disponibles sur le [site internet du projet](#).

## 1. L'émergence d'un écart intergénérationnel

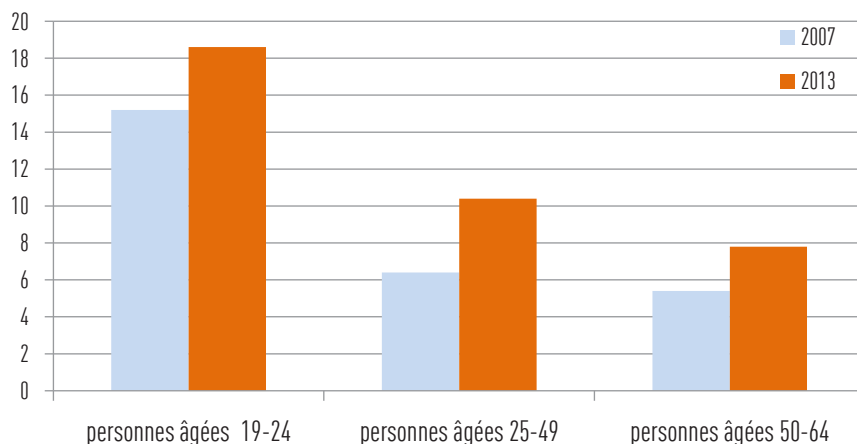
Sept ans de crise économique ont accentué l'écart intergénérationnel dans de nombreux pays de l'UE. La pauvreté chez les jeunes a considérablement augmenté, tandis que celle chez les retraités a diminué (Graphique 1). Le chômage des jeunes a augmenté de manière significative, tandis que les travailleurs âgés ont été moins touchés (Graphique 2). Si ce phénomène est particulièrement prononcé en Europe du Sud, il s'agit d'un problème qui touche toute l'Europe. Dans ce Policy paper, nous examinons cette question en détail et nous concentrons sur trois facteurs politiques qui sont responsables de l'accroissement de l'écart intergénérationnel : la gestion macroéconomique, l'évolution de la composition des dépenses publiques et les réformes des retraites.

**GRAPHIQUE 1** ▶ Taux de privation matérielle dans l'Union européenne (% de la population totale)



Source : Eurostat Note ; jeunes : moins de 18 ans ; personnes âgées : plus de 65 ans. La privation matérielle désigne une situation de difficulté économique durable définie comme l'incapacité forcée à couvrir (plutôt que le choix de ne pas couvrir) les dépenses suivantes : des dépenses imprévues ; une semaine de vacances hors du domicile par an ; un repas avec viande, volaille ou poisson un jour sur deux ; le chauffage adapté du logement ; l'achat de biens de consommation durables, tels qu'un lave-linge, un téléviseur couleur, un téléphone ou une voiture ; les impayés (hypothèque ou loyer, factures d'électricité/d'eau/de gaz, achats à tempérament ou autres emprunts). Le taux de privation matérielle désigne l'incapacité de couvrir les dépenses liées à au moins trois des éléments cités ci-dessus ; d'autres mesures telles que le taux de risque de pauvreté soulignent un phénomène semblable.

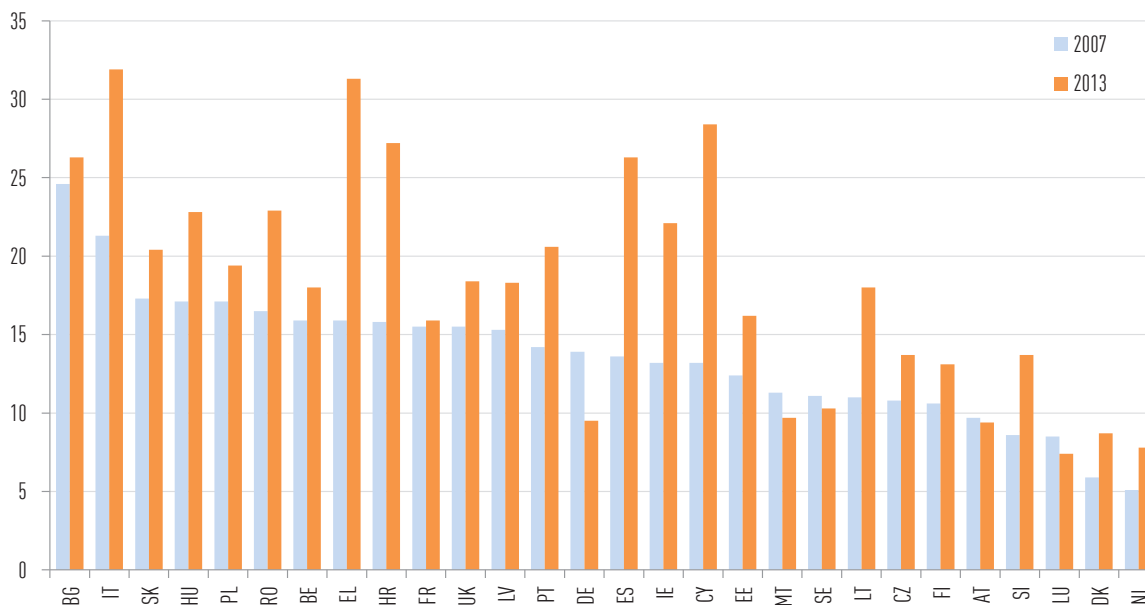
**GRAPHIQUE 2** ▶ Taux de chômage dans l'Union européenne par tranche d'âge (en % de la population active dans la cohorte respective)



Source : Eurostat Note : le taux de chômage de la tranche d'âge 19-24 ans désigne les « jeunes sans emploi et ne participant ni à l'éducation ni à la formation » (taux NEET), qui est une mesure plus précise que le taux de chômage des jeunes.

Le chômage dans l'UE s'est envolé à 10,9 % en 2013, avant de diminuer quelque peu en 2014, les jeunes étant les plus durement touchés par cette hausse. Le chômage des jeunes mesuré par le taux NEET, c.-à-d. le taux de jeunes sans emploi, et ne participant ni à l'éducation ni à la formation, est passé de 15,2 % en 2007 à 18,6 % en 2013 dans l'UE, avec des différences considérables selon les pays : dans les pays les plus touchés par la crise (la Grèce, Chypre, l'Espagne, l'Italie et l'Irlande), le taux NEET a augmenté de plus de 15 points de pourcentage entre 2007 et 2013, dépassant les 30 % en Grèce et en Italie. En revanche, le taux NEET a baissé en Allemagne au cours de la même période, passant de 13,9 % à 9,5 % (Graphique 3).

**GRAPHIQUE 3** ▶ Jeunes sans emploi et ne participant ni à l'éducation ni à la formation âgés de 19 à 24 ans (% de la cohorte de population)



Source : Eurostat

Les taux de privation matérielle sont plus élevés pour les jeunes que pour les autres groupes (population en âge de travailler et personnes âgées), comme indiqué dans le Graphique 1. En 2007, 20 % des jeunes souffraient de privation matérielle, contre 16 % des personnes âgées. Comme pour les taux NEET, il existe des différences majeures au niveau de la privation matérielle entre les pays (Table 1). Si moins de 10 % des jeunes étaient confrontés à la pauvreté dans les pays nordiques (Danemark, Suède et Finlande) en 2007, plus de 20 % des jeunes souffraient de privation matérielle dans les pays du sud (Grèce, Portugal, Chypre). En Lettonie, Hongrie et Pologne, environ 40 % des jeunes sont pauvres. La Bulgarie enregistre les pourcentages les plus élevés pour les jeunes et les personnes âgées (respectivement 70 % et 83 %), mais la tendance est à la baisse.

