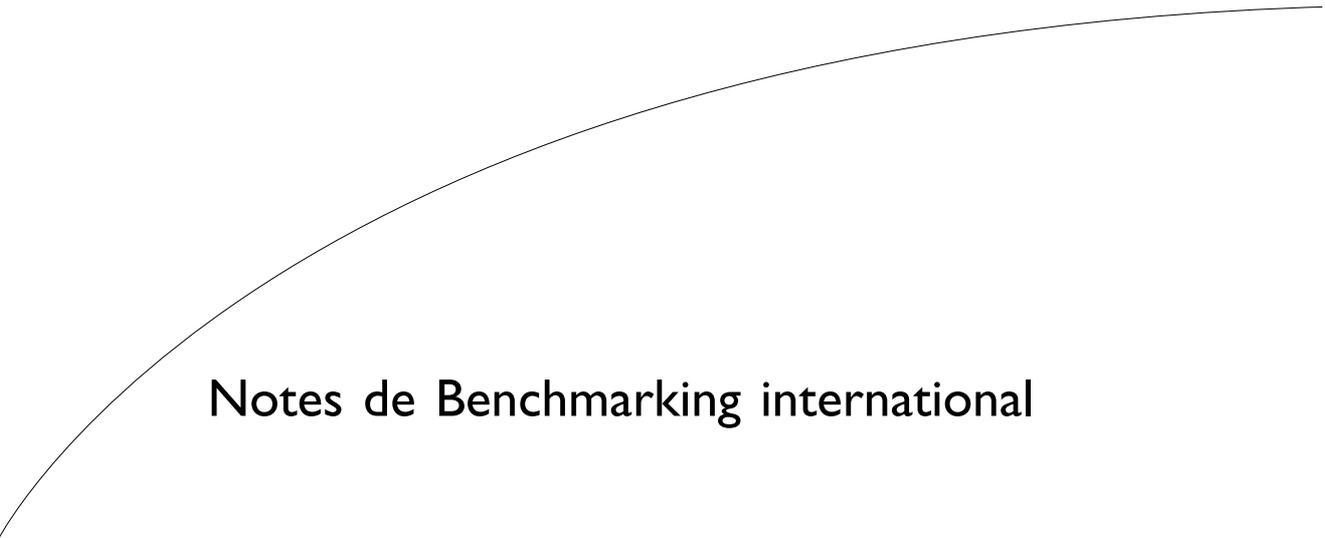
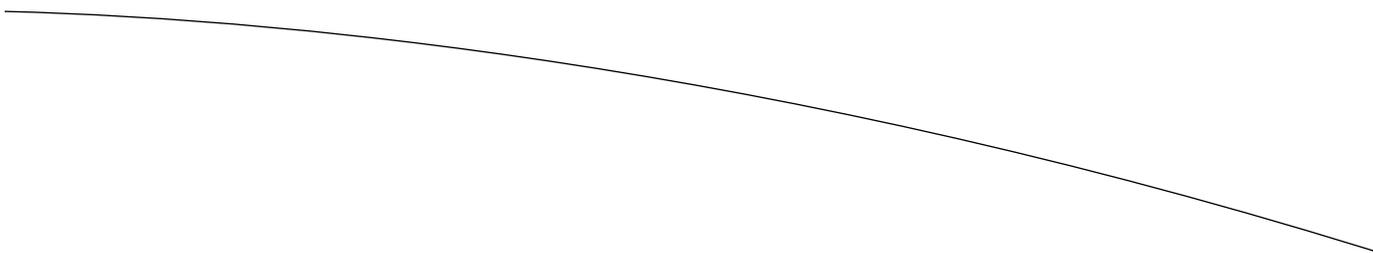


**PANORAMA DES RÉFORMES  
DES SYSTÈMES DE RETRAITE  
EN EUROPE**

**ETAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES**



Notes de Benchmarking international



© Institut de l'Entreprise, 2002  
Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution  
réservés pour tous les pays

Directeur de la publication : Jean-Pierre Boisivon, Délégué général de l'Institut de l'Entreprise

**PANORAMA DES RÉFORMES  
DES SYSTÈMES DE RETRAITE  
EN EUROPE**  
**ÉTAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES**

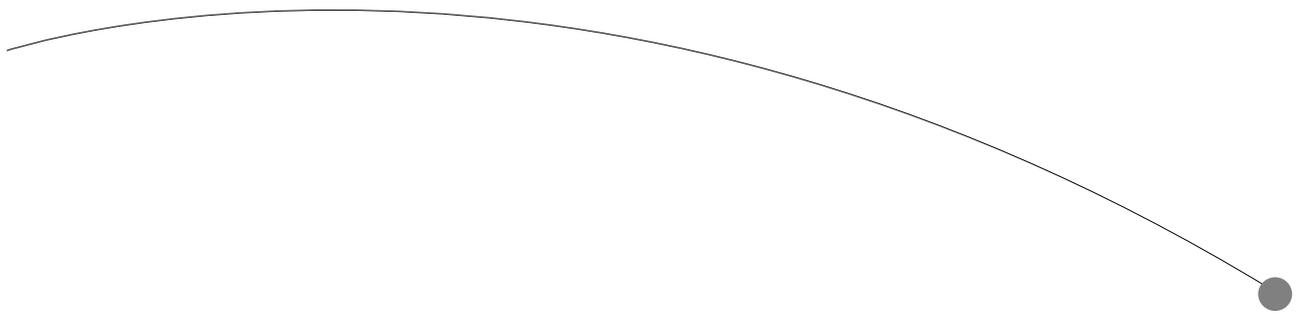
**Par Laurent Vernière**

**Branche Retraites.  
Caisse des Dépôts et Consignations**

**Notes de Benchmarking international**  
janvier 2002



**institut de l'entreprise**



Ce document ne reprenant qu'une partie des pays traités, il vous est possible de retrouver la version intégrale de ce rapport sur le site de l'Institut de l'Entreprise à l'adresse suivante :

**<http://www.idep.asso.fr>**

## Introduction

Le problème du financement des retraites dans les cinq prochaines décennies conduira-t-il à des processus de réformes sans fin ? Pour de nombreux observateurs, la réponse à cette question est positive quand ils considèrent que les mesures successives d'ajustement adoptées depuis une dizaine d'années par les différents pays européens n'apparaissent pas suffisantes et que des projets de réformes supplémentaires sont inscrits sur les agendas des pouvoirs publics pour les prochaines années. Chaque publication d'un nouveau rapport officiel sur le sujet<sup>1</sup> ou de travaux d'actualisation des projections financières en matière de retraite donne régulièrement, aux divers commentateurs de l'actualité économique et sociale, l'occasion de dramatiser l'enjeu de la réforme des retraites comme si rien n'avait été fait et de critiquer l'incapacité des décideurs à proposer des réformes viables. Ces incertitudes sur le devenir des régimes publics de retraite ont l'inconvénient de provoquer des incompréhensions et des inquiétudes dans les opinions publiques et de solliciter exagérément les experts pour qu'ils fournissent des solutions définitives. Pourtant, cette impression d'un chantier continuellement inachevé et la virulence des débats qui l'accompagne ne mesurent pas correctement l'ampleur du chemin déjà parcouru. Elles rendent également mal compte de la complexité de l'adaptation des systèmes de retraite nationaux qui doit combiner simultanément les dimensions économiques, budgétaires et sociales du problème et trouver une majorité pour voter les réformes.

Quand on limite l'analyse aux pays membres de l'Union européenne, on constate que la plupart d'entre eux ont dès à présent démarré l'essentiel des projets de réforme de leurs systèmes de retraite. La France n'est pas restée à l'écart de ce mouvement puisque les modalités d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite dans le régime de base des salariés du secteur privé (CNAV) ont été modifiées en 1993. Par ailleurs, les régimes complémentaires de salariés du secteur privé (ARRCO et AGIRC) ont également adopté, en plusieurs étapes (accords de 1996 et 2001), des mesures d'adaptation et de consolidation. Enfin, la création récente du fonds de réserves pour les retraites (FRR) a été présentée comme un dispositif d'accompagnement destiné à préfinancer une partie des engagements des régimes éligibles au fonds après 2020. On ne peut donc pas affirmer que, parmi les réformes considérées comme structurelles, c'est-à-dire celles qui concernent la régulation d'une fonction collective financée par des prélèvements obligatoires, le financement des retraites en soit resté uniquement au stade des propositions. Néanmoins, la plupart des pays n'ont pas vu s'arrêter un processus qui continue d'alimenter les débats publics.

Constater que des programmes de réforme des régimes publics de retraite ont été entrepris signifie qu'au moins une première étape a été franchie, celle de la phase de diagnostic, et qu'un consensus relatif entre les parties prenantes a été obtenu sur la mesure de l'ampleur des déséquilibres. Les diverses expériences nationales ont déjà permis de fournir de nombreux enseignements sur les caractéristiques des réformes adoptées, leurs objectifs et les instruments utilisés pour les atteindre. Distinguer des phases successives dans la conception et le déroulement des réformes est sans doute la voie appropriée pour

<sup>1</sup> Comme par exemple le rapport du Conseil Ecofin intitulé « *Impact of ageing populations on public pension systems* », novembre 2000.

comprendre pourquoi le calendrier et le contenu des réformes proposées dans le passé apparaissent actuellement insuffisants.

La première étape des réformes des systèmes de retraite couvre à peu près la décennie 1990-2000. Deux motifs au moins expliquent pourquoi cette vague de réformes n'est pas perçue comme définitive :

– les réformes des systèmes de retraite ne peuvent pas être analysées et interprétées en les isolant du contexte économique et social et des priorités retenues par les pouvoirs publics en matière de politique économique. En effet, on observe que les objectifs assignés aux réformes se sont progressivement modifiés au cours du temps, au fur à mesure que les stratégies économiques et budgétaires nationales ont été adaptées pour tenir compte, dans un premier temps, de la situation du marché du travail et, dans un deuxième temps, des conséquences de la création de l'Union européenne et de la monnaie unique.

Jusqu'au milieu des années 1990, les déséquilibres du marché du travail, caractérisés par des taux de chômage élevés et une forte propension aux départs anticipés à la retraite, rendaient assez difficiles des réformes fondées, par exemple, sur le recul de l'âge effectif de départ à la retraite et la modification des comportements de départ en retraite. La priorité était donnée à la mobilisation de tous les instruments permettant d'améliorer la situation du marché du travail, même si certaines mesures, telles que les multiples dispositifs de préretraite, avaient des effets négatifs sur les finances des régimes de retraite. Par ailleurs, la situation tendue des finances publiques ne laissait aucune marge de manœuvre budgétaire, avec des réformes des systèmes de retraite d'abord évaluées en fonction de leur contribution à la diminution des déficits publics. L'approche budgétaire était privilégiée en raison des critères imposés pour le passage à la monnaie unique, au détriment sans doute d'une réflexion sur la politique des retraites à mettre en œuvre dans un contexte de vieillissement de la population et de raréfaction à long terme de l'offre de travail, à comportements d'activité inchangés.

A partir de 1998, avec l'amélioration de la conjoncture économique qui a eu un effet positif sur le marché du travail et les finances publiques, il est devenu possible de concevoir les réformes des systèmes de retraite dans le cadre d'une stratégie économique et budgétaire de long terme : les instruments sont choisis pour corriger les déséquilibres financiers des régimes de retraite et, simultanément, contribuer à augmenter durablement la croissance économique potentielle. Ce changement de problématique peut apparaître imperceptible mais il reflète le fait que deux contraintes majeures pesant sur les priorités économiques des Etats se sont progressivement distendues : l'amélioration du marché du travail et le rétablissement des finances publiques avec la perspective de réduire fortement l'endettement public permettent à nouveau de s'intéresser aux facteurs de la croissance économique à long terme. Des notions telles que la viabilité ou la « soutenabilité » à long terme des régimes publics de retraite existants sont actuellement devenues les termes de référence de cette problématique du long terme. Elles empruntent le langage des finances publiques pour mettre l'accent sur la volonté des autorités publiques de conduire une politique maximisant durablement la croissance économique afin de pérenniser ces régimes dans leur fonction d'assurances sociales. C'est le sens des conclusions du sommet européen de Lisbonne en mars 2000 et du programme de travail qui a depuis été mis en route.

Le curseur des priorités s'est donc déplacé : l'approche macro-financière initiale qui privilégiait d'abord les moyens d'une correction rapide des déséquilibres financiers n'est pas abandonnée mais elle s'insère à présent dans une stratégie économique à long terme destinée à promouvoir la croissance économique. Ce n'est donc pas le processus de décision politique qui paraît être en cause dans l'inachèvement des réformes mais plutôt une formulation des objectifs des réformes des systèmes de retraite qui se modifie au fur à mesure que les priorités économiques s'écartent des préoccupations de court terme.

– le vieillissement de la population est la principale cause du creusement des déficits des systèmes de retraite. Par vieillissement, on entend à la fois la déformation de la structure par âge de la population liée au phénomène du baby boom et l'allongement permanent de l'espérance de vie, ces deux phénomènes se combinant pour accroître fortement la part des plus de 60 ans à partir de 2005 dans les pays industrialisés. Lorsque la question du financement à long terme des régimes de retraite a été posée au milieu des années 1980, la composante démographique a été prise globalement en tant que facteur exogène explicatif des besoins de financement des régimes. Peu de considération a été accordée à l'impact des évolutions démographiques sur le pilotage et la régulation des régimes de retraite en tant qu'institutions de partage des risques sur les revenus entre les actifs et les retraités.

L'augmentation régulière de l'espérance de vie après 60 ans<sup>2</sup> provoque un choc permanent sur le fonctionnement des régimes de retraite puisque la durée de service des pensions versées aux retraités s'allonge et devrait continuer d'augmenter dans le futur. Par rapport à une situation sans gains d'espérance de vie, il en résulte un surcoût que les régimes par répartition, qui sont le plus souvent des régimes à prestations définies en annuités, ne partagent pas explicitement entre les participants. Ce sont généralement les cotisants qui le prennent en charge via des hausses des taux de cotisation. On pourrait concevoir que le calcul de la pension au moment de la liquidation tienne compte de ces accroissements d'espérance de vie, de sorte que ce sont les retraités bénéficiaires des gains d'espérance de vie qui supportent le coût. Or les règles concernant la liquidation et la revalorisation des droits à la retraite n'intègrent pas habituellement cet aspect. Face à un phénomène permanent, on voit bien que les effets directs et indirects de l'une ou l'autre des options retenues pour financer le surcoût ne sont pas identiques. Les hausses de cotisations peuvent nuire au fonctionnement et à l'équilibre du marché du travail parce qu'elles accroissent le coût du travail. L'ajustement du montant de la pension en fonction de l'espérance de vie rend incertain, pour les futurs retraités, le taux de remplacement de la pension que leur promet le régime. Plus généralement, le manque de souplesse dans l'utilisation des paramètres (hormis le taux de cotisation) empêche de piloter véritablement des régimes de retraite sur longue période soumis à des chocs exogènes et ne permet pas de disposer de mécanismes autorégulateurs.

Ce n'est que récemment, avec les réformes suédoise et italienne, que des solutions ont été apportées à ce type de problème. Le recours à la technique des comptes notionnels<sup>3</sup> avec

<sup>2</sup> Entre la moitié et les trois quarts des gains d'espérance de vie à la naissance sont dus à la diminution des taux de mortalité après 60 ans.

<sup>3</sup> Cf. infra.

des règles de liquidation de la pension prenant en compte l'espérance de vie est l'exemple de réformes incorporant des mécanismes correcteurs régulant les régimes de retraite. On ne peut dès à présent conclure à la robustesse de ces nouveaux mécanismes d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite. Ils ont eu cependant l'intérêt d'attirer l'attention sur le fait que, indépendamment de la structure du système de retraite, l'absence de moyens de pilotage des régimes de retraite soumettait ceux-ci au risque d'être l'objet de fréquentes modifications de paramètres et, donc, au risque politique de réformes répétées.

Deux autres motifs, moins essentiels, contribuent à la poursuite du processus de réforme :

- certaines réformes ont, dans le passé, été partielles, en ce sens que seulement une partie du système public de retraite a été concernée par la première vague de réformes,
- la plupart des réformes ont été étalées dans le temps, de sorte qu'une phase de transition généralement longue sépare le moment où elles ont été adoptées et le moment où elles produiront leurs pleins effets, donnant l'impression que la réforme n'est jamais achevée.

Si l'on admet que ce n'est pas la défaillance des pouvoirs publics dans leur volonté de réformer qui explique le maintien du problème du financement des retraites au cœur des débats, il reste à se demander quels enseignements tirer de la première vague de réformes, comment les différents pays se situent les uns par rapport aux autres et quel devrait être le contenu des réformes à venir. De nombreux travaux sont consacrés à ces exercices de bilan comparatif. Les principales organisations internationales (OCDE, FMI, Banque mondiale) organisent à intervalles réguliers des conférences pour faire le point sur l'état d'avancement des processus de réformes, confronter les expériences et approfondir la réflexion en matière d'organisation et de financement des systèmes de retraite. Par ailleurs, des réseaux consacrés à la recherche académique dans le domaine des pensions se sont développés et produisent de nombreux travaux théoriques et empiriques qui alimentent et, parfois, renouvellent les débats. Les pays eux-mêmes ont été appelés à accroître leur capacité d'expertise. On ne manque donc pas de matériaux économiques et statistiques dans le domaine des retraites.

L'approche comparative, habituelle dans le domaine social, se révèle pourtant assez délicate à mettre en œuvre en matière de retraite. En premier lieu, on observe une très grande diversité dans la structure des systèmes de retraite nationaux : les modalités d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite sont variables d'un pays à l'autre, les modes et les sources de financement ne sont pas « purs » et n'entrent pas toujours dans les typologies les plus simples telles que répartition et capitalisation, la place des régimes publics<sup>4</sup> est variable. Il en résulte que les processus de réforme tendent à être spécifiques à la situation particulière de chaque pays. Cette diversité est souvent mal prise en compte par les travaux

---

<sup>4</sup> Le terme de « régimes publics » désigne, dans le texte, les régimes collectifs et obligatoires couvrant une large portion de la population, organisés à l'initiative des pouvoirs publics. Ces régimes sont financés par des prélèvements obligatoires (cotisations sociales) ou par des transferts budgétaires. Ils s'opposent aux « régimes privés », du type régimes d'entreprise, qui peuvent être obligatoires ou facultatifs, mis en place à l'initiative de l'employeur.

évoqués précédemment, ce qui conduit les commentateurs à adopter une grille de lecture simplifiée qui rend imparfaitement compte des priorités et des contraintes des décideurs.

En outre la méthode la plus courante utilisée dans le recensement et l'analyse des expériences en matière de réforme évalue les résultats obtenus en s'appuyant sur un modèle de référence définissant un système de retraite considéré comme « optimal » ou « idéal » du point de vue de son financement. Ce modèle de référence est celui d'un système de retraite composé de trois piliers, tel que celui préconisé par la Banque mondiale, qui fixe les objectifs, les niveaux de responsabilité (Etat, entreprises, individus) et le mode de financement de chaque pilier. Comme on le verra, les structures actuelles des systèmes de retraite européens sont éloignées de ce modèle de référence et la plupart des réformes n'ont pas eu pour objectif de les en rapprocher. De plus, il est peu probable que l'existence d'un modèle unique aurait diminué les problèmes de financement et accru l'efficacité des réformes.

Pour dresser un panorama des réformes, il apparaît donc nécessaire de décrire, aussi précisément que possible, la composition et la structure des systèmes de retraite nationaux pour comprendre les particularités des réformes adoptées. On va s'intéresser en priorité aux pays membres de l'Union européenne en privilégiant certains d'entre eux représentatifs de la diversité des systèmes européens : l'Allemagne qui vient de boucler son troisième programme de réformes depuis le début des années 1990, les Pays-Bas parce que le deuxième étage de leur système de retraite est totalement en capitalisation bien que ces fonds de pension soient essentiellement des dispositifs à prestations définies, l'Italie et la Suède qui ont innové en introduisant de nouvelles modalités d'acquisition et liquidation des droits à la retraite afin de pouvoir piloter à long terme leurs régimes. Un intérêt particulier sera évidemment porté aux expériences suédoise et italienne pour bien comprendre le fondement de leurs réformes qui introduisent un nouveau modèle de gestion du risque retraite.

