

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 25 septembre 2013 à 14h30

« I - La prévisibilité du montant de la retraite pour les assurés

II - Avis technique sur la durée d'assurance de la génération 1957 »

<b>Document N°6</b>
---------------------

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

**Calendriers et montées en charge des réformes  
relatives aux âges légaux de la retraite :  
approche internationale**

*Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites*



## **Calendriers et montées en charge des réformes relatives aux âges légaux de la retraite : approche internationale**

Le COR mène régulièrement des études comparatives, à titre illustratif des problématiques traitées pour la France, sur la base d'un panel de dix pays choisis pour la diversité de leurs systèmes de retraite : l'Allemagne, la Belgique, le Canada, l'Espagne, les États-Unis, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.

Dans l'ensemble des pays étudiés, à l'exception du Canada, des reports des âges légaux de la retraite, c'est-à-dire de l'âge d'ouverture des droits et/ou de l'âge d'obtention d'une pension sans décote, ont été décidés depuis le début des années 1980<sup>1</sup> :

- un relèvement de l'âge d'ouverture des droits en Espagne et aux Pays-Bas (qui ont tous deux relevé cet âge de 65 à 67 ans), au Royaume-Uni (de 60 ans pour les femmes et 65 ans pour les hommes à 68 ans pour tous), au Japon (de 60 à 65 ans) et en Suède (de 60 à 61 ans) ;
- un relèvement de l'âge d'obtention d'une pension sans décote aux États-Unis et en Allemagne (qui ont tous deux relevé l'âge d'obtention d'une pension sans décote de 65 à 67 ans, tout en maintenant l'âge d'ouverture des droits respectivement à 62 ans et 63 ans), ainsi qu'en Italie (de 60 ans pour les femmes et 65 ans pour les hommes à 66 ans pour tous).

Certains pays (Allemagne, Belgique, Espagne, France et Italie) prévoient en outre des dérogations à ces évolutions des âges, notamment selon un critère de durée de carrière. Dans cette note, on ne s'intéressera toutefois dans chacun des pays étudiés qu'au cas général, en laissant de côté tous les dispositifs d'anticipation des âges légaux de retraite (carrières longues, invalidité, etc.).

Qu'il s'agisse de relever l'un ou l'autre des âges légaux de retraite, la question se pose du calendrier retenu pour ces réformes.

Dans l'absolu, prévoir sur le long terme, et de manière progressive, les relèvements des âges légaux peut contribuer à rendre plus acceptable, politiquement et socialement, ce type de réforme. Ces délais peuvent être nécessaires pour permettre aux différents acteurs d'adapter leurs comportements aux nouveaux paramètres : les assurés qui sont incités à prolonger leur activité ; les employeurs qui doivent intégrer une politique de gestion des travailleurs âgés ; enfin, les pouvoirs publics qui sont conduits à promouvoir et soutenir l'activité des seniors. Cependant, face notamment à l'urgence liée aux contraintes financières du système de retraite, en particulier depuis la crise de 2008, les pays étudiés n'ont pas tous retenu un calendrier très progressif de mise en œuvre.

Les pays étudiés peuvent ainsi être classés en trois groupes : les pays qui ont réformé suffisamment en amont (partie 1), les pays qui ont réformé avec un délai d'application de la réforme plus court (partie 2) et les pays qui ont instauré des réformes à effets quasi-immédiats (partie 3). Enfin, quels qu'aient été les choix passés, il est utile de faire le point sur

---

<sup>1</sup> Pour les détails par pays, voir *La lettre du COR* n°7 : <http://www.cor-retraites.fr/article414.html>.

l'effectivité de l'application des calendriers annoncés et les ajustements éventuels qui ont été depuis opérés (partie 4).

Dans ce panorama, nous ne présenterons pas les cas de la Suède et du Canada :

- en Suède, la grande réforme structurelle du système de retraite de 1998, faisant suite à des travaux techniques et de concertation de plus de dix ans, qui prévoit le passage d'un régime en annuités à un régime de comptes notionnels de manière progressive (seuls les assurés âgés de 60 ans et plus au moment de la réforme relèvent exclusivement de l'ancien système, ceux âgés de 45 ans ou moins relèvent exclusivement du nouveau système, et les assurés entre ces deux bornes d'âges relèvent partiellement des deux), a peu modifié les âges légaux de la retraite, avec le relèvement de l'âge d'ouverture des droits de 60 ans à 61 ans ;
- au Canada, les autorités n'ont pas réformé les âges légaux de la retraite (âge d'ouverture des droits de 60 ans, âge d'obtention d'une pension sans décote de 65 ans).