**TABEAU 1** ➤ Taux de privation matérielle, jeunes et personnes âgées (% de la cohorte de population)

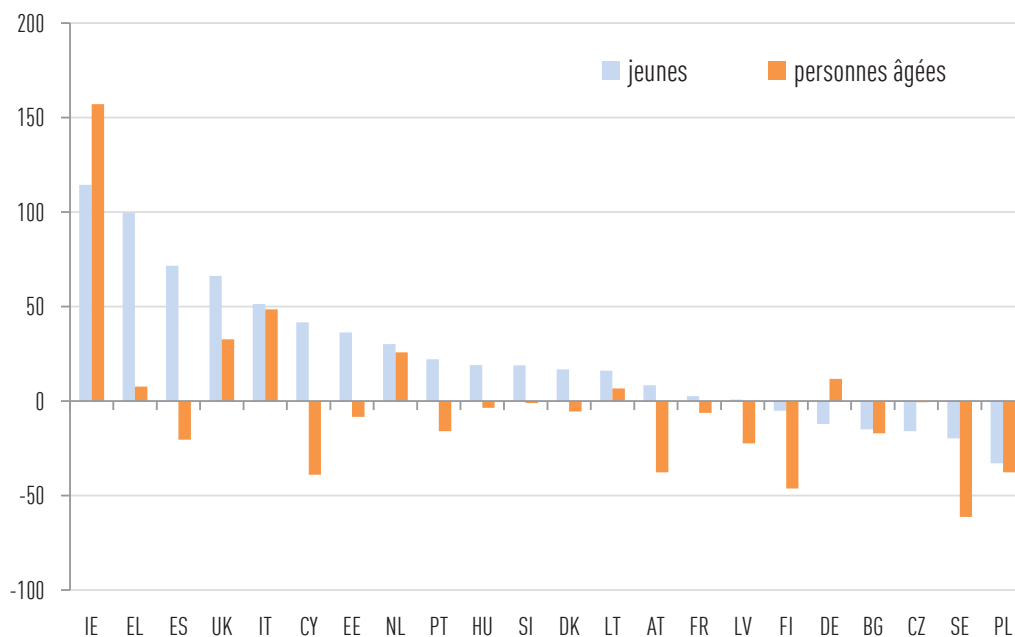
	JEUNES		VARIATION DU POURCENTAGE	PERSONNES ÂGÉES		VARIATION DU POURCENTAGE
	2007	2013		2007	2013	
LU	4,0	7,6	90,0	1,0	2,8	180,0
NL	6,3	8,2	30,2	3,1	3,9	25,8
SE	7,6	6,1	-19,7	3,1	1,2	-61,3
DK	8,3	9,7	16,9	3,6	3,4	-5,6
FI	9,8	9,3	-5,1	8,0	4,3	-46,3
AT	12,0	13,0	8,3	9,8	6,1	-37,8
ES	12,7	21,8	71,7	10,8	8,6	-20,4
SI	12,7	15,1	18,9	18,4	18,2	-1,1
IE	13,9	29,8	114,4	4,2	10,8	157,1
DE	14,0	12,3	-12,1	6,8	7,6	11,8
EE	14,3	19,5	36,4	20,3	18,6	-8,4
FR	15,1	15,5	2,6	8,0	7,5	-6,3
Royaume-Uni	15,4	25,6	66,2	4,9	6,5	32,7
IT	17,9	27,1	51,4	14,0	20,8	48,6
CZ	19,5	16,4	-15,9	16,7	16,6	-0,6
GR	20,0	39,9	99,5	28,9	31,1	7,6
PT	23,9	29,2	22,2	27,5	23,1	-16,0
CY	28,1	39,8	41,6	44,2	27,0	-38,9
LT	28,6	33,2	16,1	38,6	41,2	6,7
PO	38,8	26,0	-33,0	40,6	25,3	-37,7
LV	40,8	41,1	0,7	59,1	45,9	-22,3
HU	43,5	51,8	19,1	37,0	35,7	-3,5
BU	70,4	59,9	-14,9	83,0	68,8	-17,1

Source : Eurostat Note ; jeunes : moins de 18 ans ; personnes âgées : plus de 65 ans. L'indicateur est défini en tant que pourcentage de la population dans l'incapacité de couvrir les dépenses liées à au moins trois des neuf éléments de privation matérielle dans la dimension « difficulté économique durable ».

Le Graphique 4 indique la variation du pourcentage correspondant au taux de privation matérielle durant la crise (2007-2013). Le taux de privation matérielle a augmenté beaucoup plus pour les jeunes que pour les personnes âgées, notamment dans les pays les plus touchés par la crise (à l'exception de l'Irlande), ce qui signifie que les niveaux déjà élevés observés avant la crise dans ces pays se sont encore aggravés. Seuls l'Italie et, dans une moindre mesure, le Royaume-Uni ont connu une détérioration des taux tant pour les jeunes que pour les personnes âgées. A l'inverse, les pays nordiques (Suède, Finlande), dont le pourcentage de départ était bas, ont vu leurs taux de privation matérielle diminuer tant pour les jeunes que pour les personnes âgées au cours de la même période. Il en va de même pour la Pologne.<sup>1</sup>

1. La Pologne n'a pas connu de grand ralentissement de sa croissance économique durant les années de crise, ce qui pourrait expliquer ces résultats.

GRAPHIQUE 4 ► Variation du pourcentage correspondant au taux de privation matérielle (2007-2013, en % de la cohorte de population).



Source : Eurostat Note ; jeunes : moins de 18 ans ; personnes âgées : plus de 65 ans.

Dans l'ensemble, un tableau inquiétant se dresse. Premièrement, les indicateurs de pauvreté soulignent l'émergence d'un écart intergénérationnel, notamment dans le Sud touché par la crise. Deuxièmement, le chômage est devenu une préoccupation majeure, les jeunes étant les plus durement touchés durant la crise. Les montées du chômage des jeunes et de la pauvreté chez les jeunes sont particulièrement préoccupantes car elles ont des effets durables sur la productivité et le potentiel de croissance ; elles marquent les jeunes tout au long de leur vie, diminuent leur productivité et les excluent souvent du marché du travail pendant une longue période (Bell et Blanchflower 2010 ; Arulampalam 2001 ; Gregg et Tominey 2005). Elles ont également des effets négatifs sur les taux de fécondité et la démographie, peut-être à cause de la hausse de la précarité des revenus liée au chômage et de la décision qui s'en suit de retarder le moment de fonder une famille (Kreyenfeld et Andersson 2014 ; Currie et Schwandt 2014). Le coût des jeunes sans emploi et ne participant ni à l'éducation ni à la formation en Europe est donc bien plus élevé que la perte à court terme immédiate de certaines activités économiques. La prochaine section examine dans quelle mesure l'intervention des pouvoirs publics a atténué ou aggravé ces problèmes.

## 2. Principaux facteurs de l'écart intergénérationnel

L'écart intergénérationnel qui est apparu durant la crise est provoqué par trois principaux facteurs politiques. Le premier est la gestion macroéconomique. Le chômage réagit au cycle économique, mais le chômage des jeunes réagit de manière bien plus prononcée aux récessions que le chômage total. Cela est notamment dû à l'utilisation disproportionnée de contrats de travail intérimaire chez les jeunes travailleurs (Boeri 2011), mais également à l'asymétrie des informations, ainsi qu'à d'autres problèmes. L'écart intergénérationnel se creuse donc généralement durant des périodes de récession. Deuxièmement, les changements structurels au niveau des dépenses publiques sont importants. Darvas et Tschekassin (2015) soulignent que les mesures d'assainissement budgétaire durant la crise ont entraîné la hausse des taux de pauvreté, ce qui soulève la question suivante : Les dépenses publiques sont-elles devenues moins favorables aux jeunes, augmentant la part de jeunes souffrant de privation matérielle ? Troisièmement, les réformes du système de retraite sont fondamentales

pour l'équité intergénérationnelle. Nous examinons tour à tour chacun de ces facteurs essentiels qui déterminent l'écart intergénérationnel.

## 2.1. Gestion macroéconomique

Beaucoup d'encre a coulé sur la gestion macroéconomique dans l'UE durant la crise. Généralement, le secteur public intervient pour atténuer l'impact d'évolutions défavorables, par le biais de stabilisateurs automatiques et de choix politiques discrétionnaires tels que des programmes d'investissement. Concernant ces derniers, Darvas et Barbiero (2014) constatent que les investissements publics bruts ont baissé dans l'UE durant la crise européenne de la dette et se sont même effondrés dans la plupart des pays vulnérables, aggravant ainsi la baisse de la production. Concernant les stabilisateurs automatiques, ces derniers ont été généralement mis en place dans l'UE durant la crise financière de 2008 et 2009. Cependant, au cours de la crise de la dette souveraine, la marge budgétaire de certains pays a été limitée et ces derniers ont baissé, de manière discutable, leurs dépenses publiques plus rapidement qu'il n'aurait fallu du point de vue de la stabilisation. L'orientation budgétaire au sein de la zone euro a été clairement trop restrictive entre 2011 et 2013. De plus, au niveau de la politique monétaire dans la zone euro, plusieurs erreurs ont été faites ; en particulier, la hausse des taux en avril et juillet 2011 a été prématurée, du moins avec le recul. Enfin, avant la décision de la Banque centrale européenne de lancer un programme d'opérations monétaires sur titres (OMT) en juillet 2012, les conditions financières divergeaient considérablement au sein de la zone euro, évinçant certains pays et leurs entreprises des marchés. Cela a considérablement aggravé les récessions dans les pays concernés et augmenté le chômage en général, et le chômage des jeunes en particulier (Darvas et Wolff 2014).

