

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 17 février 2022 à 10h00
« Regard international sur les retraites »

Document n° 1
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Note de présentation générale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Note de présentation générale

Cette séance propose une actualisation de l'exercice de comparaison internationale mené dans le cadre du 15^e rapport thématique du Conseil d'orientation des retraites, *Panorama des systèmes de retraite en France et à l'étranger*, paru en décembre 2020.

La première partie du dossier présente les derniers travaux de la Commission européenne sur la soutenabilité financière des systèmes de retraite et l'adéquation des pensions en Europe. La seconde partie expose les principaux enseignements du dernier *Panorama des pensions* de l'OCDE et caractérise le système de retraite français par rapport à celui des autres pays de l'OCDE.

1. Les systèmes de retraite européens : quelles perspectives financières et quelle adéquation des pensions ?

Le **document n° 2** synthétise les principales conclusions du rapport 2021 sur le vieillissement publié par la Commission européenne qui élabore les projections financières à long terme des dépenses liées à l'âge dans les États Membres, selon une méthodologie commune. Il est complété par le **document n° 3** qui synthétise pour sa part les principaux résultats du rapport 2021 sur l'adéquation des pensions, élaboré conjointement par le Comité de la protection sociale et la Direction générale de l'emploi de la Commission européenne.

1.1. Les perspectives financières des systèmes de retraite en Europe dans le rapport 2021 sur le vieillissement de la Commission Européenne

- Une méthode de projection reposant sur des hypothèses communes pour l'ensemble des États-membres

Le rapport 2021 sur le vieillissement est élaboré conjointement par le Comité de politique économique et la Direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne. Il a pour objectif d'élaborer des projections à long terme des dépenses liées à l'âge. Ces projections alimentent une série de débats et de processus politiques au niveau de l'UE, et sont notamment utilisées dans le cadre de la coordination des politiques économiques pour identifier les défis et les options politiques pertinentes (Semestre européen, Pacte de stabilité et de croissance, évaluation annuelle de la soutenabilité des finances publiques).

Les projections à long terme reposent sur des méthodologies et des hypothèses communes à l'ensemble des États membres. Elles s'appuient sur les projections démographiques d'Eurostat pour la période 2019 à 2070, pour projeter un ensemble de variables macroéconomiques clés

couvrant la population active (taux d'activité, taux d'emploi et taux de chômage), la productivité du travail et le taux d'intérêt.

Sur la base de ces hypothèses, des projections budgétaires distinctes sont réalisées pour quatre postes de dépenses publiques, à savoir les retraites, la santé, la dépendance et l'éducation. Les projections de pensions sont menées par les États membres utilisant leur(s) propre(s) modèle(s) national(aux), reflétant la législation actuelle en matière de retraite. Ainsi, les projections bénéficient de la prise en compte des législations propres à chaque pays, tout en garantissant une cohérence d'ensemble. Elles comprennent une large gamme de variantes, reflétant l'incertitude entourant le scénario de référence réalisé à législation inchangée.

- L'UE devrait connaître une baisse significative de sa population en âge de travailler au cours des prochaines décennies

Selon Eurostat, la population totale devrait baisser de 5 % entre 2019 (447 millions) et 2070 (424 millions). La population en âge de travailler (20-64 ans) diminuera de manière encore plus marquée, passant de 265 millions en 2019 à 217 millions en 2070. Le vieillissement de la population affectera les hommes comme les femmes, avec une augmentation significative de l'âge médian qui augmentera de 5 ans pour les hommes et les femmes d'ici 2070 (atteignant 47,3 ans pour les hommes et 50,3 pour les femmes).

Sans tenir compte de l'impact de la mortalité liée à la crise sanitaire actuelle, les changements projetés dans la structure de la population reflètent les hypothèses sur les taux de fécondité, l'espérance de vie et les flux migratoires. Le taux de fécondité total est supposé passer de 1,52 en 2019 à 1,65 en 2070 pour l'ensemble de l'UE. L'espérance de vie à la naissance des hommes devrait augmenter de 7,4 ans au cours de la période de projection, passant de 78,7 ans en 2019 à 86,1 ans en 2070. Pour les femmes, l'espérance de vie à la naissance devrait augmenter de 6,1 ans, de 84,2 ans en 2019 à 90,3 ans en 2070, impliquant une convergence de l'espérance de vie entre hommes et femmes.

Le ratio de dépendance démographique des personnes âgées (personnes âgées de 65 ans et plus par rapport aux personnes âgées de 20 à 64 ans) dans l'UE devrait augmenter de 24,7 points sur la période de projection, passant de 34,4% en 2019 à 59,2% en 2070. La majeure partie de cette augmentation est expliquée par le ratio de dépendance démographique des personnes très âgées (nombre des personnes de 80 ans et plus rapporté au nombre de personnes âgées de 20 à 64 ans) qui augmente de 15,8 points (de 9,9 % à 25,7 %) sur cet horizon.

- Des taux d'emploi des seniors projetés en hausse, mais une offre de travail globalement en baisse sous l'effet de la diminution projetée de la population en âge de travailler

Les taux de participation globaux au marché du travail devraient augmenter, notamment pour les travailleurs âgés et pour les femmes. Les taux d'activité sont projetés à l'aide d'un modèle de simulation de cohortes (CSM), qui permet notamment de prendre en compte l'impact des réformes actées des retraites sur le taux d'activité des travailleurs âgés (y compris les mesures à mettre en œuvre progressivement). Les projections montrent une augmentation moyenne d'environ 10 points du taux de participation pour les 55-64 ans, de 62,3 % de 2019 à 71,9 % en 2070. L'augmentation anticipée des taux d'activité entre 55 et 64 ans est beaucoup plus importante pour les femmes (environ 13 points en moyenne) que pour les hommes (près de 6 points en moyenne). Toutefois, l'offre de travail diminuera sous l'effet de la baisse projetée de la population en âge de travailler, en baisse de 12,6 % sur l'ensemble de la période, dont 2,2 % entre 2019 et 2030 et 10,7 % entre 2030 et 2070.

