

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 18 mars 2009 – 9 h 30

« Le pilotage des régimes de retraite selon les différents modes d'acquisition des droits à retraite et les exemples à l'étranger »

<b>Document N°4.1</b>
-----------------------

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

## **Le pilotage du système de retraite en Allemagne**

*Réponses des missions économiques sur la base d'un questionnaire initié par la  
Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique*

## ALLEMAGNE

### 1. Présentation brève du système de retraite du pays

- *l'organisation du système de retraite : principaux régimes publics et privés, parts respectives dans le PIB des pensions versées par les régimes publics et privés ;*
- *les modalités d'acquisition des droits et de liquidation des pensions (pour les principaux régimes);*
- *quelques éléments statistiques descriptifs (niveaux moyens de cotisation et de pension, nombre de pensionnés, niveau de vie relatif pensionnés / actifs, situation financière des régimes (déficits en point de PIB), actuelle et projetée).*
  
- *Organisation générale du système de retraite en Allemagne*

Le système de retraites allemand repose sur trois piliers, dont le premier - par répartition - représente toujours la très large majorité des ressources des retraités (environ 80% pour l'assurance légale et les pensions des fonctionnaires, contre 5% environ pour les retraites d'entreprise et un peu plus de 10% pour le pilier privé facultatif).

L'**assurance légale** (un **régime général** et un régime pour les mineurs) est universelle et obligatoire pour les employés, les ouvriers, certaines catégories de travailleurs indépendants<sup>1</sup>, ainsi que pour les chômeurs percevant un revenu de remplacement<sup>2</sup>. Les personnes non soumises à l'obligation d'assurance peuvent en principe demander à être intégrées au régime général. Le régime est financé aux 3/4 par des contributions sociales (le taux étant de 19,9% du salaire brut en 2008) et à 1/4 par des transferts du budget fédéral.

Les **fonctionnaires** disposent d'un régime spécial, à la charge des finances publiques et donc non alimenté par des cotisations.

L'instauration d'une caisse de **retraites d'entreprises** est facultative<sup>3</sup> et dépend historiquement d'une décision souveraine de l'employeur. Au début 2003, environ 43% des salariés du secteur privé en bénéficiaient, 35% des entreprises seulement proposant une assurance complémentaire. Depuis le 1er janvier 2002, les employés ont toutefois le droit de demander qu'une partie de leur rémunération (Entgeltumwandlung) soit versée à un fonds de retraite d'entreprise.

Le développement du **pilier par capitalisation** (dit « retraites Riester ») était un des objectifs de la réforme de 2001 (voir infra). Il est favorisé par des incitations fiscales et l'option retenue a privilégié la souplesse (dispositif optionnel et montée en puissance progressive). Pour bénéficier à plein des primes de l'Etat, le salarié doit verser à la prévoyance privée<sup>4</sup> une quote-part minimale, de telle sorte que le montant total épargné (Gesamtsparkleistung), qui inclut les primes versées directement par l'Etat, atteigne une part déterminée de ses revenus bruts de l'année précédente. Cette part s'élevait à 1% des revenus bruts au moment de l'entrée en vigueur de la réforme en 2002, a été relevé à 2% depuis le 1er janvier 2004, puis à 3% en 2006 et enfin 4% en 2008<sup>5</sup>. Le montant de cette prime a augmenté jusqu'en 2008, quasi-proportionnellement à la progression de la part du revenu brute nécessaire pour en bénéficier à plein : 114€ en 2006 et 2007 et 154€ à partir de 2008 pour un adulte.

Ce dispositif est tout particulièrement avantageux pour les ménages à bas revenus, pour lesquels la prime peut constituer la majeure partie de la contribution globale<sup>6</sup>. Parallèlement à ce mécanisme de primes,

<sup>1</sup> Ainsi que pour les parents élevant des enfants, qui ne paient pas de cotisations, et les allocataires de prestations de remplacement. Pour les autres catégories d'indépendants, il existe des caisses spécifiques (caisse des agriculteurs, des artistes, des avocats...)

<sup>2</sup> Et ayant été assuré l'année qui a précédé le versement des prestations (si ce n'est le cas un rattachement est possible).

<sup>3</sup> Sauf pour les retraites complémentaires des salariés non fonctionnaires de l'administration publique.

<sup>4</sup> Qui peut être gérée par différentes institutions : compagnies d'assurances, fonds de pensions, banques.

