

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 18 mars 2009 – 9 h 30

« Le pilotage des régimes de retraite selon les différents modes d'acquisition des droits à retraite et les exemples à l'étranger »

Document N°3

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

Synthèse sur le pilotage des systèmes de retraite à l'étranger

Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique

BUREAU RETRAITES ET REDISTRIBUTION
POLSOC3

AFFAIRE SUIVIE PAR : FF

REFERENCE : POLSOC3-2009-

Synthèse sur le pilotage des systèmes de retraite à l'étranger

L'étude comparative porte sur 10 pays (Allemagne, Belgique, Canada, Espagne, Etats-Unis, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède) représentatifs de la diversité des systèmes de retraite dans les pays industrialisés et des différentes modalités de gouvernance de la réforme.

Cette synthèse s'appuie sur des études par pays réalisées par les services économiques à l'étranger et recueillies par le bureau des Réseaux d'expertise et de veille internationales de la DGTPE.

* *
*

La première partie présente la composition des systèmes de retraite des différents pays et, en particulier, l'importance de chacun des trois piliers généralement considérés comme constitutifs des systèmes de retraites. Elle propose un rapide bilan des réformes des dernières années et des orientations actuelles dans les différents pays.

La seconde partie expose l'organisation institutionnelle du pilotage des systèmes de retraite : rôle des différents acteurs dans la définition et la gestion des régimes publics, la régulation prudentielle et le suivi comptable des régimes publics et privés, ainsi que les pratiques en matière de projections annuelles ou pluriannuelles de l'évolution des dépenses de retraite.

La troisième partie se concentre sur les modalités de pilotage des régimes et de leurs réformes, en examinant successivement les processus, les objectifs et les indicateurs de suivi, et enfin les leviers d'action privilégiés pour atteindre ces objectifs.

I) Architecture des systèmes de retraite dans les différents pays étudiés

1. La place des différents « piliers »

Une manière de caractériser les différents systèmes de retraite est de comparer le rôle et la place des différents « piliers » dans chacun des pays. Le premier pilier d'un système de retraite regroupe les régimes relevant de l'assurance sociale obligatoire ou de sécurité sociale. Ces régimes dits de base, qui versent des prestations contributives ou forfaitaires et sont souvent gérés en répartition, existent dans tous les pays, mais leur taille diffère.

Les régimes du second pilier ou « complémentaires », sont fréquemment organisés dans un cadre professionnel. Il s'agit alors de régimes d'entreprises ou de branches. Dans certains pays, ce pilier est laissé à l'initiative des acteurs privés ; dans d'autres, il repose sur une obligation légale. Toutefois, ce deuxième pilier n'est pas présent partout.

Le troisième pilier, facultatif, repose sur les initiatives individuelles ; il s'agit des différentes formes de l'épargne retraite individuelle, qui sont plus ou moins développées et encouragées selon la taille des deux premiers piliers.

Le premier pilier existe dans tous les pays étudiés, mais son importance et sa place varient :

- dans un premier groupe de pays (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie et Suède), la pension de retraite de base représente plus de 80% des pensions des retraités. Au Japon, où un deuxième pilier complémentaire obligatoire est étroitement articulé avec la retraite de base, ces deux régimes représentent 85% des revenus des retraités ;
- dans un second groupe (Etats-Unis, Pays-Bas et Royaume-Uni), la pension de sécurité sociale de base représente moins de 40% des revenus des retraités (39% en moyenne des revenus des retraités aux Etats-Unis, 34% aux Pays-Bas, environ 21% des pensions des retraités au Royaume Uni, où une pension complémentaire d'Etat optionnelle a toutefois été introduite en 2002 pour les personnes ne bénéficiant pas de pension d'entreprises). Au Canada, la pension de base et la pension complémentaire publique obligatoire fournissent en moyenne 45% des revenus des retraités.

Le second pilier, constitué des retraites d'entreprises et de branches dont l'affiliation se fait à travers l'entreprise avec cotisations des employeurs et des employés, joue un rôle majeur dans certains pays. Ainsi, pour le Royaume Uni, il s'agit du régime central qui fournit l'essentiel des pensions de retraite des individus. Il joue un rôle complémentaire non négligeable pour les Etats-Unis, le Canada et les Pays-Bas, variable toutefois selon les individus et leur situation professionnelle. Pour un second groupe de pays composé du Japon, de la Suède et à un degré moindre de la Belgique, il constitue également un élément important du système. Il joue un rôle moins important pour l'instant pour l'Allemagne et marginal pour l'Italie.

Le troisième pilier, constitué des épargnes retraites individuelles auprès d'institutions financières, constitue une source de revenus importante pour les retraités aux Etats-Unis (16%) et au Royaume Uni (30%), avec toutefois d'importantes disparités au sein de la population des retraités. C'est un dispositif également utilisé de façon croissante en Suède et en Allemagne. Il reste marginal dans les autres pays. Il est toutefois délicat d'identifier précisément, au sein de l'épargne des ménages, celle qui vise spécifiquement la retraite ; la mesure de ce troisième pilier est donc particulièrement délicate.

