

## Chapitre 6

# L'évolution démographique conduit dans la plupart des pays étrangers à renégocier le compromis social relatif aux retraites

L'objectif du présent chapitre est de procéder à une présentation de la structure des régimes de retraite de quelques pays étrangers, de souligner que s'il existe une contrainte démographique commune, les calendriers et l'ampleur de cette contrainte varient d'un pays à l'autre, de mettre en lumière des points de convergence dans l'approche des réformes. Les orientations européennes seront présentées puis les grandes lignes des réformes les plus récentes seront exposées. L'analyse est centrée sur les États-Unis, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Suède <sup>40</sup>.

### Les orientations européennes en matière de retraite

Les systèmes de retraite relèvent de la stricte compétence nationale des États membres de l'Union européenne, mais les besoins de coordination des politiques économiques se sont renforcés avec le passage à la monnaie

---

40. Cette présentation s'appuie largement sur un séminaire organisé en février 2001 par le Conseil d'orientation des retraites avec le concours de M. B. Palier et de Mme C. Mandin, et sur les travaux de MM. L. Vernière et Y. Guegano de la Caisse des dépôts et consignations.

unique et les procédures de coordination, plus ou moins contraignantes, se sont donc développées. « *Les priorités et les choix nationaux des stratégies et le détail du processus de réforme continuent cependant de relever de la responsabilité des États membres. Le rôle de l'Union européenne sera d'aider les États membres à élaborer progressivement leurs politiques* »<sup>41</sup>.

Les institutions européennes se sont véritablement saisies du dossier des retraites depuis 1997 (publication d'un Livre vert sur les retraites complémentaires dans le marché unique) et surtout depuis 1999. Ce dossier donne lieu à des analyses et orientations présentées à la fois par le Conseil européen, par le Conseil des ministres des Affaires sociales et le Conseil ECOFIN qui réunit les ministres des Finances, par les comités d'experts qui leur sont rattachés, notamment le Comité de politique économique et le Comité de la protection sociale, et par la Commission européenne. La Cour de justice des Communautés européennes intervient également dans le domaine des retraites en se prononçant sur des affaires relatives aux retraites complémentaires, au titre de la liberté de concurrence et de l'égalité entre les femmes et les hommes.

L'accent a d'abord été mis, en 1999 et en 2000, sur les perspectives financières des systèmes de retraite européens et sur les contraintes de finances publiques imposées par le Pacte de stabilité et de croissance adopté par le Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997. Cette approche largement économique et financière a notamment été développée par le Comité de politique économique (CPE) dans un rapport relatif à l'impact du vieillissement démographique sur les systèmes publics de retraite remis en novembre 2000. À partir d'un diagnostic sur l'évolution des dépenses publiques de retraite, le CPE concluait à la non soutenabilité de ces dépenses et suggérait aux États membres de limiter le poids futur des retraites par répartition, en priorité en repoussant l'âge de départ à la retraite, d'augmenter progressivement le poids des dispositifs de retraite par capitalisation, de profiter de la période actuelle pour réduire la dette publique, de renforcer la contributivité des systèmes de retraite et de soutenir les taux d'activité.

*Deux approches complémentaires : rendre soutenable l'évolution des dépenses publiques de retraite et augmenter les taux d'emploi*

Depuis le sommet de Lisbonne de mars 2000 et celui de Göteborg de juin 2001, une stratégie de rééquilibrage a été recommandée au profit d'une approche plus sociale de l'avenir des systèmes de retraite. Cette stratégie s'exprime notamment dans les objectifs en matière d'emploi définis par le Conseil européen de Lisbonne et précisés par le Conseil européen de Stockholm (mars 2001). Ces objectifs consistent à porter le taux d'emploi total de 61 % actuellement à 70 % en 2010, le taux d'emploi des femmes de 51 à 60 %, le taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans de 37 % en 1999 à 50 % en 2010.

41. *Des pensions sûres et viables*, rapport du Comité de protection sociale, juin 2001.

Cette stratégie s'exprime également avec l'approbation de l'Agenda social européen lors du Conseil européen de Nice en décembre 2000, visant notamment à engager une coordination des politiques d'amélioration et de modernisation des systèmes de protection sociale. Elle s'inscrit aussi dans le rapport du Comité de la protection sociale présenté en juin 2001 au Conseil européen de Göteborg. Ce rapport reprend les projections à long terme du rapport du CPE mais en insistant sur la nécessité de préserver la cohésion sociale, de restaurer le plein emploi et d'accroître les taux d'activité des femmes et des travailleurs âgés. Il se démarque des recommandations du CPE en notant qu' « *en l'état actuel de l'analyse, aucun type de régime de retraite (répartition versus capitalisation, privé versus public, prestations déterminées versus cotisations déterminées) ne peut être considéré comme étant, de par sa nature, supérieur aux autres* ». Enfin, il insiste sur le fait que les réformes des systèmes de retraite passent par l'obtention de larges consensus nationaux et par des processus de coordination au niveau européen. La viabilité financière des systèmes de retraite reste donc un objectif prioritaire. Elle passe par des actions sur le marché du travail et par une réduction de la dette. Mais une place plus large doit être laissée à une réflexion sur une politique de l'emploi et sur des préoccupations en termes d'équité et de solidarité.

Le Conseil européen de Göteborg a proposé que soit établi, selon la méthode ouverte de coordination, un rapport sur l'état d'avancement des travaux pour le Conseil européen de Laeken de décembre 2001, « *sur la base d'une communication de la Commission fixant les objectifs et les méthodes de travail à retenir dans le domaine des retraites, en préparation du Conseil européen du printemps 2002* ». La Commission se voit donc attribuer un rôle important et a présenté en juillet 2001 une communication sur « une approche intégrée au service des stratégies nationales visant à garantir des pensions sûres et viables », dans laquelle elle propose que les États membres élaborent chaque année, sur la base d'objectifs et d'indicateurs communs, des « *rapports intégrés de stratégie nationale* », à partir desquels la Commission identifierait ensuite « *les bonnes pratiques et les approches novatrices* ». Elle souhaite que puissent être réalisés « *des progrès substantiels sur les objectifs communs et les méthodes de travail en vue du Conseil européen de Laeken* ».