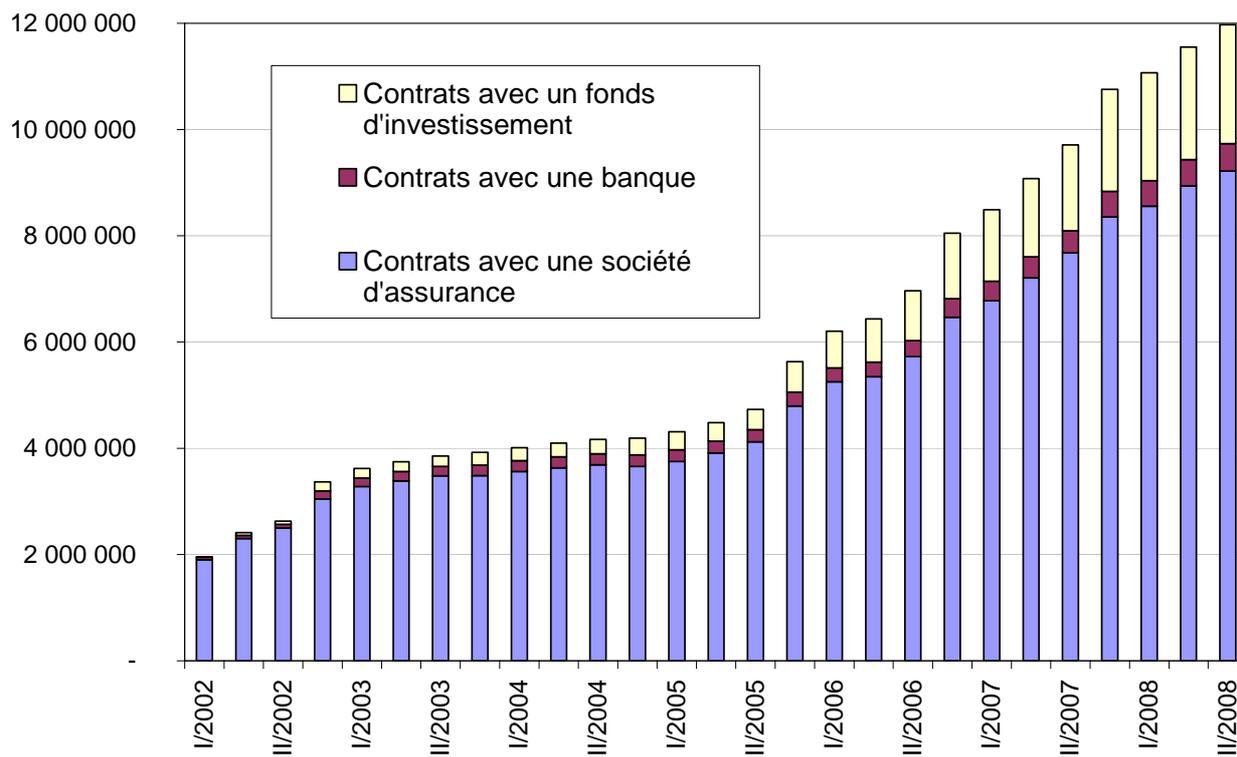
<sup>5</sup> Si les versements sont moindres, les primes de l'Etat sont proportionnellement diminuées.

<sup>6</sup> La contribution minimale forfaitaire des ménages est de 60€

l'effort de capitalisation des ménages est déductible de l'impôt sur le revenu dans la limite d'un plafond également évolutif dans le temps (de 1 050€ en 2004 et 2005 à 2 100€ en 2008). Si l'avantage fiscal qui en résulte est supérieur à la prime d'Etat (cas des ménages à haut revenu), la différence est reversée automatiquement au ménage sous forme de crédits d'impôt.

Après des débuts décevants par rapport aux attentes (les évaluations qui avaient accompagné le projet de réforme reposaient sur l'hypothèse de la conclusion de 8 millions de contrats Riester dès la première année du dispositif), le nombre de contrats souscrits atteignait presque 12 millions à la fin septembre 2008. La montée en puissance du dispositif coïncide avec des modifications législatives intervenues en janvier 2005 qui ont notamment simplifié le processus de certification et augmenté de 20 à 30% la part du montant accumulé pouvant être liquidée en capital.

*Figure : nombre de contrats Riester*



○ *Réformes récentes du régime légal*

Le système privé de retraites a subi trois grandes réformes au cours des années 2000 :

- La réforme de 2001 a apporté des modifications importantes dans l'architecture du système avec pour objectif de développer un régime par capitalisation, qui reste facultatif mais qui bénéficie désormais d'incitations fiscales (réforme dite « Riester », du nom du ministre du travail et des affaires sociales du premier gouvernement Schröder – voir supra).
- En 2004 un facteur de viabilité (Nachhaltigkeitsfaktor) a été introduit dans le calcul des pensions (voir réponse à la question 5).
- En 2007 a été décidée l'augmentation progressive (entre 2012 et 2029) de l'âge légal de 65 à 67 ans.

La logique de ces réformes est double : limiter à long terme la hausse des taux de cotisation au régime contributif obligatoire (22% au maximum d'ici 2030) et maintenir les taux de remplacement par le recours à la capitalisation.

