

Fiche n°7

Les évolutions démographiques et des taux d'activité en Europe et aux Etats-Unis

Dans tous les pays européens et aux Etats-Unis, la part des personnes les plus âgées va augmenter sensiblement en raison de l'arrivée de la vague du *baby-boom* à l'âge de la retraite. A ce phénomène, s'ajoute l'allongement de la durée de la vie qui conduit à une forte augmentation de l'espérance de vie. Pour apprécier l'évolution future des systèmes de retraite, il faut, cependant, tenir également compte de l'évolution des taux d'activité qui déterminent la population active, potentiellement cotisante, et la population susceptible d'être à la retraite.

Un contexte démographique contrasté selon les pays

D'ici 2050, les projections démographiques résultent des évolutions observées au cours des dernières décennies et des hypothèses retenues pour l'évolution future des naissances, des décès et des migrations. Les jeux des hypothèses possibles conduisent à un grand nombre de scénarios envisageables, ce qui témoigne des incertitudes des évolutions futures. Sont présentées dans le rapport les projections démographiques fondées sur le scénario central d'Eurostat pour les pays européens et sur celui du *Census Bureau* pour les Etats-Unis.

Les structures de la population des pays européens et des Etats-Unis portent les marques de leur histoire commune. Dans presque tous les pays, les deux guerres mondiales ont entraîné un déficit de naissances. Le deuxième conflit a été suivi par un *baby-boom* alors que la fécondité n'a pas été en général particulièrement forte après la première guerre mondiale. Selon une chronologie large, le *baby-boom* commence en 1946 et se termine au milieu des années 1970. Son ampleur en Europe a été un peu moindre qu'aux Etats-Unis. Il a été particulièrement fort et durable en France, où il a débuté dès la fin de la guerre alors que, dans les autres pays, après un rattrapage en 1946, il n'a commencé vraiment que vers 1950.

La situation actuelle se caractérise par une opposition assez nette entre les Etats-Unis et les pays européens étudiés dans le rapport. D'une part, la fécondité des femmes américaines est supérieure à celle observée en moyenne en Europe. Au sein des pays européens, des différences existent cependant : l'Italie et l'Allemagne ont des indices conjoncturels de fécondité compris entre 1,2 et 1,3 enfant par femme. Au Royaume-Uni et en France, les indices conjoncturels de fécondité sont supérieurs, entre 1,7 et 1,8 enfant par femme¹. D'autre part, les Etats-Unis paraissent avoir recours à l'immigration dans une proportion nettement plus forte que les pays européens². Le flux migratoire entrant aux Etats-Unis représenterait 0,6% de la population alors qu'il n'en représente que 0,3% dans les pays européens et même 0,1% en France.

Les hypothèses centrales retenues pour les décennies à venir sont très marquées par la situation actuelle : les pays européens à faible fécondité actuellement conserveraient cette faible fécondité et les pays où la fécondité est un peu plus soutenue convergeraient vers la situation française, supposée peu varier.

Par ailleurs, l'allongement de la durée de vie se poursuivrait, à un rythme toutefois un peu ralenti par rapport à ce qui a été observé au cours des dernières décennies. Le solde migratoire évoluerait peu et resterait voisin de ce qu'il est actuellement.

¹ Moyenne des indices effectuée sur la période 1995-2000.

² Les données concernant les flux d'immigration sont très incertaines.

Les conséquences des histoires démographiques des pays ainsi que des hypothèses retenues pour les décennies à venir peuvent être illustrées par l'évolution du ratio de dépendance démographique qui rapporte le nombre de personnes de 55 ans et plus au nombre de personnes ayant entre 20 ans et 54 ans. La borne de 55 ans a été choisie pour tenir compte de tous les statuts d'inactivité possibles aujourd'hui avant la retraite.

Il y a actuellement entre 4 et 6 personnes de la tranche d'âge la plus élevée pour 10 personnes d'âge moyen. Cette proportion doublerait d'ici 2050 mais l'hétérogénéité serait assez grande entre les pays : l'Italie subirait les changements démographiques les plus importants et la progression serait plus modérée en Suède. Les évolutions seraient analogues dans les autres pays. Cependant, aux Etats-Unis où la structure de la population est actuellement plus jeune, la part des personnes les plus âgées resterait moins importante qu'ailleurs.

Des situations et des perspectives extrêmement diverses en terme d'activité selon les pays

Dans le rapport, le parti a été pris de présenter l'évolution des populations actives des différents pays d'ici 2050 calculée en faisant l'hypothèse très conventionnelle d'une stabilité des taux d'activité par sexe et classe d'âge pour les décennies à venir, au niveau atteint en 2000. Cette situation n'a aucune chance de se produire, car les taux d'activité varieront à l'avenir.

La projection réalisée permet cependant de mesurer les effets des évolutions démographiques sur la population active toutes choses égales par ailleurs, et d'apprécier les marges de manœuvre existantes en termes de mobilisation possible d'une main-d'œuvre supplémentaire aujourd'hui inactive de femmes ou de seniors, notamment.

Avec une hypothèse de taux d'activité constants, et compte tenu des évolutions démographiques décrites ci-dessus, la population active diminuerait dans tous les pays européens alors qu'elle continuerait de croître aux Etats-Unis. Cependant, la situation ne serait pas la même dans tous les pays européens. La population active diminuerait d'un tiers en Italie, cette baisse étant d'ailleurs déjà engagée. L'Allemagne enregistrerait un recul d'environ 20% et la France de 10%. Le retournement à la baisse interviendrait avant la fin de la décennie dans ces deux pays. Au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Suède, la population active ne baisserait en revanche que modérément. A l'opposé, les Etats-Unis bénéficieraient d'une hausse continue de leur population active (+30% d'ici 2050).

Ces perspectives différentes s'expliquent à la fois par les évolutions des effectifs de la classe d'âge intermédiaire, qui diminuent plus ou moins selon les pays européens et qui augmentent aux Etats-Unis, et par les différences de taux d'activité selon les pays, en particulier pour les femmes et les seniors.

