

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 21 novembre 2024 à 10h00
« Panorama international et comparaison France-Allemagne »

Document n° 1
Document de travail, n'engage pas le Conseil

Note de présentation générale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Panorama international et comparaison France-Allemagne

Cette séance propose d'éclairer le système de retraite français sous un angle international, dans la continuité du rapport thématique publié en décembre 2020¹. La première partie du dossier brosse un panorama international assez large. Elle revient ainsi sur les principaux enseignements de l'édition 2023 du Panorama des pensions de l'OCDE, puis y est présenté le travail d'harmonisation des hypothèses et de projection des dépenses liées aux retraites et au grand âge dans l'Union Européenne réalisé pour le huitième rapport sur le vieillissement 2024 (*Ageing Report*), paru en avril dernier. La seconde partie du dossier propose ensuite une comparaison détaillée des systèmes français et allemand, dans le cadre d'un projet initié par le Haut Conseil au Financement de la Protection Sociale.

1. Panorama international

1.1 Les systèmes de retraite dans l'OCDE : développements récents

Le **document n° 2** est une version abrégée en français de l'édition 2023 du Panorama des pensions de l'OCDE² qui contient le résumé de la publication ainsi que l'introduction et les principaux résultats des chapitres 1 et 2.

Le chapitre 1 revient, entre autres, sur l'épisode inflationniste de 2022 et 2023 qui a remis en lumière les débats sur l'indexation des pensions. Plus de la moitié des pays de l'OCDE appliquent une indexation des pensions sur les prix, doublée chez certains d'une indexation (partielle) sur les salaires réels, en cas de hausse de ceux-ci. Dans ces pays, l'indexation sur les prix s'est révélée plus favorable que l'indexation sur les salaires car les salaires ont en effet souvent moins augmenté que les prix. Le pouvoir d'achat des retraités a ainsi été en théorie préservé des fluctuations de l'inflation. Cependant, des ajustements ont pu se révéler nécessaires, par exemple lorsque l'indicateur utilisé pour l'indexation est lissé sur de longues périodes. En corollaire, l'indexation sur les prix s'est avérée plus onéreuse pour les régimes de retraite publics ou privés. L'OCDE souligne qu'il peut être envisageable dans cette situation de moins revaloriser les pensions les plus élevées³, même s'il est important de garder des règles stables pour maintenir la confiance des assurés dans le système de retraite.

¹ Voir le 15ème rapport du COR, [Panorama des systèmes de retraite en France et à l'étranger, décembre 2020](#).

² OCDE, [Pensions at a glance](#), 2023.

³ Comme cela a été le cas en France pour les pensions de base en 2020 (1,0 % si les pensions totales étaient inférieures à 2 000 euros mensuels et 0,3 % au-delà). En outre, comme la part de la retraite complémentaire est croissante avec le niveau de pension, cela a conduit indirectement à une moindre indexation des pensions des retraités les plus aisés, en raison d'un rendement décroissant et des moindres revalorisations de la valeur du point. Voir à ce sujet le chapitre 2 de la partie 3 du [Rapport annuel du COR](#) de juin 2024.

Ce chapitre revient également sur les réformes des retraites engagées par les pays de l'OCDE au cours des deux dernières années. Trois pays de l'OCDE ont ainsi engagé des réformes visant à reculer l'âge de départ à la retraite, notamment les Pays-Bas, la Suède où la variation de l'âge de départ à la retraite sera désormais des deux tiers des gains d'espérance de vie et la France. Concernant le niveau des pensions, la France, l'Italie et la Suède ont sensiblement revalorisé les pensions des retraités les plus modestes. Pour préserver le pouvoir d'achat des retraités, l'Espagne a supprimé les mécanismes d'ajustement automatique prévus par la loi pour assurer la viabilité financière du régime, dont celui amoindrissant l'indexation des pensions servies, et a rétabli l'indexation des pensions sur les prix. En contrepartie, les cotisations ont augmenté, en particulier pour les hauts salaires. Enfin, les Pays-Bas ont engagé une réforme des retraites privées consistant à passer de régimes en prestations définies à des régimes en cotisations définies.

L'édition 2023 du Panorama comprend également un chapitre spécial (chapitre 2) qui revient sur les dispositions de retraite applicables aux emplois dangereux ou pénibles. Ce chapitre décrit les règles existantes, documente les tendances récentes des politiques dans ce domaine et évalue la conception et le fonctionnement des règles de retraite anticipée pour les emplois dangereux ou pénibles compte tenu de l'évolution des conditions de travail et des pressions liées au vieillissement démographique sur les systèmes de retraite. La séance de février 2025 du COR consacrée à la mortalité différentielle sera l'occasion d'y revenir.