## 2.2. L'orientation et la composition des dépenses publiques

En 2008, les gouvernements de l'UE ont consacré environ 7,8 % du PIB aux retraites, suivies de la santé (6,2 %) et de l'éducation (4,3 %). Les prestations destinées aux familles et aux enfants, ainsi que les allocations chômage, ont joué un rôle marginal (Tableau 2). Au niveau des pays, de grandes différences apparaissent : l'Italie a consacré 12 % de son PIB aux retraites, bien au-dessus de la moyenne de l'UE, suivie par les pays centraux avec 10 % et les pays couverts par un programme avec 9 % du PIB. De plus, les dépenses destinées à l'éducation, aux familles et aux enfants ont été inférieures à la moyenne de l'UE dans les pays couverts par un programme, en Italie et en Europe centrale et orientale, et supérieures à la moyenne dans les pays nordiques et au Royaume-Uni.

TABLEAU 2 ► Dépenses publiques en % du PIB (groupe), 2008

	UE27*	PAYS COUVERTS PAR UN PROGRAMME	ITALIE	PAYS CENTRAUX	ROYAUME-UNI	ECO	PAYS NORDIQUES
Total	44,3	45,6	47,8	47,9	46,6	42,1	49,7
Santé	6,2	6,5	7,0	7,1	7,2	5,7	7,2
Éducation	4,3	4,0	3,9	4,2	5,5	3,8	4,8
Personnes âgées	7,8	9,2	12,3	10,1**	7,4	7,2	8,5
Familles et enfants	1,9	0,9	0,9	2,0	2,3	1,6	3,4
Chômage	1,0	1,2	0,5	1,7	0,3	0,4	1,8

Source : Calculs de Bruegel à partir de la base de données gov\_10a\_exp d'Eurostat. Note : les dépenses destinées aux familles et aux enfants correspondent à la fourniture de protection sociale sous la forme de prestations en espèces ou en nature à des ménages avec enfants à charge, de prestations en espèces telles que des allocations de maternité, des allocations de congé parental et des aides à l'accueil de la petite enfance. L'éducation ne tient pas compte des dépenses consacrées à l'enseignement supérieur. \* sauf la Roumanie (compte tenu du manque de données). \*\* sauf les Pays-Bas. Les groupes de pays sont définis comme suit : pays couverts par un programme = GR, ES, PT ; pays centraux = BE, DE, FR, NL, AT ; ECO = BU, CZ, HU, PO, SI, SK ; pays nordiques = DK, SE, FI.



Pour saisir dans quelle mesure la composition des dépenses publiques a évolué durant la crise et son impact sur l'écart intergénérationnel, le Tableau 3 indique la variation des points de pourcentage concernant la composition des dépenses publiques entre 2008 et 2013. Sans surprise, les pays ayant fait l'objet des mesures d'assainissement budgétaire les plus substantielles au sein de la zone euro (la Grèce, l'Irlande et le Portugal), ainsi que l'Italie ont connu une hausse de leurs dépenses consacrées au chômage beaucoup plus forte par rapport au total des dépenses à mesure que leurs taux de chômage s'envolaient. Les dépenses destinées à la santé ont gagné en importance dans les pays centraux et au Royaume-Uni, tandis qu'elles ont considérablement baissé dans les pays couverts par un programme, en raison des mesures d'assainissement budgétaire. La taille des dépenses consacrées à l'éducation a légèrement diminué dans l'UE27 et leur part a enregistré une forte baisse au Royaume-Uni et en Italie. Concernant les dépenses destinées aux familles et aux enfants, le Royaume-Uni et les pays couverts par un programme ont baissé leurs parts respectives. En revanche, les retraités ont été les principaux bénéficiaires des ajustements budgétaires, les dépenses consacrées à cette catégorie ayant augmenté dans tous les pays et dépassé la moyenne de l'UE27, notamment au Royaume-Uni, dans les pays couverts par un programme et, dans une moindre mesure, en ECO.<sup>2</sup>

**TABEAU 3** ► Dépenses publiques générales par fonction, variation des points de pourcentage concernant la composition des dépenses entre 2008 et 2013

	UE27*	PAYS COUVERTS PAR UN PROGRAMME	ITALIE	PAYS CENTRAUX	ROYAUME-UNI	ECO	PAYS NORDIQUES
Santé	-0,2	-2,5	-0,5	0,7	1,3	-0,4	-0,1
Éducation	-0,4	-0,3	-1,1	-0,1	-1,0	-0,3	-0,6
Personnes âgées	2,1	2,9	1,8	1,1	3,0	2,3	2,2
Familles et enfants	-0,2	-0,5	0,1	-0,2	-1,2	0,3	-0,4
Chômage	0,6	1,1	1,3	0,2	0,0	0,0	0,6

Source : Calculs de Bruegel à partir de la base de données gov\_10a\_exp d'Eurostat. Note : voir note de bas de page du Tableau 2.

Dans l'ensemble, deux remarques s'imposent : premièrement, durant la crise, les jeunes générations ont souffert de la baisse des dépenses destinées aux familles et aux enfants, ainsi qu'à l'éducation, notamment au Royaume-Uni et dans les pays couverts par un programme. Ces baisses des prestations sociales pour les familles et les enfants pourraient expliquer pourquoi les variations des taux de pauvreté chez les jeunes en Grèce, en Espagne et au Royaume-Uni sont parmi les plus fortes dans l'UE (Graphique 4). Deuxièmement, seuls les retraités semblent avoir été épargnés par ces baisses et avoir, dans certains cas, même bénéficié d'une hausse des dépenses publiques. Ainsi, la composition des dépenses publiques étant passée des familles, des enfants et de l'éducation aux retraités, elle a contribué à aggraver encore l'écart intergénérationnel.

### 2.3. Réformes des retraites

Les dépenses publiques destinées aux retraites peuvent augmenter car les réformes des retraites sont considérées comme plus difficiles à mener, sur le plan politique, que celles d'autres prestations. Toutefois, plusieurs États membres ont mis en œuvre des réformes de leurs systèmes de retraite. Ces réformes peuvent profiter aux retraités actuels aux dépens des futures générations, ou vice-versa. Les principales réformes des retraites<sup>3</sup> ont été mises en œuvre dans les pays sous pression, notamment en Grèce, en Espagne, au Portugal et en Italie, la crise ayant mis en lumière le manque de durabilité de leurs systèmes de retraite respectifs. En 2010 et 2012, le parlement grec a adopté une réforme sans précédent de l'ancien système de retraite, prévoyant de réduire les prestations et d'augmenter l'âge de départ à la retraite. Des réformes semblables ont été mises en œuvre en Espagne en 2011 et 2013, et au Portugal en 2013. Cependant, le système de retraite grec n'est pas encore durable

2. Comme souligné également par Begg, Mushövel et Niblett (2015).

3. Pour une liste complète des réformes des retraites adoptées dans l'Union européenne, voir l'encadré I.2.1 dans Commission européenne (2015a).

compte tenu du recours intensif à des dispositifs de départ anticipé à la retraite durant la crise, notamment dans le secteur public. La mise en place d'un « facteur de durabilité » en Espagne et au Portugal a annexé la taille des prestations de retraite aux changements démographiques prévus (tels que l'espérance de vie au moment de la retraite).<sup>4</sup> L'Espagne a également adopté une réforme des retraites en 2013, qui préconise des politiques visant à rallonger la durée de la vie active et à limiter l'accès à des dispositifs de départ anticipé à la retraite. L'Italie a mis en œuvre une importante réforme de son système de retraite sous le gouvernement du Premier ministre Mario Monti (Encadré 1). L'adoption de réformes des retraites visant à rendre les systèmes de retraite plus durables a été un facteur essentiel pour rétablir la confiance dans les pays touchés par la crise.