## **1. Les pays qui ont réformé en amont**

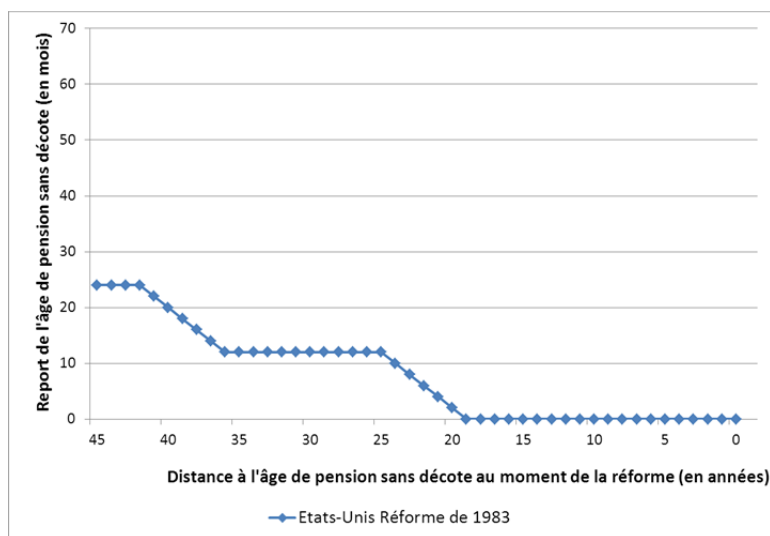
Aux Etats-Unis, au Japon et au Royaume-Uni, les relèvements des âges de la retraite ont été décidés de nombreuses années avant qu'ils n'entrent en vigueur. Ces réformes ont concerné des générations qui, au moment de l'annonce des mesures, étaient encore éloignées de l'âge de la retraite, lequel était conduit à augmenter progressivement. Entre l'annonce des mesures et le début du relèvement de l'âge de la retraite, il s'écoule parfois plusieurs décennies : la réforme de 1983 aux Etats-Unis n'est entrée en vigueur que pour les personnes qui étaient à près de 20 ans de l'âge d'obtention d'une pension pleine ; pour les réformes britanniques de 1995 et 2007 et du Japon en 2000, cet écart était de plus de 10 ans.

Mais ces réformes n'ont pas la même progressivité : alors que le report de l'âge d'obtention d'une pension sans décote repose aux Etats-Unis sur deux phases d'augmentation modérée (de 65 ans à 66 ans puis de 66 ans à 67 ans, chacune étalée sur six générations d'assurés), le report de l'âge d'ouverture des droits repose sur une seule phase d'augmentation rapide au Royaume-Uni (augmentation de 60 ans à 65 ans étalée sur six générations nées entre avril 1950 et avril 1955) et au Japon (augmentation de 60 à 65 ans étalée sur huit générations nées d'avril 1953 à avril 1961 pour les hommes, et sur huit générations nées d'avril 1958 à avril 1966 pour les femmes).

### **a) Les Etats-Unis, une réforme en amont et progressive**

Aux Etats-Unis, le relèvement de l'âge d'obtention d'une pension sans décote, qui était égal à 65 ans avec 35 ans de contribution depuis le début des années 1960, a été annoncé très en amont des premiers effets de la réforme, puisque plus de quinze ans se sont écoulés entre sa promulgation et ses premiers effets : ainsi, une loi de 1983 a modifié l'âge d'obtention d'une pension sans décote en le portant à 67 ans et 35 ans de contribution pour la génération 1960, qui n'aura 62 ans qu'en 2022. L'âge d'ouverture des droits reste en effet fixé à 62 ans, moyennant une décote plus importante à cet âge suite à la réforme.

