

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 29 mars 2017 à 9 h 30

« Architecture du système de retraite et liens financiers entre régimes »

Document N° 4

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Fiche 2. Architecture et financement

*Panorama des systèmes de retraite en France à l'étranger
Conseil d'orientation des retraites, octobre 2016*

2.1. Faits et données chiffrées

Un système de retraite peut être caractérisé comme un édifice à quatre niveaux, même s'il est possible que certains de ces niveaux n'existent pas dans tous les États.

► **Les retraites plancher.** Tous les pays ont au moins un revenu minimum, qui peut prendre diverses formes : minimum social sous condition de ressources (minimum vieillesse en France, *assegno sociale* en Italie, GRAPA en Belgique, etc.) ou pension universelle (liée à la résidence comme aux Pays-Bas)⁹.

► **Les retraites publiques de base, collectives et obligatoires.** En répartition sauf aux Pays-Bas (qui n'en disposent pas). Ce sont des régimes en annuités dans la plupart des pays, en points (Allemagne pour le principal régime de base du privé) ou en comptes notionnels (Italie, Suède). Deux grandes catégories parmi les pays étudiés par le COR¹⁰ :

- **pays « multi-régimes publics »** : l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, l'Italie (ancien régime) et le Japon où coexistent un régime général, regroupant l'ensemble des salariés du secteur privé, et un régime particulier pour les fonctionnaires. Les agriculteurs, les indépendants et les professions libérales peuvent être, selon les cas, intégrés au régime général ou avoir leur propre régime ou encore ne pas avoir de régimes spécifiques (certaines professions libérales en Allemagne par exemple). L'existence de ces régimes particuliers entraîne des différences, en matière de règles de calcul de la pension mais aussi d'âge de départ à la retraite et de taux de cotisation, entre les assurés (voir tableau ci-après) ;
- **pays « mono-régime public »** : le Canada, les États-Unis, l'Italie (nouveau régime), le Royaume-Uni et la Suède où le système de retraite public y est identique pour tous les assurés, à quelques exceptions près (prise en charge par l'État d'une partie des cotisations des fonctionnaires britanniques, par exemple).

Différences public / privé dans les systèmes de retraite multi-régimes en 2013				
		Âge d'ouverture des droits	Calcul des pensions	Taux de cotisation
Allemagne	Privé	65 ans et deux mois (génération 1949) ; 67 ans à terme (génération 1964) ; ou à partir de 63 ans si 35 ans ou plus de durée d'assurance	Régime en points basé sur les 45 meilleures années de carrière – pas de pension minimale	18,9 % (9,45 % salariés ; 9,45 % employeurs)
	Public	Identiques au secteur privé, mais dérogations pour certains métiers (pompiers, services pénitentiaires, etc.)	Régime en annuités – taux minimum de liquidation, de 35 % et taux maximum de liquidation (correspondant à 40 annuités) égal à 71,75 % du salaire de référence	Pas de cotisation apparente
Belgique	Privé	65 ans ; à partir de 60 ans selon la durée d'assurance pour la génération 1951 (65 ans ; à partir de 60 ans selon la durée d'assurance pour la génération 1958)	60 % du salaire moyen de la carrière pour une personne seule (75 % pour une personne en couple) pour une carrière de 45 ans	16,4 % (7,5 % salariés ; 8,9 % employeurs)
	Public	Identiques au secteur privé	75 % de la rémunération moyenne des 10 dernières années d'activité pour une carrière de 45 ans	
Espagne	Privé	65 ans et 1 mois et 15 ans de durée d'assurance ; 65 ans si plus de 35 ans et 3 mois d'assurance (à terme 67 ans et 15 ans d'assurance – 65 ans si 38 ans et 6 mois d'assurance en 2027)	Taux de liquidation de 50 % du salaire de référence (moyenne des 25 dernières années) pour 15 années de cotisation (durée d'affiliation minimale pour avoir droit à une pension du régime) et croît ensuite jusqu'à atteindre 100 % pour 35 années de cotisation (37 ans à terme)	28,3 % (4,7 % salariés ; 23,6 % employeurs)
	Public	60 ans si 30 ou 35 ans ou plus de durée selon les administrations	Taux de liquidation évolue en fonction de la carrière, en moyenne de 1,4 % par année jusqu'à la huitième année d'ancienneté, de 2,3 % par année entre la huitième et la quinzième année puis de 3,4 % à partir de la seizième année pour atteindre un taux de liquidation de 100 % à partir de la trente-cinquième année de cotisation. Le salaire de référence dépend du grade du fonctionnaire	3,86 % des salaires bruts (salariés) ; pas de cotisation apparente employeurs
Italie	Privé	63 ans et 3 mois (en augmentation d'environ 1 an tous les 10 ans en fonction de l'espérance de vie) si la pension est équivalente ou supérieure à 2,8 fois le minimum vieillesse (âge d'ouverture + 4 ans si la pension est inférieure)	Régime en comptes notionnels : le montant des cotisations est revalorisé tous les ans (selon le taux moyen d'augmentation du PIB des 5 dernières années). Le montant de la pension est calculé en multipliant le montant des cotisations accumulées par un coefficient actuariel variable selon l'âge	33 % (9,2 % salariés ; 23,8 % employeurs)
	Public	Identiques au secteur privé mais dérogations pour certains métiers (policiers, pompiers, etc.)		33 % (8,8 % salariés ; 24,2 % employeurs)
Japon	Privé	60 ans et 25 ans de durée d'assurance – génération 1949 pour les hommes et 1954 pour les femmes (65 ans et 25 ans de durée d'assurance à terme – génération 1961 pour les hommes et 1966 pour les femmes)	Le montant de la pension est divisé en trois parties : - la partie A est un montant fixe en fonction de la durée d'assurance ; - la partie B dont le montant dépend du niveau de rémunération de l'assuré ; - et enfin la partie C consiste en des prestations annuelles supplémentaires pour époux ou pour enfant	17,1 % (8,55 % salariés ; 8,55 % employeurs) 18,3 % à terme en 2017 (9,15 % salariés ; 9,15 % employeurs)
	Public	Existence de dérogations pour certains métiers		

