

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 »

<b>Document N°7</b>
---------------------

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

**Pilotage des régimes à l'étranger :  
quels leviers d'actions dans quels pays ?**

*Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites*

La plupart des pays européens ainsi que le Japon et le Canada ont, depuis le début des années 90, réformé leurs systèmes de retraite. Les Etats-Unis avait réformé le leur dès 1983.

Le tableau ci-après présente un bref aperçu des régimes publics de retraite aujourd'hui :

	Années de réformes	Type de pensions	Financement	Prise en compte de la carrière	Revalorisation des droits avant liquidation	Revalorisation des droits après liquidation
Allemagne	1992 2001 2004	Contributives en points	Aux $\frac{3}{4}$ par les cotisations et $\frac{1}{4}$ par l'Etat	Complète	Salaires	Salaires
Belgique	1997 2003	Contributives en annuité	Cotisations en répartition, transferts du budget de l'Etat	Complète	Prix	Prix
Canada	1996	Deux régimes : une pension universelle forfaitaire et une pension contributive en annuité	Pension universelle est financée par l'Etat et la pension contributive par des cotisations obligatoires, en répartition + réserves financières	34 meilleures années	Salaires	Prix
Espagne	1995 2007	Contributives en annuité	Par les cotisations en répartition + réserves financières	15 dernières années	Prix	Prix
Etats-Unis	1983	Contributives en annuité	Par les cotisations en répartition + réserves financières	35 meilleures années	Salaires	Prix
Italie	1992 1995 1997 2004 2007	Contributives en notionnel	Par les cotisations en répartition	Complète	PIB	Prix
Japon	2001 2004	Deux régimes : une pension universelle contributive et une pension complémentaire contributive en annuité	Les régimes sont financés par les cotisations et à 33% par l'Etat pour la pension de base universelle + réserves financières	Complète	Salaires	Prix
Pays-Bas	En étude depuis 2007	Une pension universelle forfaitaire proportionnelle à la durée de résidence	Par les cotisations et le déficit par le budget de l'Etat	Complète	-	Salaires
Royaume-Uni	1995 2002 2007	Deux régimes : une pension forfaitaire et une pension contributive en annuité quasi-obligatoire	Par les cotisations	Complète	Salaires	Prix (sur les salaires pour la retraite de base à partir de 2012)
Suède	1998 2001	Une pension contributive mixte en notionnel et en capitalisation	Par les cotisations + réserves financières	Complète	Salaires	Salaires - 1,6

A la lumière notamment de l'étude de la Direction générale du trésor et de la politique économique -DGTPE- (voir **documents n°03 et n°04**), il apparaît que les réformes ont en général consisté à trouver un compromis entre différents objectifs, principalement la stabilité financière, une meilleure équité intra et intergénérationnelle, une plus grande contributivité des régimes et le maintien d'un système solidaire et régulable sur le long terme.

On constate que cinq voies de réforme ont été empruntées, avec des modalités variables, l'importance accordée aux différents objectifs variant selon les pays étudiés :

- des actions sur les paramètres de calcul des pensions (cotisations et prestations) ;
- des actions sur les âges de la retraite ;
- un développement des projections financières et des mécanismes de stabilisation ;
- la promotion de régimes de retraite par capitalisation ;
- et, enfin, un développement de dispositifs correcteurs relevant de la solidarité.

### **1. Actions sur les paramètres de calcul des pensions (cotisations et prestations)**

Les principales mesures prises concernant les paramètres de calcul des pensions ont majoritairement eu comme objectif de réduire les dépenses et de « stabiliser » les taux de cotisation. Toutefois, l'inertie des dépenses de retraite induit que leur réduction, via le mode de calcul des pensions, ne peut être que progressive et avoir des effets à plus long terme. Par voies de conséquences, certains Etats ont aussi augmenté les recettes des régimes par :

- une augmentation du taux de cotisation préalable à son plafonnement (Allemagne) ;
- des validations, via le budget de l'Etat ou les autres branches de la protection sociale, de certains droits au titre des assurés (Suède, Allemagne, Italie... Voir 5)<sup>1</sup> ;
- un transfert direct des ressources du budget de l'Etat vers les régimes de retraite (Belgique, Pays-Bas et Japon).

Enfin, certains pays ont augmenté leur taux de cotisation ou les ont maintenu à un niveau plus élevé que ne le nécessitait le montant des dépenses, afin de se constituer des réserves (Etats-Unis, Canada, Belgique, Japon, Espagne... Voir 3).

