

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 15 février 2012 à 9 h 30

« Contribution aux travaux du COPILOR sur les indicateurs : taux de remplacement et équité entre générations »

<b>Document N° 9</b>
----------------------

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

## **L'équité entre les générations en matière de retraite : exemples à l'étranger**

*Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites*



## **L'équité entre les générations en matière de retraite : exemples à l'étranger**

La loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites fixe des objectifs au système de retraite par répartition français : le maintien d'un niveau de vie satisfaisant des retraités ; la lisibilité et la transparence ; l'équité intergénérationnelle ; la solidarité intragénérationnelle ; la pérennité financière ; la progression du taux d'emploi des personnes de plus de 55 ans ; la réduction des écarts de pension entre les hommes et les femmes.

L'équité entre les générations en matière de retraite est étroitement liée à l'objectif de pérennité financière du système de retraite, puisque, d'une part, cette dernière est une condition du maintien de l'équité entre les générations, et que, d'autre part, les mesures d'ajustement des paramètres du système de retraite visant à assurer cette pérennité ont des conséquences sur la situation des différentes générations.

La présente note examine quels objectifs se sont fixés un certain nombre de pays régulièrement étudié par le COR (Allemagne, Belgique, Canada, Espagne, États-Unis, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède), de manière plus ou moins explicite (partie 1). De fait, pour apprécier dans quelle mesure le système de retraite avantage ou désavantage les générations successives, on peut combiner quatre indicateurs qui résument les différentes dimensions du système de retraite du point de vue des individus et renvoient aux leviers d'action permettant d'assurer son équilibre financier : la durée de retraite, la durée d'activité, le taux de cotisation et le taux de remplacement (voir **document n° 10**).

La note examine ensuite le cas de trois pays qui se fixent explicitement une contrainte d'équilibre financier prévisionnel, soit le Canada, l'Allemagne et la Suède. Pour eux, il s'agit d'évaluer s'ils arrivent à concilier la recherche de cet équilibre avec la question du traitement équitable des différentes générations – c'est-à-dire éviter, en présence de chocs et de déficits, que seules certaines générations aient à assumer, par des baisses de pension, des hausses de prélèvements ou un relèvement de l'âge de la retraite, les ajustements nécessaires pour assurer la pérennité financière du système (partie 2).

### **1. Quels sont les leviers d'action mobilisés à l'étranger et leurs implications en termes d'équité intergénérationnelle ?**

Les pays étudiés régulièrement par le COR (Allemagne, Belgique, Canada, Espagne, États-Unis, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède) se sont fixés de manière plus ou moins explicite, des objectifs portant sur certains ou la totalité des quatre paramètres définis précédemment : la durée de retraite, la durée d'activité, le taux de cotisation et le taux de remplacement.

#### **1.1. La durée de retraite**

Certains pays prennent en compte l'augmentation de l'espérance de vie dans le report de l'âge de la retraite (Royaume-Uni) ou dans la définition des conditions pour une retraite « pleine » (France). Les pays ayant un système de comptes notionnels (Suède, Italie) font intervenir les

gains d'espérance de vie dans le mode de calcul de la pension à la liquidation. Pour d'autres, l'âge de la retraite n'évolue pas automatiquement en fonction de la hausse de l'espérance de vie, mais des mesures sont prises pour l'augmenter (Allemagne, Etats-Unis, Espagne, Pays-Bas).

## **1.2. La durée d'activité**

L'augmentation de la durée d'activité est un objectif poursuivi par tous les pays, qui renvoie à l'objectif général de développement de l'emploi et passe notamment par une attention particulière à l'activité des jeunes, l'activité des femmes et l'activité des seniors. Certains pays, dans lesquels les droits à retraite dépendent d'un paramètre de durée d'activité, ont directement agi sur ce paramètre dans le but d'augmenter les durées d'activité effectives des assurés, que ce soit sur la durée de cotisation nécessaire pour atteindre une retraite pleine (France), celle minimale ouvrant droit à pension (Espagne) ou encore celle permettant un départ précoce (Italie).

## **1.3. Le taux de cotisation**

Lorsqu'il constitue un objectif, c'est la plupart du temps un objectif de stabilité (Suède et Italie) ou de plafonnement après une hausse préalable (Allemagne, Canada) qui est retenu. Les autres pays ont pu augmenter les cotisations (ou plus généralement les ressources du système) sans fixer explicitement un plafonnement.

## **1.4. Le taux de remplacement**

Même si la définition du taux de remplacement retenue (et donc l'indicateur utilisé pour le mesurer) peut varier d'un pays à l'autre, un objectif portant sur le niveau de ce taux est fixé en Allemagne, aux Pays-Bas, en Espagne et au Japon. Ce peut être un objectif de stabilité par rapport à l'existant ou de diminution limitée : certaines réformes anticipent une diminution de ce taux (calculé pour une carrière et un âge de départ donnés), en se fixant un taux minimal à ne pas franchir. En outre, le taux de remplacement cible peut parfois être assuré par la combinaison du système public et de systèmes complémentaires professionnels (Pays-Bas) ou individuels (Allemagne). A l'inverse, pour certains pays, le taux de remplacement n'est pas un objectif (Italie) ; en Suède, le maintien du taux de remplacement est visé, sous l'hypothèse d'une hausse de l'âge effectif de liquidation et avec l'appui du système public complémentaire par capitalisation.

## **1.5. L'équilibre financier prévisionnel**

A ces objectifs, peut s'ajouter de manière explicite celui de l'équilibre financier prévisionnel (dont la définition varie selon les pays), dont on a vu qu'il était nécessaire pour apprécier *in fine* le respect de l'objectif d'équité intergénérationnelle. Ainsi, certains pays se fixent explicitement une contrainte d'équilibre financier prévisionnel (Suède, Allemagne, Canada) à des horizons variables (d'une quinzaine à une centaine d'années selon les pays). Les autres ne semblent pas en faire un objectif explicite, même si l'équilibre constitue pour eux comme pour les autres une contrainte inéluctable.