Comme les éditions précédentes, l'édition 2023 du Panorama des pensions comprend une description des principales caractéristiques des systèmes de retraite dans les pays de l'OCDE et une batterie complète d'indicateurs en matière de retraites dans les pays de l'OCDE et du G20, présentées dans les chapitres 3 à 9 du rapport (projections sur les revenus de retraite des travailleurs d'aujourd'hui, droits à la retraite, contexte démographique et économique dans lequel s'inscrivent les systèmes de retraite, revenus et pauvreté chez les personnes âgées, financement des systèmes de retraite et pensions privées).

1.2 Hypothèses et conclusions de l'*Ageing Report* 2024 de la Commission Européenne

Le **document n° 3** propose une synthèse des hypothèses démographiques et économiques du rapport triennal *Ageing Report*. L'objectif de ce rapport est d'évaluer la soutenabilité des dépenses publiques liées au vieillissement jusqu'en 2070, notamment pour faciliter la coordination des politiques économiques entre États membres. Il est porté conjointement par la Commission Européenne et le Comité de Politique économique (EPC), en lien avec les 27 États membres de l'Union Européenne et la Norvège, et préparé dans le cadre du groupe de travail sur le vieillissement (*Ageing Working Group*). Cet exercice conjoint, reposant sur un accord méthodologique entre les États couverts par l'exercice, fait l'hypothèse d'une « convergence partielle » des paramètres sur le très long terme, à législation constante. Cela consiste pour tous les pays en un rapprochement avec les valeurs des pays les plus « performants », connaissant par exemple une fécondité et une espérance de vie élevées, la

convergence n'étant pas nécessairement encore atteinte à l'horizon de projection de 2070⁴. Les hypothèses démographiques du rapport sur le vieillissement sont issues des projections démographiques de l'exercice « Europop 2023 », couvrant les principaux paramètres utiles pour prévoir les dépenses de vieillissement, et elles sont complétées avec des hypothèses économiques spécifiques au rapport.

a) Des hypothèses proches de celles retenues par le COR concernant la fécondité et l'espérance de vie, mais différentes pour le solde migratoire et la productivité

Globalement, la population européenne projetée en 2070 serait de 432 millions en 2070, soit une diminution de 4 % en comparaison des 449 millions constatés en 2022 pour les 27 États membres et la Norvège. Cette diminution s'accompagnerait d'un vieillissement marqué, du fait des hypothèses faites sur le taux de fécondité, l'espérance de vie à la naissance et le solde migratoire. Le ratio de dépendance, rapportant la population en âge d'être à la retraite à la population en âge de travailler (respectivement 65 ans ou plus et 20-64 ans), augmenterait ainsi de 36 % en 2022 à 59 % en 2070, et l'âge médian dans l'Union européenne progresserait de 44,4 ans à 48,8 ans sur la même période.

Dans l'ensemble de l'Union Européenne, le taux de fécondité a augmenté entre 2000 et 2021, de 1,46 à 1,54 enfant par femme. La projection poursuit cette tendance et prévoit une augmentation jusqu'à l'horizon de projection. L'ensemble des pays convergerait vers les taux les plus élevés, ce qui se traduirait par une augmentation jusqu'à 1,62 en 2070. La France fait partie des pays où le taux de fécondité est le plus favorable en 2021 (1,84), avec la République Tchèque, la Roumanie et l'Irlande (respectivement 1,83, 1,81 et 1,78, soit des taux sont bien supérieurs à la moyenne européenne). En France, la nette diminution constatée entre 2014 et 2021⁵ serait suivie en projection d'une stabilisation (jusqu'à 1,79 en 2070, après 1,81 en 2030 et 1,80 en 2050), pendant que les autres pays rattraperaient le taux de fécondité élevé français. Ces hypothèses sont cohérentes avec le scénario central de l'Insee utilisé par le COR dans son scénario de référence, qui projette une stabilisation du taux à 1,8 enfant par femme en France jusqu'à l'horizon 2070.

L'espérance de vie à la naissance a considérablement augmenté dans l'Union Européenne entre 1960 et 2021, avec une progression moyenne de 15,3 ans pour les hommes et 16,0 ans pour les femmes, dont respectivement 3,9 ans et 2,7 ans entre 2000 et 2021. Entre 2022 et 2070, l'espérance de vie continuerait à augmenter, de 7,7 ans pour les hommes et 5,8 ans pour les femmes. Cela traduit à la fois l'hypothèse d'une convergence vers les pays où la longévité

⁴ Les projections de taux de fécondité prolongent par exemple la tendance constatée pour chaque pays sur les dernières années, en l'infléchissant pour permettre cette convergence partielle.