# 1 L'ALLEMAGNE

L'Allemagne a été le premier pays à créer un système de retraite à la fin du 19<sup>e</sup> siècle et cette longue histoire a souvent été présentée comme le gage de la capacité d'adaptation de cette institution aux multiples événements sociopolitiques et économiques qui sont survenus depuis un siècle dans ce pays. Par ailleurs, les objectifs assignés au régime public de retraite en matière de niveau de vie des retraités, qui placent l'Allemagne parmi les pays les plus généreux, ont également été interprétés comme le résultat de la supériorité du contrat collectif entre les générations qui lie les actifs et les retraités, par rapport aux mécanismes de retraite fondés sur la responsabilité individuelle. Ces résultats ont été indéniables jusqu'au milieu des années 1980 et depuis, comme dans la plupart des pays du monde industrialisé, le système de retraite allemand est en proie aux difficultés financières obligeant les autorités à décider des plans successifs de réforme qui remettent graduellement en cause l'organisation initiale.

Le vieillissement démographique, l'augmentation du chômage, les contraintes économiques liées à l'affaiblissement de la capacité compétitive de l'économie allemande, sont autant de facteurs qui ont obligé les gouvernements à tenter d'adapter le système de retraite sans remettre en cause le consensus social autour de cette institution. L'examen des dix dernières années de réforme condense en quelque sorte ce tâtonnement des pouvoirs publics à trouver une solution acceptable socialement mais aussi efficace à long terme, afin que soit pérennisée la confiance du public envers les institutions chargées de procurer un revenu décent aux retraités.

## I. REPÈRES SUR LE PASSÉ : DÉMOGRAPHIE ET PRESTATIONS VIEILLESSE

Au cours des trente dernières années, la démographie de l'Allemagne a présenté des particularités qui la différencient de pays comme la France. En effet, depuis la fin des années 1960, la population des anciens *Länder* est restée quasiment stable autour de 61,5 millions d'habitants. La réunification allemande en 1991 a certes porté la population totale à 82 millions d'habitants mais sans modifier considérablement les tendances. La principale raison à cette absence de croissance de la population résulte de la forte chute du taux de fécondité des femmes à partir du sommet atteint en 1965, taux qui, depuis 1975, s'est stabilisé à un niveau particulièrement faible, au voisinage de 1,3/1,4. Depuis 1972, l'excédent naturel de la population (naissances – décès) est négatif et ce sont les flux migratoires qui ont permis de compenser le déficit de naissances et de stabiliser la population.

La structure par âges de la population s'est progressivement modifiée au cours des trente dernières années avec une diminution de la part des moins de 20 ans (31,1 % en 1970, 22,6 % en 1997) et une légère augmentation de la part des plus de 65 ans (13,3 % en 1970, 15,8 % en 1997).



Hormis la période 1975-1982 qui caractérise un vieillissement relatif de la population allemande, le taux de dépendance démographique, qui rapporte l'effectif des plus de 65 ans à l'effectif des 21-65 ans, est resté relativement stable autour de 25 %. On doit noter toutefois que depuis 1992, le taux de dépendance est sur une pente ascendante.

La part des prestations de vieillesse et survie, exprimée en pourcentage du PIB, a progressé de 11 % à 13,8 % entre 1970 et 1977 en raison du vieillissement relatif de la population puis est revenue à 11,3 % en 1991 pour de nouveau augmenter et atteindre 12,4 % du PIB de 1996 à 1998. En 1998, les dépenses de vieillesse et survie étaient le premier poste (37 %) de l'ensemble des dépenses de protection sociale, suivies par les dépenses de santé (32,8 %). Près des trois quarts des prestations de vieillesse-survie sont versées par le régime légal d'assurance vieillesse et invalidité (« *Gesetzliche Rentenversicherung* » ou *GRV*). Les régimes spéciaux de fonctionnaires et les retraites complémentaires facultatives versées par les entreprises représentent respectivement 12,4 % et 8,3 % des prestations vieillesse servies.

## 2. LE RÉGIME LÉGAL D'ASSURANCE VIEILLESSE ET INVALIDITÉ GRV

Le poids du régime légal d'assurance vieillesse et invalidité *GRV* dont les prestations représentent 9,2 points de PIB, sa longue histoire de plus d'un siècle, son organisation et sa fonction d'assurance sociale expliquent pourquoi l'analyse du système de retraite allemand est le plus souvent appréhendée à partir des évolutions de ce seul régime. Les enjeux de la régulation et du pilotage à long terme du régime donnent lieu à d'intenses débats dans la société allemande, mêlant autant les aspects économiques et sociaux liés au financement des retraites que les finalités du système de protection sociale et son adaptation au nouvel environnement international. Le régime *GRV* est la source de la presque totalité des revenus des retraités puisque, hormis les assurés disposant d'une retraite complémentaire facultative d'entreprise, il n'existe pas de régimes complémentaires collectifs et obligatoires. La question du niveau de vie des retraités est en conséquence directement appréhendée à partir du niveau de pension servi par le régime *GRV*. Le régime *GRV* est un régime par répartition dont le financement a des effets directs sur le coût du travail et indirectement sur l'équilibre du marché du travail et la compétitivité de l'économie allemande, aspects prédominants dans les débats sur les réformes du système de retraite.

### a) Les différentes catégories d'assurés dans le régime *GRV*

Les ouvriers et les employés du secteur privé sont automatiquement assujettis au régime légal de l'assurance vieillesse et invalidité, ainsi que les mineurs qui disposent d'une caisse distincte intégrée au régime. Parmi les professions indépendantes, les artisans, les artistes et les journalistes indépendants sont également assujettis. Les autres professions indépendantes, hormis les agriculteurs qui disposent de leur propre régime, peuvent demander leur adhésion dans les cinq ans qui suivent le début de leur activité. Trois autres catégories de personnes relèvent du régime légal d'assurance vieillesse :



- les parents qui élèvent des enfants sont assurés d'office pour une période maximale de trois ans pour les enfants nés après le 1<sup>er</sup> janvier 1992 et un an pour les enfants nés avant cette date sans qu'ils aient besoin de verser des cotisations,
- les tierces personnes qui apportent des soins aux personnes fortement dépendantes pour une durée supérieure à 14 heures par semaine, bénéficient également de l'affiliation depuis 1995,
- les bénéficiaires de prestations de remplacement du salaire (indemnités journalières de maladie et d'accident du travail, prestations de chômage, préretraites, etc.) relèvent du régime légal à condition d'avoir été assuré obligatoire dans l'année précédant le début des prestations. Les organismes sociaux versant ces prestations de remplacement cotisent pour le compte de cette catégorie d'assurés.

Les emplois à temps partiel (moins de 15 heures par semaine) dont la rémunération ne dépasse pas 630 DM par mois sont exemptés d'assujettissement à l'assurance vieillesse, sauf pour ceux de leurs titulaires qui renoncent explicitement à l'exemption d'assujettissement et qui relèvent du droit commun. Malgré l'exemption d'assujettissement, les employeurs sont tenus de verser une cotisation forfaitaire d'assurance vieillesse et invalidité au taux de 12 %. Les emplois temporaires de courte durée (au plus 50 jours ouvrés dans l'année) sont en outre exemptés d'assujettissement.

## **b) Les différentes prestations versées avant les réformes de 1999 et 2001**

Avant les projets de réformes de 1999 et 2001 (cf. infra), le régime GRV versait, au titre de la vieillesse, six catégories de pension :

- *les pensions de vieillesse normales* liquidées à 65 ans avec une durée minimale d'assurance validée de 5 ans,
- *les pensions de vieillesse pour assurés de longue durée*, liquidées à partir de 63 ans avec une durée minimale d'assurance de 35 ans. Cette catégorie de pension a été créée en 1973,
- *les pensions de vieillesse pour grands handicapés, incapacité professionnelle ou incapacité de gain*, liquidées à partir de 60 ans avec une durée minimale d'assurance de 35 ans, après reconnaissance du handicap ou de l'incapacité professionnelle. Cette catégorie de pension a été créée en 1973,
- *les pensions de vieillesse pour cause de chômage ou à l'issue d'un travail à temps partiel au titre de la préretraite progressive*, liquidées à partir de 60 ans pour les personnes nées avant 1952 ayant une durée minimale d'assurance de 15 ans. Elles sont octroyées aux personnes sans emploi au moment de la liquidation et qui ont connu une période de chômage de 52 semaines à partir de 58 ans,
- *les pensions de vieillesse pour les femmes*, versées à partir de 60 ans aux femmes nées avant 1952 ayant une durée minimale d'assurance de 15 ans, dont 10 ans validés après le 40<sup>e</sup> anniversaire,

– les pensions de vieillesse pour les mineurs, versées à partir de 60 ans aux mineurs ayant une durée minimale d'assurance de 25 ans.

Depuis 1992, les pensions de vieillesse peuvent être versées sous forme partielle (un tiers, la moitié ou deux tiers du montant de la pension de retraite) lorsque les bénéficiaires de la pension de retraite exercent une activité professionnelle et perçoivent un revenu d'activité d'appoint.

Au titre de l'invalidité, le régime GRV verse trois catégories de prestations dont la classification dépend de la capacité de gain professionnel des bénéficiaires :

– la pension d'incapacité de gain (*EU Pension*) lorsque la capacité de gain du bénéficiaire est inférieure soit à 15 % de son salaire brut antérieur, soit à un montant forfaitaire de 630 DM. Le bénéficiaire perçoit une pension d'invalidité à taux plein,

– la pension d'incapacité professionnelle (*BU Pension*) lorsque le bénéficiaire a une incapacité professionnelle ne lui permettant pas d'occuper un emploi lui procurant un revenu d'activité supérieur à 50 % de sa capacité de gain antérieure. Le bénéficiaire perçoit une pension d'invalidité égale aux deux tiers de la pension à taux plein,

– la pension d'incapacité de gain pour handicapés est versée à taux plein aux grands handicapés.

Au titre de la survie, deux types de prestations sont versées :

– la pension de réversion pour veuve ou veuf, égale à 60 % de la pension à taux plein due au conjoint décédé si le bénéficiaire est âgé d'au moins 45 ans ou est frappé d'incapacité professionnelle ou élève des enfants. Si aucune de ces trois conditions n'est remplie, le bénéficiaire a droit, sous condition de ressources, à la « petite » pension de réversion égale à 25 % du montant de la pension à taux plein du conjoint décédé,

– la pension d'orphelin : les orphelins de père et de mère reçoivent un cinquième du montant de la pension à taux plein due à l'assuré décédé et les orphelins de père ou de mère un dixième.

### c) Le calcul de la pension de retraite

Le régime d'assurance vieillesse GRV est équivalent à un régime en points dont l'objectif est de fournir, pour une carrière complète, un montant de retraite proportionnel au niveau de salaire moyen des assurés. Chaque assuré cotise sur la fraction de son salaire brut inférieur à un plafond de cotisation fixé annuellement<sup>5</sup>. Le rapport entre sa cotisation et la cotisation relative au salaire brut moyen détermine le nombre de points de retraite acquis dans l'année. La valeur d'acquisition d'un point de retraite est donc égale à la cotisation moyenne.

Le montant mensuel de la pension normale est égal au nombre de points acquis durant la vie professionnelle multiplié par la valeur du point fixée annuellement. Lorsque le départ à la retraite

<sup>5</sup> Ce plafond de ressources est égal à environ 1,8 fois le salaire moyen.

est anticipé, la pension est réduite depuis 1992, par rapport au taux plein de liquidation de 100 %, de 0,3 % par mois manquant avant d'atteindre l'âge normal de départ à la retraite (soit 3,6 % par an). La pension est majorée de 0,5 % par mois pour un départ différé après l'âge normal (soit 6 % par an).

Le nombre de points acquis dépend de la période de cotisation durant laquelle un emploi est occupé et une rémunération perçue mais également de périodes de substitution durant lesquelles l'assuré a été dans l'impossibilité de cotiser, de périodes assimilées qui correspondent à une incapacité de travail (éducation des enfants, périodes de service militaire et de formation professionnelle, arrêt maladie et chômage, la formation scolaire après le 17<sup>e</sup> anniversaire) et de périodes additionnelles d'affiliation (les bénéficiaires de pensions d'invalidité et de pensions de réversion liquidées avant 60 ans continuent d'accumuler des droits minorés au titre de la retraite).

#### **d) Pension minimum**

Il n'existe pas de pension minimum au sein du régime GRV. Toutefois, afin de garantir un minimum de pension, toutes les cotisations obligatoires de faible importance versées avant 1992 ont été revalorisées en les multipliant par 1,5, plafonnées à un maximum de 75 % de la cotisation moyenne.

#### **e) Les recettes et les dépenses du régime**

Le régime d'assurance vieillesse est financé principalement par deux sources, d'une part les cotisations sociales à la charge des employeurs et des assurés et, d'autre part, des transferts du budget de l'Etat. En 1999, ces deux postes représentaient respectivement 75,8 % et 23,5 % des recettes du régime. Les transferts budgétaires sont destinés à financer les diverses dépenses dites de « solidarité » à la charge du régime dont divers experts ont estimé qu'elles s'élevaient à environ 30 % des dépenses du régime.

Depuis la réforme de 1992 (cf. infra), la subvention fédérale est indexée selon une formule qui prend en compte l'évolution du salaire brut moyen (et donc indirectement le taux de revalorisation des pensions) et du taux de cotisation à l'assurance vieillesse. Selon cette formule, toute hausse du taux de cotisation retraite s'accompagne automatiquement d'une augmentation de la subvention fédérale, mécanisme qui permet de contenir la hausse du taux de cotisation. Par ailleurs, des ressources additionnelles ont permis d'augmenter le montant de la subvention fédérale : en 1998, les autorités ont relevé d'un point le taux normal de la TVA pour en affecter le produit au régime et, en 1999, elles lui ont transféré le produit des nouvelles taxes sur la consommation d'énergie (carburants, gaz naturel, électricité) dont l'augmentation des taux a été programmée en quatre étapes jusqu'en 2003, taxes introduites à l'occasion de la réforme de la fiscalité écologique. Ces mesures ont accru le taux de couverture des prestations versées par le régime par la subvention fédérale à plus de 27 % en 1999 et également permis de stabiliser, voire

de diminuer, le taux de cotisation à l'assurance vieillesse. De 20,3 points en 1997 et 1998, le taux de cotisation vieillesse a en effet été ramené à 19,7 points en 1999 et 19,3 points en 2000.

Les deux principaux postes de dépenses du régime GRV concernent d'une part, les pensions de vieillesse et d'invalidité et, d'autre part, l'équivalent de la part employeur des cotisations à l'assurance maladie<sup>6</sup> pour les retraités. En 1999, ces deux postes représentaient respectivement 89 % et 6,8 % des dépenses du régime.

#### **f) L'âge moyen de départ à la retraite**

L'âge moyen de départ à la retraite pour l'ensemble des liquidations (vieillesse et invalidité) était en 1999 de 59,6 ans pour les hommes et de 60,5 ans pour les femmes alors que l'âge légal de départ est fixé à 65 ans. La réunification allemande a eu pour effet de fortement diminuer cet âge moyen, en particulier pour les femmes.

De nombreux rapports ont évalué l'anticipation moyenne du départ à la retraite à environ trois années, ce qui revient à dire qu'avec une espérance de vie à 60 ans de 18 années, le surcroît de charges pour le régime est de l'ordre de 20 %. Comme on le verra, les principales dispositions des projets de réforme de ces dernières années ont consisté à supprimer progressivement les possibilités de départ anticipé à la retraite.

#### **g) Le taux de remplacement instantané du régime et le montant moyen de la retraite**

Les règles d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite ont été conçues pour viser un taux de remplacement instantané entre la pension standard (carrière complète de 45 ans au salaire moyen) et le salaire moyen des assurés, fixé avant les récents projets de réforme à 70 % en termes nets : un salarié ayant effectué une carrière complète d'une durée de 45 ans en percevant chaque année le salaire moyen reçoit une pension nette (après déduction des cotisations sociales à la charge des retraités) égale à 70 % du salaire moyen net (après déduction des cotisations sociales salariales et de l'impôt sur le revenu) des assurés. Comme, depuis 1992, les pensions sont indexées sur l'évolution du salaire moyen net, cette parité est théoriquement maintenue au cours du temps.

Les différentes catégories de pensionnés n'ont cependant pas tous validé une durée d'assurance de 45 années avec un profil de carrière salariale au salaire moyen. Actuellement, les hommes perçoivent en moyenne une pension égale à environ 85 % de la pension standard, ce qui représente 60 % du salaire net des cotisants. Ce niveau relatif décroît depuis le sommet atteint au milieu des années 1970. Les femmes perçoivent en moyenne un montant de pension égal à 40 % de la pension standard, soit une pension inférieure de plus de la moitié de celle des hommes.

---

<sup>6</sup> Depuis 1983, les retraités contribuent à l'assurance maladie et à l'assurance dépendance à un taux qui, en 2000, est de 7,6 %.

### 3. LES RÉFORMES SUCCESSIVES DU RÉGIME GRV

La dernière décennie a été marquée en Allemagne par une succession de réformes de l'assurance vieillesse motivées par les caractéristiques suivantes de la situation socio-économique :

- les perspectives très défavorables de la démographie à l'horizon du prochain demi-siècle qui devraient conduire à une diminution et un vieillissement accéléré de la population,
- l'ampleur du chômage et l'âge précoce de départ à la retraite accentuent les déséquilibres démographiques et augmentent les charges financières du régime GRV,
- le poids de la fiscalité, en particulier celle pesant sur le facteur travail, est considéré comme un handicap mettant en péril la capacité compétitive de l'économie allemande, avec en retour des effets négatifs sur le marché du travail.

Les différentes réformes de l'assurance vieillesse, ainsi que les plans successifs destinés à revitaliser l'économie afin d'améliorer la situation de l'emploi, ont eu en conséquence pour objectif principal de contenir, voire d'alléger, le coût du travail. Les réformes fiscales et les réformes de l'assurance vieillesse sont dans les faits étroitement liées pour mettre l'économie allemande sur un sentier de croissance plus rapide afin de disposer de marges de manœuvre permettant d'affronter les conséquences du vieillissement de la population. C'est pourquoi, dans le domaine des retraites, l'objectif affiché des projets de réforme successifs était de stabiliser à long terme le taux de cotisation du régime GRV autour de 20 %, assorti de conditions d'acceptabilité sociale.

Trois réformes du régime d'assurance vieillesse et invalidité GRV ont été mises en œuvre depuis le début de la dernière décennie, repérées par l'année où elles devaient entrer en vigueur : la réforme 1992 votée à la fin de 1989, la réforme 1999 votée à la fin de 1997 et qui a été partiellement remise en cause lors de l'arrivée au pouvoir du chancelier Schröder en 1998, la réforme 2001 qui est le projet de réforme structurelle annoncé en juin 2000 et définitivement adopté en 2001.

#### a) La réforme 1992

On ne va rappeler que les dispositions les plus importantes parce que la présentation du régime GRV repose pour l'essentiel sur la législation issue de cette réforme (cf. supra). La principale mesure a été, outre d'organiser l'intégration des populations des nouveaux *Länder* dans le régime GRV, de modifier la règle de revalorisation des pensions fondée depuis cette date sur l'évolution du salaire net moyen des assurés actifs alors que, précédemment, la revalorisation était en principe assise sur l'évolution du salaire brut moyen. Cette mesure était couplée avec l'objectif de fournir un taux de remplacement instantané net de 70 % pour la pension standard.

