

La lettre du Conseil d'Orientation des Retraites

Le pilotage des régimes de retraite

Les leviers d'actions mobilisés dans les pays développés

La plupart des pays européens ainsi que le Japon et le Canada ont, depuis le début des années 1990, réformé leurs systèmes de retraite. Les Etats-Unis avait réformé le leur dès 1983.

Les réformes ont en général consisté à trouver un compromis entre différents objectifs, principalement la stabilité financière, une meilleure équité intra et intergénérationnelle, une plus grande contributivité des régimes et le maintien d'un système solidaire et régulable sur le long terme.

On constate que cinq voies de réforme ont été empruntées, y compris en France, selon des modalités diverses, l'importance accordée aux différents objectifs variant selon les pays étudiés :

- la recherche de nouvelles ressources et d'économies de prestations à plus long terme ;
- des mesures visant à relever les âges de la retraite ;
- un développement des projections financières et des mécanismes de stabilisation ;
- le développement de régimes de retraite par capitalisation ;
- le développement de dispositifs correcteurs relevant de la solidarité.

Il est trop tôt pour apprécier dans quelle mesure la crise actuelle entraînera des évolutions dans la mobilisation de ces différents leviers.

La recherche de nouvelles ressources et d'économies de prestations à plus long terme

Les principales mesures prises concernant les paramètres de calcul des pensions ont répondu, le plus souvent, à l'objectif de réduire les dépenses et de stabiliser les taux de cotisation. Toutefois, en raison de leur inertie, les dépenses de retraite ne peuvent être réduites, via le mode de calcul des pensions, que progressivement. Pour obtenir des résultats à plus court terme, certains Etats ont simultanément augmenté les recettes des régimes.

Accroître les recettes

Plusieurs pays ont, dans un premier temps, augmenté les recettes des régimes de retraite selon diverses modalités :

- une augmentation du taux de cotisation avant de le plafonner (Allemagne) ;
- une prise en charge, via le budget de l'Etat ou les autres branches de la protection sociale, de certains droits attribués aux assurés (Suède, Allemagne, Italie, France...);
- un transfert direct des ressources du budget de l'Etat vers les régimes de retraite (Belgique, Pays-Bas et Japon).

Enfin, certains pays ont porté les taux de cotisation ou les ont maintenus à un niveau plus élevé que ne le nécessitait le montant des dépenses, afin de se constituer des réserves (Etats-Unis, Canada, Belgique, Japon, Espagne...).

Réduire les dépenses

La plupart des pays étrangers étudiés ont cherché à renforcer la contributivité de leurs systèmes de retraite, c'est à dire à resserrer le lien entre

prestations et cotisations et, si possible, à se rapprocher du principe de neutralité actuarielle, en modifiant les paramètres de calcul des pensions. Ce type de mesure a été motivé, dans plusieurs réformes des années 1990, par des raisons d'équité intergénérationnelle.

La plupart des pays européens ont allongé la période de calcul du salaire servant de référence pour déterminer les pensions : des 10 aux 25 meilleures années en France ; des 5 aux 8 puis aux 15 dernières années en Espagne ; des 5 dernières années à la totalité de la carrière en Italie ; des 15 meilleures années à la totalité de la carrière en Suède...

Enfin, certains pays ont adopté des règles de revalorisation des pensions liquidées moins favorables aux retraités. Désormais, les pensions sont indexées le plus souvent sur les prix et non plus sur les salaires comme c'était la norme dans les années 1980 : c'est le cas par exemple de l'Italie depuis 1992, de l'Espagne depuis 1999 ou encore de la Belgique depuis 1997 (sauf exceptions). L'Allemagne est passée en 1992 d'un indice sur les salaires bruts à un indice moins avantageux sur les salaires nets de tous prélèvements obligatoires, puis sur les prix en 2000 et, selon la réforme en 2004, à un indice sur les salaires nets des cotisations vieillesse (en intégrant les cotisations volontaires versées au dispositif par capitalisation individuelle « Riester »). En Suède, le nouveau système en comptes notionnels comporte une règle d'indexation des pensions sur l'évolution nominale des salaires moins 1,6 point par an. Cette règle peut conduire à une indexation inférieure à l'inflation (ce qui s'était produit au cours des années 90 avec l'ancien système de retraite) en cas de hausse des salaires réels inférieure à 1,6 % et même négative en cas de hausse des salaires nominaux inférieure à 1,6 % (ce qui ne s'est pas encore produit).