## **2. Comment concilier l'équilibre financier avec le respect de l'équité intergénérationnelle ?**

Le Canada, l'Allemagne ainsi que la Suède<sup>1</sup>, se fixent explicitement une contrainte d'équilibre financier prévisionnel pour le pilotage de leur régime de retraite. Le Canada et la Suède, qui disposent de réserves financières importantes, ont des horizons de projection lointains, respectivement à 75 et 100 ans, alors que l'Allemagne se fixe un horizon à 15 ans. Comment arrivent-ils à concilier la recherche de cet équilibre avec la question du traitement équitable des différentes générations ?

### **2.1. Le Canada : une procédure semi-automatique portant sur la hausse des cotisations et le gel des pensions**

Au Canada, le système de retraite public en répartition est partiellement provisionné depuis son origine, et les pouvoirs publics canadiens ont fait le choix très tôt, au cours des années 80, d'avoir des réserves financières, placés sur les marchés financiers, d'un niveau suffisant pour constituer une source permanente de revenus supplémentaires pour le système retraite et assurer la stabilité du taux de cotisation sur plusieurs générations à horizon de 75 ans.

Dans le cas où le régime ferait face à un déséquilibre financier à long terme (c'est-à-dire si le taux de cotisation actuel du système était inférieur à celui qui permet d'assurer l'équilibre du régime et le maintien du fonds de réserve sur l'ensemble de la projection, soit 75 ans), le Parlement canadien doit décider des ajustements nécessaires pour préserver la soutenabilité financière du régime et sur quel(s) paramètre(s) – et partant sur quelles générations – porteraient ces ajustements.

En l'absence de décisions des pouvoirs publics, un ajustement s'opère en augmentant le taux de cotisation pendant trois ans de façon à couvrir 50 % du déficit anticipé en projection et à geler les pensions dans le même temps. Ce mécanisme continue à s'appliquer tant que les projections réalisées tous les trois ans ne font pas état d'un retour à l'équilibre.

Ainsi, les pouvoirs publics canadiens s'appuient tant sur un effort des actifs – *via* l'augmentation du taux de cotisation – que des retraités – *via* le gel possible de l'indexation des pensions –, afin de préserver la solvabilité du régime pour toutes les générations. On notera que le levier de l'âge de la retraite n'est pas mobilisé dans ce cadre.

Comme l'éventualité d'une absence d'accord au sein du Parlement canadien sur les mesures à prendre pour préserver la soutenabilité financière du régime est jugée peu probable, il s'agit en réalité d'un mécanisme semi-automatique. De fait, la nécessité de déclencher ce mécanisme n'est pas encore apparue.

---

<sup>1</sup> Chacun de ces trois pays fait l'objet d'une présentation plus détaillée dans les annexes.

## **2.2. L'Allemagne : un taux de cotisation maximum et un taux de remplacement minimum couplés à une revalorisation limitée du point et à une hausse de l'âge de la retraite**

L'Allemagne a fait le choix à l'orée des années 2000, face à la dégradation rapide de la situation financière de son système de retraite, de définir des seuils à ne pas franchir pour trois paramètres : le niveau de réserve financière minimal (0,2 mois de prestations) et maximal (1,5 mois de prestations), le taux de cotisation maximal (inférieur à 20 % jusqu'en 2020 et 22 % jusqu'en 2030 contre 19,9 % aujourd'hui) et le taux de remplacement minimal (46 % jusqu'en 2020 puis 43 % jusqu'en 2030, contre 50,5 % en 2008 – la baisse devant être compensée par le développement du dispositif facultatif d'épargne retraite dit *Riester*). Sur l'horizon de la projection, qui est de 15 ans, l'Etat allemand s'engage à intervenir si l'un de ces objectifs n'est pas respecté.

Ces objectifs ont déjà été modifiés et leur définition peut être sujette à débat. Nonobstant ces limites, ils obligent les pouvoirs publics à faire des choix en cas de non respect de ces règles.

En outre, depuis 2004, la formule de revalorisation de la valeur du point dépend du ratio de dépendance démographique du régime : la dégradation de ce ratio entraîne une moindre revalorisation du point de retraite, soit un ajustement portant à la fois sur l'accumulation des droits à retraite des actifs et sur l'évolution des pensions des retraités. Ce choix permettait en particulier, selon les projections, de respecter les objectifs de taux de cotisation maximal.

Cependant, la nouvelle formule de revalorisation du point n'a été pleinement appliquée qu'une seule fois, en 2007, car l'objectif a été de soutenir le niveau de vie des retraités en évitant des baisses de pensions en valeur nominale. Le montant des pensions a toutefois été gelé entre 2004 et 2006 puis des revalorisations inférieures à l'inflation ont été appliquées. Depuis, la loi ne permet plus que la pension puisse baisser en valeur nominale, quelle que soit l'évolution du ratio de dépendance démographique.

Enfin, une réforme de 2007 conduit à augmenter l'âge d'obtention d'une pension complète, qui passera progressivement de 65 à 67 ans entre 2012 et 2029.

## **2.3. La Suède : l'instauration des comptes notionnels et d'un mécanisme d'ajustement automatique ayant des effets sur les différentes générations**

La réforme de 1998 en Suède a substitué l'ancien régime contributif par deux nouveaux régimes, l'un en répartition – selon la technique des comptes notionnels – et l'autre en capitalisation – les comptes capitalisés. L'un des premiers axes de la réforme était d'assurer l'équité entre les générations et faire que la transition de l'ancien au nouveau système ne se traduise pas par des générations sacrifiées.