Les hommes suédois sont les plus actifs après 55 ans, suivis des Britanniques et des Suédois. En revanche, des marges d'accroissement de l'activité des seniors existent en France et en Allemagne, en Italie et aux Pays-Bas, mais dans une moindre mesure, cependant, qu'en France.

Les taux d'activité des femmes diminuent aussi nettement à partir de 55 ans dans tous les pays. Les Américaines sont les plus actives après 55 ans et surtout après 60 ans. Entre 25 et 54 ans, le taux d'activité des Françaises est le plus élevé après celui des Suédoises. C'est en

Italie, en Allemagne et aux Pays-Bas qu'existent les marges d'accroissement des taux d'activité féminins les plus fortes.

Dans les projections qui seront entreprises en juin 2004, le Conseil d'orientation des retraites examinera plusieurs scénarios démographiques et économiques. La présentation d'une seule hypothèse ne peut se justifier que dans le cadre simplifié retenu ici.

Fiche n°8

L'évolution de quelques systèmes nationaux de retraite depuis 1980

Le rapport décrit les systèmes de retraite de quelques pays industrialisés et présente leurs évolutions depuis une vingtaine d'années. Sans connaissance d'éléments de l'histoire des systèmes et de leur structure institutionnelle, on ne saurait appréhender les transformations en cours.

Le choix s'est arrêté sur les Etats-Unis et sur cinq pays membres de l'Union européenne : l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni. Les dix pays de l'Europe centrale et orientale font l'objet de développements plus succincts.

La description des systèmes nationaux de retraite prend en compte l'ensemble des dispositifs qui versent des pensions de retraite ou des rentes viagères :

- les dispositifs d'assistance ;
- les dispositifs "universels" qui versent des pensions aux résidents âgés, qu'ils aient ou non exercé une activité professionnelle et quels que soient leurs revenus ;
- les régimes contributifs légalement obligatoires, gérés par l'Etat ou par les partenaires sociaux à un niveau interprofessionnel ;
- les régimes "professionnels", instaurés par des employeurs de façon unilatérale ou négociée, qui couvrent une catégorie ou l'ensemble des salariés d'une entreprise, un regroupement d'entreprises ou toute une branche, une administration publique ;
- enfin, l'épargne retraite, obligatoire ou facultative, donnant lieu au versement de pensions ou de rentes viagères.

Les trois pays (Royaume-Uni, Etats-Unis et Pays-Bas) où les dépenses publiques au titre des retraites sont relativement faibles³ n'ont pas entrepris de réformes d'envergure de leur système de retraite public mais des ajustements à la marge.

Le Royaume-Uni : une extension de la capitalisation

Prestations des différentes composantes du système de retraite en % du PIB en 2000	
Régime de base	3,6 %
Régime public complémentaire	0,5 %
Minimum vieillesse et autre assistance	0,7 %
Régimes professionnels du secteur privé	2,7 %
Régimes professionnels du secteur public	1,7 %
Plans d'épargne retraite individuels	3,1 %
Total	12,3 %

Au Royaume-Uni, les prestations financées en capitalisation fournissent une part importante de l'ensemble des pensions de retraite. Le système public est composé d'un régime de base obligatoire, qui verse une pension dont le montant varie avec la durée de cotisation mais non avec le niveau de rémunération, et d'un régime public complémentaire. L'affiliation à un régime complémentaire est obligatoire mais les salariés choisissent entre trois options : le régime public complémentaire, un régime de retraite géré par leur employeur, ou un plan individuel d'épargne retraite. Les personnes âgées dont les revenus sont faibles bénéficient de prestations sous conditions de ressources.

³ Entre 4,4% et 5,9% du PIB.

En 2000, les dispositifs publics, y compris l'assistance, versaient des prestations équivalentes à 4,8% du PIB, tandis que les régimes professionnels et les plans d'épargne retraite individuels versaient l'équivalent de 7,5% du PIB.

Depuis le début des années 1980, la politique menée conduit à la baisse progressive du taux de remplacement garanti par les régimes publics, pour les catégories à revenus moyens. Le manque à gagner devra être compensé par des augmentations des pensions professionnelles ou individuelles. Parallèlement, le gouvernement travailliste a élargi l'assistance aux personnes âgées ayant des ressources insuffisantes. Il mène également une politique tendant à mieux sécuriser les dispositifs privés. Ceux-ci restent souvent gérés dans le cadre des entreprises avec une logique de "prestations définies".

Les Etats-Unis : un régime de base stable, des régimes d'entreprise en déclin

Prestations des différentes composantes du système de retraite en % du PIB en 2000	
Régime de base	3,6 %
Retraites professionnelles et épargne salariale du secteur privé*	2,8 %
Retraites professionnelles et épargne salariale du secteur public*	1,9 %
Total	8,3 %

* Les comptes nationaux américains ne différencient pas les pensions versées par les régimes de retraite professionnels des sommes versées aux salariés sous forme d'un capital de départ.

La principale composante du système de retraite américain est un régime national auquel sont affiliées 96% des personnes occupant un emploi. La pension moyenne représente environ 40% du salaire moyen. Le taux de remplacement est plus élevé pour les personnes ayant eu un revenu moyen de carrière faible. Il existe par ailleurs une multitude de régimes professionnels, qui couvrent presque tous les salariés des administrations publiques et environ un cinquième des salariés du secteur privé.

Les pensions versées par le régime de base représentaient 3,6% du PIB en 2000, alors que les sommes versées par les régimes de retraite et les plans d'épargne salariale représentaient 4,7% du PIB. Une partie des sommes versées par ces dispositifs professionnels prend la forme d'un capital de départ et non d'une pension de retraite, mais les données de la comptabilité nationale ne permettent pas de les isoler. Les régimes de retraite se maintiennent dans le secteur public. Dans le secteur privé, en revanche, beaucoup d'entre eux ont été remplacés depuis le début des années 1980 par des plans d'épargne salariale, dits plans "401(k)".

