

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°4.8

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

Le pilotage du système de retraite aux Pays-Bas

*Réponses des missions économiques sur la base d'un questionnaire initié par la
Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique*

PAYS-BAS

1. Présentation brève du système de retraite du pays

Le régime néerlandais des retraites se compose de trois « piliers ». Le premier pilier (AOW) sert une allocation minimum à l'ensemble de la population selon un financement par répartition. Le second pilier, régi par des accords collectifs de branche ou d'entreprise, joue le rôle de régime complémentaire selon une logique de financement par capitalisation. Le troisième pilier est constitué par l'assurance vie contractée individuellement sur une base volontaire.

a) Système de base d'allocation vieillesse

Le premier pilier fonctionne par répartition – la retraite d'Etat AOW ou « Algemene ouderdomswet », financé sur une base « pay as you go ». Il s'agit d'un système de retraite obligatoire et égalitaire, indépendant de toutes autres formes de ressources ou revenus et offrant à partir de 65 ans (âge légal de la retraite) une retraite égale au maximum à 70% du salaire minimal net néerlandais¹ pour un célibataire (soit 1002 € mensuels) et 50% du salaire minimal net néerlandais pour un membre d'un couple (soit 689 € mensuels). Un supplément est accordé pour enfant à charge et un autre sous condition de ressources si le partenaire n'a pas atteint l'âge de 65 ans (ce supplément sera supprimé en 2015) ainsi qu'un pécule vacances.²

Montants bruts de l'allocation vieillesse (AOW) en 2009

En euros/mois

	AOW	Pécule vacances
Personne seule	1 001,94	56,5
Avec enfant (-18 ans) à charge	1 271,82	72,65
En couple	686,78	40,36

Source : Ministère des Affaires sociales (SZW)

Ce régime équivaut à une allocation vieillesse ouverte à tout résident aux Pays-Bas de plus de 65 ans, qu'il ait travaillé ou non, représentant en moyenne 34% des revenus des retraités.³ On comptait, en 2007, 2,66 millions de bénéficiaires de l'AOW. Grâce à l'AOW, les Pays-Bas ont un taux de pauvreté des personnes âgées très bas. Le niveau de vie des retraités se situe autour de 84% de celui de la cohorte 0-64 ans (76% de la cohorte 45-54 ans).⁴

Revenu comparé des personnes âgées aux Pays-Bas

En euros/an

Classe d'âge	Revenu moyen	Revenu médian
18 – 64 ans	21 996	19 395
65 ans et plus	18 224	15 596
Total	20 753	18 207

Source : Eurostat

Si en 1990, l'AOW était équivalent à l'allocation sociale moyenne, cette dernière a augmenté plus vite que les allocations sociales, améliorant le pouvoir d'achat relatif des retraités.

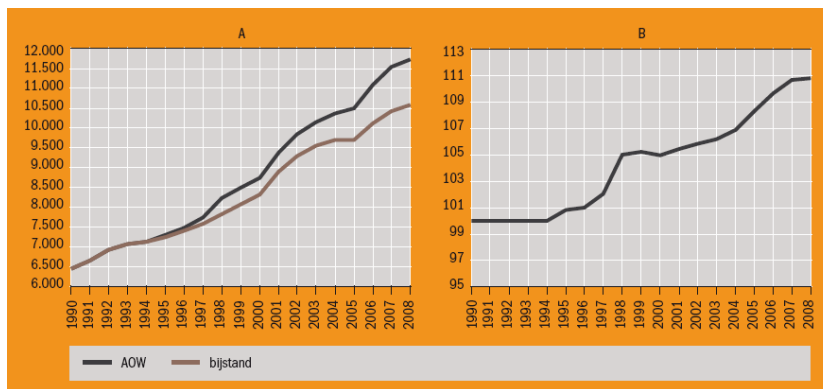
¹ Equivalent à un taux de remplacement brut d'environ 30% pour une carrière au salaire moyen. Social Protection Committee, European Commission, *Synthesis report on adequate and sustainable pensions* (SEC(2006)304, février 2006)

² Afin de soutenir le pouvoir d'achat des retraités et notamment compenser l'effet négatif de l'introduction d'une participation financière complémentaire pour les soins de santé exceptionnels, le gouvernement verse depuis 2005 un supplément mensuel s'élevant à 36,45 € en 2009.