La plupart des pays étrangers étudiés ont donc cherché à renforcer la contributivité de leurs systèmes de retraite en modifiant les paramètres de calcul des pensions. Ce type de mesure a été justifié dans plusieurs réformes des années 1990 par des arguments d'équité intergénérationnelle : il est apparu équitable de rendre les systèmes plus contributifs, c'est à dire de resserrer le lien entre prestations et cotisations (et, si possible, de se rapprocher du principe de « neutralité actuarielle »).

La plupart des pays européens ont augmenté la période de calcul du salaire servant de référence en augmentant la durée prise en compte pour sa définition<sup>2</sup> : des 10 dernières aux 40 meilleures années au Portugal et en Autriche ; des 5 aux 8 puis aux 15 dernières années en Espagne ; des 4 dernières à la totalité de la carrière en Finlande ; des 5 dernières à la totalité de la carrière en Italie ; des 15 meilleures à la totalité de la carrière en Suède ...

Enfin, certains pays ont adopté des règles de revalorisation des pensions liquidées moins favorables aux retraités. Désormais, les pensions évoluent majoritairement comme les prix et non plus comme les salaires comme c'était la norme dans les années 80 : c'est le cas par exemple de l'Italie depuis 1992, de l'Espagne depuis 1999 ou encore de la Belgique depuis 1997 (sauf exceptions). La Finlande est passé en 1996 d'un indice sur les salaires à un indice basé à 80% sur les prix et à 20 % sur les salaires. Au Danemark, l'indexation des retraites a été suspendue exceptionnellement certaines années. L'Allemagne est passée en 1992 d'un indice sur les salaires bruts à un indice moins avantageux sur les salaires nets de tous prélèvements obligatoires, puis sur les prix en 2000 et, enfin selon la dernière réforme en 2004, à un indice sur les salaires nets des cotisations vieillesse. L'Autriche est également

<sup>1</sup> La branche famille en France, par exemple, finance certains droits familiaux de retraite.

<sup>2</sup> Comme le passage des 10 au 25 meilleures années en France.

passée d'une indexation du salaire brut au salaire net. En Suède, le nouveau système en comptes notionnels comporte une règle d'indexation des pensions sur l'évolution nominale des salaires moins 1,6 point par an. Cette règle peut conduire à une indexation inférieure à l'inflation (ce qui a déjà eu lieu dans ce pays au cours des années 90 dans l'ancien système de retraite) en cas de hausse des salaires réels inférieure à 1,6 % et même négative en cas de hausse des salaires nominaux inférieure à 1,6 % : il faut noter que ce cas de figure ne s'est pas encore présenté.

Mais, la grande majorité des pays continuent d'indexer les droits accumulés par les individus (salaires portés au compte, valeur des points, capital notionnel) sur les salaires, à l'exception de la Belgique, de l'Espagne et du Portugal<sup>3</sup> qui les indexent sur les prix. Dans les pays qui ont maintenu l'indexation des droits accumulés sur les salaires, les ajustements visant à assurer l'équilibre du système de retraite sur le long terme ont alors porté sur d'autres leviers d'actions, notamment ceux sur le report des âges de la retraite.

## **2. Actions sur les âges de la retraite**

Les réformes visent très généralement à promouvoir le vieillissement actif, c'est-à-dire à inciter les personnes à prolonger leur activité afin d'accroître la masse des cotisations, de freiner l'augmentation de la masse des pensions et de préserver, moyennant un prolongement d'activité, le niveau des taux de remplacement.

Un premier type de mesure a consisté à augmenter la durée de cotisation nécessaire pour une retraite complète<sup>4</sup> : c'est le choix effectué entre autres par l'Espagne, le Luxembourg et la Belgique<sup>5</sup>.

Un autre type de mesure, plus largement utilisée, a consisté à relever les âges légaux de la retraite (âge d'ouverture des droits et/ou âge d'obtention d'une pension complète). C'est le cas entre autres de l'Italie, de l'Allemagne, du Royaume-Uni, du Japon et des Etats-Unis<sup>6</sup>. Toutefois, il faut noter que mis à part pour le Royaume-Uni et l'Italie qui relèvent l'âge minimum de liquidation des droits, tous les autres Etats relèvent uniquement l'âge de la pension complète : les assurés ont la possibilité de ne pas changer leur comportement de départ en retraite mais dans ce cas, ils ont une pension de plus en plus minorée aux Etats-Unis, en Allemagne et au Japon.