La réforme majeure du régime de base votée en 1983 a consisté en deux mesures principales. D'une part, elle a prévu une réduction de pension pour les affiliés liquidant leurs droits entre 62 et 66 ans et des majorations de pension en cas de liquidation au delà de 67 ans ; la mesure est mise progressivement en place et ne sera complètement appliquée qu'en 2022. D'autre part, les cotisations ont été relevées légèrement au-dessus du niveau nécessaire pour couvrir les dépenses du régime. Les excédents sont versés au budget de l'Etat, qui est tenu de les rembourser au régime avec des intérêts. Ces sommes, provenant du budget de l'Etat, devraient permettre de financer l'augmentation des dépenses due aux départs nombreux de la génération du *baby boom* jusqu'à l'horizon 2040.

Les Pays-Bas : un système combinant capitalisation et répartition, dont la pérennité repose sur une politique volontariste de désendettement public et des hypothèses favorables de rendement des placements financiers

Prestations des différentes composantes du système de retraite en % du PIB en 2002	
Régime de base	4,8 %
Régime public de réversion	0,3 %
Régimes professionnels	5,0 %
Total	10,1 %

Le système de retraite des Pays-Bas repose sur un régime de base universel, complété par un dispositif de pensions de réversion, et des régimes professionnels qui couvrent plus de 90% de la population employée. En 2002, les régimes publics ont versé des pensions équivalentes à 4,8% du PIB et les pensions versées par les régimes professionnels représentaient 5% du PIB.

Le régime de base est "universel" : il verse des pensions aux résidents âgés de 65 ans ou plus, sans condition de ressources ni d'activité. En 2002, la pension complète, pour 50 ans de résidence, était de 906 € par mois pour une personne seule, et de 1 329€ pour deux personnes âgées vivant en couple. Cette pension est indexée sur le salaire minimum. Le régime de base est financé par des cotisations prélevées principalement sur les revenus du travail.

Des régimes professionnels séparés couvrent les salariés du secteur public, de certaines entreprises, professions ou branches. Par la voie de l'extension, l'Etat peut rendre applicables les accords de branche sur les retraites à toutes les entreprises des branches concernées. Ces régimes, à prestations définies dans leur grande majorité, ont des réserves importantes, investies en obligations et en actions, aux Pays-Bas et à l'étranger.

Une politique de relèvement des taux d'activité des seniors a été engagée et a commencé à produire de sensibles effets.

Les Néerlandais prévoient une hausse de la masse des pensions publiques et des pensions professionnelles dans les décennies à venir. Ils estiment que les réserves des régimes professionnels suffiront à financer cette hausse, moyennant un relèvement limité des cotisations. Par ailleurs, le gouvernement souhaite limiter les hausses de taux de cotisation dans le régime public et a prévu de recourir à l'avenir au budget de l'Etat. La politique de réduction de la dette publique menée depuis les années 1990 est supposée permettre de dégager des ressources pour les retraites publiques.

En Allemagne, en Italie et en Suède, les dépenses publiques de retraites sont plus importantes : environ 9% du PIB en Suède, près de 12% du PIB en Allemagne et 15% du PIB en Italie. La Suède a mis en œuvre une réforme radicale décidée en 1998, avec une refonte complète de son système de retraite sur une période relativement courte. Les personnes nées à partir de 1954, qui atteindront l'âge de la retraite en 2015, relèveront entièrement du nouveau système. L'Italie a décidé d'une réforme similaire en 1995, mais l'application sera plus lente : c'est seulement vers 2036 que l'ensemble des nouveaux retraités se verra appliquer le nouveau système. En Allemagne, des débats et des modifications de la réglementation sont en cours depuis 1989.

L'Allemagne : des ajustements progressifs qui assurent l'équilibre financier

Prestations des différentes composantes du système de retraite en % du PIB en 2000	
Régime de base	9.3 %
Régime de la fonction publique	1.5 %
Divers régimes spéciaux du secteur privé	0.2 %
Régimes complémentaires du secteur public	0.4 %
Régimes d'entreprises	0.6 %
Total	12.0 %

Le système de retraite allemand repose pour l'essentiel sur des régimes obligatoires. Le régime de base principal couvre tous les salariés à l'exception des fonctionnaires et de certains travailleurs indépendants. Quelques professions (marins, professions libérales, etc.) relèvent de régimes de base particuliers. Il existe des régimes complémentaires d'entreprise, instaurés volontairement par certains employeurs ; ils concernent un peu plus de 40% des salariés du secteur privé et sont, pour la plupart, à prestations définies.

En 2000, les prestations du régime de base représentaient 9,3% du PIB. En tenant compte des pensions versées aux retraités du secteur public, les dépenses publiques de retraite représentaient 11,4% du PIB, et les prestations versées par les régimes d'entreprise 0,6% du PIB.

Dès 1989, les Allemands ont modifié leur système pour ralentir la croissance des dépenses. La principale mesure a consisté à changer, à partir de 1992, les règles d'indexation, pour passer d'une indexation des prestations sur les salaires bruts, à une indexation sur les salaires nets de cotisations sociales et d'impôt. Cette réforme a également programmé une augmentation progressive de l'âge auquel les assurés peuvent liquider leurs pensions.

Depuis 1997, des mesures supplémentaires ont été votées à plusieurs reprises visant à augmenter les ressources des régimes publics et à ralentir la progression des dépenses.

Des mesures ont été prises pour mettre fin aux différents dispositifs permettant des départs à la retraite anticipée.

L'objectif de maintien d'un certain taux de remplacement, affiché jusqu'à récemment, a, par ailleurs, été abandonné. Une diminution du taux de remplacement du régime public, cohérent avec le plafonnement des hausses de cotisation envisagées d'ici 2030 à environ 2 points, est programmée. Cette baisse du taux de remplacement est supposée être compensée par la montée en charge de dispositifs d'épargne retraite facultative, constitués dans le cadre des entreprises ou à titre individuel. Ces dispositifs donnent lieu à des aides fiscales ou budgétaires au bénéfice des adhérents.

Les mesures prises devraient permettre d'assurer l'équilibre financier à l'horizon de 30 ans du système de retraite allemand. Si celui-ci n'était pas atteint, avec la hausse maximum de taux de cotisation prévue de 2 points, de nouvelles mesures devraient être prises, portant, selon le code social, soit sur le montant des pensions, soit sur l'âge de la retraite.