Tableau 1 : Comparaison des systèmes de retraite dans les différents pays étudiés

Premier pilier										
	Allemagne	Belgique	Canada	Espagne	États-Unis	Italie ^e	Japon	Pays-Bas	Royaume-Uni	Suède ^e
Affiliation	Obligatoire	Obligatoire	Obligatoire	Obligatoire	Obligatoire	Obligatoire	Obligatoire	Obligatoire	Obligatoire	Obligatoire
Type de pensions	Contributives en points	Contributives en annuités	Contributive en annuités	Contributives en annuités	Contributives en annuités	Contributives en notionnel (auparavant en annuités)	Contributive en annuités	Proportionnelle à la durée de résidence	Universelle forfaitaire et complémentaire contributive en annuités	Contributives en comptes notionnels et comptes capitalisés
Financement	Cotisations et budget de l'Etat, en répartition	Cotisations en répartition, transferts ^f	Budget de l'Etat ^c , cotisations, en répartition provisionnée	Cotisations, en répartition provisionnée	Cotisations, en répartition provisionnée	Cotisations en répartition provisionnée	Cotisations et budget de l'Etat + fonds de provisionnement	Cotisations et budget de l'Etat	Cotisations en répartition	Cotisations en répartition provisionnée + capitalisation
Part des revenus ou pensions	80% des pensions	90% des pensions	44% des revenus		39% des revenus		85% des revenus	34% des revenus	21% des pensions (pension universelle seulement)	80% des pensions
Deuxième pilier										
	Allemagne	Belgique	Canada	Espagne	États-Unis	Italie	Japon	Pays-Bas	Royaume-Uni	Suède
Affiliation	Obligatoire ^{a b}	Obligatoire (selon les secteurs)	Dépend du régime	Facultative	Obligatoire ^{a, b}	Obligatoire		Obligatoire (90% de la pop.)	Obligatoire (public ou privé)	Obligatoire (90% de la pop.)
Type de pensions		?	Cotisations ou prestations définies	?	Cotisations ou prestations définies	?	?	Cotisations ou prestations définies	Cotisations ou prestations définies	Cotisations ou prestations définies
Financement ^d	Cotisations	Cotisations	Cotisations	?	Cotisations	Cotisations	Cotisations	Cotisations	Cotisations	Cotisations
Part des revenus ou pensions	5% des pensions	Environ 9% des pensions	33% des revenus		19% des revenus		Moins de 15% des revenus		49% des pensions perçues	16 % des pensions

Troisième pilier										
	Allemagne	Belgique	Canada	Espagne	États-Unis	Italie	Japon	Pays-Bas	Royaume-Uni	Suède
Affiliation	Facultative	Facultative	Facultative	Facultative	Facultative	Facultative	Facultative	Facultative	Facultative	Facultative
Type de pensions	Cotisations définies	Cotisations définies	Cotisations définies	Cotisations définies	Cotisations définies	Cotisations définies	Cotisations définies	Cotisations définies	Cotisations définies	Cotisations définies
Financement	Cotisations individuelles plus primes de l'État Par capitalisation	Cotisations avec déductions fiscales plafonnées Par capitalisation	Cotisations avec déductions fiscales Par capitalisation	Par capitalisation	Cotisations avec déductions fiscales plafonnées Par capitalisation	Cotisations Par capitalisation	Par capitalisation	Cotisations avec déductions fiscales plafonnées Par capitalisation	Cotisations avec bonus fiscal Par capitalisation	Cotisations Par capitalisation
Part des revenus ou pensions	Un peu plus de 10% des pensions								30% en moyenne des pensions	6% des pensions

Dans ce tableau, le premier pilier désigne en réalité le principal régime de base : il n'est pas rare que le système de pensions distingue les salariés du secteur privé, du secteur public et les indépendants.

^a La mise en place d'un régime complémentaire est facultative pour l'entreprise.

^b S'il existe un régime complémentaire employeur, l'affiliation est obligatoire pour le salarié.

^c Pour la pension minimum

^d Il existe une grande diversité de régimes d'employeurs, suivant les pays et au sein de chaque pays. En particulier, certains fonctionnent en capitalisation et d'autres en répartition.

^e Pour la Suède et l'Italie, qui ont procédé à des réformes systémiques, ce tableau renseigne sur le futur régime, après transition.

^f Transferts des autres branches de la protection sociale et d'une partie des ressources de TVA

2. Les évolutions récentes et les perspectives dans les différents pays

Pour répondre à la détérioration de la situation financière des régimes de retraite, la majorité des pays étudiés ont réformé leur système de retraite ces dernières années. La tendance est d'une part à la consolidation des régimes de retraite publics et, d'autre part, au développement des régimes complémentaires ou privés. Trois pays (Allemagne, Suède, Italie) ont procédé à des réformes plutôt « systémiques », d'autres à des adaptations de nature plus paramétrique. Deux pays n'ont en revanche pas réformé leur système de retraite, sinon à la marge.

Certains pays ont mené une réforme d'ampleur de leur système de retraite de base. Il s'agit notamment de l'Allemagne (plusieurs étapes, notamment 1992 et 2001) avec un basculement d'un régime de retraite en annuités à un régime en points, de la Suède (en 1998 et 2001) et de l'Italie (en 1995) avec un basculement vers un régime en comptes notionnels. Ces réformes ont été l'occasion d'introduire de nouveaux dispositifs visant à assurer l'équilibre de long terme du système de retraite.

Un second groupe de pays a mené des réformes qui concernent plutôt les paramètres du système de retraite, réformes qui sont régulièrement complétées par des ajustements. L'objectif poursuivi est en général de consolider le système de retraite public, en assurant sa viabilité financière. En revanche, l'architecture d'ensemble du système y a été conservée (Belgique 1997, Canada 1996, Espagne 2006, Japon 2004, Royaume Uni 2002 et 2007-2008).

Dans la plupart de ces pays (Belgique, Espagne, Royaume-Uni, mais aussi Allemagne, Italie et Suède), une volonté de développer des régimes de retraites complémentaires du second pilier et surtout des systèmes individuels du troisième pilier s'est exprimée lors de ces réformes. A cette fin, des dispositifs fiscaux de bonifications et de déductions fiscales ont été mis en place dans la plupart des pays.

