

Approche comparée des politiques de retraite menées en Allemagne, en Italie et en Suède

La séance plénière du Conseil du 5 décembre 2002 a porté sur un premier bilan de quelques réformes à l'étranger, en Suède, en Allemagne et en Italie. Les intervenants¹ ont présenté aux membres du Conseil un aperçu large des objectifs des réformes et ont proposé des éléments d'analyse pour en comprendre la mise en œuvre, les perspectives et les limites. Cette note a pour objet de prolonger le débat en soumettant à la discussion une synthèse des présentations.

On rappellera d'abord que les débats sur les retraites s'insèrent en général dans des débats plus larges sur la politique économique ou sociale. On notera ensuite que la mise en œuvre des réformes est liée aux calendriers des besoins de financement, qui peuvent différer d'un pays à l'autre. On abordera ensuite plus spécifiquement les réformes entreprises en Allemagne, en Suède et en Italie, en tentant d'éclairer en quoi ces réformes sont d'abord des réformes de l'architecture du système de retraite ou plus modestement des réformes paramétriques², puis en analysant quels objectifs ont été retenus en matière d'évolution des paramètres des systèmes. On terminera enfin par quelques compléments sur des questions importantes comme l'automatisme des ajustements paramétriques, la place accordée à la liberté de choix et son articulation avec les normes collectives, le respect des droits acquis et l'impact sur les différentes générations, la place de la capitalisation.

L'insertion des débats sur les retraites dans des débats plus larges

Une partie des difficultés de financement des systèmes de retraite renvoie à des politiques ne concernant pas directement les réformes des retraites. Des objectifs plus larges que la seule réforme des retraites sont donc de plus en plus souvent mis en avant en Europe, tant par les instances de l'Union que par les Etats membres dans leurs choix nationaux.

Deux des aspects parmi les plus importants sont l'emploi et l'évolution de la dette publique. Il est maintenant bien connu que des marges de financement des systèmes de retraite pourraient être trouvées par le relèvement des taux d'activité des travailleurs de plus de 55 ans. Dans un certain nombre de pays européens, la réduction de la dette publique induite par la maîtrise des finances publiques est peut-être moins souvent directement liée à la question des retraites dans les débats publics³ ; pourtant, cette réduction s'accompagne à terme d'économies très importantes sur la part des budgets nationaux

¹ Les présentations ont été effectuées par L. Vernière de la Caisse des dépôts et consignations et par H. Sterdyniak, O. Chagny et P. Véroni de l'OFCE.

² Pour modestes qu'elles soient dans les techniques mises en œuvre, de telles réformes peuvent avoir cependant, le cas échéant, des incidences très notables.

³ Mais ce lien est bien sûr très présent dans les orientations européennes.

consacrée au remboursement des intérêts de la dette publique et permet de dégager des marges de manœuvre financières susceptibles d'être affectées dans l'avenir au financement des systèmes sociaux. Ainsi, les efforts qui ont été consentis par la Belgique pour réduire sa dette publique sont très directement liés, dans ce pays, à la question du financement du système de retraite, qu'ils facilitent grandement.

D'autres volets des politiques économiques et sociales peuvent être associés aux réformes des retraites ; il s'agit notamment de la politique fiscale et de la politique de l'épargne. Cela a été le cas, par exemple, pour la réforme allemande, avec la création de compléments de pension facultatifs en capitalisation assortis de déductions fiscales et d'aides financières directes aux ménages non imposables.

Réformes des retraites et calendriers des besoins de financement

La comparaison des situations démographiques et de l'apparition des besoins de financement fait apparaître des différences sensibles d'un pays à l'autre. Ainsi, la Suède bénéficiera à l'horizon 2040 d'une situation relativement favorable, le papy boom devant y être moins marqué qu'ailleurs et la natalité s'étant maintenue à un niveau satisfaisant, tandis qu'à l'autre extrémité la situation de l'Italie sera particulièrement défavorable en raison de son taux de natalité très faible.

Il serait utile de procéder à un examen approfondi des hypothèses des projections financières réalisées par les pays membres de l'Union et du champ couvert par les dépenses. En effet, les chiffres produits⁴ ne sont probablement pas exactement comparables et ils peuvent ainsi fausser partiellement l'analyse comparée.