Source : SG-COR

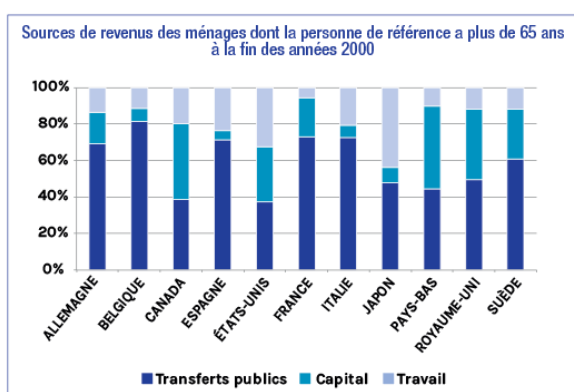
9 - Dossier du COR du 24 octobre 2012, document n° 11 (<http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1861.pdf>).

10 - Dossier du COR du 10 avril 2014, document n° 4 (<http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-2262.pdf>).

► **Les retraites professionnelles.** En capitalisation, sauf en France où les régimes complémentaires (ARRCO, AGIRC, IRCANTEC, etc.) sont en répartition, même s'il existe aussi des régimes supplémentaires en France en capitalisation¹¹. Ces régimes ne sont pas toujours obligatoires (ils le sont souvent au niveau de branches d'activité), même s'ils couvrent plus de 90 % de la population active aux Pays-Bas et en Suède (60 % au Canada et aux États-Unis, 50 % au Royaume-Uni, 25 % en Allemagne, 10 % en Italie, etc.). Ils sont surtout développés dans les pays « mono-régime public »¹².

► **Les retraites individuelles.** En capitalisation, *via* des dispositifs spécifiques : plans *Riester* en Allemagne, PERP en France, etc. Ces dispositifs sont surtout développés dans les pays « mono-régime public » et se développent dans les autres pays depuis les années 1990¹³.

► **Poids des différents dispositifs de retraite dans les revenus des plus de 65 ans.** Les données de l'OCDE ne reprennent pas l'architecture en étages des systèmes de retraite et distinguent, au sein des revenus des ménages dont la personne de référence a plus de 65 ans, trois grandes sources de revenus : les revenus des transferts publics (c'est-à-dire les retraites planchers et de 1^{er} niveau – y compris, selon l'OCDE, les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO, dans la mesure où ils sont obligatoires et financés en répartition) ; les revenus du capital (qui intègrent les dispositifs de retraite professionnels et individuels par capitalisation, ainsi que les revenus du patrimoine – bien qu'il soit difficile de les appréhender de manière exhaustive dans l'ensemble des pays étudiés) ; enfin, les revenus du travail (qui prennent en compte l'ensemble des revenus liés à une activité qui ont été perçus au sein du ménage – pour une activité de la personne de référence ou d'autres membres du ménage).