Les Etats-Unis et les Pays-Bas se singularisent par l'absence de réforme :

- aux Etats-Unis, la dernière grande réforme date de 1983 (relèvement de l'âge de la retraite « complète » de 65 à 66 ans entre 2000 et 2005 et de 66 à 67 ans entre 2020 et 2025 – dans les deux cas par paliers de deux mois par an – voir III-2). Depuis, les différentes tentatives de réforme du système de retraite public, notamment par l'administration précédente, n'ont pas recueilli de majorité au Congrès ;
- aux Pays-Bas, il existe un consensus sur l'architecture du système de retraite qui repose sur l'articulation entre un pilier public et un second pilier obligatoire par capitalisation géré par les partenaires sociaux. Ce système n'a pas fait l'objet de réformes récentes.

II) L'organisation institutionnelle du pilotage du système de retraite

1. L'encadrement par la loi et le rôle des différents acteurs

Dans tous les pays étudiés, la définition de la politique des retraites et la gestion effective des régimes de retraite de la sécurité sociale relèvent de l'Etat ou d'un de ses opérateurs, avec toutefois quelques nuances.

Pour l'Allemagne, l'Espagne, le Japon, les Pays-Bas, le Royaume Uni et la Suède, l'Etat assure directement le pilotage et la gestion des régimes de retraite du premier pilier, au travers de directions de la sécurité sociale ou d'agences de retraite étroitement dépendantes des ministères des affaires sociales (plus rarement du ministère des finances).

Pour la Belgique et l'Italie, si la définition de la politique des retraites reste de la compétence des gouvernements, l'attribution des pensions est gérée par des organismes nationaux qui bénéficient d'une certaine autonomie de gestion. En Italie par exemple, les deux organismes chargés de la gestion comprennent un conseil d'orientation et de contrôle où siègent les partenaires sociaux, qui se prononcent sur les budgets et déterminent les objectifs stratégiques.

Pour le Canada¹, le gouvernement fédéral gère la pension universelle de solidarité, en coordination avec les gouvernements provinciaux, et la pension contributive obligatoire qui constitue l'autre élément du premier pilier. Mais l'Office d'investissement des actifs du régime obligatoire est très autonome et sa surveillance est assurée par un Conseil d'administration indépendant.

La gestion de la sécurité sociale de base fédérale des Etats-Unis a évolué en 1996 d'une administration fédérale vers une agence indépendante fédérale, la *Social Security Administration* (SSA). Auprès de cette agence siège un comité bipartisan composé de sept représentants démocrates et républicains, le *Social Security Advisory Board*, en charge de conseiller le directeur de la SSA, le Président et le Parlement.

Le cadre juridique (caractère obligatoire ou non, conditions d'exercice, obligations prudentielles) et fiscal des régimes complémentaires d'entreprises et de branches du second pilier et des institutions financières du troisième pilier de retraites individuelles est défini par les gouvernements. Cependant, la gestion et la définition des paramètres des dispositifs du second pilier sont presque partout dévolues aux partenaires sociaux ou directement aux entreprises, alors que les institutions financières définissent, tenant notamment compte du cadre fiscal, leurs offres d'épargne retraite individuelle.

Ainsi, en Allemagne, l'instauration d'une caisse de retraite d'entreprise est facultative, alors que le gouvernement favorise le développement de retraites par capitalisation individuelles (retraite *Riester*) avec versement de primes par l'Etat suivant des conditions assez précises. En Belgique, au Canada, en Espagne, aux Etats-Unis, en Italie et au Japon l'instauration d'un régime du second pilier n'est pas obligatoire pour les entreprises. En Suède, les régimes

¹ Pour le Québec, le régime de retraite contributive est administré par le gouvernement du Québec et selon ses propres lois.

complémentaires gérés par les partenaires sociaux sont quasi-obligatoires ; ils couvrent 90% des travailleurs. Aux Pays-Bas, où la pension complémentaire représente une part importante des revenus, l'affiliation des entreprises à des fonds de pension de branches est obligatoire. Les organismes gestionnaires de ces fonds de pension néerlandais sont administrés par des conseils composés à parité de représentants des employeurs et des salariés. De même, au Royaume-Uni, l'affiliation à un régime complémentaire est obligatoire pour les salariés, qui souscrivent au fonds de pension d'entreprise (facultatif pour l'employeur) ou à la pension complémentaire d'Etat. La plupart des entreprises offrent des fonds de pension d'entreprise ; ces régimes fonctionnent de plus en plus souvent en cotisations définies, car les entreprises ne souhaitent plus porter le risque.

Les plans d'épargne retraite du troisième pilier sont proposés par des institutions financières, parfois en collaboration avec les entreprises ; l'adhésion est toujours facultative. L'abondement dans ces plans bénéficie d'incitations ou de déductions fiscales en Allemagne, en Belgique, au Canada, aux Etats-Unis, aux Pays-Bas et au Royaume Uni. Les plans d'épargne retraite individuelle constituent une source de pensions en développement en Allemagne.

2. Le pilotage prudentiel et l'information du public

- Les projections de la situation financière des régimes publics

Tous les pays étudiés ont pris conscience des risques que le vieillissement de la population fait peser sur la soutenabilité financière de leurs régimes de retraites. Pour les régimes de retraite de base publics, une publication annuelle ou pluriannuelle de l'état des lieux des comptes et des projections financières est réalisée dans la majorité des pays.

La majorité des pays ont une obligation de projection annuelle de la situation financière des régimes.

En Allemagne, le gouvernement fédéral a obligation de publier tous les ans une projection à l'horizon de 15 ans des équilibres financiers du régime de retraite, ainsi que des taux de réserves, de cotisation et de remplacement.

En Belgique, c'est le Comité d'étude sur le vieillissement qui est en charge de publier chaque année un rapport sur les conséquences financières de l'évolution démographique sur les différents régimes légaux de pension.

