

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 24 octobre 2012 à 14 h 30

« Réflexions actualisées sur les dispositifs de solidarité en matière de retraite »

<b>Document N°11</b>
----------------------

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

## **Les dispositifs de solidarité en matière de retraite à l'étranger**

*Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites*



## Les dispositifs de solidarité en matière de retraite à l'étranger

Dans le cadre de la préparation du rapport du COR de janvier prochain sur un état des lieux du système de retraite français, et après l'analyse en septembre des règles d'acquisition des droits et de calcul des pensions dans dix pays, la présente étude s'intéresse aux dispositifs de solidarité en matière de retraite dans ces mêmes pays. Rappelons que le COR mène depuis son origine des études comparatives, à titre illustratif des problématiques traitées pour la France, avec un « panel » de pays représentatifs de la diversité des systèmes de retraite dans les pays industrialisés, en ce qui concerne leur constitution, leur philosophie ainsi que leur pilotage : l'Allemagne, la Belgique, le Canada, l'Espagne, les Etats-Unis, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède<sup>1</sup>.

Des dispositifs de solidarité en matière de retraite existent dans tous les pays étudiés et prennent généralement en charge l'ensemble des mêmes risques. Leur forme et leur mode de financement (la nature du régime de retraite induisant les principales différences d'approche), ainsi que leur importance (dépendant des objectifs assignés aux retraites), diffèrent cependant selon les pays, ce qui incite à la prudence quand à formuler des comparaisons.

Les points suivants seront successivement abordés :

- les minimas de pension ;
- la prise en compte de certaines périodes d'inactivité ;
- la prise en compte de certaines périodes spécifiques ;
- les dispositifs de réversion ;
- enfin, les questions liées au financement de ces dispositifs.

### **1. Les minimas de pension**

A l'exception de l'Allemagne et des États-Unis, tous les pays étudiés ont mis en place un ou plusieurs dispositifs visant à garantir un montant de pension minimum, qui peut prendre diverses formes :

- une pension forfaitaire, universelle, ouverte à tous les citoyens et proportionnelle à la durée de résidence dans le pays (Canada, Japon, Pays-Bas et Suède) ;
- ou une pension propre au système de retraite, ouverte aux seuls cotisants et proportionnelle à la durée de cotisation (Belgique, Espagne, France, Italie).

Le Canada, le Japon et les Pays-Bas et la Suède disposent d'un premier étage de pension de type universel, liée à la résidence, complété par d'autres étages de pension. Ce premier étage joue le rôle de minimum de pension. Dans ces pays, la pension de base, identique pour tous, est accessible à tous les individus et s'annule à partir d'un certain seuil, sauf au Japon. A l'exception des Pays-Bas, dont le système public de retraite ne comprend que la pension

---

<sup>1</sup> La grande majorité de ces dix pays dispose d'un régime de retraite public en annuités comme en France (la Belgique, le Canada, l'Espagne, les Etats-Unis, l'Italie – en ce qui concerne son ancien régime qui s'éteint progressivement, le Japon, les Pays-Bas et le Royaume-Uni) et trois de ces pays ont un régime de retraite différent : en point en Allemagne (comme les régimes complémentaires français avec toutefois quelques nuances) et en comptes notionnels en Italie (pour le nouveau régime mis en place progressivement) et en Suède.

universelle, tous ces pays ont développé des régimes de retraite publics à vocation contributive en complément du minimum de pension.

Comme c'est le cas en France (minimum contributif et minimum garanti), en Belgique, en Espagne, en Italie et au Royaume-Uni, le montant de la pension contributive de l'assuré peut être majoré pour atteindre un montant minimum selon des modalités différentes.

En outre, certains pays imposent des conditions d'éligibilité particulières, autres que celle d'avoir déjà liquidé sa pension (à l'*instar* de la condition du taux plein en France) : la jouissance de la majoration est réservée aux personnes liquidant leurs droits à retraite à partir de 64 ans en Italie, la pension minimum n'est accessible qu'après 65 ans en Suède, la Belgique requiert 15 années validées, le montant perçu après 65 ans est majoré en Espagne...

Le montant de la pension minimum varie fortement d'un pays à l'autre.

En Belgique, les salariés qui ne sont éligibles qu'aux retraites planchers peuvent avoir eu des salaires relativement élevés puisqu'un assuré ayant eu sur l'ensemble de sa carrière un salaire équivalent à deux tiers du salaire moyen relève uniquement des dispositifs planchers et percevra une pension égale à près d'un tiers du salaire moyen.