## Calendrier et montée en charge de la réforme relative aux âges légaux de la retraite aux Etats Unis (en écarts par rapport à la situation antérieure)



L'augmentation de l'âge d'obtention d'une pension sans décote, en plus d'être annoncée très en amont, est progressive : elle repose sur deux phases d'augmentation (de 65 ans à 66 ans, puis de 66 ans à 67 ans) à un rythme modéré puisque chacune des deux phases d'augmentation d'un an est étalée sur six générations d'assurés.

### **b) Le Japon et le Royaume-Uni, une réforme en amont mais un relèvement rapide**

Au Royaume-Uni, l'âge d'ouverture des droits dans les régimes obligatoires – retraite de base et retraite complémentaire (pour ceux qui ne disposent pas de retraites complémentaires d'entreprises) – était fixé à 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes. *Le Pension Act* de 1995 a entériné la hausse de l'âge d'ouverture des droits à la retraite des femmes de 60 ans à 65 ans pour harmoniser les âges de la retraite des hommes et des femmes.

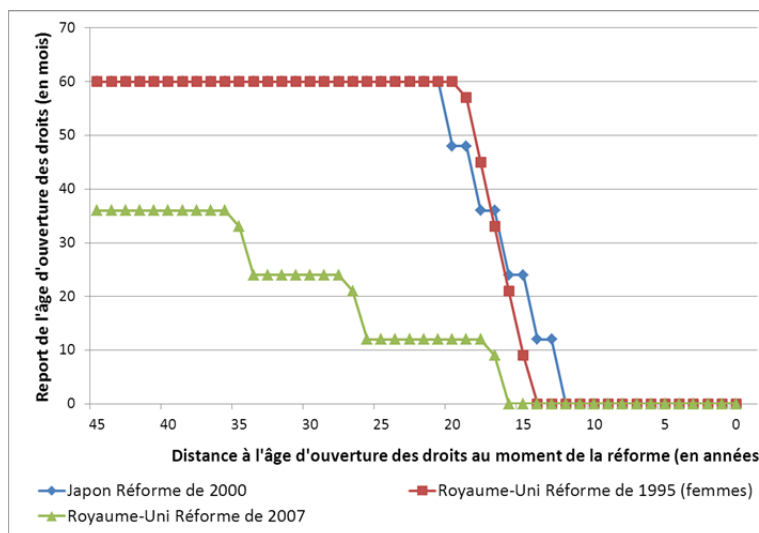
Au Japon, avant 2000, l'âge d'ouverture des droits du régime obligatoire contributif des salariés était de 60 ans. En 2000, les autorités japonaises ont décidé de porter cet âge de 60 ans à 65 ans pour les hommes et pour les femmes, mais selon des calendriers différents.

Dans ces deux pays, les réformes ont été promulguées plus de 10 ans avant leurs premiers effets, mais les hausses de l'âge d'ouverture des droits interviennent sur une période relativement courte : hausse de cinq ans étalée sur six générations au Royaume-Uni (nées d'avril 1950 à avril 1955) et sur huit générations au Japon (nées d'avril 1953 à avril 1961 pour les hommes et nées d'avril 1958 à avril 1966 pour les femmes), soit un rythme d'augmentation en moyenne de +10 mois par génération au Royaume-Uni et de +7,5 mois par génération au Japon.

Par ailleurs, au Royaume-Uni, le *Pension Act* de 2007 repousse l'âge d'ouverture des droits à la retraite de 65 à 68 ans pour les hommes et les femmes. Mais plutôt que des hausses régulières, ont été décidées trois phases de hausse, par palier de relèvement à chaque fois de 1 an (de 65 ans à 66 ans, de 66 ans à 67 ans et, enfin, de 67 ans à 68 ans) et portant sur une seule génération : l'âge d'ouverture des droits passe de 65 ans à 66 ans entre un assuré né le

1<sup>er</sup> avril 1961 et un assuré né le 1<sup>er</sup> avril 1962 ; de 66 ans à 67 ans entre un assuré né le 1<sup>er</sup> avril 1968 et un assuré né le 1<sup>er</sup> avril 1969 ; enfin de 67 ans à 68 ans entre un assuré né le 1<sup>er</sup> avril 1977 et un assuré né le 1<sup>er</sup> avril 1978.