³ OCDE, *Economic review The Netherlands*, 2007

⁴ Social Protection Committee, idem

Montants de l'allocation vieillesse (AOW) et de l'allocation sociale pour personne seule (*bijstand*), 1990 – 2008 (en euros par an, A) et rapport (en pourcent, B)



Source : SCP, 2008

Taux de remplacement agrégé (2007)*

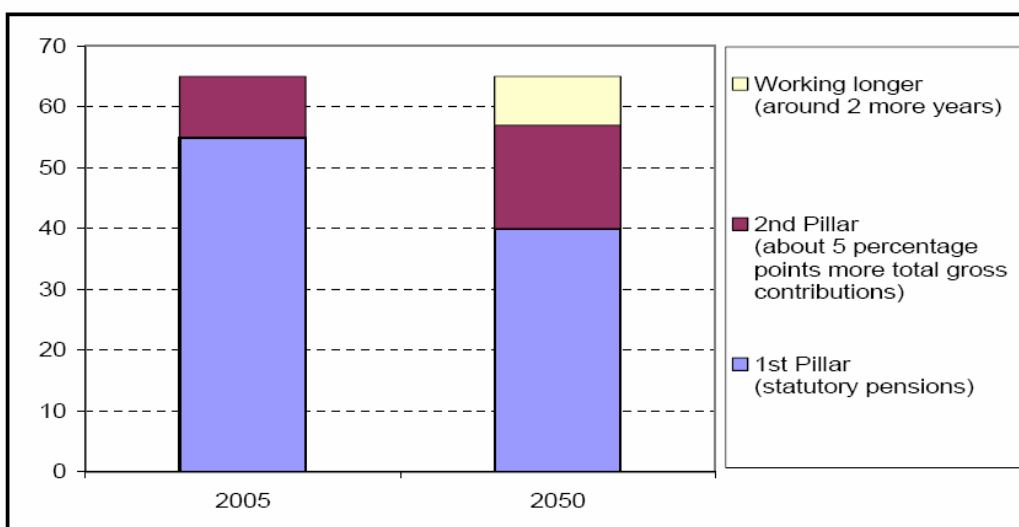
En %

	Hommes	Femmes	Total
UE (27)	0,52	0,49	0,49
Pays-Bas	0,49	0,54	0,42

* rapport du revenu brut médian des pensions pour la tranche d'âge 65-74 et du salaire brut médian des personnes dans la tranche d'âge 50-59, à l'exclusion de tout autre allocation sociale.

Source : Eurostat

Evolution projetée du taux de remplacement pour les retraités 2005 - 2050



Source: Social Protection Committee, Commission européenne, 2008

L'allocation AOW est construite en 50 ans, avec un pourcentage de 2% par an entre 15 ans et 65 ans, avec donc une décote de 2% pour chaque année passée hors du pays. Les retraités ne recevant pas une AOW pleine et dont les revenus totaux sont en-dessous du minimum de subsistance (70% du salaire minimum légal) peuvent obtenir des allocations sociales pour atteindre ce montant. Il est également possible de racheter ces années ou de s'assurer soi-même pour ces années passées à l'étranger auprès de l'organisme gestionnaire de l'AOW.⁵

L'AOW est principalement financé par des cotisations sociales de 17,9% maximum du salaire brut sur les deux premières tranches d'imposition.⁶ Le surplus de dépenses de l'AOW est financé par le budget général. Ce système revient donc à une fiscalisation partielle de fait de l'AOW. Des 25,2 Mds € versés au titre de l'AOW en 2007, 8,4 Mds ont été pris en charge par le budget général, soit une fiscalisation d'un tiers.

⁵ Le Banque des assurances sociales (*Sociale Verzekeringsbank*) gère les versements de l'AOW et de plusieurs autres assurances sociales pour le compte de l'Etat.

⁶ Ce taux a été plafonné lors de la réforme fiscale de 2001.

Les prestations de ce pilier s'élevaient en 2006 à 4,7% du PIB.⁷ Cette part est évaluée à 8,8% en 2040 selon le CPB.⁸

Dépenses de l'AOW

En milliards d'euros

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
25,2	26,5	27	27,6	28,4	29,5	30,4

Projection des finances publiques

Scénario de base sans mesures correctives, en % PIB

Dépenses publiques	2006	2011	2020	2040	2060
Sécurité sociale	12	12,4	13,5	15,5	14,5
Dont AOW	4,7	5,3	6,6	8,8	7,8
Dépenses de santé	8,8	9,3	10,3	13,1	12,5
Total	47,8	47,7	49,3	55	55,2

Source : CPB, 2006

b) Retraite complémentaire par capitalisation

Les fonds de retraite par capitalisation en annuités constituent le deuxième pilier. Plus de 90% de la population active cotise à un fonds de pension. La plupart des salariés néerlandais sont couverts par des fonds de branche obligatoires pour toutes les entreprises du secteur d'activité.⁹ De manière générale, les fonds assurent un taux de remplacement annuel de l'ordre de 2% par an – 2,25% au maximum – AOW compris.¹⁰ L'objectif reste d'assurer au total 70% du salaire moyen de carrière. La majorité des fonds calcule donc les droits à pension en prenant en compte une « franchise » sur le revenu équivalent à l'AOW.