Le taux d'emploi total devrait augmenter à long terme, notamment en raison de la convergence supposée vers des taux (généralement plus bas) de chômage d'équilibre dans l'UE. Il est fait l'hypothèse que le chômage devrait diminuer légèrement dans l'UE, passant de 6,8 % en 2019 à 5,8 % en 2070.

- Une croissance stable du PIB potentiel projetée à long terme, reposant uniquement sur des gains de productivité

Dans l'ensemble de l'UE, le taux de croissance annuel moyen du PIB devrait rester relativement stable à long terme. Le scénario de base prévoit une croissance annuelle moyenne du PIB potentiel de 1,3 % sur la période 2019-2070 pour l'ensemble de l'UE. La croissance moyenne sera de 1,2 % jusqu'en 2030, puis augmentera légèrement pour atteindre 1,3 % dans les années 2030, puis 1,4 % dans les années 2040, où elle devrait se maintenir jusqu'en 2070. Les sources de la croissance du PIB changeront radicalement au cours de la période de projection. La main-d'œuvre apportera une contribution négative à la croissance tant dans l'UE que dans la zone euro sur l'horizon de projection en raison de deux effets opposés. D'un côté, une augmentation supposée des taux d'emploi apportera une contribution positive à la croissance moyenne du PIB potentiel. De l'autre, cette contribution est plus que compensée par une diminution de la part de la population en âge de travailler, ce qui a une influence négative sur la croissance.

Ainsi, la croissance de la productivité du travail, tirée par la croissance de la productivité globale des facteurs, devrait devenir la seule source de croissance potentielle de la production dans l'UE et dans la zone euro. La croissance annuelle de la productivité horaire du travail devrait passer de moins de 1 % à 1,5 % d'ici les années 2030 et rester relativement stable à environ 1,6 % sur le reste de la période de projection.

- Dans le scénario de référence, le coût total du vieillissement, qui représentait 24 % du PIB en 2019, devrait augmenter de 1,9 point de PIB dans l'UE d'ici 2070

Le pic des dépenses liées au vieillissement en pourcentage du PIB se situe vers le milieu de l'horizon de projection. Ce profil temporel résulte principalement de la projection des dépenses de retraite, étant donné que l'impact des réformes prend souvent beaucoup de temps à se concrétiser. En outre, dans plusieurs pays, l'effet du vieillissement de la population culmine avant 2070 (le ratio de dépendance des personnes âgées n'augmente pas sur tout l'horizon de projection).

Il existe toutefois une grande diversité parmi les États membres de l'UE, ainsi que dans l'évolution des tendances des dépenses à long terme. D'après les projections :

- une chute des dépenses totales liées à l'âge par rapport au PIB est projetée dans huit États membres (Grèce, Estonie, Portugal, France, Lettonie, Espagne, Croatie et Italie) ;
- le ratio des dépenses liées à l'âge devrait augmenter modérément (jusqu'à 3 points de PIB) pour un autre groupe de cinq pays (Danemark, Lituanie, Chypre, Bulgarie et Suède) ;
- l'augmentation du ratio des dépenses liées à l'âge devrait être la plus substantielle dans les quinze pays restants (Allemagne, Finlande, Autriche, Pologne, Roumanie, Pays-Bas, Belgique, Hongrie, République Tchèque, Irlande, Norvège, Monténégro, Slovénie, Luxembourg et Slovaquie), avec une hausse de 3 points de PIB ou plus, et une augmentation des dépenses de retraite dans tous ces pays.

L'examen des composantes des dépenses liées à l'âge dans le scénario de base fait apparaître que l'augmentation jusqu'en 2070 est principalement le fait des dépenses de santé et de dépendance. Ces deux postes de dépenses combinés devraient augmenter de 2 points de PIB (+1,1 point pour la dépendance et +0,9 point pour la santé) dans l'UE.

Ces projections sont sensibles aux hypothèses et scénarios alternatifs. Le document n° 2 montre notamment que si les dépenses de santé et de dépendance poursuivent leur tendance récente, les coûts du vieillissement pourraient être majorés de 4,5 à 5 points de PIB. Un ralentissement de la productivité globale des facteurs, dont le taux de croissance convergerait vers 0,8 % au lieu de 1 % dans le scénario de base, pourrait quant à lui augmenter les dépenses de retraite de 0,5 point de PIB jusqu'en 2070.

Enfin, par rapport au rapport 2018 sur le vieillissement, les dépenses publiques projetées liées à l'âge seraient en légère augmentation, de l'ordre de 0,4 point de PIB à l'horizon 2070, principalement imputable aux dépenses de retraite.

1.2. Une comparaison des projections des dépenses publiques de retraite rapportées au PIB, menées par le Groupe de travail sur le vieillissement et par le COR

Le **document n° 3** élaboré par la Direction générale du Trésor compare les méthodes et les résultats des projections des dépenses publiques de retraite rapportées au PIB, menées dans le cadre du rapport 2021 sur le vieillissement (projections de l'AWG), aux projections du COR de juin 2021. Comme les projections de l'AWG reposent sur une hypothèse de convergence des progrès de productivité du travail à l'horizon 2070 vers une cible de 1,5 % pour l'ensemble des États membres, la comparaison retient le scénario 1,5 % du COR, bien que ce scénario se situe désormais dans le haut de la fourchette des scénarios retenus par le COR dans sa séance de novembre 2021¹.

