ESPAGNE

JOSÉ LUIS GIL Y GIL Université d'Alcalá de Henares

Ces derniers mois, le gouvernement conservateur de M. Rajoy a approfondi la réforme de la sécurité sociale commencé, en 2011, par le gouvernement socialiste de M. Rodríguez Zapatero. La loi 27/2011 du 1er août sur la mise à jour, l'amélioration et la modernisation du système de sécurité sociale modifie la Loi générale de la sécurité sociale, et introduit d'importantes innovations dans le statut juridique de certaines prestations de sécurité sociale. En particulier, elle augmente progressivement l'âge de la retraite à 67 ans, le nombre d'années prises en compte pour le calcul de la pension, qui passe de 15 à 25, ainsi que le nombre d'années nécessaires (de 35 à 37 ans) pour recevoir l'intégralité de la prestation contributive.

La réforme socialiste de 2011 a reçu un large soutien social et politique[1]. Elle a été conclue par les organisations syndicales et patronales les plus représentatives : UGT, CC.OO., CEOE et CEPYME. Tous les partis politiques ont voté en faveur de cette réforme, à l'exception du PP (*Partido Popular*), qui s'est abstenu, et de IU-ICV (*Izquierda Unida – Iniciativa per Catalunya-Verds*). La réforme de la réforme de 2011 a été imposée par Bruxelles. Le texte approuvé en 2011, qui prévoyait l'allongement progressif de l'âge de la retraite, pour atteindre 67 ans en 2027, devait entrer en vigueur au début de 2013. Mais la Commission européenne a recommandé de raccourcir la période de transition. Le gouvernement espagnol a résisté, et a négocié à Bruxelles d'autres mesures en contrepartie ; lesquelles devant, en théorie, entraîner une plus grande épargne à court terme. Il a atteint son but, et promis d'endurcir– la retraite anticipée et partielle, davantage que l'avait déjà fait la réforme de 2011. Ainsi, en décembre 2012, le gouvernement a permis l'entrée en vigueur le 1er janvier 2013, comme prévu, de la réforme de M. Rodríguez Zapatero, à l'exception de la partie qu'il s'est engagé à changer.

Le règlement d'application de la loi 27/2011 du 1er août a été produit par le décret royal 1716/2012 du 28 décembre, principalement sur trois aspects : la pension contributive de retraite, les allocations familiales allouées pour la garde des enfants et des mineurs placés en foyer d'accueil et, enfin, les compléments aux pensions inférieures à la prestation minimale. En outre, le décret-loi royal 5/2013 du 15 mars sur les mesures visant à promouvoir la continuité de la vie active des travailleurs âgés, ainsi que le vieillissement actif, modifie à nouveau le régime juridique des pensions de retraite. Le décret-loi royal, qui est entré en vigueur le 17 mars 2013, le lendemain de sa publication dans le Journal Officiel, poursuit les objectifs suivants : mettre davantage l'accent sur la carrière de contribution du travailleur, pour promouvoir le rapprochement de l'âge réel à l'âge légal de la retraite ; réserver la retraite anticipée pour les travailleurs qui ont de longues années de cotisation ; faciliter la coexistence des salaires et des pensions ; et, enfin, lutter contre la discrimination fondée sur l'âge sur le marché du travail. Ainsi, le respect de certaines conditions, permet la compatibilité entre la pension contributive et le travail salarié ou indépendant du retraité. De même, afin de retarder l'âge réel de la retraite, la retraite anticipée et partielle est découragée. À partir du 1er avril, on exige un âge plus élevé et davantage de cotisations et, en outre, on paye moins. Mais, jusqu'en 2019, on respecte la législation en vigueur, qui est plus favorable au travailleur, pour les préretraites de licenciements collectifs effectués avant le 1er avril 2013. Est également envisagé un changement substantiel dans l'amendement appelé *Telefónica*, qui oblige les entreprises de plus de 100 travailleurs, faisant des profits, à payer les prestations de chômage aux salariés

1 *Cf.* J. L.Gil y Gil, « Actualités juridiques internationales : Espagne », *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, 2011/1, pp. 93-94.

licenciés collectivement âgés de 50 ans et plus. Désormais, les entreprises doivent seulement assumer ce coût si, parmi les travailleurs licenciés, le pourcentage des plus de 50 ans dépasse le pourcentage de travailleurs de 50 ans ou plus du total des salariés de l'entreprise. En outre, cette obligation est également imposée dès lors que, dans la période comprise entre l'année précédant le licenciement collectif et les quatre années suivantes consécutives, l'entreprise enchaîne deux ans de bénéfices.