Il semble à ce stade que l'on s'oriente vers une approche des systèmes de retraite similaire à ce qui existe en matière d'emploi, c'est-à-dire qu'il s'agisse plus d'instaurer une émulation et une convergence entre États membres que d'imposer des politiques contraignantes.

## Des modèles sociaux différenciés selon les pays

Historiquement, les régimes de retraite nationaux se sont organisés autour de modèles sociaux spécifiques, reposant sur des principes de justice et d'équité différents, avec des caractéristiques institutionnelles et politiques propres.

Il existe plusieurs façons d'organiser les systèmes de retraite, qui sont fonction de la conception de la protection sociale qui prédomine dans le pays considéré. Trois cas de figure ont été observés en ce qui concerne les régimes de retraite de base, laissant une place plus ou moins grande aux ré-

*Trois modèles de protection sociale*

gimes complémentaires : le modèle assistanciel ou résiduel, le modèle universaliste ou beveridgien et le modèle bismarckien ou d'assurances sociales. Il est évident que chaque système de protection sociale réel est hybride et particulier. Même si le système de retraite d'un pays s'inscrit plutôt dans un modèle d'un certain type, les principes ne sont jamais d'une cohérence parfaite, dans la mesure où un régime de retraite arrive à combiner plusieurs principes à la fois. Ainsi, si le principe des assurances sociales domine le système français, on y retrouve des traces d'universalisme, avec les droits à la retraite acquis en certaines circonstances pour tous les citoyens (par exemple pour l'éducation des enfants). La logique assistancielle est également présente et joue un rôle important de lutte contre la pauvreté avec le minimum vieillesse.

- Selon le modèle assistanciel ou résiduel, le dispositif public de base est un dispositif sous condition de ressources, où les prestations sont servies à ceux qui ne peuvent bénéficier d'une retraite suffisante par les autres mécanismes existants (patrimoine, épargne, retraites collectives privées, individuelles, prestations forfaitaires ou assurances sociales). Ce dispositif peut être conçu comme un filet de secours visant à combler les lacunes des autres dispositifs publics ou bien à constituer le premier étage public du système (exemple de la pension de garantie en Suède depuis la réforme).

- Dans le modèle universaliste ou beveridgien, les pensions de base doivent être universelles (pour tous les citoyens), forfaitaires (un même montant pour tous), financées par l'impôt et gérées directement par l'État. Le système de base qui s'est développé au Royaume-Uni répond à ce modèle.

- Le modèle bismarckien ou d'assurances sociales développe des régimes de retraite pour ceux qui travaillent et qui cotisent et sert des prestations contributives qui sont fonction de la durée d'assurance, du montant des cotisations et/ou du salaire d'activité. L'ensemble est financé par des cotisations sociales versées par les salariés et par les employeurs ; il est majoritairement géré en répartition depuis 1945, par le biais d'organismes plus ou moins indépendants de l'État, où interviennent les partenaires sociaux.

C'est le cas de la France, de l'Italie, de l'Allemagne. C'est également le cas du régime de base national par répartition aux États-Unis, dans lequel les pensions sont liées aux salaires sans condition de ressources.

Ces modèles sont construits autour des principes de justice, d'équité et de redistribution, mais ces principes ne sont pas déclinés de la même manière dans tous les pays. La conception générale de la protection sociale varie d'un pays à l'autre et ne permet pas de donner une seule définition, universelle, de ce que sont l'égalité et la justice. En conséquence, les indicateurs de générosité ou d'équité varient d'un pays à l'autre. Ainsi, il s'agit en Allemagne du taux de remplacement par rapport au salaire perçu et en Grande-Bretagne du nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté.

## Les contraintes en termes de démographie et d'activité

Tous les pays développés subissent au début de ce siècle un choc démographique dont l'ampleur et le calendrier diffèrent cependant d'un pays à l'autre. Ils ont, par ailleurs, des marges d'augmentation des taux d'activité différentes.

Le calendrier démographique varie d'un pays à l'autre

Il est courant de souligner la généralité du processus démographique dans les pays développés : le processus de vieillissement de la population est à l'œuvre dans tous les pays. Dans tous les cas, le ratio entre les personnes âgées de plus de 65 ans et les personnes âgées de 15 à 64 ans augmente, en raison de l'allongement de la durée de vie après 60 ans et de la diminution de la fécondité.

Cependant, si cette observation est globalement exacte, l'ampleur et le rythme du processus n'en présentent pas moins des variations significatives d'un pays à l'autre, qui sont à relier à la fois à leur histoire et à leur situation démographique courante.

La croissance de la population de plus de 65 ans est particulièrement marquée aux États-Unis (plus de 90 % d'augmentation entre 2000 et 2030), compte tenu de l'ampleur qu'a eue outre-atlantique le phénomène du *baby boom*. Néanmoins, il apparaît que la hausse très importante du nombre de personnes de plus de 65 ans ne se traduit pas à terme par un vieillissement plus important dans ce pays, à la fois grâce à la compensation par la migration et parce que la fécondité, si elle a chuté plus précocement qu'en Europe, n'a pas atteint des niveaux très bas. En maintenant en projection des flux migratoires significatifs, comme le font les projections des Nations unies, la population active continue à croître au moins jusqu'en 2030.

En Europe, la croissance de la population des plus de 65 ans est moins importante (mais se situe quand même entre 40 et 50 % de 2000 à 2030) mais la population d'âge actif décroît. Cette décroissance est très variable selon les pays et intervient plus ou moins rapidement. Elle est importante en Allemagne et en Italie, en raison des niveaux très bas de fécondité depuis les années 1970-1980. En revanche, la décroissance de la population active est, à l'horizon 2030, encore faible au Royaume-Uni et en Suède (quoiqu'en Suède la fécondité relativement élevée du début des années 1990 ne se soit pas maintenue sur la période récente). Par rapport au niveau atteint en 2000, les effectifs des 15-64 ans diminuent dans les prochaines années en Allemagne et en Italie (ainsi qu'en Espagne) alors qu'ils continuent à augmenter au-delà de 2010 en France, en Grande-Bretagne et en Suède.