Les projections de dépenses de retraite de l'AWG et du COR ont, globalement, un profil d'évolution semblable sur l'ensemble de la période de projection, marqué par une décroissance d'environ 2 points de PIB entre 2019 et 2070. Cette baisse est à relier aux mécanismes d'indexation des retraites sur les prix et à la baisse de la pension moyenne rapportée aux revenus d'activité qui permet de contrecarrer les évolutions démographiques défavorables. Quelques différences peuvent être cependant relevées :

- les niveaux de dépenses de retraite sont plus élevés dans les projections AWG que dans les projections COR, en raison principalement d'hypothèses démographiques plus favorables. Les hypothèses de fécondité et d'espérance de vie à 65 ans retenues par l'AWG s'appuient sur les projections de population d'Eurostat (Europop2019), alors que les projections COR 2021 retiennent des hypothèses moins favorables en termes de fécondité (1,8 enfant par femme contre 1,9 pour l'AWG) et d'espérance de vie à 65 ans (notamment pour les femmes). Le vieillissement de la population française, mesuré par le ratio de dépendance rapportant la population de 65 ans et plus à la population âgée de 20 à 64 ans, est ainsi moins marqué dans les projections COR que dans les projections AWG ;

- le rythme de décroissance des dépenses de retraite est plus tardif et plus rapide dans les projections AWG que dans les projections COR. Globalement, les écarts de projection sont inférieurs à 1 point de PIB sur l'ensemble de la période de projection. Cette différence est décomposée de manière à identifier les sources d'écarts : composantes démographiques, évolution de la population employée, évolution de la pension moyenne relativement à la rémunération moyenne d'activité, effet propre de la modélisation. Entre 2020 et 2040, l'essentiel de l'écart est imputable au poids des retraités dans la population de 65 ans et plus et s'explique par les différences de modélisation (modèle de microsimulation pour l'exercice AWG, agrégation de projections de régimes pour le COR). Les autres composantes expliquant l'écart sont le ratio de dépendance et, dans une moindre mesure, l'évolution des taux d'emploi ;

¹ Pour mémoire, quatre nouvelles cibles de productivité horaire du travail ont été retenues par le COR : 0,7 %, 1,0%, 1,3% et 1,6%.

- à partir de 2060, l'AWG projette un ratio de dépenses de retraite rapportées au PIB inférieur à celui du COR, ce ratio s'établissant à 11,5 % en 2070 pour l'AWG, contre 11,9 % pour le COR.

1.3. L'adéquation des pensions en Europe

Le **document n° 4** résume les objectifs et les conclusions principales du Rapport 2021 sur l'adéquation des pensions (*PAR*).

- Objectifs et périmètre d'analyse du rapport

Le *PAR* porte principalement sur les systèmes de pensions de vieillesse dans les 27 États membres de l'UE. L'analyse concerne essentiellement les pensions versées par les régimes légaux, en intégrant la contribution des pensions complémentaires à l'adéquation, le cas échéant. Le *PAR* analyse également le rôle des pensions de réversion, ainsi que les dispositifs de revenu minimum pour les personnes âgées, étant donné que de nombreuses personnes atteignent l'âge de la retraite sans avoir accumulé suffisamment de droits à pension sur la base de leur activité antérieure.

Outre les pensions, le niveau de vie des personnes âgées dépend d'autres prestations de protection sociale, ainsi que d'un large éventail de politiques publiques, relatives notamment au logement, aux services sociaux, à la fiscalité, etc. Le *PAR* tente d'explorer, en particulier, l'interaction entre les pensions et les soins de longue durée dans la détermination du niveau de vie des personnes âgées. Il examine enfin la manière dont la fiscalité liée aux pensions affecte la répartition des revenus, y compris aux âges élevés.

- Concept d'adéquation des pensions

Le *PAR 2021* reprend le même concept d'adéquation que l'édition précédente (2018) et distingue trois dimensions principales de l'adéquation : (i) la protection contre la pauvreté, (ii) le maintien du revenu et (iii) la pension/durée de retraite.

Dans un premier temps, l'adéquation des pensions est mesurée par la capacité à prévenir et à atténuer le risque de pauvreté à la vieillesse, en tenant compte des risques de pauvreté monétaire, ainsi que de la privation matérielle et sociale des personnes âgées de 65 ans et plus.

Ensuite, l'adéquation des pensions est examinée à travers le prisme de la capacité à remplacer les revenus d'activité et donc à limiter l'impact financier du passage du travail à la retraite. Ceci peut être fait soit en comparant les revenus des mêmes individus avant et après le départ

à la retraite, soit de manière approchée, en comparant le revenu de la population âgée/retraîtée à celui de la population plus jeune/active.

Enfin, la dimension de la durée doit être prise en considération. Tout d'abord, la durée de la retraite en tant que telle est une mesure de l'adéquation. Des cohortes différentes peuvent avoir une espérance de vie différente et donc une durée de retraite différente, à moins que les systèmes de retraite ne s'adaptent à ces écarts. En outre, l'adéquation évolue au fil du temps passé à la retraite, reflétant les changements dans les niveaux de revenus, la composition du ménage, l'état de santé et le besoin de soins.

Sous contrainte de soutenabilité, il existe en pratique un arbitrage entre les différentes dimensions de l'adéquation. Ainsi, certains pays donnent la priorité à la protection contre la pauvreté de l'ensemble de la population retraitée, tandis que d'autres cherchent à maintenir un lien étroit entre le revenu à la retraite et les revenus antérieurs. De même, la durée est mise en balance avec les autres dimensions : si un âge de départ à la retraite très élevé peut permettre le versement de pensions élevées, la durée moyenne pendant laquelle les personnes peuvent bénéficier de ces prestations est réduite.

- Réformes et méthodes d'évaluation de l'adéquation future

Le chapitre 2 du *PAR* donne un aperçu des réformes récentes des systèmes de retraite des États membres, en vue d'identifier les principales tendances et leur incidence en termes d'adéquation des pensions.

Dans le chapitre 3, la méthodologie du taux de remplacement théorique (TRR), basée sur des cas stylisés supposant des profils de carrière standardisés, permet de prévoir comment pourrait évoluer la capacité des pensions à fournir un revenu de remplacement, en comparant les taux de remplacement des personnes qui prennent leur retraite en 2019 à ceux des personnes qui commencent à travailler en 2020, pour des profils de carrières similaires. Cette méthodologie permet d'évaluer comment les différences de niveaux de rémunérations, de durée de carrière, d'âge de départ à la retraite et de divers événements de la vie (tels que les interruptions de carrière liées à des activités d'aidant) affectent l'adéquation des pensions.