Le deuxième volet a relevé progressivement l'âge de la retraite, porté à 65 ans, dans tous les dispositifs qui autorisaient un départ anticipé sans abattement de la pension. Cette mesure était programmée selon un calendrier transitoire devant s'étaler jusqu'en 2006 pour les hommes et 2012 pour les femmes. En fait, elle a été anticipée lors du plan de lutte contre le chômage décidé en 1996 et mise en œuvre dès 1997 avec un calendrier beaucoup plus resserré :

– pour les pensions de vieillesse pour cause de chômage ou à l'issue d'un travail à temps partiel au titre de la préretraite progressive, l'âge de départ est porté par étapes de 60 ans à 65 ans entre 1997 et 2001 (générations 1937 à 1941). Les générations nées entre 1942 et 1951 pourront anticiper leur départ à la retraite à 60 ans en contrepartie d'une diminution de leur pension de 18 %. A partir de 2012, cette catégorie de pension est supprimée, les départs anticipés ne pouvant se faire que dans la catégorie des assurés de longue durée,

– pour les pensions de vieillesse pour assurés de longue durée, l'âge de départ à la retraite est porté de 63 ans à 65 ans entre 2000 et 2001. Les générations nées entre 1939 et 1947 pourront anticiper leur départ à la retraite à 63 ans en contrepartie d'une diminution de leur pension de 7,2 %. Les générations nées après 1947 pourront partir à 62 ans en contrepartie d'une réduction de leur pension de 10,8 %,

– pour les pensions de vieillesse pour les femmes, l'âge de départ est porté de 60 ans à 65 ans entre 2000 et 2004. Les générations nées entre 1945 et 1951 auront la possibilité d'anticiper un départ à 60 ans en contrepartie d'une diminution de la pension de 18 %. A partir de 2012, les pensions de vieillesse pour les femmes sont supprimées et les femmes qui souhaitent anticiper leur départ entrent dans la catégorie des assurés de longue durée.

Quel que soit le dispositif, l'âge pivot de départ à la retraite est porté à 65 ans et les départs anticipés ne sont possibles qu'en contrepartie de l'application des coefficients de minoration prévus par les barèmes (réduction de la pension de 0,3 % par mois manquant jusqu'à l'âge légal de départ à la retraite) et dans le cadre d'un dispositif unique, les pensions pour assurés de longue durée, qui oblige d'avoir validé 35 années de cotisation.

La troisième mesure de la réforme 1992 a étendu la validation des périodes assimilées, telles que les périodes de chômage et de congés maladie, en fixant le salaire de référence, à partir duquel est calculé le nombre de points acquis, à 80 % du salaire précédemment perçu. Les caisses versant les allocations chômage et les prestations maladie prennent en charge le versement des cotisations retraite.

La quatrième mesure de la réforme 1992 a permis d'augmenter de une à trois années la validation des périodes d'éducation des enfants nés après le 1/1/1992 et de porter, par étapes de 1998 à 2000, le salaire de référence à partir duquel sont calculés les droits à la retraite de 75 % à 100 % du salaire moyen. Cette validation bénéficie également aux femmes qui n'ont pas interrompu leur carrière professionnelle à la suite d'une naissance.

La cinquième mesure a modifié la méthode de revalorisation de la subvention fédérale en l'indexant sur l'évolution du taux de cotisation retraite, de telle sorte à éviter les interventions discrétionnaires des pouvoirs publics (cf. supra).

## **b) La réforme 1999**

Votée fin 1997 par le gouvernement Kohl pour entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1999, la réforme 1999 a été partiellement remise en cause lors de l'arrivée au pouvoir en 1998 du chancelier

Schröder. Il est toutefois intéressant de rappeler le choix des mesures destinées à stabiliser à long terme le taux de cotisation.

La première mesure modifiait la formule de revalorisation des pensions en y introduisant une composante démographique afin de prendre en compte l'allongement de la durée de vie individuelle. Cette disposition a entraîné de vifs débats car elle affectait le montant des pensions de toutes les générations de retraités et non pas des seuls nouveaux liquidants. Le principal effet de cette mesure aurait été de diminuer le taux de remplacement instantané net de la pension standard par rapport au salaire moyen net des assurés de 70,2 % en 2000 à 64 % en 2030 et 63,6 % en 2040. Le choix du facteur démographique avait été en fait guidé par l'objectif de diminuer le taux de remplacement net de la pension standard à 64 % en 2030, taux considéré comme socialement acceptable. Cette modification de la formule de revalorisation a été suspendue par le gouvernement Schröder.

La seconde mesure, longuement discutée, portait sur la réforme des pensions d'invalidité (*EU* et *BU Pension*). Le constat partait de la forte augmentation du nombre de pensions d'invalidité dont l'attribution prenait en compte, outre l'aspect médical de la réduction de la capacité de gain liée au handicap, la difficulté de retrouver un emploi adapté aux caractéristiques de santé en raison du chômage élevé. La réforme 1999 envisageait de réserver les pensions d'invalidité aux salariés dont le handicap relevait de motifs strictement médicaux et de reporter sur l'Office fédéral du travail l'indemnisation des salariés ne trouvant d'emplois adaptés à leur situation. En outre, à cette restriction dans l'accès aux pensions d'invalidité, la réforme prévoyait de fusionner les deux types de pension d'invalidité (incapacité de gain et incapacité professionnelle) en une seule pension d'invalidité liée à l'incapacité de gain et de distinguer une incapacité de gain totale (capacité de travailler moins de 3 heures par jour) d'une incapacité de gain partielle (capacité de travailler de 3 à 6 heures par jour), la première donnant accès à la pension d'invalidité à taux plein alors que la seconde ne donnait accès qu'à une demi-pension d'invalidité.

Par ailleurs, pour éviter que les personnes susceptibles de bénéficier d'une pension d'invalidité rénovée ne demandent, à partir de 60 ans, le bénéfice d'une pension de vieillesse pour grands handicapés, l'âge normal de la liquidation de cette catégorie de pension de vieillesse était relevé de 60 à 63 ans. Toute liquidation avant 63 ans se voyait en conséquence appliquer les coefficients de minoration (0,3 % par mois manquant) prévus pour les départs anticipés. En contrepartie de l'augmentation de l'âge à la liquidation, il était prévu que les années comprises entre 55 et 60 ans étaient validées aux deux tiers (contre un tiers auparavant) au titre des périodes additionnelles d'affiliation. En raison des très nombreuses critiques suscitées par ce projet, cette réforme des pensions d'invalidité a été temporairement suspendue par le gouvernement Schröder.

La troisième mesure la plus significative a conduit à augmenter la subvention fédérale de sorte à couvrir les dépenses qualifiées de solidarité au sein du régime (cf. supra).

Avec la réforme, le taux de cotisation aurait été quasiment stable jusqu'en 2020 et, en 2030, aurait été réduit de 3,1 points par rapport à la situation sans réforme<sup>7</sup>. En combinant une

<sup>7</sup> Les hypothèses macro-économiques sous-jacentes aux projections du taux de cotisation sont généralement considérées comme optimistes.

augmentation des recettes via l'augmentation de la subvention fédérale et une diminution des charges via la diminution du taux de remplacement, un allongement de la durée d'assurance par la réforme des dispositifs de retraite anticipée et une restriction dans l'accès aux pensions d'invalidité, la réforme 1999 aurait rempli l'objectif de stabiliser le taux de cotisation pour les deux prochaines décennies. Cette approche a toutefois été fortement critiquée bien qu'elle s'appuyait sur la réaffirmation de la préservation du système d'assurance sociale dans lequel l'assurance vieillesse fournit une pension dont le montant est étroitement lié à la carrière salariale.

### **c) La réforme « Riester » définitivement adoptée en 2001**

Ayant aboli ou suspendu les principales dispositions de la réforme 1999, le gouvernement Schröder a présenté en juin 2000 un nouveau projet de réforme du régime GRV, réforme qualifiée de structurelle car elle avait pour but de quasiment stabiliser le taux de cotisation légal à l'assurance vieillesse jusqu'en 2020 et de compléter la pension versée par le régime GRV par un dispositif facultatif d'épargne retraite individuelle en capitalisation dont la montée en charge serait progressive. Cette innovation constituait une rupture par rapport aux réformes précédentes.

L'équation à résoudre pour les gouvernements allemands est similaire à celle rencontrée par les autres pays industrialisés confrontés au vieillissement de leur population, sauf que, en Allemagne, les contraintes économiques sont apparues aux autorités beaucoup plus fortes en raison de la nécessité de réunir des conditions plus favorables pour accroître les perspectives de croissance économique à long terme. Le qualificatif de « réforme structurelle » renvoie à un projet plus large qui concerne l'ensemble de la fiscalité visant à alléger considérablement les prélèvements obligatoires pesant sur les ménages et les entreprises. Pour contenir la hausse des taux de cotisation vieillesse induite par le doublement du taux de dépendance démographique au cours des 40 prochaines années, il ne reste que deux leviers d'action : allonger la durée d'activité en durcissant ou en supprimant les dispositifs de départ anticipé à la retraite, diminuer le niveau relatif des pensions en diminuant le taux de remplacement instantané de la pension standard. La réforme de 1999 a mis en œuvre le premier levier mais a échoué à obtenir un consensus sur les modalités les mieux adaptées pour actionner le deuxième levier. La perspective d'une diminution du taux de remplacement instantané de la pension nette de 70 % à 64 % est apparue en effet trop brutale d'autant plus qu'elle remettait a priori en cause la finalité du système de retraite à fournir un niveau de vie relatif stable entre les actifs et les retraités. L'habileté du chancelier Schröder a été de contourner cette difficulté en complétant le régime légal par un étage supplémentaire facultatif d'épargne retraite en capitalisation, les deux dispositifs devant conduire à un taux de remplacement instantané de la pension nette proche de 70 %. Le projet initial, présenté en juin 2000, a été longuement discuté au niveau du Parlement et après de nombreuses négociations, deux projets de lois, l'un relatif à la création d'un dispositif facultatif d'épargne retraite individuelle et à la rénovation des dispositifs actuels de retraite d'entreprise, l'autre concernant l'ajustement du régime GRV, ont été définitivement adoptés en mai 2001.

### c. 1) La réforme du régime GRV

Le projet initial prévoyait d'introduire à partir de 2011, avec une montée en charge étalée sur 20 ans, un « facteur d'égalisation » des pensions liquidées dans le régime GRV, destiné à diminuer progressivement le taux de remplacement instantané de la pension nette standard de 70 % à 64 % du salaire moyen net des actifs. Ce « facteur d'égalisation » était en fait un abattement sur les pensions liquidées de sorte que les générations futures de retraités allaient recevoir un niveau de pension plus faible que les générations plus âgées. En raison de la rupture de traitement qu'elle impliquait, cette disposition a été abandonnée et remplacée par une réforme du mécanisme d'indexation des pensions. En 2000, les pensions ont été revalorisées selon l'indice des prix. En 2001, elles seront revalorisées selon l'indice d'évolution du salaire net. De 2002 à 2010, les pensions seront revalorisées selon l'évolution du salaire brut moyen net des cotisations versées à l'ensemble des dispositifs de retraite (régime GRV et dispositif facultatif d'épargne retraite). A partir de 2011, l'index de revalorisation ne prendra en compte que 90 % de l'évolution du salaire brut. Au total, les pensions devraient diminuer relativement au salaire brut moyen de 8,4 % entre 2001 et 2030, ramenant le taux de remplacement net instantané de la pension standard de 69,1 % en 2001 à 63,3 % en 2030 lorsqu'est utilisée la formule jusqu'alors en vigueur. Toutefois, comme la définition du salaire net a été modifiée en y incorporant les cotisations au dispositif facultatif d'épargne retraite, il a été possible d'afficher une diminution moins forte du taux de remplacement net de la pension standard (de 69,1 % en 2001 et 68 % en 2030).

La seconde mesure d'envergure concerne les pensions de réversion. A compter du 1er janvier 2002, pour les couples mariés âgés de moins de 40 ans et pour les couples qui se marieront après cette date, la pension de réversion diminue de 60 % à 55 % de la pension à taux plein due au conjoint décédé, avec une condition de durée de mariage d'un an au moins<sup>8</sup>. La « petite » pension de réversion, égale à 25 % de la pension du conjoint décédé, versée à ceux qui ne peuvent bénéficier de la « grande » pension de réversion, sera soumise à des conditions de revenus plus restrictives et sa durée de versement est limitée à 24 mois. L'impact de la réforme de la pension de réversion a toutefois été légèrement atténué par l'introduction d'un bonus par enfant élevé durant la période de mariage, bonus égal à un point de la pension du conjoint décédé par enfant élevé.

Une mesure d'amélioration des droits, au titre des périodes d'éducation des enfants, a été prise en faveur des titulaires de faibles salaires ou de carrières incomplètes ayant élevé des enfants : les pensions versées après 2001 sont rétroactivement améliorées pour les assurés dont le salaire était inférieur au salaire moyen pendant les dix premières années de l'enfant, à condition d'avoir versé des cotisations pendant 25 années. Le salaire de ces assurés est augmenté de 50 % dans la limite du salaire moyen, augmentant d'autant le nombre de points acquis au cours de ces périodes dans la limite d'un point par an. Les assurés qui ont arrêté de travailler pour élever leurs enfants (au delà du deuxième) ont également droit à la validation gratuite de points de retraite supplémentaires.

Enfin, une mesure nouvelle permet aux couples bi-actifs, assurés pendant au moins 25 années, de « partager » leurs droits individuels à la retraite acquis pendant la période de mariage de sorte que le conjoint survivant bénéficie de droits améliorés.

<sup>8</sup> Pour bénéficier de cette pension de réversion totale, le bénéficiaire doit remplir l'une des trois conditions suivantes : être âgé d'au moins 45 ans ou être frappé d'incapacité professionnelle ou élever des enfants.

Les mesures relatives aux pensions d'invalidité adoptées dans la réforme 1999 créant des demi-pensions ont été suspendues, sans que toutefois les dispositions concernant l'âge de liquidation soient remises en cause. Le gouvernement s'est engagé à déposer, avant la fin de l'année 2001, un nouveau projet de loi réformant les pensions d'invalidité. En l'absence de vote, les dispositions décidées lors de la réforme 1999 entreraient automatiquement en vigueur au 1er janvier 2002.

### *c.2) La création d'un dispositif facultatif d'épargne retraite*

Cette innovation a longuement été débattue au Parlement parce qu'elle impliquait un aménagement de la fiscalité qui amputait les recettes des *Länder*. A partir de 2002, un dispositif facultatif d'épargne retraite individuelle (*AVmG*) est mis en place dont la montée en charge est étalée jusqu'en 2008 : initialement le taux de cotisation maximum est fixé à 1 % puis il augmente d'un point tous les deux ans pour atteindre 4 % en 2008 et les années suivantes. Les cotisations sont en totalité à la charge des salariés. Pour encourager la constitution d'une capital retraite chez les titulaires de bas salaires, des avantages fiscaux ont été prévus pour diminuer l'effort de cotisation : dans la limite d'un plafond de salaire, des subventions (pour un ménage, 300 DM par adulte et 360 DM par enfant en 2008) sont directement versées sur le compte épargne retraite par le Trésor public, réduisant d'autant la cotisation nécessaire pour atteindre une épargne égale à 4 % du salaire. Pour les titulaires de hauts salaires, à la subvention s'ajoute un crédit d'impôt supplémentaire destiné à saturer l'avantage fiscal. La subvention forfaitaire pourra représenter jusqu'à 90 % de l'épargne réalisée pour les titulaires de faibles salaires. Les avantages fiscaux ne sont cependant accordés que si l'épargne est investie dans un plan agréé autorisant uniquement une sortie en rente permettant de récupérer au moins la totalité de l'épargne accumulée (garantie du capital). La charge prévue pour le budget de l'Etat est de 20 milliards de DM après 2008, compensée pour partie par des économies sur la subvention versée au régime *GRV*.

Par rapport au projet de loi initial, la loi votée comporte un volet supplémentaire concernant le renforcement des régimes de retraite d'entreprise en vue de généraliser le second étage du système de retraite. Deux mesures ont été instituées :

– afin d'étendre la place des dispositifs de retraite complémentaire d'entreprise, les assurés auront, à partir de 2002, légalement le droit de convertir une fraction de leur rémunération en contributions à un régime d'entreprise. Le montant des contributions est plafonné à 4 % de la rémunération dans la limite du plafond de la sécurité sociale. L'exercice de ce droit est toutefois conditionné à la signature d'un accord collectif entre les employeurs et les représentants des salariés. Par ailleurs, les salariés exerçant le droit à convertir pourront bénéficier des mêmes incitations que celles offertes aux dispositifs d'épargne retraite individuels *AVmG*, à condition que les régimes d'entreprise remplissent des critères d'éligibilité identiques,

– à compter de 2002, la loi autorise la création de fonds de pension (« *Pensionsfonds* ») qui s'ajoutent aux quatre types de régimes d'entreprise existants. Les fonds de pension sont des organismes de services financiers, externes à l'entreprise, chargés du versement des pensions et de la gestion financière des actifs représentant la contrepartie des engagements de retraite des salariés d'un ou plusieurs employeurs. Seules les sociétés de bourse et les compagnies d'assurance mutuelle sont autorisées à gérer ces fonds de pension.

**Taux de remplacement instantané de la pension standard nette et taux de cotisation à l'assurance vieillesse de 1999 à 2030**

	<u>Régime GRV seul</u>	<u>Régime GRV + le dispositif d'épargne retraite</u>	<u>Taux de cotisation à l'assurance vieillesse</u>
<b>2000</b>	70,8%	70,8%	19,3%
<b>2001</b>	69,1%	69,1%	19,1%
<b>2002</b>	70,1%	70,1%	19,0%
<b>2003</b>	69,1%	69,3%	18,7%
<b>2004</b>	70,2%	70,5%	18,7%
<b>2005</b>	68,3%	68,7%	18,6%
<b>2006</b>	69,0%	69,6%	18,6%
<b>2007</b>	68,7%	69,5%	18,4%
<b>2008</b>	69,5%	70,5%	18,4%
<b>2015</b>	69,8%	72,9%	18,8%
<b>2020</b>	69,2%	73,9%	19,4%
<b>2025</b>	68,4%	74,6%	20,4%
<b>2030</b>	68,0%	76,0%	21,8%

Le tableau suivant résume les effets attendus de la réforme 2001 sur le taux de remplacement instantané de la pension standard nette et le taux de cotisation à l'assurance vieillesse. On observe que le taux de cotisation au régime GRV serait quasiment stabilisé jusqu'en 2020 et qu'il augmenterait de 2,4 points entre 2020 et 2030. La création des plans d'épargne retraite d'afficher un taux de remplacement net de la pension standard supérieurs à 70 %.

#### 4. EN GUISE DE CONCLUSION

Ce bref panorama de l'évolution du système de retraite allemand et des réformes successives n'est pas sans intérêt pour montrer comment se modifie dans le temps le contenu des réformes et quels sont les leviers d'action que les autorités choisissent d'actionner successivement pour atteindre des objectifs qui varient en fonction du diagnostic sur les perspectives économiques et sociodémographiques à long terme. On remarque, à l'instar de ce qui est observé dans les autres pays industrialisés, que ces leviers d'action ont suivi un ordre de difficulté croissant dans leur mise en œuvre avec un impact progressif sur le mode d'acquisition et le montant des droits à la retraite :

– la première étape consiste à modifier la règle de revalorisation des pensions qui n'affecte que les retraités et qui revient en fait pour partie à corriger une règle antérieure relativement généreuse. Ce type de mesure a en général un rendement financier immédiat élevé,

– la seconde étape consiste à accroître les ressources du régime en augmentant les recettes autres que les cotisations sociales. Dans le cas de l'Allemagne, la subvention fédérale a été augmentée dont la justification repose sur la notion de financement des opérations non contributives du régime,

– la troisième étape pose le problème de l'âge de départ à la retraite et remet en cause les dispositifs de départ anticipé. Ce type de mesure soulève généralement de nombreuses critiques parce que la situation du marché du travail n'offre pas d'opportunités pour l'emploi des travailleurs âgés. Il s'oppose également à l'aspiration des salariés à un départ précoce,

– la quatrième étape survient lorsque les étapes antérieures sont insuffisantes pour restaurer la viabilité financière du régime à long terme : il s'agit de modifier les règles d'acquisition des droits à la retraite qui conduisent à terme à diminuer le taux de remplacement des futures générations de retraités. La réforme 2001 est le prototype de cette étape, accompagnée toutefois de la création d'un dispositif facultatif d'épargne retraite qui ressort de la responsabilité individuelle. Le système initial par répartition est conservé mais il est complété par un mécanisme en capitalisation qui permet de compenser la baisse du taux de remplacement.

L'Allemagne a suivi au cours des dix dernières années de réformes ce schéma, assorti d'aménagements mineurs destinés à améliorer la situation de certaines catégories d'assurés, en général au profit des femmes ayant des charges familiales. L'incertitude sur l'efficacité de la quatrième étape vient de la longueur de la période de transition durant laquelle les nouvelles modalités d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite sont mises en place mais aussi de l'adhésion aux plans d'épargne retraite facultatifs qui dépendent de la volonté individuelle.