⁵ L'Insee mesure une baisse de 0,17 entre 2014 et 2021. Cela explique la baisse de -0,05 constatée par la Commission entre 2000 et 2021, qui est plus faible car la période inclut également une hausse entre 2000 et 2010.

est la plus importante, ainsi qu'une réduction plus importante de la mortalité des hommes⁶. La France fait partie des pays où l'espérance de vie à cet âge est la plus élevée. La progression entre 2000 et 2021 est de 4,0 ans pour les hommes et 2,5 ans pour les femmes, soit une tendance proche de celle observée dans l'ensemble de l'Union Européenne. Concernant l'espérance de vie à 65 ans, les projections prévoient en France une poursuite de l'augmentation constatée dans les années antérieures, à un rythme toutefois moins élevé que l'ensemble de l'Union Européenne (+4,4 ans pour les hommes à 65 ans, et +3,9 ans pour les femmes de 2022 à 2070, contre +5,3 et +5,0 dans l'ensemble de l'UE), soit une tendance similaire à celle observée pour l'espérance de vie à la naissance. L'espérance de vie à 65 ans s'élèverait ainsi à 27,7 ans pour les femmes en 2070 et 24,1 ans pour les hommes, soit un ordre de grandeur proche des projections de l'Insee pour le COR, légèrement moins favorables pour les femmes (26,7 pour ces dernières en 2070, et 24,8 pour les hommes). La croissance moindre que l'ensemble de l'Union Européenne tiendrait au contraste avec le fort rattrapage qui serait réalisé par les pays de l'Europe de l'Est.

Le solde migratoire de l'Union Européenne connaît une tendance globale à l'augmentation, bien que cela soit dû à une série de pics conjoncturels, dont le plus important est lié à la guerre en Ukraine en 2022⁷, entrecoupés de périodes de creux⁸. Le flux représente en moyenne 390 000 personnes entre 1980 et 1999, et 1 million entre 2000 et 2021, soit respectivement 0,1% et 0,2% de la population totale de l'Union Européenne⁹. Après le point exceptionnellement haut de 2022 (entre 4 et 6 millions, soit 1,3 % de la population), le solde migratoire diminuerait fortement d'ici 2030 (solde légèrement inférieur à 1 million), puis se stabiliserait à un niveau légèrement plus élevé entre 2050 et 2070 (1,2 million). Cela représenterait en moyenne 0,3 % de la population de l'Union Européenne entre 2022 et 2070, contre 0,2 % au début de la période de projection¹⁰. En France, le solde est croissant depuis les années 1980, mais reste inférieur à 100 000 personnes jusqu'au début des années 2000, avec comme pour l'ensemble des pays membres une alternance de pics conjoncturels et de creux¹¹. Il augmente fortement à partir de 2017, jusqu'à un niveau supérieur à 150 000. Ces volumes représentent 0,1 % de la population française entre 1980 et 1999 et 0,2% entre 2000 et 2021, soit des taux égaux à la moyenne de l'Union Européenne¹². L'année 2022 représente

⁶ L'estimation est toutefois compliquée par les fortes baisses constatées sur les dernières années en raison de la pandémie, puis par l'absence de consensus sur les évolutions de long terme. Le caractère incertain des projections d'ensemble tient d'une part à l'idée de gains potentiellement plus faibles à l'avenir une fois que les taux de mortalité précoce parviennent à des niveaux bas. Il tient d'autre part à l'hétérogénéité des niveaux entre pays, qui laissent présager des progressions pour ceux qui connaissent encore un niveau élevé de mortalité, notamment les pays d'Europe de l'Est.

⁷ Il a connu d'importantes augmentations à la fin des années 1980, puis au début des années 2000 (où il dépasse respectivement 1 million, puis 1,5 millions) et à nouveau en 2020 avec une plus forte ampleur en lien avec la guerre en Ukraine.

⁸ Comme à la fin des années 1990, puis au début des années 2010, où le niveau retombe autour de 500 000.

⁹ Il s'agit de la part de la population de la première année de chaque période.

¹⁰ Le solde migratoire prédit résulte d'une modélisation des flux d'entrée et sortie, cohérente entre les différents pays de l'UE et intégrant un surplus d'immigration en cas de baisse marquée de la population active.

¹¹ Les périodes de creux concernent les périodes entre 2009 et 2011, puis entre 2014 et 2016 (à des niveaux inférieurs à 50 000).

