

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 10 avril 2014 à 9 h 30

« Carrières salariales et retraites dans les secteurs privé et public »

<b>Document N°4</b>
---------------------

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

## **Les retraites des fonctionnaires à l'étranger**

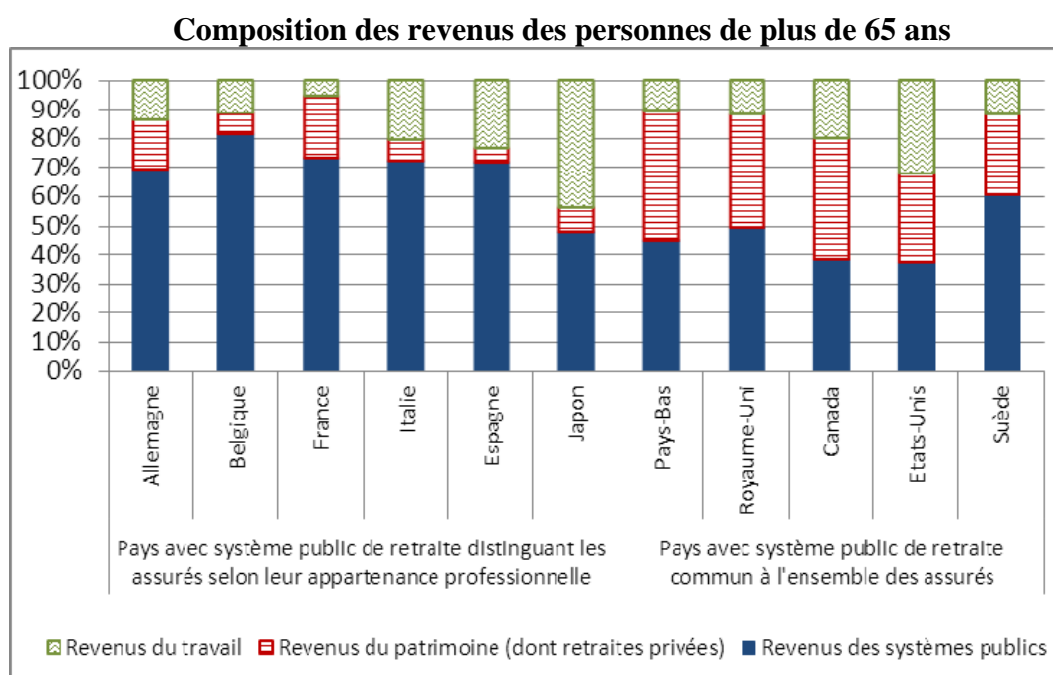
*Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites*



## Les retraites des fonctionnaires à l'étranger

Dans les dix pays régulièrement étudiés par le COR, on distingue deux grandes familles de système de retraite :

- les pays ayant un **système public de retraite, c'est-à-dire un système de retraite légalement obligatoire, composé de plusieurs régimes, qui assurent les individus selon leur appartenance professionnelle** : l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, l'Italie et le Japon. Dans ces pays, comme en France, les retraites publiques sont très majoritaires dans les revenus des plus de 65 ans et les retraites complémentaires privées sont peu développées ;
- les pays qui disposent d'un **système public de retraite commun à tous les citoyens** : le Canada, les Etats-Unis, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, la Suède<sup>1</sup>. Dans ces pays, les retraites publiques sont certes une source importante de revenus de l'ensemble des retraités mais les retraites privées y sont assez développées.



On ne saurait opposer schématiquement la complexité des systèmes publics de retraite des pays du premier groupe à la relative simplicité des systèmes publics de retraite des pays du deuxième groupe. La différence d'architecture entre les deux systèmes de retraite doit être relativisée car, dans le second groupe de pays avec un système public de retraite commun à tous les citoyens, la complexité réside dans l'existence de nombreux régimes complémentaires, notamment professionnels, privés et en capitalisation<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> La Suède est intégrée aux pays du second groupe dans la mesure où elle dispose d'un système public de retraite commun à tous les citoyens. Toutefois, la part prépondérante de ce dernier dans les revenus des plus de 65 ans suédois constitue une similitude avec les pays du premier groupe.

