REVUE

2025/3

DE DROIT COMPARÉ DU TRAVAIL ET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

REVUE SOUTENUE PAR L'INSTITUT DES SCIENCES HUMAINES ET SOCIALES DU CNRS

COMPTRASEC - UMR 5114 - CNRS - UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

ACTUALITÉS JURIDIQUES INTERNATIONALES

Espagne

FRANCISCA FERNÁNDEZ PROL
Professeur, Université de Vigo

NOUVELLE RÉFORME DES RETRAITES POUR UNE PROLONGATION DE LA VIE ACTIVE

En Espagne, la pension de retraite a fait l'objet de réformes récentes très importantes, déjà analysées dans la *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale* et issues de la Loi nº 21/2021 du 28 décembre[1] et du Décret-loi royal nº2/2023 du 16 mars[2]. Le législateur espagnol est à nouveau intervenu en vertu du Décret-loi royal n° 11/2024 du 23 décembre pour améliorer la compatibilité des pensions de retraite avec le travail[3]. À cette occasion, le législateur intervient pour influencer le processus de transition entre la vie active et la retraite. Son objectif : encourager le report de la sortie du marché du travail, notamment en permettant le cumul emploi-retraite. Comme les réformes de 2021 et 2023, le Décret-loi royal n° 11/2024, qui fait l'objet de la présente analyse, cherche à répondre aux défis mis en évidence par le Rapport d'évaluation et de réforme du Pacte de Tolède[4], approuvé en octobre 2020[5] : entre autres, le vieillissement de la population, la précarité de l'emploi et le retard dans l'insertion des jeunes sur le marché du travail. En prolongeant la vie active, si nécessaire en rendant compatibles le travail et la retraite, le législateur vise, en effet, à atténuer l'impact de ces réalités sur l'équilibre financier du système de pensions. La réforme de 2024 est également le résultat de l'accord social signé le 31 juillet 2024 par le gouvernement et les organisations patronales et syndicales les plus représentatives au niveau de l'État. La réforme de décembre 2024 concerne notamment trois outils ou stratégies : la retraite différée **(I)**, la retraite active **(II)** et la retraite partielle **(III)**. Avec cette triple intervention, le législateur espagnol cherche à favoriser une transition progressive et tardive vers la pension de retraite.

---

1 JO du 29 décembre 2021. Sur cette réforme, voir F. Fernández Prol, « La réforme des retraites en Espagne », *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, n° 3, 2022, p. 294.

2 JO du 17 mars 2023. Pour plus de détails sur cette réforme, voir J. A. Maldonado Molina, « La reforma de las pensiones de 2023: ¿conciliación de sostenibilidad financiera y social? », *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, nº 475, 2023, p. 9 ; F. Fernández Prol, « La deuxième phase de la réforme des retraites en Espagne », *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, n° 3, 2023, p. 190.

3 JO du 24 décembre 2024. Cependant, une grande partie de la réforme n'est entrée en vigueur que le 1er avril 2025. Sur cette réforme, voir S. Barcelón Cobedo, « Nuevos perfiles de la jubilación demorada, activa y parcial », *Revista Justicia & Trabajo*, nº 6, 2025, p. 205 ; R. Aguilera Izquierdo, « Compatibilidad de la pensión con el trabajo: reformas introducidas por el Real Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre », *Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 284, 2024, p. 3.

4 Le Pacte de Tolède a été créé lorsque le Congrès des députés a approuvé, en 1995, le document « Analyse des problèmes structurels du Système de Sécurité Sociale et des principales réformes à entreprendre ». En 1999, la Commission du Pacte de Tolède a été créée pour surveiller le système de retraite et proposer des recommandations pour son maintien et son amélioration.

5 JO du Congrès des Députés du 10 novembre 2020. Ce Rapport a été préparé par la Commission permanente de suivi et d'évaluation des accords du Pacte de Tolède et approuvé en son sein le 27 octobre 2020. Par la suite, le 19 novembre 2020, il a été approuvé par la session plénière du Congrès des Députés. Voir J. L. Monereo Pérez et G. Rodríguez Iniesta, « El Pacto de Toledo 25 años después (a propósito del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2020) », *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, nº 25, 2020, p. 13.

I - LA RETRAITE DIFFÉRÉE

La prolongation de la vie active est un objectif désormais classique, qui a inspiré les réformes de ces dernières années. L'un des outils permettant d'y parvenir est le report de la retraite ou retraite différée[6], que l'on pourrait définir comme l'accès à la pension de retraite au-delà de l'âge ordinaire[7]. Cette retraite différée fait l'objet d'incitations financières, à condition que la personne justifie de la période minimale de cotisation pour avoir accès à la pension (15 ans, dont au moins 2 au cours des 15 années précédant immédiatement l'ouverture du droit).