Une des caractéristiques des régimes en comptes notionnels est que les effets intergénérationnels sont en théorie connus<sup>2</sup> : l'allongement de l'espérance de vie se répercute sur chaque génération concernée, sans report de charges entre générations ; une hausse de la fécondité (*baby boom*) conduit mécaniquement à l'accumulation de réserves qui sont ensuite utilisées pour financer les retraites des *baby boomers* et, inversement, une baisse de la fécondité entraîne une baisse des réserves ou un endettement temporaire. Il n'y a donc pas de

---

<sup>2</sup> Voir le 7<sup>e</sup> rapport du COR « Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? Options et modalités techniques », janvier 2010.

report de charges entre générations des effets de chocs démographiques. Les chocs économiques (ralentissement de la productivité, par exemple) affectent les actifs à travers le taux de revalorisation de leur capital virtuel ainsi que, lorsque les chocs sont anticipés, les retraités à travers le rendement escompté du capital virtuel qui intervient dans le calcul des pensions *via* le coefficient de conversion.

Au total, la somme des pensions que chaque génération reçoit à la retraite est égale, dans un régime en comptes notionnels, à la somme des cotisations versées sur son compte pendant qu'elle était active. Certains interpréteront cette propriété comme un critère d'équité entre les générations puisqu'aucune génération ne fait supporter à d'autres la charge de leurs pensions, alors que d'autres considèreront à l'inverse que l'absence de transferts de charges entre générations n'est pas un gage d'équité.

La question du pilotage du système de retraite renvoie à des choix et des ajustements concernant le niveau de quelques paramètres seulement (taux de cotisation, taux de revalorisation des pensions et taux d'actualisation dont dépend le coefficient de conversion), dans la mesure où le système suédois en comptes notionnels intègre des mécanismes de régulation automatique.

Le choix de fixer un taux de cotisation stable sur très longue période, conduisant à ce que les générations successives versent ainsi une fraction identique de leurs revenus pour constituer leurs droits à la retraite, a ainsi été présenté en Suède comme un critère d'équité entre les générations.

En outre, à taux de cotisation donné, il existe un arbitrage au fil des générations entre le taux de remplacement et l'âge de liquidation : à âge de liquidation inchangé, le taux de remplacement baisse avec l'allongement de l'espérance de vie et donc de la durée moyenne de retraite ; en revanche, un décalage de l'âge de liquidation cohérent avec la hausse de l'espérance de vie permet de maintenir le même taux de remplacement au fil des générations. L'objectif des autorités suédoises est de mettre l'accent sur le maintien des taux de remplacement au fil des générations moyennant un décalage de l'âge effectif de départ à la retraite visant à stabiliser le rapport entre durée d'activité et durée de retraite.

Enfin, les pensions en cours de paiement sont revalorisées en fonction d'un index qui évolue chaque année comme le taux de croissance du salaire réel moyen par tête auquel est retranché 1,6 point : si ce taux de croissance est inférieur (supérieur) à 1,6 %, les pensions progressent moins vite (plus vite) que l'inflation, voire baissent en valeur nominale. Les retraités suédois partagent donc avec les actifs les chocs économiques. La Suède a introduit un mécanisme d'ajustement automatique en 2001 qui se déclenche à partir du moment où le ratio de solvabilité (rapport entre les réserves financières augmentées des cotisations et les engagements de pension du régime) est inférieur à 1. Les effets de ce mécanisme, en cas de déséquilibre, se traduisent, à court terme, par une moindre revalorisation des droits à retraite des actifs ainsi qu'une moindre revalorisation des pensions des retraités.

#### **2.4. Une recherche de l'équilibre qui n'est pas absolue**

Les règles de pilotage que se sont fixées ces pays pour respecter l'équilibre financier de leur système de retraite, et partant les choix de répartir les ajustements sur les différentes générations, ne sont toutefois pas intangibles puisqu'à l'exception du Canada – où la situation financière du système de retraite ne l'a pas requis –, les dispositifs de pilotage en Allemagne et en Suède ont été appliqués mais avec des aménagements pour en limiter les effets, notamment sur les retraités.

Ces dispositifs permettent en tous les cas d'éclairer le débat, en obligeant les pouvoirs publics à faire des choix en cas de non respect des règles prédéfinies et d'identifier, notamment au Canada et en Suède, sur quels leviers et donc sur quelles générations l'effort d'ajustement va porter. Cependant, il est difficile au total de mesurer l'impact de ces efforts d'ajustement sur chacune des générations ; on peut au moins observer que, dans ces trois pays, le retour à l'équilibre implique à la fois les générations actives - *via* des hausses du taux de cotisation (Canada, Allemagne) ou une moindre accumulation de droits à pension (Allemagne, Suède) – et les générations à la retraite - *via* un gel (Allemagne, Canada) et parfois même une baisse (pour une partie des retraités suédois) des pensions déjà liquidées.

Ces choix, qui sont propres à chacun de ces pays, tiennent compte d'autres objectifs que la seule équité intergénérationnelle. Ils ne sauraient donc être regardés comme constitutifs, par nature, de la norme d'équité entre les générations.



## **Annexe 1. Le Canada : une procédure semi-automatique portant sur la hausse des cotisations et le gel des pensions**

Le système de retraite public canadien comprend deux régimes<sup>3</sup> :

- la Sécurité vieillesse (SV) qui est un régime universel de solidarité géré par le gouvernement fédéral. Le montant des prestations mensuelles est fonction du nombre d'années de résidence au Canada après l'âge de 18 ans. Des prestations supplémentaires sont prévues pour les petites retraites, comme le Supplément de revenu garanti et l'Allocation au conjoint. Des aides ont également été mises en place au niveau provincial (ex. Régime de revenu annuel garanti en Ontario, *Senior benefit program* en Alberta, *Senior's supplement* en Colombie-Britannique) ;

- le régime de pensions du Canada (RPC) qui est un régime fédéral-provincial couvrant tous les actifs dans l'ensemble du Canada, excepté au Québec qui gère son propre régime, la Régie des Rentes du Québec (RRQ)<sup>4</sup>. Outre les pensions de retraite, le RPC prévoit des prestations en cas d'invalidité et décès.