Ces réformes sont très étalées dans le temps, avec un relèvement progressif des âges, et sont décidées de nombreuses années avant qu'elles n'entrent effectivement en œuvre en dehors des réformes japonaise de 2001 et italienne de 2007 qui bien que progressives, ont été applicables dès leur promulgation<sup>7</sup>. Au total, entre l'annonce des mesures et la fin de la réforme, il

---

<sup>3</sup> Comme la France depuis 1993.

<sup>4</sup> Le Royaume-Uni apparaît de ce point de vue assez atypique puisque, s'il a dans un premier temps durci les paramètres de calcul de la retraite de base, il a instauré un certain nombre de mesures en 2007 afin qu'un plus grand nombre d'individus ait accès à une retraite de base complète (voir 5.)

<sup>5</sup> Ainsi que celui de la France en 1993 et en 2003 qui fait évoluer progressivement la durée d'assurance nécessaire pour une retraite à taux plein (de 37,5 ans à 40 ans avec la réforme de 1993, de 40 à 41 ans en suivant une règle liée à l'espérance de vie des assurés avec la réforme de 2003, voir 3).

<sup>6</sup> La Suède n'a pas retardé l'âge minimal de liquidation des droits à la retraite (65 ans avant réforme) mais donne le choix aux assurés de pouvoir partir entre 61 et 70 ans moyennant différents niveaux de pension (voir 2.).

<sup>7</sup> Avec une particularité dans le cas du Japon : l'âge moyen de départ à la retraite est bien supérieur à l'âge légal de départ à la retraite.

s'écoule parfois plusieurs décennies : la réforme de 1983 aux Etats-Unis, qui consiste en un relèvement de l'âge d'obtention d'une pension complète, n'est entrée en action qu'en 2000 et s'achèvera en 2022 ; les réformes récentes en Allemagne et au Royaume-Uni ont respectivement pour horizon 2029 et 2046<sup>8</sup>.

		Allemagne	Etats-Unis	Italie	Japon	Royaume-Uni	Suède
<b>Âge moyen de sortie du marché du travail 2006</b>		61,6 pour les hommes, 62,1 pour les femmes	-	60,0 pour les hommes, 60,5 pour les femmes	69,5 pour les hommes, 66,5 pour les femmes	62,6 pour les hommes, 63,8 pour les femmes	63,7 pour les hommes, 64,2 pour les femmes
<b>Âge légal avant réforme</b>	<b>Âge minimum</b>	65 ans 63 ans avec 35 années d'assurance Pas de condition d'âge si 45 années de contributions	62 ans	60 ans (hommes) 55 ans (femmes) sans condition d'âge si 35 ans de contribution	60 ans	65 ans (hommes) 60 ans (femmes)	60 ans
	<b>Pension complète</b>	65 ans	65 ans et 35 ans de contributions	Pas de notion de pension complète	60 ans	Age minimum + 44 ans (hommes) et 39 ans (femmes) de contribution	65 ans
<b>Situation en 2008</b>	<b>Âge minimum</b>	65 ans 63 ans avec 35 années d'assurance Pas de condition d'âge si 45 années de contributions	62 ans	58 ans et 35 ans de contribution	60 ans	65 ans (hommes) 60 ans (femmes)	61 ans
	<b>Pension complète</b>	65 ans	66 ans et 35 ans de contributions	Pas de notion de pension complète	63 ans (hommes) 61 ans (femmes)	âge minimum + 44 ans (hommes) et 39 ans (femmes) de contribution	Pas de notion de pension complète
<b>réforme (à terme)</b>	<b>Âge minimum</b>	En 2012 - 65 ans 63 ans avec 35 années d'assurance 60 ans pour invalides avec 35 années d'assurance Pas de condition d'âge si 45 années de contributions	62 ans	Minimum 61 ans et 36 ans de contribution (ou 62 et 35, 63 et 34, 64 et 33...) en 2013.	60 ans	68 ans pour tous	61 ans
	<b>Pension complète</b>	67 ans (65 ans pour 45 années de cotisations)	67 ans et 35 ans de contributions pour la génération 1960	Pas de notion de pension complète	65 ans pour les hommes en 2013 et pour les femmes en 2018	âge minimum + 30 ans de contribution	Pas de notion de pension complète
<b>Modalités de retard de l'âge de départ</b>		Relèvement de 65 à 67 ans entre 2011 et 2029, par paliers d'un mois par an (entre 65 et 66 ans) et par paliers de deux mois (entre 66 et 67 ans).	Relèvement de 65 à 66 ans pour les générations 1938-1943 par paliers de 2 mois par génération. Relèvement de 66 à 67 ans pour les générations 1955-1960 par paliers de 2 mois par génération.	2007 : min. 57 ans et 35 ans de contribution (ou à 60 ans avec moins de 35 ans de contribution) Janvier 2008 : min. 58 ans et 35 ans de contribution (ou 59 et 34...) Jusqu'à janvier 2013 : min. 61 ans et 36 ans de contribution (ou 62 et 35...)	Relèvement d'un an tous les trois ans de l'âge de la retraite depuis 2001 pour les hommes et depuis 2006 pour les femmes	Transition de 60 à 65 ans de 2010 à 2020 pour les femmes. Augmentation progressive de l'âge d'ouverture des droits entre 2021 et 2046 pour atteindre 68 ans ; en contrepartie, passage de 44 à 30 ans de contribution pour obtenir une pension complète (2010).	Pas de modalités particulières.