L'Italie : une réforme radicale mais une mise en place lente

Prestations des différentes composantes du système de retraite en % du PIB en 2001	
Régime de base : salariés du secteur public	3,3 %
Régime de base : salariés du secteur privé	5,8 %
Régime de base : travailleurs indépendants	1,1 %
Régime de base : autres (salariés agricoles, cheminots, journalistes...)	1,0 %
Prestations d'assistance	3,1 %
Régimes professionnels et épargne retraite non obligatoire	0,2 %
Régimes privés des professions libérales	0,1 %
Total	14,6 %

Le système de retraite italien est composé essentiellement de régimes obligatoires légaux, organisés sur une base professionnelle, couvrant les salariés du secteur privé et du secteur public et la plupart des travailleurs indépendants. Certaines professions libérales ont des régimes autonomes à gestion privée. Les régimes d'entreprise et les plans d'épargne retraite sont peu développés. Les prestations d'assistance pour les personnes âgées représentent une masse financière importante (3,1% du PIB en 2001). En 2001, les régimes publics versaient environ 11,2% du PIB (hors l'assistance) contre 0,3% pour les régimes des professions libérales, les régimes d'entreprise et l'épargne retraite individuelle.

Dans les années 1990, une série de réformes a modifié l'ancien système, notamment en relevant l'âge auquel les assurés peuvent liquider leurs droits et en baissant le taux de remplacement. En 1995, la décision a été prise d'instaurer un système entièrement remodelé, qui fusionne l'ensemble des régimes préexistants. Le nouveau régime unique entre progressivement en vigueur. Les dernières liquidations de pensions relevant de l'ancien système se produiront vers 2036. Ainsi, le nouveau système aura peu d'effet sur les dépenses à court terme.

Le nouveau système est à "comptes notionnels". C'est une forme particulière de régime en points dans lequel les droits sont ajustés au fil des générations pour tenir compte de l'allongement de la durée de la vie. Calé au départ sur les paramètres issus des réformes du début des années 1990, le nouveau régime conduira à une baisse progressive du taux de remplacement l'âge de la retraite donné. Les assurés sont supposés pouvoir la compenser en repoussant leur âge de départ à la retraite, une large marge de choix de leur âge de départ leur étant ouverte dans le cadre d'un barème actuariellement neutre.

Par ailleurs, des mesures ont été entreprises pour relever, dans l'immédiat, l'âge de la retraite. L'âge normal est depuis 2002 de 65 ans pour les hommes et de 60 ans pour les femmes. La possibilité de liquider les droits à taux plein avant l'âge "normal" pour les assurés ayant cotisé pendant une certaine durée (dans le cadre du dispositif dit de pensions d'ancienneté) est progressivement restreinte. Cette possibilité devrait être supprimée à partir de 2013.

En outre, des mesures ont été prises dès le milieu des années 1990 pour favoriser l'épargne retraite facultative, dans le cadre de l'entreprise ou sur initiative individuelle, selon un schéma analogue au schéma allemand. Jusqu'ici, peu de personnes se sont saisies de cette possibilité.

La lenteur de la montée en charge du nouveau régime et les difficultés pour relever les taux d'activité italiens conduisent à la perspective d'importants déficits pour les régimes publics à court et moyen terme. Ceci explique les récentes mesures, annoncées par le gouvernement italien, tendant à reculer l'âge de la retraite.

La Suède : une réforme radicale et rapide

<i>Prestations des différentes composantes du système de retraite en % du PIB en 2000</i>	
Régime universel	3,3%
Régime complémentaire public	6,4%
Régimes professionnels supplémentaires	1,5%
Epargne retraite individuelle	non connu
Total	11,2 %

La Suède a transformé en profondeur son système de retraite public par une réforme votée en 1998. Le nouveau système s'appliquera aux assurés nés à partir de 1954, qui atteindront l'âge de la retraite de 61 ans en 2015. Ceux nés entre 1938 et 1953 relèvent d'une combinaison de l'ancien et du nouveau système.

L'ancien système comporte deux régimes publics : l'un "universel", qui verse une pension forfaitaire à l'ensemble de résidents âgés de 65 ans ou plus ; l'autre qui verse des pensions modulées en fonction du niveau des revenus de travail. En outre, il existe un complément de pension publique versée aux retraités les plus pauvres sous condition de ressources.

Aux régimes de base et complémentaire publics s'ajoutent quatre régimes interprofessionnels régis par des accords négociés : ils couvrent les fonctionnaires, les contractuels du secteur public, les "cols bleus" et les "cols blancs" du secteur privé. Ces régimes étaient à prestations définies mais, dans les années 1990, trois d'entre eux ont été convertis en régimes à cotisations définies, au sein desquels chaque affilié peut choisir les placements effectués avec ses cotisations. Seul celui des cols blancs du secteur privé reste à prestations définies.

Les prestations versées par les régimes publics obligatoires représentaient 9,7% du PIB en 2000 et celles des régimes professionnels 1,5% du PIB.

Le nouveau système combine deux régimes obligatoires : un régime en répartition en "comptes notionnels", similaire au nouveau système italien, et un régime en capitalisation. Le taux de cotisation total est de 18,5% (16% pour le régime en répartition et 2,5% pour les comptes individuels en capitalisation).

L'équilibre du régime de base est assuré à l'horizon de 40 ans, à taux de cotisation inchangé. Les réserves importantes préexistant dans le régime contribuent, en effet, au financement des charges résultant de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du *baby boom*. Le maintien du taux de remplacement dans le régime de base est possible si, au fil des générations, les assurés décalent leurs âges de départ à la retraite en fonction de l'allongement moyen de la durée de la vie. De larges possibilités d'arbitrage entre âge de départ et montant de la pension sont laissées aux individus, qui supposent, pour pouvoir s'exercer, le maintien d'un taux d'activité élevé des seniors.

Le régime supplémentaire en capitalisation prend la forme d'une capitalisation individuelle obligatoire. Les cotisations sont collectées par une agence publique chargée de réguler et de contrôler le dispositif. Chaque assuré peut choisir les placements qu'il souhaite et désigner un organisme financier privé pour gérer son argent. Lors du départ en retraite, c'est l'agence publique qui convertit les sommes accumulées en pension de retraite.