L'âge de référence pour le régime de pensions du Canada (RPC) est 65 ans et la pension est égale à 25 % des revenus moyens de l'assuré sur l'ensemble de sa carrière, dans la limite de ses 34 meilleures années. Si l'assuré ne totalise pas 34 années de contribution, sa pension est proratisée.

Le RPC est un régime par répartition, partiellement provisionné ou capitalisé. Il est financé grâce à des cotisations obligatoires. Lors de la création du régime en 1966, le mode de financement par répartition pure avait été écarté d'emblée en raison de l'augmentation prévisible du taux de cotisation à long terme et des conséquences sur les finances de l'État en cas de conjoncture économique difficile. Le financement mixte visait la constitution d'une réserve conjoncturelle représentant quelques années de prestations afin de protéger le régime contre des fluctuations économiques. Les gouvernements du Québec et du Canada s'étaient accordés sur un taux de cotisation initial commun de 3,6 %, dans la mesure où nombre de Canadiens seraient amenés à contribuer aux deux régimes durant leur carrière. À la fin des années 1980, ce mode de financement ne paraissait plus adapté pour faire face au vieillissement de la population, à la baisse de la natalité et à la faible croissance de la masse salariale. Le taux de cotisation fut ajusté à la hausse une première fois en 1986 (à 5,6 %) puis en 1997 (6 %) et, enfin, en 2003 (à 9,9 % - taux de cotisation actuel), avec l'objectif de constituer des réserves importantes visant à assurer des ressources pérennes pour le régime, *via* le produit des placements financiers, en complément des ressources de la répartition (financement par répartition partiellement provisionnée).

Les réserves financières sont donc destinées à préfinancer une fraction des engagements du régime public de retraite par répartition. L'objectif général était de rendre soutenables les finances publiques au cours de la période où le coût lié au vieillissement de la population augmentera fortement. En « lissant » la hausse des prélèvements obligatoires, les réserves sont ainsi conçues, à long terme, comme un instrument d'allocation intertemporelle des

---

<sup>3</sup> Pour une description de l'architecture du système de retraite canadien, voir <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1101.pdf>.

<sup>4</sup> Les deux régimes versent des prestations semblables et leur application est coordonnée.

ressources budgétaires et, à court terme, comme un instrument de discipline budgétaire afin de dégager des marges de manœuvre pour le futur.

Tous les trois ans, les ministres des Finances au niveau fédéral et des provinces (y compris le Québec) examinent les prévisions financières du RPC établies par l'Actuaire en chef. Le but de ces travaux est de déterminer le taux de cotisation qui permet d'assurer la viabilité du régime sur l'ensemble de la projection, soit 75 ans, avec une première phase de constitution des réserves puis une phase de décaissement compte tenu de la dégradation du ratio cotisants/bénéficiaires.

Dans le dernier rapport actuariel de 2010<sup>5</sup>, en maintenant le taux de cotisation à 9,9 %, la situation financière du RPC serait excédentaire jusqu'en 2021 et les réserves accumulées permettraient de compenser les besoins de financement au-delà de 2085. Le taux de cotisation d'équilibre est évalué à 9,86 % à horizon 2085, contre 9,82 % selon le rapport actuariel<sup>6</sup> avant la crise financière de 2008.

Dans le cas où le régime ferait face à un déséquilibre financier à long terme (c'est-à-dire si le taux de cotisation actuel du système était inférieur à celui qui permet d'assurer l'équilibre du régime et le maintien du fonds de réserve sur l'ensemble de la projection, soit 75 ans), le Parlement canadien doit décider des ajustements nécessaires pour préserver la soutenabilité financière du régime et sur quel(s) paramètre(s) – et partant sur quelles générations – porteraient ces ajustements.

En l'absence de décisions des pouvoirs publics, un ajustement s'opère en augmentant le taux de cotisation pendant trois ans de façon à couvrir 50 % du déficit anticipé en projection et à geler les pensions dans le même temps. Ce mécanisme continue à s'appliquer tant que les projections réalisées tous les trois ans ne font pas état d'un retour à l'équilibre<sup>7</sup>.

Ainsi, les pouvoirs publics canadiens s'appuient tant sur un effort des actifs – *via* l'augmentation du taux de cotisation – que des retraités – *via* le gel possible de l'indexation des pensions –, afin de préserver la solvabilité du régime pour toutes les générations. On notera que le levier de l'âge de la retraite n'est pas mobilisé dans ce cadre.

Comme l'éventualité d'une absence d'accord au sein du Parlement canadien sur les mesures à prendre pour préserver la soutenabilité financière du régime est jugée peu probable, il s'agit en réalité d'un mécanisme semi-automatique. De fait, la nécessité de déclencher ce mécanisme n'est pas encore apparue.

---

<sup>5</sup> [http://www.osfi-bsif.gc.ca/app/DocRepository/1/fra/bac/rapports/rpc/\\_CPP25\\_f.pdf](http://www.osfi-bsif.gc.ca/app/DocRepository/1/fra/bac/rapports/rpc/_CPP25_f.pdf).

<sup>6</sup> [http://www.osfi-bsif.gc.ca/app/DocRepository/1/fra/bac/rapports/rpc/cpp23\\_f.pdf](http://www.osfi-bsif.gc.ca/app/DocRepository/1/fra/bac/rapports/rpc/cpp23_f.pdf). L'écart entre ces deux taux ne correspond toutefois pas aux effets de la crise car les dernières projections intègrent des mesures nouvelles, notamment une augmentation des décotes pour les départs à la retraite avant l'âge légal (voir supra).