<sup>2</sup> Dans un régime privé en capitalisation, chaque individu épargne pour lui-même, ou chaque entreprise pour ses salariés, et l'épargne valorisée sur les marchés financiers détermine le niveau de pension.

Ce document examine la situation des fonctionnaires au sein des régimes de retraite, dans les dix pays suivis par le COR, en distinguant les régimes publics de retraite faisant une place spécifique aux fonctionnaires et les régimes ayant un système de retraite commun à tous les citoyens.

Rappelons que l'existence de différences de traitement au regard des droits à la retraite entre les statuts professionnels ne signifie pas nécessairement qu'il existerait des inégalités entre les assurés relevant de ces différents statuts ; pour porter un tel jugement, il serait nécessaire de tenir compte également des différences de niveau de rémunération entre ces statuts, ce qui n'est pas l'objet de cette étude.

## **I. Les pays qui ont un système public de retraite composé de nombreux régimes, distinguant les fonctionnaires**

L'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, l'Italie (pour les assurés relevant encore, pour tout ou partie de leurs droits à retraite, de l'ancien régime) et le Japon présentent des systèmes publics de retraite éclatés, où coexistent un régime « général », qui regroupe l'ensemble des salariés du secteur privé, et un régime particulier pour les fonctionnaires<sup>3</sup>.

Dans ces pays, les systèmes publics de retraite sont la source principale de revenus des plus de 65 ans, représentant selon l'OCDE, en moyenne à la fin des années 2000, 69 % en Allemagne, 81 % en Belgique, 72 % en Espagne, 73 % en Italie et 48 % au Japon<sup>4</sup>.

L'existence de ces régimes particuliers entraîne des différences de paramètres entre les régimes des salariés du secteur privé et ceux des régimes de fonctionnaires.

### *1. Âge de départ à la retraite<sup>5</sup>*

L'âge d'ouverture des droits et l'âge d'obtention d'une pension complète ne diffèrent pas d'un régime de retraite à l'autre en Allemagne, en Belgique, en Italie (contrairement au système existant avant 1992) et au Japon. Toutefois, ces pays peuvent prévoir des dérogations selon les métiers : par exemple en Allemagne, c'est notamment le cas pour les pompiers ou les surveillants pénitenciers<sup>6</sup> qui peuvent anticiper leur départ à la retraite de 5 ans par rapport à la règle commune s'ils totalisent 17 années de service<sup>7</sup>.

En Espagne, en revanche, l'âge d'ouverture des droits dans le régime des fonctionnaires est en 2013 de 60 ans contre 65 ans et 1 mois (67 ans à terme ou 65 ans si 38,5 ans de contributions) dans le régime général, mais les fonctionnaires qui souhaitent partir à 60 ans doivent justifier

---

<sup>3</sup> Par ailleurs, les agriculteurs, les indépendants et les professions libérales peuvent être, selon les cas, intégrés au régime « général » ou être assuré à un régime spécifique.

<sup>4</sup> Dans ces pays, ce sont les revenus du travail qui sont la deuxième source de revenus des ménages, à l'exception de l'Allemagne où ce sont les revenus du capital.

<sup>5</sup> Dans ces pays, quel que soit le secteur d'activité, les assurés peuvent bénéficier d'une sortie d'activité précoce, via des dispositifs de préretraite ou d'invalidité, qui ne sont pas traités dans la présente étude.

<sup>6</sup> Pour les policiers, la réforme de 2007 a prévu un alignement de leur âge d'ouverture des droits sur celui des autres assurés.

<sup>7</sup> <http://www.gesetze-im-internet.de/beamtvgl/BJNR024850976.html>.

de 30 ans ou 35 ans de service selon les administrations, contre une condition de 15 ans de contribution validées au régime général<sup>8</sup>.

## *2. Modalités de calcul de la pension*

Les principales différences entre les régimes de retraite se retrouvent dans les modalités de calcul de la pension, sauf en Italie et au Japon, où les règles de calcul sont identiques dans les deux régimes.

