

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 5 décembre 2002

Quelques réformes récentes à l'étranger : premiers bilans

Quelques réformes récentes à l'étranger : Suède, Allemagne et Italie Premiers bilans

Note de problématique générale

Secrétariat du Conseil d'orientation des retraites

La plupart des pays européens se sont engagés ces dernières années dans des réformes importantes de leurs systèmes de retraite. S'il est encore tôt pour apprécier pleinement leurs effets, la compréhension de ces réformes et de leur logique présente un intérêt dans le débat français. A la suite du séminaire du Conseil d'orientation des retraites qui avait permis de réaliser, en 2001, un panorama des réformes étrangères, il paraît nécessaire de poursuivre l'examen de façon plus approfondie en centrant la réflexion sur quelques pays et quelques problématiques transversales.

Cette présentation se limite aux réformes de trois pays européens : la Suède, l'Allemagne et l'Italie. Ce choix est motivé par une certaine proximité des systèmes sociaux des pays considérés avec le système français et une analogie des difficultés rencontrées. Dans tous ces pays, le choix avait été fait initialement d'un système de pension par répartition dont l'équilibre était menacé par l'évolution du rapport démographique. La dégradation du rapport démographique -à l'origine des réformes- est analogue en Allemagne et en Suède à celle que va connaître la France, et un peu plus accentuée en Italie.

Plusieurs grilles de lecture de ces réformes sont possibles et suscitent une série de questions qui peuvent alimenter le débat français.

1- Les objectifs des réformes

Si l'objectif principal est toujours d'assurer la viabilité financière des régimes de base par répartition, le choix des paramètres d'ajustement n'est pas le même dans tous les pays. Certains pays, tels la Suède, ont choisi de fixer le taux de cotisation : l'ajustement se fera par une dégradation du taux de remplacement à âge de liquidation de la pension donné, mais avec maintien de ce taux à espérance de retraite donnée. Les réserves constituées en Suède permettront, en effet, de limiter la baisse des taux de remplacement qui aurait résulté du choc démographique. A long terme, l'Italie devrait suivre la même voie mais des incertitudes demeurent sur la phase transitoire.

L'Allemagne s'est aussi orientée vers une diminution du taux de remplacement sans exclure complètement des modifications du taux de cotisation ou de la durée de cotisation. En Suède et en Italie, le taux de remplacement et l'indexation des pensions dépendront des performances de l'économie et de l'évolution de la masse salariale.

En Allemagne, l'indexation se fera sur les salaires nets de prélèvements sociaux et de prélèvements correspondant à la montée en charge de la capitalisation. Les coefficients d'indexation de la carrière salariale sont proches du salaire moyen en Suède et en Allemagne et seront ajustés en fonction de la conjoncture économique en Italie.

Dans les trois pays, le développement de compléments de pensions par capitalisation vise à compenser la dégradation du taux de remplacement des retraites publiques. Les trois pays présentent néanmoins des différences importantes dans la conception et l'organisation de ces compléments de pensions.

Les réformes ont introduit dans les trois pays une certaine liberté de choix dans le moment du départ à la retraite. Les plages et les modalités d'exercice de ce choix sont cependant différentes (cf point 3). La situation initiale par rapport à l'âge effectif de cessation d'activité était très différente, avec un taux d'emploi des seniors faible en Italie et relativement élevé en Suède.

2- L'économie d'ensemble des instruments mis en place et des calendriers retenus

L'Italie et la Suède ont choisi de procéder non à de simples ajustements des paramètres des régimes existants mais à une réforme du système. Un système de comptes notionnels a été mis en place. Ce système, assez proche d'un système en points, permet d'assurer à chacun des droits proportionnels à l'effort de contribution, sous réserve d'un certain nombre de redistributions gérées par l'attribution de points gratuits. Les coefficients de transformation du capital virtuel en rente peuvent permettre, s'ils sont adaptés à l'évolution de l'espérance de vie, d'absorber les évolutions démographiques. Ce n'est pas ce système de comptes notionnels qui permet de faire face aux chocs économiques, mais les règles d'actualisation qui lui sont attachées.

Procéder à un changement de système de retraite nécessite une longue préparation de la réforme et pose, en outre, la question du traitement des droits acquis dans l'ancien système.