Les cotisations s'élèvent en moyenne à environ 16,1% du salaire brut annuel.¹¹ Les employeurs cotisent en moyenne pour 70%, les salariés pour 30% même si cette répartition diffère beaucoup selon les fonds. La plupart des branches professionnelles sont affiliées à un fonds de branche obligatoire. Qu'ils soient établis par branches ou par entreprises, les organismes gestionnaires des fonds de pension néerlandais sont administrés par des conseils composés à parité de représentants des employeurs et des salariés. Le dispositif néerlandais repose sur le système de dialogue social, le modèle « polder », caractérisé par la modération salariale et le consensus parmi les partenaires sociaux. A la suite de la crise du début des années 2000, la plupart des fonds sont passés en 2004 d'un système de calcul à partir du dernier salaire (« final-pay system » ou *Eindloon regeling*) à un système moins généreux pour les revenus élevés fondé sur le salaire moyen d'un certain nombre d'années (« average-wage system » ou *Middelloon regeling*).¹² Les fonds ont également la possibilité d'indexer ou non les rentes à l'inflation et d'affecter ainsi la valeur réelle des pensions. Le système fonctionnant au départ largement en prestations définies est donc devenu un système plus hybride. La plupart des fonds de pension restent néanmoins orientés vers le maintien de la valeur réelle des pensions, l'idée étant de compenser, dès que possible, une non-indexation temporaire des pensions pour faire face à une dégradation financière.

Pour assurer une égalité des salariés dans un pays où près de 70% des femmes travaillent à temps partiel et où les travailleurs intérimaires sont très nombreux, les fonds ne peuvent plus discriminer les affiliés selon le type (depuis 1994) ou la longueur du contrat de travail (depuis 2002).

Au 1^{er} janvier 2009, la banque centrale néerlandaise (DNB), régulateur et superviseur des fonds de pension, compte 656 fonds de pension, dont 83% sont des fonds de pension d'entreprise. Néanmoins la majorité des salariés néerlandais sont affiliés à des fonds de branche, beaucoup moins nombreux mais beaucoup plus importants en terme d'affiliés et de capitalisation. En outre, après une forte augmentation du nombre d'institutions à la fin des années 90, le secteur est actuellement en cours de restructuration. L'ensemble des

⁷ Source : OCDE, idem, p. 63

⁸ CPB, *Ageing and the sustainability of the Dutch public finances*, mars 2006

⁹ Le caractère obligatoire d'un fonds de branche est décidé par le Ministère des Affaires sociales sur demande de la branche d'activité. Les salariés n'appartenant pas à un secteur d'activité couvert par un fonds de pension obligatoire peuvent adhérer à un fonds de pension soit de manière individuelle, soit par l'intermédiaire de leur conjoint.

¹⁰ C'est le cas dans un système calculant les prestations sur le salaire moyen de carrière (*Middelloon regeling*). Pour les fonds fonctionnant toujours sur le modèle du dernier salaire (*Eindloon regeling*), ce taux est de 1,75%.

¹¹ Social protection Committee, European Commission, *Privately Managed Funded Pension Provision and their Contribution to Adequate and Sustainable Pensions*, avril 2008

¹² Ce dernier système concerne aujourd'hui 87% des affiliés, DNB.

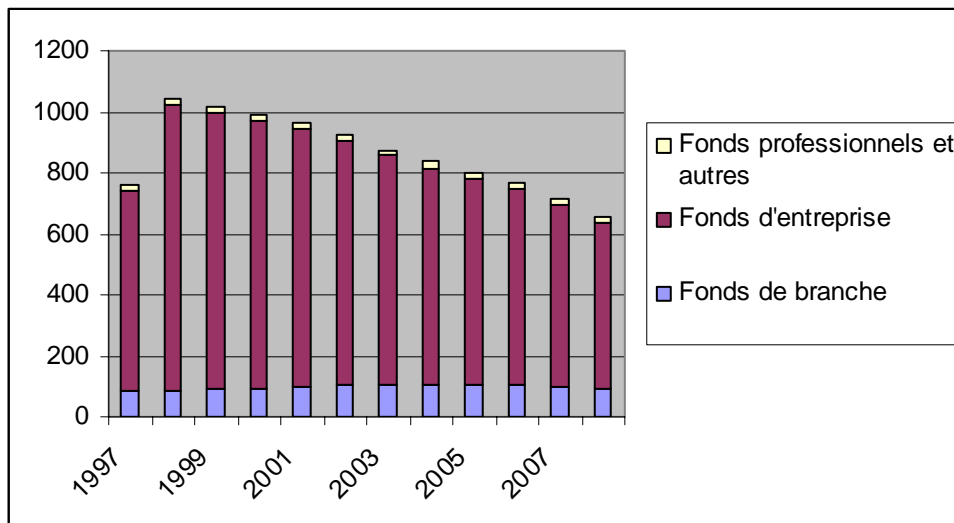
fonds de pension représentent un actif de 736 milliards d'euros, soit 124% du PIB. Les recettes du deuxième pilier sont alimentées par des cotisations fixées pour chaque fonds par les partenaires sociaux. En 2007, les fonds de pension ont servi 20,5 Mds€ en pensions à 2,4 millions de pensionnés,¹³ soit environ 3,5% du PIB, pour 25,4 Mds€ de primes perçues.