Source : base de données de l'OCDE, 2013 (les dernières données sur la composition des revenus des ménages dont la personne de référence a plus de 65 ans du Panorama des pensions 2015 vont faire l'objet de rectifications et ne peuvent être reprises en l'état).

Sur la base de ces données, on peut distinguer trois groupes de pays :

- dans un premier groupe de pays, les retraites planchers (RP) et les retraites collectives obligatoires (RCO) – correspondant aux « transferts publics » – constituent la majorité des revenus des plus de 65 ans : 61 % en Suède, 69 % en Allemagne, 72 % en Espagne, 73 % en Italie et en France, 81 % en Belgique. Les retraites professionnelles et individuelles (RPI) – correspondant au « capital » – y sont très peu développées (environ 5 % des revenus), sauf en Suède (21 %) et en Allemagne (15 %) ;
- dans un second groupe, les revenus des plus de 65 ans sont constitués principalement, et à part à peu près égale, d'une part, des RPI en capitalisation et, d'autre part, des RP et des RCO : respectivement 45 % et 45 % aux Pays-Bas, 38 % et 50 % au Royaume-Uni, 42 % et 39 % au Canada ;
- enfin, aux États-Unis et au Japon, les revenus du travail constituent une source importante de revenu des plus de 65 ans : 32 % aux États-Unis (38 % pour les RP et RCO, 30 % pour les RPI) ; 44 % au Japon (48 % pour les RP et RCO, 8 % pour les RPI).

► **La création ou l'abondement de réserves collectives capitalisées.** L'Allemagne, le Japon, les États-Unis, la Suède, l'Espagne, la France et le Canada ont constitué des réserves collectives, avec des différences liées au mode de constitution et de valorisation de ces réserves, à leur utilisation (fonds pérennes au Canada, en Suède et au Japon, fonds provisoire sur une période prédéfinie en France – mais dont l'objet a depuis évolué – et fonds de trésorerie en Allemagne) et à leur montant (plus de 4 ans de prestations en Suède ou au Canada, et seulement 1,5 mois en Allemagne).

► **Situation financière et financement.** Dans les études portant sur la situation financière des systèmes de retraite (actuelle et en projection) en comparaison internationale, l'indicateur couramment utilisé est la part, en pourcentage du PIB, des dépenses de retraite et son évolution. C'est le cas notamment dans les études de l'OCDE et dans celles de la Commission européenne. Ces études ne portent pas sur les soldes financiers, définis comme la différence entre les ressources et les dépenses, et ne traitent pas directement la question des ressources des systèmes de retraite, car il n'est pas pertinent dans beaucoup de pays de considérer la situation financière du système public de retraite sans tenir compte plus largement de la situation globale des finances publiques¹⁴.

11 - PERCO, article 39 et 83, etc. Ces régimes restent marginaux – moins de 4 % des cotisations et moins de 2 % des pensions versées.

12 - Geraci Marco, « Le lien entre pension et revenus d'activité : une comparaison entre les principaux pays de l'OCDE », Économie et statistique n° 441-442, INSEE, octobre 2011 (http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ES441J.pdf).

13 - Dossier du COR du 17 décembre 2013, document n° 12 (<http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-2136.pdf>).

14 - Dossier du COR du 26 novembre 2013, document n° 12 (<http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-2109.pdf>).