En Espagne, le ministère en charge des affaires sociales établit tous les ans un rapport sur l'évaluation et les stratégies du système de pensions incluant des projections, et l'inspection générale des affaires sociales établit un rapport sur l'exécution budgétaire. De plus, les perspectives financières du système de sécurité sociale doivent être étudiées tous les cinq ans par une commission *ad hoc* du Congrès.

Aux Etats-Unis, d'une part le *Social Security Board of Trustees* (conseil d'administration de la sécurité sociale) composé des Secrétaire d'état à l'emploi, à la santé et aux affaires sociales et au travail ainsi que du Commissaire de la SSA, publie annuellement ses prévisions sur la santé financière des fonds de la sécurité sociale américaine (vieillesse et invalidité). D'autre part, l'agence de la sécurité sociale (SSA) est tenue de réaliser régulièrement des

projections à 10 et 75 ans sur la viabilité financière des programmes à sa charge. Le suivi des comptes est réalisé par l'*Office of Management and Budget* et le *Government Accountability Office* qui dépendent du gouvernement fédéral.

Enfin, en Suède, l'agence nationale de retraite publie tous les ans le rapport « orange » qui fournit une projection de l'équilibre financier du système de retraite à l'horizon de 75 ans. Le rapport détaille les hypothèses démographiques, qui jouent un rôle direct dans la détermination des paramètres du régime. Les projections portent également sur l'évolution des contributions nettes, des fonds de réserves et du ratio d'équilibre du système.

Au Canada et au Japon, les projections obligatoires sont moins fréquentes mais tout aussi encadrées.

Au Canada, le régime de base universel financé sur le budget de l'Etat ne fait pas l'objet d'une attention particulière. En revanche le régime complémentaire public (RPC) fait l'objet d'un rapport actuariel tous les trois ans sur la soutenabilité financière du régime et notamment l'adéquation du taux de cotisation, rapport réalisé par le Bureau de l'actuaire en chef².

Au Japon, il n'existe pas de procédures particulières encadrant le suivi des comptes et projections du régime de retraite à court terme, mais les conditions de l'équilibre financier à long terme des régimes de retraite du système public sont examinées tous les cinq ans.

Certains pays n'ont pas de procédure particulière de projection de la situation financière des régimes.³

En Italie, c'est le *Ragioneria dello Stato* (Direction du budget et des finances publiques) qui réalise des prévisions du poids des dépenses de retraite. Il ne semble pas y exister de processus obligatoire de projections de l'évolution des dépenses de retraite.

Aux Pays-Bas, la dépense de retraite du régime de base est intégrée au projet de loi de finances et ne fait pas l'objet d'une procédure particulière de suivi et de projection.

Au Royaume-Uni, il n'existe pas de procédures de projections de la soutenabilité financière du régime de base ; cependant des projections ont été réalisées par la Commission *Turner* préalablement à la réforme de 2007.

• Le suivi des régimes privés

Dans tous les pays étudiés, les régimes de retraite complémentaires et les fonds de pensions sont encadrés par la loi et assujettis à des règles prudentielles plus ou moins contraignantes.

² La Régie des Rentes du Québec publie également un rapport tous les trois ans sur sa viabilité financière et ses comptes sont examinés tous les ans par les organismes centraux de contrôle. Enfin, le Parlement doit mener une consultation tous les six ans sur les ajustements du régime de retraite.

³ L'Italie, le Royaume Uni et les Pays-Bas, comme tous les pays membres de l'UE, participent toutefois à l'exercice européen de projection des effets du vieillissement sur les dépenses publiques (santé, retraites, dépendance, éducation et assurance chômage), qui a lieu tous les trois ans, et porte sur une période assez longue (environ 50 ans).

Les organismes qui proposent des produits d'épargne retraite ou les régimes de retraites complémentaires sont soumis à des procédures d'agrément par des institutions ou administrations publiques en Belgique, au Canada et au Japon.

Aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, les fonds de pensions d'entreprises et les régimes du second pilier sont soumis à des obligations prudentielles concernant la couverture financière totale, le montant minimum de capital, la maîtrise des coûts de gestion et la soutenabilité à long terme. Par exemple, aux Pays-Bas l'obligation de réserves correspond généralement à un taux de couverture nominal des engagements de 125%. Des procédures de redressement sont déclenchées en cas de non respect des critères de soutenabilité par les organismes chargés du contrôle des régimes privés. La supervision des régimes de retraites est assurée par la Banque Centrale aux Pays-Bas et conjointement par l'autorité de régulation des marchés et le Régulateur des retraites au Royaume Uni. Il existe également un Fonds de protection des retraites qui garantit les droits des individus en cas de défaillance d'un régime de retraite au Royaume Uni.

Aux Etats-Unis, un fonds de réassurance abondé par les régimes d'entreprise vise à garantir les cotisants contre une faillite de leur fond.

Les régimes de retraites privés sont tenus dans presque tous les pays de soumettre tous les ans leurs bilans comptables à une autorité indépendante chargée de les contrôler (Belgique, Canada, Etats-Unis, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni).

En outre, les plans d'épargne retraite individuelle sont régis par les dispositions fiscales et législatives qui les définissent, et les organismes qui les proposent sont soumis aux règles prudentielles qui régissent leurs secteurs d'activités.

- Les instances d'étude ou de concertation sur les retraites

Les Conseils permanents d'étude ou d'orientation sur les retraites sont de plus en plus présents dans les différents pays.

En Belgique, un Comité d'étude sur le vieillissement (mis en place en 2002) établit chaque année un rapport sur les conséquences financières des évolutions démographiques et sur tous sujets en rapport avec le vieillissement.

En Allemagne, un « conseil social », constitué de 4 représentants des assurés, 4 des employeurs, 3 du monde académique et 1 de la Bundesbank, et auquel assistent les Ministères de la Santé, des Finances et de l'Economie, est chargé de prendre position sur le rapport annuel du gouvernement fédéral. Cette expertise est jointe au rapport du gouvernement et transmise avec au Parlement.