¹² En valeur absolue, le nombre de personnes accueillies est nettement inférieur à celui de l'Allemagne (342 000 et 377 000, soit 0,4 % et 0,3 % de sa population), qui a mené une politique migratoire volontaire en réaction à son faible dynamisme démographique, de l'Espagne ou encore de l'Italie sur la deuxième période, qui ont des

comme dans les autres pays un point haut à 275 000 personnes, et 0,4 % de la population. En projection, la France connaîtrait un solde migratoire situé entre 80 000 et 99 000 personnes de 2030 à 2070. Cela correspondrait à 0,1 % de sa population de l'année correspondante, soit une part nettement inférieure à la moyenne européenne. Cette hypothèse est supérieure au scénario central proposé par l'Insee et repris par le COR, qui prévoit 70 000 personnes par an jusqu'en 2070, mais inférieure au scénario haut prévoyant 120 000 entrées nettes annuelles.

Les projections de dépenses liées au vieillissement dépendent directement de la participation au marché du travail et de leur productivité, qui font donc l'objet de prévisions spécifiques pour l'*Ageing Report*.

Le taux d'emploi des 55-64 ans participe ainsi directement à l'équilibre entre cotisants et retraités. Il s'élève à 62,3 % en 2022 dans l'ensemble de l'Union Européenne, et serait amené à augmenter de 10 points à l'horizon 2070 sous l'effet des réformes des retraites, pour atteindre 72,3 %. Cela ne suffirait pas à limiter la forte hausse du ratio de dépendance économique, qui rapporte la population en emploi âgée de 20 à 64 ans à celle des inactifs âgés de 65 ans ou plus, qui augmenterait de 46 % à 64 % entre 2022 et 2045, puis atteindrait 70 % en 2070. En France, le taux d'emploi des 55-64 ans se situe 5 points en deçà de la moyenne européenne en 2022 (56,9 %), mais cette proportion progresserait d'ici 2070 davantage que la moyenne européenne du fait des hypothèses de convergence (+14,9 points). De même, le ratio de dépendance économique est ainsi actuellement un peu plus défavorable en France que dans la moyenne de l'Union Européenne (50 % en 2022, soit 4 points de plus que l'ensemble), mais il convergerait vers la moyenne européenne à l'horizon de projection (63 % en 2045, soit un point de moins que l'ensemble, et 70 % en 2070, une proportion égale à celle de l'ensemble des pays européens).

La cible de croissance de la productivité horaire retenue dans le cadre du rapport pour la période 2061-2070 est de 1,3 % en réel par an dans l'Union Européenne¹³. La France ferait partie des pays connaissant les plus faibles taux de croissance en début de période de projection (2022-2030), avec un taux égal à 0,2 % par an contre 1,1 % dans l'ensemble. Elle convergerait vers la moyenne européenne à l'horizon de projection (1,3 %). En raison de l'hypothèse de convergence, cette cible est plus importante que celle retenue par le COR pour son scénario de référence, égale à 1,0 % à partir de 2040 et jusqu'en 2070¹⁴.

positions d'interface géographique. Les Pays-Bas, l'Autriche, la Suède et la Finlande ont des soldes migratoires moins importants en valeur absolue (inférieurs ou égaux à 50 000 sur la période 2000-2021), mais similaires, voire supérieurs en part de la population (0,2 % en Finlande et aux Pays-Bas, et jusqu'à 0,6 % en Suède).

¹³ Ce scénario central est encadré par une variante haute, à 1,5 %, et une variante basse à 1,1 %.

¹⁴ Ce taux de croissance de 1,1 % à l'horizon de projection serait associé en France à une très légère progression des heures travaillées (0,1 % par an entre 2022 et 2070, contre -0,2 % dans l'ensemble de l'UE) et d'une croissance de la productivité globale des facteurs un peu inférieure à celle de la moyenne européenne (0,7 % contre 0,9 % dans l'ensemble, sur la même période).

b) La France se situe parmi les pays de l'Union Européenne où les dépenses liées aux retraites et au vieillissement diminueraient ou resteraient stables à long terme

Sur la période 2022-2070, les dépenses de retraite progresseraient de 0,4 % environ en part de PIB pour l'Union Européenne. Cela correspondrait à une augmentation dans une majorité de pays membres (16 pays membres dont la Belgique, l'Espagne, les Pays-Bas et la Finlande, ainsi que la Norvège), pour lesquels l'augmentation des dépenses est directement liée au déséquilibre croissant entre retraités et cotisants. Dans 11 pays membres en revanche, dont la France, l'Italie, la Grèce et le Portugal, les dépenses diminueraient en part de PIB sous l'effet des réformes et d'une diminution de la pension moyenne¹⁵. L'exercice ne couvre que les dépenses de pension publiques, alors que certains pays comportent des systèmes privés obligatoires couvrant une partie importante des pensions, comme c'est le cas aux Pays-Bas, au Danemark ou en Suède. Dans ces pays, la part des dépenses de retraites privées dans les richesses nationales progresserait d'ici 2070. Le constat d'une légère diminution des dépenses de retraite en part de PIB en France (-0,9% sur la période 2022-2070) est cohérent avec les constats des rapports du COR.