Toutefois, une grande majorité de pays continue d'indexer les droits accumulés par les assurés (salaires portés au compte, valeur des points, capital notionnel) sur les salaires, à l'exception de la France, de la Belgique et de l'Espagne qui les indexent sur les prix. Dans les pays qui ont maintenu l'indexation des droits accumulés sur les salaires, les ajustements visant à assurer l'équilibre du système de retraite sur le long terme ont alors porté sur d'autres leviers d'action, notamment les âges de la retraite.

De plus, les dispositifs de réversion ont été progressivement restreints dans tous les pays étudiés, voire supprimés en Suède, les Pays-Bas

disposant uniquement d'une assurance temporaire pour les conjoints survivants. La tendance dans tous les pays est à l'extinction des droits pour les conjoints survivants n'ayant pas atteint un âge proche de celui de la retraite et, à l'exception notamment de la France, au durcissement des conditions d'octroi pour les autres. Cette évolution participe moins d'une démarche de réduction des dépenses que de la lente transition d'un modèle de retraite d'ayant droits à un modèle fondé sur des droits individuels.

En effet, en raison de la montée du divorce et des unions hors mariage plus fragiles, de plus en plus de femmes vivront seules au moment de leur retraite et leur niveau de vie dépendra alors plus étroitement de leurs droits propres, donc de leur participation au marché du travail.

Si la hausse du travail féminin est une tendance générale et forte, dans la plupart des pays étudiés mais à des degrés divers, l'activité féminine se distingue de celle des hommes par une fréquence accrue du temps partiel et un niveau de rémunération plus faible. Il en résulte des écarts de pensions de droits propres entre hommes et femmes qui certes se réduisent, mais perdureront encore à l'avenir.

Des mesures visant à relever les âges de la retraite

Les réformes visent très généralement à inciter les personnes à prolonger leur activité afin d'accroître la masse des cotisations, de freiner l'augmentation de la masse des pensions et de préserver, moyennant un prolongement d'activité, le niveau des taux de remplacement.

Les moyens mobilisés pour reporter l'âge de la retraite

Un premier type de mesure a consisté à augmenter la durée de cotisation nécessaire pour une retraite complète : c'est le choix effectué, entre autres, par l'Espagne, la Belgique et la France. Par ce biais, ces pays cherchent à inciter les assurés à prolonger leur activité et à retarder leur âge de départ à la retraite.

Un autre type de mesure, plus largement utilisée, a consisté à relever les âges légaux de la retraite (âge d'ouverture des droits et/ou âge d'obtention d'une pension complète). C'est le cas entre autres de l'Italie, de l'Allemagne, du Royaume-Uni, du Japon,

des Etats-Unis et dernièrement des Pays-Bas. Toutefois, si le Royaume-Uni et l'Italie ont relevé l'âge minimum de liquidation des droits, tous les autres pays ont uniquement retardé l'âge nécessaire pour bénéficier d'une pension complète : il est toujours possible de partir à la retraite aux mêmes âges mais, pour un âge donné, avec une pension de plus en plus minorée au fil des générations (aux Etats-Unis, en Allemagne et au Japon).

Ces réformes sont très étalées dans le temps, le relèvement des âges étant très progressif. En outre, elles sont décidées le plus souvent de nombreuses années avant qu'elles n'entrent effectivement en vigueur. Seules les réformes japonaise de 2001 et italienne de 2007 – d'ailleurs progressives -, ont été applicables dès leur promulgation, même si au Japon, l'âge moyen de départ à la retraite est bien supérieur à l'âge légal de départ à la retraite. Entre l'annonce des mesures et la fin de la réforme, il s'écoule parfois plusieurs décennies : la réforme de 1983 aux Etats-Unis n'est entrée en vigueur que pour la génération née en 1938 (qui a atteint l'âge de 62 ans en 2000) et s'achèvera pour la génération 1960 (qui atteindra 62 ans en 2022) ; les réformes récentes en Allemagne, au Pays-Bas et au Royaume-Uni ont respectivement pour horizon 2029, 2034 et 2046.