## 2 LES PAYS-BAS

---

La structure du système de retraite des Pays-Bas diffère fortement de celle des autres pays européens. La place occupée par les régimes professionnels du deuxième étage fonctionnant en capitalisation n'a en effet pas d'équivalent en Europe continentale (hormis la Suisse) et le montant des actifs gérés place ces régimes en tête dans le palmarès mondial des plus grands fonds de pension. De plus, la question de la réforme du système de retraite ne semble pas avoir la même ampleur qu'ailleurs en Europe, les débats, nombreux durant la décennie 1990, ayant plutôt porté sur l'adaptation de l'ensemble des dispositifs de la protection sociale (assurance chômage, invalidité, assurance maladie, etc.) afin d'augmenter les taux d'emploi et accroître l'offre de travail. Un consensus semble prédominer au sein des pouvoirs publics selon lequel les Pays-Bas auront, au cours des 30 prochaines années, la capacité de gérer l'impact du vieillissement de la population sans transformations majeures du système de retraite, sous la réserve de bien conduire la politique macro-économique et budgétaire de désendettement public et de promotion de l'emploi qualifié.

Cette situation conduit souvent à présenter les Pays-Bas comme un « modèle » et l'organisation du système de retraite comme un élément de référence de ce modèle. Cette représentation n'est toutefois pas ce qui fait l'intérêt de ce pays. Rangés dans la catégorie des « petits pays » par la taille, les Pays-Bas sont néanmoins fortement intégrés dans l'économie mondiale, situation qui les amène à devoir anticiper les adaptations nécessaires pour conserver ou accroître leur capacité compétitive. De ce point de vue, les multiples aspects intergénérationnels induits par la déformation de la structure par âge de la population sont, dès à présent, largement pris en compte dans la formulation de leur stratégie de croissance économique forte et durable, fondée prioritairement sur une mobilisation plus intensive du facteur travail afin d'augmenter le potentiel de croissance en phase de vieillissement de la population. L'affichage de cet objectif est en fait une rupture par rapport aux décennies 1970 et 1980 qui ont vu les adaptations être réalisées essentiellement par des sorties précoces du marché du travail.

Les Pays-Bas ont en effet expérimenté massivement, après le premier choc pétrolier, ce type de politique de l'emploi dont la principale conséquence a été, d'une part, une diminution du taux d'emploi au moment où les ressources en main-d'œuvre croissaient et, d'autre part, un alourdissement des prélèvements pesant sur chaque actif occupé afin de financer les prestations des individus retirés du marché du travail. La fin de ce « modèle » de gestion macro-économique est intervenue au milieu des années 1990 lorsque le contenu des politiques de l'emploi a été réorienté vers l'activation des dispositifs, mettant l'accent en priorité sur le retour rapide à l'emploi des populations bénéficiaires de prestations sociales.

## I. LE SYSTÈME DE RETRAITE DES PAYS-BAS

Les deux premiers étages du système de retraite sont constitués du régime public de base AOW par répartition et des régimes professionnels par capitalisation, les fonds de pension.

### a) Le régime de base AOW (« *Algemene Ouderdomswet* »)

Créé en 1956, le régime AOW est le régime public de base couvrant la population résidente des Pays-Bas âgée de 15 à 65 ans. Il verse des pensions forfaitaires sans conditions de ressources après 65 ans, que les individus soient retraités ou non, dont le montant varie selon la composition du ménage et l'âge de ses membres. Le régime fonctionne en répartition, financé par une cotisation à la charge des assurés âgés de moins de 65 ans dont l'assiette est constituée de l'ensemble des revenus imposables composant la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu.

La pension AOW est une prestation forfaitaire minimale dont le montant est lié au salaire minimum fixé pour les adultes de 23 ans et plus. Plus précisément, les barèmes sont établis de telle sorte que le montant de la pension AOW, net de prélèvements obligatoires, soit proportionnel au montant du salaire minimum, net de prélèvements obligatoires :

- une personne seule recevra une pension nette égale à 70 % du salaire minimum net,
- chaque membre d'un couple, marié ou non, âgé de plus de 65 ans, recevra une pension nette égale à 50 % du salaire minimum net, soit au total pour ce ménage de deux personnes de plus de 65 ans, une pension nette égale au salaire minimum net<sup>9</sup>,
- un couple, marié ou non, dont l'un des conjoints est âgé de moins de 65 ans, recevra également une pension nette totale égale au salaire minimum net, avec cependant une condition de ressources concernant le conjoint âgé de moins de 65 ans,
- une personne seule de plus de 65 ans ayant à charge un enfant de moins de 18 ans, recevra une pension nette égale à 90 % du salaire minimum net.

Le taux de remplacement net instantané de la pension AOW par rapport au salaire net moyen est de l'ordre de 42 % pour une personne seule et de 60 % pour un couple. La revalorisation des pensions AOW est identique à celle du salaire minimum, à fiscalité inchangée. Le salaire minimum est en principe revalorisé selon l'index d'évolution de la moyenne des salaires contractuels, un indicateur qui ne prend pas en compte les effets de structure liés aux promotions de la population occupée. Toutefois, dans le passé, la revalorisation du salaire minimum n'a pas toujours suivi cette règle. Le salaire minimum brut a augmenté beaucoup plus rapidement que le salaire moyen contractuel de 1975 à 1983. Il est ensuite resté quasiment stable en termes nominaux entre 1984 et 1990. Depuis 1992, il augmente moins rapidement que l'indice des salaires contractuels.

<sup>9</sup> L'individualisation des droits à pension AOW dans un couple a été mise en place en 1985. Cette mesure a été influencée par la troisième directive européenne sur l'égal traitement des hommes et des femmes.

Compte tenu des modalités d'indexation de la pension AOW, les augmentations de prélèvements obligatoires, nécessaires dans le futur pour couvrir le coût du vieillissement de la population, auront un impact sur le niveau de vie des retraités puisque, en modifiant le montant du salaire minimum net, elles induiront simultanément un ajustement du montant des pensions AOW. De la sorte, les retraités partageront, avec les autres catégories de la population, le coût du vieillissement démographique.

Le régime AOW est un régime par répartition financé par une cotisation à la charge des assurés de moins de 65 ans, dont le taux est actuellement de 17,9 %. Il n'y a aucune contribution des employeurs. La particularité du financement du régime est que l'assiette est constituée par la première tranche de revenu du barème de l'impôt sur le revenu. Tous les revenus sont donc imposés, y compris les revenus du capital, pour financer le régime de base. Les contribuables de plus de 65 ans ne sont pas assujettis à ce prélèvement et bénéficient en conséquence d'un taux marginal d'imposition beaucoup plus faible<sup>10</sup>. La cotisation AOW est similaire à une contribution sociale généralisée (CSG) avec assiette plafonnée. Elle est non déductible pour déterminer l'assiette de l'impôt sur le revenu.

Depuis 1995, le poids des prestations versées par le régime AOW par rapport au PIB est stabilisé et représente 5 points de PIB. Entre 1970 et 1983, il s'était fortement accru, passant de 4,2 à 5,7 points de PIB, cette augmentation étant à rapprocher de la forte croissance du salaire minimum au cours de cette période.

## **b) Les fonds de pension du deuxième étage**

Le régime de base d'assurance vieillesse AOW est complété par des régimes de retraite professionnels fonctionnant selon le principe de la capitalisation, les fonds de pension. Bien que les employeurs ne soient pas légalement tenus de mettre en place un régime professionnel, plus de 90 % de la population active de 25 à 65 ans est couverte par ces dispositifs.

Les fonds de pension sont dans très majoritairement des régimes à prestations définies dans lesquels la pension est calculée en fonction des salaires d'activité. Le dernier salaire d'activité comme salaire de référence est choisi par la majorité d'entre eux (60 % de la population couverte), le reste prenant pour référence le salaire moyen d'activité. Pour une carrière d'une durée de 40 ans, l'objectif visé est un taux de remplacement du dernier salaire de l'ordre de 70 %, y compris la pension servie par le régime de base AOW. L'âge de départ à la retraite est fixé à 65 ans mais il existe des possibilités de départ anticipé avant cet âge. Les pensions servies par les régimes professionnels sont revalorisées selon l'indice des prix à la consommation ou l'index des salaires contractuels. Cette revalorisation est cependant conditionnelle parce qu'elle dépend de la situation financière du fonds de pension.

---

<sup>10</sup> Cette situation peut inciter les salariés à constituer le maximum de droits à la retraite hors régime de base AOW, via les régimes professionnels ou l'épargne retraite individuelle : durant la vie active, les cotisations à ces régimes ou dispositifs sont déductibles de l'assiette de l'impôt sur le revenu et, durant la période de retraite, les pensions sont imposées à un taux marginal plus faible.

Comme les fonds de pension sont en majorité à prestations définies, avec une pension calculée à partir du dernier salaire d'activité, ils organisent de fait une « solidarité » et une redistribution parmi leurs membres qui les différencient peu des régimes par répartition en annuités : le montant de la pension ne dépend pas en effet du rendement financier du portefeuille d'actifs. Compte tenu de ces caractéristiques, le choix de la technique de financement retenue amènerait à les ranger dans la catégorie des régimes de retraite totalement provisionnés plutôt que dans la catégorie des fonds de pension « purs » à cotisations définies dans lesquels le risque financier est totalement supporté par l'assuré.

L'objectif d'un taux de remplacement du dernier salaire de 70 % pour une carrière complète de 40 ans, y compris la pension de base AOW, signifie que les régimes de retraite du deuxième étage sont intégrés et versent en fait une pension différentielle. Le montant pension de base AOW est considérée comme une « franchise ». Toutefois, pour près de la moitié des cotisants, la référence prise pour cette « franchise » est la pension AOW versée à un couple de plus de 65 ans, soit l'équivalent d'un salaire minimum net. Il en résulte que les célibataires et les couples bi-actifs sont pénalisés puisque, au titre du deuxième étage, ils ne vont accumuler des droits à la retraite que sur la fraction de leurs revenus supérieurs au salaire minimum net. Lors de la liquidation, la pension de base AOW sera inférieure au salaire minimum net (soit 70 % de cette référence pour un célibataire et 50 % pour chacun des deux membres du couple bi-actif), ce qui induit que le taux de remplacement du dernier salaire sera mécaniquement inférieur à 70 % pour ces catégories.

Les fonds de pension sont organisés et pilotés par les partenaires sociaux et gérés par trois types d'institutions :

- les fonds de retraite d'entreprise sont des organismes de retraite externes à l'entreprise, constitués dans l'unique but de gérer les capitaux accumulés au profit des salariés d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises. On compte près de 900 fonds de pension d'entreprise de ce type et ce sont généralement les plus grandes entreprises qui créent un fonds de pension en faveur de leur salariés. Ils couvraient environ 16 % des cotisants en 1999,
- les fonds de retraite de branche, à participation obligatoire ou non, couvrent les populations des branches du secteur de l'industrie, soit 77,3 % des cotisants en 1999. Les Pays-Bas comptent environ 80 fonds de pension de branche auxquels il faut rajouter les 11 fonds de pension professionnels couvrant les membres des professions libérales,
- les assurances vie de groupe représentent les contrats d'assurance vie conclus entre un employeur et une compagnie d'assurance vie pour couvrir ses engagements en matière de retraite. Il existe près de 45 000 dispositifs de ce type concernant 861 000 cotisants.

Le plus important fonds de pension est le fonds ABP (« *Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds* ») qui couvre la population des fonctionnaires. A la fin 1999, ABP détenait un portefeuille d'investissements de 323,7 Milliards de florins, soit l'équivalent de 39,3 % du PIB. Les actions représentaient 40 % des actifs, l'immobilier 7,5 % et les obligations 52,5 %. 60 % des investissements sont réalisés en dehors des Pays-Bas. Le second plus important fonds de pension est PGGM, fonds des travailleurs du secteur de la santé, avec un portefeuille

de 110,5 milliards de florins (13,4 % du PIB). A la fin 1999, 60 % du portefeuille était investi en actions, 26,1 % en obligations et 12,1 % en immobilier.

Depuis le 1er janvier 2001, afin de pouvoir s'auto-administrer, tous les fonds de pension, quelle que soit leur nature juridique, doivent être gérés selon les règles actuarielles et techniques édictées dans un Mémoire. Dans le cas contraire, les risques de retraite que les fonds de pension ont contractés, devront être réassurés via une police d'assurance vie de groupe.

La réglementation des fonds de pension est du ressort du Ministère des finances et du Ministère des affaires sociales et a été définie par la loi. Leur surveillance relève de la Commission de surveillance des assurances auprès de laquelle doit être déposé chaque année un rapport actuariel certifié par un actuaire ou un commissaire aux comptes. Les fonds de pension ont également l'obligation de déposer leur plan stratégique d'investissements à l'horizon de 3 à 5 ans. Il n'y a pas d'exigence légale particulière en matière de marge de solvabilité. Comme les fonds de pension fonctionnent en capitalisation, les actifs sont au moins égaux aux provisions techniques calculées selon les règles prudentielles en vigueur. En matière d'investissement, la législation impose seulement que l'allocation du portefeuille soit guidée par le principe de « l'homme prudent », ce qui implique une diversification des risques.

Les fonds de pension versent actuellement un montant de pensions équivalant à trois points de PIB. Leur « maturation » est relativement récente et le poids des pensions qu'ils versent demeure modeste.

### **c) Le poids financier des fonds de pension**

Le résultat le plus remarquable, et le plus souvent cité, de la place occupée par les fonds de pension dans l'économie néerlandaise, concerne l'évolution du poids des actifs qu'ils gèrent. Entre 1950 et 1999, les actifs gérés exprimés en pourcentage du PIB sont passés de 18,7 % à 103,5 %, c'est-à-dire qu'à présent, le montant des investissements réalisés par les fonds de pension pour couvrir leurs engagements dépasse le montant du PIB annuel. Ce résultat n'est cependant pas surprenant dans la mesure où les fonds de pension arrivent à maturité et ont accumulé des actifs couvrant à présent les engagements nés de carrières complètes. Il permet néanmoins d'apprécier la puissance financière de ces institutions de retraite.

La détention d'un portefeuille de plus en plus important par les fonds de pension a pour principale conséquence d'accroître la part des produits financiers dans les recettes courantes et de permettre de stabiliser ou de diminuer les appels de cotisations. Par rapport à l'année 1970, la part des cotisations dans les recettes des fonds de pension a été quasiment divisée par deux alors que la part des produits financiers a été multipliée par deux. La part des cotisations ne représente plus qu'un tiers des recettes. Il en résulte que le taux de cotisation moyen apparent qui était, dans la première moitié des années 1970, d'environ 10 %, est à présent de l'ordre de 6 %. Cette baisse se traduit par une diminution significative des prélèvements sur les salariés et les employeurs au titre de la retraite complémentaire.

L'augmentation du poids financier des fonds de pension s'est également accompagné d'une modification de la composition de leur portefeuille d'actifs. Au début des années 1950, le portefeuille était détenu à près de 90 % en titres de taux (obligations). Cette situation a prévalu jusqu'au début des années 1980, date à partir de laquelle la part des titres de taux a commencé à décroître pour atteindre maintenant 50 % du portefeuille. La diversification des placements financiers s'est faite principalement en faveur des actions. L'absence de règles rigides concernant l'allocation des portefeuilles a favorisé cette évolution, la règle de « l'homme prudent » conduisant à la recherche d'une diversification optimale des risques.

## 2. LES PERSPECTIVES DANS LE DOMAINE DES RETRAITES ET LES MESURES ADOPTÉES

Les pouvoirs publics des Pays-Bas se sont depuis longtemps préoccupés de l'adaptation de leur système de protection sociale et leurs initiatives ont souvent été montrées en exemple, parce qu'elles anticipaient les réformes réalisées dans les autres pays de l'Union européenne. En matière de retraite, ce pays rencontre moins de difficultés que ses homologues européens, en partie en raison de la structure de son système de retraite, bien que celles relatives à l'impact du vieillissement de la population fassent l'objet d'une attention particulière.

Pour résumer le consensus qui semble prévaloir, les Pays-Bas considèrent qu'ils ont la capacité de « gérer » à long terme l'impact budgétaire du vieillissement sans devoir fortement augmenter les prélèvements, à condition de correctement conduire la politique macro-économique et budgétaire. Ce résultat ne sera obtenu que si les ajustements sont pris suffisamment tôt et il repose, pour une grande part, sur la capacité à augmenter l'offre de travail.

Les projections à très long terme, réalisées pour examiner les conditions d'un équilibre qui répartisse équitablement sur les différentes générations le poids des ajustements, montrent que l'évolution des dépenses de pension est semblable à celle projetée dans les autres pays européens. Entre 2000 et 2040, les pensions versées par le régime AOW exprimées en points de

### Projections à long terme dans le domaine des pensions Scénario central

	2001	2010	2020	2040	2060
<b>Régime AOW</b> : pensions versées (en % du PIB)	4,7%	5,4%	5,8%	9,0%	8,3%
<b>Fonds de pension</b>					
Pensions versées (en % du PIB)	4,1%	-	7,3%	12,9%	13,4%
Actifs gérés (en % du PIB)	121%	-	172%	195%	181%
Taux de contribution (en % des salaires)	6,8%		6,8%	7,2%	8,0%

Source : CPB, *Special Report 2000*.

PIB devraient quasiment doubler et celles versées par les fonds de pension du deuxième étage devraient être multipliées par trois.

La démographie explique la moitié du rythme de progression des dépenses. En raison des caractéristiques du système de retraite, on voit que le taux de contribution aux fonds de pension ne devrait augmenter que de 0,4 point à l'horizon 2040 et de 1,2 point à l'horizon 2060<sup>11</sup>. La part croissante des produits financiers dans les ressources des fonds de pension explique pourquoi le triplement des charges de pensions pourra être financé sans quasiment augmenter les prélèvements. Cette situation offre une marge de manœuvre appréciable puisque le coût du financement des retraites jusqu'en 2040 ne concerne que les pensions versées par le régime de base AOW.

Pour contenir ce coût et le répartir sur plusieurs générations, les Pays-Bas ont créé en 1998 un fonds de réserves dénommé « AOW-spaarfonds » afin de préfinancer une fraction des engagements du régime AOW. C'est un compte spécial d'épargne alimenté par le budget de l'Etat et investi en obligations. Une fraction de la diminution de la dette publique et de la réduction du service de la dette est affectée à ce fonds de réserves. Par rapport à une situation où le fonds n'existerait pas, le solde global des finances publiques est inchangé puisque l'alimentation du fonds résulte d'un jeu d'écritures au sein du budget de l'Etat. Toutefois l'utilisation des marges de manœuvre budgétaires pour constituer ce fonds de réserves signifie que les sommes affectées aux réserves n'auront pas d'autres utilisations, telles que, par exemple, l'accroissement des dépenses publiques ou la diminution des prélèvements obligatoires. La création d'un fonds de réserves revient en fait à répartir différemment sur les différentes générations successives la charge du financement des pensions AOW, la fonction de lissage opérée par le fonds de réserves étant l'instrument pour répartir plus équitablement sur les générations successives le coût du vieillissement.

Depuis 1998, environ 0,5 point de PIB alimente chaque année le fonds de réserves et à la fin 2000, 15,3 milliards de florins avaient déjà été accumulés, soit 1,8 point de PIB. La phase d'accumulation de réserves devrait se poursuivre jusqu'en 2020 pour atteindre environ 15 points de PIB. L'objectif est de stabiliser le taux de cotisation AOW à son niveau actuel (17,9 % en 2001) alors que les charges de pensions devraient doubler. Après 2020, il est projeté que le fonds de réserves permettra de financer une fraction des dépenses du régime AOW à hauteur de 1,5 point de PIB jusqu'en 2050, une autre fraction de ces dépenses d'un montant équivalent (1,5 point de PIB) pouvant être financée directement par le budget de l'Etat grâce aux économies budgétaires permises par la diminution de la charge d'intérêts liée à la réduction de la dette publique.