En Allemagne, le régime des fonctionnaires est un régime en annuités (1,79375 % du dernier traitement annuel - salaire de base, primes familiales et certaines primes de performance<sup>9</sup> - multiplié par le nombre d'années de service), alors que le régime général est un régime en points. Il existe un taux minimum de liquidation, fixé à 35 % quelle que soit la durée de service, et assimilable à un minimum de pension, qui n'existe pas dans le régime de base en points, ainsi qu'un taux maximum de liquidation (correspondant à 40 annuités) égal à 71,75 % du salaire de référence ( $40 \times 1,79375 = 71,75$ ). Pour pouvoir liquider sa pension, le fonctionnaire doit avoir accompli au moins cinq années de service et être toujours fonctionnaire au moment de la liquidation. Si ce n'est pas le cas, des droits sont transférés au régime général.

En Belgique, une carrière complète de 45 ans donne droit à une pension équivalente à 60 % du salaire moyen de la carrière pour une personne seul (75 % pour une personne en couple) dans le régime des salariés du secteur privé, et équivalente à 75 % de la rémunération moyenne des 10 dernières années d'activité dans le régime des fonctionnaires. De plus, le minimum de pension est plus élevé pour le régime des fonctionnaires que pour celui des salariés du secteur privé<sup>10</sup>.

Enfin, en Espagne, le régime général et le régime des fonctionnaires sont tous deux en annuités. Au régime général, le taux de liquidation vaut 50 % pour 15 années de cotisation (durée d'affiliation minimale pour avoir droit à une pension du régime) et croît ensuite jusqu'à atteindre 100 % pour 35 années de cotisation (37 ans à terme). Le salaire de référence correspond au salaire moyen des 25 dernières années. Dans le régime des fonctionnaires, le taux de liquidation évolue en fonction de la carrière, en moyenne de 1,4 % par année jusqu'à la huitième année d'ancienneté, de 2,3 % par année entre la huitième et la quinzième année puis de 3,4 % à partir de la seizième année pour atteindre un taux de liquidation de 100 % à partir de la trente-cinquième année de cotisation. Le salaire de référence dépend du grade du fonctionnaire.

## *3. Taux de cotisation pour la retraite*

Des différences existent également pour les taux de cotisation entre les régimes des salariés du secteur public et ceux du secteur privé.

---

<sup>8</sup><http://www.clasespasivas.sepg.pap.minhap.gob.es/sitios/clasespasivas/es-ES/PensionesPrestaciones/PENSIONESCLASESPASIVAS/pensionesjubilacion/Paginas/tiposdejubilacion.aspx>.

<sup>9</sup>[http://www.gesetze-im-internet.de/bbesg/\\_33.html](http://www.gesetze-im-internet.de/bbesg/_33.html).

<sup>10</sup>[http://sdpsp.fgov.be/sdpsp/pdf/publications/retirement\\_pension\\_201401.pdf](http://sdpsp.fgov.be/sdpsp/pdf/publications/retirement_pension_201401.pdf).

En Allemagne, il n'existe pas de cotisation apparente pour la retraite dans le cas des fonctionnaires alors que le taux de cotisation pour la retraite est de 9,45 % pour les salariés du secteur privé. Les régimes de professions libérales, en capitalisation et non en répartition, ont des taux de cotisation très différents selon la couverture qu'ils proposent.

En Belgique, le taux de cotisation pour la retraite est identique pour les salariés du secteur privé et ceux du secteur public, égal à 7,5 % du salaire brut.

Au Japon, le taux de cotisation pour la retraite à la charge des assurés est de 8,55 % en 2013 (9,15 % à terme en 2017) pour les salariés du secteur privé et du secteur public, et équivalent au taux de cotisation à la charge des employeurs<sup>11</sup>.

Le taux de cotisation pour la retraite à la charge des assurés diffère légèrement entre les salariés du secteur privé et ceux du secteur public en Italie (respectivement 9,19 % et 8,80 %), alors que le taux global de cotisation, à la charge des employeurs et des salariés, est identique et égal à 33 %<sup>12</sup>.

En Espagne, le taux de cotisation pour la retraite à la charge des salariés du secteur public vaut 3,86 %, contre 4,7 % pour les salariés du secteur privé. Il n'y a pas de cotisation apparente pour l'Etat employeur, contre une cotisation de 23,6 % à la charge des employeurs du secteur privé.