La retraite différée a été introduite par la Loi n° 35/2002[8], puis améliorée à plusieurs reprises lors des réformes de 2007[9], 2011[10] et 2021[11], qui ont assoupli les conditions d'accès et augmenté les avantages liés au report de la retraite. Les compléments financiers pour retraite différée étaient toutefois incompatibles avec d'autres modalités de retraite qui visaient également à retarder la vie active, mais en combinant pension et salaire, comme c'est le cas de la retraite partielle. La réforme de 2024 assouplit ce régime d'incompatibilité tout en améliorant les incitations prévues par la réforme de 2021, dont les grandes lignes sont toutefois maintenues, compte tenu de l'augmentation du nombre de personnes qui retardent leur départ à la retraite[12]. Après la réforme de 2024, le droit à des incitations économiques est donc maintenu pour toutes les personnes qui, justifiant de la période minimale de cotisation, signalent leur départ du marché du travail au-delà de l'âge normal de départ à la retraite. De plus, conformément aux dispositions déjà prévues en 2021, ces incitations peuvent prendre la forme d'un pourcentage supplémentaire, d'un montant forfaitaire ou d'une combinaison des deux.

La première nouveauté introduite par la réforme de 2024 réside dans la possibilité de générer des incitations par semestre, et non plus uniquement par année complète de retard, à condition que celui-ci ait atteint au moins deux ans. Autrement dit, les deux premières années de retard génèrent chacune 4 % supplémentaires, et chacun des six mois suivants 2 % supplémentaires. Ainsi, retarder la retraite de deux ans et demi génère 10 % supplémentaires, et non plus 8 % comme auparavant. De plus, ce nouveau système

6 La retraite différée est régie par l'article 210.2 de la Loi générale sur la sécurité sociale (LGSS, Décret-législatif royal n° 8/2015 du 30 octobre, approuvant le texte refondu de la LGSS).

7 En Espagne, en 2027, l'âge normal de la retraite (article 205.1.a) LGSS) sera de 67 ans (66 ans et 8 mois en 2025 et 66 ans et 10 mois en 2026) ou de 65 ans si l'on justifie de 38 ans et 6 mois de cotisation (38 ans et 3 mois en 2025 et 2026).

8 Loi 35/2002 du 12 juillet relative aux mesures visant à établir un système de retraite progressif et flexible.

9 Loi 40/2007 du 4 décembre relative aux mesures de sécurité sociale.

10 Loi 27/2011 du 1er août relative à la mise à jour, l'adaptation et la modernisation du système de sécurité sociale.

11 Loi 21/2021 du 28 décembre relative à la garantie du pouvoir d'achat des retraites et à d'autres mesures visant à renforcer la viabilité financière et sociale du système public de retraites.

12 Voir E. Devesa *et al*., « Primeras valoraciones de los efectos de la Ley 21/2021, sobre jubilación anticipada y demorada y estimación sobre el gasto en pensiones », *Estudios sobre Economía Española*, n° 16, 2024, p. 6, qui indique que le taux de retraites différées est passé de 4,7 % en 2015 à 10,7 % en 2021.

de calcul est également applicable si la personne concernée opte pour des incitations financières forfaitaires.

Deuxièmement, la réforme analysée établit la compatibilité entre la retraite différée et la retraite active, qui permet de percevoir simultanément un pourcentage de la pension de retraite et le salaire généré par le travail à temps plein ou à temps partiel effectué, ou, le cas échéant, le revenu d'une activité indépendante[13]. Pour bénéficier de cette retraite active, il fallait – et il faut toujours – que l'intéressé reste actif pendant au moins un an après avoir atteint les conditions d'âge et de cotisation requises pour la retraite. Cependant, alors que, jusqu'à présent, l'intéressé disposait de deux options alternatives et incompatibles – soit bénéficier du complément économique pour la retraite différée, soit s'orienter vers la retraite active –, les deux options sont désormais compatibles. En d'autres termes, une personne peut d'abord retarder son départ à la retraite et générer le supplément correspondant, puis passer à la retraite active.

II – LA RETRAITE ACTIVE

La retraite active, introduite en 2013[14] et qui permet, une fois la retraite prise, de cumuler la pension et un emploi (à temps partiel ou à temps plein) ou une activité indépendante, fait l'objet d'une réforme visant à étendre son champ d'application. Cette possibilité était, avant la réforme de 2024, réservée à ceux qui, ayant atteint l'âge normal de la retraite, pouvaient justifier d'une longue carrière de cotisation leur donnant accès à une pension à taux plein[15] ; elle est désormais ouverte à ceux qui, au même âge, peuvent justifier de la durée minimale de cotisation, soit 15 ans. Par conséquent, la retraite active est désormais accessible aux personnes ayant eu une carrière courte, souvent des femmes. D'autre part, toujours en ce qui concerne les conditions d'accès, le délai d'attente d'un an a été maintenu, de sorte que la retraite active ne peut être prise qu'après cette période d'un an à compter de la satisfaction des conditions d'âge et de cotisation minimale[16]. D'autre part, l'une des nouveautés les plus importantes de la réforme concerne le pourcentage de la pension compatible avec le travail. Alors que, dans la rédaction précédente, ce pourcentage était fixe – à savoir 50 % du montant de la pension –, après la réforme, il s'agit d'un pourcentage variable, plus élevé en fonction du nombre d'années pendant lesquelles l'accès à la pension ordinaire est retardé, selon le barème suivant :