- Partage des risques et des ressources dans les systèmes de retraite

Les systèmes de retraite – et plus largement les systèmes de prestations socio-fiscales – contribuent à la redistribution. Le *PAR* éclaire les questions de soutenabilité anticipée, en particulier au cours des deux prochaines décennies, lorsque l'incidence du vieillissement sera cruciale dans les pays qui combinent des dépenses de retraite élevées et une diminution sensible de la population en âge de travailler.

Le *PAR* analyse l'évolution du partage des risques et des ressources dans les systèmes de retraite, en se concentrant sur les inégalités de revenus et les revenus de remplacement pour les personnes ayant des niveaux de revenus différents. Le rapport traite également des différences générées en matière de revenus à la retraite. Il analyse l'impact redistributif de l'imposition des cotisations et des prestations de retraite, ainsi que le rôle des mécanismes de solidarité (tels que les prestations minimales ou les droits à pension non contributifs) et relie ces angles d'analyse au débat politique actuel sur l'équité sociale.

Parmi les impacts potentiels des évolutions économiques et du monde du travail, on peut citer la diminution de la part des revenus du travail dans la valeur ajoutée, alors que l'évolution des salaires ne suit pas nécessairement celle de la productivité. Ces évolutions exerceraient une pression sur le financement des systèmes de retraite qui reposent en grande partie sur des cotisations assises sur le travail. Les États membres pourraient donc être amenés à reconsidérer le mode de financement de leur système de protection sociale, et en particulier des systèmes de retraite. Le *PAR* contribue à ce débat en analysant les ressources et les dépenses des systèmes de retraite et en réfléchissant aux sources de financement possibles pour garantir la solidarité et l'adéquation dans un monde du travail en mutation et dans un contexte de numérisation croissante.

- Conclusions principales

L'augmentation de la longévité et la diminution de la population en âge de travailler vont exercer une pression sur les systèmes de retraite européens dans les décennies à venir. Le rapport souligne que :

- après une décennie d'amélioration, aucun progrès supplémentaire n'a été réalisé pour réduire le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale pour les personnes âgées dans l'UE.

1. La pauvreté ou l'exclusion sociale des personnes âgées a légèrement augmenté depuis 2016, même si elle reste nettement plus faible qu'en 2008. Près de 18,5 % des personnes âgées de 65 ans et plus dans l'UE en 2019 sont exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, tandis que dans certains pays, cette part peut atteindre 50 %. Les risques de pauvreté monétaire chez les personnes âgées ont légèrement augmenté au cours des trois dernières années, tandis que les privations ont continué à diminuer. Compte tenu de l'augmentation projetée de la population âgée, le nombre absolu de personnes exposées au risque de pauvreté est susceptible d'augmenter.
2. Le revenu des personnes âgées a légèrement diminué par rapport au revenu des générations plus jeunes depuis 2016, reflétant la croissance continue des revenus des personnes en âge de travailler. Le revenu médian des personnes âgées dans l'UE représentait 89 % du revenu de la population en âge de travailler en 2019, avec de grandes différences entre les pays.

3. Au niveau de l'UE, la durée de retraite a légèrement diminué au cours de la dernière décennie, l'âge de sortie du marché du travail ayant augmenté plus vite que l'espérance de vie dans un certain nombre d'États membres. La durée de retraite est légèrement supérieure à 20 ans en moyenne, soit un peu moins de la moitié de la vie active. Bien que de nombreux pays aient durci les conditions de sortie du marché du travail et de retraite anticipée, ces dispositions sont encore relativement récentes et leur impact potentiel sur la durée de retraite n'est pas encore clairement visible.

- le maintien d'un niveau de vie adéquat pendant la retraite reste un défi, en particulier pour les femmes.

4. Dans l'UE-27, l'écart genré en matière de pauvreté des personnes âgées est plus important que pour les personnes d'âge actif, tandis que l'écart de pensions entre les hommes et les femmes, qui résulte de l'impact agrégé des inégalités sur le marché du travail, reste important (29,5 % en 2019) malgré une légère diminution (32,3 % en 2016). On observe peu de convergence entre les pays.

5. Le risque de pauvreté des femmes devient plus élevé après l'âge de 75 ans, car les femmes ont une espérance de vie plus longue et sont plus souvent seules au grand âge. Les pensions de réversion contribuent à redistribuer des revenus vers les femmes âgées, mais ne suffisent pas à compenser les inégalités de carrière.

6. Les droits spécifiques pour interruptions de carrière liées aux enfants ou au chômage sont un levier efficace pour protéger les droits à pension.

7. Des services de santé, ainsi que de prise en charge de la dépendance, abordables et de qualité sont importants pour maintenir un niveau de vie adéquat tout au long de la retraite. Même si, au cours des trois dernières années, la proportion de personnes âgées qui ne peuvent pas se permettre des dépenses de santé a diminué, encore trop d'européens âgés, pour la plupart des femmes, n'ont pas les moyens de payer les dépenses de dépendance nécessaires.

- les inégalités de revenus au sein des personnes âgées persistent, bien que les politiques en matière de retraite et de fiscalité puissent contribuer à les atténuer.

8. Les inégalités de revenus à âge élevé persistent, mais grâce à l'impact redistributif des systèmes de retraite et de fiscalité, elles sont plus faibles qu'aux âges actifs dans la plupart des États membres. Les inégalités de revenus au sein des personnes âgées de 65 ans et plus ont légèrement augmenté dans l'UE-27 sur la période 2007-2019.

9. L'intensité de la pauvreté des personnes âgées a continué d'augmenter progressivement au cours des trois dernières années.

10. Les prestations minimales de vieillesse peuvent constituer un filet de garantie important pour les personnes à carrière courte ou à faibles revenus. Les États membres ont mis en place divers dispositifs de revenu minimum, souvent non contributifs et fonctions des besoins. La part des personnes âgées qui dépendent de prestations minimales, le plus souvent des femmes, est restée globalement stable au cours des trois dernières années, alors que, dans le même temps, de nouvelles mesures ont été adoptées dans un certain nombre de pays pour étendre protection offerte par le minimum vieillesse.