<sup>7</sup> Depuis 1987, l'âge minimum donnant droit aux prestations du RPC est 60 ans. Toutefois, dans le cas d'un départ à la retraite avant 65 ans, la pension est réduite de 0,5 % par mois, jusqu'à concurrence de 30 %, et est majorée d'autant dans le cas d'un départ à la retraite entre 65 et 70 ans. Le gouvernement canadien a décidé de ne pas remettre en cause les âges de la retraite actuels tout en augmentant la valeur des décotes et surcotes : la décote mensuelle passera progressivement entre 2012 et 2016 de 0,5 % à 0,6 % par mois d'anticipation de départ avant 65 ans, jusqu'à concurrence de 36 % ; la surcote passera progressivement entre 2011 et 2013 de 0,5 % à 0,7 % par mois de report de départ après 65 ans, jusqu'à concurrence de 42 %. Voir <http://www.servicecanada.gc.ca/fra/psr/pub/feuilles/rpcetraite/quand.shtml>.

## **Annexe 2. L'Allemagne : un taux de cotisation maximum et un taux de remplacement minimum couplés à une hausse de l'âge de la retraite et à une revalorisation limitée du point**

Le système de retraite public allemand est composé du régime de base DRV (*Deutsch-Rentenversicherung*), plus couramment appelé l'« assurance légale allemande », auquel sont affiliés les salariés du secteur privé, les indépendants et les agents non titulaires de la fonction publique (d'État et territoriale), d'un régime des mineurs (rattaché administrativement au DRV), ainsi que de plusieurs régimes spécifiques à certaines professions (fonctionnaires, agriculteurs, certaines professions libérales)<sup>8</sup>. Environ 60 % de la population en âge de travailler est affiliée au régime de base allemand et environ 40 % des salariés du secteur privé sont en outre affiliés à des régimes de retraite d'entreprise.

Le régime de base DRV est un régime en points. Chaque année, le nombre de points acquis correspondant au rapport entre les rémunérations de l'assuré assujetties aux cotisations d'assurance (jusqu'au plafond des cotisations) divisées par le montant moyen des rémunérations en Allemagne pour la même année. Le montant de la pension dépend, au moment de la liquidation des droits, de l'accumulation des points de l'assuré, puis, en cours de service, de l'évolution de la valeur du point qui est revalorisée tous les ans.

Dans un contexte de situation excédentaire, mais sous tensions croissantes, du régime DRV, les réformes des années 2000 visent à fixer *ex ante* une évolution des paramètres (taux de cotisation, taux de remplacement, revalorisation du point de retraite et enfin l'âge légal) qui assure, sous des hypothèses médianes, la pérennité financière du système tout en assurant l'équité intergénérationnelle et renforçant la confiance des jeunes générations.

Depuis 2001, le gouvernement fédéral doit respecter trois contraintes légales dans le pilotage du régime de retraite de base. Ces règles, redéfinies en 2004, sont :

- les réserves financières du régime doivent être comprises entre 0,2 mois et 1,5 mois de dépenses. Au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année, la loi contraint à une augmentation du taux de cotisation si le montant des réserves projeté pour la fin d'année tombe sous le seuil de 0,2 mois de dépenses. En sens inverse, s'il dépasse 1,5 mois de dépenses, le taux de cotisation doit être ajusté ;
- le taux de cotisation, actuellement à 19,9 %, doit rester inférieur à 20 % jusqu'en 2020 et 22 % jusqu'en 2030 ;
- le taux de remplacement net après paiement des cotisations sociales (y compris les contributions facultatives au plan *Riester* pour les salariés – voir infra) mais avant impôt, calculé dans le cas d'une carrière continue au salaire moyen pendant 45 ans, doit être au minimum de 46 % jusqu'en 2020 puis de 43 % jusqu'en 2030 (contre 50,5 % en 2008). Cette baisse du taux de remplacement doit être compensée par l'instauration d'un régime en capitalisation facultative dits *Riester*<sup>9</sup>.

En cas de non-respect de ces objectifs dans les projections, le gouvernement fédéral est contraint par la loi de proposer des mesures correctrices. Selon les dernières projections du

---

<sup>8</sup> Pour une description de l'architecture du système de retraite allemand, voir <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1608.pdf>.

<sup>9</sup> Pour compléter les ressources des retraités, un dispositif facultatif d'épargne retraite individuelle a été mis en place à partir de 2002. Voir <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1099.pdf>.

Ministère des affaires sociales allemand, les trois grands objectifs (réserves, taux de cotisation, taux de remplacement net) devraient être respectés jusqu'en 2025<sup>10</sup>.

Cependant, ces objectifs ne sont pas aussi contraignants qu'ils peuvent paraître.

Ils ont été modifiés dès 2004, trois ans après la première réforme instaurant ce mode de pilotage. La réforme de 2001 prévoyait un taux de cotisation plus faible et un taux de remplacement plus élevé. Cependant, la stagnation puis le recul de l'emploi ainsi que les moindres recettes de TVA à la suite du ralentissement économique ont grevé les recettes du régime de base, de sorte qu'en l'absence de mesure *ad hoc*, les critères définis initialement ne pouvaient être respectés. Le gouvernement a adopté des mesures d'urgence en décembre 2001 et décembre 2002, visant à éviter une augmentation trop importante du taux de cotisation à court terme, avant d'initier en novembre 2002 un nouveau processus de réforme qui a abouti à une redéfinition des critères de gestion en 2004.