### Calendriers et montées en charge des réformes relatives aux âges légaux de la retraite au Japon et au Royaume-Uni (en écart par rapport à la situation antérieure)



## 2. Les pays qui ont réformé avec un délai d'application de la réforme plus court

L'Allemagne et l'Italie ont une position intermédiaire concernant le calendrier des réformes relatives aux âges légaux de la retraite : le délai entre la promulgation de la réforme et ses premières incidences, de l'ordre de 5 années, est beaucoup plus court que dans les pays du premier groupe.

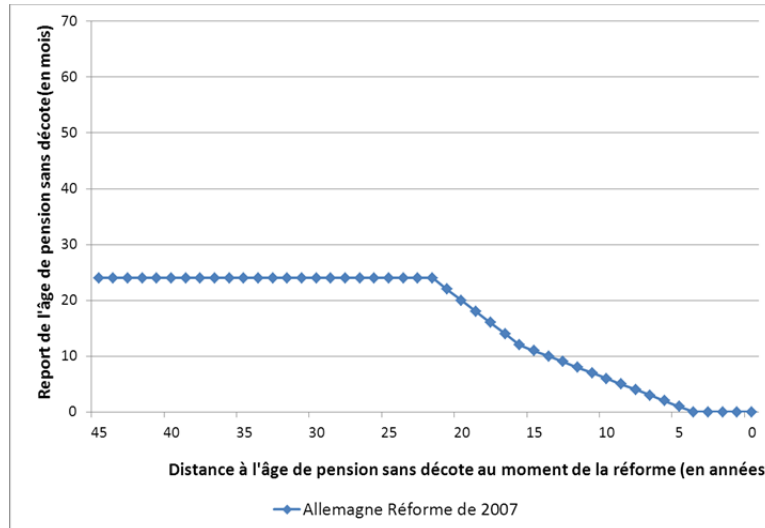
L'Allemagne a fait le choix d'une montée en charge progressive du relèvement de l'âge d'obtention d'une pension sans décote (de l'ordre d'un à deux mois par an sur près de vingt générations) alors que l'Italie prévoit des évolutions plus rapides de l'âge d'ouverture des droits (décalage de 4 ans de l'âge d'accès à la pension d'ancienneté – de 57 ans à 61 ans – en six générations).

### **a) L'Allemagne, une réforme avec un délai d'application plus court mais un relèvement progressif**

En Allemagne, la réforme de 2007 – annoncée comme probable dès 2004 – modifie l'âge d'obtention d'une pension sans décote, qui passe progressivement de 65 ans à 67 ans entre 2012 et 2029, soit une hausse de 1 à 2 mois par an. Les âges d'ouverture des droits ne sont pas modifiés, en particulier avec la possibilité de liquider ses droits à retraite à l'âge de 63 ans avec 35 ans de contribution, mais le montant de pension en cas de départ à cet âge minimal est alors calculé avec une décote plus importante (quatre années de décote et non plus deux). La

réforme prévoit toutefois qu'après 45 ans de contribution, il sera toujours possible aux assurés de partir à la retraite à 65 ans sans décote.

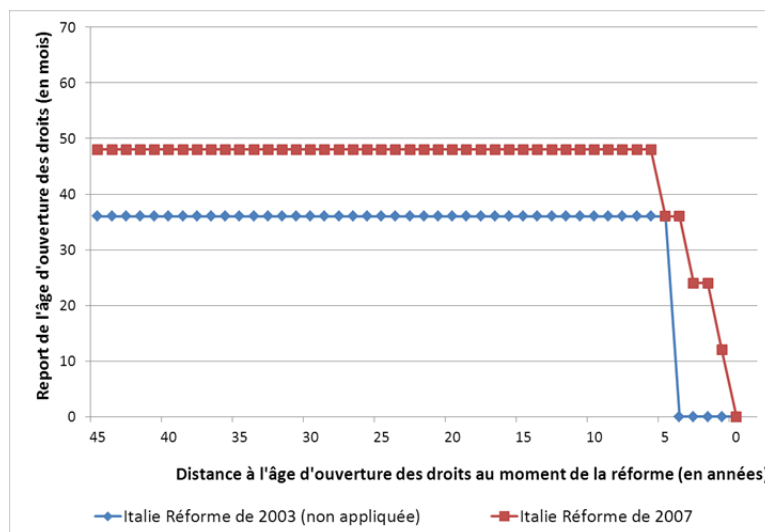
Calendrier et montée en charge de la réforme relative aux âges légaux de la retraite en Allemagne (en écart par rapport à la situation antérieure)