#### *4. Caractéristiques et poids des retraites privées*

Dans les cinq pays ayant des systèmes publics de retraite composés de nombreux régimes, qui assurent les individus selon leur statut professionnel, les retraites privées, tant professionnelles qu'individuelles, sont historiquement peu développées, sauf en Allemagne.

L'OCDE évalue la part des retraites privées dans les revenus des plus de 65 ans à la fin des années 2000 à 5 % en Espagne, 7 % en l'Italie, 8 % en Belgique et au Japon, et 17 % en Allemagne.

Depuis les années 90, différentes mesures en direction de l'ensemble de la population, et indépendamment du statut professionnel (y compris les fonctionnaires), ont visé à développer des dispositifs d'épargne retraite individuelle, comme les plans Riester en Allemagne ou les plans de pension en Espagne. La participation à ce type de plan est encouragée par les pouvoirs publics *via* l'existence de crédits d'impôt ou de déductions fiscales des abondements versés dans ce cadre.

---

<sup>11</sup> <http://www.mhlw.go.jp/english/wp/wp-hw6/dl/11e.pdf>.

<sup>12</sup> <https://noipa.mef.gov.it/inps-ex-gestione-inpdap>.

		<b>Âges d'ouverture des droits</b>	<b>Calcul des pensions</b>	<b>Cotisations</b>
<b>Allemagne</b>	<b>Privé</b>	65 ans et deux mois (génération 1948) ; 67 ans à terme (génération 1964) ; ou à partir de 63 ans si 35 ans ou plus de durée d'assurance	Régime en points basé sur les 45 meilleures années de carrière – pas de pension minimale	18,9 % (9,45 % salariés ; 9,45 % employeurs)
	<b>Public</b>	Existence de dérogations pour certains métiers.	Régime en annuités - taux minimum de liquidation, de 35 % et taux maximum de liquidation (correspondant à 40 annuités) égal à 71,75 % du salaire de référence	Pas de cotisation apparente
<b>Belgique</b>	<b>Privé</b>	65 ans ; à partir de 60 ans selon la durée d'assurance pour la génération 1951 (65 ans ; à partir de 60 ans selon la durée d'assurance pour la génération 1958)	60 % du salaire moyen de la carrière pour une personne seul (75 % pour une personne en couple) pour une carrière de 45 ans	16,4 % (7,5 % salariés ; 8,9 % employeurs)
	<b>Public</b>	Existence de dérogations pour certains métiers.	75 % de la rémunération moyenne des 10 dernières années d'activité pour une carrière de 45 ans	
<b>Italie</b>	<b>Privé</b>	63 ans et 3 mois (en augmentation d'environ 1 an tous les 10 ans en fonction de l'espérance de vie) si la pension est équivalente ou supérieure à 2,8 fois le minimum vieillesse (âge d'ouverture + 4 ans si la pension est inférieure)	Régime en comptes notionnels : le montant des cotisations est revalorisé tous les ans (selon le taux moyen d'augmentation du PIB des 5 dernières années). Le montant de la pension est calculé en multipliant le montant des cotisations accumulées par un coefficient actuariel variable selon l'âge.	33 % (9,2 % salariés ; 23,8 % employeurs)
	<b>Public</b>	Existence de dérogations pour certains métiers.		33 % (8,8 % salariés ; 24,2 % employeurs)
<b>Espagne</b>	<b>Privé</b>	65 ans et 1 mois et 15 ans de durée d'assurance ; 65 ans si plus de 35 ans et 3 mois d'assurance (à terme 67 ans et 15 ans d'assurance – 65 ans si 38 ans et 6 mois d'assurance en 2027).	Taux de liquidation de 50 % du salaire de référence (moyenne des 25 dernières années) pour 15 années de cotisation (durée d'affiliation minimale pour avoir droit à une pension du régime) et croît ensuite jusqu'à atteindre 100 % pour 35 années de cotisation (37 ans à terme).	28,3 % (4,7 % salariés ; 23,6 % employeurs)
	<b>Public</b>	60 ans si 30 ou 35 ans ou plus de durée selon les administrations	Taux de liquidation évolue en fonction de la carrière, en moyenne de 1,4 % par année jusqu'à la huitième année d'ancienneté, de 2,3 % par année entre la huitième et la quinzième année puis de 3,4 % à partir de la seizième année pour atteindre un taux de liquidation de 100 % à partir de la trente-cinquième année de cotisation. Le salaire de référence dépend du grade du fonctionnaire.	3,86 % des salaires bruts (salariés) ; pas de cotisation apparente employeurs
<b>Japon</b>	<b>Privé</b>	60 ans et 25 ans de durée d'assurance - génération 1949 pour les hommes et 1954 pour les femmes (65 ans et 25 ans de durée d'assurance à terme – génération 1961 pour les hommes et 1966 pour les femmes)	Le montant de la pension est divisé en trois parties : - la partie A est un montant fixe en fonction de la durée d'assurance ; - la partie B dont le montant dépend du niveau de rémunération de l'assuré ; - et enfin la partie C consiste en des prestations annuelles supplémentaires pour époux ou pour enfant.	17,1 % (8,55 % salariés ; 8,55 % employeurs) 18,3 % à terme en 2017 (partage identique)
	<b>Public</b>	Existence de dérogations pour certains métiers.		