En dehors de la question des réserves, les objectifs de taux de cotisation et de taux de remplacement peuvent être en partie contournés, ce qui n'est pas sans conséquence sur la question de l'équité entre les générations :

- la contrainte d'objectif de taux de cotisation maximum peut être assouplie dans la mesure où le régime de base est également financé par une subvention fédérale. La subvention fédérale a, jusqu'en 1992, évolué beaucoup moins vite que les dépenses du régime de base, de sorte que sa part dans le financement des prestations a régulièrement diminué, passant de 32,3 % en 1957 à 21 % en 1990. Depuis la réforme de 1992, la subvention fédérale est indexée selon une formule qui prend en compte non seulement l'évolution du salaire moyen brut, mais également l'évolution du taux de cotisation à l'assurance vieillesse. Selon cette formule, toute hausse du taux de cotisation entraîne une augmentation de la subvention fédérale, ce qui est une façon de limiter *in fine* les hausses de cotisation. Au total, l'Etat allemand intervient aujourd'hui à hauteur de plus de 30 % des recettes du régime de base DRV<sup>11</sup>. En outre, non seulement une hausse de taux de cotisation est limitée par celle conjointe de la subvention fédérale, mais des ressources supplémentaires en provenance de l'Etat peuvent être apportées s'il était décidé d'un transfert supplémentaire (un point de TVA a été attribué au financement de l'assurance vieillesse en 1998 notamment) ou la prise en charge pour les jeunes générations d'un nouveau droit qui augmenterait les recettes à court terme tout en augmentant les droits des jeunes générations à l'avenir (ce qui a été fait dans le cadre du développement des droits familiaux par exemple) ;

- en ce qui concerne le critère de taux de remplacement, la carrière type évalué à 45 ans, soit une activité continue entre la 20<sup>e</sup> et la 65<sup>e</sup> année des assurés au salaire moyen, n'est pas représentative des carrières allemandes et semble l'être de moins en moins au fil des générations. Bien que la durée de carrière augmente en moyenne en Allemagne entre 1993 et 2010, de 34,2 ans à 36,9 ans – portée par une augmentation de la durée de carrière moyenne des femmes (de 28,2 à 32,6 ans) alors que celle des hommes baisse (de 41,2 à 40,7 ans) – elle reste éloignée de la carrière type retenue.

---

<sup>10</sup> La loi allemande fait obligation au gouvernement fédéral, via le ministère des affaires sociales allemand, de réaliser chaque année un « rapport sur l'assurance retraite » (*Rentenversicherungsbericht*). Le rapport annuel doit être l'occasion de contrôler qu'à un horizon de 15 ans (2025 pour le rapport 2011) les contraintes fixées en matière de réserves, de taux de cotisation et de taux de remplacement sont respectées.

[http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/rentenversicherungsbericht-2011.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/rentenversicherungsbericht-2011.pdf?__blob=publicationFile).

<sup>11</sup> <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1397.pdf>.

Nonobstant ces limites, ce dispositif oblige les pouvoirs publics à faire des choix en cas de non-respect de ces règles.

En outre, les autorités allemandes ont intégré au régime un mécanisme d'équilibre lié au ratio de dépendance démographique<sup>12</sup> du régime dans la formule de revalorisation de la valeur du point : la dégradation de ce ratio<sup>13</sup> entraîne une moindre revalorisation du point de retraite. L'évolution de ce taux de dépendance démographique est pondérée par 0,25 dans la formule de revalorisation du point, de telle sorte que l'impact de la détérioration du ratio de dépendance sociodémographique est reporté pour un quart sur la valeur du point – soit un ajustement portant tant sur la capacité d'accumulation de droits à retraite des actifs que sur le niveau de pension des retraités. Ce choix de pondération a été effectué car il permettait, selon les estimations, de maintenir le taux de cotisation en dessous de 20 % à l'horizon 2020 et en dessous de 22 % à l'horizon 2030 sans une action trop forte sur l'indexation du point de retraite.

Cependant, depuis qu'elle a été adoptée en 2004, la formule de revalorisation du point n'a été pleinement appliquée qu'une seule fois, en 2007, car l'objectif a été de soutenir le niveau de vie des pensionnés en évitant que les pensions ne baissent en valeur nominale. Le montant des pensions a néanmoins été gelé entre 2004 et 2006, puis des revalorisations inférieures à l'inflation ont pu être appliquées. Le législateur allemand ne permet plus aujourd'hui au système de retraite une indexation négative du point de retraite : la pension ne peut plus baisser en valeur nominale, quelle que soit l'évolution des salaires ou du rapport démographique.

Enfin, une réforme de 2007 a aussi modifié l'âge d'obtention d'une pension complète qui passera progressivement de 65 à 67 ans entre 2012 et 2029. Les âges d'ouverture des droits resteront identiques, en particulier 63 ans avec 35 ans de contribution mais avec une plus forte décote (quatre ans de décote et non plus deux). Mais cette augmentation de l'âge n'est pas présentée comme uniquement liée à l'augmentation de l'espérance de vie : un comité des sages devaient se prononcer sur l'opportunité d'augmenter l'âge de la retraite en Allemagne *via* notamment la question de l'employabilité aux âges élevés. La réforme prévoit toutefois qu'après 45 ans de contribution, il sera toujours possible aux assurés de partir à la retraite à 65 ans et sans décote<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1113.pdf>.

<sup>13</sup> Ce ratio n'est pas calculé de manière standard (ie nombre de retraités divisé par le nombre de contributeurs), mais en corrigeant des durées de cotisations et des durées de travail respectivement le nombre de retraités et le nombre de cotisants. La 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.

<sup>14</sup> <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1468.pdf>.

### **Annexe 3. La Suède : l'instauration des comptes notionnels et d'un mécanisme d'ajustement automatique ayant des effets sur les différentes générations**

Au cours des années 1990, à la lumière de travaux de projections qui montraient que les réserves ne suffiraient pas à financer sur le long terme le système si ce dernier n'évoluait pas, les pouvoirs publics suédois ont décidé d'une réforme en 1998, après un long processus de concertation et de débats. Cette réforme substitue l'ancien régime contributif à prestations définies par deux nouveaux régimes à cotisations définies, l'un en répartition – selon la technique des comptes notionnels – et l'autre en capitalisation – les comptes capitalisés.