Prévoir sur le long terme et de manière graduelle les relèvements des âges légaux de la retraite (ou de la durée d'assurance) peut contribuer à rendre plus acceptable, politiquement et socialement, ce type de réforme. Ces délais peuvent être nécessaires pour permettre aux différents acteurs d'adapter leurs comportements aux nouveaux paramètres : les assurés qui sont incités à prolonger leur activité ; les employeurs qui doivent intégrer une politique de gestion des travailleurs âgés ; enfin, les pouvoirs publics qui sont conduits à promouvoir et soutenir l'activité des seniors.

Un troisième type de mesure a consisté à refondre les barèmes de pension en les rendant plus incitatifs à la prolongation de l'activité, en particulier avec l'instauration de décotes et de surcotes (Allemagne, Royaume-Uni, Etats-Unis, Espagne, Belgique, France...) ou en les faisant dépendre de l'espérance de vie à l'âge de départ en retraite (Suède et Italie) : le report de l'âge de départ en retraite conduit mécaniquement à réduire l'espérance de vie et ainsi à augmenter, toutes choses égales par ailleurs, la pension.

Enfin, un quatrième type de mesure a consisté à restreindre les possibilités de départs anticipés,

comme les dispositifs de préretraite, afin d'augmenter l'âge moyen de cessation d'activité (Espagne, Allemagne, Belgique, Pays-Bas, France...). La crise actuelle et ses effets sur l'emploi risque de remettre en question ce mouvement, à tout le moins de le freiner.

L'âge de cessation d'activité et l'emploi des seniors

La question du recul de l'âge de départ en retraite doit s'apprécier en liaison avec la situation de l'emploi des seniors car un recul de l'âge de la retraite ne conduit pas mécaniquement à un recul équivalent de l'âge de cessation d'activité.

Or la situation de l'emploi des seniors est très différente d'un pays à l'autre. Le taux d'emploi des 55-64 ans est élevé en Suède (70,3 %) et relativement proche de celui des 25-54 ans (86 %), alors qu'il est faible en Belgique, en Italie et en France (respectivement 32,8 %, 34,4 % et 38,2 %), beaucoup plus faible que l'objectif européen de 50 % en 2010.

Tous les pays développent des mesures de soutien à l'activité des seniors, par le biais de programmes de promotion du vieillissement actif ou du développement de dispositifs de formation tout au long de la vie. Cette politique s'est traduite par une forte hausse du taux d'emploi des 55-64 ans entre 2000 et 2008 dans certains pays, comme l'Allemagne (de 37,6 % à 53,8 %), les Pays-Bas (de 37,6 % à 50,7 %) ou la Finlande (de 42,3 % à 56,4 %).

Toutefois, on constate que les pays ayant de bons résultats en matière d'emploi des seniors les obtiennent soit, en partie, grâce à une situation démographique moins défavorable (Etats-Unis, Suède, Finlande), soit du fait d'un niveau plus modeste des ressources des retraités (Royaume-Uni, Etats-Unis), soit en raison de profils de rémunération en fin de carrière peu pentus, voire décroissants (Suède, Pays-Bas, Etats-Unis, Royaume-Uni, Japon).

Même s'il est prématuré de mesurer les effets de la crise économique sur l'emploi des seniors, il est important que la situation actuelle n'affecte pas la poursuite des efforts pour retarder l'âge effectif de cessation d'activité. Dans ce cadre, deux pays renforcent leur soutien à l'activité des seniors :

- les Etats-Unis prévoient une augmentation des budgets de formation et de soutien à l'activité des seniors au sein même de leur plan de relance ;
- les Pays-Bas annoncent un report progressif de l'âge légal de la retraite de 65 à 67 ans.