○ *Acquisitions des droits et liquidations des pensions dans le régime légal*

Le régime général allemand est un système à points, qui s'apparente toutefois en pratique à un système intermédiaire entre un régime à annuités et un régime à points puisque, fondamentalement, la pension versée dépend du nombre d'années de cotisations et du montant du salaire perçu.

Le nombre de points obtenus chaque année est égal au ratio entre la rémunération du salarié (plafonnée) et la rémunération moyenne des assurés. L'aspect fortement contributif de ce système est atténué par certains mécanismes (les périodes de chômage sont validées, la formation peut également l'être, etc...).

Sur cette base, la pension est ensuite calculée selon la formule suivante :

$$Pension_t = \left( \sum_i PP_{t-i} \right) * FE * FTP * Vact_t$$

Outre le facteur (FTP) prenant en compte le type de pension<sup>7</sup>, le cumul des points personnels (PP) est aussi corrigé d'un facteur d'entrée (Zugangsfaktor), noté (FE) qui dépend de l'âge de départ en retraite (abattement en cas de départ anticipé, majoration en cas de départ tardif).

Plus fondamentalement, le nombre de points cumulés est multiplié par la valeur actuelle du point  $Vact_t$  qui correspond donc à la pension versée pour des niveaux de cotisations payées pour un revenu moyen pendant une année civile. En 2008, la valeur du point s'élève en 2004 à 26,56 € à l'Ouest et 23,34 € à l'Est. C'est dans le calcul du point que les réformes de 2001 et 2004 ont introduit un facteur de soutenabilité (voir infra). L'évaluation de la pension standard s'effectue sur la base de 45 années de cotisation au salaire moyen. En 2008 elle s'élevait à 1 195€ (bruts) par mois, soit 50,5% du salaire moyen (voir infra le taux de remplacement net avant impôt).

○ *Eléments statistiques descriptifs*

Le régime légal, y compris les caisses des mineurs, demeure largement prédominant. Au 31 décembre 2006, 35,0 millions d'actifs cotisaient au régime d'assurance sociale (GRV)<sup>8</sup>, soit environ 80% des actifs. Au 1<sup>er</sup> juillet 2007 le régime légal d'assurance retraite versait 24,6 millions de pensions (de droits propres et de réversion) à 20,2 millions de pensionnés (11,8 millions de femmes et 8,5 millions d'hommes).

La pension moyenne (tableau ci-dessous) versée pour vieillesse et employabilité réduite est plus élevée à l'Est notamment parce que la comptabilisation des années de cotisations est avantageuse en raison de l'absence de périodes de chômage. En outre, les femmes ont eu à l'Ouest du pays des carrières plus courtes qu'à l'est.

○ *Tableau : pensions moyennes versées en euro/mois pour les pensions vieillesse et employabilité réduite*

	ensemble	hommes	femmes
ouest	694	951	478
est	802	994	666
<b>ensemble</b>	<b>717</b>	<b>960</b>	<b>520</b>

Y compris les pensions de réversion, la pension moyenne brute s'élève à 806€/mois (voir tableau ci-dessous)

*Tableau : pensions moyennes versées en euro/mois*

	ensemble	hommes	femmes
<b>ensemble</b>	<b>806</b>	<b>963</b>	<b>691</b>

<sup>7</sup> Egal à 1 pour les pensions de vieillesse, 0,55 par exemple pour la grande pension de veuvage.

<sup>8</sup> Soit directement pour les personnes en emploi, soit indirectement pour les bénéficiaires de revenu de remplacement dont l'assurance est réglée par l'institution compétente pour la prestation sociale concernée.

Le nombre moyen d'années de cotisations validées est inférieur à la référence de 45 ans : il est de 41,2 ans pour les hommes (40,1 ans à l'ouest et 45,0 ans à l'est) et de 29,0 ans pour les femmes (26,3 à l'ouest et 37,7 à l'est). Par ailleurs, le nombre moyen de points validés par année est de 1,0379 pour les hommes et 0,7841 pour les femmes. Enfin, l'âge effectif de départ à la retraite est inférieur à 65 ans : il est de 63,3 ans en 2007 pour les hommes et 63,0 pour les femmes.

Au total, le niveau de la pension standard calculée sur une base de 45 années de cotisations au salaire moyen ne reflète donc pas le niveau réel des pensions effectivement liquidées. Or c'est cette pension standard qui est utilisée comme référence de pilotage pour le système (voir infra).

L'assurance retraite légale dispose en 2007 de 238,3 Md€ de recettes, dont 174,7 Md€ de cotisations et 62,2 Md€ de transfert de l'Etat fédéral. Les dépenses s'élèvent en 2007 à 237,1 Md€ dont 213,7 Md€ de pensions et 14,5 Md€ pour l'assurance maladie des retraités. En 2007, l'assurance légale dégage donc un surplus de 1,2 Md€ qui vient alimenter un montant de réserves de 11,5 Md€ fin 2007 (0,72 mois de dépenses).