A terme, les Pays-Bas disposeront d'une seconde marge de manœuvre budgétaire qui provient des fortes rentrées fiscales prélevées sur les contribuables retraités : la déformation par âge des bases fiscales va conduire après 2005 à une augmentation spontanée des recettes fiscales assises sur les pensions de retraite. Par rapport à la situation prévalant actuellement, il est prévu un

<sup>11</sup> La projection a été construite avec l'hypothèse d'un rendement financier des actifs gérés par les fonds de pension en moyenne de 5,75 % en termes réels. Comme le taux de croissance du salaire moyen est de 1,75 % en projection, cela signifie que le taux d'intérêt technique utilisé pour calculer les engagements et les provisions techniques est de 4 %. La sensibilité de la projection à l'hypothèse de rendement montre que si le rendement est inférieur d'un point par rapport au compte central, il sera nécessaire d'augmenter le taux de cotisation d'environ deux points supplémentaires par rapport à la situation de référence.

supplément de recettes de l'ordre d'un point de PIB en 2020 et de trois points de PIB en 2040. Au total, les prélèvements obligatoires, exprimés en points de PIB, devraient augmenter d'environ cinq points à l'horizon 2040, les prélèvements discrétionnaires supplémentaires nécessaires pour couvrir le coût du vieillissement n'étant que de 0,7 point de PIB, à condition qu'ils soient décidés dès maintenant.

Dans le domaine des fonds de pension, aucune réforme fondamentale n'est envisagée mais de nombreuses améliorations sont prévues. Le thème général est celui de l'individualisation et de la flexibilité dans l'acquisition et la liquidation des droits à pension, principalement en fin de carrière. Le principe est d'offrir, dans le cadre de régimes collectifs mettant en œuvre des formes de solidarité parmi leurs membres, différentes options permettant aux bénéficiaires soit d'acquérir des droits supplémentaires, soit d'avoir une plus grande latitude dans le choix de l'âge de départ à la retraite et du profil temporel du montant de la pension :

- de plus en plus de couples sont bi-actifs, chacun des deux membres accumulant des droits à pension propres. Il s'agit d'offrir la possibilité de renoncer au bénéfice de la réversion en faveur du conjoint, avec, en contrepartie, la possibilité d'acquérir des droits propres plus importants,
- introduire une plus grande flexibilité dans le choix de l'âge de départ à la retraite : l'objectif est la suppression du dispositif de départ anticipé *VUT*, et son remplacement par des mécanismes, au sein des régimes professionnels, favorisant le libre choix de l'âge de départ en permettant aux assurés d'accumuler suffisamment de droits pour partir avec un montant de pension suffisant. L'assuré peut choisir d'accroître son effort contributif afin de pouvoir partir à la retraite avant 65 ans avec un niveau de pension inchangé. Symétriquement, la prolongation de l'activité au-delà de 65 ans est encouragée avec des taux de liquidation de la pension plus élevés,
- ouvrir la possibilité de choisir un profil variable de versement de la pension, le montant de la pension pouvant être plus élevé au début de la période de retraite pour ensuite décliner à partir d'un âge fixé à l'avance,
- améliorer l'affiliation aux régimes professionnels des catégories de populations actuellement exclues : jeunes de moins de 25 ans, salariés occupant des emplois temporaires et saisonniers, etc.
- renforcer la portabilité des droits à pension entre les divers fonds de pension afin de favoriser la mobilité professionnelle,
- améliorer la supervision financière des fonds de pension afin d'accroître la transparence.

### 3. EN GUISE DE CONCLUSION

Par rapport aux autres pays de l'Europe continentale, les Pays-Bas disposent d'un atout puisque les engagements des régimes professionnels sont totalement provisionnés, avec des perspectives de faibles augmentations des prélèvements pour financer l'accroissement des charges. L'impact du vieillissement de la population sur les finances publiques devrait être en conséquence modéré puisque seul le régime de base AOW est concerné. Pour anticiper les besoins de financement de ce régime, un fonds de réserves a été créé avec une montée en charge étalée jusqu'en 2020. L'abondement de ce fonds de réserves est lié étroitement à la capacité des pouvoirs publics à régulièrement réduire la dette publique, ce qui permet de lier la conduite de la politique budgétaire avec les problèmes de financement des retraites. C'est pourquoi ce pays n'est pas engagé dans des réformes d'envergure de son système de retraite et peut concentrer sa stratégie économique à long terme sur l'amélioration du fonctionnement du marché du travail dans le but d'accroître la croissance potentielle.

L'absence de réforme d'ampleur dans le domaine des retraites ne signifie pas que le système de protection sociale reste inchangé. Depuis 1995, les Pays-Bas ont entrepris une succession de réformes des différents dispositifs (invalidité, chômage) visant à accélérer la transition de l'inactivité vers l'emploi afin d'augmenter significativement le taux d'emploi et d'alléger la charge de financement pesant sur le facteur travail. Le maintien en activité des travailleurs âgés reste une préoccupation commune à l'ensemble des pays de l'Union européenne. Le choix d'accélérer les transitions vers l'emploi s'accompagne de mesures permettant d'offrir aux salariés, via les régimes professionnels, une plus grande variété d'options quant à l'âge de départ à la retraite, sans pénaliser le niveau de vie des futurs retraités. Cette orientation est contestée par certains qui voient dans la tendance à l'individualisation des droits sociaux et à la flexibilité des dispositifs une remise en cause de l'universalité de la protection sociale. En fait, le modèle de la sécurité sociale de l'après-guerre a été épuisé au cours des années 1980 lorsque la charge des « inactifs » n'était plus financièrement supportable par les budgets publics. La voie empruntée par les Pays-Bas anticipe probablement les adaptations que progressivement mettent en place les autres pays européens à l'occasion de la réforme de leur système de retraite.

## 3 LA SUÈDE

---

La Suède a radicalement transformé la structure de son système public de retraite à l'occasion de la réforme entrée en vigueur en 1999. Cette réforme originale s'appuie sur une refonte totale des modalités d'acquisition et de calcul des droits à la retraite, avec, d'une part, la création de deux régimes obligatoires, l'un en répartition, l'autre en capitalisation, d'autre part, la création de comptes individuels « notionnels » au sein du régime fonctionnant en répartition. Ces comptes sont « crédités » annuellement du montant des cotisations retraite versées par l'employeur et le salarié ainsi que du « rendement » des cotisations accumulées depuis le début de la vie professionnelle. Ils sont qualifiés de « *comptes notionnels* »<sup>12</sup> parce qu'il n'y a aucune matérialisation des cotisations versées sous forme, par exemple, d'investissements en actifs financiers. Ils ne font que retracer exactement l'effort contributif au cours de sa vie professionnelle. Au moment du départ à la retraite, le capital « virtuel » accumulé dans le compte est converti en rente selon une formule qui tient compte de l'espérance de vie calculée à l'âge de départ à la retraite.

En Suède, le processus de réforme a duré près d'une quinzaine d'années. Il a démarré dans le milieu des années 1980 quand une commission a été chargée d'examiner la viabilité à long terme du système de retraite suédois et de proposer des ajustements. Le débat public organisé autour de ces propositions a conclu à la nécessité de changements plus importants que ceux esquissés par la commission. En 1991, un groupe parlementaire réunissant sept partis politiques a été désigné pour travailler sur différentes options de réforme du système de retraite en vigueur. Un projet détaillé comprenant les avant-projets de loi a été présenté en 1994 au Parlement qui a adopté le principe de la réforme mais n'a pas légiféré. De 1995 à 1998, un « groupe de travail » parlementaire a préparé le contenu détaillé de la réforme et rédigé le projet sous forme de loi. La loi a été votée en juin 1998. Le nouveau système est entré en vigueur en 1999.

### I. L'ANCIEN SYSTÈME PUBLIC DE RETRAITE

Le système public de retraite couvrait les risques vieillesse, survie et invalidité et il était composé de deux parties<sup>13</sup> :

– le système national de sécurité sociale versait une pension universelle forfaitaire (*Folkpension* ou *FP*) à tous les résidents suédois<sup>14</sup>, indépendamment de leur activité professionnelle antérieure.

<sup>12</sup> Le nouveau système suédois est appelé « *Notional Defined Contributions* » (*NDC*) *system*.

<sup>13</sup> Le système public de retraite est complété par deux autres dispositifs : les régimes de retraite professionnels supplémentaires auxquels adhèrent la quasi-totalité des actifs, les dispositifs de retraite individuels.

<sup>14</sup> Pour bénéficier de la pension *FP*, il fallait avoir résidé 40 ans en Suède ou avoir eu une carrière professionnelle d'au moins 30 ans.

Il a été créé en 1913 et réformé en 1948 afin d'assurer une sécurité des revenus des retraités. La pension *FP* est égale à 0,96 montant de base<sup>15</sup> pour un célibataire et 0,785 montant de base pour chaque membre d'un couple,

– le régime complémentaire public obligatoire par répartition (régime *ATP*), créé en 1960, versait des pensions complémentaires contributives dont le montant était lié aux revenus d'activité. Le revenu éligible au régime *ATP* était compris entre 1 et 7,5 montants de base. Ce revenu était converti en points avec pour salaire de référence le montant de base. Pour une carrière complète de 30 ans, la pension liquidée était égale à 60 % de la moyenne des points des quinze meilleures années multipliée par le montant de base. Une pension *ATP* nulle ou trop faible était complétée par un supplément de pension au plus égal à 55,5 % du montant de base, servi sous conditions de ressources, et par une allocation logement également soumise à une condition de ressources,

– l'âge normal de départ à la retraite était fixé à 65 ans. Le départ pouvait être repoussé jusqu'à 70 ans et anticipé à 60 ans, avec un ajustement actuariel de la pension de 6 % par année manquante avant 65 ans ou par année supplémentaire au-delà de 65 ans,

– les pensions *FP* étaient financées, en 1998, par une cotisation sociale au taux de 6,83 % à la charge des employeurs et par des transferts budgétaires couvrant 38 % des dépenses. Les pensions *ATP* ont été jusqu'en 1993 financées par le seul employeur (13 % en 1993) sur la totalité du salaire (alors que les droits à pension sont plafonnés). Depuis 1994 était prélevée une cotisation du salarié. En 1998, le taux employeur était de 6,40 % et le taux salarié de 6,95 %. Le régime *ATP* complétait ses ressources par les produits financiers de son fonds de réserves. En effet, le régime *ATP* a été, dès sa création, un régime par répartition avec un préfinancement partiel de ses engagements. La constitution de réserves visait deux objectifs : lisser le taux de cotisation, et compenser la baisse du taux d'épargne des ménages consécutive à l'introduction du régime *ATP*. Les réserves représentaient, en 1998, 34 % du PIB, soit 5,1 années de prestations *ATP*. Elles étaient gérées par le « *National Pension Insurance Fund* » via six fonds appelés *AP-funds*, 85 % des réserves par les fonds 1 à 3 qui ne pouvaient investir que dans des actifs non risqués ayant le rendement à long terme le plus élevé. Les fonds 4 à 6 ont été créés à partir 1974 pour investir en actions, les actifs étrangers ne pouvant pas dépasser 10 % du total du portefeuille.

Ce système de retraite a fait l'objet de nombreuses critiques fondées principalement sur les difficultés à le réguler à long terme et sur l'opacité des mécanismes de redistribution inter et intragénérationnelle induits par certaines des modalités d'acquisition des droits à la retraite. Il en résultait des inefficacités et des inéquités qui détournaient le système de l'objectif de fournir un revenu adéquat pendant la période de retraite et une pension de retraite proportionnée à l'effort contributif réalisé au cours de la vie active. Ces critiques sont celles qui sont le plus couramment adressées aux régimes par répartition :

---

<sup>15</sup> En 2000, le montant de base était de 36 600 couronnes pour calculer le montant des pensions et de 37 300 couronnes pour déterminer l'assiette des cotisations. Le montant de base est une unité de compte qui permet de convertir en points les cotisations versées et de calculer le montant de la pension. Une couronne suédoise vaut 75,5 centimes.

– l'absence de lien étroit entre les prestations versées annuellement et l'évolution de la masse salariale a fait apparaître des déséquilibres financiers dès que la croissance économique a ralenti durablement<sup>16</sup>,

### Statistiques pour l'année 1998

<b><u>Nombre de retraités (hors réversion et invalidité)</u></b>	
- Pension FP	1 594 000
- Pension ATP	1 343 000
<b><u>Pension moyenne (couronnes)</u></b>	
<b>Hommes</b> - Pension FP	29 837
- Pension ATP	90 718
<b>Femmes</b> - Pension FP	35 079
- Pension ATP	44 364
<b><u>Réserves du régime ATP (milliards de K)</u></b>	<b>641,4</b>
AP-fund 1-3	587,7
AP-fund 4-6	53,7
<b><u>Réserves en % du PIB</u></b>	<b>34,2%</b>
AP-fund 1-3	31,4%
AP-fund 4-6	2,8%
<b><u>Pensions versées (milliards de K)</u></b>	<b>193,3</b>
Pension FP + supplément	67,8
Pension ATP	125,5
<b><u>Pensions en % du PIB</u></b>	<b>10,3%</b>
Pension FP + supplément	3,6%
Pension ATP	6,7%

– le taux de remplacement du dernier salaire a été progressivement érodé au cours du temps parce que le plafond du revenu ouvrant des droits à pension était indexé sur l'indice des prix, une part de plus en plus importante du revenu n'étant plus génératrice de droits à pension. En outre, paradoxalement, le taux de remplacement devenait d'autant plus élevé que le taux de croissance réelle du revenu était durablement faible,

<sup>16</sup> Un taux de croissance minimum de 2% de l'assiette des cotisations était considéré comme nécessaire pour satisfaire l'équilibre financier à long terme du régime ATP. A partir de 1975, le taux de croissance a été inférieur à ce plancher avec, en plus, une amplitude beaucoup plus accentuée du cycle économique.

- les modalités de calcul de la pension fondées sur les quinze meilleures années d'activité salariale favorisaient les carrières courtes. Par ailleurs, en raison du niveau de la pension minimum, les inactifs pouvaient être favorisés par rapport à ceux qui avaient une carrière longue et une pension faible,
- les mécanismes de redistribution des revenus au sein du système de retraite ont affaibli l'aspect contributif du régime ATP et créé des distorsions sur le marché du travail,
- le système de retraite a également été suspecté d'affaiblir les incitations à épargner des ménages.

## 2. LE NOUVEAU SYSTÈME PUBLIC DE RETRAITE

Trois objectifs ont été assignés au nouveau système de retraite qui couvre exclusivement le risque vieillesse :

- être financièrement soutenable à long terme,
- être totalement contributif en établissant un lien étroit entre les cotisations versées et la pension reçue,
- être transparent en séparant complètement les fonctions d'assurance et de redistribution des revenus.

L'ancien système, pension forfaitaire FP + pension ATP, a été remplacé par un nouveau système public obligatoire composé de deux ensembles, l'un fonctionnant en répartition, l'autre en capitalisation, financés par une cotisation sociale prélevée au taux de 18,5 % partagée à parts égales entre l'employeur et le salarié. Une caractéristique importante du nouveau système est la création de comptes individuels dans chacun des deux ensembles avec toutefois un rôle qui n'est pas tout à fait identique :

- le premier ensemble est un régime à cotisations définies fonctionnant en répartition géré par le Ministère de la Sécurité sociale, auquel sont affectés 16 points de cotisations créditant des comptes individuels « notionnels »,
- le second ensemble est un régime en capitalisation géré par une nouvelle agence gouvernementale (PPM) avec des comptes individuels alimentés par 2,5 points de cotisation investis dans des actifs financiers diversifiés.

La cotisation des salariés a pour assiette le revenu professionnel plafonné à 7,5 montants de base alors que la cotisation des employeurs est assise sur la totalité de l'assiette.

## 2.1) Les comptes notionnels dans le régime par répartition

– Durée d'assurance. Le niveau de la pension résulte de l'effort de cotisation réalisé tout au long de la vie active et non plus pour une fraction de la carrière professionnelle. Pour enregistrer cet effort contributif, chaque actif est titulaire d'un compte individuel qui est crédité annuellement des cotisations versées. Plus la carrière professionnelle est longue, plus important est le « capital » virtuel de cotisation à partir duquel est calculé le montant de la pension. La notion de durée d'assurance disparaît en fait puisque le niveau de la pension est directement lié à la totalité de l'effort contributif sans limite de durée.

Le choix de ne pas plafonner la durée d'assurance, et, de fait, de ne plus fixer un âge légal de départ à la retraite, est censé fournir des incitations fortes pour que les salariés prolongent spontanément leur activité, sans passer par des mesures légales de recul de l'âge de départ. Les pouvoirs publics ont ainsi fait l'économie d'un débat public long et difficile sur l'âge optimal de départ à la retraite. Ils n'ont fixé qu'un âge minimal de départ à la retraite à 61 ans.

– Assiette des cotisations. La réforme a précisément défini l'assiette des cotisations. Cette assiette est extensive puisqu'elle comprend toutes les catégories de ressources qui concourent au niveau de vie de l'individu, quel que soit son statut au regard de l'activité, tout au long de son cycle de vie adulte. Deux types d'assiette sont distingués :

- les revenus permettant d'acquérir directement des droits à pension sont constitués des revenus tirés de l'activité professionnelle (salariée et non salariée), des aides perçues au cours de la période d'études et des prestations de remplacement de sécurité sociale<sup>17</sup> (prestations maladie, chômage, familiales, invalidité, etc.). Cette assiette est appelée « *pensionable earnings* »,
- des droits à la retraite sont accumulés pour les périodes durant lesquelles aucun revenu (ou un faible revenu) n'est perçu (« *pensionable amounts* ») : années consacrées à l'éducation des jeunes enfants, période de service national, période d'invalidité ou de retraite anticipée. La principale caractéristique de cette catégorie de droits est qu'elle est calculée en reconstituant un revenu sensé représenter le niveau de vie du bénéficiaire. Ce revenu est un « revenu notionnel » en ce sens qu'il n'a pas été effectivement perçu mais qu'il ouvre des droits à la retraite.

Le choix d'une assiette extensive qui attribue un revenu, quel que soit l'épisode de la vie adulte avant le départ à la retraite, pour en déduire le montant des droits à la retraite, signifie que les opérations non contributives (droits sur les « *pensionable amounts* ») sont déterminées ex ante lors de la phase d'accumulation des droits à la retraite et non pas a posteriori au moment de la liquidation de la pension. En outre, la totalité des droits a pour contrepartie préalable le versement effectif de cotisations sociales, soit directement par prélèvement sur les gains professionnels, soit indirectement par prise en charge par le Budget de l'Etat pour la part des « ***pensionable amounts*** ».

– Index de revalorisation du « capital » virtuel. Dans le régime par répartition financé par 16 points de cotisations, le « capital » virtuel créditant chaque compte individuel est revalorisé chaque

<sup>17</sup> L'Etat prend en charge la cotisation employeur et le bénéficiaire des prestations la cotisation salarié.

année selon un indice égal à la moyenne des trois dernières années du revenu réel moyen par tête auquel on ajoute le taux d'inflation des douze derniers mois.

– Age de départ à la retraite. Seul un âge minimal de liquidation des droits à la retraite a été retenu et fixé à 61 ans. Au delà de 61 ans, le départ à la retraite est flexible, le mode de calcul de la pension étant fonction de l'âge effectif de liquidation des droits à la retraite. La retraite peut être partielle et interrompue en cas de reprise d'activité. La notion d'âge de départ légal à la retraite a été supprimée.

– Le choix du diviseur pour le calcul du montant de la pension. Le calcul de la pension dans le régime par répartition est l'une des innovations de la réforme suédoise. Les droits à la retraite accumulés au cours de la vie active forment un capital virtuel. Lors du départ à la retraite, la pension liquidée est calculée en appliquant à ce capital un diviseur G prenant en compte l'espérance de vie de la cohorte à laquelle appartient le nouveau retraité et un index de rendement réel fixé à 1,6 %. Le diviseur est le même pour les hommes et les femmes et calculé à partir des probabilités de survie de l'ensemble de la population<sup>18</sup>. Il varie selon l'âge de départ à la retraite des membres d'une cohorte mais également entre les cohortes successives.

La méthode de calcul du diviseur, qui prend en compte un rendement réel de 1,6 %, signifie que les retraités reçoivent par avance une part de la croissance future. Elle implique que le montant de la pension au moment de la liquidation sera plus élevé par rapport à une situation où la pension aurait été déterminée avec un diviseur seulement égal à l'espérance de vie. Ce choix permet d'afficher des taux de remplacement de la pension par rapport au dernier salaire d'activité beaucoup plus élevés.