Le rapport souligne la forte incertitude entourant ces projections de long terme. La convergence de l'ensemble des pays vers un niveau plus faible de productivité horaire du travail (convergence de la croissance de la productivité annuelle du travail vers 1,0 % au lieu de 1,3 % en 2070) amènerait en France un surcroît de dépenses de 0,7 point de PIB par rapport au scénario de base. Néanmoins, même dans ce cas défavorable, les dépenses de retraites n'augmenteraient pas tendanciellement en part de PIB, mais se stabiliseraient entre 2022 et 2070 (-0,2 point de PIB). Le différentiel de dépenses en comparaison avec le scénario de base serait également élevé en Belgique ou en Espagne (d'environ 1 point de PIB). À l'inverse, dans les pays où les pensions et les droits sont indexés sur la croissance des salaires, tels que les Pays-Bas, l'Allemagne, la Suède et l'Irlande, les trajectoires de dépenses en part de PIB seraient relativement peu modifiées dans un tel scénario.

L'évolution des dépenses est également entourée d'incertitudes concernant les évolutions démographiques. Une fécondité inférieure de 20 % impliquerait des dépenses supérieures de 1,2 point en France en part de PIB, mais sans remettre en cause la tendance globale à la stabilisation de cette part (+0,3 % en 2070). Un taux de migration plus important d'un tiers que dans le scénario de base impliquerait à l'inverse une baisse plus prononcée des dépenses de retraite en pourcentage du PIB, de l'ordre de -1,4 % en 2070 (-0,5 point en comparaison du scénario de base).

¹⁵ En particulier, l'écart entre le niveau des pensions et les salaires est supposé baisser dans la totalité des pays membres : le rapport entre pension moyenne et salaire moyen diminuerait de 43 % en moyenne en 2022 dans l'Union Européenne à 36 % en 2070. En France, la diminution de la pension relative au cours du temps résulterait de l'effet du système d'indexation, de la baisse du rendement de l'Agirc-Arrco et de la progression contenue du point d'indice dans la Fonction Publique. La Commission souligne toutefois le risque politique que constituerait une forte baisse du niveau relatif des pensions pour l'ensemble des pays membres, puisqu'il fait peser un risque budgétaire à moyen terme si les gouvernements se sentent tenus d'améliorer ce ratio.

En élargissant le périmètre à l'ensemble des dépenses publiques concernées par le vieillissement démographique, soit la somme des dépenses liées aux retraites, à la santé, aux soins de longue durée et à l'éducation, celles-ci progresseraient en moyenne de 1,2 point de PIB dans l'Union Européenne, par rapport au niveau moyen égal à 24,4 % en 2022. L'essentiel de cette croissance aurait lieu d'ici 2045, et tiendrait à la progression des dépenses liées aux retraites, et dans une moindre mesure aux soins de longue durée. Ces dépenses diminueraient à l'inverse légèrement en France sur la période de projection (-0,7 point de PIB)¹⁶. Les dépenses totales liées au vieillissement en part de PIB sont actuellement en France les plus élevées de l'Union Européenne, situées à 29,9 % en 2022, comparables à celles de la Norvège, et nettement supérieures à la moyenne.

2. Étude comparative des systèmes de retraite français et allemand

La seconde partie du dossier s'intéresse plus particulièrement aux systèmes de retraite en Allemagne et en France. Elle propose ainsi une comparaison détaillée des deux systèmes qui poursuit les travaux engagés par l'OCDE dans le cadre d'un projet initié par le Haut Conseil au Financement de la Protection Sociale¹⁷.