Le décret-loi royal 5/2013 du 15 mars ouvre la porte à une nouvelle et grande réforme de la sécurité sociale : l'introduction du facteur de durabilité. La réforme de 2011 prévoit la création d'un tel facteur pour 2027, et son application, pour la première fois, en 2032. Mais ces périodes si longues ne sont pas appréciées à Bruxelles, ni en particulier en Allemagne, où le mécanisme fonctionne depuis 2005. En effet, la loi 27/2011 du 1er août introduit le facteur de durabilité dès 2027, avec l'objectif de maintenir la proportionnalité entre les contributions au système et les prestations attendues d'elles (art. 8). Ainsi, elle stipule qu'on examinera tous les cinq ans les paramètres fondamentaux du système par les différences entre l'évolution de l'espérance de vie à 67 ans dans l'année où l'examen est effectué et l'espérance de vie à 67 ans en 2027. À cet égard, la loi organique 2/2012 du 27 avril relative à la stabilité budgétaire et à la viabilité financière prévoit, en son article 18, paragraphe 3, que « le gouvernement, en cas de projection d'un déficit à long terme dans le système de pensions, examinera le système en appliquant automatiquement le facteur de durabilité dans les termes et conditions énoncées dans la loi 27/2011 du 1er août sur la mise à jour, l'amélioration et la modernisation du système de sécurité sociale ». Le facteur de durabilité est un mécanisme d'ajustement automatique et d'examen continu des pensions en fonction de différents paramètres – comme l'âge de la retraite, les années requises de cotisations, ou la revalorisation annuelle du montant initial de la pension – liés aux aspects démographiques, à l'évolution de l'espérance de vie, au nombre de cotisants ou aux performances économiques. La mise en œuvre et la régulation du facteur de durabilité auront d'importantes répercussions sur le système, parce qu'elles peuvent retarder davantage l'âge de la retraite, ou mettre un terme à la revalorisation des pensions par l'indice des prix à la consommation.

Or, le décret-loi royal 5/2013 du 15 mars impose au gouvernement de nommer un groupe d'experts chargé de faire des propositions sur le facteur de durabilité (disposition supplémentaire 9). Avant même la publication du rapport d'expertise, prévue pour la fin mai ou début juin, le gouvernement semble déjà avoir quelques idées claires, ainsi qu'il ressort d'un rapport sur le facteur de durabilité, dans lequel le Ministère de l'Emploi signale les lignes possibles de réforme. Premièrement, le gouvernement cherche à atteindre tous les retraités, actuels et futurs. Deuxièmement, il semble déjà connaître les changements escomptés : augmenter l'âge de la retraite, pour aller au-delà des 67 ans après 2027, à l'expiration de la période de transition qui commence cette année, et qui relèvera l'âge de la retraite progressivement de 65 à 67 ans ; dissocier la revalorisation des pensions de l'indice des prix à la consommation ; et exiger l'allongement de la durée de cotisation pour percevoir la pension complète. Peu d'autres options sont envisageables, quand il s'agit de créer, avec le facteur de durabilité, une formule automatique pour ajuster les paramètres de base du système des retraites. Et le Ministère de l'Emploi écarte l'alternative d'augmenter davantage les cotisations. Le comité d'experts devra analyser toutes ces propositions. La commission du Pacte de Tolède devra également se prononcer. Le projet de loi de réforme des retraites sera approuvé au cours du troisième trimestre de cette année. La discussion se poursuivra plus tard au congrès des députés, où le gouvernement peut faire passer son projet, en s'appuyant sur sa majorité parlementaire.