**b) L'Italie, une réforme avec un délai d'application plus court mais des évolutions rapides**

Dans l'ancien régime de retraite italien, avant les réformes des années 2000, il existait un système de départ en retraite anticipée (dite « pension d'ancienneté »), accessible sans condition d'âge dès 35 ans de contribution et obéissant aux mêmes règles de calcul que la pension de vieillesse (la pension était fonction de la durée de contribution avec une annuité de 2 % du salaire de référence).

Calendriers et montées en charge des réformes relatives aux âges légaux de la retraite en Italie (en écart par rapport à la situation antérieure)



Deux réformes, indissociables l'une de l'autre, ont eu pour conséquence de relever l'âge d'ouverture des droits dans l'ancien système en agissant sur la pension d'ancienneté :

- en 2003, les pensions d'ancienneté avec condition d'âge devaient être supprimées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008, sauf pour les assurés ayant 40 ans de durée de contribution, ce qui devait entraîner pour les assurés ayant entre 35 et 40 ans de durée de contribution une augmentation immédiate de l'âge d'ouverture des droits de 57 ans à 60 ans (*il scalone*, le grand palier) ;
- en 2007, une réforme a abrogé celle de 2003 (qui n'aura donc pas été mise en œuvre) – la pension d'ancienneté est supprimée (sauf pour les assurés ayant 40 ans de durée de contribution) mais selon un calendrier plus progressif, en faisant évoluer les conditions requises pour bénéficier de ce type de pension vers celles de la pension de vieillesse. Le bénéfice de la pension d'ancienneté était ainsi conditionné à un critère « âge de liquidation + durée de contribution » minimum, correspondant à 97 en 2013 (départ à 61 ans avec 36 ans de contribution, à 62 ans avec 35 ans de contribution, à 63 ans avec 34 ans de contribution...). Cette réforme a eu pour effet une hausse moins forte de l'âge d'ouverture des droits des assurés dans les premières années après la réforme (+ 1 an contre + 3 ans si la réforme de 2003 avait été appliquée).

Ces deux réformes ont laissé inchangés les âges légaux de retraite de droit commun, 60 ans pour les femmes et 65 ans pour les hommes.

### **3. Les pays qui ont réformé avec des effets quasi-immédiats**

Depuis la crise de 2008, les pays qui ont relevé leurs bornes d'âge – l'Espagne, les Pays-Bas, la France et la Belgique – ont appliqué des délais beaucoup plus resserrés, entre la promulgation des réformes et leurs premiers effets, que ceux observés dans les pays qui avaient réformé plus tôt.

Dans ces pays, avec l'objectif de relever rapidement l'âge moyen effectif de départ à la retraite, c'est l'âge d'ouverture des droits qui a été modifié, et non uniquement l'âge d'obtention d'une pension sans décote.

#### **a) L'Espagne et les Pays-Bas, une réforme à effets quasi-immédiats mais un relèvement progressif**

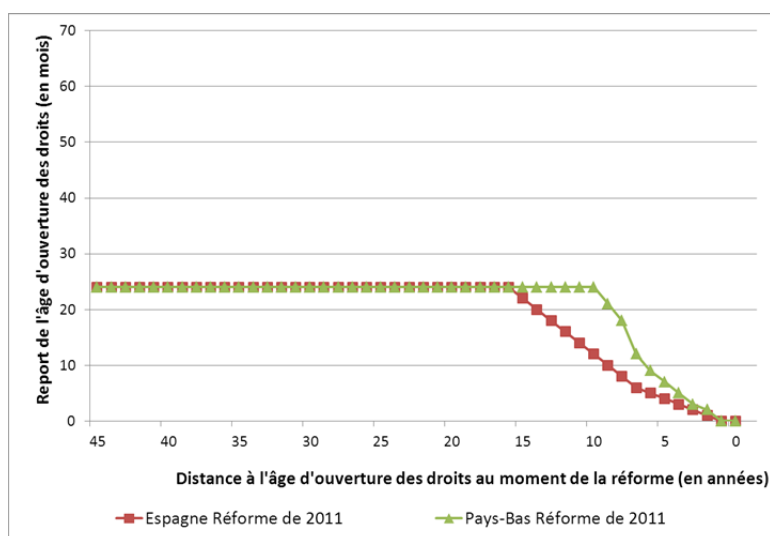
L'Espagne et les Pays-Bas ont réformé en 2011 leurs systèmes de retraite, avec notamment des mesures portant sur l'âge d'ouverture des droits.