En Suède, chaque résident est susceptible de percevoir une pension garantie, allocation différentielle jusqu'à un montant plancher, puis progressive, jusqu'à un montant plafond, à partir duquel elle s'annule. La pension garantie équivaut à 25 % du salaire moyen pour 40 ans de résidence entre le 16<sup>e</sup> et le 64<sup>e</sup> anniversaire de l'assuré.

Mis à part aux Pays-Bas (indexation sur les salaires), les minimas de pension sont indexés sur les prix, avec le risque à terme que ces « filets de sécurité » décrochent par rapport aux salaires des actifs et ne représentent plus qu'une faible part de la masse totale des pensions.

Il est cependant délicat de comparer, et plus encore d'interpréter, l'importance de ces minimas de pension, pour plusieurs raisons : ils sont complétés par un dispositif de revenu minimum (à l'image de l'ASPA en France) – ciblé sur les personnes âgées ou pas – dans l'ensemble des pays étudiés sauf en Espagne ; ils peuvent varier suivant la composition du ménage ; s'ajoutent des dispositifs d'aide aux personnes âgées, notamment les allocations logement ou des aides en nature le cas échéant ; enfin, il est fréquent qu'aux dispositifs publics viennent s'ajouter des allocations locales, notamment dans les états fédéraux tels que les États-Unis et le Canada.

## **2. La prise en compte de certaines périodes d'inactivité**

L'ensemble des pays étudiés vise à limiter l'impact sur les droits à retraite de certaines périodes d'inactivité involontaires, durant lesquelles le revenu d'activité est réduit ou se voit substitué un revenu de remplacement issu des assurances sociales. A l'exception des Pays-Bas qui ne disposent que d'une pension universelle dans son système public de retraite, ces périodes d'inactivité involontaire font toujours l'objet d'un traitement particulier au regard des droits à retraite.

**Les périodes de chômage** sont prises en compte de deux manières différentes : soit indirectement *via* les formules de calcul des montants de pension (Canada et États-Unis), soit

directement *via* l'attribution de droits à pension spécifiques (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Japon, Royaume-Uni et Suède).

Au Canada et aux États-Unis, la durée de carrière nécessaire à l'atteinte d'une pension complète intègre la possibilité que les assurés puissent avoir à faire face à une période d'inactivité involontaire. Le Canada par exemple requiert, pour une pension complète, une carrière de 34 ans : cette période correspond à une carrière pleine de 40 ans à laquelle on soustrait 15 % intégrant de possibles périodes d'inactivité. De même, la durée de carrière requise pour une retraite pleine aux États-Unis est de 35 ans. Le calcul du salaire de référence sur les 25 meilleures années en France, ou les 25 dernières en Espagne, suit la même philosophie.

En Allemagne, en Belgique, en Espagne, en Italie, au Japon, au Royaume-Uni et en Suède, comme en France, les périodes de chômage font l'objet d'une attribution de droits spécifiques, dont la forme et l'impact sur les pensions des assurés peuvent différer.

Les pays ayant des régimes en annuités ont mis en place des mécanismes spécifiques d'attribution de droits par validation des périodes de chômage (sous forme d'annuités supplémentaires), avec ou sans versement de cotisations de la part de l'assuré ou d'un tiers. Les périodes de chômage ne donnent pas lieu en revanche à l'affectation d'un salaire théorique (à hauteur de l'allocation chômage par exemple) qui pourrait être pris en compte dans le salaire de référence

Dans les régimes en points ou en comptes notionnels, des cotisations au titre des périodes de chômage, déterminées sur la base de salaires théoriques, sont affectées sur le compte des assurés, comme c'est le cas par exemple dans les régimes complémentaires français (AGIRC et ARRCO notamment) :

- en Allemagne, des points sont acquis, en début d'indemnisation, sur la base d'un salaire théorique équivalent à 80 % du salaire brut précédant la rupture du contrat ;
- en Suède, les périodes de chômage ouvrent également des droits crédités sur le compte notionnel de l'assuré : l'indemnité chômage se substitue au revenu d'activité pour le calcul de la cotisation. Sur la base de cette allocation, l'État prend en charge la cotisation employeur et l'assuré la part employé.

**Les périodes de maladie, d'invalidité et de congés maternité** sont systématiquement compensées par les systèmes de retraite des pays étudiés *via* l'attribution de droits à pension spécifiques, à l'image des dispositifs couvrant le risque chômage. Seuls l'Allemagne et l'Espagne permettent, en plus, un départ anticipé à la retraite, sans décote lié à l'âge, pour les personnes invalides (la France permet des départs au taux plein dès l'âge d'ouverture des droits).