Selon les projections de l'assurance retraite, les excédents qui devraient continuer d'être dégagés entre 2008 et 2010 permettront d'atteindre l'objectif d'un niveau de réserves équivalent à 1,5 mois de prestations puis d'amorcer une réduction (temporaire) des taux de cotisation à partir de 2012.

**Tableau : projections de moyen terme pour l'assurance retraite légale**

	2008	2009	2010	2011	2012
taux de cotisation	19,9	19,9	19,9	19,9	19,2
solde de l'année	3,8	2,7	2,5	4,8	0,2
réseves en fin d'années	15,7	18,8	21,5	26,7	27,2
réserves exprimées en mois de cotisations	0,97	1,13	1,26	1,54	1,54

## **2. Etat des lieux du débat sur la question des retraites et de l'avancement des réformes**

- *le système de retraite et son évolution font-ils l'objet d'un débat public régulier ou ponctuel ? ce débat est-il organisé institutionnellement ?*
- *l'organisation et le fonctionnement actuel du système de retraite sont-ils jugés satisfaisants ? si non, de qui émanent les principales critiques (partis politiques, partenaires sociaux, universitaires,...) ?*
- *quels sont les principaux points de débat ou de critiques (situation ou viabilité financière, niveau des pensions, niveau de vie des retraités, poids des cotisations, durée de cotisation ou âge de retraite, équité,...) ?*
- *(sauf pour Suède et Italie) Existe-t-il un débat sur l'intérêt que pourrait présenter le passage à un système de comptes notionnels ?*

Le système de retraites allemand a subi une série de réformes importantes depuis 2001 et a par conséquent fait l'objet d'un débat régulier. En outre, il est fait obligation au gouvernement de réaliser chaque année un rapport annuel qui rend compte notamment des équilibres financiers à 15 ans du régime légal (voir infra).

Il existe aujourd'hui un consensus en Allemagne pour estimer que le système est viable financièrement à moyen terme, notamment grâce aux réformes récentes (développement de la capitalisation, facteur de soutenabilité dans le calcul de la valeur du point, âge légal augmenté progressivement à 67 ans). Il n'existe pas de débat sur un passage à un système de comptes notionnels.

Les débats les plus récents portent plutôt sur le niveau de vie des retraités (présents et futurs) :

- Certains comptes-rendus de médias ont suggéré que le rendement des compléments par capitalisation (Riester-Rente) était plus faible que les hypothèses faites pour calculer leur poids dans les retraites futures (hypothèse d'un rendement de 4 % par an – voir 4), de sorte qu'il ne permettrait pas à

beaucoup de futurs retraités de dépasser le minimum-vieillesse (627 € en 2008 et environ 2% des personnes de plus de 65 ans concernées). Dans ce contexte, il n'y aurait aucun intérêt à abonder aujourd'hui le dispositif.

- Malgré le caractère *a priori* automatique du système, la question de la progression des pensions se repose chaque année : entre 2005 et 2009, la formule théorique de revalorisation des pensions n'a été appliquée *stricto sensu* qu'en 2007. En 2005 et 2006, elle aurait dû conduire à une diminution de la valeur du point. Il a été décidé le maintien du point et un dispositif de compensation à partir de 2011 a été introduit (voir infra). En 2008 et 2009, la faiblesse de la revalorisation, dans un contexte (début 2008) où l'Allemagne avait enregistré deux années de forte croissance (2006 et 2007) a conduit le gouvernement à réaménager certains des paramètres pour obtenir des revalorisations plus fortes en 2008 et 2009 (pour que les retraités profitent « des fruits de la croissance », revalorisations compensées théoriquement en 2012 et 2013 (voir infra)).

### **3. Organisation institutionnelle du pilotage du système de retraite**

- *quelle est la répartition des rôles en matière de retraite entre les différents acteurs (Etat / partenaires sociaux ; gouvernement / Parlement ; autres) ? (pour le ou les principaux régimes)*
- *quel est le degré d'indépendance des systèmes de retraites conventionnels ou privés par rapport à l'Etat ? quelles sont leurs obligations juridiques et de transparence ?*
- *existe-t-il une institution spécifique dédiée à la question des retraites ? quel est son rôle : organisation du débat public et expertise ? (si non, ce suivi est-il assuré par d'autres instances à vocation plus large (suivi des politiques économiques et sociales ou des finances publiques) ; contrôle des engagements ? (si non, ce contrôle est-il assuré par d'autres corps de contrôle (équivalent de la Cour des comptes par exemple).*
- *existe-t-il une procédure de suivi régulier des comptes et projections ? quelle est l'inscription du pilotage des retraites dans le pilotage global des finances publiques ?*

Le régime légal est géré par l'Etat fédéral. En particulier celui-ci est en mesure de modifier par la loi la valeur du point ou tout autre paramètre. Les importantes réformes mises en œuvre ont fait l'objet de nombreuses consultations entre le gouvernement, les employeurs et les syndicats.