### Valeurs du diviseur G

Age de départ	Génération 1938	Génération 1939	Génération 1940
61 ans	17,52	17,64	17,69
62 ans	16,94	17,06	17,11
63 ans	16,37	16,49	16,53
64 ans	15,80	15,92	15,96
65 ans	15,23	15,35	15,39

*Le montant de la pension liquidée est déterminé en divisant le "capital virtuel" accumulé par l'assuré par le diviseur G.*

La pension d'un individu partant à la retraite avant 65 ans est calculée avec un diviseur G provisoire. Elle est recalculée au moment où il atteint l'âge de 65 ans.

<sup>18</sup> Avec un diviseur unisexe, la réforme suédoise réintroduit des effets redistributifs implicites, étant donné l'écart d'espérance de vie entre les deux sexes, affaiblissant la nature totalement contributive du régime.

– L'index de revalorisation des pensions. Le mode de revalorisation des pensions est directement lié à la méthode de calcul du diviseur G. En effet, la formule retenue pour l'index de revalorisation prend en compte la norme de 1,6 % de la façon suivante :

Index = taux d'inflation + (taux de croissance réelle du revenu par tête – 1,6 %)

Les pensions ne bénéficient de gains de pouvoir d'achat qu'à condition que le taux de croissance réelle du revenu par tête est supérieur à la norme de 1,6 %. Les gains seront alors égaux à la différence entre ces deux termes. A l'inverse, lorsque le taux de croissance réelle du revenu par tête est inférieur à la norme de 1,6 %, les pensions enregistreront des pertes de pouvoir d'achat. La revalorisation des pensions est en conséquence flexible et dépend des bonnes performances de l'économie via les gains de pouvoir d'achat du revenu par tête.

## 2.2) Les principales caractéristiques du régime en capitalisation

Dans le régime en capitalisation, les comptes individuels sont alimentés par 2,5 points de cotisation. Les individus ont la liberté de choix du placement de leur épargne dans des actifs financiers nationaux ou étrangers. Ils communiquent leurs choix à une nouvelle agence gouvernementale (« *Premium Pension Agency* » ou *PPM*) créée pour administrer ce régime, les pouvoirs publics ayant choisi de centraliser des activités spécifiques telles que la gestion administrative et financière de comptes individuels en capitalisation, activités qui, par ailleurs, ne pouvaient pas être prises en charge par l'Office national d'assurance sociale.

Les autorités ont choisi une organisation particulière pour la régulation du régime en capitalisation avec deux objectifs, minimiser les coûts de gestion à la charge des cotisants et éviter les comportements de sélection adverse dans la fourniture d'annuités :

– les cotisations collectées l'année n sont temporairement inscrites dans les comptes de l'Office national de la Dette et sont rémunérées au taux des obligations publiques,

– dans le courant de l'année n+1, les cotisations sont transférées à l'agence *PPM* qui crédite les comptes individuels. L'institution *PPM* est un interface entre les cotisants qui décident de l'allocation de leur épargne dans les différents actifs financiers offerts et les organismes financiers agréés qui font des offres de gestion financière. L'agence *PPM* collecte et agrège les demandes individuelles d'actifs financiers et, après appel d'offres, exécute les ordres d'achat. Il n'y a ainsi jamais de relations directes entre les cotisants individuels et les gestionnaires financiers. Ces derniers n'ont donc pas à gérer des comptes individuels et des ordres individuels d'achat et de vente d'actifs. Ils sont par contre responsables de l'information donnée aux épargnants,

– au moment du départ à la retraite (au plus tôt à 61 ans), le capital financier accumulé est converti en une annuité fixe ou variable avec diverses options concernant la pension de réversion, le transfert de cotisations, etc. L'agence *PPM* est le seul offreur d'annuités, ce qui évite les coûts liés aux effets de sélection adverse. D'autre part, le montant de l'annuité ne dépend pas du sexe, avantage qui ne peut être fourni que parce que la sortie en annuité est obligatoire et qu'il n'y a qu'un seul offreur d'annuités.

### 2.3) La pension de garantie

Les personnes n'ayant qu'une faible pension versée par le nouveau système bénéficieront d'une pension minimale différentielle versée à partir de 65 ans sous condition de ressources<sup>19</sup>. Le niveau de ce minimum de pension est relativement élevé (2,13 fois le montant de base pour un célibataire) de sorte qu'on estime que près de 40 % des retraités devraient en bénéficier. Ces prestations seront financées par le budget de l'Etat et revalorisées selon l'indice des prix à la consommation. Le choix de cet index de revalorisation aura pour conséquence dans le futur une diminution relative de la pension de garantie par rapport à la pension moyenne contributive dès lors que les salaires enregistreront des gains de pouvoir d'achat. Cette dérive posera la question du niveau adéquat de la pension minimum dans le nouveau système de retraite.

Par ailleurs, le financement des prestations d'invalidité a été transféré au budget de l'Etat et les pensions de réversion sont financées par une cotisation employeur au taux de 1,7 %.

### 2.4) La période de transition

Les cohortes nées avant 1938 relèvent de l'ancien système. Le nouveau système de retraite sera progressivement mis en place avec une période de transition au cours de laquelle les cohortes d'assurés nées entre 1938 et 1953 relèveront à la fois de l'ancien et du nouveau système avec une part croissante du nouveau système selon une clé de répartition prédéterminée. La génération née en 1954 sera la première cohorte relevant totalement du nouveau système lorsqu'elle atteindra l'âge minimal de départ à la retraite de 61 ans en 2015.

## 3. EN GUISE DE CONCLUSION

La réforme suédoise apparaît comme une voie alternative et novatrice comparée aux deux principaux types de réformes mis en œuvre dans la plupart des pays, soit la réforme des paramètres du régime existant (taux d'annuité, durée d'assurance, âge de départ à la retraite, taux de cotisation, etc.), soit l'abandon de la répartition et le passage à des régimes en capitalisation préfinancés (pays d'Amérique latine par exemple).

La principale critique est que la réforme suédoise ne mettrait pas le régime par répartition avec capitalisation virtuelle à l'abri des chocs démographiques (du type *baby boom*) et économiques (chocs sur la productivité), de sorte qu'aucun mécanisme correcteur automatique ne permettrait effectivement d'atteindre l'équilibre financier à long terme. En corollaire à cette critique s'ajoute le risque politique que les nouveaux paramètres, tels que la norme de productivité (1,6 % par an) retenue pour déterminer le diviseur G et la formule d'indexation, soient dans le futur modifiés par les pouvoirs publics alors qu'ils ont vocation à rester inchangés durablement.

<sup>19</sup> Un individu ayant une pension publique (régime en répartition et régime en capitalisation) inférieure à 1,26 montant de base reçoit un complément de pension différentiel qui porte ses ressources au niveau de 2,13 montants de base. Lorsque sa pension est comprise entre 1,26 et 3,07 montants de base, il reçoit un supplément de pension égal à 0,87 montant de base (2,13-1,26) moins 48 % de la différence entre sa pension et 1,26 montant de base. Une pension supérieure à 3,07 montant de base ne donne droit à aucun supplément.

Au total, la critique conclut qu'il y a peu de différences entre un régime par répartition avec des comptes notionnels et un régime en annuités dont on aurait ajusté les paramètres.

S'agissant de la Suède, les pouvoirs publics ont fixé les paramètres du nouveau régime par répartition à un niveau compatible avec l'équilibre à long terme du régime une fois absorbé le choc du passage à la retraite des générations du baby boom. Les réserves déjà accumulées au sein de l'ancien régime ATP constituent à ce titre la marge de manœuvre pour écarter le risque d'une modification précoce des nouveaux paramètres. Cet atout facilite la transition vers le nouveau système et évite le coût politique d'un ajustement des paramètres de l'ancien système de retraite dont les déséquilibres apparaissaient trop importants pour être corrigés par ce type de réforme. Il est prévu qu'environ 40 % des réserves (équivalents à deux années de prestations) seront progressivement affectées au budget de l'Etat pour financer des dépenses que prenait en charge l'ancien système de retraite. En outre, la Suède vient de mettre en place un mécanisme correcteur de la norme de revalorisation du capital virtuel (1,6 %) lorsque la somme des recettes projetées (cotisations plus réserves) est inférieure au montant des engagements du régime.

D'autres critiques ont été adressées à la réforme suédoise, essentiellement à travers la comparaison entre le rendement implicite d'un régime avec des comptes notionnels et les performances des régimes en capitalisation. La réforme suédoise postule un rendement implicite tendanciel à long terme du régime égal à la norme (1,6 %) introduite dans la formule du diviseur G et l'index de revalorisation, norme équivalente aux gains de productivité tendanciels du facteur travail. Comparée aux rendements offerts par les marchés financiers, cette norme apparaît faible, induisant le risque que les salariés fassent pression sur les pouvoirs publics pour modifier dans le futur ce paramètre. De cette comparaison, il en est déduit que la capitalisation virtuelle est un substitut très imparfait à une réforme mettant en place des régimes préfinancés. Cette critique n'a un intérêt que dans un cadre limité, celui de la comparaison des différentes politiques de réforme des systèmes de retraite ne tenant aucun compte des coûts de transition liés au passage d'un système à un autre.

A ces critiques il est sans doute utile d'opposer quelques-unes des innovations de la réforme suédoise qui sont autant de réponses aux difficultés rencontrées par les pays ne mettant en œuvre qu'une réforme des paramètres des régimes existants :

- le vieillissement individuel est pris en compte dans le calcul de la pension via l'expression du diviseur G, ce qui corrige automatiquement l'un des principaux facteurs de l'alourdissement des charges des régimes de retraite,
- la création de comptes individuels notionnels avec capitalisation virtuelle tend à renforcer le lien entre les cotisations versées et le montant de la pension et donc à accroître le caractère contributif des prélèvements nécessaires pour financer les pensions en répartition. C'est un facteur de transparence mais également un instrument pour tendre vers l'équité intragénérationnelle,
- les objectifs redistributifs du système de retraite liés aux opérations qualifiées de non contributives ne sont pas abandonnés puisque la plupart des périodes de la vie active sans

revenus professionnels sont prises en compte dans le calcul des droits à la retraite au moment de leur fait générateur avec un financement par cotisations sociales,

– l'utilisation d'une norme pour revaloriser le capital virtuel et dans la formule de calcul du diviseur et de l'index de revalorisation des pensions, proche du *trend* de productivité du travail, est un facteur de stabilité à long terme du système une fois achevée la période de transition. Toutes les règles de revalorisation sont clairement établies et n'induisent pas de discontinuités entre les modalités d'acquisition des droits à la retraite et la valorisation des droits liquidés.

## 4 L'ITALIE

---

**A**u début des années 1990, l'Italie disposait d'un système de retraite par répartition éclaté et hétérogène, offrant en matière de droits à la retraite des conditions considérées comme très avantageuses, bien que disparates selon les régimes. Plus de quarante régimes en annuités couvraient l'ensemble des professions, des activités et des statuts. L'âge de départ à la retraite et l'avantage procuré par la retraite d'ancienneté, les règles de calcul et de revalorisation des pensions concouraient à la générosité du système mais étaient des facteurs à la source de profonds déséquilibres. Comme dans les autres pays européens, le premier déséquilibre à court et long terme était financier en raison de la forte croissance tendancielle des prestations accentuée par le vieillissement de la population. Les déficits financiers apparaissaient par ailleurs d'autant plus insoutenables que le poids du système de retraite en Italie exprimé en pourcentage du PIB était élevé et que le financement de la retraite occupait une place prépondérante dans le système de protection sociale au détriment des autres fonctions collectives. La seconde catégorie de déséquilibres se rapportait à l'inégal traitement des individus selon leur catégorie sociale et leur statut, en raison de la diversité des règles d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite générant des redistributions de revenus en défaveur des individus ayant des carrières professionnelles modestes ou irrégulières. Au total, le système apparaissait peu solidaire avec des besoins de financement croissants mettant en péril les finances publiques et son maintien laissait des perspectives de fortes hausses des taux de cotisation.

Deux réformes successives décidées en 1992 (« réforme d'Amato ») et en 1995 (« réforme Dini » complétée par les mesures prises en 1997 par le gouvernement Prodi) ont modifié radicalement les modalités d'acquisition, de liquidation et de revalorisation des droits à la retraite en adoptant un dispositif ayant de nombreux points communs avec la réforme suédoise. Décidée dans l'urgence, la « réforme d'Amato », mise en œuvre à la suite de la dévaluation de la lire et de sa sortie du système monétaire européen (SME), a principalement consisté à modifier certains paramètres du système existant afin de ralentir la progression des dépenses et stabiliser la part des pensions dans le PIB. Cette réforme était insuffisante puisqu'elle ne corrigeait que partiellement les facteurs de déséquilibre et laissait persister de nombreuses inéquités. A la suite d'un accord entre le gouvernement et les principaux syndicats et à l'initiative de ces derniers en ce qui concerne les objectifs de la réforme, la « réforme Dini » a par contre transformé le système existant en éliminant le principe de la pension « rétributive », calculée en général en fonction des derniers salaires d'activité, pour lui substituer un principe « contributif » fondé sur le mécanisme des « comptes notionnels » au sein des régimes par répartition, semblable à la réforme adoptée en Suède. En liant étroitement le montant de la pension aux cotisations versées, l'objectif de la réforme est moins le principe contributif tel qu'il est utilisé pour décrire la fonction assurantielle des régimes que de mettre en place des mécanismes automatiques de calcul de la pension respectant la contrainte de rendement implicite d'équilibre à long terme des régimes par répartition.

## I. LA STRUCTURE DU SYSTÈME DE RETRAITE

Deux organismes pilotent le système de retraite

– l'INPS (Institut national de Sécurité Sociale) gère « l'Assurance générale obligatoire » (AGO) qui affine l'ensemble des actifs du secteur privé et de quelques entités du secteur public. Le principal régime est celui des salariés du secteur privé, « *Fondo Pensione Lavoratori Dipendenti* » (FPLD), avec 11 173 200 cotisants en 1998. L'INPS gère également l'assurance obligatoire des professions indépendantes (artisans, commerçants, agriculteurs et autres non salariés agricoles, soit 5.300.000 cotisants),

– l'INPDAP (*Istituto Nazionale di Previdenza Dell'Amministrazione Pubblica*) gère les régimes de retraite des salariés du secteur public dont les populations les plus importantes sont les agents de l'Etat (1 850 000 cotisants) et les agents des collectivités locales (1 350 000 cotisants).

Année 1997 / vieillesse, survie, invalidité<sup>20</sup>

	Nombre de retraités (milliers)	Prestations nettes (1) (milliards de liras)	Cotisants (milliers)	Cotisations et transferts (milliards de liras)	Taux de cotisation d'équilibre (2)	Taux de cotisation institutionnel (3)
Secteur privé	10 647,2	137 615,0	11 669,5	119 797,7	40,5%	32,4%
• INPS	10 511,0	130 942,0	11 403,8	113 457,2	41,0%	32,7%
• Autres	136,2	6 673,0	265,7	6 340,5	32,5%	29,0%
Secteur public	2 542,5	73 171,5	3 826,7	53 736,6	45,3%	32,7%
• INPDAP	2 184,1	64 514,8	3 529,2	49 300,8	43,6%	32,7%
• Autres	358,3	8 656,8	297,6	4 435,8	63,4%	32,5%
Professions indépendantes affiliées à l'INPS	4 102,7	24 257,2	4 280,0	18 087,2	20,8%	15,2%
Professions libérales	93,6	1 609,5	372,1	2 064,3	9,2%	8,0%
Divers	111,1	1 446,8	280,2	1 507,2	15,8%	16,7%
<b>Total</b>	<b>17 497,1</b>	<b>238 100,1</b>	<b>20 428,4</b>	<b>195 193,1</b>	<b>37,0%</b>	<b>28,5%</b>

(1) Il s'agit des prestations à la charge des régimes, hors prestations financées par transferts du budget de l'Etat. Le montant total des prestations invalidité, vieillesse, survie était de 277 681 milliards de liras en 1997.

(2) Le taux de cotisation d'équilibre est calculé en rapportant les prestations nettes à l'assiette des cotisations.

(3) Il s'agit des taux de cotisation institutionnels résultant des réformes de 1992 et 1995.

<sup>20</sup> A partir du 1/1/1999, le taux de change franc/lire est fixé à 1 000 liras=3,39 francs ou 1 franc=295,18 liras.

A ces deux institutions s'ajoutent les onze caisses des professions libérales qui totalisent 243 000 cotisants. La réforme de 1995 (cf. infra) a également créé un organisme, le *GIAS* (*Gestione Interventi Assistenziali e di Sostegno*), financé par le budget de l'Etat et chargé de verser les prestations d'assistance et de solidarité.

Les salariés du secteur privé (*INPS*) occupent une place centrale. Comme le montre l'écart entre les taux de cotisation institutionnels et les taux de cotisation d'équilibre, les différents régimes font face à des déficits récurrents. En 1997, les prestations totales de vieillesse, survie et invalidité représentaient 14,3 points de PIB dont 12,3 points de PIB à la charge des régimes.

Avant 1992, le système de retraite italien se caractérisait par de nombreuses modalités avantageuses de calcul des droits à la retraite. La « pension d'ancienneté » était l'un de ces avantages offerts aux salariés. Comme dans tous les pays, chaque assuré pouvait liquider sa pension de retraite lorsqu'il atteignait l'âge légal de départ à la retraite (60 ans pour les hommes, 55 ans pour les femmes dans le secteur privé, 65 ans et 60 ans pour les non salariés, 60 ans pour les deux sexes pour les agents des collectivités locales et 65 ans pour les agents de l'Etat) et percevait une pension de vieillesse. L'Italie se démarquait de ce modèle général avec le dispositif supplémentaire de la « pension d'ancienneté » liquidée lorsque l'assuré avait rempli une condition de durée minimale de cotisation sans condition d'âge, durée fixée à 35 ans dans le secteur privé et à 20 ans dans le secteur public. Cette disposition a donné naissance à une population de « jeunes retraités », l'âge moyen effectif de départ à la retraite étant inférieur à 60 ans, quels que soient le statut professionnel et le sexe. La charge financière était d'autant plus lourde que le montant des pensions individuelles était élevé, en particulier dans le secteur public.

La formule de calcul de la pension de retraite permettait également d'offrir des taux de remplacement élevés, quelles que soient les circonstances de la carrière professionnelle. La durée de cotisation validée était plafonnée à 40 ans. Le salaire de référence était égal au salaire moyen des cinq dernières années d'activité pour les salariés du secteur privé, au dernier mois de salaire majoré de 18 % pour les fonctionnaires de l'Etat et au dernier mois de salaire pour les fonctionnaires des collectivités locales. Le taux d'annuité était fixé et décroissant par tranches de salaire de référence. En 1992, il était de 2 % pour les salaires inférieurs à un plafond égal à deux fois le salaire moyen, puis décroissant pour les tranches de salaire supérieures. La situation la plus fréquente était le taux d'annuité de 2 % qui conduisait à un taux de remplacement de 80 % des derniers salaires bruts d'activité pour une durée d'assurance validée de 40 ans. Pour une carrière complète, le taux de remplacement du salaire net de cotisations sociales et après impôt sur le revenu était voisin de 90 % pour les salariés du secteur privé et supérieur à 100 % pour les salariés du secteur public.

Le mode de calcul de la pension basé sur les derniers salaires d'activité est appelé « principe rétributif ». Comme on peut le montrer aisément, il induit de fortes inégalités entre les individus puisqu'il ne tient pas compte de l'évolution de la carrière salariale au cours de la vie active. Il est équivalent au principe « à dernier salaire identique, pension identique » quel que soit l'effort contributif total. Les carrières courtes et ascendantes sont avantagées au détriment des carrières longues, régulières et relativement plates.

Quel que soit le régime, les pensions étaient revalorisées en fonction de l'indice des prix à la consommation et des gains de pouvoir d'achat des salaires des secteurs privé et public.

Les régimes de retraite étaient complétés par un dispositif d'indemnités de fin de carrière (*Trattamento di Fine Rapporto* ou *TFR*) en faveur des salariés des secteurs privé et public. Dans le secteur privé, ce dispositif était alimenté par une cotisation fixée à un taux relativement élevé (7,41 %). Les cotisations collectées étaient gérées au sein des entreprises et utilisées comme sources de financement internes. Depuis 1982, le capital accumulé était annuellement revalorisé selon un index égal à 1,5 % plus 75 % du taux d'inflation. En période de forte inflation, le rendement de ce capital pouvait être négatif.