Les Pays d'Europe centrale et orientale : les retraites dans un contexte de transformations radicales

Les pays d'Europe centrale et orientale ont connu des changements importants, voire radicaux, de leur protection sociale. Les systèmes en capitalisation ont un attrait particulier dans ces pays dans le contexte de transition vers une économie de marché. En outre, l'influence de la Banque mondiale y est importante : cette dernière a promu une forme particulière de capitalisation, consistant en des comptes individuels d'épargne retraite obligatoires.

Les dix pays examinés ont tous introduit pendant les années 1990 de nouveaux dispositifs d'épargne retraite individuelle facultatifs. Six d'entre eux ont introduit une épargne retraite individuelle obligatoire, à côté de régimes obligatoires en répartition : la Bulgarie, la Hongrie, l'Estonie et la Slovaquie, la Pologne et la Lettonie. Les individus peuvent désigner l'institution financière gestionnaire de leur compte. L'introduction de la capitalisation individuelle prive les régimes en répartition d'une partie de leurs ressources. Le financement des prestations dues au titre des régimes en répartition rencontrera de ce fait des difficultés pendant plusieurs décennies.

Tous ces pays ont conservé des régimes en répartition, mais deux d'entre eux, la Pologne et la Lettonie, ont remplacé leurs anciens régimes publics en annuités par des régimes de "comptes notionnels".

La République tchèque, la Slovénie, la Lituanie et la Roumanie, ont modifié les paramètres de leurs régimes publics (taux de cotisation, barème de calcul des pensions, conditions pour la liquidation) tout en conservant des systèmes en annuités et sans introduire une capitalisation individuelle obligatoire.

Fiche n°9

L'Union européenne et les retraites

La réalisation en Europe d'une vaste zone de libre échange a contribué au progrès social. Toutefois, la compétence en matière de protection sociale est demeurée nationale. Les instances communautaires n'interviennent que pour édicter des dispositions minimales (dans le cadre du principe de subsidiarité), adoptées à l'unanimité. Ces interventions normatives sont cependant loin d'être sans effet sur l'évolution des modèles de retraite nationaux.

Les dispositions communautaires normatives en matière de retraites

Si l'on reprend une vue d'ensemble des dispositions normatives et de l'intervention du juge communautaire, on constate qu'elles forment dans le domaine des retraites un ensemble assez hétérogène, les instances de l'Union n'intervenant que de façon subsidiaire ou pour assurer la mise en œuvre d'objectifs liés à la réalisation du marché intérieur, ou, enfin, dans le domaine de l'égalité hommes-femmes.

- **La coordination des régimes de sécurité sociale des travailleurs migrants** conduit à mettre le travailleur migrant dans une situation identique à celle des autres travailleurs de son pays d'emploi : le salarié cotise dans chaque pays où il exerce son activité, les périodes validées dans l'ensemble des pays de l'Union où il a travaillé sont totalisées pour l'examen des conditions d'ouverture de ses droits à pension dans chacun des pays, et la pension servie par chacun est proratisée en fonction de la durée validée dans chaque pays. Enfin, les pensions sont exportables, c'est-à-dire qu'elles sont servies dans les pays de l'Union où réside l'assuré. Cette coordination est organisée par le règlement 1408/71 et s'applique aux régimes de sécurité sociale dits légaux.

- La mise en œuvre du **principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes** Pour les régimes dits légaux de sécurité sociale les textes prévoient une mise en œuvre progressive du principe et admettent le maintien de règles spécifiques au bénéfice des femmes. Pour les régimes dits professionnels de sécurité sociale, le principe d'égalité entre hommes et femmes est d'application immédiate et ne souffre aucune exception.

- La **réglementation de l'activité des sociétés d'assurance et des institutions de retraite professionnelle** a fait l'objet de débats souvent conflictuels entre des intervenants aux approches différentes et aux intérêts divergents sur un certain nombre de points. La directive adoptée en 2003 résulte d'un compromis et constitue un premier pas vers l'institution d'un marché intérieur des régimes de retraite professionnelle, organisé à l'échelle européenne. Les difficultés de portabilité des droits dans le cadre de tels régimes constituent cependant un obstacle important au regard de l'objectif poursuivi.

La jurisprudence

En matière d'articulation entre libre circulation et libre concurrence, la Cour de justice des communautés a jugé que les organismes concourant à la gestion du service public de la sécurité sociale, remplissant une fonction de caractère exclusivement social et exerçant une activité fondée sur le principe de solidarité nationale, ne sauraient être considérés comme des entreprises.

Pour la mise en œuvre de l'égalité entre hommes et femmes, la Cour fait une application directe de l'article 141 du Traité, en s'appuyant sur le critère prééminent de l'emploi qui la conduit à rechercher si le régime ne concerne qu'une catégorie de travailleurs et s'il accorde des pensions étroitement liées à la carrière professionnelle. C'est ainsi que se trouvent soumis au principe d'égalité des régimes relevant du règlement 1408/71 (qui coordonne les régimes légaux de sécurité sociale), comme les régimes complémentaires français (AGIRC - ARRCO), ou les régimes de fonctionnaires.

La nomenclature en trois piliers (régimes légaux, régimes professionnels, épargne retraite individuelle) qui sert souvent de référence à la Commission et au juge européen est d'inspiration beveridgienne, ce qui la rend difficile à appliquer aux systèmes bismarkiens. Ceci explique aussi les difficultés de classement rencontrées par certains pays et le caractère fluctuant des critères retenus pour définir le champ d'application des différents textes.

On peut se demander si l'absence de discussion sur les modèles de protection sociale, justifiée par le partage des compétences entre le niveau communautaire et le niveau national en matière de protection sociale protège les systèmes nationaux de protection collective obligatoire ou si, au contraire, elle les affaiblit face à des acteurs et des opérateurs qui inscrivent leur action dans un projet d'unification sous le seul signe du marché intérieur.