- les carrières futures devront être plus longues pour maintenir des pensions adéquates.

11. L'adéquation des pensions dépendra de plus en plus de l'allongement des carrières. Les projections théoriques montrent que, dans la plupart des États membres, les personnes qui prendront leur retraite en 2059 auront des pensions, rapportées à leurs rémunérations de carrière, inférieures à celles des retraités ayant eu des carrières similaires en 2019. L'âge de liquidation et l'âge effectif de départ à la retraite devraient continuer d'augmenter au cours des prochaines décennies, tandis que les possibilités de retraite anticipée se réduiront, avec toutefois des différences importantes selon les pays.

12. Dans la plupart des pays, l'âge d'entrée sur le marché du travail a moins d'impact sur le niveau des pensions que l'âge de la retraite. Alors que les projections montrent que travailler deux ans au-delà de l'âge d'ouverture des droits apporterait des gains substantiels, une longue carrière qui commence tôt mais se termine à l'âge normal de la retraite, ce qui peut être le cas pour de nombreux travailleurs peu qualifiés, ne conduirait pas à des taux de remplacement très élevés dans la plupart des États membres.

- Les systèmes de retraite évoluent dans des économies et des marchés du travail en mutation, et le maintien de leur adéquation peut nécessiter de reconsidérer leurs sources de financement.

13. Alors que de nombreuses réformes ont continué à promouvoir l'allongement de la vie au travail, un certain nombre d'États membres ont également pris des mesures pour renforcer l'adéquation des pensions. Les principales tendances en matière de réforme au cours des trois dernières années ont visé : à retarder les départs à la retraite par le biais d'incitations ; à améliorer la capacité à maintenir le niveau de vie à la retraite ; à renforcer l'inclusivité des systèmes de retraite (y compris la couverture du travail atypique et indépendant) ; à poursuivre les efforts de protection contre la pauvreté, via des prestations minimales ; et à réformer le financement des retraites.

14. Les dépenses consacrées aux prestations de vieillesse représentent une part importante du PIB et du total des dépenses de protection sociale ; elles sont restées globalement inchangées au niveau de l'UE entre 2015 et 2018. La moyenne s'établit à 10,8 % du PIB, avec des variables importantes d'un pays à l'autre (entre 4,6 % et 13,7 % du PIB en 2018).

15. La conception des systèmes socio-fiscaux affecte la base de financement des systèmes de retraite et leur résilience dans une économie et un marché du travail en mutation. Alors que les prestations de vieillesse dans l'UE sont principalement financées par les cotisations sociales, un glissement généralisé vers le financement par les recettes publiques a pu être observé entre 2005 et 2018.

L'annexe du **document n° 4** présente un certain nombre d'indicateurs statistiques relatifs à l'adéquation des pensions qui permettent de visualiser les différences entre les pays de l'UE.

2. Les systèmes de retraite dans l'OCDE : développements récents et positionnement de la France

Le **document n° 5** est une version abrégée en français de l'édition 2021 du *Panorama des pensions* de l'OCDE. Comme les éditions précédentes, cette édition comprend une batterie complète d'indicateurs en matière de retraites dans les pays de l'OCDE et du G20, présentée dans les chapitres 3 à 9 du rapport. Elle est complétée par deux chapitres, le premier passant en revue les réformes récentes adoptées entre septembre 2019 et septembre 2021, le deuxième livrant une analyse approfondie des mécanismes d'ajustement automatique des régimes de retraite ; ces deux chapitres sont repris intégralement dans le **document n° 5**.

2.1. Un certain nombre de pays ont adopté des réformes de leur système de retraite

S'agissant des réformes récentes menées dans les pays suivis par le COR², les mesures les plus significatives concernent les petites pensions et l'âge d'ouverture des droits à la retraite.

L'Allemagne a introduit un dispositif de pension minimale, offrant une meilleure protection des revenus des individus faiblement rémunérés au cours de leur vie professionnelle.

S'agissant des mesures d'âge, la Suède a relevé l'âge d'ouverture des droits de 61 ans à 62 ans, et a programmé son indexation sur les progrès d'espérance de vie à compter de 2026. L'âge d'éligibilité à la pension garantie y est également programmé pour être relevé de 65 à 67 ans. Les Pays-Bas ont reporté le relèvement prévu tout en ralentissant l'indexation future sur l'espérance de vie. Quant à l'Italie, elle a opté pour l'extension des options de retraite anticipée (voir **documents n° 5 et n° 7**).

La Belgique a sensiblement augmenté les pensions futures des travailleurs indépendants sans ajuster leurs cotisations. Le Canada et le Japon ont facilité le cumul emploi-retraite.

2.2. Deux tiers des pays de l'OCDE ont mis en place des mécanismes d'ajustement automatique pour faire face aux conséquences du vieillissement

Les mécanismes d'ajustement automatique (MAA) sont des règles prédéfinies qui modifient automatiquement les paramètres de calcul des pensions ou les prestations en fonction de

² Allemagne, Belgique, Canada, Espagne, États-Unis, France, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède.

l'évolution d'un indicateur démographique, économique ou financier. Les MAA mettent les pensions à l'abri des incertitudes et sont considérés comme moins erratiques, plus transparents et plus équitables d'une génération à l'autre que les modifications discrétionnaires. Initialement limités à l'indexation des pensions sur les salaires ou sur les prix pour garantir l'adéquation des pensions, les MAA sont de plus en plus utilisés pour assurer la soutenabilité financière des systèmes de retraite.

Pour être efficaces à moyen et long termes, les MAA nécessitent un soutien politique large pour ne pas être remis en cause dans le temps, ou d'un gouvernement à l'autre, et doivent être conçus de manière à éviter des ajustements trop sévères. À l'instar des modifications discrétionnaires, les MAA ont des conséquences redistributives : la question de savoir s'il convient d'ajuster les pensions, les cotisations ou l'âge de la retraite relève fondamentalement du débat démocratique. Selon l'OCDE, les MAA ne dispensent pas les responsables de l'action publique d'intervenir s'ils jugent les ajustements déclenchés indésirables, mais ils réduisent la nécessité de réformes fréquentes.