Selon le principe d'un régime en compte notionnel, pendant la carrière, les cotisations affectées au régime sont inscrites au compte de chaque assuré. La somme inscrite au compte est revalorisée annuellement par un index qui suit la croissance du salaire moyen. Lors de la liquidation de la retraite, la somme inscrite au compte ou le « capital virtuel », qui représente donc la somme des cotisations de toutes les années de carrière augmentée des revalorisations, est convertie en une pension<sup>15</sup>.

Dans le cas des régimes en comptes notionnels, la question du pilotage renvoie à des choix et des ajustements concernant le niveau de quelques paramètres seulement (taux de cotisation, taux de revalorisation des pensions et taux d'actualisation dont dépend le coefficient de conversion), dans la mesure où un système en comptes notionnels intègre des mécanismes de régulation automatique, qui ont été renforcés dans le cas suédois.

L'un des premiers axes de la réforme suédoise était d'assurer l'équité entre les générations<sup>16</sup> et faire que la transition de l'ancien au nouveau système ne pénalise pas certaines générations. De fait, le nouveau système est introduit progressivement au fil des générations et les deux systèmes coexisteront pendant plusieurs années encore, puisque la transition couvre dix-sept générations : seuls les suédois nés en 1954 et après – qui avaient au plus 44 ans au moment de la réforme – relèveront uniquement du nouveau système<sup>17</sup>.

Un autre axe de la réforme était de fixer un taux de cotisation stable sur très longue période. Les générations successives versent ainsi une fraction identique de leurs revenus pour constituer leurs droits à la retraite, ce qui a été présenté en Suède comme un critère d'équité entre les générations.

En outre, à taux de cotisation donné, il existe un arbitrage au fil des générations entre le taux de remplacement et l'âge de liquidation : à âge de liquidation inchangé, le taux de remplacement baisse avec l'allongement de l'espérance de vie et donc de la durée moyenne de retraite ; en revanche, un décalage de l'âge de liquidation cohérent avec la hausse de l'espérance de vie permet de maintenir le même taux de remplacement au fil des générations.

---

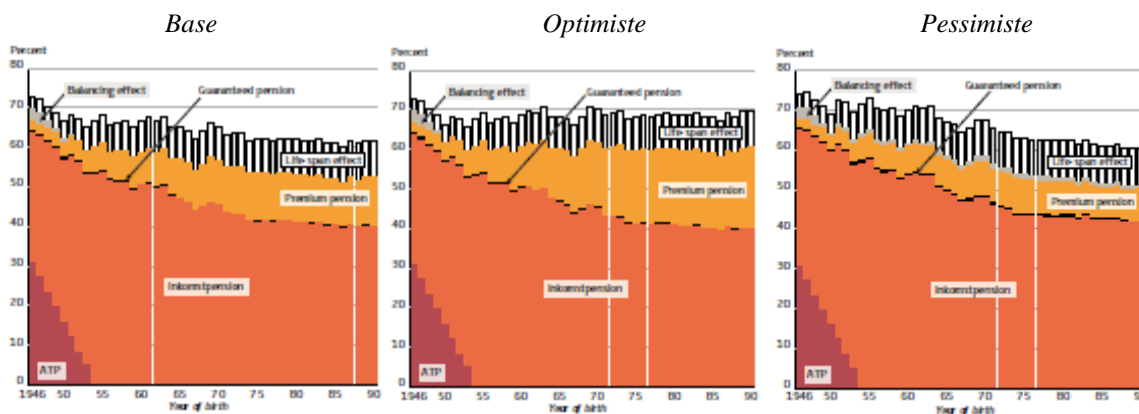
<sup>15</sup> <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1039.pdf>.

<sup>16</sup> La réforme comprend notamment un important volet relatif à l'information des assurés sur leur situation individuelle en matière de retraite.

<sup>17</sup> La Suède remplissait plusieurs des conditions facilitant une transition relativement rapide de l'ancien système vers le nouveau régime en comptes notionnels, en particulier du fait de l'existence d'informations sur l'historique des rémunérations et de réserves financières relativement importantes, correspondant à cinq ans de prestations, au moment de la réforme. Voir <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1049.pdf>.

La sécurité sociale suédoise présente chaque année un exercice d'estimation des taux de remplacement futurs calculés sur la base d'une carrière type au salaire moyen dans le cadre des scénarios de projection à long terme, sous l'hypothèse d'un report de l'âge de départ à la retraite (chaque gain d'espérance de vie est partagé en 2/3 de hausse de la durée d'activité *via* le report de l'âge de la retraite et 1/3 d'augmentation de la durée de retraite – *life span effect* dans les graphiques) et en isolant les effets du mécanisme automatique d'équilibre (*balancing effect* – voir infra).

Les taux de remplacement sont présentés pour les cohortes nées entre 1944 et 1990 et sur la base des trois scénarios de projection à long terme. L'objectif des autorités suédoises est de mettre l'accent sur le maintien des taux de remplacement au fil des générations moyennant un décalage de l'âge de départ à la retraite visant à stabiliser le rapport entre durée d'activité et durée de retraite. Reste à savoir si ce décalage sera effectif ; sinon, les taux de remplacement devraient diminuer au fil des générations.



*Pensions Myndigheten, 2011*<sup>18</sup>.

