

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 11 février 2015 à 9 h 30

« La revalorisation des pensions et des droits à la retraite : problématique et résultats de projection »

| |
|----------------------|
| Document N° 6 |
|----------------------|

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

Les modes de revalorisation en France et à l'étranger : approche comparative

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Les modes de revalorisation en France et à l'étranger : approche comparative

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.

Le présent document reprend, en les actualisant, les parties concernant les modalités de revalorisation des droits à la retraite en cours de carrière et des pensions après liquidation de la Lettre du COR n° 7 de juillet 2013¹ consacrée à l'ensemble des règles de calcul de la retraite en France et à l'étranger.

Rappelons que la réflexion sur le mode de revalorisation des pensions après liquidation n'est pas indépendante de la réflexion sur l'ensemble des règles déterminant le montant des pensions au moment de la liquidation, dont les modalités de revalorisation des droits en cours de carrière.

1. Les droits à la retraite en cours de carrière sont en général revalorisés selon les salaires

Les salaires portés au compte ou les droits à la retraite en cours de constitution (points ou capital notionnel) avant leur liquidation sont en général revalorisés en fonction de la croissance du salaire moyen (Allemagne, Canada, États-Unis, Japon, et Suède) ou, ce qui est assez proche, du PIB (Italie)². Seules la Belgique, l'Espagne et la France revalorisent les salaires portés au compte selon l'inflation. Les Pays-Bas et le Royaume-Uni font également exception, dans la mesure où le niveau des pensions est forfaitaire.

L'utilisation d'un indice de revalorisation des salaires portés au compte progressant moins vite que le salaire moyen (en l'occurrence l'inflation en Belgique, en Espagne et en France) conduit à donner moins de poids aux salaires de début de carrière pour l'acquisition de droits à la retraite, ce qui avantage, en termes relatifs, les profils de carrière ascendants au détriment des profils de carrière plats et *a fortiori* descendants.

2. Les pensions liquidées sont en général revalorisées selon l'inflation

Au Royaume-Uni, la pension de base est revalorisée sur la base du maximum entre l'évolution des prix³, l'évolution des salaires nominaux et une norme égale à + 2,5 %. Cette règle, qui peut paraître très favorable aux retraités lorsque les prix et les salaires nominaux progressent peu, s'applique toutefois à une pension de base forfaitaire représentant seulement de l'ordre de 25% du salaire moyen lorsqu'elle est complète.

¹ « Les règles de calcul de la retraite en France et à l'étranger », *La lettre* du Conseil d'orientation des retraites N°7, Juillet 2013. Accessible à l'adresse : <http://www.cor-retraites.fr/article425.html>.

² C'est également vrai au sein de l'OCDE qui constitue un panel de pays plus large. OCDE, « Panorama des Pensions 2013 », (chap. 3), <http://www.oecd.org/fr/els/pensions-publiques/OCDE-PanoramaDesPensions-2013.pdf>.

³ L'évolution des prix au Royaume-Uni est calculé comme la différence entre un indice des prix à la consommation au mois de novembre de l'année n et celui du mois de novembre de l'année n-1 et non sur la base de la moyenne annuelle de l'année n par rapport à celle de l'année n-1.

En Espagne, depuis 2014, la revalorisation annuelle du montant des pensions de retraite est égale à la différence entre le taux de croissance des recettes de la sécurité sociale et le taux de croissance des pensions versées (liée à l'augmentation du nombre de retraités et au niveau plus élevé des pensions des nouveaux retraités par rapport aux pensions des retraités décédés), à laquelle s'ajoute un terme proportionnel au solde financier du système de retraite. En conséquence, si un déficit est observé, la revalorisation finale est moindre. Cependant, le Gouvernement espagnol a introduit des bornes à ce facteur de revalorisation annuelle : les pensions ne peuvent pas augmenter de moins de 0,25 % en valeur nominale et de plus de 0,5 % en termes réels.

Seuls deux pays étudiés (*cf. infra* pour le cas spécifique de la Suède) font évoluer les pensions liquidées sur la base d'un indice lié à l'évolution des salaires : les Pays-Bas, avec un indice de salaire brut, et l'Allemagne, avec un indice de salaire net de cotisation retraite (y compris celles des plans de retraite en capitalisation « Riester » qui sont facultatifs) qui conduit à ce qu'une hausse des cotisations contribue à peser sur la progression tant du revenu disponible des actifs que de celui des retraités.