Ainsi, s'il n'existe pas en Allemagne d'institution analogue au COR, les projets de modifier le système au début des années 2000 avaient donné lieu à la création d'une Commission d'experts (Commission dite « Rürup », du nom de son président) qui a largement inspiré les réformes mises en œuvre par la suite.

La loi allemande fait par ailleurs obligation au gouvernement fédéral de faire chaque année un « rapport sur l'assurance retraite » (*Rentenversicherungsbericht*), au plus tard le 30 novembre. Le rapport annuel doit être l'occasion de contrôler qu'à un horizon de 15 ans (2022 pour le rapport 2008) les contraintes fixées en matière de réserves, taux de cotisation et taux de remplacement sont respectées (voir infra). Il permet également d'informer sur les équilibres de moyen terme du système ou de donner des éléments sur la convergence des retraites entre l'Est et l'Ouest du pays

La soutenabilité des finances publiques fait également l'objet d'un rapport annuel séparé dans lequel sont intégrées les projections pour les retraites.

L'importance des réformes mises en œuvre et la situation excédentaire de l'assurance légale de retraite ne nécessite pas aujourd'hui qu'un pilotage financier soit réalisé en continu. L'idée des réformes des années 2000 est de se donner *ex-ante* une évolution des paramètres (âge légal, taux de cotisation, facteur de revalorisation) qui assure, sous des hypothèses médianes, la stabilité financière du système.

Les modifications qui ont pu être faites depuis sur les paramètres (revalorisations plus importantes par exemple, voir infra) ne correspondaient pas en première intention à un pilotage financier du système. En outre, ces changements sur les paramètres sont accompagnés de mesures de contre-financement (baisse plus tardive des taux de cotisation, moindre progression des pensions à partir de 2011, voir infra) de façon à préserver à moyen terme l'architecture globale des réformes.

#### 4. Objectifs retenus pour le pilotage :

- *quels sont les objectifs poursuivis (explicitement ou implicitement) par le système ?*
- *quelle articulation entre le pilotage financier (objectifs d'équilibre à court moyen long terme ? fonds de régulation ? poids dans les finances publiques ou le PIB) et le pilotage en terme de « rendement » individuel (taux de remplacement, taux de cotisation, taux d'emploi, taux de dépendance démographique ou économique, taux de pauvreté, taux de rendement, parité de niveau de vie, âge,...) ?*

Les réformes de 2001 et 2004 poursuivaient le double objectif **de limiter la hausse à long terme des taux de cotisation** au régime contributif obligatoire et de **maintenir les taux de remplacement par le recours à la capitalisation**. En revanche, la logique de stabilisation du ratio de remplacement net est *a priori* abandonnée.

Des objectifs chiffrés sont fixés **pour le régime général**, et les évolutions induites (taux de cotisation etc.) sont ensuite étendues au régime de mineurs.

Plus précisément, la Loi fixe **un objectif de réserves** pour le régime général égales à 1,5 mois de dépenses. Au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année, la loi contraint à une augmentation du taux de cotisation au cas où, à taux constant, le montant des réserves projeté pour la fin d'année tombe sous le seuil de 0,2 mois de dépenses. En sens inverse, si le montant projeté de réserves en fin d'année dépasse 1,5 mois de dépenses, alors le taux de cotisation doit être ajusté.

Au niveau individuel, le gouvernement fédéral doit respecter deux contraintes légales, qu'il documente dans son rapport annuel :

- **le ratio de remplacement net** après paiement des cotisations sociales (y compris contributions Riester pour les salariés) mais avant impôt doit être au minimum de 46% jusqu'en 2020 et 43% jusqu'en 2030 (contre 50,5% en 2008). En cas de franchissement de ce seuil dans les projections de moyen terme, le gouvernement est tenu de proposer des mesures appropriées pour accroître le niveau des pensions

- **le taux de cotisation** doit rester inférieur à 20% jusqu'en 2020 et 22% jusqu'en 2030. En cas de non respect de ces objectifs dans les projections de moyen terme, le gouvernement fédéral est contraint par la loi de proposer des mesures correctrices

Dans le rapport annuel 2008, les projections de moyen terme sont les suivantes :