2.1 Le pilotage du système allemand

Le **document n° 4** décrit l'architecture et le pilotage du système de retraite allemand. Au début des années 1990, la pérennité financière du système de retraite public obligatoire allemand apparaissait menacée sous l'effet de l'allongement de l'espérance de vie et la faiblesse du taux de fécondité qui dégradaient le ratio démographique. En 1992, une première réforme a transformé le mode de calcul des pensions, d'un système en annuités vers un système en points. Cette réforme technique n'étant pas de nature à assurer *per se* la soutenabilité à long terme du système de retraite, elle a été suivie de plusieurs réformes adoptées en 2001, 2004 et 2007 qui ont jeté les bases d'un pilotage plus automatique, prévoyant notamment l'ajustement des pensions aux évolutions démographiques.

Dans le régime d'assurance légal allemand (qui couvre les salariés du secteur privé et certaines catégories d'indépendants), les droits à pension sont calculés selon la technique des points. Il n'existe pas de lien entre cotisations versées et pensions perçues : les points acquis dépendent de la position de l'assuré dans l'échelle des rémunérations et de la durée de carrière.

¹⁶ Outre le risque supplémentaire que ferait peser une croissance plus faible de la productivité, les dépenses liées à la santé pourraient aussi croître plus rapidement que prévu en cas de surcoûts liés au progrès technique, et celles liées aux soins de longue durée grâce à une meilleure couverture, et à une amélioration du type de soin effectué. En France, ce scénario entraînerait une augmentation des dépenses liées au vieillissement de 3 points de PIB, soit une progression légèrement supérieure à celle de la moyenne des états membres (égale à 2,7 points).

¹⁷ Voir à ce sujet, OCDE, [Étude comparative des dépenses et du financement de la protection sociale en France et en Allemagne](#), Document de travail, 13 septembre 2024.

Les leviers mobilisables pour piloter le système de retraite à long terme sont le taux de cotisation, le niveau des pensions, l'âge de départ à la retraite et le niveau des réserves. Certains sont actionnés de manière discrétionnaire, d'autres font l'objet de règles prédéterminées, même si des interventions discrétionnaires contreviennent à ces règles à certaines périodes.

Le taux de cotisation, actuellement fixé à 18,6 %, n'est pas un levier d'action mobilisable de façon discrétionnaire. En effet, le législateur a défini des seuils de taux de cotisation à ne pas dépasser à moyen et long terme (20 % à l'horizon 2025 et 22 % à l'horizon 2030).

Les actions possibles sont également restreintes, mais dans une moindre mesure, dans l'ajustement du niveau des pensions. Le législateur a doté le système d'une règle de pilotage automatique puisque la revalorisation de la valeur de service du point, et donc des pensions, prend en compte les évolutions démographiques (différences de tailles de générations et d'espérance de vie au fil du temps), à travers l'évolution du rapport démographique retraités/cotisants, avec toutefois une clause de sauvegarde garantissant que les pensions ne puissent pas baisser en termes nominaux. En outre, le législateur a défini des seuils minimaux de taux de remplacement net à ne pas franchir à moyen et long terme (48 % jusqu'en 2025 et 43 % jusqu'en 2030). Lorsque l'application de la règle est susceptible d'entraîner un trop fort décrochage de la pension par rapport au salaire moyen, le gouvernement se réserve la possibilité de limiter le décrochage, en modérant l'indexation des pensions lors des années ultérieures, comme ce fut le cas en 2022 et 2023.

Les réformes opérées au cours des dernières décennies montrent que l'âge d'ouverture des droits, sous condition de durée d'assurance, est la variable d'ajustement privilégiée du pilotage, selon un calendrier prédéterminé à long terme. Ainsi, sous l'effet cumulé des réformes de 2007 et 2014, la génération 1964 (première génération touchée par la fin de la montée en charge des dispositifs de recul des âges d'ouverture des droits) pourra partir à la retraite : à 67 ans, sans décote ; à 65 ans, sans décote mais avec 45 années d'assurance et prise en compte des périodes de chômage ; à 63 ans, avec une décote maximale de 14,4 % de la pension liquidée.

Les réserves du régime général doivent viser une cible égale à 1,5 mois de dépenses. Au 1er janvier de chaque année, la loi contraint à une augmentation du taux de cotisation au cas où, à taux constant, le montant des réserves projeté pour la fin d'année tombe sous le seuil de 0,2 mois de dépenses. En sens inverse, si le montant projeté de réserves en fin d'année dépasse 1,5 mois de dépenses, alors le taux de cotisation doit être ajusté à la baisse.

À l'aune de ces cibles, le système était considéré comme soutenable fin 2023.