Insertion des réformes des retraites dans une architecture générale spécifique à chaque pays

Pour comprendre et analyser la réforme d'un système de retraite, il est nécessaire de s'intéresser à l'architecture générale du système de retraite en question. En effet, une réforme, si elle a souvent comme objectif affiché d'assurer la viabilité financière à moyen ou long terme du système, a également souvent des incidences, plus ou moins débattues, plus ou moins choisies socialement, sur tel ou tel élément du système.

La réforme suédoise, en créant un système à l'architecture nouvelle, a remis en cause les modalités de fonctionnement du système précédent. Le principe de la pension universelle complétée par un régime par répartition à prestations définies a été abandonné et la contributivité du système par répartition a été nettement accrue. Le flux des redistributions est probablement voué à diminuer, mais un certain consensus a néanmoins été trouvé sur les validations financées par l'Etat d'un certain nombre de périodes non consacrées à l'activité professionnelle. La contributivité renforcée du système par répartition et la part de capitalisation obligatoire devraient par ailleurs avoir une incidence directe sur les régimes professionnels.

La réforme italienne remet en cause, elle aussi, certains éléments fondamentaux du système existant en créant un nouveau système qui, notamment, unifie progressivement les différents régimes et supprime, là aussi progressivement, la retraite d'ancienneté qui permet des départs anticipés à des conditions très peu exigeantes.

⁴ Voir par exemple le projet de rapport conjoint de la Commission et du Conseil sur des pensions viables et adéquates, présenté dans le dossier de la séance du groupe de travail, page 65. La question des comparaisons internationales chiffrées sera étudiée par le Conseil lors de sa séance de juin 2003, à partir notamment de travaux de l'OFCE. Rappelons que des données comparatives produites par l'OFCE ont déjà été fournies au Conseil, lors de sa séance de décembre 2002 ; le document est joint en annexe.

En Allemagne, le système avait déjà été amené à évoluer notablement lors de la réforme de 1992 avec, notamment, la révision des modalités de revalorisation des pensions, le durcissement des possibilités de départ anticipé, l'extension de la validation des périodes assimilées. La réforme de 2001 ne remet pas en question l'architecture générale du système, que ce soit par exemple les modalités de calcul de la pension ou le régime spécifique des fonctionnaires.

La question de l'évolution des redistributions opérées au sein des systèmes de retraite devrait être approfondie par le Conseil au cours de l'année 2003.

Réforme de système ou ajustement paramétrique

Les réformes des systèmes de retraite sont souvent présentées comme étant, soit des réformes de l'architecture générale du système, soit des réformes paramétriques, ce dernier cas pouvant alors être présenté comme un simple ajustement d'un ou plusieurs paramètres du système.

Bien évidemment, l'élaboration d'un nouveau système n'évacue pas la question de l'ajustement des paramètres. Elle permet cependant d'atteindre des objectifs qui resteraient sans doute inaccessibles par un simple ajustement paramétrique. Ces objectifs sont de deux ordres, assez différents, qu'il importe de distinguer pour comprendre les motivations guidant la réforme.

Le premier objectif de la création d'un nouveau système peut être, comme en Suède, de « se débarrasser » des défauts que l'on prête au système précédent en termes de redistribution : créer un nouveau système permet de s'affranchir de la difficulté de discuter de chaque élément du système l'un après l'autre, et de définir le niveau de solidarité voulu non à partir de l'existant, mais à partir de ce qui est souhaité (après négociation ou concertation) par les différents partenaires de la réforme.

Le second objectif peut être, comme en Italie, de faciliter la réforme. La mise en place de la convergence des régimes et l'adaptation des paramètres du régime à la situation démographique qui se dégradera profondément dans les prochaines années étaient probablement plus facilement envisageables au sein d'un nouveau système que par adaptation de l'ancien.

Dans les deux cas, l'élaboration d'un nouveau système permet de se mettre d'accord sur des évolutions qui n'auraient pas été possibles au sein de l'ancien système ; mais dans un cas, ce sont les mécanismes de redistribution que l'on a visés, dans l'autre c'est la simplification et la convergence des régimes existants.