## **II. Les pays qui ont un système public de retraite commun à tous les citoyens**

Le Canada, les Etats-Unis, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède sont des pays où le système de retraite public est identique pour tous les assurés, à quelques exceptions près<sup>13</sup>. Le système de retraite pris dans son ensemble prend néanmoins en compte les différents statuts professionnels par l'existence de retraites privées, aux règles très différentes d'un employeur à l'autre.

Dans ces pays, selon les données de l'OCDE de la fin des années 2000, les systèmes publics représentent une part importante des revenus des plus de 65 ans : 39 % au Canada, 38 % aux Etats-Unis, 45 % aux Pays-Bas, 50 % au Royaume-Uni et même 61 % en Suède. Ces proportions restent toutefois inférieures à celles du premier groupe de pays.

La part des retraites privées dans les revenus des retraités y est, en revanche, relativement importante : 42 % au Canada, 30 % aux Etats-Unis, 45 % aux Pays-Bas, 38 % au Royaume-Uni, et 27 % en Suède.

### *1. Couverture des régimes privés très inégale entre assurés*

La multitude des régimes de retraite privés rend impossible une analyse exhaustive des différences. On se limite ici à quelques exemples significatifs.

A l'exception des Pays-Bas et de la Suède, la plupart des dispositifs de retraite privés sont facultatifs :

- l'employeur n'est pas obligé de développer un dispositif professionnel pour ses salariés ;
- les actifs ne sont pas obligés d'abonder un dispositif individuel de retraite.

Aussi, ces dispositifs couvrent près des deux tiers des personnes actives au Royaume-Uni, aux Etats-Unis et au Canada, mais il existe des disparités de couverture selon la taille de l'entreprise et selon les revenus et le statut professionnel de la personne :

- le taux de couverture des régimes de retraite privés est plus important pour les salariés aux rémunérations les plus élevées, alors que certaines personnes en situation de sous-emploi, par exemple les personnes à temps partiels, peuvent être exclues des dispositifs d'entreprise comme c'est le cas aux Etats-Unis ;
- de même, des différences de taux de couverture existent selon les statuts professionnels des assurés et selon la taille des entreprises ; si les indépendants et les salariés de petites et moyennes entreprises peuvent ne pas être couverts, la totalité des salariés du secteur public dispose d'un accès à ce type de plan, dans tous les pays étudiés.

---

<sup>13</sup> C'est le cas par exemple en ce qui concerne le taux de cotisation des fonctionnaires britanniques où l'Etat prend à sa charge une partie des cotisations salariés.



## *2. Une assurance différente selon le statut des assurés*

Dans tous les pays étudiés, mis à part aux Pays-Bas où tous les dispositifs sont en prestations définies, les dispositifs professionnels peuvent être à prestations ou à cotisations définies<sup>14</sup>.