Dans les autres pays étudiés, les pensions liquidées évoluent comme les prix⁴, ce qui garantit le maintien du pouvoir d'achat des retraités, quelle que soit la situation économique. En cas de mauvaise conjoncture, les retraités sont protégés mais, en cas de bonne conjoncture, leur situation par rapport à celle des personnes en emploi se dégrade, car ils ne bénéficient pas des gains de pouvoir d'achat des salaires.

En Suède, le principe de revalorisation des pensions sur les prix s'applique également *a priori*, mais seulement en moyenne sur longue période, et seulement dans l'hypothèse où le salaire moyen réel évolue bien sur longue période conformément au rythme anticipé. En effet, les pensions liquidées sont dans les faits revalorisées chaque année selon l'évolution du salaire moyen brut moins 1,6 point de pourcentage, cette dernière valeur correspondant à l'hypothèse d'évolution du salaire moyen sur longue période (en termes réels) ; cette règle, qui *a priori* assure donc en moyenne la revalorisation des pensions sur les prix, conduit en outre à faire partager les aléas économiques par les retraités et les actifs. Ainsi, les années où le salaire réel moyen augmente de plus de 1,6 %, les pensions sont revalorisées au-delà de l'inflation ; les années où le salaire réel moyen évolue de moins de 1,6 %, les pensions augmentent moins vite que les prix, voire peuvent baisser en valeur nominale. Au total, ce mode d'indexation revient – si l'hypothèse d'évolution du salaire moyen est égale à 1,6 % par an en moyenne sur longue période est bien vérifiée – à une revalorisation des pensions sur les prix. En revanche, si le rythme de croissance du salaire moyen réel s'avère plus fort ou plus faible que le rythme supposé *a priori*, le mode d'indexation revient à une revalorisation respectivement plus forte ou plus faible que l'inflation.

3. Des modes de revalorisation intégrant des facteurs autres que les prix et les salaires

Dans certains pays, le mode de revalorisation des salaires portés au compte ou des droits acquis avant leur liquidation peut par ailleurs être ajusté, en cas de dégradation du rapport démographique ou de menace sur l'équilibre financier du régime.

⁴ C'est également vrai au sein de l'OCDE. OCDE, « Panorama des Pensions 2013 », (chap. 3), [op.cit.](#)

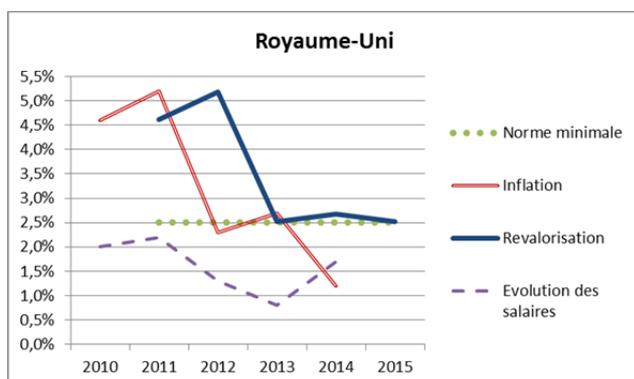
En Allemagne et au Japon, l'évolution des pensions liquidées (c'est aussi le cas pour les droits en cours de constitution en Allemagne, dont l'indice de revalorisation est le même que celui des pensions liquidées) est fonction de l'évolution du rapport entre le nombre des cotisants et le nombre des retraités. Elle peut ainsi être ralentie en cas de dégradation de ce rapport. Cependant, dans ces deux pays, les pensions ne peuvent en dernier ressort baisser en valeur nominale. De plus, si les pensions diminuent trop par rapport aux salaires (sur la base d'un taux de remplacement sur une carrière-type de 45 années au salaire moyen en Allemagne – qui ne peut être inférieur à 46 % jusqu'en 2020 et 43 % jusqu'en 2030 – et un ratio « pension moyenne / salaire moyen » au Japon – qui ne peut être inférieur à 50 % jusqu'en 2023, ni baisser plus rapidement que prévu), l'action de ces dispositifs correctifs devrait être revue⁵.

Au Canada, les pensions liquidées peuvent être gelées en cas de déséquilibre à long terme, c'est-à-dire si le taux de cotisation d'équilibre à long terme est supérieur à celui qui est appliqué au Canada.

Enfin en Suède, lorsque l'équilibre financier de long terme est menacé, c'est-à-dire lorsque le ratio de solvabilité du régime est inférieur à 1 – c'est-à-dire lorsque la somme des cotisations à recevoir et des réserves est inférieure à la somme des pensions à servir –, la revalorisation des pensions des retraités (et des droits en cours de carrière) est, de manière automatique, révisée à la baisse. Cette correction, couplée à la revalorisation selon la norme « salaire moyen - 1,6 % » (cf. *supra*), a, par le passé, conduit à des baisses de pensions en valeur nominale.