En Suède, les paramètres retenus ainsi que l'atout du fonds de réserves devraient permettre d'assurer sur le long terme l'équilibre des retraites. En Allemagne, d'autres réformes seront nécessaires. Dans un cas, la réforme est supposée assurer à long terme l'équilibre des retraites, dans l'autre le processus engagé suppose de procéder régulièrement à de nouvelles réformes pour tenir compte des évolutions démographiques et économiques.

Le calendrier de montée en charge de la réforme est aussi important. La réforme peut affecter plus ou moins les droits en cours d'acquisition. En Allemagne, l'ajustement rapide portera sur les prochaines générations et permettra de préserver les plus jeunes. Le choix a été inverse en Italie, où le dispositif de garantie de droits acquis conduit à une période transitoire de montée en charge du dispositif extrêmement longue. Bien que plus vaste que la réforme de 1993 en France, la réforme réalisée en Italie sera plus étalée dans le temps : cela peut conduire à compléter la réforme par des ajustements à court terme qui n'étaient pas prévus dans le schéma initial.

3- Le choix du moment du départ à la retraite

En ce qui concerne les modalités d'arbitrage dans le choix du départ à la retraite, la Suède et l'Italie se réfèrent explicitement à une neutralité financière (au sens actuariel) des choix des assurés sur l'équilibre des régimes de retraite. En Allemagne, les taux d'abattement pour anticipation du départ avant 65 ans ne conduisent pas cependant à des valeurs très différentes, la plage où le choix de la retraite est possible y étant cependant plus étroite. La plage de choix permet des départs plus tôt en Italie (57 ans à terme) qu'en Suède (61ans). L'Italie représente un cas très isolé dans l'ensemble du

paysage international : l'ouverture de la plage d'âge possible pour les départs à la retraite commence en général à 60 ans ou plus. L'affichage est, cependant, très différent dans les deux types de réformes puisque, dans l'une, toute norme collective explicite en termes d'âge de départ à la retraite disparaît alors que, dans l'autre, les marges de choix sont organisées à partir d'une norme explicite que l'on fait varier.

En ce qui concerne l'introduction de marges de choix individuels dans le moment du départ, il est prématuré de juger des effets de ces réformes (1999 en Suède ; 2001 en Allemagne ; non appliquée encore en Italie). Les taux d'emploi des seniors dans les années à venir seront des indicateurs à suivre dans les prochaines années. Ces taux d'emploi risquent cependant d'être affectés par la persistance, dans ces pays, de dispositifs importants d'invalidité ou de préretraites.

4- L'organisation des compléments par capitalisation est très différente dans les trois pays

Ces compléments sont obligatoires en Suède mais leur gestion est garantie par l'Etat. L'Allemagne a choisi la voie de l'incitation fiscale pour les développer. Le rôle des fonds de pension d'entreprise est important en Allemagne et en Italie. Partant, comme en France, d'un étage de retraite par capitalisation très faible, il est possible que les évolutions divergent dans les années à venir. Les premières statistiques montrent une montée en charge assez lente en Allemagne et en Italie avec respectivement 1,8 million et 2,1 millions de foyers ayant souscrit auprès d'un fonds de pension complémentaire fin 2001. Le suivi statistique organisé par Eurostat et l'OCDE sera intéressant à poursuivre.

5- Le mode de pilotage

Enfin il est important d'examiner le mode de pilotage des réformes et des responsabilités prises respectivement par l'Etat et les partenaires sociaux. Dans chacun des trois pays étudiés, les réformes ont été préparées par de longues périodes de concertation entre l'Etat et les partenaires sociaux. En ce qui concerne les régimes par répartition, les réformes n'ont jamais été de la seule responsabilité des partenaires sociaux. Les réformes des retraites apparaissent pour ces trois pays à la fois comme une grande affaire de négociation sociale ... et comme une affaire d'Etat.

Si l'examen comparé des réformes récentes de ces trois pays peut être utile à la réforme française par des exemples d'orientations et d'instruments mis en place, il convient d'en marquer les limites pour trois raisons. En premier lieu, il ne peut dispenser d'une réflexion sur les choix fondamentaux partant du contexte propre à la France. Sur un plan plus technique, en outre, la montée en puissance progressive des réformes complique la mesure des taux de cotisation et des taux de remplacement durant la phase transitoire. Enfin, le caractère récent de ces réformes empêche de dresser un bilan définitif sur la manière dont les objectifs assignés ont été atteints.

Les travaux du Conseil d'orientation des retraites sur l'international devraient se poursuivre et permettre aussi l'examen des pays où la capitalisation joue un rôle plus important tels les Etats Unis ou la Grande Bretagne.