*Le processus de vieillissement touche tous les pays mais selon une ampleur et un rythme différents*

Les gains possibles sur les taux d'activité diffèrent selon les pays

Il existe aujourd'hui un certain consensus autour de l'idée que les voies d'adaptation des systèmes de retraite passent largement par une augmentation des taux d'emploi des 15-64 ans. Dans certains pays, certaines catégories de population connaissent des taux d'emploi particulièrement bas, dégageant ainsi des marges de manœuvre importantes si ces pays savent trouver les voies d'une remontée de ces taux d'emploi.

*La nécessité d'augmenter les taux d'emploi fait l'objet d'un consensus international*

Le taux d'emploi des 25-54 ans est compris entre 75 et 82 % en Allemagne, en Suède, aux États-Unis, au Royaume-Uni et en France. Il est un peu plus bas en Italie. En ce qui concerne les 15-24 ans, l'Italie et la France connaissent une situation spécifique, avec des taux d'emploi compris entre 20 et 25 %, très inférieurs à ceux de l'Allemagne ou de la Suède (autour de 45 %) et encore plus des États-Unis et du Royaume-Uni (autour de 60 %). Pour les 55-64 ans, l'Italie connaît un taux inférieur à 30 %, la France et l'Allemagne un taux inférieur à 40 %, tandis que ce taux approche 60 % aux États-Unis et atteint 65 % en Suède.

Ces gains potentiels représentent naturellement pour les pays susceptibles d'en bénéficier une marge de manœuvre appréciable. En revanche, il faut souligner la réelle difficulté rencontrée par les pays qui ont de bas taux d'activité à les relever. Ce relèvement ne se produit que lorsque des politiques ambitieuses et volontaristes sont menées, comme en Finlande, aux Pays-Bas ou en Suède. Un gain potentiel peut être mobilisé ou rester virtuel.

## Les points de convergence entre les différents pays dans l'approche des réformes

Les différents pays convergent largement sur les objectifs d'une réforme des régimes de retraite, sur les méthodes à mettre en œuvre ainsi que, plus partiellement, sur la détermination des politiques et des paramètres d'une telle réforme.

### La convergence sur les objectifs

En termes d'objectifs des réformes des systèmes de retraite, un consensus se dégage sur un certain nombre de lignes directrices : assurer la solidité financière des systèmes de retraite, rechercher une plus grande équité, assurer le pilotage à long terme des systèmes, mettre en œuvre des réformes progressives.

Le premier objectif est donc financier, il consiste à assurer la solidité financière des systèmes de retraite à long terme, cette solidité étant menacée par la situation démographique. Un sous-objectif consiste à assurer une bonne visibilité à 20 ou 30 ans sur les paramètres des systèmes, en affichant des objectifs de taux de cotisation, en donnant des indications sur l'âge de départ à la retraite, éventuellement sur le montant des droits acquis. Par ailleurs, l'objectif de soutenabilité financière doit être replacé dans le contexte plus large d'amélioration des finances publiques à long terme.

*Assurer la solidité financière des régimes*

---

Le second objectif consiste à assurer une place nouvelle à l'équité intra et intergénérationnelle, cette préoccupation pouvant prendre des formes différentes selon les objectifs assignés au modèle social de chaque pays. Les cas de l'Italie et de la Suède, qui ont procédé à une réforme profonde de leurs régimes de retraite, sont une illustration d'une recherche nouvelle d'équité. En Italie, cette recherche s'est traduite par une uniformisation des conditions d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite entre les différentes catégories socio-professionnelles (notamment entre les salariés du secteur public et du secteur privé), cette uniformisation étant fondée sur un principe contributif (le montant de la pension dépend de la totalité de l'effort contributif au cours de la vie professionnelle). En Suède, un lien plus direct a également été établi entre prestations et montant des cotisations versées, afin de renforcer la contributivité du système, tandis que les fonctions d'assurance et de redistribution étaient clairement séparées. En Italie comme en Suède, la recherche de l'équité intergénérationnelle passe par la prise en compte de l'espérance de vie dans le calcul de la pension.

*Rechercher une plus grande justice*

---

De manière plus générale, la tendance qui consiste à établir un lien plus direct entre les prestations et le montant des cotisations versées se retrouve dans la plupart des réformes introduites dans les pays industrialisés. La

question au cœur des débats concerne l'équilibre à trouver entre les prestations qui correspondent à une stricte logique de contrepartie à un effort contributif et celles qui ne sont pas la contrepartie de cotisations versées. Il s'agit donc de faire la part de ce qui relève de la contributivité et de ce qui relève de la solidarité. Dans cette perspective se pose en particulier la question des périodes ou des activités pour lesquelles accorder des droits au nom de la solidarité : chômage, maternité, métiers difficiles, poursuite des études, prise en charge des enfants, soins aux personnes âgées ou aux invalides, etc. Cette démarche, qui produit de la visibilité dans les transferts opérés, conduit à faire des choix explicites en matière de redistribution et de justice. Ceux-ci concernent à la fois l'étendue et les formes de solidarité à mettre en œuvre et la part respective de chacun des acteurs (travailleurs, employeurs, État) dans la prise en charge financière de celle-ci.

Le troisième objectif consiste à privilégier les réformes des systèmes de retraite allant dans le sens d'un meilleur pilotage sur le long terme. Ainsi, l'un des objectifs de l'introduction du mécanisme des comptes notionnels dans

*Assurer le pilotage à long terme des systèmes*

les systèmes italien et suédois de retraite était de disposer de mécanismes autorégulateurs permettant un pilotage des systèmes sans devoir régulièrement modifier les paramètres. Une autre illustration du souci de disposer d'instruments de pilotage des systèmes de retraite sur le long terme se trouve dans les nombreux exemples de création de fonds de réserve dans la perspective des difficultés prévisibles des différents régimes.

Le quatrième objectif consiste à mettre en place des réformes progressives, inscrites dans une transition graduelle vers un nouveau système. L'horizon temporel des régimes de retraite étant le très long terme, l'introduction de réformes, surtout dans les systèmes à maturité, ne peut se concevoir que sur un mode graduel. L'Italie a prévu une entrée en vigueur du nouveau système en trois étapes conduisant à une application totale de la réforme en 2040 : les nouvelles règles s'appliquent

*Mettre en œuvre des réformes progressives*

aux générations entrées sur le marché du travail après la réforme ; pour les autres, les anciennes règles sont appliquées sur la carrière antérieure à la réforme ou sur toute la carrière si la durée de cotisation dans l'ancien régime est supérieure à 18 ans. De la même façon, la Suède s'est fixée un objectif de mise en œuvre progressive du nouveau système, selon l'année de naissance, les nouvelles règles n'étant totalement appliquées qu'aux personnes nées après 1954. L'Allemagne constitue également un exemple de réforme progressive puisque les objectifs de taux de remplacement et de taux de cotisation sont fixés à horizon 2030 et la montée en charge des mécanismes de capitalisation s'effectuera jusqu'en 2008.