- 45 % de la pension si l'accès à la pension de retraite est retardé d'un an ;
- 55 % de la pension si l'accès à la pension de retraite est retardé de deux ans ;
- 65 % de la pension si l'accès à la pension de retraite est retardé de trois ans ;
- 80 % de la pension si l'accès à la pension de retraite est retardé de quatre ans ;
- 100 % de la pension si l'accès à la pension de retraite est retardé de cinq ans ou plus.

13 Voir article 214 LGSS.

14 Décret-loi royal n° 5/2013 du 15 mars.

15 En 2025, 36 ans et 6 mois.

16 En ce qui concerne le délai d'un an, la réforme n'introduit qu'une seule précision (art. 214.1 LGSS) : si la période de cotisation minimale est accomplie à une date postérieure à celle de l'atteinte de l'âge ordinaire de la retraite, le délai minimal d'un an doit s'écouler entre cette date et celle d'accès à la pension de retraite.

Par ailleurs, comme nous l'avons déjà souligné, la retraite active est désormais compatible avec l'accès au complément de retraite différée. Toutefois, ce dernier est généré jusqu'à l'accès à la retraite active, mais pas en vertu de celle-ci.

III – LA RETRAITE PARTIELLE

Alors que la retraite active est le résultat d'un retour sur le marché du travail après une retraite ordinaire, la retraite partielle est un outil permettant d'abandonner progressivement le statut de travailleur actif. Ce dernier prend en effet la décision de partir définitivement à la retraite, mais de manière progressive et non abrupte. La personne a donc le double statut de travailleur actif et de retraité[17]. En outre, le passage progressif à la retraite complète peut avoir lieu avant l'âge normal de la retraite ou après, sous la forme d'une retraite partielle anticipée ou d'une retraite partielle différée.

La réforme de 2024 introduit les modifications suivantes en ce qui concerne la retraite partielle anticipée : tout d'abord, afin de contribuer à retarder la sortie du marché du travail, la retraite partielle n'est possible que trois ans avant l'âge normal de la retraite ; toutefois, le législateur a assoupli la durée de cotisation minimale requise de 36 ans et 6 mois à 33 ans ; enfin, la réduction du temps de travail pour les retraités partiels en retraite partielle peut désormais atteindre 75 % de la journée de travail (également pour ceux qui prennent une retraite partielle différée), mais doit être appliquée progressivement en cas de retraite partielle anticipée de plus de deux ans[18].

La préretraite partielle est également soumise à un régime plus strict en ce qui concerne l'emploi simultané d'un autre travailleur, appelé travailleur de remplacement. Le contrat de celui-ci, qui doit être maintenu pendant au moins deux ans[19], a été réformé par le Décret-loi royal n° 11/2024 : il doit désormais être conclu à temps plein et pour une durée indéterminée[20], l'alternative des contrats de remplacement à durée déterminée à temps partiel étant supprimée. En revanche, en cas de retraite partielle différée – lorsque le seuil de l'âge ordinaire de la retraite est dépassé –, le recrutement simultané d'un travailleur de remplacement n'est pas requis. Toutefois, si l'entreprise procède volontairement à ce recrutement, elle devra respecter les nouvelles règles établies après la réforme de décembre 2024 : la journée de travail minimale sera celle laissée vacante par le retraité partiel ; le contrat pourra être à durée indéterminée ou à durée déterminée, tant que la retraite partielle est maintenue et pendant au moins un an. Ainsi, la retraite partielle n'est pas seulement un outil de sortie progressive et différée du marché du travail, c'est aussi un outil d'emploi, de préférence à temps plein et pour une durée indéterminée.

---

17 S. Barcelón Cobedo, « Nuevos perfiles de la jubilación demorada, activa y parcial », *op. cit.*, p. 235.

18 Article 215.2.c) LGSS.

19 Une telle exigence était déjà prévue avant la réforme de 2024.

20 Article 12.6 du Décret législatif royal n° 2/2015 du 23 octobre approuvant le texte refondu de la Loi sur le statut des travailleurs (ET) et article 215.2 LGSS.