2.2 Les dépenses de retraite en pourcentage du PIB sont plus élevées en France qu'en Allemagne, notamment en raison d'un taux d'emploi plus faible

En 2019, la part des dépenses de retraite publiques et privées dans le PIB était plus élevée de 2,8 points en France qu'en Allemagne (13,8 % du PIB contre 10,9 %). Pour les dépenses publiques, l'écart est de 3 points (13,4 % du PIB contre 10,4 % du PIB). Il s'explique notamment par un taux d'emploi global ans plus faible de 15 points en France qu'outre-Rhin (76,4 % contre 90,9 %). Avec le même taux d'emploi qu'en Allemagne, la part des dépenses de retraite dans le PIB serait ainsi moins élevée de 2,1 points en France (inversement cette part serait plus élevée de 2,1 points en Allemagne). Par ailleurs, la part des revenus bruts d'activité dans la richesse produite est plus élevée en Allemagne ; si ce pays avait le même partage que la France, sa part des dépenses de retraite serait moins élevée de 1,2 point dans le PIB. En revanche, la part serait quasiment inchangée dans les deux pays si chacun connaissait la situation démographique de l'autre, toutes choses égales par ailleurs. Enfin, la part des dépenses de retraite dans le PIB serait plus faible en France de 1,1 point si le taux de retraités était identique à celui de l'Allemagne, et de 2,5 points si c'était la pension relative.

Entre 1991 et 2019, la part des dépenses de retraite publiques a augmenté de 1,2 point de PIB en Allemagne, passant de 9,1 % à 10,4 %. La progression a été 2,5 fois plus importante en France (+2,8 points de PIB) où les dépenses de retraite publiques sont passées de 10,7 % en pourcentage du PIB à 13,4 %. À autres déterminants inchangés, le vieillissement démographique aurait moins contribué à augmenter la part des dépenses en Allemagne qu'en France (4,2 points contre 4,9 points). En revanche, le contexte économique aurait plus contribué à les réduire outre-Rhin (-1,9 point contre -1,6 point), de même que les règles du système de retraite : la contribution du nombre de retraités a été nulle en Allemagne alors qu'elle était légèrement positive en France (0,2 point) et celle de la pension relative (négative) plus accentuée également en Allemagne (respectivement -1 point et -0,8 point).

En projection, les données sont disponibles à travers l'exercice de 2024 coordonné dans le cadre du groupe de travail européen sur le vieillissement (*Ageing Working Group – AWG*). Les hypothèses macroéconomiques et démographiques sont établies pour chaque pays par l'AWG et Eurostat et supposent une convergence de tous les pays européens. Entre 2019 et 2070, la part des dépenses de retraite publiques dans le PIB serait en hausse de 0,5 point en Allemagne où elle représenterait 10,9 % du PIB à l'horizon de la projection. Elle baisserait en revanche de 0,8 point en France pour s'établir à 12,7 %, alors même que la contribution du vieillissement serait pourtant plus importante (6,4 point contre 4,6 points en Allemagne). Mais cette tendance serait en France plus que contrebalancée par les effets des réformes passées des retraites : la contribution du nombre de retraités et de la pension relative à la baisse des dépenses serait ainsi de -4,9 points¹⁸ en France et de -3,5 points en Allemagne¹⁹. Le contexte économique aurait également une contribution négative plus importante en France (-2,0 points contre -0,4 point en Allemagne), notamment du fait d'une amélioration plus importante du taux d'emploi en projection.

¹⁸ -2,4 points pour le nombre de retraités et -2,5 points pour la pension relative.

¹⁹ -0,5 point pour le nombre de retraités et -3,0 points pour la pension relative.

2.3 Le niveau de vie relatif des retraités est plus élevé en France qu'en Allemagne et leur taux de pauvreté plus faible

En 2019, les transferts publics (essentiellement les pensions publiques pour les retraités) par unité de consommation (UC) perçus par les individus vivant dans un ménage dont la personne de référence a 65 ans et plus s'élevaient à 2 088 euros mensuels en moyenne en France et à 1 750 euros en Allemagne où il fallait y ajouter 117 euros de transferts professionnels (principalement les pensions en provenance des régimes facultatifs de retraite). Les revenus d'activité par UC s'élevaient, quant à eux, à 166 euros mensuels en France et 464 euros en Allemagne. Ces revenus étaient perçus soit parce que la personne de référence de plus de 65 ans continuait de travailler ou cumulait emploi et retraite, soit parce qu'elle cohabitait avec une personne active. Les revenus du patrimoine (revenus de l'épargne individuelle, des dividendes ou intérêts, des loyers, etc.) venaient compléter les transferts et les revenus d'activité perçus : ils étaient de 365 euros mensuels en France et de 235 euros en Allemagne par UC pour les ménages de 65 ans et plus. Enfin, ces ménages acquittaient des impôts et prélèvements sociaux qui s'élevaient à 389 euros mensuels par UC en France et 432 euros en Allemagne (**document n° 6**).