Plus précisément, ils ont décidé de retarder cet âge de 65 ans à 67 ans. Le relèvement débute dès 2013, donc très peu de temps après le vote de la réforme, mais serait graduel : sur quinze générations en Espagne et dix générations aux Pays-Bas.

L'Espagne prévoit toutefois un dispositif pour les carrières longues, conduisant à ce que l'âge d'ouverture des droits n'évolue pas pour des personnes ayant des durées de carrière supérieures à 38,5 ans à terme.



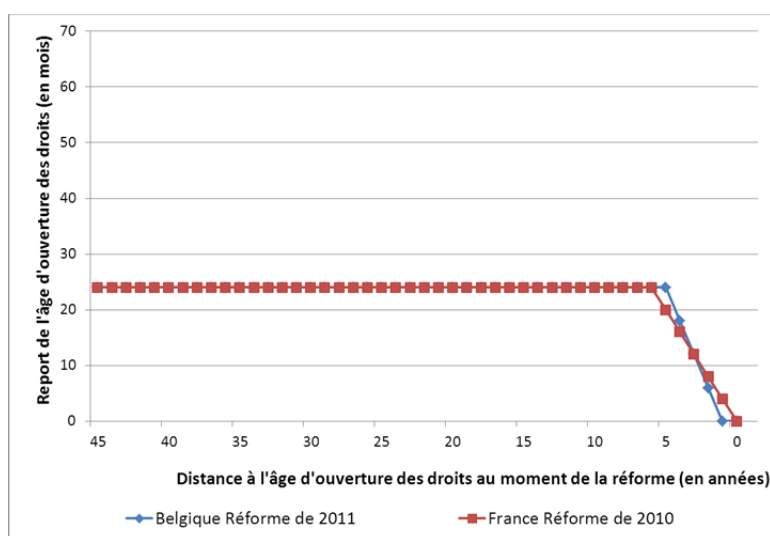
### Calendriers et montées en charge des réformes relatives aux âges légaux de la retraite en Espagne et aux Pays-Bas (en écart par rapport à la situation antérieure)



### **b) La France et la Belgique, une réforme à effets quasi-immédiats et un relèvement assez rapide**

La France et la Belgique ont eux aussi fait le choix d'une réforme à effets quasi-immédiats. Ces pays ont en outre prévu un relèvement plus rapide des âges d'ouverture des droits puisque seulement 5 années séparent l'annonce des réformes et l'atteinte de leurs pleins effets. De plus, en Belgique, outre le relèvement de l'âge d'ouverture des droits de 60 ans à 62 ans, la condition de durée d'assurance pour avoir accès à un départ précoce passe de 35 ans à 40 ans sur la même période.

### Calendriers et montées en charge des réformes relatives aux âges légaux de la retraite en Belgique et en France (en écart par rapport à la situation antérieure)



Dans ces deux pays, les réformes prévoient des dispositifs spécifiques assurant que l'âge d'ouverture des droits reste au niveau antérieur à la réforme pour des personnes ayant des