Prévoir sur le long terme et de manière graduelle les relèvements des âges légaux de la retraite (ou de la durée d'assurance) peut permettre de rendre plus acceptable, politiquement et socialement, ce type de réforme. Ces délais peuvent être nécessaires pour que les différents acteurs puissent adapter leurs comportements aux nouveaux paramètres : les assurés qui sont incités à prolonger leur activité ; les employeurs qui doivent intégrer une politique de gestion

<sup>8</sup> Les Pays-Bas discute d'un passage de 65 à 67 ans de l'âge d'ouverture des droits entre 2016 et 2040.

des travailleurs âgés ; enfin, les pouvoirs publics qui sont conduits à promouvoir et soutenir l'activité des seniors<sup>9</sup>.

Un troisième type de mesure a consisté à refondre les barèmes de pension en les rendant plus incitatifs à la prolongation de l'activité, en particulier avec l'instauration de systèmes de décote et de surcote (Allemagne, Royaume-Uni, Etats-Unis, Espagne, Belgique, France...) ou en les faisant dépendre de l'espérance de vie à l'âge de départ en retraite (Suède et Italie – voir 4) : le report de l'âge de départ en retraite conduit mécaniquement à réduire l'espérance de vie à cet âge et ainsi à augmenter, toutes choses égales par ailleurs, la pension.

	Allemagne	Etats-Unis	Italie	Belgique	Espagne	Japon	Royaume-Uni	Suède
<b>Incitation à la prolongation d'activité</b>	Décote de 3,6 % par année non travaillée en cas de départ anticipé.	Décote de 30% pour un départ à 62 ans, surcote de 24% pour un départ à 70 ans et de 8% par an de 70 à 72 ans pour la génération 1960 atteignant 62 ans en 2022.	Coefficient de conversion des droits accumulés en pension dépendant de l'âge de liquidation des droits : d'une valeur de 4,72 pour un départ à 57 ans (4,419 en 2010) à une valeur de 6,136 pour un départ à 65 ans (5,620 en 2010).	Décote de 5 % par année en cas de départ anticipé entre 60 et 65 ans.	Surcote de 2 % par an au-delà de 40 ans de cotisation.	Décote de 30% pour un départ à 60 ans, surcote de 42% pour un départ à 70 ans.	Surcote de 10,4 % par an au delà de 65 ans.	Coefficient de conversion des droits accumulés en pension dépendant de l'âge de liquidation des droits : pour la génération 1940, d'une valeur de 18,02 pour un départ à 61 ans (5,55) à une valeur de 12,82 pour un départ à 70 ans (7,8).

Enfin, un quatrième type de mesure a consisté à restreindre les possibilités de départs anticipés en général, comme les dispositifs de préretraite, afin d'augmenter l'âge moyen de cessation d'activité (Espagne, Allemagne, Belgique, Pays-Bas, France...).

De fait, c'est en grande partie l'augmentation effective de l'âge de cessation d'activité qui conditionnera les gains associés à un relèvement de l'âge de la retraite. Si l'âge effectif de cessation d'activité restait sensiblement inférieur à l'âge d'obtention d'une pension complète, voire à l'âge d'ouverture des droits, l'amélioration des conditions de l'équilibre financier du système de retraite qui en résulterait se ferait aux dépens :

- des niveaux de pension – car des personnes n'auraient pas la possibilité de remplir les conditions pour l'obtention d'une pension complète ;
- de l'équilibre des autres secteurs de la protection sociale – car les voies d'accès détournées à des cessations anticipées d'activité (chômage, invalidité...) pourraient (continuer de) se développer si l'âge minimum d'ouverture des droits est trop élevé ;
- Et enfin de l'équité intra générationnelle – car les écarts pourraient se creuser entre des personnes qui auraient la possibilité de poursuivre leur activité et ceux qui seraient exclus précocement du marché du travail.