Distribution des fonds de pension selon le type

Type de fonds	Nombre de fonds
Fonds de branche	95
Fonds d'entreprise	543
Fonds professionnels	13
Autres	5
Total	656

Source : DNB, quatrième trimestre 2008

Evolution du nombre de fonds de pension selon le type



Source : DNB

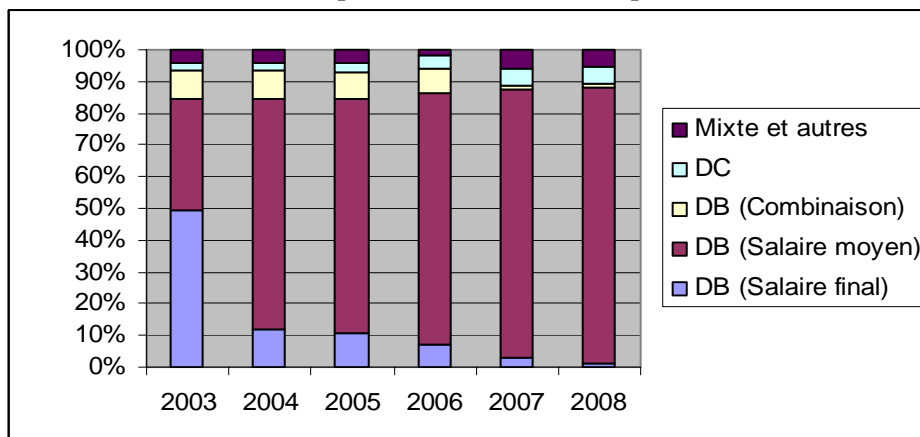
Distribution des fonds de pension selon les modalités

En %

Type de fonds	Nombre de fonds	Nombre d'affiliés
Contribution définie (DC)	8,6	4,9
Prestation définie (DB)	<i>Salaire final</i>	1,2
	<i>Salaire moyen</i>	87,1
	<i>Combinaison</i>	1,2
Mixtes	13	3,4
Autres	8,3	2,2

Source : DNB, 2008

Evolution de la part du nombre d'affiliés par modalités



Source : DNB

¹³ Soit environ 15% de la population néerlandaise.

c) Epargne individuelle

Le troisième pilier se compose de contrats d'assurance vie ou d'assurance retraite conclus sur une base volontaire et individuelle auprès de compagnies d'assurance et encouragés par des avantages fiscaux sous conditions et limites.

2. Etat des lieux du débat sur la question des retraites et de l'avancement des réformes

Les adaptations nécessaires du système de retraite pour faire face au vieillissement démographique, qui touchera les Pays-Bas,¹⁴ font l'objet de débats publics réguliers sans que l'architecture du système en trois piliers soient véritablement remise en question. Compte tenu de l'attachement des néerlandais à leur système de retraites, il n'existe pas actuellement de débat public sur les alternatives, comptes notionnels par exemple, possibles et/ou souhaitables.

Il n'existe pas d'instance institutionnelle spécifique pour la gestion des débats sur les retraites dans la mesure où le dialogue social, notamment à travers les concertations d'automne et de printemps, est un élément essentiel du modèle « polder » néerlandais fondé sur la négociation et le consensus.

Le montant de l'allocation vieillesse (AOW) est indexé sur le salaire minimum qui est révisé tous les six mois par le gouvernement. Il est généralement indexé totalement ou en partie sur l'inflation et l'évolution des salaires. Les montants des pensions et cotisations pour la partie capitalisation sont gérés par les fonds de manière paritaire. L'organisation et le fonctionnement sont jugés satisfaisants dans leurs principes. L'ensemble des acteurs politiques, économiques et sociaux néerlandais sont attachés à ce système qui a fait ses preuves. Les débats portent sur les adaptations à apporter pour contrer les effets du vieillissement de la population ainsi que de manière conjoncturelle pour faire face à l'impact d'une crise économique.

a) Soutenabilité des finances publiques face au vieillissement démographique

La soutenabilité à long terme des finances publiques est un sujet central des débats socio-économiques aux Pays-Bas, en particulier pour faire face au vieillissement démographique. Le bureau national d'analyse économique et de prévision (CPB) a publié en mars 2006 un rapport sur ce thème intitulé « *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances* » pointant du doigt la menace que fait peser le vieillissement démographique sur les finances publiques à long terme. Le doublement du ratio retraités/actifs détruit la balance entre les dépenses publiques futures et les revenus fiscaux. En particulier l'augmentation des dépenses de santé et de retraites dépassera l'augmentation attendue des revenus fiscaux.

Le débat sur l'âge de la retraite fixé à 65 ans a fait l'objet de débats réguliers dans la société néerlandaise mais est devenu un sujet « tabou » dans le monde politique lorsque le leader du CdA (conservateurs) Elco Brinkman a été sévèrement battu aux élections de 1994 pour s'être prononcé pour un report de l'âge de la retraite. Privé de son soutien politique traditionnel, cette proposition peu populaire a fait depuis l'objet d'un traitement plus que prudent par les politiciens. Cette question est revenue récemment sur le devant de la scène lors de la remise du rapport Bakker¹⁵ proposant explicitement cette solution mais le gouvernement s'était engagé à ne pas traiter la question lors de sa législature. La crise économique et les difficultés financières des fonds de pension relancent aujourd'hui le débat. Au-delà de l'âge de la retraite, d'autres paramètres sont discutés. Si rien n'est encore tranché politiquement, la question des retraites est de nouveau au cœur du débat actuel sur la soutenabilité des finances publiques.