	<i>Allemagne</i>	<i>Espagne</i>	<i>Etats-Unis</i>	<i>France</i>	<i>Italie</i>	<i>Japon</i>	<i>Pays-Bas</i>	<i>Royaume-Uni</i>	<i>Suède</i>	
Âge moyen de sortie du marché du travail en 2007	62,6 pour les hommes, 61,5 pour les femmes	61,8 pour les hommes, 62,4 pour les femmes	-	59,5 pour les hommes, 59,4 pour les femmes	61,0 pour les hommes, 59,8 pour les femmes	69,5 pour les hommes, 66,5 pour les femmes	64,2 pour les hommes, 63,6 pour les femmes	63,6 pour les hommes, 61,7 pour les femmes	64,2 pour les hommes, 63,6 pour les femmes	
Taux d'emploi des 55-64 ans en 2008	53,8 %	45,6 %	62,1 %	38,2%	34,4 %	66,3 %	50,7 %	58,2 %	70,3 %	
Âge légal avant réforme	Âge minimum	63 ans avec 35 années d'assurance Pas de condition d'âge si 45 années de contributions	65 ans et 4700 jours de contribution (12,9 années)	62 ans	60 ans	60 ans (hommes) 55 ans (femmes) sans condition d'âge si 35 ans de contribution	60 ans	63 ans si 40 ans de contribution à un fonds de pension sinon 65 ans	65 ans (hommes) 60 ans (femmes)	60 ans
	Pension complète	65 ans	65 ans et 35 années de contribution	65 ans et 35 ans de contribution	65 ans ou à partir de 60 ans si 37,5 ans de contribution	Pas de notion de pension complète	60 ans	65 ans	Age minimum + 44 ans (hommes) et 39 ans (femmes) de contribution	65 ans
Situation en 2008	Âge minimum	65 ans 63 ans avec 35 années d'assurance Pas de condition d'âge si 45 années de contribution	65 ans et 4777 jours de contribution (13,1 années)	62 ans	60 ans	58 ans et 35 ans de contribution	60 ans	63 ans si 40 ans de contribution à un fonds de pension sinon 65 ans	65 ans (hommes) 60 ans (femmes)	61 ans
	Pension complète	65 ans	65 ans et 35 années de contribution	66 ans et 35 ans de contribution	65 ans ou à partir de 60 ans si 40,25 ans de contribution	Pas de notion de pension complète	63 ans (hommes) 61 ans (femmes)	65 ans	Age minimum + 44 ans (hommes) et 39 ans (femmes) de contribution	Pas de notion de pension complète
Réforme (à terme)	Âge minimum	En 2012 - 63 ans avec 35 années d'assurance Pas de condition d'âge si 45 années de contribution	65 ans et 5475 jours de contribution (15 années)	62 ans	60 ans	Minimum 61 ans et 36 ans de contribution (ou 62 et 35, 63 et 34, 64 et 33...) en 2013	60 ans	En discussion	68 ans pour tous	61 ans
	Pension complète	67 ans (65 ans pour 45 années de contribution)	65 ans et 35 années de contribution	67 ans et 35 ans de contribution pour la génération 1960	65 ans ou à partir de 60 ans si 41 ans de contribution en 2012	Pas de notion de pension complète	65 ans pour les hommes en 2013 et pour les femmes en 2018	67 ans	Age minimum + 30 ans de contribution	Pas de notion de pension complète
Modalités de retard de l'âge de départ ou d'augmentation de la durée de contribution	Relèvement de 65 à 67 ans entre 2011 et 2029, par paliers d'un mois par an (entre 65 et 66 ans) et par paliers de deux mois (entre 66 et 67 ans)	Relèvement de la durée minimale de cotisation de 77 jours tous les 6 mois à partir du deuxième semestre de 2008 et jusqu'en 2013 pour atteindre 5475 jours (soit 15 ans) de durée de contribution minimale	Passage de 65 à 66 ans de l'âge de la pension complète à partir de la génération 1938 jusqu'à la génération 1943 par paliers de 2 mois par génération puis passage de 66 à 67 ans à partir de la génération 1955 jusqu'à la génération 1960 au même rythme	Relèvement de 37,5 ans à 40 ans entre 1994 et 2008. Relèvement de 40 à 41 ans de contribution à raison d'un trimestre par an entre 2009 et 2012	2007 : min. 57 ans et 35 ans de contribution (ou à 60 ans avec moins de 35 ans de contribution) Janvier 2008 : min. 58 ans et 35 ans de contribution (ou 59 et 34...) Jusqu'à janvier 2013 : min. 61 ans et 36 ans de contribution (ou 62 et 35...)	Relèvement d'un an tous les trois ans de l'âge de la retraite depuis 2001 pour les hommes et depuis 2006 pour les femmes	Les modalités exactes de retard de l'âge sont en discussion et feront l'objet d'une décision lors du second semestre 2009. Le gouvernement propose une augmentation de l'âge entre 2014 et 2037 par paliers de 1 mois par an	Transition de 60 à 65 ans de 2010 à 2020 pour les femmes. Augmentation de l'âge d'ouverture des droits entre 2021 et 2046 pour atteindre 68 ans ; en contrepartie, passage de 44 à 30 ans de contribution pour obtenir une pension complète (2010)	Pas de modalités particulières	
Incitation à la prolongation d'activité	Décote de 3,6 % par année non travaillée en cas de départ anticipé	Surcote de 2 % par an au-delà de 40 ans de cotisation	Décote de 30% pour un départ à 62 ans, surcote de 24% pour un départ à 70 ans et de 8% par an de 70 à 72 ans pour la génération 1960 atteignant 62 ans en 2022	Décote de 1,75% du taux de liquidation pour tout trimestre manquant pour un départ avant 65 ans, surcote de 1,25% par trimestre pour une prolongation d'activité au-delà des conditions de la pension complète	La pension est proportionnelle aux droits accumulés selon un coefficient qui augmente avec l'âge de départ : 4,72% à 57 ans et 6,14% à 65 ans jusqu'en 2009 (respectivement 4,42% et 5,62% à partir de 2010)	Décote de 30% pour un départ à 60 ans, surcote de 42% pour un départ à 70 ans	Décote de 2 % par année de non résidence au Pays-Bas	Surcote de 10,4 % par an au-delà de 65 ans	La pension est proportionnelle aux droits accumulés selon un coefficient qui augmente avec l'âge de départ et dépend de la génération : 5,55% à 61 ans et 7,8% à 70 ans pour la génération 1940	
<p>Belgique : l'âge de la pension complète est de 65 ans avec une possibilité de départ dès 60 ans moyennant une décote de 5 % par années d'anticipation. Canada : l'âge de la pension complète est de 65 ans avec une possibilité de départ dès 60 ans moyennant une décote de 0,5% par mois d'anticipation entre 60 et 65 ans (+0,5% par mois de report entre 65 et 70 ans).</p>										