Ressources, dépenses et situation financière des régimes publics de retraite												
	Allemagne ¹⁵ 2015	Belgique 2013	Canada 2014	Espagne 2015	États-Unis 2014	France 2015	Italie 2013	Japon 2014	Pays-Bas 2014	Royaume- Uni 2015/2016	Suède 2015	
Part des retraites publiques dans les revenus des plus de 65 ans en 2005 ¹⁶	69 %	81 %	39 %	72 %	38 %	73 % ¹⁷	73 %	48 %	45 %	50 %	61 %	
En % des ressources	Ressources en % de PIB	9,0 %		5,2 %	12,9 %	4,4 %	13,9 % ¹⁸	11,6 %	5,1 %		8,5 %	
	Cotisations	70 %		57 %	76 %	84 %	79 %	61 %	69 %		63 %	
	Transferts depuis le Budget de l'État (achats de droit + subventions)	29 %		33 %	18 %	-	19 %	15 %	21 %	31 %		18 %
	Produit ou décaissement des réserves	-		-	6 %	12 %	1 %	-	18 %	-		19 %
	Autres	< 1 %		-	-	4 %	1 %	-	-	-		+
Dépenses en % de PIB	9,0 %	9,6 %	4,9 %	12,9 %	4,1 %	14,2 %	15,3 %	11,6 %	5,3 %	5,1 %	7,3 %	
Soldes en % de PIB	-0,1 %		0,3 %	0,0 %	0,3 %	-0,3 %	-1,5 %	0,0 %	0,0 %		1,2 %	
Réserves	en % de PIB	1,1 %	-	15,8 %	3,0 %	15,7 %	-	33,0 %	-	-	29,6 %	
	en années de prestations	0,15	-	6,0	0,3	4,2	0,1	2,8	-	-	4,6	

Source : SG-COR

2.2. Observations et questions

► **Le décrochage des retraites plancher.** Indexé sur les prix, sauf aux Pays-Bas et au Royaume-Uni où il est indexé sur les salaires, leur montant progresse moins vite que celui des salaires, sauf intervention ponctuelle du législateur (par exemple, hausse de 25 % du minimum vieillesse pour personne seule en France décidée en 2007).

► **Différences de traitement.** La diversité des régimes au sein d'un pays conduit à des différences de traitement en matière de retraite entre les catégories socioprofessionnelles. Ces différences doivent être mises en regard des différences de carrière.

► **Polypensionnés.** Les problèmes qui leur sont spécifiques se posent dans les pays « multi-régimes publics » mais sont atténués par le fait que le montant de la pension de chaque régime prend en compte l'ensemble de la carrière (sauf en Espagne).

► **Complexité du système de retraite.** Elle doit s'apprécier au niveau de l'ensemble du système de retraite, et pas uniquement au niveau du système public obligatoire. Or, dans les pays « mono-régime public », il existe de nombreux régimes complémentaires, notamment professionnels, ce qui n'est pas le cas dans les pays « multi-régimes publics ».

► **Fonds de réserve et crise.** Les fonds de réserve de sécurité sociale, également touchés par la crise financière, mais de

façon très variable selon le volume de titres financiers qu'ils détenaient, avaient, en moyenne selon l'OCDE, retrouvé leur valeur de décembre 2007 dès l'année 2009 et ont progressé depuis. Les fonds de réserve qui ont un horizon d'investissement plus long que les régimes en capitalisation ont été peu perturbés par la crise financière (effets transitoires sur la valeur de leurs actifs)¹⁹.

► **Fonds de réserve et supports financiers.** Lorsque les réserves sont placées en obligations d'État, elles représentent en pratique une dette de l'État vis-à-vis du régime de retraite, qui suppose, à terme, un remboursement par l'État de ces fonds lui ayant permis de faire face à d'autres dépenses, comme c'est le cas notamment des États-Unis²⁰. Se pose alors la question de savoir si l'État sera en capacité d'honorer à terme sa dette. Le débat sur l'avenir de la *social security* aux États-Unis est ainsi lié au débat sur le budget général de l'État.

► **Situation des finances publiques.** Certains systèmes de retraite affichent une situation financière en excédent alors que d'autres ont un besoin de financement, mais l'existence de transferts publics au profit de systèmes de retraite, en Allemagne et au Japon notamment, limite la pertinence de la comparaison des situations financières et nécessite de tenir compte des conséquences en termes de finances publiques. ■

15 - Données intégrant l'assurance maladie des retraités et n'intégrant pas les pensions des fonctionnaires et des différentes professions libérales.

16 - Données de l'OCDE, « Pensions at a Glance », 2013.

17 - Y compris retraites complémentaires, ce qui n'est pas le cas dans les autres pays où les régimes professionnels sont des régimes privés en capitalisation.

18 - Données SG-COR. La décomposition des ressources entre cotisations et transferts divers n'est disponible qu'au niveau de l'ensemble des branches de la protection sociale.

19 - Dossier du COR du 17 décembre 2013, document n°13 (<http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-2137.pdf>).

20 - Dossier du COR du 26 novembre 2013, document n° 12 (<http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-2109.pdf>).