Les différentes formes d'incitation au recul de l'âge de départ en retraite, notamment la problématique de report de l'âge d'ouverture des droits à pension, sont étroitement liées à la situation de l'emploi des seniors.

<sup>9</sup> Conseil d'orientation des retraites, « Retraites : 20 fiches d'actualisation pour le rendez-vous de 2008 », cinquième rapport, La documentation Française, Novembre 2007.

Sur cette question, tous les pays étudiés n'ont pas les mêmes caractéristiques, même s'ils tentent tous de développer des mesures de soutien à l'activité des seniors afin que les individus puissent effectivement choisir entre un niveau de pension moins important ou une prolongation d'activité. Toutefois, les pays ayant de bons résultats en matière d'emploi des seniors, comme les Pays-Bas, le Danemark, la Finlande, le Royaume-Uni et les Etats-Unis, les obtiennent soit en partie grâce à une situation démographique favorable (Finlande, Danemark), soit du fait d'une situation moins favorables des retraités (Royaume-Uni, Etats-Unis), soit en raison de profils de rémunération moins ascendants, voire descendants, en fin de carrière (Suède, Pays-Bas, Etats-Unis, Royaume-Uni, Japon...)<sup>10</sup>.

### **3. Un développement des projections financières et des mécanismes de stabilisation**

Les réformes, analysées ci-dessus, sont une réponse aux perspectives de déséquilibres financiers des régimes de retraite, confrontés au vieillissement de la population. L'objectif est donc en particulier d'assurer la viabilité financière des systèmes de retraite sur le long terme. Pour cela, les actions ont porté essentiellement sur un ralentissement de la progression des dépenses plutôt que sur une hausse des recettes, même si celles-ci ont pu augmenter sur la période, comme nous l'avons vu dans le 1.

Mais, au-delà de ces ajustements, des mesures ont été prises dans la plupart des pays pour mettre en place des projections financières de long terme. En outre, dans plusieurs pays, des mécanismes d'équilibre, plus ou moins automatiques, ont été introduit dans les régimes publics de retraite.

#### a) Les projections financières

Si des projections de court ou moyen terme, de cinq à quinze ou vingt ans, sont réalisées depuis de nombreuses années, notamment dans le cadre des discussions budgétaires propres à chaque pays, la généralisation des projections à très long terme (et leur renouvellement à intervalles réguliers) ne s'est imposée dans la plupart des pays que dans les années 1990, au plus fort du débat sur les réformes des régimes de retraite. Les pays étudiés ont ainsi tous instauré des procédures de contrôle financier de long terme de leurs systèmes de retraite, à l'instar des pays anglo-saxons, dans lesquels le rôle des actuaires est important et qui ont depuis longtemps l'obligation de réaliser régulièrement des projections de long terme. Ces procédures sont souvent obligatoires légalement, d'une périodicité allant d'une fois par an (Espagne, Suède, Etats-Unis) à tous les cinq ans (Royaume-Uni, Pays-Bas, Japon, France), à l'exception notable de l'Allemagne et de l'Italie qui n'ont pas défini de périodicité pour leurs projections financières de long terme (en revanche, des projections de court terme, respectivement à horizon de 15 ans et de 10 ans, sont réalisées annuellement).

Les horizons sont assez différents suivant les pays, certains privilégiant un horizon daté (2050 en Allemagne, Espagne, en Italie et en France, 2100 au Pays-Bas), d'autres un horizon temporel (50 ans au Canada, 60 ans au Royaume-Uni, 75 ans en Suède et aux Etats-Unis) - voir **document n° 05** -.

Les projections à ces horizons visent à apprécier la viabilité du système de retraite sur le long terme et, en conséquence, à apprécier l'opportunité d'engager des réformes.

---

<sup>10</sup> Conseil d'orientation des retraites, « Augmenter le taux d'emploi des seniors : les enseignements des expériences étrangères », Actes du colloque du 29 novembre 2007, La documentation Française, novembre 2007.