Ces réformes ont habituellement pour objectif de renforcer la durabilité des systèmes de retraite en réduisant la dette implicite au titre des retraites et devraient donc favoriser les jeunes et les futures générations. En général, une réforme réussie devrait renforcer la durabilité sans compromettre le niveau des prestations pour les futures générations.

#### ENCADRÉ 1 ► Vue d'ensemble de la réforme des retraites de 2011 en Italie

##### Contribution d'Elsa Fornero

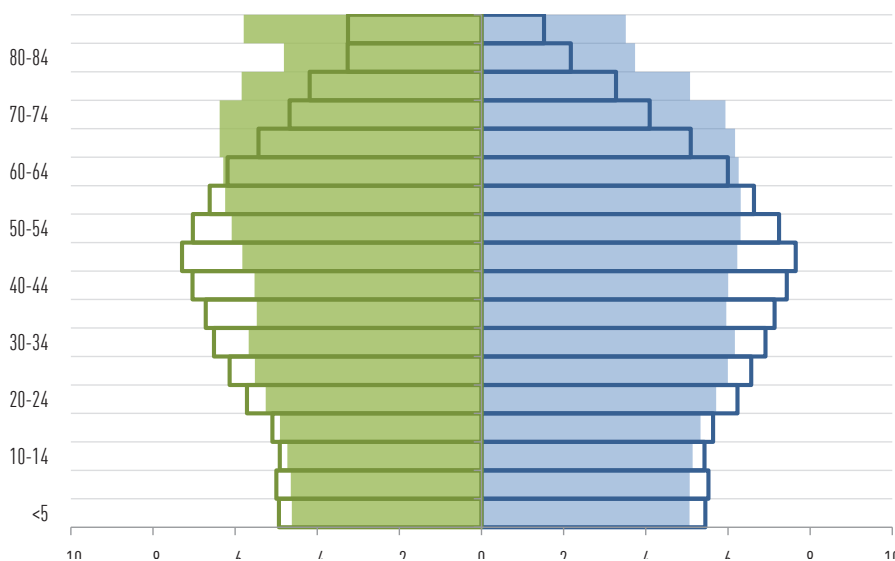
En novembre 2011, les finances publiques de l'Italie étaient sur le point de s'effondrer et le système politique du pays était dans l'impasse. Les opérateurs financiers tournaient le dos aux titres de la dette souveraine et les rares à y participer demandaient des taux d'intérêt exorbitants, de telle sorte que l'intérêt payé par l'Italie pour ses nouvelles obligations sur dix ans était supérieur à l'intérêt payé par l'Allemagne pour des obligations semblables par un écart de 500 points de base (soit trois fois l'écart de juillet 2015). L'Italie devait (et doit toujours) refinancer en moyenne plus d'un milliard d'euros par jour de son immense dette publique et son système éprouvé pour le faire était sérieusement menacé. Ce n'est pas de la rhétorique que de dire que la faillite financière était proche : la possibilité que l'intérêt ne puisse pas être payé et que les obligations à échéance ne puissent pas être remboursées était réelle ; les retraites et les salaires de la fonction publique étaient menacés, tandis que les administrations centrale et locale n'étaient déjà plus capables de payer leurs fournisseurs. Cependant, la crise financière n'était qu'un aspect du problème, l'autre étant le lent déclin industriel qui sévissait dans le pays depuis environ 20 ans et réduisait l'économie autrefois la plus dynamique d'Europe à l'ombre d'elle-même. L'Italie avait baissé ses dépenses de recherche et développement et s'était retirée de secteurs très productifs comme l'électronique, les produits chimiques et les médicaments ; elle se concentrait désormais sur des produits de main d'œuvre axés sur la mode « fabriqués en Italie » et devait faire face à la concurrence toujours plus féroce des pays en développement. Quand le gouvernement technocrate a pris ses fonctions (16 novembre 2011), la réforme des retraites était une priorité essentielle. Elle devait être suffisamment profonde pour convaincre aussi bien les partenaires européens que les marchés financiers que l'Italie pouvait être considérée comme un créancier fiable, tout en étant assez subtile pour être approuvée (bien qu'à contrecœur) par la majorité des députés du Parlement et l'opinion publique. Elle devait permettre de réaliser des économies immédiates au niveau des dépenses de retraites et de futures économies au cours des prochaines décennies, réduisant ainsi la charge sur les jeunes et les générations suivantes. Elle devait supprimer ou considérablement réduire les distorsions toujours ancrées dans le système après 20 ans de réformes acceptables, mais trop progressives. La réforme (loi 214/2011) a été la dernière étape d'un très long et très lent processus de restructuration du système de retraite italien entamé en 1992 (également en réaction à une crise budgétaire). Elle a accéléré la transition vers un système à cotisations définies en appliquant, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, à tous les travailleurs (y compris les députés) la méthode à cotisations définies de calcul des prestations. Cette mesure était très importante pour restaurer la crédibilité de la méthode, encore très peu connue du grand public et considérée comme « trop sévère » par les hommes politiques. Au niveau des changements de paramètres, la réforme a considérablement rallongé l'âge légal de départ à la retraite et a supprimé en grande partie les retraites dites « d'ancienneté », qui étaient fondées sur le nombre d'années travaillées le plus souvent sans tenir compte de l'âge ; elle a aligné, à compter de 2018, l'âge de départ à la retraite des femmes sur celui des hommes et a indexé l'ensemble des conditions de retraite à l'évolution de l'espérance de vie. Pour que les choses soient de nouveau équitables par rapport aux « généreux » anciens régimes à prestations définies, la réforme a créé une « cotisation de solidarité » pour les personnes touchant des retraites très élevées. Par ailleurs, compte tenu de la situation critique du pays, elle a également gelé pendant deux ans l'indexation des retraites sur les prix, à l'exception des retraites inférieures à 1 400 euros par mois. Ces deux dernières mesures ont été invalidées par la suite par la cour constitutionnelle, mais restaurées en grande partie par les gouvernements qui ont suivi. Selon des évaluations internationales, le système de retraite italien est désormais financièrement viable. La plupart des familles ont dû revoir leurs stratégies financières à la baisse pour tenir compte de cette nouvelle situation. La crise budgétaire a laissé peu de temps au dialogue social, au débat parlementaire (la réforme a été présentée au Parlement en tant que décret gouvernemental et a été approuvée en quelques semaines dans le cadre d'un vote de confiance) ou à la période de transition qui est habituelle lors des réformes des retraites. L'absence d'une période de transition a posé problème pour les travailleurs qui étaient déjà déplacés, dans le cadre d'un programme de mobilité, et espéraient pouvoir partir à la retraite dans quelques années ou qui avaient, à un certain stade de leur vie professionnelle, volontairement quitté leur emploi en pensant que les lois sur les régimes de retraite resteraient

4. Ces mesures ont déjà été mises en œuvre en Suède et en Allemagne il y a dix ans, au Danemark en 2006 et aux Pays-Bas en 2011.

inchangées. La réforme a établi une clause de sauvegarde pour 65 000 travailleurs, selon une estimation de l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS), l'office national des pensions. Il s'est avéré plus tard que ce chiffre était bien trop faible, étant donné que de nombreux accords individuels et certaines conventions collectives entre employés et employeurs avaient été conclus sans enregistrement officiel. La presse et l'opinion publique ont réuni tous ces cas et ont baptisé ce groupe « Esodati », en référence à un exode forcé du marché du travail ; selon eux, tous ces travailleurs méritaient d'être protégés, quelle que soit l'hétérogénéité de leurs situations, et en particulier car beaucoup d'entre eux avaient quitté leur emploi volontairement, souvent en échange d'une prime forfaitaire venant s'ajouter à leur indemnité de cessation d'emploi. Par la suite, le gouvernement a ajouté 65 000 autres travailleurs à la clause de sauvegarde, pour un total de 130 000 travailleurs. Le gouvernement suivant a de nouveau augmenté ce nombre à près de 160 000. Malgré des protestations massives, les syndicats n'ont pas appelé à la grève générale. La réforme a non seulement réduit la dette implicite au titre des retraites, mais a également remis en question le « sophisme d'une masse fixe de travail », un principe fondamental de l'ancienne législation relative aux retraites et une affirmation courante dans le débat public selon laquelle cette réforme réduirait le nombre d'emplois disponibles pour les jeunes en rallongeant le temps d'activité des travailleurs âgés. Il est évident que le prolongement de la vie active nécessite des mesures supplémentaires pour stimuler la demande pour les travailleurs âgés, ce qui est plus difficile à faire en période de récession. Le débat politique s'est concentré sur les effets à court terme de la réforme et a généralement ignoré l'objectif à long terme d'un rééquilibrage générationnel en faveur des jeunes, qui est la véritable valeur ajoutée de la réforme des retraites (et de la réforme du marché du travail qui s'en suit). Le fait de ne pas avoir clairement fait passer le message d'une réforme structurelle des retraites et des marchés du travail demeure, pour moi, une source de regrets et a sûrement été l'une des lacunes de l'action gouvernementale. Les effets à court terme ont été visibles : l'adoption du décret « sauver l'Italie », dont la réforme des retraites était un élément essentiel, a entraîné une baisse sensible de l'écart des taux d'intérêt et a été l'un des facteurs essentiels de la décision de la Commission européenne de mettre un terme à la procédure de déficit excessif lancée en 2009.