**Tableau : projections de long terme du régime général de retraites**

	taux de cotisation	réserves financières (Md€)	réserves financières (mois de prestations)	pension standard brute (euros/mois)	taux de remplacement net avant impôt	Complément Riester (euros/mois)	total pension brute + Riester (euros/mois)	taux de remplacement net y compris Riester
2008	19,9	15,7	0,97	1195	50,5	0	1195	50,5
2009	19,9	18,8	1,13	1228	50,0	0	1228	50
2010	19,9	21,5	1,26	1250	50,0	32	1282	51,3
2011	19,9	26,7	1,54	1257	49,5	40	1297	51
2012	19,9	27,2	1,54	1265	48,5	47	1312	50,3
2013	19,2	27,4	1,52	1290	48,0	54	1344	50
2014	19,1	25,5	1,38	1319	47,9	62	1381	50,1
2015	19,1	21,5	1,12	1349	47,7	71	1420	50,3
2016	19,1	15,9	0,8	1380	47,6	80	1460	50,4
2017	19,1	8,1	0,4	1413	47,4	90	1503	50,4
2018	19,1	5,5	0,26	1447	47,4	100	1547	50,6
2019	19,7	5,7	0,26	1472	47,0	111	1583	50,6
2020	20,0	5,6	0,25	1504	46,6	122	1626	50,3
2021	20,0	5,7	0,25	1545	46,4	133	1678	50,4
2022	20,2	5,9	0,25	1581	46,2	146	1727	50,4

Les trois grands objectifs (taux de cotisation, réserves, taux de remplacement net), surlignés en jaune dans le tableau, sont donc *a priori* respectés.

On note également que le développement du pilier par capitalisation (Riester) permet, dans ces projections, de limiter la baisse du taux de remplacement net (sous l'hypothèse d'un rendement de 4% des plans Riester) .

## **5. Méthodes / leviers d'action / indicateurs utilisés :**

- *le pilotage de l'équilibre du système de retraite repose-t-il principalement sur des mécanismes d'ajustement ou de régulation automatique de certains paramètres ? si oui, quels sont les principes de ces mécanismes ? sont-ils purement automatiques ou admettent-ils certaines marges de manœuvre ?*
- *dans le cas contraire, comment a lieu le pilotage ? les modifications de paramètres (ou des réformes de plus grande ampleur) sont-elles effectuées sans calendrier prédéfini, ou reposent-elles sur un examen à intervalles réguliers de l'équilibre du système ?*
- *quels paramètres sont des cibles, quels paramètres sont ajustés ? y-a-t-il un certain nombre de règles définies à l'avance ? sur quel levier agit-on en priorité : âge, durée de cotisation, niveau des pensions, ressources du système (prestations définies ou cotisations définies) ?*
- *quels sont les indicateurs suivis (cf. objectifs poursuivis) ? à titre d'exemple, si les indicateurs suivis concernent le niveau des pensions : privilégie-t-on un indicateur de type taux de remplacement (et si oui, comment est-il défini : par rapport au dernier salaire, à l'ensemble des salaires ?) ? ou de type pension moyenne ? ou d'indexation des pensions ? ou encore de rendement par rapport aux cotisations versées ?*

Dans le respect des critères de pilotage définis précédemment (niveau de réserves), une certaine liberté est laissée au législateur pour l'évolution du taux de cotisation (le rapport annuel présente ainsi plusieurs scénarios en fonction des évolutions macroéconomiques et démographiques).

A l'issue des réformes prises entre 2001 et 2007, l'équilibre du système est avant tout assuré par l'évolution définie *a priori* d'un certain nombre de paramètres :

### **i. l'âge légal sera repoussé de 65 à 67 ans, progressivement entre 2012 et 2029 ;**

L'âge légal d'ouverture des droits est en Allemagne de 65 ans pour la retraite générale (*Altersrente*, qui se distingue des retraites suivant un veuvage, ou des retraites pour incapacité provisoire de travailler). Toutefois, le parlement a adopté une loi qui prévoit de porter l'âge légal à 67 ans à l'horizon 2029.

L'âge d'ouverture des droits qui s'applique par défaut (*Regelaltersgrenze*) est de 65 ans. Toutefois les salariés ayant cotisé 35 années peuvent aujourd'hui partir dès 63 ans. En outre, jusqu'à la cohorte 1952, les femmes peuvent partir en retraite à 60 ans, après une durée minimum de cotisation de 15 années, dont 10 au moins après 40 ans. Un système de préretraite est également à la disposition des assurés qui sont soit au chômage soit en « temps partiel pour personnes âgées ». En toute hypothèse, ils ne permettent cependant pas de partir en retraite avant 60 ans.

A partir de 2012, les dispositifs de départs anticipés doivent avoir convergé vers l'âge légal de sorte qu'il ne restera que quatre possibilités de liquidation (outre les dispositions pour les mineurs) :

- à partir de 63 ans, avec une décote de 3,6% par année manquante par rapport à l'âge légal, pour les assurés justifiant de 35 années de cotisations
- à 65 ans à taux plein et 35 années de cotisation pour les individus avec un handicap d'au moins 50%
- à 65 ans à taux plein, avec 45 années de cotisations
- après l'âge légal, avec une surcote de 0,5% par mois supplémentaire