	Organisme en charge des projections	Obligation légale	Périodicité	Horizon
Allemagne	Commission ad hoc, ou ministère des affaires sociales (projections pour l'Union européenne)	Non	Variable (avant les réformes) pour le très long terme, mais exercice régulier (annuel) à horizon de 15 ans	2050
Canada	Actuaire en chef (Bureau du surintendant des institutions financières du Canada)	Oui (loi sur la sécurité de la vieillesse et article 115 du Régime de pensions du Canada)	Tous les 3 ans	50 ans
Espagne	Ministère du travail et de l'immigration	Oui (Pacte de Tolède)	Annuelle	2050
États-Unis	Actuaire en chef de la sécurité sociale	Oui (Social Security Act)	Annuelle	75 ans (ou même « horizon infini »)
Italie	Ministère des finances (Ragioneria Generale dello Stato)	Non	Variable (avant les réformes) pour le très long terme, régulier à horizon de 10 ans	2050
Pays-Bas	CPB (Central Planning Bureau) ou ministère des affaires sociales	Non, études commandées par le Parlement ou le gouvernement	Variable, de fait tous les 5 ans	2100
Royaume-Uni	Actuaire en chef et Ministère des affaires sociales	Oui, rapport au Parlement au moins tous les 5 ans	Tous les 5 ans, avec mises à jour sous forme de variantes dans l'intervalle	60 ans
Suède	Agence de sécurité sociale	Non, mais obligation d'un rapport annuel sur le système de pensions	Annuelle	75 ans

## b) Les mécanismes d'équilibre automatique

Pour assurer la viabilité à long terme de leur système de retraite, certains pays ont en particulier réformé le mode d'acquisition des droits à retraite en les faisant dépendre directement de facteurs démographiques et économiques à l'origine des déséquilibres potentiels du système (voir **documents n°8 et n°10**).

C'est en particulier le cas de la Suède, de l'Italie, de la Pologne, de la Lettonie et de la Roumanie<sup>11</sup> qui ont décidé de passer à des régimes en comptes notionnels, qui font dépendre le montant de la pension de l'espérance de vie à la retraite. Dans ce type de régime, les assurés sont titulaires d'un compte individuel sur lequel, en fonction des cotisations versées chaque année, ils se constituent un capital virtuel<sup>12</sup> qui, en fonction de l'espérance de vie à la retraite, déterminera le montant de la pension. Sous certaines conditions, notamment de revalorisation du capital virtuel selon la croissance de la masse salariale, les comptes notionnels permettent d'assurer l'équilibre financier du système de retraite sur le long terme. Cependant et sauf à disposer d'importantes réserves, des déséquilibres financiers de court terme peuvent apparaître et la question du pilotage de ce type de régime se pose également (voir **document n°2**).

<sup>11</sup> La France et le Royaume-Uni prennent aussi en compte l'espérance de vie des assurés : le ratio « durée d'activité / durée de retraite » y détermine respectivement la durée d'assurance pour l'atteinte du taux plein et l'âge d'ouverture des droits à retraite. En France, c'est le rôle de la Commission de garantie des retraites que de veiller au respect de ce ratio (<http://www.cor-retraites.fr/article319.html>).

<sup>12</sup> Le capital est virtuel ; il n'y a pas d'accumulation financière pour provisionner les engagements futurs.

Certains pays, dont la Suède, l'Allemagne, le Canada et le Japon, sont allés plus loin dans l'instauration de mécanismes de « pilotage automatique » de leurs systèmes de retraite (voir **document n°8**).

L'Allemagne a introduit dans la formule de calcul du point retraite un facteur de stabilisation démographique dépendant de l'évolution du rapport démographique (nombre de cotisants rapporté au nombre de retraités). Sont donc pris en compte dans le calcul des droits à retraite non seulement l'allongement de l'espérance de vie mais aussi les différences de taille des générations successives. Toutefois, alors que depuis son instauration ce mécanisme aurait dû conduire à des revalorisations inférieures à l'inflation, les autorités allemandes n'ont pas appliquées la correction et l'ont reportée dans le futur.

La Suède a complété son système de comptes notionnels par un mécanisme de stabilisation automatique conduisant à moduler le rendement du régime en fonction des contraintes d'équilibre du système sur le long terme et des conditions macroéconomiques : le capital virtuel peut augmenter moins vite que les salaires et les pensions peuvent diminuer, et non simplement perdre en pouvoir d'achat, en cas de choc économique couplé à un déséquilibre de long terme du système. Ce dispositif fait l'objet d'un débat en ce moment en Suède dans la mesure où les prévisions anticipent une dévalorisation possible des pensions liquidées, de l'ordre de 4 %, dès 2010.

Le Japon applique un mécanisme d'ajustement pour la revalorisation tant de l'assiette de cotisation que des prestations de retraites servies. L'objectif de ce mécanisme est de réduire les dépenses de retraite en les adaptant progressivement, jusqu'en 2017, au taux de cotisation.