En Espagne, un Comité pour la promotion de la recherche sur la protection sociale a été mis en place en 2004 ; rattaché au Secrétaire d'Etat à la Sécurité Sociale, il vise à promouvoir des activités d'étude, de recherche et de diffusion en matière de protection sociale.

Aux Etats-Unis, le *Social Security Advisory Board* est un organisme bipartisan dont le rôle est de faire des recommandations d'amélioration de la gestion de la sécurité sociale et des

propositions de réformes pour garantir sa soutenabilité financière et l'accomplissement effectif de sa mission.

Au Japon, un Conseil de la sécurité sociale, placé auprès du Ministre de la santé et de la sécurité sociale, conduit des recherches et donne un avis sur les questions liées à la sécurité sociale et notamment aux retraites. Il est composé de 26 membres nommés par le gouvernement, issus du monde académique, de centres de recherche publics, de représentants syndical, patronal et des collectivités locales...

3. Le management de la réforme et les procédures de décision

Les processus de réformes varient assez fortement d'un pays à l'autre, tant du point de vue des acteurs concernés que des modalités retenues.

Pour certains pays, la réforme des retraites est un processus organisé autour de rendez-vous programmés pour analyser les perspectives du système et la nécessité d'engager des réformes.

Ainsi, au Canada, les ministres des finances fédéral et provinciaux doivent examiner tous les trois ans les prévisions établies par l'Actuaire en Chef, et apporter les modifications qui s'imposent afin d'assurer la stabilité à long terme du régime. Les modifications liées aux montants des prestations et aux politiques d'investissement et de financement du régime contributif obligatoire doivent être approuvées par le Parlement et obtenir l'approbation de 2/3 des provinces, représentant 2/3 de la population.

En Espagne, le Congrès des députés doit mettre en place tous les cinq ans une commission non permanente pour étudier les perspectives d'évolution du système de sécurité sociale et faire des recommandations de réformes pour garantir l'équilibre de long terme du système de retraite. Une des missions de cette commission est de vérifier que le taux de cotisation garantit l'équilibre du régime de retraite. De plus, dans le cadre de la loi de finances annuelle qui comprend la sécurité sociale, des mesures de réformes des retraites peuvent être prises. Elles sont soumises auparavant aux partenaires sociaux dans le cadre du dialogue social.

Au Japon, la loi prévoit une révision tous les cinq ans du système de retraite. La précédente procédure a eu lieu en 2004 et la principale mesure a été la mise en place d'un calendrier de relèvement des cotisations retraite et une modification de la part du financement pris en charge par l'Etat. Cependant, le gouvernement a mis en place en janvier 2008 une Commission Nationale en charge de réfléchir sur un nouveau schéma de sécurité sociale et de rechercher un consensus national sur le sujet.

En Suède, l'agence responsable de la gestion du système de retraite publie chaque année le rapport Orange, qui fait le point sur le coût du régime public et sur la solidité et la viabilité régime de retraite. Il indique notamment si un ajustement est nécessaire.

Dans un second groupe de pays, les réformes sont ponctuelles et font suite à des travaux d'expertise menés par des commissions *ad hoc* issues d'une saisine gouvernementale.

Au Royaume-Uni, la réforme des pensions a été préparée par plusieurs rapports de la Commission *Turner*. La réforme a ensuite suivi le processus législatif classique, qui comprend un important volet consultatif (document de consultation présentant les propositions du gouvernement⁴, document modifié prenant en compte les observations des différents acteurs et du public, auditions en commission à la Chambre des Communes sur la base de ce document modifié, puis introduction d'un projet de loi devant le Parlement).

En Allemagne, la réforme de 2001 s'est inspirée des travaux de la Commission *Rürup*, chargée d'analyser les évolutions nécessaires du système de retraite. Depuis, tous les ans, le gouvernement fédéral doit publier un rapport sur l'assurance retraite et notamment les paramètres d'équilibre (voir ci-dessous).

Enfin, certains pays n'ont pas de procédure particulière et réforment (ou non) leur système « au fil de l'eau ».

C'est notamment le cas en Belgique et aux Pays-Bas, où il n'y a pas de procédure de réforme spécialement établie pour les retraites, mais la possibilité de modifier chaque année les paramètres des régimes dans le cadre des lois de finances.

La même situation prévaut aux Etats-Unis, où les propositions de réformes peuvent venir du Président ou des parlementaires.

En Italie, l'initiative des réformes revient au gouvernement, qui peut proposer aux partenaires sociaux de négocier à partir d'un projet de loi, puis le déposer au Parlement.

⁴ La période de consultations dure six semaines.

III) Les modalités de pilotage des régimes et les outils utilisés

Tous les régimes de retraite, quelle qu'en soit la forme, visent un objectif commun (servir une pension à leurs assurés) et sont confrontés à une contrainte identique de soutenabilité financière.

Au-delà de cet objectif « ultime », les différents régimes de retraite peuvent poursuivre des objectifs « généraux » ou s'inspirer de divers « principes » : à titre d'exemple, un système de retraite peut chercher à remplir un objectif d'équité, qu'elle soit inter ou intra générationnelle, de contributivité, de solidarité, de niveau de vie des retraités, ... L'objectif général peut également porter sur la taille du système de retraite, mesurée par le niveau de cotisations (ou plus largement de ressources) du système.

Le pilotage d'un système de retraite repose en principe sur la définition d'objectifs intermédiaires, ou encore d'**objectifs de pilotage** ; ceux-ci jouent le rôle de repères pour la décision, en vue d'atteindre les objectifs généraux et de respecter la contrainte de soutenabilité. La majorité des pays étudiés ont ainsi défini explicitement des objectifs intermédiaires ; le suivi de ces objectifs repose d'ailleurs fréquemment sur un indicateur chiffré (1).