La loi adoptée le 9 mars 2007 par le parlement prévoit de reculer progressivement l'âge de la retraite à 67 ans en 2029, pour le régime général comme pour les fonctionnaires. Le recul de l'âge légal d'ouverture des droits aura lieu progressivement à partir de 2012 selon le schéma suivant :

année	cohorte concernée	nombre d'années avant départ	ajout en mois	
2012	1947	65	1	
2013	1948	65	2	
2014	1949	65	3	
2015	1950	65	4	
2016	1951	65	5	
2017	1952	65	6	
2018	1953	65	7	
2019	1954	65	8	
2020	1955	65	9	
2021	1956	65	10	
2022	1957	65	11	
2023	1958	65	12	Soit : 66
2024	1959	66	2	
2025	1960	66	4	
2026	1961	66	6	
2027	1962	66	8	
2028	1963	66	10	
2029	1964	66	12	Soit : 67

ii. **La revalorisation annuelle du point** a lieu a priori au 1<sup>er</sup> juillet de chaque année, selon une formule définie par la loi (voir infra « Mode de revalorisation du point »), et qui assure *ex ante* que cette évolution, conjuguée à celle des autres paramètres, assure l'équilibre du système (prise en compte d'une contrainte de soutenabilité). En pratique toutefois, le législateur s'est régulièrement affranchi de la formule théorique de revalorisation, pas tant pour des questions d'équilibre financier global que pour des questions d'évolution du niveau de vie des pensionnés (voir infra « Des écarts récurrents à la revalorisation théorique du point »).

o **Mode de revalorisation du point**

La revalorisation de la valeur du point intervient a priori chaque année au 1er juillet. Le mode de revalorisation de la valeur du point ( $Vact$  dans la formule présentée question 1) a été profondément modifié par les réformes du 26 juin 2001, instaurant la retraite Riester, et celle du 21 juillet 2004 sur la viabilité de l'assurance retraite, qui y introduit un facteur démographique.

Ces réformes rompent avec la logique de stabilisation du ratio de remplacement net et priorité est donnée à la stabilisation du taux de cotisation. La loi prévoit la formule suivante pour la revalorisation du point :

$$Vact_t = Vact_{t-1} \cdot \underbrace{\frac{Sb_{t-1}}{Sb_{t-2}}}_{\text{évolution des salaires bruts}} \times \underbrace{\frac{100 - TC_{t-1} - TRiester_{t-1}}{100 - TC_{t-2} - TRiester_{t-2}}}_{\substack{\text{évolution du coin} \\ \text{social lié au retraite} \\ \text{(y compris retraite Riester)}}} \cdot \underbrace{\left[ 1 + \alpha \left( 1 - \frac{RD_{t-1}}{RD_{t-2}} \right) \right]}_{\text{facteur démographique}}$$

Au-delà de la prise en compte de la hausse du taux de cotisations (TC) au régime légal (parité nette instaurée en 1992), l'évolution des pensions est désormais minorée par deux autres facteurs :

- depuis 2002 par la hausse du taux de contribution au régime par capitalisation facultatif Riester (T Riester), en croissance par palier successif de 1% en 2002 à 4% des revenus en 2008 (en théorie, voir infra les modifications faites depuis). Cela revient à traiter les contributions à la pension Riester de la même manière que les contributions obligatoires et à maintenir ainsi une parité nette fictive. Cette montée en charge du facteur Riester dans la formule de revalorisation avait un effet mécanique négatif sur la progression des pensions. En 2008, cet effet a été repoussé dans le temps (voir infra) ;

- à partir de 2005 en cas de dégradation du ratio de dépendance (RD). Ce ratio de dépendance est calculé non pas de manière standard (ie nombre de retraités divisé par le nombre de contributeurs), mais en corrigeant des durées de cotisations et de travail respectivement pour les retraités et les cotisants. Plus précisément, le ratio est égal au rapport du nombre de retraités « équivalent moyen » (calculé comme le rapport entre le volume total des pensions versées et la pension standard correspond à l'accumulation de 45 points) et le nombre de cotisants « équivalent moyen » (calculé comme le rapport entre le volume total de la somme des cotisations versées et la cotisation versée par un salarié rémunéré au salaire moyen). Cette correction permet de pondérer plus faiblement les personnes ayant cotisé un faible nombre d'années (au numérateur) et les contributeurs ayant une durée réduite de travail ou étant au chômage (au dénominateur) et donc de refléter plus fidèlement l'impact financier de la détérioration du rapport entre le nombre de retraités et de cotisants.

-  $\alpha$  est un coefficient prédéterminé, égal à 0,25.

La prise en compte du ratio de dépendance est une réforme d'envergure, qui permettra des économies importantes à long terme pour le régime légal : une hausse du ratio de dépendance « équivalent moyen » de 1% freine la revalorisation des pensions d'environ  $\frac{1}{4}$  de point, sachant qu'*in fine* le ratio de dépendance calculé en équivalent moyen progresserait de 40% d'ici 2030<sup>9</sup>. Selon les estimations initiales du ministère de la santé et de la sécurité sociale l'introduction de ce facteur permet ainsi l'économie d'une hausse de 1,6 point du taux de cotisation à l'horizon 2030.