Les réformes des prestations doivent être envisagées plus largement dans le contexte de l'allongement de l'espérance de vie et de la baisse de la fécondité dans l'UE (Graphique 5), qui représentent un défi majeur pour les futurs systèmes de retraite (et de santé). Le rapport sur le vieillissement de la Commission européenne (2015a) souligne que l'UE passera de quatre personnes en âge de travailler contre une personne de plus de 65 ans aujourd'hui à environ deux personnes en âge de travailler en 2040, ce qui aura un impact à la fois sur les revenus et sur les dépenses : il y aura moins de revenus étant donné le déclin de la population en âge de travailler et plus de dépenses compte tenu des coûts élevés des retraites, de la santé et des soins de longue durée.<sup>5</sup> Pour faire face à ces problèmes, plusieurs États membres ont renforcé le rôle des régimes privés de retraite par capitalisation par rapport aux régimes publics légaux par répartition qui prédominent (OCDE 2014).<sup>6</sup> Ces systèmes ont toutefois des limites.

GRAPHIQUE 5 ► Population dans l'UE28, 2014 et prévisions pour 2040 (% de la population totale)



Source : Eurostat Note : couleur unie : 2040 ; liseré : 2014.

5. Le rapport sur le vieillissement (Commission européenne 2015a) souligne que la longévité accrue peut contribuer à augmenter les futures dépenses consacrées à la santé et aux soins de longue durée.  
6. Sur le plan intergénérationnel, la combinaison public-privé des régimes de retraite n'est pas un problème en soi si une législation appropriée oblige les systèmes privés par capitalisation à intégrer un élément de partage du risque entre générations dans leur programme (Schokkaert et Van Parijs 2003).

Pour déterminer dans quelle mesure l'écart intergénérationnel a été creusé par les réformes durant les années de crise, nous utilisons une analyse fondée sur la règle dite de Masgrave (voir encadré 2 pour plus d'informations). En bref, les réformes des retraites qui n'ont pas d'effet sur l'équité intergénérationnelle maintiennent le même rapport entre les revenus des retraités et les revenus de la population active à l'avenir que celui d'aujourd'hui. Nous examinons ainsi (a) l'évolution du rapport actuel cotisations-prestations, (b) l'évolution du rapport cotisations-prestations en 2060 et (c) l'évolution de la relation entre les deux rapports. C'est ce dernier concept qui souligne le mieux les changements intergénérationnels en cours dans le système de retraite.

Le Graphique 6 compare les rapports cotisations-prestations en 2007 et les prévisions pour 2060 à leurs équivalents actuels, les rapports cotisations-prestations de 2013 et leurs prévisions respectives pour 2060.<sup>7</sup> 2060 est une année de comparaison intéressante dans la mesure où la génération actuelle des jeunes de 20 ans approchera ou sera déjà à la retraite. Elle contribue ainsi à discerner les effets des réformes sur les jeunes d'aujourd'hui. La position d'un pays évolue quand l'actuel rapport cotisations-prestations change (en maintenant constant le futur rapport cotisations-prestations) ou vice-versa. Un système de retraite parfaitement équitable devrait protéger le rapport cotisations-prestations de la future génération en 2060, en le maintenant au même niveau que celui de la génération d'aujourd'hui. Ainsi, plus la répartition entre générations est équitable, plus les pays sont proches de la ligne de 45°.

En 2013, le Danemark, la plupart des États-providence continentaux et le Royaume-Uni étaient proches de la ligne de 45° et on pouvait donc considérer que leurs systèmes de retraite étaient relativement équitables. Tous les autres pays se trouvaient en-dessous de la ligne de 45°, soulignant un biais en faveur de la génération actuelle et donnant lieu à un futur rapport cotisations-prestations inférieur à celui d'aujourd'hui.

#### ENCADRÉ 2 ► La règle dite de Musgrave et le rapport cotisations-prestations

Pour réduire l'écart générationnel, nous devons trouver un contrat intergénérationnel stable et équitable qui garantisse le bien-être des personnes âgées sans épuiser les ressources pour les jeunes. La règle de Musgrave est utile à cet égard, soulignant que *le partage efficace du risque entre différentes générations implique de maintenir constant le rapport entre les revenus des retraités et les revenus nets de la population active* (le « rapport cotisations-prestations »). L'exemple ci-dessous illustre cette règle.<sup>8</sup>

Supposons qu'un pays dispose d'un système par répartition conçu soit avec des prestations définies, soit avec un taux de cotisation fixe. Imaginons maintenant qu'un choc imprévisible touche la jeune génération. Dans un système à prestations définies, le coût se reportera sur la jeune génération elle-même, les taux de cotisation étant augmentés pour maintenir le niveau des prestations définies. Dans un système à cotisations fixes, le coût se reportera entièrement sur la vieille génération étant donnée la baisse des cotisations, qui réduira les prestations versées aux retraités. Dans un système reflétant la règle de Musgrave, aussi bien les cotisations que les prestations sont déterminées pour maintenir un rapport cotisations-prestations constant. Par conséquent, quand un choc négatif touche la jeune génération, les taux de cotisation pour la jeune génération augmentent tandis que les prestations pour la vieille génération diminuent, et ce afin de maintenir le rapport cotisations-prestations constant. Les deux parties « perdent » au même rythme, ce qui répartit la charge de façon équitable entre les générations.

Le rapport cotisations-prestations indiqué par la Commission européenne correspond au montant moyen des retraites divisé par le salaire moyen à l'échelle nationale. Ce rapport est essentiel pour l'exercice de projection des dépenses de retraites, comme indiqué dans le rapport sur le vieillissement de la Commission européenne (2015a) qui souligne trois aspects importants des régimes de retraite : (a) la hausse présumée des retraites moyennes due aux règles d'indexation et à l'allongement des périodes de cotisation, (b) des changements au niveau du salaire moyen fondés sur des hypothèses relatives à la croissance de la productivité de la main-d'œuvre et (c) une évolution de la structure des catégories respectives de la population. Le rapport cotisations-prestations 2007/2060 et celui de 2013/2060 reposent sur des estimations de la Commission européenne.

7. Ces chiffres proviennent des rapports sur le vieillissement de la Commission européenne (2009 et 2015).

8. Les informations dans cet encadré sont tirées de Schokkaert et Van Parijs (2003) et de Myles (2002). Vandenbrouke et Rinaldi (2015) évoquent brièvement les limites de la règle de Musgrave.