Enfin, pour la jurisprudence en matière d'égalité entre hommes et femmes, le modèle de référence individualiste retenu par le juge convient mieux à des pays comme le Royaume-Uni ou les pays scandinaves, qu'à des pays comme la France, qui reconnaissent une existence juridique à la famille et accordent aux individus des droits tirés de leur statut familial.

L'action communautaire dans le domaine des retraites et les enjeux de l'Europe sociale

Les systèmes de retraite sont confrontés aussi bien aux effets de l'ouverture économique sur le fonctionnement du marché du travail qu'à ceux de l'intégration des marchés financiers.

La création d'un espace économique intégré doté d'une monnaie unique pose la question de l'harmonisation des prélèvements sociaux et, plus généralement, celle de la coordination des politiques européennes de protection sociale. Mais celle-ci ne peut être traitée au sein de l'Union indépendamment du débat sur la coordination des politiques économiques et budgétaires.

La recherche d'un équilibre entre objectifs économiques et objectifs sociaux

La réalisation de l'Union monétaire et le souci de la maîtrise des déficits publics ont conduit le Comité de politique économique et le Comité économique et financier à émettre des recommandations relatives à la sécurité sociale et plus particulièrement aux retraites. Ces recommandations visent à limiter la progression des retraites publiques, à retarder l'âge de la retraite, accroître la contributivité des régimes et développer les régimes financés en capitalisation. Elles traduisent des orientations économiques qui vont au-delà de ce qu'impose le Pacte de stabilité. Les enjeux financiers du vieillissement constituent, par ailleurs, depuis 2000, un volet des grandes orientations de politique économique.

Dans un souci de rééquilibrage et de meilleure prise en compte de la dimension sociale des problèmes, un Groupe de haut niveau pour la protection sociale a été mis en place, transformé en Comité pour la protection sociale. Il est chargé de produire une expertise équilibrant ou

complétant les approches, émanant du Comité de l'emploi et du Comité de politique économique qui préparent les travaux des Conseils des ministres européens.

La mise en place en 2001 d'une **méthode ouverte de coordination** dans le domaine des retraites prolonge cette volonté de rééquilibrage et marque une extension de l'action communautaire dans le domaine des retraites, selon des méthodes nouvelles (Cf. *Fiche n°10*).

Fiche n° 10

La méthode ouverte de coordination sur les retraites

En juin 2001, le Conseil européen de Göteborg a donné mandat au Comité de protection sociale et au Comité de politique économique de mettre en œuvre conjointement une "méthode ouverte de coordination" en matière de retraites.

Des objectifs tant économiques que sociaux

Cette méthode prévoit la fixation d'objectifs communs, leur traduction dans des stratégies politiques nationales et un suivi périodique sur la base d'indicateurs convenus et définis en commun. Le Conseil Européen a validé cette approche en décembre 2001 au sommet de Laeken et défini trois grands objectifs :

- 1^{er} objectif, "*assurer un niveau adéquat de pensions*" ;
- 2^{ème} objectif, "*assurer la viabilité financière des systèmes de retraite*" ;
- 3^{ème} objectif, "*moderniser les systèmes de retraite en fonction des besoins de la population*".

Des politiques de retraites s'articulant avec l'élévation des taux d'activité

Le Conseil européen de Lisbonne (mars 2000) fixe des objectifs d'emploi à l'horizon 2010 sur une base de croissance économique durable de 3% du PIB : porter le taux d'emploi total de 61% actuellement à 70% et augmenter la proportion des femmes en emploi de 51% à 60%. A Stockholm (mars 2001), des étapes cibles intermédiaires sont fixées pour atteindre les objectifs de Lisbonne : à l'horizon 2005, porter à 67% le taux d'emploi total et à 57% celui des femmes et, à l'horizon 2010, porter à 50% le taux d'emploi des 55 à 64 ans.

Le premier exercice de la méthode ouverte de coordination et les prochaines étapes

En septembre 2002, les États membres ont remis à la Commission, après consultation de leurs partenaires sociaux, un rapport national sur leur stratégie pour atteindre ces objectifs. La Commission en a ensuite effectué une synthèse qui, après examen du Conseil, a donné lieu à un rapport conjoint en mars 2003. En 2006, un rapport conjoint unique sur la protection sociale devra être établi. Il sera préparé en 2005 par des rapports de stratégies nationales sur les pensions.

Les questions soulevées par la méthode ouverte de coordination

La méthode retenue s'efforçant de concilier unité d'ensemble et identités nationales est innovante et intéressante. On peut craindre cependant qu'elle n'engage dans des processus très longs. Elle soulève aujourd'hui, en toutes hypothèses, un certain nombre de questions.

Malgré la volonté d'assurer un équilibre entre l'économique et le social, le processus mis en place demeure clairement subordonné aux grandes orientations de politiques économiques. La façon dont les différents objectifs économiques et sociaux retenus doivent être hiérarchisés n'est pas indiquée, laissant une large place à de grandes incertitudes.

D'autre part, la question du champ considéré et du statut économique des contributions financières des différents régimes de retraite, reste posée et conduit à de réelles difficultés d'analyse. Les projections réalisées ne portant que sur les pensions publiques donnent une vision tronquée du problème des retraites et peuvent laisser penser que les systèmes constitués pour d'une large part de régimes privés en capitalisation seraient plus viables. Considérer que les cotisations alimentant les régimes publics et les régimes privés sont de nature économique différente est en outre discutable.

Se pose aussi la question de l'hétérogénéité des objectifs sociaux des différents États membres. Le débat sur les indicateurs à mettre en place illustre bien la diversité des systèmes nationaux et des principes de justice qui les animent. L'adoption récente d'indicateurs mesurant les taux de remplacement et complétant les indicateurs de pauvreté marque toutefois un progrès certain.

Enfin, les acteurs intéressés ne sont pas tous également impliqués : ainsi en est-il des partenaires sociaux, nationaux et européens, et des parlements qui, paradoxalement, sont peu associés (malgré de récentes évolutions) à la méthode ouverte de coordination.