Certains MAA introduits en temps de crise pour rétablir la viabilité financière peuvent être remis en cause une fois l'économie relancée. Dès lors, il importe d'opérer une distinction entre les changements qui devraient intervenir quoi qu'il en soit, de ceux qui dépendent de l'évolution de la situation.

L'allongement de l'espérance de vie devrait, au moins en partie selon l'OCDE, être compensé par le relèvement de l'âge légal de la retraite, une mesure qui protège à la fois le niveau des pensions et leur financement. Une autre correction est probablement nécessaire pour tenir compte de l'évolution de la taille de la population qui cotise, ainsi qu'un mécanisme qui assure l'équilibre financier dans le temps.

Environ deux tiers des pays de l'OCDE utilisent une forme ou une autre de MAA. Six d'entre eux (dont l'Italie et la Suède) sont dotés de régimes en comptes notionnels à cotisations définies qui comprennent par construction un MAA (ajustant la pension liquidée à l'âge de départ et l'espérance de vie). Sept pays (dont l'Italie et les Pays-Bas) indexent les conditions d'accès aux pensions sur l'espérance de vie et six (dont le Japon) indexent les prestations sur l'évolution de l'espérance de vie, des ratios démographiques ou de la masse salariale. Enfin, sept pays (dont l'Allemagne, le Canada, les États-Unis, les Pays-Bas, la Suède) sont dotés d'un mécanisme d'équilibrage.

Le **document n° 5** relève que c'est en Suède et en Finlande que les MAA sont les plus efficaces. La Suède conjugue l'ajustement automatique des prestations en fonction de l'espérance de vie avec un mécanisme d'équilibrage pour assurer la solvabilité du régime. La Finlande ajuste à la fois les prestations et les âges de la retraite en fonction de l'espérance de vie et les complète par un mécanisme d'équilibrage qui modifie les taux de cotisation si nécessaire. Par ailleurs, l'Estonie et l'Italie tiennent compte des variations des cotisations totales et du PIB respectivement, tout en indexant l'âge légal de la retraite sur l'espérance de vie. Le mécanisme d'équilibrage allemand ajuste les pensions et les taux de cotisation en

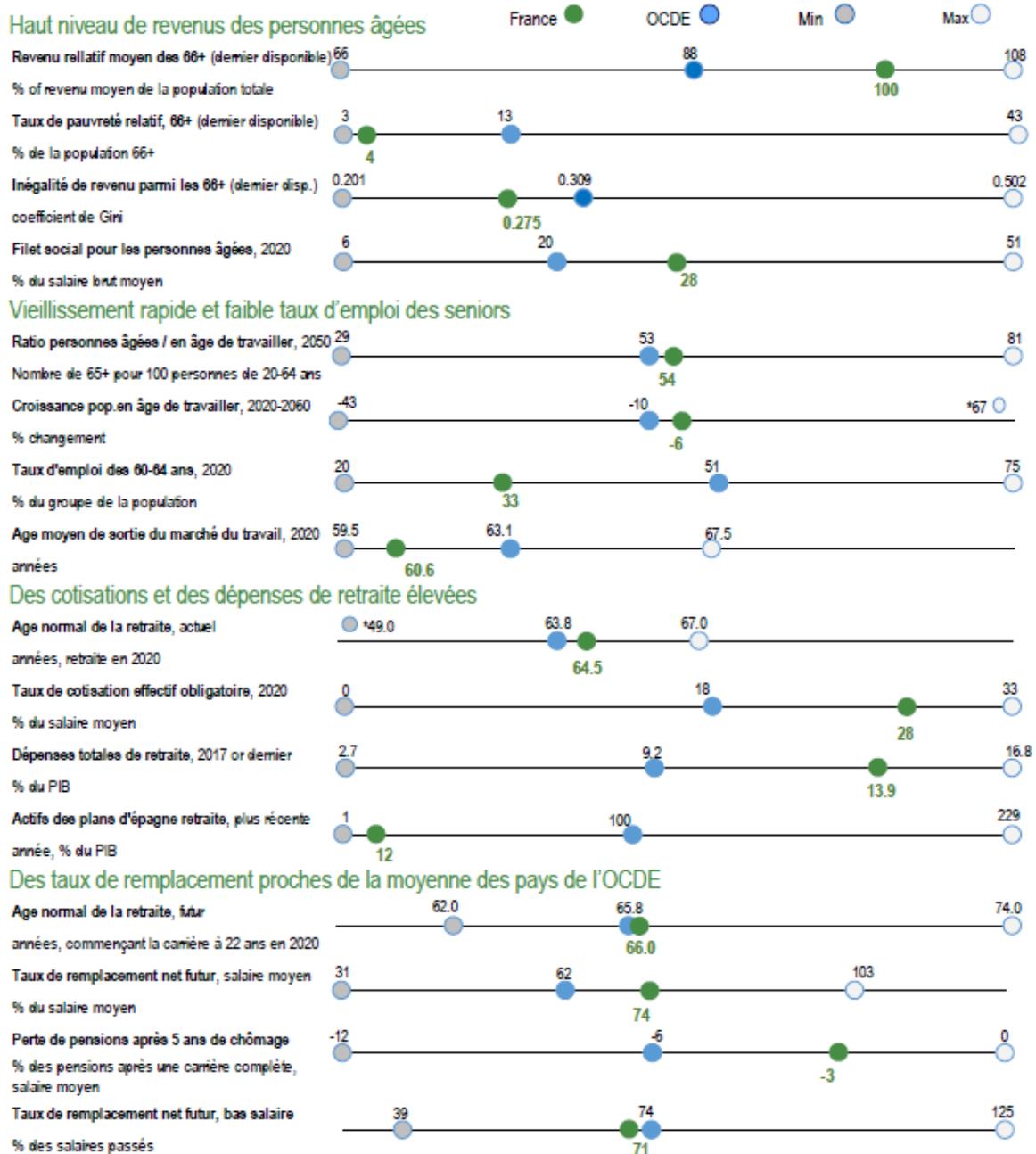
fonction de l'évolution démographique. Les mécanismes de « filet de sécurité » du Régime de pensions du Canada garantissent l'équilibre financier tout en privilégiant explicitement une solution politique en cas de déficit : le mécanisme d'équilibrage automatique est déclenché à défaut d'accord sur d'autres interventions possibles.