Il faut noter que les droits accordés au titre de la solidarité sous forme de points ou de capital virtuel conduisent, toutes choses égales par ailleurs, à augmenter la pension de leurs bénéficiaires (ils sont donc toujours « utiles »), ce qui n'est pas toujours le cas dans les régimes en annuités qui écrètent la durée de cotisation au-delà d'un certain seuil (voir le document n° 5 du dossier dans le cas de la France). De plus, tout point ou tout euro de capital virtuel accordé au même moment à deux personnes appartenant à la même génération et partant à la retraite au même âge a pour contrepartie le même montant de supplément de pension. Ce n'est pas le cas avec les trimestres d'assurance, lesquels peuvent avoir une

incidence différente sur le montant de la pension selon le profil de carrière, par exemple selon la durée d'assurance qu'aura validé l'assuré à l'âge d'ouverture des droits ou selon le montant de son salaire de référence (voir le document n° 3 du dossier dans le cas de la France).

Ces mêmes différences liées à la nature des régimes de retraite se retrouvent dans les dispositifs de solidarité prenant en compte certaines périodes spécifiques.

### **3. La prise en compte de certaines périodes spécifiques**

Les dispositifs de solidarité en matière de retraite peuvent également être associés à des périodes spécifiques (travail jugé pénible, éducation des enfants, années d'étude ou encore service militaire) pour lesquelles des droits à retraite sont attribués.

A l'instar de la France depuis 2010, la Belgique et l'Italie prennent explicitement en compte la **pénibilité du travail**, permettant un départ anticipé à la retraite, sans décote lié à l'âge. Dans les deux pays, ces dispositifs sont définis sur la base d'une classification des emplois et/ou d'autres critères, tels que les conditions de travail (travail de nuit, travail dans le froid/la chaleur, l'exposition à des produits chimiques...), mais restent de portée très limitée.

Visant à compenser l'impact des enfants sur les carrières et, *in fine*, sur les droits à retraite, ou à donner plus de droits à la retraite aux assurés ayant eu des enfants, **les droits liés aux enfants** se développent dans tous les pays étudiés.

Pour mémoire, en France, les droits familiaux de retraite recouvrent quatre types de dispositifs (voir le document n°4 du dossier) : majoration de durée d'assurance (MDA) pour enfants, assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), majoration de montant de pension pour les parents de trois enfants ou plus, et départs anticipés pour raison familiale notamment dans la fonction publique.

Ainsi, dans les pays étudiés, des dispositifs existent visant à donner des droits :

- dès la naissance d'un enfant comme notamment en Espagne (où il existe un dispositif similaire à la MDA qui valide des durées forfaitaires par enfant), en Italie (dans l'ancien système en annuités, la présence d'enfants avance l'âge de liquidation, de quatre mois par enfant dans la limite d'un an ; dans le nouveau régime en compte notional, une majoration de pension est prévue – environ 4 % de pension supplémentaire jusqu'à deux enfants, 7 % pour trois enfants et plus), en Allemagne (3 points de retraite équivalent à trois ans au salaire moyen) ou encore en Suède (4 ans de droits à pension majorés) ;
- au titre de l'éducation des enfants, assujetti à une condition d'arrêt ou de réduction d'activité comme c'est le cas notamment au Japon (où la cotisation est calculée sur la base du salaire précédent l'arrêt ou la réduction d'activité), en Belgique (où existe un dispositif similaire à l'AVPF avec la validation d'un salaire forfaitaire), en Espagne (les deux premières années de réduction du temps de travail pour prise en charge d'enfants sont considérées comme des périodes cotisées à temps plein), en Italie (10 mois d'arrêt d'activité validés par couple durant les 8 premières années de l'enfant), ainsi qu'au Royaume-Uni (validation de droits sur la base d'un revenu forfaitaire).

Ces dispositifs sont assez limités dans le temps (de quatre ans en Suède à quelques mois en Italie), à l'exception du Royaume-Uni (droits ouverts jusqu'aux 12 ans de l'enfant) et de l'Allemagne (droits ouverts jusqu'aux 10 ans de l'enfant) à l'*instar* de la France (droits à l'AVPF ouverts jusqu'aux 21 ans du plus âgé des trois enfants dans le cadre du complément familial).