Les Pays-Bas, suite notamment aux débats sur le vieillissement de la population et la soutenabilité des finances publiques, ont mis en place en 1998 un « fonds d'épargne virtuel » pour aider au financement de l'AOW à partir de 2020 (*Spaarfonds AOW*).¹⁶ Ce fonds n'est en réalité qu'une illustration comptable des 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 qui n'assure en aucune manière la soutenabilité

¹⁴ Le taux de dépendance vieillesse passera selon le CPB (2006) de 23,4% en 2006 à 43,4% en 2040. Les données sont légèrement différentes des données statistiques d'Eurostat présentées ci-dessous.

¹⁵ Commission sur la participation au marché du travail présidé par M Bakker et ayant rendu son rapport finale à l'été 2008. Cette commission proposait notamment un report de l'âge de la retraite d'un mois à partir de 2016 pour atteindre 67 ans en 2040.

¹⁶ Le gouvernement table sur un montant de 135 milliards euros en 2020.

des finances publiques après 2020. Ce point avait fait débat dans l'opinion publique en 2006 quand le gouvernement fut plus ou moins contraint d'admettre explicitement que ce fonds n'était qu'une illustration des efforts fournis pour assurer la soutenabilité des finances publiques face au vieillissement démographique, et donc assurer le financement des retraites, et non de l'argent réellement mis de côté.

Taux de dépendance vieillesse

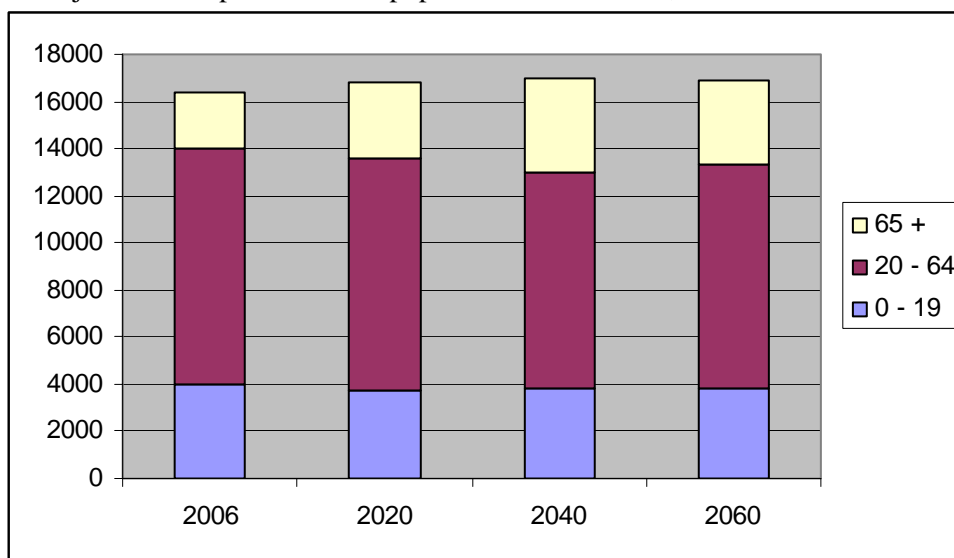
(Ratio 65+ et 15 – 64)

	2008	2015	2020	2040	2060
UE (27)	25,2	28,26	31,05	45,36	53,47
Pays-Bas	21,5	27,09	30,69	46,77	47,18

Source : Eurostat

Vieillesse démographique néerlandaise

Projection de répartition de la population néerlandaise, en milliers d'habitants



Source : CPB, 2006

b) Situation financière des fonds de pension

La crise de 2001-2002 avait notamment conduit les fonds de pension à augmenter sensiblement les cotisations.¹⁷ La crise financière et économique actuelle a largement entamé les réserves réalisées depuis 2002 par les fonds de pensions néerlandais qui sont pour la plupart passés sous le taux de couverture nominal – le rapport entre le capital et les droits à retraite des adhérents – légal de 105%. Le taux de couverture nominal du secteur se situe aujourd'hui autour de 95%. Le débat actuel concernant les fonds de pension porte donc principalement sur les plans de redressement financiers nécessaires. La chute des valeurs boursières ainsi que la baisse des taux d'intérêts à long terme utilisés pour calculer la valeur actualisée des engagements ont fait baisser les taux de couverture. Les pensions actuelles ne sont malgré tout pas en danger, le secteur recevant 25 Mds€ par an de cotisations pour 20 Mds€ de pensions de retraite.

Trois mesures principales sont envisageables pour cela par les fonds :

- La non-indexation prolongée des retraites.
- L'augmentation des cotisations.
- La baisse des retraites, solution la plus radicale. Cette hypothèse est évoquée par la presse mais récusée par la plupart des analystes dans le contexte actuel en raison d'effets pro cycliques trop importants.