## La convergence sur les méthodes

En termes de méthodes, une volonté marquée de dégager un consensus sur les retraites entre les diverses forces politiques et sociales, en dehors des schémas institutionnels, apparaît dans tous les pays.

Les retraites constituent un domaine particulier dans le cadre des démocraties contemporaines. Elles sont tout d'abord un élément majeur de la sécurité que les sociétés industrielles assurent à leurs membres. Elles incarnent également la question du temps, la pérennité des systèmes de retraite devant être garantie sur le long terme.

Le problème des réformes des systèmes de retraite n'est pas seulement de chercher à définir la meilleure réforme possible, mais aussi de déterminer le chemin pour y parvenir. En matière de retraite, il ne suffit pas de voter une loi, il faut également que celle-ci soit mise en œuvre et donc que les acteurs concernés soient impliqués dans le processus de réformes. De nombreuses analyses montrent que la plupart des réformes entreprises qui garantissent un niveau important de protection sociale sont des réformes qui ont été négociées.

Dans la plupart des pays, un certain nombre de processus et des pratiques exceptionnelles ont ainsi été mis en place, se traduisant souvent par un accord entre majorité et opposition sur la politique à mener en matière de retraite. Aux États-Unis, la réforme de 1983 a été le fruit d'un accord tout à fait inhabituel entre démocrates et républicains. La poursuite de la réforme vient de donner lieu à la création de la Commission de la réforme du régime de base des retraites, dont les débats sont publics. En Suède, le contenu de la réforme élaborée en 1998 résulte d'un accord entre les principaux partis, les changements de majorité parlementaire intervenus pendant l'élaboration de la réforme n'ayant pas fondamentalement affecté son contenu. La réforme en cours en Allemagne fait suite à une réforme qui a été imposée par le gouvernement en 1997 et qui a été remise en cause après le changement de majorité ; la réforme actuelle a été élaborée sur les bases d'un accord entre les principales forces politiques. La Grande-Bretagne fait figure de contre-exemple, dans la mesure où l'alternance entre travaillistes et conservateurs depuis la fin de la seconde guerre mondiale a régulièrement entraîné des changements importants dans la politique des retraites.

*La recherche du consensus est au cœur des processus de réforme*

Très généralement, l'État a un rôle moteur dans l'élaboration des réformes des systèmes de retraite. Cependant, la volonté de trouver un compromis et d'aboutir à un consensus se traduit également souvent par la forte implication des partenaires sociaux. Ainsi, en Italie, après l'échec d'un premier train de mesures en raison de l'opposition syndicale, le contenu de la réforme a été négocié directement avec les confédérations syndicales avant d'être présentée au Parlement. En Allemagne, l'implication des partenaires sociaux a été essentielle pour arriver à un consensus sur le contenu de

la réforme. D'une manière générale, le débat sur les retraites est, parallèlement aux mécanismes institutionnels, animé de façons très diverses : commissions ad hoc, rapports, livres blancs, travaux universitaires, colloques ou rencontres à l'initiative du pouvoir politique, etc. La plupart des pays ont cependant adopté des méthodes permettant d'assurer une continuité dans la production des projections, la préparation des réformes et le suivi de leurs effets.

Par ailleurs, on observe que les réformes des systèmes de retraite s'insèrent dans des stratégies économiques et sociales à long terme qui s'articulent autour de trois volets : l'amélioration des dépenses publiques, l'effacement de la dette publique étant conçu comme une condition pour disposer de marges de manœuvre budgétaires au moment où les effets du vieillissement seront les plus intenses, vers 2015-2030 ; l'allègement de la fiscalité pesant sur les facteurs de production ; la mobilisation plus intensive du capital humain, par l'augmentation des taux d'emploi et par la formation professionnelle.

## La convergence sur certaines modalités de réforme

Une relative convergence apparaît dans les politiques et les mesures de rééquilibrage des régimes de retraite, autour d'un relèvement des taux d'activité, notamment aux âges élevés, d'un apport de financements extérieurs, de la mise en place de fonds de réserve et d'une introduction partielle de mécanismes de capitalisation.

- *Le relèvement des taux d'activité*

La politique de relèvement des taux d'activité est désormais une priorité, même si dans le cadre des lignes directrices européennes, les politiques nationales mises en œuvre sont variables selon les pays. La Suède et la Grande-Bretagne ont mis en place une stratégie de formation destinée aux actifs entre 40 et 50 ans, de manière à renforcer la capacité des travailleurs âgés à rester au travail. L'Allemagne a introduit des systèmes plus flexibles pour le travail à temps partiel et un accord entre partenaires sociaux a été conclu pour améliorer les opportunités de temps partiel pour les travailleurs âgés. En Grande-Bretagne, le *Code of Practice on Age diversity* encourage les employeurs et les particuliers à réaliser les avantages qui existent pour les deux parties à ce que les travailleurs âgés restent plus longtemps au travail, par une mise à jour continue de leurs connaissances et par un départ en retraite étagé.

*Encourager l'emploi, en particulier chez les travailleurs âgés*

Parallèlement, les moyens de supprimer les obstacles réglementaires ou légaux pouvant permettre ou inciter à la prolongation de la carrière professionnelle sont recherchés. Plusieurs pays ont adopté des mesures de recul des âges de départ en retraite. L'Italie avait prévu en 1992 de reculer de 5 ans, à 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes, l'âge légal de

départ à la retraite. Avec les réformes ultérieures, l'âge de départ devient flexible et sera compris entre 57 et 65 ans. En Allemagne, l'âge de départ à la retraite des fonctionnaires a été porté en 1997 de 62 à 63 ans, certaines catégories pouvant partir à 61 ans. La Grande-Bretagne a prévu une mesure analogue à horizon 2020 (allongement de 6 mois par an à compter de 2010). En Suède, la réforme récente prévoit désormais un barème de liquidation avec une plage de départ à la retraite entre 61 et 70 ans. Les États-Unis ont lors de la réforme de 1983 décidé de relever à partir de 2000 l'âge de la retraite sans réduction de pension de 65 à 68 ans, ils disposent depuis 1967 d'une législation stricte contre la discrimination dans l'emploi vis-à-vis des salariés âgés et ont modifié la réglementation du cumul entre emploi et retraite.