Analyser l'évolution du rapport des deux durant la crise nous permet de discerner les effets des réformes des retraites et d'autres facteurs sur la justice intergénérationnelle du système de retraite (Tableau 4, Graphique 6).<sup>9</sup> Par rapport à 2007-2060, les pays les plus sous pression ont diminué leur rapport cotisations-prestations 2013-2060. La Grèce est passée d'un rapport cotisations-prestations biaisé en faveur des futures générations en 2007 à un rapport qui favorise les retraités actuels. L'Espagne et Chypre sont passés d'une position plus ou moins équilibrée en 2007 à un système biaisé en faveur des retraités actuels, tandis que le Portugal a augmenté son rapport cotisations-prestations tant pour les retraités actuels que futurs, ce qui ne change pas fondamentalement la répartition de la charge entre générations. Plus au nord, la Belgique n'a pas changé sa position, tandis que l'Autriche a réduit ses prestations pour les retraités actuels, se rapprochant de la ligne de 45°. L'Allemagne a diminué son rapport cotisations-prestations 2013-2060 par rapport à celui de 2007-2060 tant pour les retraités actuels que futurs, ce qui ne change pas fondamentalement le biais en faveur des retraités actuels. Le Danemark s'est orienté vers une répartition de la charge entre générations plus juste en diminuant le rapport cotisations-prestations des futurs retraités par rapport à 2007, tandis que la Suède a baissé à la fois les prestations pour les retraités actuels et futurs sans améliorer sa position. La Roumanie et la Hongrie sont passées d'une répartition de la charge équilibrée à un système nettement en faveur des retraités actuels, tandis que la Bulgarie et la Pologne ont baissé les prestations tant pour les retraités actuels que futurs, ce qui n'a pas changé leur répartition de la charge entre générations. L'Italie fait figure d'exception importante et notable : par rapport à 2007-2060, le rapport cotisations-prestations 2013-2060 témoigne de la plus grande évolution vers une position intergénérationnelle plus juste. L'Italie est parvenue à rendre son système de retraite durable en diminuant le futur rapport cotisations-prestations, mais en réduisant le rapport actuel, améliorant ainsi sa répartition de la charge entre générations.

9. Le rapport cotisations-prestations ne varie pas seulement à cause des effets des réformes des retraites, mais également en raison de changements démographiques et sur les marchés du travail. Par rapport aux deux exercices de projection, on constate que le rapport de dépendance économique des personnes âgées en 2013 pour 2060 est inférieur aux hypothèses en 2007 pour 2060, ce qui suggère une évolution démographique meilleure que prévu. En revanche, la situation des marchés du travail s'est détériorée, notamment dans le cas de la Grèce.

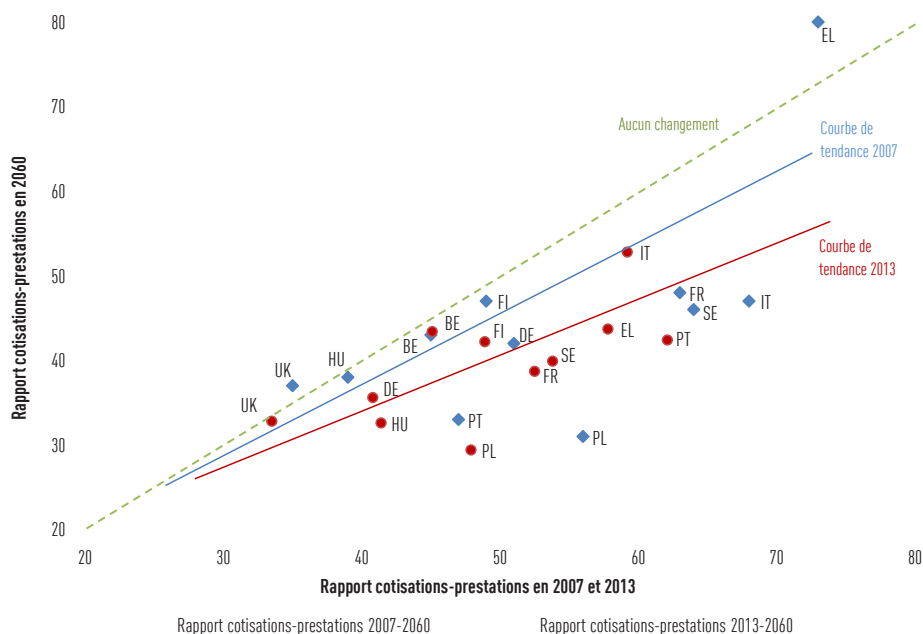
**TABLEAU 4** ► Projections concernant les rapports cotisations-prestations, 2007-2060 et 2013-2060

	2007	2060		2013	2060
BE	45	43	BE	45	43
BG	44	41	BG	37	32
CZ	45	38	CZ	43	41
DK	64	75	DK	62	64
DE	51	42	DE	41	36
EE	26	22	EE	31	25
IE	27	32	IE	30	27
EL	73	80	EL	58	44
ES	62	57	ES	65	40
FR	63	48	FR	53	39
IT	68	47	IT	59	53
CY	54	57	CY	75	42
LV	24	25	LV	28	20
LT	33	23	LT	35	38
LU	46	44	LU	57	58
HU	39	38	HU	41	33
MT	42	40	MT	47	46
NL	74	81	NL	63	63
AT	55	39	AT	41	37
PL	56	31	PL	48	29
PT	47	33	PT	62	42
RO	29	43	RO	37	26
SI	41	40	SI	38	33
SK	45	40	SK	46	30
FI	49	47	FI	49	42
SE	64	46	SE	54	40
Royaume-Uni	35	37	Royaume-Uni	34	33

Source: Rapports sur le vieillissement de la Commission européenne (2009 et 2015).

Selon cette analyse, les prestations globales ont été réduites dans de nombreux pays pour faire face aux questions de durabilité, mais la charge ne semble pas avoir été répartie équitablement, favorisant les retraités actuels par rapport aux futurs retraités, notamment dans le Sud touché par la crise (à l'exception de l'Italie).

GRAPHIQUE 6 ► Rapport cotisations-prestations de tous les régimes de retraite, 2007/2060 et 2013/2060 (%)



Source : Calculs de Bruegel à partir des rapports sur le vieillissement de la Commission européenne (éditions 2007 et 2015). Note : les rapports cotisations-prestations concernent à la fois les régimes privés et publics.

### 3. Propositions pour l'avenir : des mesures stratégiques pour réduire l'écart intergénérationnel

L'accroissement de l'écart intergénérationnel durant la crise financière n'est pas seulement préoccupant en soi et pour ses conséquences politiques et sociales. Il représente également un coût économique important pour les économies européennes. Le chômage des jeunes a des effets négatifs durables sur la productivité et le potentiel de croissance et marque les jeunes pour toute leur vie. Il a également des conséquences sur la durabilité de l'État-providence, notamment compte tenu de ses effets sur la fécondité. Dans cette section, nous recommandons des mesures possibles pour réduire l'écart intergénérationnel en luttant contre le chômage des jeunes, en rééquilibrant les dépenses et en renforçant à l'avenir l'équité intergénérationnelle dans les régimes de retraite.

L'un des principaux héritages de la crise est le chômage élevé des jeunes. Bentolila et al. (2010) et Boeri (2011) soulignent que le système dualiste de travailleurs permanents très protégés et de travailleurs intérimaires vulnérables (qui sont souvent des jeunes arrivant sur le marché du travail) est l'un des principaux facteurs de la charge croissante qui pèse sur les jeunes travailleurs en période de récession. Ils proposent également une solution : des réformes du marché du travail qui permettent une sécurité de l'emploi progressive à mesure que les travailleurs acquièrent de l'ancienneté. Selon notre analyse, cependant, ces réformes sont peu susceptibles d'avoir d'importants effets bénéfiques sur l'emploi dans une situation de chute de la demande. D'autres mesures de lutte contre le chômage des jeunes, comme le paquet européen Emploi jeunes,<sup>10</sup> sont une étape dans la bonne direction, mais ne sont guère adaptées pour contrebalancer les politiques nationales ; de plus,

10. En 2013, la Commission européenne a recommandé que chaque jeune de moins de 25 ans bénéficie d'un enseignement continu, d'un apprentissage ou d'un stage dans les quatre mois suivant la sortie de l'enseignement formel. Il s'agit d'une étape dans la bonne direction qui pourrait favoriser la création de programmes de formation professionnelle et de politiques d'aide à la recherche d'emploi, notamment dans des pays qui n'avaient pas de telles dispositions auparavant. Voir la recommandation du Conseil sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse : [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0426\(01\)&from=FR](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0426(01)&from=FR).

la Cour des comptes européenne a remis en question la pertinence de ces politiques.<sup>11</sup> Des investisseurs privés s'intéressent désormais également à la lutte contre le problème croissant du chômage des jeunes (OCDE, 2015b), mais ces initiatives sont peu pertinentes du point de vue macroéconomique.<sup>12</sup> Nous sommes donc sceptiques sur le fait que les réformes du marché du travail soient, au final, la solution pour réduire l'écart intergénérationnel à court terme. A moyen terme, ces mesures peuvent réduire l'impact d'une future récession sur le chômage des jeunes.

**Recommandation :**

- Régler le problème du dualisme sur les marchés du travail : Après la reprise de la croissance, les gouvernements européens devront s'attaquer aux systèmes dualistes de travailleurs permanents protégés et de (jeunes) travailleurs intérimaires vulnérables. La sécurité de l'emploi progressive à mesure que les travailleurs acquièrent de l'expérience pourrait être une solution.