Au-delà de l'impact conjoncturel de la crise financière sur les réserves des fonds de pension, la discussion sur la gestion des fonds de pension couvre également plusieurs autres aspects dont le taux d'actualisation utilisé pour valoriser les engagements futurs, l'évolution à moyen terme des marchés financiers¹⁸ et l'anticipation de l'impact du vieillissement démographique sur la balance financière des fonds. Le

¹⁷ De 7% en moyenne en 2001 à 12,5% en 2005.

¹⁸ Le gouvernement veut également éviter la situation où des décisions de redressement financier conduiraient à une augmentation trop importante et contre-productive des réserves financières à moyen terme en cas de retournement positif des marchés boursiers.

gouvernement et les acteurs socio-économiques cherchent à garantir la stabilité financière du système dans son ensemble, y compris le système de retraite par capitalisation, bien que ce dernier soit séparé de la sphère étatique. Les partenaires sociaux, gestionnaires du système des fonds de pension, ont tout autant intérêt que le gouvernement à garantir cette soutenabilité financière.

3. Organisation institutionnelle du pilotage du système de retraite

- Le premier pilier d'assurance vieillesse est géré et piloté par l'Etat. Le budget nécessaire aux prestations de l'AOW fait partie intégrante du budget annuel du Ministère des Affaires Sociales. Le pilotage du système est de cette manière totalement intégré au budget étatique général. Le gouvernement suit évidemment de près l'évolution des dépenses de l'AOW, sans procédure particulière.
- Le second pilier de fonds de pension est géré de manière paritaire par les partenaires sociaux et prennent le plus souvent la forme de fondation (« stichting »). La direction paritaire prend toutes les décisions relatives à la gestion financière du fonds, aussi bien en termes de prestation que de stratégie d'investissement. L'organisation institutionnelle, le mode de gestion, la forme des contrats, etc. sont établis par une loi spécifique, complètement révisée en 2007.¹⁹ Les fonds sont totalement indépendants de l'Etat mais également des entreprises. Les entreprises ayant un fonds de pension « maison » peuvent toutefois décider de recapitaliser (*one off*) le fonds pour assurer ses réserves financières. Plusieurs grandes entreprises néerlandaises ont ainsi injecté récemment du capital dans leurs fonds. Cette possibilité légale ne modifie en rien les arrangements institutionnels.

Tous les fonds de pension sont tenus de respecter les règles légales et prudentielles fixées par la loi. Le système des fonds de pension néerlandais est très encadré par une réglementation contraignante quant aux règles prudentielles. La sécurité du système repose sur une surveillance active de la DNB aussi bien au niveau micro (obligation de couverture financière totale, montant minimum de capital selon les risques pris, maîtrise des coûts de gestion, analyses de continuité de long terme) qu'au niveau macro (plans de redressement de long terme, monitoring et prévention d'ajustements pro-cycliques).

L'obligation de réserves, fixée selon la répartition démographique du fonds de pension et des risques des investissements, correspond généralement à un taux de couverture nominal d'environ 125%. De plus, le taux de couverture minimum légal est fixé à 105%, au-dessus des prescriptions de la directive européenne. Ces taux sont censés fournir des réserves suffisantes pour assurer l'équilibre financier à long terme des fonds.

En cas de déficit de réserves (en dessous de 125%), le fonds doit présenter un plan de long terme sur 15 ans maximum. En cas de déficit de couverture (en-dessous de 105%), les fonds concernés doivent dans un délai de trois mois présenter un plan de redressement sur trois ans²⁰ (modification de la politique d'investissement, augmentation des cotisations, diminution des prestations...). Dans les cas extrêmes, les engagements et actifs peuvent être transférés à une compagnie d'assurance pour en assurer la pérennité. Les difficultés majeures sont jusqu'ici demeurées extrêmement rares. La supervision est effectuée par la banque centrale néerlandaise.

4. Objectifs retenus pour le pilotage

Le système dans son ensemble cherche à maintenir le niveau de vie des retraités avec un objectif de taux de remplacement de 70% du salaire moyen de carrière. Au-delà de cet objectif chiffré, plusieurs objectifs du système d'ensemble peuvent être dégagés.

1 – Assurer un revenu minimum aux personnes âgées

L'AOW est assimilable à la fois à une allocation sociale dans sa fonction de maintien d'un revenu minimum et à une assurance retraite. Les objectifs généraux sont donc double : établir un pilier de base du système de retraite sûr et garanti par l'Etat puisque financé par le budget public sur lequel peut se bâtir un système par

¹⁹ Pensioen Wet, 2007

²⁰ Ce délai était de seulement un an avant 2007.

capitalisation et fournir un filet de sécurité minimal basé sur la solidarité sociétale et intergénérationnelle afin d'assurer un revenu minimum aux personnes âgées.