## 2. LA « RÉFORME D'AMATO » DE 1992

Le gouvernement d'Amato, confronté à une crise budgétaire et à la dévaluation ainsi qu' à la sortie de la lire du SME, a mis en œuvre une première réforme du système de retraite en 1992, consistant essentiellement à modifier certains paramètres du système afin de les rendre moins avantageux dans le but de ralentir la progression des dépenses. La structure et la logique du système sont restées inchangées, laissant persister les facteurs de déséquilibre financier et les inégalités socioprofessionnelles au regard de la retraite. Les principales mesures ont porté sur l'allongement de la durée de cotisation et l'indexation des pensions :

- l'âge de la retraite est progressivement relevé, entre 1993 et 2002, de 60 à 65 ans pour les hommes et de 55 à 60 ans pour les femmes,
- la période de référence retenue pour déterminer le salaire moyen utilisé pour calculer le montant de la pension est progressivement allongée de 5 à 10 ans,

### Taux de cotisation d'équilibre du *FPLD*

	Avant la réforme	Après la réforme
<b>1995</b>	46,1%	43,1%
<b>2000</b>	48,3%	40,6%
<b>2005</b>	50,3%	39,3%
<b>2010</b>	53,7%	40,0%

Source : INPS

- les pensions sont revalorisées selon l'indice des prix à la consommation<sup>21</sup> et non plus selon un index prenant en compte l'inflation et les gains de pouvoir d'achat des salaires,
- la durée de cotisation nécessaire pour liquider une pension d'ancienneté dans le secteur public est fixée à 35 ans (alignement sur la durée exigée dans le secteur privé).

Les effets de la « réforme d'Amato » peuvent être résumés par le tableau précédent qui compare le taux de cotisation d'équilibre avant et après la réforme pour le régime des salariés du secteur privé (FPLD).

La réforme de 1992 aurait permis de stabiliser le taux de cotisation d'équilibre mais à un niveau très élevé, difficilement supportable par le système économique. C'est pourquoi trois ans plus tard, le dossier de la réforme du système de retraite a été réouvert dans le contexte de la qualification de l'Italie pour le passage à la monnaie unique.

### 3. LA « RÉFORME DINI » EN 1995 ET SON PROLONGEMENT EN 1997 PAR LE GOUVERNEMENT PRODI

L'insuffisance de la réforme de 1992, la nécessité de réformer les régimes de retraite du secteur public et l'absence d'harmonisation des règles d'acquisition des droits à la retraite sont les trois principaux facteurs qui ont conduit en 1995 les syndicats et le gouvernement Dini à décider une nouvelle réforme du système de retraite. Celle-ci a accéléré le calendrier de la modification des paramètres d'âge de départ à la retraite et resserré les conditions d'octroi de la pension d'ancienneté. Mais la disposition la plus radicale a consisté à unifier les conditions d'acquisition des droits à la retraite en les fondant sur le principe de la « capitalisation virtuelle » et en faisant dépendre le montant de la pension de l'espérance de vie au moment de la liquidation de la pension. Des mesures supplémentaires ont été prises en 1997 par le gouvernement Prodi pour compléter le cadre adopté en 1995 et accélérer le calendrier de la réforme.

#### – L'âge de départ à la retraite devient flexible entre 57 et 65 ans

Ne pouvant supprimer brutalement le dispositif de la pension d'ancienneté, le législateur a programmé sa disparition en 2013 et a, pendant la période de transition, fortement resserré les conditions nécessaires pour en bénéficier, en introduisant une disposition avec condition d'âge. Le tableau ci-après résume l'échéancier retenu. Pour liquider une pension d'ancienneté à taux plein avec une durée de cotisation validée de 35 ans, une condition d'âge a été rajoutée, ce qui revient à fixer un âge minimal de départ à la retraite égal à terme à 57 ans pour les salariés et 58 ans pour les non salariés. Le départ à la retraite sans condition d'âge nécessitera à terme une durée validée de 40 ans pour obtenir une pension à taux plein.

<sup>21</sup> Plus précisément, l'indexation des pensions dépend de leur niveau : les pensions inférieures à deux fois la pension minimum sont totalement indexées sur l'inflation, les pensions comprises entre deux et trois fois la pension minimum sont indexées sur 90 % du taux d'inflation et celles supérieures à trois fois la pension minimum sont indexées sur 75 % du taux d'inflation.

Par ailleurs, le calendrier de relèvement de l'âge légal de départ à la retraite établi lors de la réforme de 1992 a été raccourci. A partir du 1er janvier 2000, il est fixé à 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes. Au total, l'âge de départ devient flexible puisque, après l'achèvement de la période de transition, il sera compris entre 57 et 65 ans<sup>22</sup>.

**Pension d'ancienneté : conditions d'âge  
et de durée de cotisation validée**

	Salariés du secteur privé			Salariés du secteur public			Non salariés		
	Avec condition d'âge		Sans condition d'âge	Avec condition d'âge		Sans condition d'âge	Avec condition d'âge		Sans condition d'âge
	Age minimal	Durée validée	Durée validée	Age minimal	Durée validée	Durée validée	Age minimal	Durée validée	Durée validée
1998	54 ans	35 ans	36 ans	53 ans	35 ans	36 ans	57 ans	35 ans	40 ans
1999	55 ans	35 ans	37 ans	53 ans	35 ans	37 ans	57 ans	35 ans	40 ans
2000	55 ans	35 ans	37 ans	54 ans	35 ans	37 ans	57 ans	35 ans	40 ans
2001	56 ans	35 ans	37 ans	55 ans	35 ans	37 ans	58 ans	35 ans	40 ans
2002	57 ans	35 ans	37 ans	55 ans	35 ans	37 ans	58 ans	35 ans	40 ans
2003	57 ans	35 ans	37 ans	56 ans	35 ans	37 ans	58 ans	35 ans	40 ans
2004	57 ans	35 ans	38 ans	57 ans	35 ans	38 ans	58 ans	35 ans	40 ans
2005	57 ans	35 ans	38 ans	57 ans	35 ans	38 ans	58 ans	35 ans	40 ans
2006	57 ans	35 ans	39 ans	57 ans	35 ans	39 ans	58 ans	35 ans	40 ans
2007	57 ans	35 ans	39 ans	57 ans	35 ans	39 ans	58 ans	35 ans	40 ans
2008	57 ans	35 ans	40 ans	57 ans	35 ans	40 ans	58 ans	35 ans	40 ans

Source : Ministère du Travail

**– L'accumulation des droits individuels à la retraite dans un système de comptes notionnels**

La réforme Dini a complètement modifié les règles d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite : le principe rétributif selon lequel le montant de la pension était une annuité dépendant des derniers salaires d'activité a été supprimé pour être remplacé par un principe contributif imitant la technique de la capitalisation. Chaque cotisant est titulaire d'un compte individuel qui est crédité « virtuellement » des cotisations retraite versées au cours de sa carrière

<sup>22</sup> Pour liquider la pension avant 65 ans, il est cependant nécessaire que le montant de la pension soit supérieur de 20 % au montant de la prestation minimum.

professionnelle. Les cotisations accumulées sont revalorisées annuellement selon un index égal à la moyenne mobile des taux de croissance du PIB des cinq dernières années. Au moment de la liquidation de la retraite, le capital « virtuel » ainsi accumulé est converti en annuité en lui appliquant un *coefficient de conversion* dépendant de trois facteurs : l'âge à la liquidation, l'espérance de vie à cet âge et une norme de revalorisation en termes réels fixée à 1,5 % par an, de telle sorte que les retraités reçoivent par avance une part des gains de productivité futurs. Le législateur italien a, de plus, tenu compte dans le calcul du coefficient de conversion de la possibilité de versement d'une pension de réversion au conjoint après le décès du titulaire.

#### – Le compte individuel est alimenté par un taux de cotisation constant

Le dispositif a été conçu en considérant l'équilibre de l'ensemble du système de retraite qui prévaudrait une fois achevée la période de transition entre l'ancien et le nouveau système. Le taux de cotisation d'équilibre du système a été fixé à 33 % pour les régimes de salariés et à 20 % pour les régimes de non salariés, ce qui signifie que les comptes individuels sont crédités de cotisations prélevées à ces taux même si le taux effectivement en vigueur est différent du taux d'équilibre<sup>23</sup>. En outre, pour avoir droit à une pension contributive, la durée d'assurance minimale validée a été réduite à 5 années et la pension doit être supérieure à 120 % du minimum

#### Coefficients de conversion et taux d'annuité dans les régimes de salariés

Age à la liquidation	Coefficient de conversion $c_x$	Taux d'annuité = $c_x * 0,33$
57 ans	0,04720	1,56%
58 ans	0,04860	1,60%
59 ans	0,05006	1,65%
60 ans	0,05163	1,70%
61 ans	0,05334	1,76%
62 ans	0,05514	1,82%
63 ans	0,05706	1,88%
64 ans	0,05911	1,95%
65 ans	0,06136	2,02%

vieillesse en vigueur. Cette réduction de la durée minimale d'assurance est destinée à encourager les déclarations d'activité par les assurés ayant des carrières professionnelles irrégulières.

<sup>23</sup> Cela revient à dire qu'il peut y avoir un taux d'appel s'appliquant au taux de cotisation légal.

Dans son principe, le dispositif est identique à celui adopté en Suède (cf. supra). Les régimes existants sont maintenus et continuent de fonctionner selon la technique de la répartition mais le calcul de la pension individuelle imite la technique de la capitalisation et s'applique à tous les assurés quel que soit leur statut professionnel. Le montant de la pension dépend de l'effort contributif total et de l'espérance de vie pendant la période de retraite.

Connaissant le coefficient de conversion et le taux de cotisation d'équilibre, on en déduit le taux d'annuité, égal au produit de ces deux variables. A la différence des régimes par répartition en annuités traditionnels, le taux d'annuité dans le nouveau régime contributif varie selon l'âge à la liquidation puisque le coefficient de conversion est une fonction de l'âge à la liquidation et de l'espérance de vie. Le taux d'annuité est compris entre 1,56 % et 2,02 % alors que dans le système rétributif, il a été maintenu à 2 %.

Avec ce mécanisme, les assurés sont incités à prolonger leur activité, ce qui leur permet d'obtenir une pension plus élevée tout en conservant la liberté du choix de l'âge de départ à la retraite entre 57 ans et 65 ans<sup>24</sup>.

Les coefficients de conversion ont été établis avec les tables de mortalité du début des années 1990. Il est prévu que ces taux ne pourront être révisés que tous les dix ans à l'issue d'une concertation entre le Ministère du travail et le partenaires sociaux. La longueur de la période avant révision a soulevé de nombreuses critiques parce que l'espérance de vie aux âges élevés devrait continuer à augmenter sans que soient modifiés les coefficients de conversion. De fait, cette disposition fait perdre un élément de correction automatique d'un facteur à l'origine de l'alourdissement du coût des retraites, à savoir le vieillissement individuel.

#### **– Une longue période de transition a été prévue qui verra coexister les deux systèmes de calcul des droits à la retraite**

A partir du 1er janvier 1996, le système de retraite comprend trois catégories d'assurés définies selon leur durée de cotisation antérieure, catégories qui dépendent de l'ancienne et/ou de la nouvelle législation :

– les nouveaux assurés relèvent entièrement du nouveau système de comptes notionnels. Les premières liquidations de pension de cette catégorie interviendront au plus tôt en 2031 pour une durée d'assurance de 35 années et 2036 pour 40 années,

– les assurés ayant validé plus de 18 années de cotisations continueront de relever en totalité de l'ancien système de calcul des droits à la retraite prenant en compte la réforme d'Amato. Les assurés de cette catégorie liquideront en totalité leur pension selon les règles de l'ancien système jusqu'en 2018,

– les assurés ayant validé moins de 18 années de cotisations relèvent d'un système mixte mêlant les deux méthodes de calcul des droits à la retraite. Les droits acquis jusqu'au 31 décembre 1995

<sup>24</sup> Les assurés qui liquident une pension d'ancienneté sans condition d'âge se voient appliquer le coefficient de conversion utilisé pour une liquidation à 57 ans.

sont déterminés selon le principe rétributif et les droits acquis après cette date sont calculés selon la nouvelle législation. Les liquidations de cette catégorie auront lieu de 2014 à 2036.

Le choix d'une très longue période de transition entre les deux systèmes de calcul des droits à la retraite est un compromis destiné à rendre acceptable la réforme mais il a le principal inconvénient d'affaiblir l'efficacité de la réforme. Il n'est pas impossible que les autorités modifient cette période de transition pour accélérer l'ajustement du système.

Pour les assurés qui continuent de relever, partiellement ou totalement, du système rétributif, la période de calcul du salaire de référence a néanmoins été allongée afin de réduire les effets antiredistributifs et de diminuer les taux de remplacement par rapport au dernier salaire. Pour les assurés de la seconde catégorie, le salaire de référence est égal à la moyenne des salaires des dix dernières années de la carrière professionnelle (quinze dernières années pour les non salariés), revalorisés annuellement selon un index prenant en compte le taux d'inflation et un gain de pouvoir d'achat limité à 1 %. Pour les assurés de la troisième catégorie, le salaire de référence utilisé pour déterminer la part rétributive de la pension est la moyenne des salaires des cinq dernières années avant 1993 (dix années pour les non salariés) et des salaires perçus depuis le 1er janvier 1993, revalorisés selon l'index précédent.

#### – Les prestations de solidarité ont été redéfinies

La réforme de 1995 a également modifié les prestations du minimum vieillesse financées par le budget de l'Etat. L'allocation sociale (**assegno sociale**) a remplacé la pension sociale (**pensione sociale**) à partir du 1er janvier 1996. Elle est versée, sous condition de ressources, à toute personne résidente âgée de 65 ans ne percevant pas de pension de retraite ou ayant des ressources insuffisantes.

Les prestations d'assistance ne sont pas limitées à ce dispositif équivalent au minimum vieillesse existant en France. La notion de minimum de pension existe également au sein de chaque régime et près de 30 % des retraités voient leur pension portée au minimum pour une dépense équivalente à 1,5 point de PIB en 1995.

– Enfin, comme dans la plupart des pays ayant réformé leur système de retraite, les réformes italiennes ont incité au développement de régimes de retraite supplémentaires, en particulier des fonds de pension, en transformant le régime des indemnités de fin de carrière.

#### 4. EN GUISE DE CONCLUSION

Le principe de la réforme italienne est de mettre en place des règles d'acquisition et de liquidation des pensions qui permettent d'atteindre simultanément deux objectifs :

- rendre soutenable financièrement à long terme le système de retraite quels que soient les chocs démographiques et économiques susceptibles d'affecter le fonctionnement des régimes dans le futur,
- éliminer les multiples inéquités inter et intragénérationnelles qui caractérisaient le système de retraite avant 1992.

Pour atteindre le premier objectif, les paramètres ont été fixés de telle sorte que le rendement implicite des régimes soit égal en tendance au taux de croissance de l'assiette des cotisations, afin de respecter la « règle d'or » que doivent suivre les régimes de retraite par répartition pour éviter l'apparition de déficits (ou de surplus) permanents. En supposant qu'à long terme, le PIB et l'assiette des cotisations retraite croissent au même rythme, cet objectif est rempli dès lors que le « capital virtuel » accumulé par les individus est revalorisé selon un index fondé sur la croissance du PIB et que les pensions sont revalorisées selon le même index, normé à 1,5 % par an.

Le second objectif est atteint avec l'uniformisation, quel que soit le régime d'affiliation, des règles d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite fondées sur le principe contributif selon lequel le montant de la pension dépend de la totalité de l'effort contributif au cours de la vie professionnelle et de l'espérance de vie au moment du départ à la retraite.

Dans ce cadre, le taux de cotisation devient une variable totalement exogène. Si les paramètres du système ont été correctement fixés à leur niveau d'équilibre une fois achevée la période de transition, le système de retraite devrait s'autoréguler tendanciellement. Il en résulte que le taux de cotisation pour la retraite n'est plus une variable endogène d'ajustement et devient la variable socialement choisie qui partage le revenu courant entre une part consacrée à la consommation courante et une part consacrée au financement de la consommation de la période de retraite.

Les deux objectifs sont étroitement liés en ce sens que la viabilité financière à long terme des régimes par répartition n'induit pas automatiquement le respect des objectifs d'équité. Il faut simultanément le respect de la règle d'or et l'instauration de retraites totalement contributives pour donner sa cohérence à la réforme. Le débat sur la réforme du système de retraite n'est toutefois pas encore clos en Italie. Les compromis adoptés lors de la réforme « Dini » en 1995 pour rendre acceptable la transformation complète du système de retraite rendent incertaine l'efficacité de la réforme et laissent présager de nouvelles adaptations. Les principales insuffisances portent sur le choix de certains paramètres et la longueur de la période de transition :

- le choix des modalités de calcul et de revalorisation des pensions, en particulier l'utilisation d'un « taux d'actualisation » fixé à 1,5 % dans le but d'offrir initialement le taux de remplacement le plus élevé possible lors de la liquidation, conduit à un niveau de pension différent selon les générations avec le risque d'un décrochage, en termes de niveaux de vie comparés, entre les

« jeunes » retraités et les retraités plus âgés. Cette situation pourrait entraîner des revendications de rattrapage du pouvoir d'achat des pensions qui mettraient en péril l'équilibre financier du système,

– l'âge de départ à la retraite est flexible mais sur une plage (de 57 à 65 ans) qui apparaît trop large,

– la révision des coefficients de conversion tous les dix ans est l'un des maillons faibles de la réforme, sachant que l'espérance de vie après 60 ans devrait continuer à s'accroître. La longueur du délai avant révision affaiblit l'impact de la prise en compte de l'espérance de vie dans le calcul du coefficient de conversion et, en conséquence, ne permet pas de corriger automatiquement l'effet du vieillissement individuel,

– la période de transition est très longue et elle fait porter la plus grande part des ajustements sur les « jeunes »,

– l'uniformité des taux de cotisation retraite ne garantit pas que, au sein du système de retraite, chaque régime sera équilibré financièrement. Des transferts financiers entre régimes devront être envisagés, ce que n'a pas prévu la loi.

Malgré ces imperfections qui sont susceptibles d'être corrigées dans un futur proche, l'expérience italienne de réforme du système de retraite apporte de nombreux enseignements pour les pays confrontés à des problèmes similaires, à savoir une mosaïque de régimes par répartition ayant des règles spécifiques d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite entraînant des inégalités individuelles au regard de la retraite. Sans abandonner la répartition, la réforme italienne a introduit deux mécanismes fondamentaux pour l'équilibre à long terme des régimes de retraite, le rendement implicite des régimes respectant la « règle d'or » et la prise en compte de l'espérance de vie individuelle dans le calcul de la retraite.

## Conclusion

Le panorama des réformes des régimes publics de retraite conduites dans différents pays au cours de la dernière décennie montre une assez grande diversité des solutions retenues, essentiellement en raison, d'une part, des contraintes perçues par les gouvernements au moment où les décisions ont été adoptées et, d'autre part, des caractéristiques des systèmes publics de retraite nationaux. En outre, hormis la Suède et l'Italie, les pays européens ne se sont pas en général donnés les moyens d'une régulation automatique de leurs régimes dans un contexte de vieillissement de la population, laissant planer un doute sur l'efficacité à long terme des réformes.