Afin d'atteindre ces objectifs, les pays étudiés ont eu recours aux différents **leviers d'action** (ou paramètres) à la disposition des gestionnaires d'un système de retraite (2).

Enfin, on examine plus particulièrement le recours à deux autres outils de pilotage :

- la gestion des **réserves** ou des éventuels excédents des régimes, qui peut passer par la mise en place de « fonds », et dont l'utilisation varie selon les pays étudiés (3) ;
- la mise en place de **mécanismes d'ajustement** lorsque le système s'écarte des objectifs retenus ou que son équilibre de long terme est menacé, qui peuvent revêtir un caractère plus ou moins automatique (4).

1. Les objectifs retenus pour le pilotage du régime

La majorité des pays se sont fixé des objectifs explicites pour piloter leur système de retraite. Dans les pays étudiés, les objectifs explicites retenus pour le pilotage portaient sur :

- le taux de cotisation : lorsqu'il constitue un objectif, c'est la plupart du temps un objectif de stabilité (Suède et Italie par exemple) ou de plafonnement après une hausse préalable (Allemagne, Japon, Canada et, de manière moins explicite, Espagne) qui est retenu. Au contraire, certains pays (Belgique, Japon) ont choisi d'augmenter les cotisations (ou plus généralement les ressources du système) en fonction des besoins, et fait du taux de cotisation (ou de prélèvements) la principale variable d'ajustement ;
- le taux de remplacement : même si la définition du taux de remplacement retenue (et donc l'indicateur utilisé pour le mesurer) peut varier d'un pays à l'autre, un objectif portant sur le niveau de ce taux est fixé en Allemagne, aux Pays-Bas, en Espagne et au Japon. Ce peut être un objectif de stabilité par rapport à l'existant ou – dans la plupart des pays à l'exception des Pays-Bas – de diminution limitée : certaines réformes

anticipent une diminution de ce taux (calculé pour une carrière et un âge de départ donnés), en se fixant un taux minimal à ne pas franchir. En outre, le taux de remplacement cible peut parfois être assuré par la combinaison du système public et de systèmes complémentaires (Pays-Bas) ou individuels (Allemagne). A l'inverse, pour certains pays, le taux de remplacement n'est pas un objectif (Italie) ; en Suède, le maintien du taux de remplacement est visé, mais avec une hausse de l'âge de liquidation, et avec l'appui du système public complémentaire par capitalisation ;

- l'équilibre financier prévisionnel (selon différentes définitions selon les pays) : certains pays se fixent explicitement une contrainte d'équilibre financier prévisionnel (Suède, Allemagne, Canada) à des horizons variables (d'une quinzaine à une centaine d'années selon les pays) ; d'autres ne semblent pas en faire un objectif explicite, même si l'équilibre constitue pour eux comme pour les autres une contrainte inéluctable (Belgique, Espagne, Etats-Unis, Japon).

Il est toutefois assez rare qu'un pays organise le pilotage de son système de retraites autour d'un seul objectif ; ainsi, outre l'équilibre financier (ou l'absence de dégradation), qui constitue une contrainte pour tous, plusieurs pays étudiés (Allemagne, Espagne, Japon par exemple) ont défini un ensemble d'objectifs à leur réforme des retraites, reposant sur des indicateurs quantitatifs précis.

A titre d'exemple, le pilotage du système allemand vise à garantir trois objectifs principaux :

- la loi fixe un objectif de réserves pour le régime général égal à 1,5 mois de dépenses. Si le montant des réserves projeté descend en dessous du seuil de 0,2 mois de dépenses, la loi impose une augmentation du taux de cotisations ; à l'inverse, si les réserves excèdent 1,5 mois de dépenses, il faut ajuster à la baisse le taux de cotisations ;
- le ratio de remplacement net (après cotisations sociales, avant impôt) doit rester au minimum de 46% en 2020 et 43% en 2030. Le taux de remplacement est déterminé en prenant en compte les retraites complémentaires par capitalisation (*Riester*) ;
- le taux de cotisations doit rester inférieur à 20% jusqu'en 2020 et 22% jusqu'en 2030.

Si les projections faisaient apparaître qu'un de ces objectifs ne sera pas atteint, alors le gouvernement fédéral devrait proposer des mesures correctrices.

D'autres pays ne se sont pas fixé d'objectifs très explicites à ce jour, et modifient tel ou tel paramètre en fonction des prévisions relatives à la situation financière des régimes (Belgique, Etats-Unis, Royaume-Uni).

2. Les leviers privilégiés pour atteindre les objectifs retenus pour le pilotage

Quatre leviers principaux ont été utilisés par les pays étudiés :

- **la modification de l'âge ou de la durée requis** :

Quatre pays ont relevé l'âge de départ à la retraite sans décote. C'est notamment le cas en Allemagne avec une augmentation progressive d'ici à 2029 de 65 à 67 ans (tout en maintenant une possibilité de départ à tout âge et sans décote après 45 ans de contribution ou dès 63 ans

avec une décote de 3,6 % par année manquante par rapport à l'âge légal, pour les salariés comptant 35 années de cotisations) ; aux Etats-Unis, où l'âge de départ à la retraite sans décote a été porté progressivement de 65 à 66 ans (pour les générations 1938-1943 atteignant 62 ans entre 2000 et 2005) et devrait être porté à 67 ans pour les générations 1955-1960 atteignant 62 ans entre 2017 et 2022 (mais il sera toujours possible de partir à la retraite à 62 ans moyennant une décote de plus en plus importante) ; au Japon, où l'âge de départ sans décote à la retraite passe de 60 (en 2001) à 65 ans en 2013 pour les hommes et 2018 pour les femmes (60 ans avec décote) ; au Royaume-Uni, où l'âge minimum de départ à la retraite devrait être de 65 ans pour tous en 2020 et 66 ans en 2026, puis devrait atteindre 68 ans en 2046 ; en revanche, la durée de référence pour la pension pleine dans le régime public y est parallèlement réduite.