Données OCDE, EUROSTAT, DGTPE et COR.

Un développement des projections financières et des mécanismes de stabilisation

Dans la plupart des pays, face aux perspectives de déséquilibres financiers des régimes de retraite et confrontés au vieillissement de la population, l'objectif est d'assurer la viabilité financière des systèmes de retraite sur le long terme, en faisant porter l'essentiel des efforts sur le ralentissement de la progression des dépenses.

Dans ce contexte, l'accent est mis sur le pilotage du système de retraite, ce qui passe par la réalisation de projections financières de long terme et, dans plusieurs pays, par l'introduction dans les régimes publics de retraite de mécanismes d'équilibre plus ou moins automatiques.

Les projections financières

Si des projections, de cinq à quinze ou vingt ans, sont réalisées depuis de nombreuses années, notamment dans le cadre des discussions budgétaires propres à chaque pays, la généralisation des projections à très long terme (et leur renouvellement à intervalles réguliers) ne s'est imposée dans la plupart des pays que dans les années 1990, au plus fort du débat sur les réformes des régimes de retraite.

Les pays étudiés ont ainsi tous instauré des procédures de contrôle financier de long terme de leurs systèmes de retraite, à l'instar des pays anglo-saxons, dans lesquels le rôle des actuaires est important et qui ont depuis longtemps l'obligation de réaliser régulièrement des projections de long terme. Ces procédures sont souvent légalement obligatoires, selon une périodicité allant d'une fois par an (Espagne, Suède, Etats-Unis) à au moins tous les cinq ans (Royaume-Uni, Pays-Bas, Japon, France), à l'exception notable de l'Allemagne et de l'Italie qui n'ont pas défini de périodicité pour leurs projections financières de long terme.

Certains pays privilégient un horizon daté (2050 en Allemagne, en Espagne, en Italie et en France, 2100 aux Pays-Bas), d'autres un horizon temporel (50 ans au Canada, 60 ans au Royaume-Uni, 75 ans en Suède et aux Etats-Unis).

Les projections à ces horizons visent à apprécier la viabilité du système de retraite sur le long terme et, le cas échéant, l'opportunité d'engager des réformes.

Les mécanismes automatiques d'équilibre financier

Certains pays, tels que le Canada et la Suède, vont plus loin. Ils s'appuient sur les résultats des projections pour, en cas de déséquilibres constatés à moyen-long terme, intervenir sur les paramètres de leur système de retraite, via des mécanismes de pilotage automatique qui visent à restaurer l'équilibre du système à terme.