De fait, une des caractéristiques des régimes en comptes notionnels est que les effets intergénérationnels sont en théorie connus<sup>19</sup> : l'allongement de l'espérance de vie se répercute sur chaque génération concernée, sans mutualisation entre générations ; une hausse de la fécondité (*baby boom*) conduit mécaniquement à l'accumulation de réserves qui sont ensuite utilisées pour financer les retraites des *baby boomers* et, inversement, une baisse de la fécondité entraîne une baisse des réserves ou un endettement temporaire. Il n'y a donc pas de mutualisation entre générations des effets de chocs démographiques. Les chocs économiques (ralentissement de la productivité, par exemple) affectent les actifs à travers le taux de revalorisation de leur capital virtuel ainsi que, lorsque les chocs sont anticipés, les retraités à travers le rendement escompté du capital virtuel qui intervient dans le calcul des pensions *via* le coefficient de conversion.

Au total, la somme des pensions que chaque génération reçoit à la retraite est égale, dans un régime en comptes notionnels, à la somme des cotisations versées sur son compte pendant qu'elle était active. Certains interpréteront cette propriété comme un critère d'équité entre les générations puisqu'aucune génération ne fait supporter à d'autres la charge de leurs pensions, alors que d'autres considéreront à l'inverse que l'absence de transferts entre générations n'est pas un gage d'équité.

<sup>18</sup> <https://secure.pensionsmyndigheten.se/download/18.2c8f793e1335aaf986a8000282786/OR+engelsk+2010.pdf>.

<sup>19</sup> Voir le 7<sup>e</sup> rapport du COR « Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? Options et modalités techniques », janvier 2010.

De plus, dans le cas de la Suède, les pensions en cours de paiement sont revalorisées en fonction d'un index qui évolue chaque année comme le taux de croissance du salaire réel moyen par tête auquel est retranché 1,6 point. Si ce taux de croissance est constant à 1,6 % par an, les pensions sont uniquement revalorisées en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation. En revanche, si ce taux de croissance est inférieur (supérieur) à 1,6 %, les pensions progressent moins vite (plus vite) que l'inflation, voire être négative. Les retraités suédois partagent donc avec les actifs les chocs économiques.

La Suède a en outre introduit un mécanisme d'ajustement automatique en 2001 qui se déclenche à partir du moment où le ratio de solvabilité (rapport entre les réserves financières augmentées des cotisations et les engagements de pension du régime) est inférieur à 1<sup>20</sup>.

Lorsque le ratio de solvabilité passe en dessous de 1, le taux de croissance du salaire moyen par tête, qui intervient dans l'index de revalorisation du capital virtuel des actifs et dans l'index de revalorisation des pensions des retraités, est remplacé par le produit du ratio de solvabilité et du taux de croissance du salaire moyen par tête, tant que le ratio de solvabilité demeure inférieur à 1 et tant que l'index de revalorisation du capital virtuel n'a pas rejoint l'index de revalorisation courant.

Le mécanisme d'ajustement automatique se traduit donc, à court terme, par une moindre revalorisation des droits à retraite des actifs ainsi qu'une moindre revalorisation des pensions des retraités. Toutefois, au total, les pensions versées aux retraités durant toute la période au cours de laquelle le mécanisme d'ajustement automatique a fonctionné ainsi que le capital virtuel accumulé par les cotisants durant la même période atteindront le même niveau que celui qu'ils auraient atteint si ce mécanisme n'avait pas été enclenché. Seuls les retraités qui décèdent au cours de la période pendant laquelle le mécanisme d'ajustement automatique fonctionne subissent les effets d'une moindre revalorisation des pensions.

Il est à noter que le fonctionnement du mécanisme d'ajustement automatique est asymétrique puisqu'il ne se déclenche que lorsque le ratio de solvabilité est inférieur à 1. Lorsque ce ratio est supérieur à 1, il n'existe pas d'ajustement automatique visant à redistribuer entre les actifs et les retraités les excédents sur le long terme.

Le ratio de solvabilité du régime de retraite suédois a été inférieur à 1 en 2009 et en 2010. Cette dégradation tient surtout à la baisse des réserves financières liée à la crise financière<sup>21</sup>. L'application du mécanisme d'ajustement automatique, couplée au principe de revalorisation des pensions selon la croissance du salaire réel moyen par tête moins 1,6 point, a entraîné une baisse nominale des pensions pour les années 2010 et 2011 (respectivement -3 % et -4,3 %). Dans le même temps, le capital virtuel des personnes actives a également été moins revalorisé. L'amélioration du ratio d'équilibre en 2011, qui repasse au dessus de 1, entraîne une indexation positive des pensions pour l'année 2012, de +3,5 % en valeur nominale (+0,7 % en réelle). Les prévisions, jusqu'en 2016<sup>22</sup>, font état d'une progression continue des pensions en valeur nominale sur l'ensemble de la période évaluée.

---

<sup>20</sup> <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1112.pdf>.

<sup>21</sup> Les autorités suédoises ont décidé de changer le mode de valorisation des réserves financières (moyenne de la valeur des réserves sur les trois dernières années plutôt que leurs valeurs en n-1) afin de lisser les évolutions du ratio d'équilibre. Voir <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1253.pdf>.

<sup>22</sup> Voir <http://www.pensionsmyndigheten.se/4821.html>.



Mais il faut noter qu'au final, il y aura peu d'effet sur les revenus nets des retraités suédois dans la mesure où<sup>23</sup> :

- les comptes notionnels ne sont qu'une partie de l'architecture du système de retraite public suédois et il existe une pension garantie qui a limité pour près de la moitié des suédois (45 % de l'ensemble des retraités) tout (25 % de l'ensemble des retraités) ou partie (20 % de l'ensemble des retraités) les pertes liées aux ajustements induits par le mode d'indexation des pensions et l'action du mécanisme d'équilibre ;
- les autorités suédoises ont pris des mesures relatives au système socialo-fiscal conduisant à réduire une partie des charges sur les retraités qui étaient supérieures à celles sur les actifs.

---

<sup>23</sup> <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1305.pdf>.