2.3. Comment le système de retraite français se situe-t-il par rapport à celui des autres pays de l'OCDE ?

Le **document n° 6** élaboré par l'OCDE en complément du *Panorama des pensions* propose une synthèse du positionnement du système de retraite français par rapport aux systèmes de retraite des autres pays de l'OCDE. La figure 1 résume ce positionnement selon une batterie d'indicateurs de soutenabilité et d'adéquation.

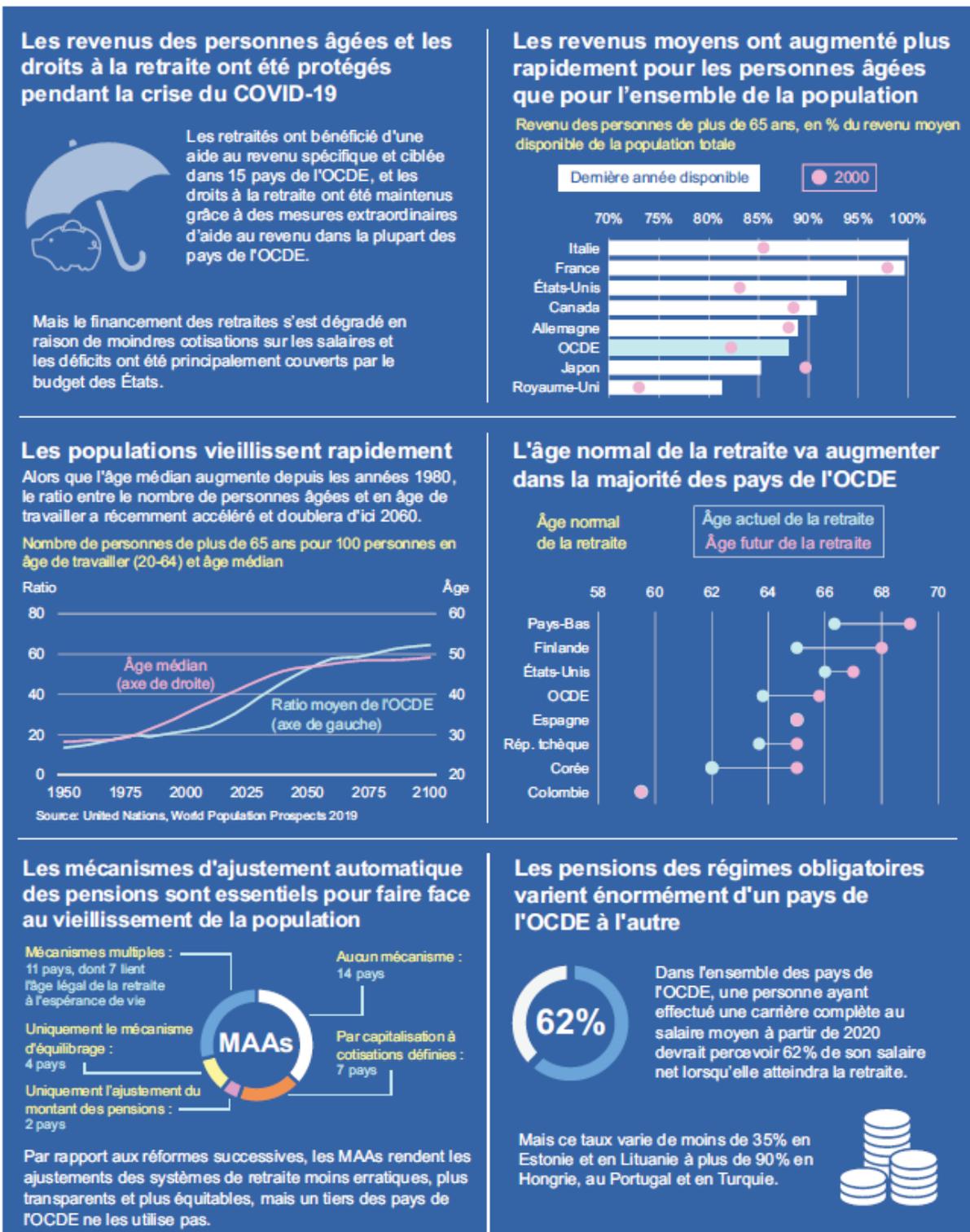
Le **document n°7** actualise le chapitre 6 du 15^e rapport thématique du COR consacré aux âges de la retraite. Il montre que la France et la Belgique se caractérisent par des âges, légaux et effectifs, plus faibles que dans les autres pays suivis par le COR. La durée espérée de retraite y est également plus élevée, alors que la durée moyenne travaillée tout au long de la carrière est inférieure d'environ 10 % à la moyenne des pays suivis par le COR.

Figure 1 – Positionnement de la France dans le *Panorama des pensions 2021* de l'OCDE



Source : *Panorama des pensions 2021 – Comment la France se situe-t-elle ?*, OCDE, décembre 2021.

Figure 2 - Synthèse du Panorama des pensions en une infographie



Source : OCDE (2021), *Panorama des pensions 2021 (version abrégée)* : Les indicateurs de l'OCDE et du G20, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/878b2235-fr>

Annexe : la réforme des retraites en Espagne (2022)

Le 1^{er} janvier 2022, le gouvernement espagnol a mis en œuvre une nouvelle loi qui introduit de nouveaux dispositifs dans le système de retraite, notamment l'augmentation des décotes pour retraite anticipée, l'élargissement des options de surcote en cas de report de la retraite, la suppression des cotisations sociales pour certains travailleurs âgés, l'introduction d'un nouveau mécanisme de soutenabilité, l'adoption d'une nouvelle méthode d'ajustement des prestations et la création d'une nouvelle agence de sécurité sociale. La loi codifie la plupart des changements convenus par le gouvernement, les syndicats et les associations d'employeurs dans le cadre du Pacte de Tolède de 2020.