Au Canada, si les projections actuarielles, effectuées tous les trois ans à un horizon de 50 ans, indiquent un déséquilibre sur le long terme, il est prévu un ajustement automatique consistant à geler les pensions pendant trois ans et à augmenter le taux de cotisation sur la même période de façon à couvrir 50 % du déficit anticipé en projection. L'objectif de ce mécanisme est d'accroître la valeur du fonds de réserves afin de stabiliser le taux de cotisation à long terme tout en préservant la solvabilité du régime. Ce mécanisme continue à s'appliquer tant que les projections réalisées tous les trois ans ne font pas état d'un retour à l'équilibre. Toutefois, l'ajustement automatique intervient uniquement lorsque le Parlement canadien ne parvient pas au préalable à se mettre d'accord sur l'ajustement nécessaire pour préserver la soutenabilité financière du régime, ce qui est peu probable. De ce fait, il s'agit plutôt d'un mécanisme semi-automatique.

La Suède a complété son système de comptes notionnels par un mécanisme de stabilisation automatique conduisant à moduler le rendement du régime en fonction des contraintes d'équilibre du système sur le long terme : le capital virtuel augmente alors moins vite que le salaire moyen et les pensions peuvent même diminuer en nominal en cas de choc économique couplé à un déséquilibre de long terme du système.

Ce dispositif fait actuellement l'objet d'un débat en Suède, dans la mesure où le mécanisme de stabilisation automatique devrait s'enclencher pour la première fois et provoquerait une baisse des pensions liquidées pour 2010.

Le caractère automatique de ces dispositifs de pilotage sur le long terme peut ainsi être remis en cause, en particulier en cas de crise. Les règles définies peuvent être désactivées à court terme si d'autres objectifs deviennent prioritaires, comme le soutien à la croissance, par exemple. C'est le sens des débats actuels en Suède, avec la perspective d'un

éventuel report dans le temps de l'application du mécanisme « automatique ».

L'intégration de facteurs démographiques et économiques

Certains pays ont intégré, directement dans le mode de calcul des pensions ou dans leur mode de revalorisation, des facteurs liés aux évolutions démographiques ou économiques.

L'Allemagne a introduit dans la formule de calcul de la valeur du point de retraite un facteur de stabilisation démographique dépendant du nombre de cotisants rapporté au nombre de retraités. Sont donc pris en compte dans le calcul des droits à retraite non seulement l'allongement de l'espérance de vie mais aussi les différences de taille des générations successives. Toutefois, alors que ce mécanisme aurait dû conduire à des revalorisations inférieures à l'inflation, les autorités allemandes n'ont pas appliqué la correction et l'ont reportée dans le futur.

Depuis 2004, le Japon a introduit un facteur démographique dans le mode de revalorisation des pensions. Comme en Allemagne, ce facteur prend en compte l'évolution du nombre de cotisants. De ce fait, l'ajustement passe par une réduction de l'indexation des pensions liquidées. L'indexation modifiée prend en compte à la fois la baisse de la population active et l'accroissement de l'espérance de vie, puisque le facteur démographique est égal à la somme du taux de croissance du nombre de cotisants et du taux de croissance de l'espérance de vie à l'âge de 65 ans. L'indexation des pensions est ainsi modifiée jusqu'à ce que le système redevienne solvable.

La Suède, l'Italie, la Pologne, la Lettonie et la Roumanie ont décidé de passer à des régimes en comptes notionnels, qui font dépendre explicitement le montant de la pension de l'espérance de vie à la retraite et, via le mode de revalorisation des comptes notionnels, d'un facteur économique (croissance du salaire moyen en Suède, du PIB en Italie...). De plus, en Suède, la revalorisation des pensions liquidées dépend de la conjoncture économique.

La France et le Royaume-Uni prennent en compte l'espérance de vie des assurés dans l'évolution des droits à la retraite : le ratio « durée d'activité / durée de retraite » y détermine respectivement la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein et l'âge d'ouverture des droits à retraite.

Le développement de régimes de retraite par capitalisation

La plupart des pays ayant déjà développé, à des degrés divers, des dispositifs par capitalisation professionnels ou individuels (Royaume-Uni, Etats-Unis, Canada, Suède) les font évoluer de régimes en prestations définies (le bénéficiaire reçoit la garantie de percevoir, lors de sa retraite, une pension mensuelle d'un montant prédéfini dès son entrée dans le système, et c'est le gestionnaire du fonds qui assume le risque d'investissement) vers des régimes en cotisations définies (la pension du bénéficiaire dépend directement de la rentabilité des placements opérés par un tiers qui ne s'engage pas sur un résultat, et c'est donc le bénéficiaire qui assume les risques d'investissement). Cette évolution n'est pas sans incidences sur les niveaux de pensions entre assurés suivant leur date de liquidation, notamment au Royaume-Uni et aux Etats-Unis. Les Néerlandais, qui disposent encore presque exclusivement de régimes privés professionnels en prestations définies, constituent une exception.