Enfin, il faut noter que ces dispositifs ne sont pas nécessairement réservés aux mères. Par exemple en Italie, en Allemagne et en Suède, le couple peut choisir lequel des deux conjoints bénéficiera des droits familiaux<sup>2</sup>, dans un contexte de partage plus équilibré de l'éducation des enfants. L'Italie vise même à inciter les pères à l'éducation de leurs enfants, en accordant des droits supérieurs aux couples si le père utilise une partie de ces droits (dans ce cas 11 mois d'arrêt d'activité validés par couple plutôt que 10, dans la limite de 6 mois pour les mères et 7 mois pour les pères). En Suède, le bénéfice est accordé par défaut au parent dont la cotisation pour l'année est la plus faible, l'une des raisons invoquées au développement du dispositif étant de « soutenir » le niveau de pension des mères.

Quelques pays prévoient également des mécanismes pour la **prise en compte des années d'étude** selon deux modalités différentes :

- la possibilité de rachat d'années d'études, notamment au Japon (et en France) ;
- l'attribution de droits gratuits à la retraite durant les années d'étude comme en Suède où, pour les périodes d'études après 18 ans, les assurés se voient créditer sur leur compte de retraite une cotisation calculée sur la base de 138 % de l'allocation d'études.

Enfin, dans les pays où subsiste le **service militaire**, celui-ci est toujours pris en compte, par exemple à hauteur de 50 % du salaire moyen en Suède.

De manière plus globale, le Royaume-Uni a réduit, depuis 2010, le nombre d'années de cotisation nécessaire pour bénéficier d'une pension de base pleine (seulement 30 années de cotisation à partir de 2010, contre 39 ans pour les femmes et 44 ans pour les hommes), neutralisant de ce fait l'effet négatif d'interruptions de carrière, quelle que soit leur cause. Cette réduction a été réalisée dans le but explicite d'augmenter **la pension moyenne des femmes**.

#### **4. Les dispositifs de réversion**

Historiquement, seuls les Pays-Bas n'ont pas développé de dispositif de réversion, dans la mesure où les personnes veuves âgées bénéficient de la pension universelle.

A l'origine, dans tous les pays étudiés, le droit à la réversion était rattaché au lien de mariage et concernait uniquement les femmes veuves. Il s'est progressivement étendu aux hommes (1975 au Royaume-Uni, 1977 en Italie et aux Etats-Unis, 1986 en Allemagne), voire à d'autres formes d'union que le mariage (en 2005, il a été étendu au Royaume-Uni et en Allemagne aux partenaires enregistrées, de même sexe).

---

<sup>2</sup> Comme pour la MDA au régime général en France depuis le 1<sup>er</sup> avril 2010.

Toutefois, tout au long des années quatre-vingt-dix, les dispositifs de réversion ont été restreints dans la plupart des pays, notamment en Italie et en Allemagne, ou supprimés progressivement, comme en Suède. La tendance est de ne pas accorder de pension de réversion aux conjoints survivants n'ayant pas atteint un âge proche de celui de la retraite, et au durcissement des conditions d'octroi pour les autres. Des pensions temporaires peuvent être accordées notamment aux conjoints survivants avec enfants à charge qui n'ont pas atteint l'âge minimum de la réversion.

Par ailleurs, du fait du développement de nouvelles formes d'union et de l'instabilité des couples, les personnes isolées à la retraite ne seront plus uniquement des personnes veuves mais aussi des personnes ne bénéficiant pas ou ne bénéficiant qu'en partie de la réversion (personnes ne s'étant pas mariées et ayant ou non vécu en couple, personnes divorcées).

C'est dans ce contexte que s'est développé un nouveau type de dispositif, apparu en Allemagne au milieu des années soixante-dix, puis au Canada et au Royaume-Uni : le partage des droits à la retraite entre conjoints, encore appelé *splitting*. Si les modalités diffèrent selon les pays, le principe est le même. Il consiste à faire masse des droits à retraite acquis par l'homme et la femme pendant la durée de l'union et à les partager également entre eux.

Le partage des droits peut se concevoir de deux manières : lors d'un divorce, comme une compensation entre les époux ayant des niveaux de revenu ou de droit différents, mécanisme qui conduit à annuler le droit à la réversion dans les trois pays cités ; lors du décès de l'un des conjoints ou à la liquidation, comme une modalité de répartition des droits à pension entre les conjoints, en alternative à la réversion comme c'est le cas en Allemagne.