Face à ces évolutions systémiques, la réforme allemande peut être définie comme un ajustement paramétrique, associant, sur la durée, une hausse modérée des cotisations et une baisse limitée du taux de remplacement. La création de compléments de retraite individuels facultatifs ajoute un niveau supplémentaire au système global mais ne remet pas en cause son architecture.

Quels objectifs pour les paramètres des systèmes de retraite ?

Quels que soient les choix effectués sur l'architecture globale du système de retraite, le financement futur doit être programmé et des choix doivent être faits sur les objectifs pour les taux de cotisation, le niveau des pensions (taux de remplacement et indexation des pensions liquidées), l'âge de la retraite.

Le plus souvent, il est possible de lire dans les réformes la volonté de stabiliser le taux de cotisation (Suède, Italie) ou de limiter l'ampleur de sa hausse (Allemagne). L'équilibre financier du système peut alors être recherché à travers une modification du taux de remplacement. Cette modification est parfois

corrélée avec l'augmentation de l'espérance de vie telle qu'elle est anticipée ou constatée. Il y a alors un partage des gains d'espérance de vie. Ce partage se traduit par un recul de l'âge auquel est atteint un niveau de retraite donné, sans qu'il y ait cependant de baisse de ce niveau pour une espérance de retraite donnée.

La volonté d'afficher la stabilité des taux de cotisation est largement partagée par les gouvernements européens, l'objectif général étant de ne pas augmenter les prélèvements obligatoires. On peut noter cependant, en lien avec ce qui a été signalé plus haut, qu'une hausse des taux de cotisation ne provoque pas nécessairement de hausse des prélèvements obligatoires si la maîtrise des dépenses publiques a permis auparavant de réduire la dette publique.

Pour limiter l'augmentation apparente des cotisations et des prélèvements obligatoires, il peut être tentant, comme l'a fait l'Allemagne, de gager une baisse du taux de remplacement par le développement de compléments de pension facultatifs. Néanmoins, le gouvernement allemand constate actuellement que ce développement ne se fait pas au rythme espéré et en vient à envisager de rendre éventuellement obligatoire ces compléments.

Quoi qu'il en soit, dans un certain nombre de pays européens, la stabilité des taux de cotisation affichée par les réformes n'est pas cohérente avec les ajustements par ailleurs engagés sur le niveau des pensions ou l'âge de cessation d'activité. Si cette stabilité devrait être possible pour la Suède, qui connaît une situation démographique moins difficile et qui a constitué des réserves financières importantes permettant de financer la transition démographique, les Allemands et les Italiens devront sans doute accomplir des ajustements de paramètres qui n'ont pas été affichés lors des réformes, surtout si la situation économique devait être moins favorable que les hypothèses (très optimistes) retenues dans les scénarios de long terme. Dans l'immédiat, les Allemands ont d'ailleurs procédé à un relèvement du plafond de cotisations apportant de nouvelles recettes.

Il faudrait, par ailleurs, pour apprécier l'évolution des prélèvements affectés à la retraite, connaître les financements budgétaires et leur évolution prévue. Ces financements peuvent être, en effet, d'une importance notable (ainsi, en Allemagne, la part des ressources provenant du budget de l'Etat est supérieure à 25 % dans le régime légal d'assurance vieillesse). Ces données ne font pas l'objet d'une large publication dans la plupart des pays et sont encore peu étudiées et comparées.

Quelle automaticité des ajustements ?

Les réformes des systèmes de retraite peuvent, ou non, prévoir un ajustement des barèmes de calcul des pensions visant à équilibrer financièrement les régimes. Deux types d'ajustement sont possibles et peuvent coexister.

Le premier est un ajustement aux variables démographiques (c'est-à-dire, en pratique, à l'espérance de vie), conduisant à diminuer le taux de remplacement à âge donné au fur et à mesure que l'espérance de vie s'allonge. Cet ajustement peut-être automatique, prévu dès le début de la réforme et appliqué de manière régulière en fonction des gains d'espérance de vie constatés : c'est la démarche retenue par le système de comptes notionnels en Suède et en Italie. Il peut également être négocié par ajustements successifs, ce qui laisse plus de marge aux choix politiques et sociaux mais présente davantage de risques financiers et peut être considéré comme donnant moins de lisibilité à l'avenir des retraites.