Il apparaît, à l'exception de la Suède, que les dispositifs professionnels en direction des salariés du secteur public sont majoritairement à prestations définies, alors que ceux en direction des salariés du secteur privé sont en majorité, et dans une proportion qui croît au cours du temps, à cotisations définies.

Aux Etats-Unis, dans le secteur privé, le nombre de plans à prestations définies a diminué des trois-quarts depuis vingt-cinq ans. Dans le même temps, le pourcentage de salariés participant à des plans à cotisations définies (moins risqués et, le plus souvent, moins coûteux pour l'employeur), majoritaire aujourd'hui, ne cesse d'augmenter. De plus, la part des plans à cotisations définies où l'employeur n'abonde plus les cotisations des employés a doublé. A l'inverse, dans le secteur public, les plans spéciaux à prestations définies avec une participation de l'employeur restent la norme.

Les salariés du secteur public britannique, y compris les nouveaux embauchés, bénéficient de régimes professionnels uniquement à prestations définies. La charge des cotisations repose essentiellement sur l'État. Le montant de la retraite perçue est fonction du montant du dernier salaire versé et du nombre d'années de cotisations, chaque année donnant droit à une pension égale à 1/60<sup>e</sup> du dernier salaire d'activité. Il faut également tenir compte d'autres avantages, accordés selon le nombre d'années de service, liés aux plans de retraite des différents secteurs du service public : capital versé en cas de décès, éducation des enfants, etc.

Aux Etats-Unis et au Royaume-Uni, la comparaison des régimes de retraite privés dont bénéficient les salariés du secteur privé et ceux du secteur public a peu de pertinence, du fait de la très grande hétérogénéité au sein du secteur privé. Ainsi, la grande majorité des salariés du secteur public ainsi que ceux de certaines grandes entreprises du secteur privé ont accès à des dispositifs de retraite privés plus sûrs et offrant davantage de droits, que les dispositifs en direction des salariés des petites et moyennes entreprises par exemple.

## *3. Des âges de la retraite différents*

L'existence des dispositifs professionnels n'est pas sans incidence non plus sur les âges d'ouverture des droits à retraite. Ils permettent à certains assurés, dans de nombreux cas, d'avancer leur âge de départ à la retraite en permettant une liquidation des droits à pension dans le régime professionnel avant l'âge d'ouverture des droits du système de retraite public (avec toutefois un abattement sur le montant de pension).

C'est le cas notamment des pompiers ou des policiers aux Etats-Unis qui, selon les Etats, peuvent anticiper leur départ à la retraite en fonction de leur durée de carrière.

---

<sup>14</sup> Dans les régimes à prestations définies, le bénéficiaire reçoit du gestionnaire la garantie de percevoir, lors de sa retraite, une pension mensuelle d'un montant prédéfini (généralement selon une formule de calcul donnée, tenant compte de tout ou partie des rémunérations perçues dans l'entreprise) dès son entrée dans le système. Dans les régimes de retraite à cotisations définies, les pensions dépendent directement de la rentabilité des placements opérés par le gestionnaire, qui ne s'engage pas sur un résultat financier.

Les âges d'ouvertures des droits dans les régimes professionnels peuvent varier d'un régime à l'autre, et donc entre salariés du secteur public et du secteur privé. Mais, au-delà des règles particulières pour certains métiers spécifiques, ces différences tendent à se réduire, à l'image du Royaume-Uni :

- dans le secteur public, l'âge d'ouverture des droits est compris entre 50 et 65 ans selon le type d'activité et le niveau de qualification. Une réforme des plans de retraite du secteur public en 2007 a porté l'âge d'obtention d'une pension complète pour le régime professionnel au niveau de l'âge d'ouverture des droits à une retraite de base d'État, c'est-à-dire 65 ans aujourd'hui (68 ans à terme). Mais ces nouvelles dispositions concernent uniquement les nouveaux entrants. Les affiliés en poste continueront à bénéficier de leurs droits antérieurs ;
- dans le secteur privé, l'âge d'ouverture des droits est de 55 ans pour les plans « *stakeholder* » et les plans de retraite individuels par capitalisation, mais est compris entre 60 et 65 ans pour les fonds de pension d'entreprise.