• *Le recours à des financements extérieurs*

La mise en place d'une réforme des retraites s'accompagne fréquemment d'un financement extérieur, c'est-à-dire ne provenant pas des cotisations sociales prélevées au cours de la période de transition. Un tel financement peut permettre de mettre en place et de financer des outils nouveaux sans augmenter les taux de cotisation. Dans certains cas, ce sont eux qui rendent possibles la réforme. Ainsi, en Suède, les pouvoirs publics ont fixé les paramètres du nouveau régime par répartition à un niveau compatible avec l'équilibre à long terme du régime une fois absorbé le choc du passage à la retraite des générations du *baby boom*. Les réserves déjà accumulées au sein de l'ancien régime constituent à ce titre la marge de manœuvre pour écarter le risque d'une modification précoce des nouveaux paramètres. Cela facilite la transition vers le nouveau système. Il est prévu qu'environ 40 % des réserves (équivalents à deux années de prestations) seront affectées au budget de l'État pour financer les dépenses que prenait en charge l'ancien système de retraite. L'Italie ne disposant pas de cette marge de manœuvre financière, on peut douter de la capacité des autorités italiennes à laisser inchangés les nouveaux paramètres, en particulier le taux de cotisation. En Allemagne, l'introduction d'un complément de retraite par capitalisation financé par les salariés avec l'aide de l'État et des *Länder*, par le biais d'exonérations fiscales ou de primes d'État, pourrait coûter de 10 à 15 Mds € à partir de 2008.

• *La création de Fonds de réserve*

Certains pays ont accumulé depuis de nombreuses années au profit de leurs régimes de retraite par répartition des réserves collectives dont l'objectif est le préfinancement d'une fraction des engagements de ces régimes. C'est le cas par exemple des États-Unis, du Japon, de la Suède, de la Norvège et de la Finlande.

Plus récemment, de nouveaux pays ont choisi de créer un fonds de réserve pour les retraites. C'est le cas par exemple de l'Irlande, de l'Espagne, du Portugal et de la France. Cet objectif de préfinancement partiel des engagements entre dans le cadre des réformes des régimes par répartition et a

été facilité par la croissance économique que l'Europe a connue depuis 1997 et qui a permis de dégager des recettes fiscales supplémentaires. Ces fonds de réserve ont en général pour objectif de lisser les évolutions à long terme des taux de cotisation.

- *L'introduction de compléments de retraite par capitalisation*

Enfin, il est clair que s'exerce dans l'ensemble des pays occidentaux, notamment à l'instigation des organismes internationaux appelant à la mise en œuvre de politiques de réduction des déficits publics et de limitation des prélèvements obligatoires, une pression en faveur de l'introduction ou du développement des retraites par capitalisation. Si les États-Unis ou la Grande-Bretagne ont connu le développement de fonds de pension depuis plusieurs dizaines d'années, des réformes récentes visent dans d'autres pays à introduire des compléments par capitalisation au sein de systèmes gérés en répartition. L'exemple le plus récent en est la réforme décidée en 2001 du système de retraite allemand, dont le premier volet consiste à consolider le système par répartition, au prix d'une diminution du taux de remplacement, tandis que le second volet introduit un complément de retraite par capitalisation, qui pourra être abondée à terme par des cotisations représentant 4 % du salaire brut. En Suède, l'essentiel de la réforme entrée en vigueur en 1999 a consisté à refonder le système par répartition ; cependant, un nouveau régime obligatoire en capitalisation a été créé, avec des comptes individuels alimentés par 2,5 points de cotisation.

## La diversité maintenue des stratégies nationales

Même si s'expriment de plus en plus largement des orientations européennes en matière de retraites, les réformes des régimes de retraite restent nationales, chaque pays choisissant ses propres politiques et paramètres, sans remettre en cause son modèle social et la structure générale de son système de retraite.

L'Italie et la Suède ont profondément refondu leur système de retraite avec l'introduction du mécanisme des comptes notionnels <sup>42</sup>, tout en continuant à privilégier la gestion par répartition. D'autres pays, comme la France ou l'Allemagne, ont mis en œuvre des réformes paramétriques en calibrant les ajustements de paramètres de façon à assurer l'équilibre financier du système de retraite sur une période plus ou moins longue.

---

42. Création d'un mécanisme à cotisation définie dans lequel chaque assuré est titulaire d'un compte individuel crédité des cotisations virtuellement versées chaque année (y compris dans des cas d'absence d'activité professionnelle) et reçoit une pension fonction du capital virtuel accumulé, de l'âge de départ à la retraite et de l'espérance de vie.

Les grandes caractéristiques des systèmes de retraite des pays étudiés sont présentées ci-dessous. Il ne s'agit pas ici d'être exhaustif mais de tenter de dégager quelques-uns des traits distinctifs de chaque système.

## La Suède

La réforme suédoise, mise en œuvre en 1999, s'appuie sur une refonte des modalités d'acquisition et de calcul des droits à la retraite, avec la création de deux régimes publics obligatoires, l'un en répartition et l'autre en capitalisation, et avec la création de comptes individuels au sein du régime fonctionnant en répartition. Ces comptes individuels, dits comptes notionnels, retracent exactement l'effort contributif du titulaire au cours de sa vie professionnelle. Au moment du départ à la retraite, le capital « virtuel » accumulé dans le compte est converti en annuités selon une formule qui tient compte de l'espérance de vie calculée à l'âge de départ à la retraite.