4. Exemples d'application des modes de revalorisation intégrant des facteurs autres que les prix et les salaires

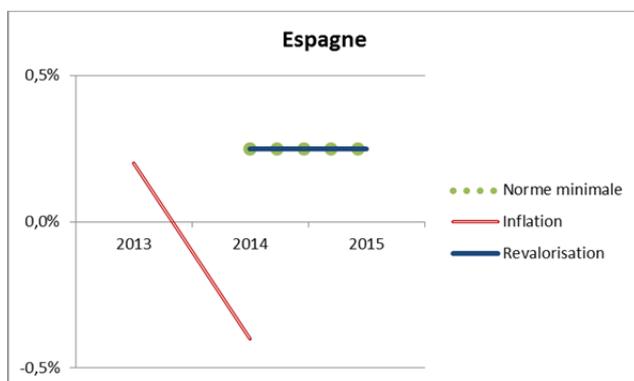
Au Royaume-Uni, depuis l'instauration de la triple garantie pour la revalorisation des pensions l'année N (maximum entre l'évolution des prix en N-1, l'évolution des salaires nominaux en N-1 et une norme égale à + 2,5 %), la norme minimale d'augmentation de 2,5% des pensions a été appliquée en avril 2013 et le sera probablement en avril 2015, alors que les salaires nominaux, qui augmentent de moins de 2 % par an depuis 2012, évoluent moins vite que les prix.



Source : Department of Work and Pension.

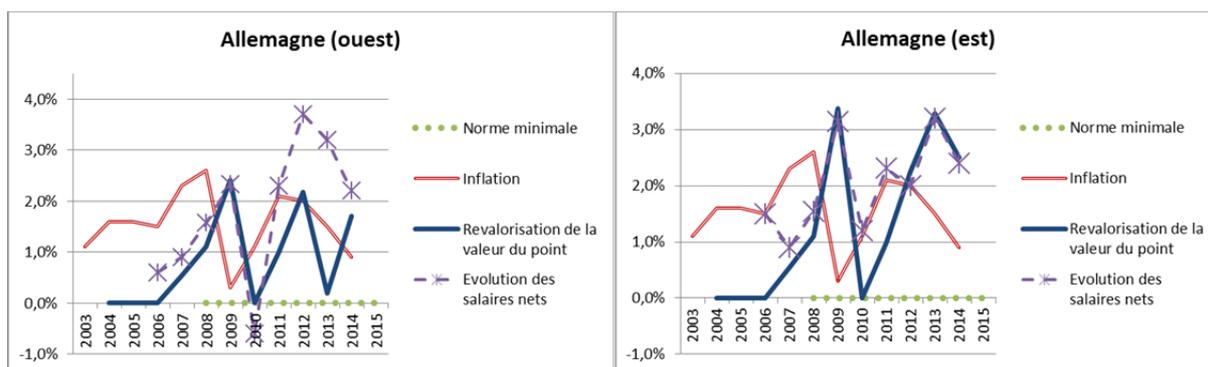
⁵ « Les différents dispositifs d'ajustement automatique », Secrétariat général du COR, Document de travail n°9, Séance plénière du 18 mars 2009. Accessible à l'adresse : <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1113.pdf>.

En Espagne, les deux premières années d'application du nouveau mode de revalorisation, en 2014 et 2015, se traduisent par la revalorisation des pensions au taux minimal de 0,25 % en nominal. L'application de ce taux minimal ne s'est toutefois pas traduite par une diminution des pensions en termes réels en 2014 dans la mesure où les prix ont baissé dans le même temps (-0,4%). Notons enfin qu'en 2013 et 2014 (années de référence pour la revalorisation des pensions respectivement en 2014 et en 2015), la masse des prestations de la sécurité sociale a été plus dynamique que celles des ressources.



Source : seguridad social.