Au-delà de ces mesures structurelles, des politiques macroéconomiques adaptées sont importantes pour empêcher une forte hausse du chômage. A l'exception de la politique monétaire, les outils de gestion macroéconomique sont entre les mains des pays de la zone euro. Certains ont donc souligné que des instruments devraient être créés au niveau de la zone euro. L'ancien commissaire européen Lazlo Andor a, par exemple, proposé de créer un régime européen d'assurance-chômage<sup>13</sup>. A court terme, nous sommes sceptiques sur la création de grandes fonctions européennes de stabilisation telles qu'un régime européen d'assurance-chômage (Claeys et al., 2014). Ces mesures pourraient s'avérer efficaces, mais nécessiteraient un effort exceptionnel pour créer une législation européenne harmonisée relative au marché du travail. Elles pourraient également créer des responsabilités politiques extrêmement floues (Thimann 2015).

A l'inverse, nous mettons l'accent sur un cadre de coordination renforcé, symétrique et contraignant pour la politique budgétaire, comme exposé dans Sapir et Wolff (2015). La principale raison pour laquelle nous recommandons cette étape est que 98 % des dépenses publiques de l'UE sont nationales. La stabilisation macroéconomique passe donc par des budgets nationaux. Il est essentiel que les finances publiques nationales soient gérées avec soin dans les bonnes périodes afin de disposer une marge budgétaire suffisante dans les mauvaises périodes. Cependant, un système fondé exclusivement sur des politiques nationales ne serait pas adapté à l'union monétaire, et ce pour deux raisons : une politique budgétaire irresponsable peut avoir de grandes répercussions transfrontalières et la somme des déficits budgétaires nationaux ne correspond pas une position budgétaire adaptée à la zone euro dans son ensemble. Un cadre de coordination approfondi et contraignant dans les périodes exceptionnelles devrait donc être créé afin d'empêcher des politiques budgétaires insoutenables et de faire en sorte que les pays assurent la stabilisation nécessaire de toute la zone euro.

**Recommandation :**

- Créer un mécanisme de stabilisation budgétaire : La zone euro a besoin d'une sorte de mécanisme de stabilisation budgétaire. Cet outil garantirait la soutenabilité des finances publiques et serait source de stabilisation en période de récession. De plus, la somme des déficits budgétaires nationaux doit correspondre à une stabilisation suffisante à l'échelle de la zone euro.

Deuxièmement, nous avons souligné que les dépenses publiques étaient passées de dépenses consacrées aux jeunes, aux familles, à l'éducation et à l'investissement à des dépenses destinées aux personnes âgées. Concentrer ces coupes budgétaires sur ces éléments est une erreur et ne correspond pas aux annonces politiques initiales faites au début de la crise. En fait, si des coupes budgétaires s'avèrent nécessaires, il serait judicieux de réduire des dépenses publiques improductives tout en préservant les dépenses pour les jeunes générations et les investissements. Il s'agirait non seulement d'un moyen de renforcer l'équité intergénérationnelle qui est gravement menacée en période de récession, mais également d'un investissement dans le potentiel de croissance à long terme de nos économies.

11. Un récent rapport de la Cour des comptes européenne remet en question la disponibilité d'un financement total suffisant (12,7 milliards d'euros entre 2014 et 2020), la définition de son objectif, ainsi que la manière dont le suivi et la mise en œuvre sont prévus. Voir [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR15\\_03/INSR15\\_03\\_FR.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR15_03/INSR15_03_FR.pdf).

12. Au Royaume-Uni, un nouveau Fonds d'engagement pour la jeunesse (Youth Engagement Fund, YEF) vise à soutenir près de 8 000 jeunes défavorisés âgés de 14 à 17 ans en améliorant leur qualification scolaire et la sécurité de l'emploi. Le YEF est un fonds de rémunération aux résultats de 16 millions de livres sterling. Le financement sera assuré par le biais de quatre nouvelles obligations à impact social, des investisseurs finançant des initiatives novatrices afin d'empêcher les jeunes de se retrouver sans emploi, ni éducation, ni formation. Le gouvernement ne paiera que si les initiatives marchent et donnent des résultats positifs.

13. Voir Hellström and Kosonen (2015) pour une discussion plus détaillée.



Comme indiqué par Myles (2002), le bien-être total des futures générations dépend surtout de la qualité et de la quantité du stock d'actifs de production (y compris le capital humain et environnemental) dont elles héritent ou qu'elles créent, et pas tant de l'organisation des systèmes de retraite. Nous avons constaté que durant la crise, les dépenses sociales consacrées aux familles et aux enfants, ainsi qu'à l'éducation, avaient été moins protégées au Royaume-Uni et en Italie et étaient restées à un niveau constant dans les pays confrontés aux taux de chômage des jeunes les plus élevés. Pourtant, les politiques destinées à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance, telles qu'elles sont proposées dans le cadre de la dimension d'investissement social,<sup>14</sup> pourraient tout particulièrement changer la donne et permettre de réduire l'écart intergénérationnel. Les enfants sont la future main d'œuvre et investir dans une meilleure éducation et dans des services de garde d'enfants abordables entraînera une hausse de la productivité et de l'emploi (Hemerijck 2013). L'éducation est également importante en tant que mesure politique pour réduire les inégalités de revenus. Améliorer l'accès à un enseignement de grande qualité contribue à augmenter l'égalité des chances, ce qui a, à son tour, des effets positifs sur la croissance économique (OCDE, 2015a). De même, comme souligné par Vandenbroucke et Rinaldi (2015), investir dans l'éducation et l'accueil de la petite enfance peut réduire les écarts entre générations.

**Recommandation :**

- Faire de l'investissement social une priorité dans la composition des dépenses publiques : Les réductions des dépenses publiques ne devraient pas toucher principalement l'investissement, la recherche, l'éducation et les familles et les enfants. En effet, ces politiques, qui sont le pilier du débat sur l'investissement social, pourraient changer la donne et réduire l'écart intergénérationnel. Les enfants sont la future main d'œuvre et investir dans une meilleure éducation et dans des services de garde d'enfants abordables entraînera une hausse de la productivité et de l'emploi (Hemerijck 2013).

Troisièmement, en termes de répartition de la charge entre générations, nous avons constaté que les retraités actuels étaient protégés par rapport aux futurs retraités (à l'exception de l'Italie). Garantir un rapport cotisations-prestations constant au fil des générations en ajustant les taux de cotisation de la population active et le niveau des prestations destinées aux retraités permettrait une meilleure répartition de la charge entre générations.<sup>15</sup>

**Recommandation :**

- Renforcer l'équité intergénérationnelle dans les régimes de retraite : Les régimes de retraite, qu'ils soient publics ou privés, devraient intégrer certains éléments de la règle de Musgrave, où les taux de cotisation de la jeune génération augmentent tandis que les prestations de la vieille génération diminuent. Ainsi, la charge sera répartie de manière équitable entre les générations.

Dans l'ensemble, nous craignons que la crise ait laissé un dangereux héritage intergénérationnel. Gérer cet héritage en rendant la composition des dépenses publiques plus favorable aux jeunes générations, tout en rétablissant une équité intergénérationnelle dans les régimes de retraite devrait être une préoccupation majeure des décideurs politiques dans de nombreux États membres de l'Union européenne.

14. Pour un exemple, voir le paquet investissement social promu par la Commission européenne, disponible à l'adresse <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=1044&newsId=1807&urtherNews=yes>.

15. Comme souligné par Vandenbroucke et Rinaldi (2015), la Belgique propose une réforme des retraites pour la période 2020-2040 selon les principes de la règle de Musgrave.