Dans la version initiale de la loi, le législateur a également inclus une « clause de protection » (*Schutzklausel*) qui empêche que l'effet du facteur de soutenabilité et des taux de cotisation dans la formule de revalorisation du point conduise à une évolution globalement négative du point ou renforce une évolution négative due à l'évolution des salaires. Toutefois, il est possible qu'une évolution négative des salaires puisse conduire à une évolution « négative » du point.

De fait, les revalorisations du point ont été faibles depuis 2004, et ce malgré certains écarts à la formule prévue *ex ante* (voir infra) :

**Tableau : revalorisation du point en %**

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
2,16	1,04	0,0	0,0	0,0	0,54	1,1

o **Des écarts récurrents à la revalorisation théorique du point**

Depuis qu'elle a été adoptée, la formule de revalorisation du point (au 1<sup>er</sup> juillet) n'a été appliquée qu'une seule fois, en 2007. Ces écarts ne correspondaient pas à un pilotage des objectifs du système (niveau des réserves, taux de remplacement, taux de cotisation) mais à un souci « politique » sur le niveau de vie des pensionnés. Malgré les mécanismes de compensation prévus, l'évolution prévue de certains paramètres (taux de cotisation) a dû également être revue en conséquence.

**En 2005 et 2006**, l'application de la formule de revalorisation aurait conduit à une diminution nominale de la valeur du point, notamment du fait de l'évolution des salaires. Or la « clause de protection » n'excluait pas ce type d'évolutions. Chacune de ces années, le législateur a décidé de s'affranchir de la formule pour maintenir constante la valeur nominale du point. Toutefois pour préserver l'architecture globale de la réforme, la loi sur l'allongement de l'âge légal de 2007 a été l'occasion d'introduire un mécanisme de compensation de ces baisses non réalisées : à partir de 2011, les revalorisations théoriquement obtenues par la formule de revalorisation seront diminuées de moitié chaque année, jusqu'à compensation complète des effets « 2005 » et « 2006 ».

<sup>9</sup> L'application de la nouvelle formule permettrait ainsi une moindre progression des pensions de l'ordre de 0,3% par an relativement aux salaires nets en moyenne jusqu'en 2030.

Au total, le « besoin de compensation », exprimé en taux de croissance du point s'établit ainsi :

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1,11	1,7	1,75	1,75	1,75	1,75	1,5	0,84	0,0

*Note de lecture : le tableau cumule les écarts (en point de %) entre la revalorisation théorique du point et sa revalorisation effective: en 2005, le point a été revalorisé de 1,1 point de % de plus que ce que donnait la formule théorique. En 2006, 0,6 point de % se sont ajoutés. A partir de 2011 cet écart est décumulé par une moindre progression effective du point par rapport à la formule théorique, jusqu'à compensation totale en 2013.*

**Pour 2008 et 2009**, la progression nominale théorique devrait être de +0,46% en 2008 et +1,4% en 2009. En particulier, la prise en compte de la croissance des contributions Riester dans la formule de revalorisation (variable Triester) pesait négativement de 0,6% chaque année. Le gouvernement fédéral a alors décidé mi-mars 2008 de décaler la montée en charge de la prise en compte des cotisations Riester, pour pouvoir accorder de plus fortes progressions des pensions en 2008 (+1,1%) et en 2009 (+2,0%).

En contrepartie, cet effet lié aux taux de cotisation Riester est décalé à 2012 et 2013, années où la progression du point sera donc plus faible qu'attendue.

**Tableau : montée en charge de la prise en compte des cotisations Riester dans la formule de revalorisation du point, après modifications en 2008**

Coefficient T Riester	
avant 2002	0,0
2002	0,5
2003	0,5
2004	1,0
2005	1,5
2006	2,0
2007	2,0
2008	2,0
2009	2,5
2010	3,0
2011	3,5
2012	4,0

Enfin, pour réussir à atteindre l'objectif de réserves équivalentes à 1,5 mois de dépenses, la baisse des taux de cotisation est reportée d'un an, à 2012.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
progression des retraites	selon le facteur de soutenabilité	0,46	1,4	1,0	0,3	1,4	2,2
	modification avril 2008	1,1	2,0	1,0	0,3	0,7	1,1
taux de cotisation	selon le facteur de soutenabilité	19,9	19,9	19,9	19,5	19,1	19,1
	modification avril 2008	19,9	19,9	19,9	19,9	19,5	19,1

Ainsi, si ce coup de pouce est « théoriquement » équilibré à moyen terme, il finance néanmoins une charge à court terme (avant 2010) par des surplus de recettes ou moindres dépenses à moyen terme (2011 et après).