Le second type d'ajustement consiste à modifier les paramètres du système en fonction de la situation économique. La réforme suédoise fixe le taux de cotisation et prévoit un ajustement automatique par le niveau des pensions : un ratio d'équilibre rapportant l'actif au passif du régime est calculé et, s'il est inférieur à 1, l'équilibre est rétabli en appliquant un taux de revalorisation diminué au capital virtuel des

cotisants et aux pensions des retraités. Il est même prévu que l'indexation des pensions liquidées puisse être inférieure aux prix si l'évolution du salaire moyen est faible. La réforme italienne fixe également le taux de cotisation mais ne prévoit pas de mécanisme automatique de rééquilibrage en cas de déséquilibre financier. En Allemagne, la réforme n'a pas prévu d'ajustement automatique ; l'équilibre financier semblerait devoir être recherché par des compromis sur le niveau des pensions et le taux de cotisation.

Les marges de choix individuels

L'organisation de marges de choix individuels, permettant aux assurés de choisir leur âge de liquidation avec un coefficient de liquidation dépendant de cet âge, se fait différemment dans les systèmes italiens et suédois, où l'ouverture d'une plage pour l'âge de départ se fait sans référence à un âge socialement déterminé, et dans le système allemand, qui conserve la référence d'âge de 65 ans comme norme collective.

Dans ces trois pays, il existe un âge minimal en dessous duquel la retraite ne peut pas être liquidée : 61 ans en Suède, 65 ans en Allemagne – avec certaines possibilités d'anticipation dont la plupart seront progressivement supprimées. L'Italie, qui partait d'un système où la pension d'ancienneté était accordée sans âge minimal (avec une condition de durée d'assurance de 35 ans), a retenu un âge minimal de 57 ans. Elle fait en cela figure d'exception, l'âge minimal étant en général au moins égal à 60 ans dans les pays de l'OCDE.

Des études complémentaires devront être menées afin d'étudier plus en détail le degré d'individualisation des choix, en particulier dans les systèmes suédois et italien. Pour ce faire, pourront être analysées notamment :

- l'articulation du droit du travail et du droit de la retraite⁵ ;
- les mécanismes de basculement du régime d'assurance chômage vers l'assurance vieillesse ;
- l'articulation des régimes d'invalidité et d'assurance vieillesse.

La question des droits acquis

Toute réforme des retraites, particulièrement quand elle porte sur l'architecture même du système, doit prendre en compte la question des droits acquis et du traitement des générations successives. La réforme suédoise a concerné toutes les générations actives, la part de la pension calculée selon le nouveau système étant progressivement plus élevée pour les générations les plus jeunes (20 % de la pension pour la génération 1938, 50 % pour la génération 1944, 80 % pour la génération 1950 et 100 % pour la génération 1954). La réforme italienne, au contraire, a entièrement « épargné » les générations les plus proches de la retraite et ne s'appliquera en totalité aux nouveaux retraités que dans plus de 30 ans. On peut craindre que cette montée en charge très lente de la réforme italienne fasse peser un aléa financier non négligeable sur le nouveau système.

⁵ Ce point, souvent peu étudié, a pourtant une incidence importante sur la réalité des choix possibles. En France, par exemple, le code du travail permet de mettre à la retraite un salarié pouvant liquider sa pension à taux plein, à partir de 60 ans et à 65 ans au plus tard. Si une plage de choix était ouverte, il va de soi qu'une articulation avec le droit du travail devrait faire l'objet d'une attention particulière.

La place de la capitalisation

Dans les trois pays étudiés, les réformes comportent l'introduction d'une part de capitalisation, qui reste cependant limitée. Cette introduction a été prévue selon des modalités très différentes en Suède et en Allemagne. En Suède, la cotisation est obligatoire, au taux de 2,5 % (contre 16 % pour la cotisation au régime par répartition) et les comptes individuels sont gérés par une agence gouvernementale. En Allemagne, la capitalisation est facultative mais accompagnée d'importantes aides publiques⁶ (plafonnées). En Italie, le développement d'une part marginale de capitalisation est proposé par le gouvernement Berlusconi par réaffectation d'une partie (2 points de cotisation) des cotisations affectées au fonds obligatoire d'indemnité de fin de carrière.

⁶ Le montant total annuel des aides publiques pourrait être de l'ordre de 10 à 15 Md€ à terme.