*Une transformation en profondeur du système qui passe par une mise en avant de l'effort contributif et la création de deux régimes publics, l'un en répartition et l'autre en capitalisation*

Schématiquement, l'ancien système était constitué de la façon suivante. Le système national de Sécurité sociale versait une pension universelle forfaitaire à tous les résidents suédois, indépendamment de leur activité professionnelle antérieure. Son montant était de l'ordre de 25 000 F (3 811 €) en 1998 pour un retraité célibataire. Le régime complémentaire public obligatoire par répartition versait des pensions complémentaires contributives dont le montant était lié au revenu d'activité. Les cotisations étaient essentiellement payées par les employeurs, avec une part de transferts budgétaires pour la pension de base et une cotisation du salarié instituée à partir de 1994. En sus des régimes publics obligatoires, le système de retraite suédois comportait des régimes complémentaires professionnels facultatifs couvrant une large majorité de la population active.

Dans le nouveau système, le régime à cotisations définies fonctionnant en répartition est financé par une cotisation sociale au taux de 16 % partagée à part égale entre l'employeur et le salarié et crédite les comptes individuels dits notionnels. Notons que la cotisation du salarié est plafonnée alors que la cotisation de l'employeur est assise sur la totalité du revenu. Le régime en capitalisation est alimenté par une cotisation au taux de 2,5 %.

Dans le régime par répartition, des droits à la retraite sont accordés sur les revenus issus de prestations sociales (prestation maladie, chômage, etc.) ainsi que pour les périodes durant lesquelles un revenu nul ou faible est perçu (éducation des jeunes enfants, invalidité, retraite anticipée). Les droits correspondant à ces périodes sont calculés en reconstituant un revenu représentant le niveau de vie du bénéficiaire. Les prestations non contributives sont déterminées durant la vie active, lors de la constitution des droits, et non *a posteriori* au moment de la liquidation de la pension. La totalité des droits a pour contrepartie le versement de cotisations sociales, soit par prélèvement sur le revenu, soit par prise en charge par le budget de l'État.

Un âge minimal de liquidation des droits à la retraite a été retenu et fixé à 61 ans. Au-delà et jusqu'à 70 ans, le mode de calcul de la pension est fonction de l'âge effectif de liquidation de la pension. Le choix de ne plus fixer un âge légal de départ à la retraite est censé inciter les salariés à prolonger leur activité sans passer par des mesures légales de recul de l'âge de départ.

L'indexation des pensions est fonction de l'inflation et de la croissance du revenu moyen par tête. Si le taux de croissance réelle du revenu par tête est inférieur à la norme de 1,6 %, les pensions subissent des pertes de pouvoir d'achat. S'il est supérieur, les pensions augmentent plus vite que les prix.

## L'Italie

*Rationaliser le système et renforcer l'égalité entre les régimes*

La situation du système de retraite italien au début des années 90 a conduit à plusieurs réformes successives de 1992 à 1997. L'objectif de ces réformes était double : d'une part, rendre soutenable à long terme le système de retraite et, d'autre part, éliminer les iniquités inter et intra générationnelles.

En effet, les déficits financiers prévisibles étaient plus élevés qu'ailleurs, le financement de la retraite occupant une place prépondérante dans le système de protection sociale en raison de règles de calcul des pensions très avantageuses : existence d'une pension d'ancienneté liquidée lorsque l'assuré avait rempli une condition de durée minimale de cotisation (35 ans dans le secteur privé et 20 ans dans le secteur public) ; taux de remplacement élevés (autour de 80 % pour les taux bruts, de 90 % pour les taux nets).

Par ailleurs, les individus étaient traités très inégalement selon leur catégorie sociale et selon leur statut, en raison de la diversité des règles de calcul des pensions. Au total, le système apparaissait peu solidaire.

La réforme a donc consisté à modifier et uniformiser les règles d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite. Le principe selon lequel le montant de la pension était fonction des derniers salaires d'activité a été supprimé pour être remplacé par un principe contributif avec la création de comptes individuels notionnels. Les coefficients de conversion, permettant de calculer le montant de la pension en fonction du nombre de points accumulés au cours de la carrière, ont été déterminés pour prendre en compte l'espérance de vie à l'âge de la retraite et une norme de progression du PIB de 1,5 % par an, de telle sorte que les retraités reçoivent par avance une part des gains de productivité futurs. Le taux de cotisation devient alors une variable socialement choisie qui partage le revenu entre le revenu perçu durant l'âge actif et la part du revenu consacrée à la retraite.

Le choix d'une très longue période de transition entre les deux systèmes (des personnes relevant en partie de l'ancien système liquideront jusqu'en

2036) est un compromis destiné à rendre acceptable la réforme, mais il a l'inconvénient de faire porter la plus grande part des ajustements sur les générations les plus jeunes.

L'Allemagne <sup>43</sup>

La réforme du système de retraite allemand amorcée en 1999 et ayant abouti en 2001, connue sous le nom de réforme Riester, négociée entre le gouvernement et les partenaires sociaux, a pour objectif de limiter la progression des prélèvements obligatoires tout en maintenant le taux de remplacement, qui représente l'indicateur prioritaire que se fixent les Allemands pour juger des performances de leur système de retraite.

Les pensions versées par le régime obligatoire par répartition représentent une part importante des revenus des retraités (environ 87 %). Toute la population, hormis les fonctionnaires, est couverte par le même régime qui comporte un pilier unique : il n'y a pas de distinction entre régime de base et régime complémentaire. Le régime est financé à 76 % par les cotisations des employeurs et des assurés et à 23 % par des transferts du budget de l'État, destinés à financer les dépenses de solidarité.

Pour faire face aux besoins de financement qui apparaîtront dans les années à venir, la réforme comporte deux volets. Le premier volet concerne le reparamétrage du régime par répartition. Le taux de remplacement calculé sur une carrière complète au salaire moyen, qui vaut 70 % actuellement, descendrait en affichage à 67 %. En réalité, en raison de modifications liées à des exonérations fiscales et au mode de calcul du salaire net, le taux de remplacement baisserait au terme de la réforme jusqu'à 64 %. Le taux de cotisation, proche de 19 % actuellement, verrait sa hausse limitée et atteindrait 22 % en 2030.