Depuis les années 90, de nombreux autres pays développent, à des degrés divers, des régimes de retraite par capitalisation ; certains, constituent, en outre, des réserves collectives capitalisées.

Le développement de dispositifs individuels

Il existe trois types de dispositifs par capitalisation individuels : des dispositifs privés obligatoires, des dispositifs facultatifs en complément des systèmes par répartition et des dispositifs de capitalisation publique.

La plupart des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et des pays d'Amérique latine ont transféré une partie de leurs charges de retraite sur des régimes obligatoires par capitalisation gérés par des organismes privés. Ces dispositifs se sont substitués à des régimes de base en répartition, partiellement pour les pays d'Europe centrale et orientale et intégralement pour les pays d'Amérique latine.

En Europe continentale et du Sud se sont développés, en complément des systèmes par répartition, des régimes facultatifs de retraite, très proches de l'assurance-vie, sur le modèle anglo-saxon. Les dispositifs capitalisés facultatifs sont encouragés par des exonérations ou des réductions d'impôt portant sur les montants versés par les

personnes dans le cadre de ces dispositifs (Allemagne, Italie, Espagne, France...).

Un dispositif de capitalisation publique, individuelle et obligatoire, a été instauré en Suède au sein du régime de base qui s'ajoute au régime de comptes notionnels géré en répartition. Il est géré par une agence gouvernementale créée pour l'occasion : la Premium Pension Agency (PPM). Cette interface met à disposition des cotisants les plans d'organismes financiers avec différentes stratégies d'allocation d'actifs diversifiés, agrège les choix individuels, passe les ordres d'achats et veille à la sécurité du dispositif. Le niveau de contribution à ce dispositif reste cependant limité (2,5 points de taux de cotisation).

Le développement de réserves collectives

À ces dispositifs à caractère individuel, s'ajoute parfois la création ou l'abondement de réserves collectives capitalisées permettant d'accumuler des ressources qui pourront être ensuite versées au système de retraite pour financer une partie des besoins futurs de financement.

Le Japon, les États-Unis, la Suède, l'Espagne, la France, le Canada ont constitué de telles réserves collectives, mais leurs niveaux sont très variables suivant les pays : 4 ans de prestations en Suède ou, à terme, au Canada et seulement 1,5 mois en Allemagne.

Les modes de constitution et de valorisation des réserves, ainsi que leur utilisation (fonds conçus pour être pérennes ou provisoires sur une période prédéfinie) diffèrent également selon les pays.

Les régimes de retraite financés par capitalisation sont, par nature, fortement perturbés par la crise financière actuelle. Une meilleure sécurisation des régimes en capitalisation nécessiterait, en amont, davantage de régulation et de réglementation prudentielle des marchés financiers, à tous les niveaux.

Un développement de dispositifs correcteurs relevant de la solidarité

Les réformes, en augmentant la contributivité des systèmes de retraite, peuvent conduire à ne pas corriger, au moment de la retraite, les inégalités existantes sur le marché du travail

Ces évolutions pourraient, en particulier, pénaliser certaines catégories de population (les femmes, les salariés peu qualifiés...) en raison de leurs carrières.

Un objectif de niveau de vie minimal pour les retraités

Plusieurs pays se sont donné un objectif de taux de remplacement. Cet objectif est obtenu, dans certains d'entre eux (Japon, Belgique, Pays-Bas...), grâce au maintien de règles de calcul potentiellement favorables et à la prise en charge (partiellement ou entièrement) par le budget de l'Etat de déficits potentiels du régime générés par l'accroissement de la masse des pensions.

Dans d'autres pays, cet objectif est obtenu par la mise en place de dispositifs en capitalisation. En Allemagne, par exemple, un objectif de taux de remplacement net, pour le régime de base complété par les plans d'épargne retraite *Riester*, a été fixé à 46 % jusqu'en 2020 et 43 % jusqu'en 2030 (contre 50,5% en 2008) pour une carrière de 45 ans ; ces taux s'entendent après paiement des cotisations sociales (y compris les contributions aux plans *Riester*) mais avant impôt. Si les projections de moyen terme indiquent des taux de remplacement nets inférieurs, le gouvernement est tenu de proposer des mesures appropriées pour accroître le niveau des pensions.