La mise à l'agenda européen de la question des retraites, à la veille des importants changements démographiques auxquels vont être confrontés l'ensemble des États membres de l'Union, témoigne d'une préoccupation commune forte. Les développements qui précèdent montrent, toutefois, toute la difficulté qu'il y a à mettre en place une coordination significative dans un domaine où les particularités des différents modèles de protection sociale s'expriment de manière forte. Cette difficulté est accentuée par la diversité des points de vue et le grand éclatement des acteurs dans le champ social. En réalité, la question des objectifs sociaux poursuivis et du degré d'hétérogénéité possible et souhaitable⁴ entre les différents pays est, dans ce contexte, centrale pour faire progresser le débat.

Les tensions provoquées par la réalisation de l'Union économique et monétaire rendent nécessaires de réels progrès dans la mise en place d'un projet social commun substantiel qui suppose, sans doute, que soient reconsidérés les équilibres institutionnels actuels, avec beaucoup plus d'audace que ce que réalise aujourd'hui la méthode ouverte de coordination.

Une telle démarche requiert des acteurs susceptibles de la soutenir et de la diffuser. Aussi nécessite-t-elle une implication plus forte des partenaires sociaux et des Parlements, tant au niveau national qu'au niveau européen, ainsi qu'une implication forte des pays qui se sont particulièrement attachés au développement de l'Europe sociale.

⁴ Au delà de la portabilité des droits qui est en tout état de cause nécessaire.

Fiche n°11

Les problématiques communes, les divergences et les enseignements à tirer pour la France

Les processus conduisant aux réformes

Dans l'ensemble des pays étudiés, le processus de réforme des systèmes de retraite se déroule sur une longue période, selon un calendrier variable qui commence au début des années 1980.

Il est plus approprié de parler d'une succession de réformes, comme en Italie ou en Allemagne notamment, plutôt que d'une réforme. La réforme suédoise constitue, à cet égard, une exception, dans un contexte démographique et d'activité favorable. Le caractère discontinu du processus de réforme, qui paraît souvent inévitable compte tenu de la diversité et de l'ampleur des problèmes à régler, affaiblit la crédibilité des systèmes de retraite eux-mêmes et constitue un facteur d'instabilité politique.

Les discussions sur les retraites s'intègrent souvent dans des négociations plus globales à l'initiative, selon les cas, des pouvoirs publics ou des organisations syndicales. Ces discussions concernent, dans certains pays, l'ensemble de la politique sociale, la politique de l'emploi, la politique fiscale ou encore la politique budgétaire.

Contrairement à ce que l'on a pu penser au début des années 1980, le consensus est rare dans la conduite de réformes, qui impliquent des ajustements de grande ampleur et des transformations sociales profondes. Les Pays-Bas et la Suède font à cet égard figure d'exception. Une certaine continuité et de la clarté dans les réformes successives paraissent cependant possibles et sûrement souhaitables compte tenu des enjeux.

Enfin, tous les pays sont confrontés, lorsqu'ils réforment leur système de retraite, à la difficulté d'informer l'ensemble des citoyens sur des décisions qui les concernent très directement mais qui revêtent une dimension extrêmement technique. Dans tous les cas, des efforts sont entrepris pour développer l'information des assurés, une fois les mesures prises.

Les réformes des systèmes de retraite

Trois observations générales méritent d'être faites quant aux méthodes utilisées.

On a coutume d'opposer **réformes "systémiques"** et **réformes "paramétriques"**. Les premières, telles les réformes actuellement engagées en Suède ou en Italie, procèdent à une refonte complète du système de retraite national. Les secondes, comme les réformes engagées en Allemagne, ont pour principal objectif affiché d'assurer l'équilibre financier à long terme du système par l'ajustement des paramètres de fonctionnement des régimes de retraite.

Les réformes opèrent des dosages différents entre **l'adaptation des normes collectives** et **l'ouverture de marges de choix individuels**. En Suède et en Italie, les réformes adoptées font disparaître à terme toute norme collective relative au taux de remplacement et à l'âge de la retraite, et renvoient à chaque assuré le choix entre l'âge de départ en retraite et le montant de la pension. Elles ne permettent cependant une réelle liberté de choix que si l'emploi aux âges élevés est effectivement possible. En Allemagne et aux Pays-Bas, des normes collectives

en termes de taux de remplacement et d'âge de départ à la retraite continuent au contraire d'être affichées et c'est sur l'ajustement de ces normes que portent les débats relatifs à la réforme des retraites.

On notera, enfin, que les récentes réformes ont été l'occasion de **notables innovations dans les outils utilisés pour le pilotage et la gestion des régimes de retraite**. A cet égard, deux types d'innovations émergent. La première consiste à prendre en compte, par des mécanismes plus ou moins automatiques, les effets des évolutions démographiques dans les paramètres du système de retraite, comme en Allemagne avec la nouvelle règle de revalorisation des pensions, ou en Italie et surtout en Suède avec l'introduction des "comptes notionnels". La deuxième vise à organiser un partage des aléas économiques entre actifs et retraités. Elle aboutit, comme en Suède, à de nouvelles formules d'indexation des pensions plus complexes que les dispositifs traditionnels d'indexation sur les prix ou sur les salaires.

Le panorama des réformes à l'étranger montre, par ailleurs, que les choix opérés et les leviers d'ajustement utilisés sont également divers.

Tout d'abord, les objectifs d'évolution des dépenses de retraite sont variables selon les pays, avec de fortes incertitudes pesant sur l'évolution des retraites servies par dispositifs facultatifs fonctionnant en capitalisation. En effet, les évolutions des systèmes de retraite et leurs éventuels ajustements concernent en pratique un champ large, englobant l'ensemble des régimes, et des dispositifs qui visent à couvrir le risque vieillesse, qu'ils aient un caractère public ou privé, qu'ils soient obligatoires ou facultatifs.