*Modifier les paramètres du régime par répartition et créer un complément de retraite par capitalisation*

Le second volet a trait à la création d'un complément de retraite par capitalisation, financée par le seul salarié, avec l'aide de l'État. Les salariés auront la possibilité (et non l'obligation) d'effectuer cette épargne-retraite jusqu'à parvenir à 4 % de leur salaire brut en 2008. Les simulations ont été réalisées en supposant un rendement de 5,5 %, qui semble cependant difficile à maintenir sur le long terme, car il est très supérieur à la croissance potentielle de l'économie allemande. De plus, le financement par les seuls salariés remet en cause le paritarisme, et cette épargne étant facultative, la protection sociale devient, pour une petite partie, du ressort des individus, l'État perdant le rôle central que lui donnait le financement de la retraite obligatoire.

43. Florence Legros, *La lettre du CEPIL*, n° 201.

Les États-Unis <sup>44</sup>

Le système de retraite américain est composé d'un régime de base national et d'une multitude de régimes professionnels. Le régime de base, que les Américains appellent *Social Security*, fonctionne en répartition et regroupe 96 % des travailleurs américains. Les régimes professionnels sont fragmentés et concernent chacun les salariés d'une seule administration publique, d'une seule entreprise ou d'une branche. Ils sont dans leur grande majorité à prestations définies.

Le régime de base constitue de loin la source de revenus la plus importante des retraités américains. En 1999, 90 % de la population âgée percevaient une pension de la Sécurité sociale et 43 % une pension d'un régime professionnel. Sur l'ensemble des revenus de la population âgée, 38 % provenaient de la Sécurité sociale et 19 % des régimes professionnels. La proportion de salariés affiliés à un régime professionnel a progressé jusqu'aux années 70, mais ces régimes sont en déclin depuis le début des années 1980. De nombreuses entreprises les ont remplacés par des plans d'épargne salariale à long terme qui versent un capital aux salariés lorsqu'ils quittent leur emploi, quel que soit leur âge. En conséquence, les salariés américains seront de plus en plus nombreux à ne toucher comme pension de retraite que celle de la Sécurité sociale.

Vers la fin des années 70, un consensus a émergé sur le principe de faire du taux de remplacement un point de référence. En même temps, il a été convenu que les retraités, une fois leur pension liquidée, verraient celle-ci évoluer en fonction des prix et non des salaires. En 1999, le taux de remplacement d'un individu liquidant sa retraite le plus tôt possible, soit à 62 ans, à l'issue d'une carrière complète, est de 38 % pour quelqu'un qui a toujours perçu 75 % du salaire moyen et de 30 % pour quelqu'un qui a toujours perçu 150 % du salaire moyen.

La réforme de la Sécurité sociale décidée en 1983 comportait deux mesures principales :

*La réforme de 1983 conduit à relever les taux de cotisation et a pour ambition de réduire à terme les pensions liquidées avant 68 ans*

- Un relèvement du taux de cotisation de manière à reconstituer les réserves. Le taux de cotisation est passé de 10,8 % en 1983 à 11,2 % en 1990. Les réserves dépassent actuellement deux fois les dépenses annuelles du régime. On prévoit aujourd'hui leur épuisement vers 2040. Les excédents dégagés chaque année depuis 1984 ont comblé une part considérable des déficits du budget de l'État et ont gonflé ces dernières années les surplus budgétaires.

- Une réduction à terme des pensions liquidées avant l'âge de 68 ans, cette réduction ayant commencé en 2000 et ne devant prendre pleinement effet qu'en 2022. L'âge de la retraite à taux plein est de 65 ans depuis

44. Lucy ApRoberts, note pour le Conseil d'orientation des retraites.

la création de la Sécurité sociale en 1935. Depuis 1961, les assurés peuvent liquider leurs droits dès 62 ans avec une réduction de la pension de 20 %. En dépit de cette réduction, 72 % des nouveaux retraités ont liquidé leurs droits avant 65 ans en 1999. Le changement du rapport entre la pension et l'âge décidé en 1983 a pour objectif d'inciter les salariés à travailler plus longtemps.

Les travailleurs âgés sont protégés depuis 1967 par une loi qui interdit la discrimination en raison de l'âge en matière d'embauche, de rémunération, de promotion et de licenciement. Cette loi est assez efficace lors des licenciements collectifs mais l'est moins en matière de promotion et de rémunération et très peu en ce qui concerne les embauches.

Par ailleurs, les bénéficiaires d'une pension versée par la Sécurité sociale sont autorisés à percevoir des revenus du travail, sous une condition de revenus du travail. En 1999, cette condition limitait à un niveau équivalent à 33 % du salaire moyen le revenu d'activité pouvant être cumulé à la pension pour les personnes âgées de 62 à 64 ans, et à 53 % du salaire moyen ce revenu pour les personnes âgées de 65 à 69 ans. En 2000, la condition de revenus du travail a été abolie pour les bénéficiaires de pension ayant atteint l'âge de la retraite à taux plein, soit 65 ans.

## Le Royaume-Uni

Le Royaume-Uni possède un système de retraite à deux niveaux. Le régime de base garantit une couverture minimale à la totalité de la population active. Les prestations sont uniformes et faibles, un peu inférieures à 300 £ (480 €) par mois. Les retraités qui n'ont pas accès à d'autres sources de revenu peuvent compter sur des prestations sous condition de ressources, jusqu'à un revenu global de l'ordre de 400 £ (640 €).

Ce régime de base est complété par un dispositif complémentaire, obligatoire pour les salariés. Ceux-ci ont alors le choix : ceux qui travaillent pour un employeur qui met à disposition un fonds de pension choisissent en général cette option ; les autres peuvent opter pour le régime complémentaire public (SERPS) qui garantit une retraite égale à 20 % du salaire moyen, ou pour une retraite privée personnelle souvent chère (frais administratifs élevés) et à cotisations définies. Cette dernière possibilité a été introduite en 1986 par le gouvernement Thatcher.

*La réforme de 1986 distingue un minimum de pension et des retraites complémentaires qui peuvent prendre la forme de fonds de pension*

Le système connaît un problème de couverture pour les bas salaires et les travailleurs atypiques (temps partiel, intermittents, etc.). Ceci est dû, d'une part, à la faiblesse des prestations de l'assurance vieillesse de base, d'autre part, aux inégalités qui existent au niveau du deuxième pilier.