Enfin le Canada, depuis 1997, peut faire augmenter les recettes (via une hausse du taux de cotisation) et baisser les dépenses (via un gel des pensions servies) de manière identique si les projections actuarielles, qui sont effectuées tous les trois ans sur un horizon de 50 ans, concluent que le régime n'est pas équilibré sur le long terme.

#### **4. La promotion de régimes de retraite par capitalisation**

La plupart des pays ayant déjà développé, à des degrés divers, des dispositifs par capitalisation professionnels ou individuels (Pays-Bas, Royaume-Uni, Etats-Unis, Canada, Suède) les font évoluer de régimes en prestations définies<sup>13</sup> vers des régimes en cotisations définies<sup>14</sup>. Cette évolution n'est pas sans incidences sur la volatilité des niveaux de pensions entre assurés suivant leur date de liquidation, notamment au Royaume-Uni et aux Etats-Unis.

Depuis les années 90, beaucoup d'autres pays développent, là encore à des degrés divers, des régimes de retraite par capitalisation, selon trois types de dispositifs individuels, certains pays développant, en outre, des réserves collectives capitalisées.

---

<sup>13</sup> Le bénéficiaire reçoit la garantie de toucher, lors de sa retraite, une pension mensuelle d'un montant prédéfini dès son entrée dans le système – c'est le gestionnaire du fonds qui assume le risque d'investissement.

<sup>14</sup> La pension du bénéficiaire dépend directement de la rentabilité des placements opérés par un tiers qui ne s'engage pas sur un résultat – c'est donc le bénéficiaire qui assume les risques d'investissement.

#### a) Le développement de dispositifs individuels

- Un dispositif privé obligatoire. La plupart des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et des pays d'Amérique Latine ont transféré une partie de leurs charges de retraite sur des régimes obligatoires par capitalisation privée. Ces dispositifs ont été instaurés en substitution (partielle pour les PECO et intégrale pour les pays d'Amérique latine) des régimes de base en répartition.
- Un dispositif facultatif en complément des systèmes par répartition. En Europe continentale et du Sud se sont développés des régimes complémentaires de retraite très proches de l'assurance-vie, sur le modèle anglo-saxon. Les dispositifs capitalisés facultatifs se développent sur la base d'exonérations ou de réductions d'impôt et portant sur les montants versés par les personnes dans le cadre de dispositifs supplémentaires individuels ou professionnels (Allemagne, Italie, Espagne, ...)15.
- Un dispositif de capitalisation publique, individuelle et obligatoire illustré par la Suède, qui a instauré un régime en capitalisation au sein de son régime de base, géré par une agence gouvernementale créée pour l'occasion : la Premium Pension Agency (PPM). Cette interface met à disposition des cotisants les plans d'organismes financiers avec différentes stratégies d'allocation d'actifs diversifiés, agrège les choix individuels, passe les ordres d'achats et veille à la sécurité du dispositif. Le niveau de contribution à ce dispositif reste cependant limité (2,5 points de taux de cotisation).

#### b) Le développement des réserves collectives

À ces dispositifs à caractère individuel, s'ajoutent parfois la création ou l'abondement de réserves collectives capitalisées qui permettent d'accumuler des ressources au cours d'une période favorable ou par des transferts de recettes de l'Etat (notamment les produits de cessions d'actifs)<sup>16</sup> pour les utiliser lors des périodes de déséquilibre. Le Japon, les États-Unis, la Suède, l'Espagne ou encore le Canada ont constitué ce type de réserves avec des niveaux très différents suivant les pays : 5 ans de prestations en Suède ou, à terme, au Canada mais seulement 1,5 mois en Allemagne (voir **document n°11**).

### **5. Un développement de dispositifs correcteurs relevant de la solidarité**

Les systèmes de retraites induits par ces réformes, centrés sur la capacité de contribution de chaque personne, peuvent conduire, à la retraite, à une reproduction de plus en plus importante des inégalités sur le marché du travail. La plus forte contributivité des nouvelles règles de calcul des droits à retraite est alors susceptible de pénaliser certaines catégories de population (les femmes, les peu qualifiés...) en raison de leurs carrières.

#### a) Un objectif de niveau de vie minimal pour les retraités

Plusieurs pays se sont donné un objectif de taux de remplacement<sup>17</sup>. Cet objectif est obtenu, dans certains d'entre eux (Japon, Belgique, Pays-Bas), par le maintien des mêmes règles de

---

<sup>15</sup> Les PERP et PERCO français s'inscrivent dans ce cadre.