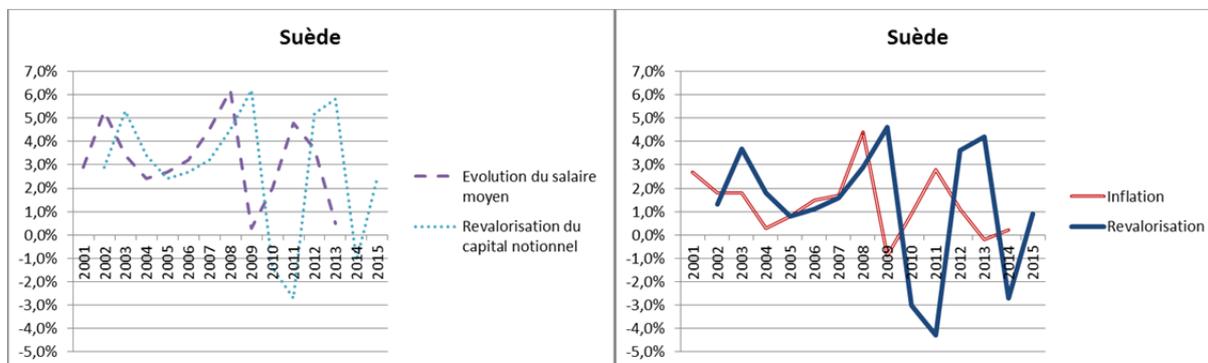
En Allemagne, la nouvelle formule de revalorisation du point, adoptée en 2004, aurait pu conduire à des baisses de pension en valeur nominale. Mais, dès les premières années d'application de la nouvelle formule, les Allemands ont décidé – et le principe est inscrit dans la loi depuis 2008 – de ne pas dévaloriser les pensions en valeur nominale, quelles que soient les évolutions des salaires ou du ratio démographique, et de reporter dans le temps les ajustements prévus par la formule de revalorisation lorsque l'évolution des salaires nets serait plus dynamique. Le montant des pensions a néanmoins été gelé entre 2004 et 2006, puis en 2010 – à partir de cette dernière année, le régime allemand avait rattrapé l'ensemble des reports d'ajustements –. En outre, depuis 2004, les revalorisations annuelles du point ont été inférieures à l'inflation, à l'exception des années 2009, 2012 et 2014 (et 2013 uniquement pour les länder de l'est).



Source : Deutsche Rentenversicherung.

En Suède, le ratio de solvabilité a été inférieur à 1 en 2009, en 2010 et en 2013. 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, 2011 et 2014 (respectivement – 3 %, – 4,3 %, – 3,3 %).

– 2,7 %)⁶. Dans le même temps, les droits accumulés en cours de carrière (le « capital notionnel ») des personnes actives a également été moins revalorisé. En 2015, les pensions augmentent de 0,7 % en valeur réelle (revalorisation nominale de 0,9 % – évolution du salaire moyen de +2,5 % en moyenne sur 2011-2014 auquel on soustrait 1,6 point – avec une inflation de 0,2 % pour l'année 2014).



Source : Pensionmyndigheten.

⁶ La prise en compte des réserves dans le ratio de solvabilité a évolué, passant de la valeur des réserves de l'année précédant le calcul du ratio à la valeur moyenne des trois années précédentes, afin de lisser les effets des variations des valeurs des réserves financières et de rendre moins volatiles l'indexation des pensions des retraités. « Les systèmes de retraite face à la crise en France et à l'étranger », colloque annuel du COR, 3 décembre 2009 – accessible à l'adresse : <http://www.cor-retraites.fr/article317.html>.

Les modes de revalorisation des droits en cours de carrière et des pensions liquidées

| | Revalorisation des droits en cours de carrière | Revalorisation des pensions liquidées |
|--------------------|--|---|
| Allemagne | Salaires nets de cotisation retraite <i>un facteur, lié au rapport démographique, peut être appliqué jusqu'au gel de la valeur du point de retraite</i> | Salaires nets de cotisation retraite <i>un facteur, lié au rapport démographique, peut être appliqué jusqu'au gel de la valeur du point de retraite</i> |
| Belgique | Prix | Prix |
| Canada | Salaires | Prix <i>une procédure, lié à la situation financière du régime à long terme, peut induire un gel des pensions jusqu'au retour à l'équilibre</i> |
| Espagne | Prix valeur nominale pour les deux dernières années d'activité | Evolution des recettes, des dépenses et situation financière à court terme du régime <i>la revalorisation ne peut être inférieure à 0,25 % en nominal ; ni excéder 0,5 % en réel</i> |
| Etats-Unis | Salaires | Prix |
| France | Prix | Prix |
| Italie | PIB | Prix |
| Japon | Salaires | Prix <i>un facteur, lié au rapport démographique, peut être appliqué jusqu'au gel des pensions</i> |
| Pays-Bas | - | Salaires* |
| Royaume-Uni | - | Max (prix ; salaires ; 2,5 %) |
| Suède | Salaires | Salaires – 1,6 % (réel) <i>un facteur, lié à la situation financière du régime à long terme, peut être appliqué, sans limite d'effet</i> |

* Discretionnaire mais le plus souvent autour de cette valeur.