2 – Assurer la soutenabilité des finances publiques

La stratégie néerlandaise de soutenabilité du pilier par répartition consiste en des objectifs ambitieux de surplus budgétaires sur le long terme et de désendettement, accompagnés par une politique active d'emploi des personnes âgées mais aussi des femmes et des handicapés. Les vifs débats politiques actuels sur l'opportunité d'un relâchement budgétaire en temps de crise s'expliquent notamment par ce contexte²¹. Le système de fonds par capitalisation permet de limiter le poids financier du système de retraite sur les finances publiques.

3 - Assurer la stabilité et l'indépendance des régimes de retraites

Le système néerlandais de fonds de pension est fondé sur quatre éléments caractéristiques :

- Une séparation complète du capital des fonds par rapport aux entreprises et branches professionnelles ;
- Une participation obligatoire de l'ensemble des entreprises d'un secteur ;
- La limitation des services proposés par les fonds de pension (pas d'autres services financiers que le versement des retraites) ;
- Une supervision prudentielle stricte et très encadrée.

4 - Ce système permet ainsi d'offrir plusieurs avantages par rapport à un système plus libéral, à l'image des Etats-Unis :

- Assurer le financement des retraites sur le long terme ;
- Faire face aux chocs financiers ;
- Protéger les rentes d'une éventuelle faillite de l'entreprise (sponsor) ;
- Protéger les retraités contre des placements financiers individuels risqués dont ils risquent de ne pas saisir complètement les enjeux.

5 – Progression des taux d'emploi et adaptation à l'allongement de l'espérance de vie

De par la suppression des régimes de préretraite et des politiques d'activation, les Pays-Bas poursuivent une politique active de progression des taux d'activité, en particulier des personnes âgées. L'objectif affiché est un taux général de 80% en 2015.

6 – Balance entre équité et solidarité

La solidarité est assurée par l'AOW et par le caractère obligatoire de la plupart des fonds. Le système de fonds par capitalisation et de l'épargne individuelle permet de récompenser le travail et la progression de carrière.

7 – Maintien du pouvoir d'achat des retraités

L'AOW est indexé automatiquement sur le salaire minimum, les pensions versées par les fonds sont elles indexées soit sur l'inflation soit sur l'évolution salariale, à moins que la situation financière des fonds n'exigent des ajustements, comme en 2009.

8 – Pilotage aisé et transparent

Le financement de l'AOW est simple et peut être aisément anticipé. La gestion paritaire des fonds de pension permet une décentralisation du pilotage du système par les partenaires sociaux et une intervention étatique minimale, autre que réglementaire et prudentielle, et donc de responsabiliser employeurs et employés dans la gestion de leur système de retraite.

9 – Dégager une épargne importante pour le développement du secteur financier

Dans un contexte de positionnement des Pays-Bas dans la finance mondiale,²² les fonds de pension représentent une épargne massive²³ (plus de 700 Mds euros d'actifs en gestion) ainsi qu'une expertise sur laquelle les Pays-Bas tentent de capitaliser.

²¹ L'accord de coalition (février 2007) du gouvernement Balkende IV prévoit un seuil d'alerte de 2% de déficit en-dessous duquel des mesures correctrices de restriction budgétaire sont censées devoir être prises.

²² Le secteur financier néerlandais représente 7% du PIB et 300 000 emplois directs.

²³ Le fonds de pension des fonctionnaires néerlandais ABP est ainsi par exemple le troisième fonds de pension au monde en termes de capitalisation, après les fonds gouvernementaux japonais et norvégiens.

5. Méthodes / leviers d'action / indicateurs utilisés

Il n'existe pas de mécanismes automatiques d'ajustement ou de régulations. Les adaptations ad-hoc nécessaires se font soit par l'Etat pour l'allocation vieillesse, soit par les partenaires sociaux (sous contrainte éventuelle du superviseur) en ce qui concerne les fonds de pension.

Il n'existe pas non plus de calendrier prédéfini d'examen régulier de viabilité du système, le système étant réputé viable à long terme à condition d'adapter les paramètres pour faire face au vieillissement démographique. Le pilotage est effectué au fil de l'eau. Les adaptations importantes des paramètres se font selon la conjoncture et sont largement dépendants du calendrier politique.

Les leviers d'action principaux, décrits par ailleurs ci-dessous, sont :

- La prolongation de la vie professionnelle au-delà de 65 ans ;
- L'augmentation du taux d'emploi des travailleurs âgés par des incitations aux salariés et aux employeurs ;
- La suppression progressive des régimes de préretraites ;
- La flexibilisation des règles de départ à la retraite accompagné d'incitations fiscales pour permettre un libre choix des salariés en fonction de leurs capacités physiques et financières.