<sup>16</sup> C'est le cas du Fonds de Réserves pour les Retraite français créé en 1999.

<sup>17</sup> La cible, inscrite dans la réforme de 2003 en France, d'une retraite équivalente à 85 % du SMIC pour une carrière complète au SMIC, en fait partie.

calcul et par la prise en charge (partiellement ou entièrement) par le budget de l'Etat de déficits potentiels du régime induit par l'accroissement de la masse des pensions. D'autres pays développent des dispositifs en capitalisation pour atteindre cet objectif. En Allemagne par exemple un objectif de taux de remplacement net du régime de base et des plans Riester, après paiement des cotisations sociales (y compris contributions au nouveau dispositif par capitalisation pour les salariés) mais avant impôt, est fixé à 46 % jusqu'en 2020 et 43 % jusqu'en 2030 (contre 50,5% en 2008) pour une carrière de 45 ans (rarement atteinte par les assurés allemands). En cas de franchissement de ce seuil dans les projections de moyen terme, le gouvernement est tenu de proposer des mesures appropriées pour accroître le niveau des pensions. En Suède, les taux de remplacement peuvent être maintenus entre les générations moyennant un report de l'âge de la retraite correspondant à un partage des gains d'espérance de vie entre la durée de cotisation et la durée de retraite, ainsi que par le concours du nouveau dispositif public en capitalisation.

Dans le même temps, tous les pays ont maintenu ou développé un niveau minimum de revenus pour les personnes âgées, sous condition de ressources ou garanti<sup>18</sup>. L'expérience du Royaume-Uni est à cet égard intéressante. Alors que ce pays avait sensiblement durci les conditions d'acquisition des droits à retraite, il a pris, en 2007, une mesure visant à contrecarrer les effets en raison de perspectives très dégradées du niveau de vie futur des retraités et en particulier des femmes : il a réduit le nombre d'années de cotisation pour bénéficier d'une pension de base pleine (seulement 30 années de cotisation à partir de 2010, contre 39 ans pour les femmes et 44 ans pour les hommes en 2006), tout en cherchant à stabiliser, dans le futur, le ratio entre les durées moyennes d'activité et de la retraite via une hausse progressive de l'âge d'ouverture des droits qui sera porté à 68 ans en 2046.

#### b) Le développement de droits non contributifs pour les assurés

La plupart des pays prévoient aussi des validations sans contrepartie de cotisations à la charge des assurés, bénéficiant principalement aux parents d'enfants en bas âges (majoritairement les mères)<sup>19</sup>, aux chômeurs et aux étudiants. Un quart des cotisations en Allemagne et un cinquième en Suède, par exemple, proviennent de validations non contributives pour les assurés. La réforme suédoise, centrée sur l'instauration d'un régime contributif, a en particulier été l'occasion de repréciser la place de la solidarité dans le système de retraite. Tous les dispositifs de solidarité du système de retraite ont été redéfinis et leur financement clarifié : à chaque droit non contributif pour l'assuré correspond le versement d'une cotisation par l'Etat (via d'autres branches de la protection sociale)<sup>20</sup>.

De fait, même si le développement de droits non contributifs pour les assurés n'était pas dans la philosophie des réformes, le développement de ce type de droits dans le cadre de régimes à cotisations définies et dans un contexte de maîtrise des dépenses, a également pu être facilité par le fait que, dans de tels régimes, ces compensations sont déterminés au moment du fait générateur et qu'il est possible de les quantifier (et de les financer) précisément.

---

<sup>18</sup> Voir le document n°13 de la séance plénière du COR de janvier 2009.

<sup>19</sup> Conseil d'orientation des retraites, « Retraites : droits familiaux et conjugaux », Sixième rapport, La documentation Française, Décembre 2008.

<sup>20</sup> Conseil d'orientation des retraites, « Le système de retraite suédois : mécanismes, enjeux et perspectives », Actes du colloque du 16 octobre 2008, La documentation Française, janvier 2009.

### c) La prise en compte de la pénibilité

Enfin, quelques pays développent des dispositifs de validation de droits ou des conditions d'âge de départ à la retraite plus favorables à certaines professions. L'Italie (en prévoyant des départs à la retraite plus tôt pour les assurés ayant accomplis des travaux pénibles) et l'Espagne (en excluant certaines professions des restrictions aux départs précoces) notamment prennent ainsi en compte la pénibilité du travail. D'autres Etats, comme la Suède, gèrent la problématique des fins de carrières par des dispositifs assez généreux et développé d'invalidité ou de chômage.