Au total, le revenu disponible par UC (ou niveau de vie hors loyers imputés) des personnes vivant dans un ménage dont la personne de référence a au moins 65 ans s'élevait à 2 230 euros mensuels en France, ce qui représentait 97,3 % de celui de l'ensemble de la population en France et à 2 134 euros en Allemagne, soit 88,3 % de celui de l'ensemble de la population.

Une partie de ces écarts de niveau de vie peut s'expliquer par des revenus du patrimoine plus importants en France qu'en Allemagne où les profils d'accumulation patrimoniale se distinguent particulièrement aux âges élevés entre les deux pays : les ménages allemands de 75 ans et plus ont un niveau de patrimoine nettement inférieur à celui des ménages français du même âge, notamment parce les taux de détention de la résidence principale décroît nettement pour les 75 ans ou plus outre-Rhin. Cette décroissance peut être le signe que les ménages allemands les plus âgés liquident leur patrimoine immobilier pour financer leur retraite (effet âge) ou encore que ces ménages ont été moins souvent propriétaires de leur résidence principale sur cycle de vie que les ménages plus jeunes (effet génération).

Par ailleurs, les inégalités de niveau de vie des personnes ayant 65 ans et plus, mesurées par le rapport interdécile D9/D1 étaient moins marquées en France qu'en Allemagne. Dans l'hexagone, le niveau de vie des personnes de 65 ans et plus ayant les 10 % de revenus les plus élevés était ainsi au moins égal à 3,0 fois le niveau de vie des personnes du même âge ayant les 10 % de revenus les plus faibles, ce rapport étant de 3,3 outre-Rhin.

Le taux de pauvreté des seniors, après impôts et transferts, défini au seuil de 60 % du revenu médian, était en 2020 plus élevé en Allemagne (20,9 %), où les personnes de 65 ans et plus sont plus pauvres que l'ensemble de la population, qu'en France (13,3 %) où c'est l'inverse. De même, l'Allemagne se caractérise par une intensité de la pauvreté plus élevée que la France pour les seniors.

2.4 La satisfaction dans la vie des retraités allemand et français

Au-delà des données factuelles nécessaires à la comparaison des systèmes de retraite français et allemand, le **document n° 7** se penche sur le ressenti et les opinions des assurés au regard de leur couverture vieillesse. Les opinions sur le niveau de vie des retraités sont moins positives en France qu'en Allemagne : 73 % des Français pensent, en 2016, que le niveau de vie des retraités est mauvais (contre 53 % en Allemagne) alors même qu'en France le niveau de vie relatif des 65 ans et plus est plus élevé (voir le **document n° 6**). Pour autant, la satisfaction moyenne dans la vie des 65 à 74 ans est proche entre les deux pays : sur une échelle de 0 (pas tout satisfait) à 10 (tout à fait satisfait), la satisfaction moyenne des seniors Français est de 7,1 contre 7,0 pour les Allemands en 2023.

Les Français sont plus nombreux à penser ne pas pouvoir continuer leur travail au-delà de 60 ans : en 2015, plus de 40 % des Français interrogés contre 20 % des Allemands répondent en ce sens dans l'enquête *European Working Conditions Survey*. Pour autant, ils ne sont que 34 % à estimer que leur travail menace leur santé et leur sécurité. Les Allemands estiment, dans les mêmes proportions que leur travail menace leur santé et qu'ils ne pourront continuer leur travail jusque 60 ans. Les Français sont donc plus enclins à souhaiter partir à la retraite précocement comparativement aux Allemands : en 2015, à la question « Jusqu'à quel âge voulez-vous travailler ? », la réponse moyenne des Français est 60,8 ans, alors que les Allemands répondent 64,5 ans.

Enfin, les citoyens français et allemands ont une attente plus forte vis-à-vis de la protection sociale des personnes âgées comparativement à celle des chômeurs : en 2016, d'après les résultats de l'enquête *European Social Survey*, plus de 90 % des sondés en France et 84 % des sondés en Allemagne considèrent que l'État doit avoir une forte responsabilité dans la protection sociale des personnes âgées, contre respectivement 61 % et 55 % dans celle vis-à-vis des chômeurs. Les opinions concernant la responsabilité de l'État sont légèrement plus élevées en France qu'en Allemagne, pays dans lequel les dépenses publiques de retraite sont moins élevées. Les jeunes et les personnes âgées ont une opinion proche concernant la responsabilité de l'État.