Le gouvernement a publié un Livre vert sur le sujet des retraites en 1998. L'objectif qui s'en dégage est double : d'une part, transformer le SERPS en

un dispositif garantissant une retraite convenable pour des salaires jusqu'à 8 000 £ (11 600 €) par an ; d'autre part, introduire un nouveau type de retraite individuelle. Il s'agit là surtout d'attribuer un label de qualité aux produits de retraites individuelles pour rendre ces produits plus transparents.

## La situation de la France : éléments communs avec les autres pays et éléments originaux

Il est utile, pour achever l'exercice de comparaison, d'identifier les éléments qui rapprochent la France de la situation observée à l'étranger et ceux qui constituent une spécificité française.

### Les points communs avec les pays étrangers

La France sera comme les autres pays soumise à de fortes contraintes démographiques au cours des trente années prochaines. Elle a déjà, à l'instar de nombreux pays étrangers, engagé des mesures destinées à garantir la solidité future de son système de retraite, dans un processus se déroulant sur une longue période de temps.

- *Le contexte démographique et la situation en matière de taux d'activité*

Le contexte démographique et la situation en matière de taux d'activité observés en France ne sont pas différents de ce qui est observé dans les autres pays.

Les générations issues du *baby boom* atteindront l'âge de la retraite à partir de 2005. De 2006 à 2035, le nombre de retraités augmentera deux fois plus vite qu'aujourd'hui. Ainsi, entre 2000 et 2040, le nombre de personnes de plus de 60 ans augmentera de 10 millions.

En 2040, l'espérance de vie à la naissance pour les hommes devrait atteindre 81 ans et 89 ans pour les femmes. En un demi-siècle, la durée de la retraite a presque doublé. Ainsi, quand une personne née en 1910 disposait d'une retraite d'une durée moyenne de 10 ans, une personne née en 1940 dispose d'une retraite d'une durée de 20 ans.

La baisse de la natalité, observée à l'étranger, est également une réalité en France : le nombre moyen d'enfants par femme est passé de 2,5 en 1965 à 1,8 aujourd'hui. Ces chiffres restent cependant supérieurs à ceux constatés en Allemagne et en Italie, le nombre d'enfants par femme y étant inférieur à 1,5.

La réduction de la durée d'activité est très marquée, pour les mêmes motifs que ceux observés à l'étranger, mais à un degré toutefois plus important. Le taux d'emploi des 55-64 ans n'est en effet que de 29,7 % (31 % pour les hommes et 25 % pour les femmes), se situant ainsi en deçà de la moyenne

européenne (37,7 %). Seules l'Italie et la Belgique ont en Europe un taux d'emploi inférieur (respectivement 27,8 % et 26,3 %). Pour la tranche d'âge des 60-64 ans, le taux d'activité n'est plus que de 10,1 %, contre une moyenne de 22,3 % en Europe.

- *Des réformes d'une ampleur significative déjà engagées*

Après le *Livre blanc sur les retraites* de 1991, sont intervenues en 1993 la réforme du régime général et des régimes alignés sur celui-ci et de 1993 à 1996 puis en 2001 les évolutions des régimes complémentaires de salariés ; les grandes lignes de ces réformes ont été décrites dans le chapitre 5 de la première partie.

- *Un processus de décision long*

Si la question des retraites a fait l'objet de plusieurs rapports parus récemment (rapports Charpin, Teulade et Taddei), la poursuite de la réforme du système des retraites entre dans un schéma à long terme prenant en compte l'ensemble des éléments du système et l'ensemble des partenaires. C'est dans ce contexte qu'il convient de placer les principes mis en avant par le Premier ministre dans son discours du 21 mars 2000 sur le système français de retraite : concertation dans l'élaboration et progressivité dans la mise en œuvre des mesures ; respect de la diversité et de l'identité des régimes ; recherche d'une plus grande équité et d'une solidarité plus forte entre les régimes ; introduction de plus de souplesse pour mieux respecter les choix des individus ; anticipation des évolutions démographiques afin d'équilibrer les charges entre les générations.

La création en 1999 du Fonds de réserve pour les retraites s'inscrit dans une approche à long terme de la question des retraites, dès lors qu'il s'agit d'atténuer dans le temps la charge financière liée au vieillissement démographique.

## Les particularités françaises

Cependant, la France est confrontée à une difficulté que l'on ne retrouve pas dans tous les pays étrangers, tenant au grand morcellement de son système de retraite. La conduite du changement s'y est avérée, en outre, assez chaotique et les objectifs des réformes engagées ne sont pas aujourd'hui clairement identifiés et compris des assurés.

- *La fragmentation du système en de multiples régimes*

Le système français de retraite n'est pas organisé autour d'un régime unique mais autour de plusieurs régimes organisés sur une base professionnelle. Même si le régime général couvre la plupart des salariés du secteur privé et constitue le régime principal, des régimes spéciaux ont été maintenus pour les autres catégories de salariés (mines, agriculture, chemins de fer, entreprises publiques, fonction publique de l'État, des

collectivités territoriales et hospitalières). Ont de la même façon été maintenus les régimes autonomes d'assurance vieillesse pour les artisans, les professions industrielles et commerçantes, pour les professions libérales et avocats ainsi que pour les professions agricoles.

À la fragmentation professionnelle des régimes de retraite de base, s'ajoute, pour la majorité des salariés, la séparation entre régime de base et régime complémentaire obligatoire, seuls les salariés relevant des régimes spéciaux disposant d'un régime unique.

- *L'établissement récent d'une modalité de suivi et de préparation des réformes dans la durée*

Tous les rapports parus récemment sur la question des retraites ont mis en évidence la nécessité d'une réforme du mode de pilotage des retraites pour que des décisions puissent être préparées avec la continuité et la vision nécessaires. Ce n'est toutefois qu'en mai 2000 qu'a été créé le Conseil d'orientation des retraites, dont la mission consiste à réaliser la transparence de l'information dans la durée et à faire des propositions de réforme ou des recommandations.

- *La perte des repères sur les objectifs du système de retraite*

Si le système français de retraite, construit il y a 50 ans sur le modèle de la répartition, avec des objectifs de solidarité et d'universalité, a été un élément essentiel de cohésion sociale, la question est posée aujourd'hui du renouvellement du contrat entre les générations. Un accord doit désormais être trouvé sur les termes de ce contrat, sans remettre en cause le principe sur lequel il repose (les pensions des retraités sont financées par des prélèvements sur les revenus des actifs).