## BIBLIOGRAPHIE

- Adema, W., Fron, P. and Ladaïque, M. 2011: Is the European Welfare State Really More Expensive? Indicators on Social Spending, 1980-2012 ; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX) ; OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 124.
- Alvaredo, F., Atkinson, A.B., Piketty, T. and Saez, E. 2013: The Top 1% in International and Historical Perspective. *Journal of Economic Perspectives* 27(3): 1-21.
- Arulampalam, W. 2001: Is Unemployment Really Scarring? Effects of Unemployment Experiences on Wages. *The Economic Journal* 11(475): 585-606.
- Begg, I., Mushövel, F. and Niblett, R. 2015: The Welfare State in Europe : Visions for Reform. Chatham House Europe Programme, September.
- Bell, D. and Blanchflower, D.G. 2010: Youth Unemployment : Déjà vu. IZA Discussion Paper No. 4705.
- Bentolila, S., Cahuc, P., Dolado, J.J. and Le Barbanchon, T. 2010: Two-tier Labor Markets in the Great Recession : France vs. Spain. IZA Discussion Paper No. 5340.
- Boeri, T. 2011: Reducing Youth Unemployment and Dualism. Thematic Review Seminar on the Reduction of Labour Market Segmentation Addressing the Needs of Young People, Brussels, 27 June.
- Bonoli, G. and Natali, D. 2012: The Politics of the New Welfare State. Oxford : Oxford University Press.
- Claeys, G., Darvas, Z., Wolff, B. G. 2014: Benefits and drawbacks of European unemployment insurance. Bruegel policy brief, September.
- Currie, J. and Schwandt, H. 2014: Short- and Long-term Effects of Unemployment on Fertility. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 11 (41).
- Cynamon, B.Z. and Fazzari, S. 2014: Inequality, the Great Recession and Slow Recovery. Washington University Working Paper.
- Darvas, Z. and Barbiero, F. 2014: In Sickness and in Health : Protecting and Supporting Public Investment in Europe. Bruegel Policy Contribution, Issue 2014/02.
- Darvas, Z. and Wolff, G. 2014: Europe's Social Problem and Its Implications for Economic Growth. Bruegel Policy Brief 2014/03.
- Diamond, P. and Lodge, G. 2013: European Welfare States after the Crisis. Policy Network Paper, January.
- Esping-Andersen, G. 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton, New Jersey : Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. and Myles, J. 2002: Why We Need a New Welfare State. New York : Oxford University Press.
- European Commission. 2009: The 2009 Ageing Report – Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060). *European Economy* 2/2009, Luxembourg : Publications Office of the European Union.
- European Commission. 2013: Towards Social Investment for Growth and Cohesion – Including Implementing the European Social Fund 2014-2020. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.
- European Commission. 2015a : The 2015 Ageing Report – Economic and Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2013-2060). *European Economy* 3/2015, Luxembourg : Publications Office of the European Union.
- European Commission. 2015b : Employment and Social Developments in Europe 2014. DG Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Gregg, P. and Tominey, E. 2005: The Wage Scare from Male Youth Unemployment. *Labour Economics* 12 : 487-509.
- Hemerijck, A. 2013: Changing Welfare States. Oxford : Oxford University Press.
- Hellström, E. and Kosonen, M. 2015: Governing the Welfare State and Beyond – Solutions for a Complex World and Uncertain Future. Vision Europe Summit paper.
- Kreyenfeld, M. and Andersson, G. 2014: Socioeconomic Differences in the Unemployment and Fertility Nexus : Evidence from Denmark and Germany. *Advances in Life Course Research* 21: 59-73.
- Morel, N., Palier, B. and Palme, J. 2012: Beyond the Welfare State as We Knew It? In : Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges, edited by Morel, N., Palier, B. and Palme, J., 1-30. Bristol : Policy Press.
- Musgrave, R. 1986: A Reappraisal of Financing Social Security. In : Public Finance in a Demographic Society, Vol. II, edited by Musgrave, R., 103-122. Brighton : Wheatsheaf Books.

- Myles, J. 2002: A New Social Contract for the Elderly. In : *Why We Need a New Welfare State*, edited by Esping-Andersen, G., Gallie, D. and Myles, J. Oxford : Oxford University Press.
- Myles, J. and Pierson, P. 2001 : *The Comparative Political Economy of Pension Reform*. In : *The New Politics of the Welfare State*, edited by Pierson, P. Oxford : Oxford University Press.
- OECD. 2011: *Doing Better for Families*. Paris : OECD Publishing.
- OECD. 2013: *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*. Paris : OECD Publishing.
- OECD. 2014: *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*. Paris : OECD Publishing.
- OECD. 2015a : *In It Together : Why Less Inequality Benefits All*. Paris : OECD Publishing.
- OECD. 2015b : *Social Impact Investment : Building the Evidence Base*. Paris : OECD Publishing.
- Petmesidou, M. and Guillén, A. 2015: *Economic Crisis and Austerity in Southern Europe : Threat or Opportunity for a Sustainable Welfare State?* Observatoire Social Européen Research Paper No. 18.
- Sapir, A. 2006: *Globalization and the Reform of the European Social Model*. *Journal of Common Market Studies* 44(2): 369-390.
- Sapir, A. and Wolff, G. 2015: *Euro-area Governance : What to Reform and How to Do it*. Bruegel Policy Brief, 2015/01, February.
- Schokkaert, E. and Van Parijs, P. 2003 : *Debate on Social Justice and Pension Reform*. *Journal of European Social Policy* 13(3): 245-279.
- Thimann, C. 2015: *The Microeconomic Dimensions of the Eurozone Crisis and Why European Politics Cannot Solve Them*. *Journal of Economic Perspectives* 29(3): 141-64.
- Van Kersbergen, K., Vis, B. and Hemerijck, A. 2014: *The Great Recession and Welfare State Reform : Is Retrenchment Really the Only Game Left in Town?* *Social Policy & Administration* 48(7): 883-904.
- Vandenbroucke, F. and Vanhercke, B. 2014: *A European Social Union : 10 Tough Nuts to Crack*. Background Report for the Friends of Europe High-Level Group on 'Social Union'.
- Vandenbroucke, F., Diris, R. and Verbist, G. 2013: *Excessive Social Imbalance and the Performance of Welfare States in the EU*. KU Leuven Euroforum Diskussion Paper.
- Vandenbroucke, F. and Rinaldi, D. 2015: *Social Inequalities in Europe. The Challenge of Convergence and Cohesion*. Vision Europe Summit Paper.
- Wilson, K. 2014: *New Investment Approaches for Addressing Social and Economic Challenges*. OECD Science, Technology and Industry Policy Papers No. 15.

Sur les mêmes thèmes...

GOUVERNER L'ÉTAT-PROVIDENCE ET AU-DELÀ – DES SOLUTIONS POUR UN MONDE COMPLEXE ET UN AVENIR INCERTAIN  
Eeva Hellström et Mikko Kosonen, *Policy paper n° 148*, Institut Jacques Delors / Vision Europe Summit, décembre 2015

INÉGALITÉS SOCIALES EN EUROPE – LE DÉFI DE LA CONVERGENCE ET DE LA COHÉSION  
David Rinaldi et Frank Vandenbroucke, *Policy paper n° 147*, Institut Jacques Delors / Vision Europe Summit, décembre 2015

L'ÉTAT-PROVIDENCE EN EUROPE – VISIONS POUR L'AVENIR  
Iain Begg, Fabian Mushövel et Robin Niblett, *Policy paper n° 146*, Institut Jacques Delors / Vision Europe Summit, décembre 2015

LA REFORTE DES ÉTATS-PROVIDENCE EUROPÉENS : LE TEMPS DE L'ACTION  
Yves Bertoncini, Piero Gastaldo, Aart De Geus, Mikko Kosonen, Robin Niblett, Artur Santos Silva, Izabela Styczyńska et Guntram Wolff, *Tribune*, Institut Jacques Delors / Vision Europe Summit, Décembre 2015

REDESSINER L'UEM : QUEL PROGRAMME APRÈS LES NÉGOCIATIONS GRECQUES ?  
Eulalia Rubio, David Rinaldi et Emmett Strickland, *Synthèse*, Institut Jacques Delors, novembre 2015

INTÉGRATION RÉGIONALE ET COHÉSION SOCIALE : L'EXPÉRIENCE EUROPÉENNE  
Eulalia Rubio, *Policy paper n° 138*, Institut Jacques Delors, juin 2015

RENFORCER L'UEM : COMMENT MAINTENIR ET DÉVELOPPER LE MODÈLE SOCIAL EUROPÉEN ?  
Sofia Fernandes et Kristina Maslauskaitė, *Études et Rapports n° 101*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, novembre 2013

CONCURRENCE SOCIALE DANS L'UE : MYTHES ET RÉALITÉS  
Kristina Maslauskaitė, *Études et Rapports n° 97*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juin 2013

Directeur de la publication : Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Traduction à partir de l'anglais : Charlotte Laigle • © Institut Jacques Delors