Evolution de la part des dépenses de retraites (publiques et privées) dans le PIB

		2000 (1)	2050 après réformes en cours (2)
ALLEMAGNE	Dépenses totales	12,3 %	14 à 18,5 % + 1,7 à 6,2 points
	<i>Dont retraites publiques</i>	11,3 %	12,9 % + 1,6 point
ITALIE	Dépenses totales	15,4 %	16 % à 21,8 % + 0,6 à + 6,4 points
	<i>Dont retraites publiques</i>	15,4 %	16 % + 0,6 point
SUEDE	Dépenses totales	11,8 %	
	<i>Dont retraites publiques</i>	9,0 %	10,7 % + 1,7 point
PAYS-BAS	Dépenses totales	10,9 %	20,8 % + 9,9 points
	<i>Dont retraites publiques</i>	5,9 %	10,5 % + 4,6 points
ROYAUME-UNI	Dépenses totales	12,3 %	15,4 % à 21,2 % + 3,1 à + 8,8 points
	<i>Dont retraites publiques</i>	6,4 %	7,9 % + 1,5 point
ETATS-UNIS	Dépenses totales	8,3 %	
	<i>Dont retraites publiques</i>	4,4 %	7,6 % + 3,6 points

(1) Sources : SESPROS pour les pays européens et comptabilité nationale pour les Etats-Unis.

(2) Sources : OFCE pour l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ; projections nationales pour la Suède et les Etats-Unis. Pour les Etats-Unis, le calcul est fait pour l'année 2077.

Lecture du tableau : Dans les dépenses de retraites sont distinguées les dépenses publiques et les dépenses privées, généralement financées en capitalisation.

Pour l'année 2050, les fourchettes présentées correspondent pour l'Allemagne et l'Italie à deux hypothèses extrêmes concernant les nouveaux dispositifs d'épargne retraite facultatifs : aucune adhésion ou une adhésion de l'ensemble de la population, un taux de cotisation au niveau maximum et un taux de rendement réel des placements financiers de + 4 % par an.

La fourchette présentée pour 2050, pour le Royaume Uni correspond à deux hypothèses d'évolution du rendement des placements financiers : + 2 % par an et + 4 % par an, en termes réels.

Pour les Pays-Bas, l'hypothèse d'évolution du taux de rendement des placements financiers est de + 4,75% par an.

Dans tous les pays, à l'exception de l'Italie (pour le court et le moyen terme) et des Etats-Unis (à l'horizon de 30 ans), les réformes engagées semblent assurer l'équilibre à long terme des régimes de retraite publics. Le scénario de réforme retenu par les Pays-Bas suppose, cependant, que soient réalisées des conditions très favorables en termes de désendettement public et de taux de rendement des placements financiers.

Les réformes comportent toutes des objectifs économiques et sociaux. Ces derniers objectifs sont très variables selon les pays et tributaires du modèle social propre à chacun. Dans un certain nombre de pays, ils se traduisent par l'affichage de normes collectives d'âge de départ à la retraite et de taux de remplacement qui subsistent, même si leur portée tend à s'affaiblir.

En Allemagne et en Italie, une forte baisse des taux de remplacement assurés par les régimes publics est programmée pour le long terme, associée à un recul de l'âge de départ en retraite. Cette baisse est supposée compensée par la montée en charge de dispositifs de retraite privés facultatifs, aidés budgétairement. Ces dispositifs ne rencontrent pour le moment qu'un succès limité et on peut craindre, à terme, une diminution du revenu relatif des retraités et un accroissement des inégalités entre les retraités disposant de régimes complémentaires d'entreprise protecteurs et les autres.

En Suède, la réforme permet un maintien du taux de remplacement si les assurés décalent leur âges de départ en retraite au fil des générations, au fur et à mesure de l'allongement de la durée de la vie. La capitalisation mise en place à titre complémentaire est obligatoire et joue un rôle marginal dans l'équilibre du système.

Aux Pays-Bas, l'objectif aujourd'hui retenu est celui du maintien du taux de remplacement avec un recul de l'âge de la retraite résultant de la hausse des taux d'activité des seniors. Il suppose que le succès de la politique de désendettement public et de bons rendements des placements financiers assurent des ressources suffisantes pour financer des dépenses de retraite accrues.

Au Royaume-Uni, la limitation de la croissance des pensions publiques est accompagnée d'une incitation à cotiser à des dispositifs complémentaires, le plus souvent en capitalisation. Une grande incertitude pèse sur les revenus tirés de ces dispositifs et de fortes inégalités existent entre assurés.

Aux Etats-Unis, on ne peut aujourd'hui présumer des ajustements du régime public qui devraient intervenir d'ici une trentaine d'années. Pour le moment, un recul progressif de l'âge de la retraite est programmé avec un maintien du taux de remplacement garanti. En revanche, la disparition d'un certain nombre de régimes d'entreprise remplacés par des dispositifs d'épargne salariale constitue un facteur d'incertitude pour les revenus futurs d'un certain nombre de retraités.

On constate, par ailleurs, une tendance générale à la maîtrise de l'évolution des cotisations sociales obligatoires. Ce constat est toutefois à tempérer par l'existence d'abondements de type budgétaire ou fiscal qui existent dans la plupart des pays et par la perspective intégrée dans un certain nombre de réformes d'une augmentation des contributions venant alimenter des dispositifs d'épargne retraite facultatifs.

Si l'on ajoute aux cotisations obligatoires les financements budgétaires et les cotisations à des dispositifs facultatifs, on constate que c'est une hausse globale des prélèvements finançant les retraites qui est prévue en Allemagne et en Italie. Sous réserve de ce que seront les ajustements d'un certain nombre de régimes d'entreprise, une certaine stabilité est, en revanche, prévue aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis. En Suède, le taux de cotisation est fixé et les réserves constituées permettent le financement de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du *baby boom*.

Enfin, politique des retraites et politique du travail et de l'emploi sont étroitement liées. La perspective de vieillissement de la population conduit les pays à orienter ces politiques vers, en particulier, le soutien à l'activité des seniors. Dans ce contexte, il apparaît qu'une approche globale du problème de sous-emploi des plus âgés, concernant à la fois la demande et l'offre de travail, est l'approche la plus pertinente, comme le suggère le cas des Pays-Bas. Dans les pays où le taux d'activité des seniors est faible (Allemagne, Italie, Pays-Bas), leur remontée constitue un enjeu stratégique pour permettre de freiner au moins la baisse du taux de remplacement, qui, sinon, paraît inévitable.