En Italie, si l'âge de départ normal à la retraite reste de 65 ans pour les hommes, celui des femmes (60 ans) pourrait être aligné ; et l'âge de départ anticipé à la retraite doit augmenter de 58 à 61 ans entre 2008 et 2013.

Quatre pays n'ont pas en revanche pas modifié l'âge de la retraite sans décote (Belgique, Canada, Espagne et Pays-Bas) ; dans ces pays où cet âge est déjà fixé à 65 ans, mais où il est possible de partir plus tôt (fréquemment à 60 ans), les aménagements ont plutôt porté sur la restriction des possibilités de départ anticipé. En outre, l'Espagne a augmenté la durée nécessaire pour bénéficier d'une pension.

Enfin, en Suède, il n'existe plus qu'un âge minimum de départ, fixé à 61 ans, mais la pension mensuelle croît, toutes choses égales par ailleurs, avec l'âge de départ effectif.

- **la hausse des ressources :**

Certains pays ont augmenté, dans un premier temps les recettes (Allemagne) ou préventivement maintenu des niveaux de cotisations plus élevés que ne le nécessitaient les dépenses courantes, afin de constituer des réserves (au Canada, en Espagne, aux Etats-Unis, au Japon).

Pour d'autres pays, l'ajustement aux dépenses se fait plutôt au fil de l'eau (Italie, Belgique et Pays-Bas).

Les ressources issues des cotisations peuvent être complétées par une augmentation de la part des dépenses financée par le budget de l'Etat (Belgique, Pays-Bas, Japon), ou par un prélèvement sur les pensionnés eux-mêmes (Suède, Etats Unis).

En revanche, plusieurs pays ont comme objectif de ne pas augmenter les taux de cotisations à l'avenir (Allemagne, Suède, Italie, Canada voire Espagne). Le recours à ce levier n'est donc en principe plus possible pour eux maintenant, même si le degré de contrainte représenté par cet objectif n'est pas toujours clairement défini.

- **la modification des paramètres de calcul des pensions :**

Elle peut se faire par une diminution du taux de remplacement à la liquidation, pour une carrière et un âge de départ donnés - c'est le cas en Allemagne et au Japon, mais c'est aussi la

conséquence du nouveau mode de calcul des pensions en Suède et en Italie (diminution de la pension à carrière et âge donnés lorsque l'espérance de vie augmente).

Elle peut se faire également par une modification du mode de revalorisation des pensions liquidées, qui a été revu au Japon, en Italie et en Allemagne.

- **enfin, la plupart des pays ont restreint l'accès aux dispositifs de cessation anticipée d'activité, et introduit des incitations à prolonger son activité :**

La restriction des départs anticipés a pris la forme d'un durcissement de l'accès aux préretraites en Belgique, d'un relèvement de la surcote et durcissement des conditions de départ à la retraite partielle en Espagne, d'une suppression des dispositifs de retraite anticipée au Japon et aux Pays-Bas, d'une restriction des conditions de départ en « pension d'ancienneté » en Italie.

Les systèmes de comptes notionnels introduits en Suède et en Italie peuvent également s'interpréter comme des mécanismes d'incitation à la prolongation d'activité.

Quel que soit le levier utilisé, il est rare que les réformes aient des effets immédiats, soit parce qu'elles sont d'application immédiate mais ne visent que des effets à moyen-long terme, soit parce qu'elles reposent sur un calendrier de montée en charge progressive. Ceci est vrai tant pour les réformes paramétriques (la plupart des pays ont ainsi un calendrier de relèvement de l'âge minimal ou de référence, ou encore de la durée nécessaire au taux plein, étalé sur de nombreuses années) que pour les réformes systémiques. Dans ce dernier cas (Italie, Suède), la progressivité est double : d'une part les nouvelles règles ne s'appliquent que progressivement, et ne s'appliqueront intégralement qu'après une phase de transition ; d'autre part, au sein de ces nouvelles règles, les mécanismes de prise en compte du vieillissement (coefficient de conversion du capital en rente fonction de l'espérance de vie) ont également des effets progressifs.

3. L'utilisation de fonds de réserves

Plusieurs pays disposent, au-delà des leviers étudiés ci-dessus, de fonds ou plus généralement de mécanismes de réserves pour le financement futur des retraites publiques.

On retrouve ces fonds notamment :

- au Japon : ce pays dispose, avec la Suède, des réserves les plus importantes parmi les pays étudiés. Le Fonds d'investissement des Pensions Gouvernementales est en charge de la politique d'investissement et de gestion des réserves publiques de retraites au Japon. Les réserves constituées doivent être ramenées sur 100 ans à l'équivalent d'un an de prestations. D'ici là, les réserves comblent chaque année le déficit de financement des dépenses de retraite pour éviter une hausse supplémentaire des taux de contributions ;
- aux Etats-Unis : les excédents du régime de base sont versés au Trésor qui devrait, théoriquement, à partir de 2017, commencer à les rendre pour financer le déficit prévu de la sécurité sociale ; la même situation prévaut au Canada, mais les réserves y sont gérées par un fonds spécifique ;

- en Suède : les montants accumulés dans les fonds de réserves (issus de l'ancien système par annuités) représentaient environ 30% du PIB en 2007, et 22% à fin 2008, en raison de la baisse de valeur des actifs. Ces réserves doivent financer une partie des engagements implicites du système de retraite ;
- en Espagne : les excédents conjoncturels du système de retraite sont mis en réserve pour financer les droits à venir sans augmenter davantage les contributions ;
- en Belgique : les éventuels excédents budgétaires sont affectés à un fonds destiné à faire face aux dépenses liées au vieillissement ;
- enfin, aux Pays-Bas, un système un peu particulier a été créé en 1998 : un « fonds d'épargne virtuel » où sont inscrites les économies réalisées sur le long terme par la stratégie de réduction de la dette publique. Il s'agit donc d'une écriture inscrite au budget du Ministère des Affaires sociales, mais qui n'assure en aucune manière la soutenabilité des finances publiques.