Les principaux objectifs de la loi sont d'améliorer la soutenabilité financière du système de retraite espagnol tout en renforçant la sécurisation des pensions des retraités actuels et futurs. En outre, la Commission européenne exige de l'Espagne qu'elle mette en œuvre des réformes économiques significatives, notamment en matière de retraite, afin de recevoir une aide du fonds de relance de l'Union européenne créé en février 2021 dans le cadre de la pandémie de Covid et doté de 724 milliards d'euros. L'Espagne devrait recevoir environ 140 milliards d'euros de ce fonds, ce qui en ferait l'un des principaux bénéficiaires. L'Espagne a consacré 12 % de son produit intérieur brut (PIB) aux retraites publiques en 2021, contre 9,6 % dix ans plus tôt.

Les principales dispositions de la loi de réforme (qui entrent toutes en vigueur le 1er janvier, sauf indication contraire) sont les suivantes :

- Augmentation des décotes pour retraite anticipée

Le système contributif de retraite continue de permettre aux assurés d'anticiper la liquidation de leur pension de 24 mois au plus s'ils ont au moins 35 années de cotisations (pour une retraite volontaire) ou de 48 mois au plus s'ils ont au moins 33 années de cotisations (pour une retraite involontaire, qui se produit lorsque les personnes âgées se retrouvent au chômage pour des raisons indépendantes de leur volonté, comme la liquidation de leur entreprise). Toutefois, en vertu de la nouvelle loi, les décotes pour retraite volontaire et involontaire sont désormais appliquées au montant de la pension (plutôt qu'à la rémunération de référence utilisée pour calculer la pension) et sur une base mensuelle (plutôt que trimestrielle). En outre, les taux de décote pour retraite volontaire ont été révisés de sorte qu'ils varient non seulement en fonction de la durée d'assurance, mais aussi de la durée de la retraite anticipée (les taux de décote augmentant progressivement pour chaque mois de retraite anticipée jusqu'à un maximum de 24 mois). À compter du 1^{er} janvier 2024, les nouveaux taux de décote concerneront progressivement, sur une période de montée en charge de 10 ans, les personnes qui sont actuellement soumises à des règles spéciales de décote pour retraite anticipée parce qu'elles ont des rémunérations de carrière plus élevées. Bien que les décotes maximales pour retraite anticipée involontaire n'aient pas changé, les personnes prenant leur retraite anticipée involontaire peuvent désormais choisir d'utiliser les taux de décote pour retraite anticipée volontaire dans le calcul de leur pension s'ils sont plus favorables.

- Élargissement des options de surcote

Les personnes qui liquident leur pension de vieillesse contributive après l'âge normal de retraite peuvent désormais choisir de recevoir une surcote de 4 % de leur pension par année de report, ou un versement forfaitaire pouvant atteindre 12 000 € (selon le montant de leur pension de base) pour

chaque année de report, ou une combinaison de ces deux surcotes. Auparavant, la seule option de surcote était une augmentation de pension de 2 à 4 % (en fonction de la durée de cotisation du retraité) pour chaque année de report.

- Suppression des cotisations de sécurité sociale pour certains travailleurs âgés

Les travailleurs et leurs employeurs sont désormais exonérés du paiement de la plupart des cotisations sociales si les travailleurs ont atteint l'âge normal de la retraite et continuent d'être employés.

- Instauration d'un nouveau mécanisme de soutenabilité

La loi a adopté un mécanisme d'équité intergénérationnelle (MEI) qui remplace le facteur de soutenabilité pour maintenir le système de retraite à l'équilibre financier (ce facteur de soutenabilité avait été introduit en 2013 puis suspendu en 2018). Dans le cadre du MEI, un fonds de réserve de la sécurité sociale sera mobilisé pour abonder les ressources du système de retraite (jusqu'à 0,2 % du PIB par an) à partir de 2033 si les dépenses prévues jusqu'en 2050 dépassent celles soumises à la Commission européenne en 2024. Si le fonds de réserve s'avère inutile, ses actifs seront utilisés pour augmenter les pensions ou réduire les taux de cotisation. Pour financer le fonds de réserve, les employeurs et les salariés paieront des cotisations supplémentaires de 2023 à 2032 ; les employeurs verseront 0,5 % de la masse salariale et les salariés 0,1 % du salaire (sous plafonds). Si le fonds de réserve est insuffisant pour couvrir les déficits prévus, le gouvernement, les syndicats et les employeurs négocieront des mesures supplémentaires pour augmenter les revenus ou réduire les dépenses.

- Adoption d'une nouvelle méthode d'ajustement des prestations

Les pensions contributives seront désormais indexées, chaque année en janvier, sur l'évolution annuelle de l'indice des prix à la consommation (IPC) enregistrée en novembre de l'année précédente. Toutefois, si la variation de l'IPC de l'année précédente était négative, aucun ajustement des prestations ne serait effectué. Cette méthode remplace celle fondée sur un indice de réévaluation, qui liait l'ajustement des prestations à plusieurs facteurs, dont les recettes et les dépenses du système de retraite. En application de la nouvelle méthode, le gouvernement a augmenté les pensions contributives de 2,5 % au début de 2022.

- Création d'une nouvelle agence de sécurité sociale

D'ici le 1^{er} juillet 2022, le gouvernement doit approuver une législation supplémentaire créant une agence d'État pour l'administration de la sécurité sociale qui centralisera et modernisera l'administration de la sécurité sociale en Espagne. Actuellement, le système de sécurité sociale du pays est administré par plusieurs entités publiques, dont l'Institut national de la sécurité sociale (pensions contributives) et l'Institut des personnes âgées et des services sociaux (pensions non contributives et prestations complémentaires en nature).

Source: *Social security administration, US Government, International Update, January 2022.*