En Suède, les taux de remplacement peuvent être maintenus entre les générations moyennant un report de l'âge de la retraite correspondant à un partage des gains d'espérance de vie entre la durée de cotisation et la durée de retraite, ainsi que par l'apport du nouveau dispositif public en capitalisation.

Simultanément, tous les pays ont maintenu ou créé un niveau minimum de revenus pour les personnes âgées, la plupart du temps sous condition de ressources.

L'expérience du Royaume-Uni est, à cet égard, intéressante. Alors que ce pays avait sensiblement durci les conditions d'acquisition des droits à retraite, il a pris, en 2007, une mesure visant à en compenser les effets en raison de perspectives très dégradées du niveau de vie futur des retraités et en particulier des femmes. Pour ce faire, il a réduit le nombre d'années de cotisation pour bénéficier d'une pension de base pleine (seulement 30 années de cotisation à partir de 2010, contre 39 ans pour les femmes et 44 ans pour les hommes en 2006), tout en cherchant à stabiliser, dans le futur, le ratio entre les

durées moyennes d'activité et de retraite via une hausse progressive de l'âge d'ouverture des droits qui sera porté à 68 ans en 2046.

Le développement de droits non contributifs pour les assurés

La plupart des pays prévoient également des validations sans contrepartie de cotisations à la charge des assurés. Ces validations, qui font en général l'objet de versement de cotisations par un tiers, bénéficient principalement aux parents d'enfants en bas âges (majoritairement les mères), aux chômeurs et aux étudiants.

Un cinquième des droits à la retraite validés chaque année par les actifs en France et en Allemagne et un sixième en Suède, par exemple, proviennent de validations non contributives.

La réforme suédoise, centrée sur l'instauration d'un régime contributif, a en particulier été l'occasion de préciser la place de la solidarité dans le système de retraite. Tous les dispositifs de solidarité ont été redéfinis et leur financement clarifié. En dehors du dispositif de pension garantie financé par le budget de l'Etat hors du système de retraite, chaque droit non contributif donne lieu à versement de cotisation par l'Etat (via le budget ou d'autres branches de la protection sociale) et / ou par l'assuré partiellement (via le paiement de cotisations sur les prestations sociales reçues).

De fait, le développement de ce type de droits, même dans le cadre de régimes à cotisations définies et dans un contexte de maîtrise des dépenses, a pu être facilité par le fait que, dans de tels régimes, ces compensations sont déterminées au moment du fait générateur, ce qui permet de les quantifier plus aisément. Dans les régimes en annuités, au contraire, les droits non contributifs ne peuvent être évalués qu'au moment de la liquidation.

La prise en compte de la pénibilité

Enfin, quelques pays ont des dispositifs de validation de droits ou des conditions d'âge de départ à la retraite plus favorables pour certaines professions. L'Italie (en prévoyant des départs à la retraite plus tôt pour les assurés ayant accompli des travaux pénibles) et l'Espagne (en excluant certaines professions des restrictions mises aux départs précoces) notamment prennent ainsi en compte la pénibilité du travail. La France, lors de la réforme de 2003, a mis en place un dispositif carrière longue afin de permettre aux individus ayant une longue période de cotisation de partir plus tôt à la retraite sous réserve d'avoir commencé à travailler très tôt. D'autres Etats, comme la Suède, gèrent la problématique des fins de carrières par des dispositifs assez larges d'invalidité ou de chômage.

Qu'est ce que le Conseil d'orientation des retraites ?

Créé en mai 2000, le Conseil d'orientation des retraites est une instance indépendante et pluraliste d'expertise et de travail concerté. Composé de parlementaires, de représentants d'organisations professionnelles et syndicales, de membres de l'administration et d'experts, il est placé auprès du Premier ministre.

Le Conseil est chargé de suivre et d'analyser les évolutions à moyen et long terme des régimes de retraites et la situation des retraités ; il est également chargé de faire des propositions dans ce domaine.

Cette lettre a été préparée par le secrétariat général du COR, sous la direction de **M. Raphaël Hadas-Lebel**, président du COR, président de section honoraire au Conseil d'État.

113, rue de Grenelle – 75007 Paris

www.cor-retraites.fr

Conseil
d'Orientation
des Retraites