Dans les années 80, de nombreux régimes conventionnels de préretraites avaient vu le jour et couvraient en 2001 encore 83% des salariés. Depuis le début des années 2000, le gouvernement désire rompre avec la culture de la cessation précoce d'activité. L'utilisation des droits provenant des pensions complémentaires par capitalisation (second pilier) avant l'âge légal de départ à la retraite est de plus en plus découragée fiscalement. Dans le même temps, depuis le 1er janvier 2006, les dispositifs fiscaux favorisant l'épargne préretraite (« prepensioen ») et le départ anticipé à la retraite financés par répartition (« VUT »)²⁴ ont été supprimés. Il n'existe donc plus de dispositifs de retraites anticipées aux Pays-Bas.²⁵

Les années 2003-2004 ont été marquées par des oppositions très vives entre les syndicats et le gouvernement déjà dirigé par le conservateur Jan Peter Balkende à propos des modalités de la suppression définitive des systèmes de préretraites. Les concertations sociales ont été gelées pendant un an et une grande manifestation a eu lieu le 4 octobre 2004, fait rare dans la vie politique néerlandaise. Le résultat de cette confrontation fut notamment la création du « levensloopregeling » (sorte de compte épargne temps pouvant être utilisé pour le départ anticipé).

En-dehors de la suppression des dispositifs de départ à la retraite anticipée, deux mesures principales ont été mises en place pour augmenter le taux de participation des travailleurs âgés et faire ainsi reculer l'âge effectif de départ à la retraite. Depuis le 1^{er} janvier 2009, le bonus fiscal de participation (*doorwerkbonus*) accordé aux travailleurs âgés de plus de 62 ans encourage fiscalement ces salariés à rester en activité au travers un abattement fiscal sur l'impôt sur le revenu pour un revenu entre 8 600 euros et 54 776 euros par an. L'impôt sur le revenu étant retenu à la source aux Pays-Bas, ce bonus fiscal se traduit par une augmentation du salaire net.

Bonus fiscal de participation (*Doorwerkbonus*), 2009

Age	Bonus	Montant maximal de l'abattement en euros par an
62 ans	5%	2 295
63 ans	7%	3 214
64 ans	10%	4 519
65 ans	2%	918
66 ans	2%	918
67 ans	1%	459

Source : SZW

²⁴ *Vervroegd Uittreding*

²⁵ Pour les personnes qui, au 1^{er} janvier 2005, avaient 55 ans ou plus, ces régimes sont toujours en vigueur pour une période de transition jusqu'en 2015.

Selon un projet de loi actuellement en discussion au parlement, il devra être également possible de continuer à travailler et donc de cotiser après 65 ans (jusqu'à 70 ans maximum). Les travailleurs atteignant l'âge de 65 ans pourront ainsi décider de percevoir tout ou partie de l'AOW ou de continuer à travailler pour percevoir une retraite de base plus importante. L'objectif du gouvernement est de faire de l'âge du départ à la retraite un choix individuel fondé sur les possibilités physiques et financières des personnes.

Afin de décourager davantage le départ anticipé à la retraite et assurer un peu plus le financement de l'AOW, l'accord de coalition du gouvernement Balkenende IV contient une proposition d'une fiscalisation partielle des retraites. A partir de 2011, toute personne âgée de 65 ans ou plus devrait payer une cotisation au titre de l'AOW sur le montant de sa pension supplémentaire qui excède les 18 000 euros. Le taux de la cotisation devrait augmenter de 0,6 % chaque année pour atteindre le maximum de 17,9 % en 2040.

Des efforts ont également été fournis du côté des employeurs pour les inciter à embaucher ou garder des salariés âgés. Les employeurs bénéficient pour l'embauche d'un salarié de plus de 50 ans au chômage d'un abattement de leurs charges sociales d'assurance chômage (WW) et d'assurance incapacité (WAO) de 6 500 euros par an pendant trois ans. Le même mécanisme s'applique pour les salariés de plus de 62 ans maintenus dans leur travail.²⁶ Le gouvernement réfléchit enfin à l'introduction d'une politique de « risque zéro » pour les employeurs embauchant un salarié de plus de 55 ans au chômage, en garantissant une prise en charge complète par l'Etat des coûts d'un arrêt maladie longue durée.

L'objectif principal du Gouvernement néerlandais est de développer une politique visant à allonger la durée de la vie active afin de faire face au vieillissement de la population. Malgré un débat récent sur le report à 67 ans de l'âge de la retraite préconisé par l'OCDE ou encore évoqué par la Commission Bakker, le gouvernement était resté jusqu'à présent sur sa position de ne pas reculer l'âge légal de la retraite mais bien de faire en sorte de faire reculer l'âge effectif de départ à la retraite et de favoriser les choix individuels en développant les systèmes de retraites professionnelles à temps partiel ou à taux variable.

Depuis la fin février, le débat a ressurgi dans le contexte de recherche de solutions pour faire face à la crise économique et financière. Malgré l'opposition des syndicats et la sensibilité politique de cette question, des aménagements de l'AOW ne sont plus à exclure. Outre le report progressif de l'âge de la retraite (on parle de un mois par an) pour atteindre 67 ans qui cristallise les débats, plusieurs autres aménagements sont également envisageables : la fiscalisation de l'AOW, flexibiliser les montants de l'AOW selon le revenu du ménage sur le modèle des aides sociales, changer le calcul de l'AOW (actuellement 2% entre 15 et 65 ans). Des évolutions substantielles du régime de retraite de base pourraient ainsi voir le jour à court terme.

²⁶ Le montant est de 2 750 euros par an, il sera porté à 6 500 en 2013.