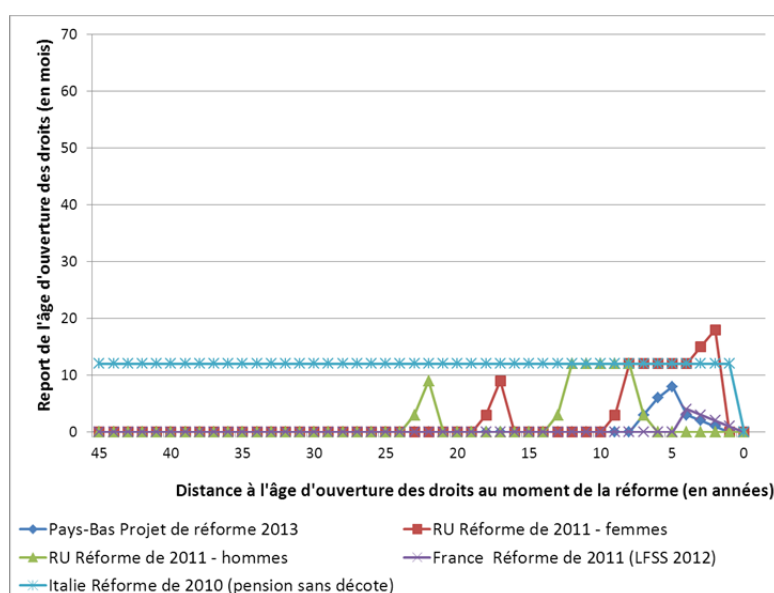
carrières reconnues comme longues (soit dès 60 ans si 42 ans d'assurance en Belgique, et dès 58 ans sous conditions de durée d'assurance totale et d'âge de début d'activité en France).

#### 4. Les ajustements des réformes

Il est enfin utile de faire le point sur l'effectivité de l'application de ces calendriers et les ajustements éventuels qui ont été depuis opérés.

En effet, la France, le Royaume-Uni et l'Italie ont ajusté les modalités initiales de leurs réformes. Les Pays-Bas envisagent également de le faire.

#### Calendriers et montées en charge des ajustements des réformes relatives aux âges légaux de la retraite aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, en France et en Italie (en écarts par rapport aux réformes antérieures)



Si la France a accéléré le calendrier de la réforme de 2010, par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2012 (votée à l'automne 2011), sans en changer la nature puisque cette réforme était déjà d'effets quasi-immédiats avec des hausses relativement rapides des âges légaux, ce n'est pas le cas pour les trois autres pays où les contraintes financières pesant sur les systèmes de retraite publics se sont accrues de telle sorte que les modalités de la réforme initiale ont été (ou devraient être) profondément modifiées.

Au Royaume-Uni, une réforme de 2011 accélère les calendriers des réformes de 1995 et 2007 avec des effets quasi-immédiats pour les femmes et à un horizon court de 5 ans pour les hommes, alors que les réformes précédentes étaient annoncées très en amont de leurs premières applications. Ainsi, un assuré né en octobre 1954 voit son âge de la retraite passer de 65 à 66 ans par cette nouvelle réforme, alors que seuls les assurés nés après le mois d'avril 1960 devaient partir à cet âge selon la réforme antérieure.

Aux Pays-Bas, un projet de loi en cours d'examen au Parlement vise à accélérer le calendrier de montée en charge de la réforme de 2011. Au final, si ce projet de loi se confirme, le

calendrier d'évolution de l'âge d'ouverture des droits aux Pays-Bas serait accéléré et se rapprocherait davantage de ceux de la France et de la Belgique que de celui de l'Espagne.

En Italie, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, les pensions d'ancienneté sont supprimées et remplacées par un dispositif de départ anticipé plus restrictif. L'âge de départ à la retraite de droit commun évolue, contrairement aux réformes antérieures, ainsi que la durée de contribution permettant un départ anticipé augmenteront progressivement (environ 1 an tous les 10 ans) en fonction de l'augmentation de l'espérance de vie à 65 ans. L'âge d'ouverture des droits des femmes a été relevé instantanément de 60 ans à 62 ans (et sera à nouveau relevé assez rapidement pour atteindre celui des hommes en 2018) et celui des hommes de 65 ans à 66 ans<sup>2</sup>. Ces deux âges évolueront en fonction de l'espérance de vie à 65 ans.

Notons par ailleurs que la question des âges reste une question présente dans les débats publics des autres pays étudiés, notamment en Allemagne, en Espagne, aux Etats-Unis et au Japon.

---

<sup>2</sup> La durée de contribution nécessaire pour un départ anticipé passe de 40 à 42,1 ans pour les hommes et 41,1 ans pour les femmes (elle sera identique pour les hommes et les femmes en 2018) avec une condition d'âge minimal de 60 ans (les départs avant 62 ans se verront toutefois appliquer une décote). Ces deux durées évolueront également en fonction de l'espérance de vie à 65 ans.