Cependant, lorsque le partage se fait à égalité, contrairement à la réversion, il ne crée pas de droits supplémentaires. Il s'agit simplement de réallouer des droits acquis au sein de chaque couple. A ce titre, le *splitting* ne constitue pas *stricto sensu* un dispositif de solidarité, alors que la réversion réalise une redistribution vers les personnes veuves. On peut cependant imaginer des modalités différentes de partage, avec des taux de *splitting* plus élevés, en substitution de la réversion, conduisant à laisser inchangé le coût pour le système de retraite<sup>3</sup>.

## **5. Financement des dispositifs de solidarité**

La question de la nature du régime renvoie également à la question du financement des dispositifs de solidarité qui peut être interne ou externe au régime de retraite.

Dans le cas d'un financement *interne* au régime, les droits octroyés ne font pas l'objet d'un versement formel de cotisation par les bénéficiaires et ils sont *in fine* financés par l'ensemble des assurés, soit de manière implicite via un rendement inférieur du régime, soit de manière explicite *via* une cotisation non génératrice de droit (qui peut prendre la forme d'un taux d'appel des cotisations supérieur à 100 %, comme dans le cas des régimes complémentaires français AGIRC et ARRCO). C'est majoritairement le cas des dispositifs de réversion par exemple. Cependant, dans le cadre de régimes de retraite déséquilibrés financièrement, les apports financiers de l'Etat prennent en charge ces besoins de financement (via des apports financiers sans contreparties ou via un accroissement de la dette) et constituent un financement *de facto* plutôt que *de jure* de ces dispositifs par la communauté nationale (avec

---

<sup>3</sup> Voir le document n° 7 du dossier du COR du 27 juin 2012.

des effets de financements intergénérationnels dans le cas d'un financement par la dette), à l'image de ce qui se fait au Japon notamment où un cinquième des dépenses du régime de retraite est pris en charge par l'Etat.

Dans le cas d'un financement *externe* au régime, donc explicite, les droits attribués au titre de la solidarité font l'objet d'un versement de cotisation formel par un tiers (État, autre régime social...), voire en partie par l'assuré lui-même (ce qui pose la question de la réelle dimension « solidaire » de ces dispositifs).

C'est le cas en Allemagne où les points attribués au titre des périodes de chômage indemnisé sont validés à hauteur d'un salaire correspondant à 80 % du dernier salaire mensuel brut de l'assuré et financés sur cette base par une cotisation de l'agence du travail allemande.

C'est également le cas en Suède où les périodes d'inactivité (chômage, maladie, service militaire, périodes d'études et éducation des enfants) font l'objet d'un supplément de capital virtuel dont le coût est pris en charge intégralement par l'État (par exemple pour la maladie) ou partiellement en prévoyant le concours de l'assuré (par exemple pour certains droits familiaux).

De fait, il est aisé de déterminer, au moment du fait générateur du droit lié à la solidarité (période de chômage, naissance d'un enfant...), la contrepartie, sous forme de montant de cotisation, dans un régime en points ou en comptes notionnels (même si dans le cas d'une majoration de pension, il peut paraître plus simple de l'attribuer à la liquidation des droits). Il s'agit directement du montant du capital virtuel versé dans le cas d'un régime en comptes notionnels, du nombre de points multiplié par la valeur d'achat du point (éventuellement multiplié par un taux d'appel) dans le cas d'un régime en points tels que les régimes complémentaires français ou du nombre de points multiplié par le salaire moyen dans l'économie dans le cas du régime en points allemand.

En revanche, au sein des régimes en annuités (dans une moindre mesure dans ceux prenant en compte l'ensemble de la carrière des assurés pour déterminer la durée d'assurance et le salaire de référence, comme l'ancien régime italien ou le régime belge), le supplément de pension auquel ces trimestres attribués donneront droit, qui peut être une mesure de la contrepartie financière à apporter, n'est connu qu'à la liquidation des droits et peut même être nul selon les assurés. Évaluer la contrepartie financière de ce droit n'est alors pas possible au moment du fait générateur.

De plus, dans la mesure où les financements externes proviennent majoritairement de l'Etat (impôts) ou d'autres régimes sociaux (cotisations et / ou impôts), notamment un tiers des dépenses en Allemagne, un sixième en Italie et en Suède, leur financement est inséparable de la question de l'équilibre des finances publiques dans leur ensemble.

Enfin, les pays qui ne prévoient pas de financements spécifiques pour la prise en charge de ces dispositifs peuvent par ailleurs affecter des ressources, via des transferts d'impôts ou de taxes, aux régimes de retraite à l'image du financement du régime de base allemand ou du FSV en France.