L'Italie et le Royaume-Uni ne semblent pas disposer de fonds de réserves des retraites des régimes publics. Quant à l'Allemagne, la loi y limite au contraire le montant des réserves, puisque le taux de cotisation doit être diminué si les réserves projetées en fin d'année dépassent 1,5 mois de dépenses.

4. Les mécanismes d'ajustement

Les pays qui se fixent des objectifs précis, quels qu'ils soient, prévoient en général des mécanismes d'ajustement qui garantissent de manière automatique que les objectifs seront tenus, ou qui doivent permettre de revenir sur la trajectoire cible lorsque l'évolution tendancielle du régime s'en écarte. On peut toutefois distinguer les pays ayant mis en place le simple principe d'un ajustement en cas de non respect des objectifs, de ceux qui ont instauré des règles plus « automatiques ».

Certains pays prévoient que le gouvernement doit prendre des mesures lorsque la tendance s'éloigne des objectifs visés, sans toutefois préciser lesquelles. De tels mécanismes « semi-automatiques » d'ajustement existent par exemple en Allemagne, en Espagne et au Japon.

En Allemagne, si les projections montrent que l'objectif de taux de remplacement ou celui relatif au taux de cotisations ne pourront pas être respectés à moyen terme, le gouvernement est tenu de prendre des mesures permettant de garantir le respect de ces objectifs.

En Espagne, le gouvernement doit prendre les mesures nécessaires pour que le taux de cotisation d'équilibre n'ait pas à être augmenté.

Au Japon, le gouvernement doit prendre des mesures si le taux de remplacement projeté descend en deçà de 50,2%.

Le caractère réellement contraignant de ces mécanismes n'est toutefois pas clair.

En outre, plusieurs pays ont complété la définition de leurs objectifs cibles par la définition de règles strictes d'ajustement afin d'éviter ou de réduire les déséquilibres.

Ces mécanismes automatiques d'ajustement se retrouvent par exemple en Suède où, tous les ans, la solvabilité et l'équilibre de long terme du régime de retraite sont déterminés en calculant l'ensemble de ses engagements et de ses ressources. Le pilotage du système repose sur le ratio d'équilibre qui doit être supérieur ou égal à un. Le ratio d'équilibre est le rapport des ressources, réserves plus cotisations futures des générations déjà dans le régime, sur les engagements de retraites déjà acquis. Ce ratio d'équilibre est affecté par toutes les variations du nombre d'actifs, de l'espérance de vie et du montant des fonds de réserves. Une dégradation du ratio d'équilibre (lorsqu'il passe en dessous de un) doit entraîner un ajustement du taux de revalorisation du capital virtuel accumulé par les assurés et de l'indice d'évolution des pensions déjà liquidées.

En Allemagne, le mécanisme de revalorisation de la valeur du point de retraite prend en compte l'évolution du ratio de dépendance démographique et des taux de cotisation retraite (y compris les cotisations aux pensions *Riester*). Ainsi, une dégradation du ratio de dépendance démographique ou une hausse des taux de cotisations aux régimes privés érodent la revalorisation des points.

Au Japon, la réforme de 2004 a prévu l'introduction d'un mécanisme d'ajustement qui vient réduire le taux de revalorisation des pensions en fonction de l'évolution du nombre d'assurés et de l'allongement de l'espérance de vie. Ce mécanisme devrait s'appliquer jusqu'en 2025.

Toutefois, même lorsque le pays s'est fixé des règles précises, reposant sur des mécanismes d'ajustement automatiques, ces règles ne sont pas toujours respectées ou du moins peuvent faire l'objet de débats, conduisant à leur modification ou à leur ajournement (ex : Italie, Allemagne, et débats actuels en Suède). C'est en particulier le cas lorsqu'elles conduisent à diminuer le montant des pensions déjà liquidées, ou à ne les faire évoluer que très faiblement.

A l'inverse, **plusieurs pays n'ont pas institué de mécanismes d'ajustement précis** de leur système de retraite. Ce sont la plupart du temps les pays qui ont le moins explicité les objectifs de leur système. Ainsi en Belgique, aux Etats-Unis, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, le pilotage répond aux déséquilibres constatés ou prévus. Il se fait de façon assez discrétionnaire, sans qu'il existe des dispositions précises régissant les mécanismes d'ajustement.

En Belgique, les interventions reposent régulièrement sur un ajustement des ressources. Cependant, des mesures ont déjà été prises du côté des dépenses avec un ajustement du couple âge et durée de cotisation.

Aux Etats-Unis, il n'y a pas eu de modification significative du régime public depuis le relèvement de l'âge de retraite « complète » en 1983, programmé jusqu'en 2022 (c'est-à-dire quand la génération 1960 atteindra l'âge de 62 ans), et la dernière hausse de cotisations date de 1990. Les estimations actuelles prévoient que le régime devrait rester excédentaire jusqu'en 2017, puis puiser dans ses réserves, qui seraient épuisées aux environs de 2040.

Au Royaume-Uni, les réformes de 2007 et 2008 ayant fait suite à la Commission *Turner* ont certes prévu la montée en charge progressive de certaines dispositions (augmentation de l'âge

de la retraite et alignement hommes / femmes notamment), mais n'ont pas fixé d'autres règles pour l'évolution du régime public.