### a) Malgré la diversité des expériences nationales, beaucoup de traits communs

Quand on considère les réformes des régimes publics de retraite en tant que processus, on observe que beaucoup de traits communs structurent la diversité des programmes nationaux, laissant penser que les degrés de liberté dont disposent les décideurs sont faibles :

– la réforme est en général un processus long entre le moment où les pouvoirs publics décident d'agir et celui où les décisions sont effectivement votées. Ces délais résultent de l'enjeu qui concerne le niveau de vie relatif des générations futures d'actifs et de retraités. En raison de la nécessité de se projeter dans un futur lointain avec ses incertitudes, les réponses à cet enjeu entrent difficilement dans les cadres habituels de la décision publique, mieux adaptés pour répondre aux risques et aux contraintes du court terme. Les différentes parties prenantes sont amenées à rendre une succession d'arbitrages pour redéfinir le contrat social implicite organisé par le système public de retraite dont les effets bénéfiques ne seront perçus que plusieurs dizaines d'années plus tard. Ces arbitrages reviennent à déterminer, d'une part, comment devront être répartis les coûts et les gains des réformes sur les futures générations et, d'autre part, quels risques sur leurs revenus les retraités seront capables d'accepter et de gérer. Comme les fonctions de choix des différents acteurs ne pondèrent pas de la même manière les événements futurs, il faut du temps pour dégager un début de consensus,

– les contraintes macro-économiques liées à la conduite de la politique économique peuvent être un facteur d'enclenchement et d'accélération des réformes mais rarement une raison suffisante pour décider rapidement. Les considérations de politique sociale ont également un poids s'expliquant pour une petite partie par l'histoire des relations sociales nationales et, pour une plus grande partie, par les mesures en faveur de l'emploi et les aides aux revenus que les gouvernements ont dû prendre simultanément pour atténuer les conséquences des déséquilibres du marché du travail. Les deux pôles ministériels, affaires économiques et affaires sociales, sont concernés par les réformes des régimes publics mais leurs priorités ne sont pas nécessairement complémentaires,

– les préoccupations de court/moyen terme induites par l'obligation de contrôler le dérapage des finances publiques ont, dans un premier temps, prédominé en raison de l'urgence et des obligations imposées pour le contrôle des déficits publics. Elles ont conduit à prendre des mesures ayant un effet financier rapide, telles que, par exemple, la modification des modalités de

revalorisation des pensions, qui n'ont pu apporter qu'une correction temporaire, sans s'attaquer véritablement aux facteurs de déséquilibre à long terme des régimes de retraite,

– il n'y a pas un « modèle » unique de système de retraite idéal vers lequel les réformes entreprises auraient tenté de faire converger les systèmes existants. L'innovation est venue de la Suède et de l'Italie qui ont rompu avec le système antérieur pour le remplacer par la technique des comptes notionnels de façon à disposer d'un régime unique partiellement autorégulé,

– les réformes des régimes publics comportent des phases de transition plus ou moins longues, destinées à lisser les ajustements, dont la conséquence est de reporter l'effet plein des mesures au terme de cette période. En raison de ces délais, l'évaluation de l'efficacité des réformes est rendue difficile et incertaine,

– la part des dispositifs en capitalisation tend à augmenter mais à la marge, une fois redéfini le périmètre des régimes publics de base, universels ou par répartition. Ces dispositifs viennent en complément obligatoire ou en supplément facultatif de la pension servie par les régimes publics,

– les modalités de la gestion financière, qu'il s'agisse des dispositifs d'épargne retraite individuels ou collectifs ou des fonds de réserves associés aux régimes par répartition, sont progressivement alignées sur les standards internationaux, dans le but de maximiser le rendement financier sous une contrainte de risques. Les réglementations concernant l'allocation des portefeuilles de titres sont progressivement assouplies, les autorités publiques conservant une fonction de supervision. La conséquence de cette orientation est que la gestion financière est de plus en plus professionnalisée et, en partie, externalisée,

– le traitement équitable des différentes générations et la réduction des inégalités intragénérationnelles font partie des objectifs affichés des réformes. Le renforcement de la contributivité des régimes et un isolement de leurs fonctions de redistribution sont la principale traduction de ces objectifs,

– l'amélioration de la transparence des opérations réalisées par les régimes publics ainsi que des efforts d'évaluation régulière des engagements et des conditions de l'équilibre des régimes à divers horizons, ont accompagné parallèlement les processus de réforme. L'information des assurés tend à occuper une place prépondérante pour expliquer les réformes adoptées et répondre aux inquiétudes.

## **b) La gradualité des mesures**

Certains de ces traits communs pourraient être également considérés comme des facteurs explicatifs de l'inachèvement des réformes, en ce sens qu'ils refléteraient en partie l'indécision des gouvernements à prendre des mesures d'envergure en définissant au préalable une cible clairement explicitée. Cependant comme on l'a vu, les marges de manœuvre dont la plupart de ces gouvernements disposaient dans les années 1990, ont été en fait assez limitées tant que la situation des finances publiques et celle du marché du travail sont restées détériorées. C'est ce

qui explique pourquoi les modalités d'action ont été ordonnées selon un degré de difficulté croissant, de sorte que les mesures les plus difficiles à prendre ont été repoussées en attendant des « jours meilleurs ». Les réformes de l'Allemagne sont à ce titre exemplaires et représentatives de cette démarche progressive. Pour ceux des pays qui ont eu recours à une modification des paramètres des régimes existants, les réformes se sont déroulées en trois étapes :

– Premier ensemble de mesures : modification des règles de revalorisation des pensions et clarification de la part des dépenses des régimes publics financées directement par les cotisations sociales. Le changement du mode de revalorisation des pensions dans un sens plus restrictif touche l'ensemble des retraités et a l'avantage d'avoir un rendement financier immédiat qui permet d'infléchir les dépenses. La ventilation des dépenses entre celles qui sont la contrepartie d'un effort contributif préalable et celles qui ressortent des objectifs de redistribution assignés aux régimes (dépenses qualifiées de non contributives) permet d'affecter à leur financement des ressources bien identifiées : les premières sont normalement financées par les cotisations sociales alors que les secondes sont mises à la charge du budget de l'Etat ou se voient attribuer le produit d'une recette fiscale. Cette clarification peut aller jusqu'à déterminer une frontière étanche entre les dépenses contributives et celles non contributives de sorte que les régimes de retraite soient exclusivement dédiés au risque vieillesse.

Ces mesures ont pour effet de ralentir la progression des dépenses et/ou de modifier le mode de financement des régimes en leur attribuant des recettes supplémentaires (subventions, recettes fiscales) qui, temporairement, évitent des augmentations des taux de cotisation.

– Deuxième ensemble de mesures : repousser l'âge effectif de départ à la retraite.  
Cette mesure se décline en plusieurs formulations :

- un durcissement des dispositifs de départ anticipé du type préretraite,
- des restrictions dans l'accès aux dispositifs d'invalidité et de chômage de longue durée en faveur des travailleurs âgés,
- une augmentation de l'âge légal de départ à la retraite,
- une refonte des barèmes de liquidation des pensions dans le but d'inciter à la prolongation de l'activité en créant des mécanismes de décote et de surcote.

Formellement, tous les pays se sont engagés dans cette voie mais en rencontrant de nombreuses difficultés qui se sont traduites par un étalement de la mise en œuvre de ces mesures, de sorte que la notion d'âge de départ à la retraite reste un concept flou et une catégorie statistique qui n'a pas de lien étroit avec la législation sur la liquidation des pensions.

– Troisième ensemble de mesures : modification des paramètres de liquidation des pensions. Dans les régimes en annuités à prestations définies, ces mesures utilisent plusieurs leviers :

- allongement de la période de calcul pour déterminer le salaire de référence,

- allongement de la durée d'assurance validée pour bénéficier d'une pension à taux plein,
- diminution du taux d'annuité.

Selon le levier utilisé, le taux de remplacement de la pension par rapport au salaire de référence peut être soit conservé en contrepartie d'une durée d'assurance plus longue, soit diminué. Dans les régimes en points, le principal levier consiste à agir sur la valeur de liquidation du point de retraite.

Ces trois étapes caractérisent l'impression d'inachèvement des réformes puisque chacune d'entre elles, prise isolément, est insuffisante pour résoudre durablement le problème du financement des régimes publics. Néanmoins, en dix années, les systèmes de retraite européens ont connu de nombreuses transformations, malgré les risques politiques que font peser les adaptations législatives successives.

A cette séquence de réformes paramétriques, on peut opposer l'option choisie par la Suède et l'Italie qui ont transformé radicalement les modalités d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite, tout en conservant la technique de la répartition dans des régimes collectifs obligatoires. Cette « troisième voie », située entre les réformes paramétriques des régimes à prestations définies et les réformes fondées sur le passage de la répartition à la capitalisation, offre plus de perspectives parce que ce type de réforme cherche d'emblée à construire un régime satisfaisant les conditions d'un équilibre à long terme.

### **c) Les tendances dans les réformes les plus récentes et les perspectives**

Avoir la capacité de gérer l'impact à long terme du vieillissement de la population est devenu l'objectif prioritaire des gouvernements dans la présentation des réformes les plus récentes. La perspective antérieure fondée sur le contrôle du coût financier des régimes publics a progressivement laissé la place à une approche plus globale reposant sur la notion de « viabilité » ou de « soutenabilité » des systèmes publics de retraite, selon la formulation adoptée par les instances européennes. Cette politique des retraites à long terme, bien qu'elle reste nationale, élargit la panoplie des instruments susceptibles de rendre « viable », économiquement et socialement, le partage futur des revenus entre les actifs et les retraités lorsque les cohortes du *baby boom* atteindront l'âge de la retraite. Trois domaines d'action sont théoriquement coordonnés et complémentaires pour tendre vers cet objectif :

- la poursuite des réformes des régimes publics de retraite dans le but de stabiliser le plus longtemps possible les taux de cotisation retraite à leurs niveaux actuels. C'est l'objectif clairement affiché par l'Allemagne. La réalisation de cet objectif fait appel au troisième ensemble de mesures qui diminuent relativement le taux de remplacement des pensions pour les générations du *baby boom* dont les premières vont bientôt commencer à liquider leurs pensions,
- une politique budgétaire fondée sur le désendettement public programmée sur les deux prochaines décennies, de sorte à disposer de marges de manœuvre budgétaires à partir de 2020,

au moment où l'effet plein du passage à la retraite des générations du *baby boom* se fera sentir. Cette politique tend à s'accompagner simultanément de la constitution de fonds de réserves pour les retraites, destinés à préfinancer une fraction des engagements des régimes publics de retraite, ou à modifier les conditions de la gestion financière des fonds de réserves déjà existants afin de maximiser le rendement financier de l'épargne accumulée. Les Pays-Bas, l'Espagne, le Portugal, l'Irlande, la France, la Belgique sont les pays ayant récemment créé des fonds de réserves, la Suède, la Norvège, le Danemark, le Canada et le Japon étant les pays ayant introduit une gestion financière active des fonds de réserves existants,

– le troisième volet concerne les orientations d'une politique active de l'emploi déployée pour favoriser l'accroissement des ressources en main-d'œuvre, en particulier via le maintien en activité des travailleurs âgés.

Un premier constat s'impose : si l'environnement économique et budgétaire de la dernière décennie persiste en moyenne dans le futur, accompagné d'une diminution des ressources en main-d'œuvre dans un marché du travail dégradé, il est très probable que la question de l'adaptation des régimes publics de retraite continuera de se poser de façon permanente puisque leurs déséquilibres financiers seront croissants et non maîtrisés. Autrement dit, en l'absence de perspectives de croissance potentielle plus forte et d'un assainissement rapide des finances publiques, la réforme des retraites ne pourra pas quitter l'agenda des gouvernements.

Dans l'hypothèse où ces facteurs défavorables ne se réaliseraient pas, le scénario à long terme, décrit précédemment, est fondé sur une règle implicite, que l'on pourrait appeler « règle des quatre quarts », qui ventile en quatre parties les besoins de financement futurs des régimes publics de retraite et leur attribue la source de financement qui permettra de les combler :

– le premier quart des besoins de financement serait comblé par l'augmentation de la croissance potentielle et l'enrichissement de la croissance en emplois qui permettraient, d'une part, d'élargir l'assiette des cotisations et, d'autre part, de retarder l'âge effectif de départ à la retraite en maintenant plus longtemps dans l'emploi les travailleurs âgés,

– le deuxième quart serait financé, à partir de 2020, soit par les fonds de réserves constitués récemment, soit par des transferts du budget de l'État permis par la restauration des finances publiques,

– le troisième quart serait comblé par l'effet plein des réformes déjà réalisées et par des adaptations supplémentaires à programmer,

– le quatrième quart, résiduel, serait financé par des augmentations de taux de cotisation.

La réussite de ce scénario repose fortement sur les deux premiers volets, la politique de croissance économique articulée à l'activation des politiques de l'emploi en faveur des travailleurs âgés et la conduite de la politique budgétaire. C'est donc un scénario « haut » en ce sens qu'il représente les « jours meilleurs » du futur qui aideront à consolider les systèmes de retraite, au prix d'adaptations marginales, tout en maîtrisant les augmentations de prélèvements.

C'est le scénario de la compétitivité européenne avec une croissance plus forte, le retour au plein emploi accompagné d'une augmentation des taux d'emploi.

Ce scénario haut pourrait être soutenable pour la plupart des pays européens mais il constitue un pari sur la croissance. Dans cette formulation, la question du partage des revenus entre les actifs et les retraités serait, pour une grande partie, résolue grâce à l'augmentation du montant des richesses produites induite par la croissance. Cependant, ce pari et les incertitudes qui l'accompagnent sont autant de facteurs qui empêchent de considérer que l'achèvement des réformes des régimes publics est proche.

D'autres considérations renforcent cette conclusion. La capacité à maintenir les taux de remplacement offerts par les régimes actuels, combinée avec l'absence de risques sur les revenus des retraités, dépend crucialement de la modification des comportements de départ à la retraite et de la gestion des travailleurs âgés par les entreprises. Autrement dit, allonger la durée d'activité au-delà de 60 ans devient le principal enjeu pour partager le coût des retraites tout en conservant le niveau de vie relatif des retraités. C'est l'action à entreprendre pour répondre à l'impact de la diminution des taux de fécondité sur le volume des ressources en main-d'œuvre disponibles. Or, bien que la plupart des pays européens aient retenu cette option, les préférences affichées par les acteurs (salariés et entreprises) pour des départs précoces rendent fortement incertaine une modification rapide des comportements, d'autant plus que les mesures déjà adoptées concernant l'âge de départ à la retraite, étalées sur des périodes longues, pourraient être remises en cause en fonction des évolutions de la conjoncture économique. Par ailleurs, l'évolution projetée de la structure des qualifications demandées par les entreprises est un facteur supplémentaire défavorable à l'allongement de l'activité pour les travailleurs âgés les moins qualifiés.

Comme on l'a déjà mentionné, les réformes paramétriques ne répondent qu'imparfaitement à la question de la régulation automatique des régimes de retraite, c'est-à-dire à l'introduction de mécanismes correcteurs ramenant ces régimes sur un sentier d'équilibre à long terme compatible avec les évolutions de la démographie et celles de l'assiette des cotisations. Le vieillissement individuel, mesuré par l'augmentation de l'espérance de vie, est l'un des principaux facteurs d'augmentation spontanée des charges des régimes. Son impact ne sera que partiellement corrigé par l'augmentation projetée de l'âge de départ à la retraite. Contrairement aux réformes suédoise et italienne, les régimes à prestations définies ne tiennent pas compte de la durée de service de la pension pour calculer le montant de la pension au moment de sa liquidation. Il en résulte qu'il sera sans doute nécessaire dans le futur de modifier à nouveau les paramètres de ces régimes pour les adapter à la situation démographique du moment. Une conclusion similaire pourrait être énoncée en matière de règles d'ajustement des droits à la retraite lorsque varie l'assiette des cotisations.

Ces insuffisances en matière de pilotage et de régulation des régimes sont le principal maillon faible de la plupart des réformes réalisées depuis une décennie, ce qui laisse penser que celles-ci ne sont pas achevées. Plus généralement, deux thèmes devront probablement être réexaminés dans le futur :

– les modalités d'indexation des pensions : elles sont extrêmement variables selon les pays et la tendance a été au mieux de garantir le pouvoir d'achat. Transitoirement, ce choix permet d'infléchir les dépenses mais, à terme, face à des durées de service des pensions de plus en plus longues, il risque de créer de fortes inégalités entre les cohortes de retraités pouvant conduire à des mesures de rattrapage discrétionnaires coûteuses. A la rigidité antérieure des règles de revalorisation intangibles, il sera sans doute nécessaire de substituer des modalités plus souples compatibles avec les contraintes d'équilibre des régimes,

– le taux de remplacement offert par les régimes publics : la plupart des réformes n'ont pas été conçues à partir du choix d'un taux de remplacement cible déterminé en fonction de l'effort contributif réalisé et en relation avec l'âge de départ à la retraite. Elles ont été le plus souvent calibrées à partir d'un objectif de taux de cotisation soutenable, en ajustant différents paramètres, dont les taux d'annuité, pour obtenir le résultat souhaité. Accessoirement, des mesures additionnelles ont été prises pour compléter la pension des régimes publics par des dispositifs d'épargne retraite facultatifs ou obligatoires.

Cette approche est, à terme, insatisfaisante parce que, du point de vue du pilotage des régimes, les défauts des régimes en annuités perdurent : âge de départ à la retraite, taux d'annuité et durée d'assurance restent des paramètres fixes, alors que, dans un environnement démographique et économique mouvant, l'un d'entre eux au moins devrait être flexible et les deux autres être déterminés en fonction du choix exercé pour ce paramètre flexible.

Ces deux thèmes sont en fait les deux volets d'une même question : comment contrôler et limiter les inégalités inter et intragénérationnelles lorsqu'est introduite une plus grande flexibilité dans les modalités d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite. Ce sont les éléments d'une « politique des retraites » qui pourrait constituer la ligne directrice de la deuxième vague de réformes.

En résumé, le pari sur la croissance est une orientation nécessaire parce qu'elle permet de mobiliser plusieurs instruments de politique économique en faveur des retraites. Elle comporte des risques car elle repose pour l'essentiel sur la capacité à modifier la frontière entre l'activité et la retraite. Elle ne sera pas suffisante si elle ne s'accompagne pas dans le même temps d'une politique des retraites visant à introduire une plus grande flexibilité dans le partage des revenus entre les actifs et les retraités, ce qui permettrait de disposer de mécanismes correcteurs des déséquilibres. Les réformes de la Suède et de l'Italie ont eu ces ambitions et leurs expériences mériteraient d'être mieux connues afin de nourrir la réflexion des décideurs dans un futur proche.

## Bibliographie

Ce texte est une synthèse de plusieurs articles publiés dans la revue « Questions Retraite » de la Branche Retraites de la Caisse des Dépôts et Consignations.

- *Quel cadre pour la réforme des régimes de retraite ?*  
Questions Retraite n° 98-10, Juin 1998, Laurent Vernière,
- *Le fonds de réserves du régime des pensions du Canada après la réforme.*  
Questions Retraite n° 99-15, Janvier 1999, Laurent Vernière,
- *La réforme du système de retraite suédois : l'apparition d'un nouveau modèle de réforme ?*  
Questions Retraite n° 99-21, Septembre 1999, Laurent Vernière,
- *La réforme du système de retraite en Italie.*  
Questions Retraite n° 99-22, Octobre 1999, Laurent Vernière,
- *La gestion et le partage des risques dans les régimes de retraite.*  
Questions Retraite n° 2000-27, Mars 2000, Laurent Vernière,
- *Evolutions et réformes du système de retraite en Allemagne.*  
Questions Retraite n° 2000-32, Octobre 2000, Laurent Vernière,
- *Fonds de réserves pour les retraites en Europe : les exemples de l'Irlande et de la Finlande.*  
Questions Retraite n° 2001-36, Février 2001, Laurent Vernière,
- *Japon : les récentes réformes du système de retraite.*  
Questions Retraite n° 2001-37, Mars 2001, Laurent Vernière,
- *Panorama des réformes des systèmes de retraite à l'étranger. Les réformes en Suède et en Italie.*  
Questions Retraite n° 2001-38, Avril 2001, Laurent Vernière,
- *Evolution et perspectives du système de retraite des Pays-Bas.*  
Questions Retraite n° 2001-39, Mai 2001, Laurent Vernière,
- *Allemagne : la réforme 2002 du système de retraite.*  
Questions Retraite n° 2001-41, Juillet 2001, Laurent Vernière.

La revue « Questions Retraite » est disponible en ligne sur le site de la Branche Retraites :  
<http://cdc.retraites.fr>

## TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION</b> .....	4
<b>L'ALLEMAGNE</b>	
<b>1. REPÈRES SUR LE PASSÉ : DÉMOGRAPHIE ET PRESTATIONS VIEILLESSE</b> ...	10
<b>2. LE RÉGIME LÉGAL D'ASSURANCE VIEILLESSE ET INVALIDITÉ GRV</b> .....	11
a) Les différentes catégories d'assurés dans le régime GRV .....	11
b) Les différentes prestations versées avant les réformes de 1999 et 2001 .....	12
c) Le calcul de la pension de retraite .....	13
d) Pension minimum .....	14
e) Les recettes et les dépenses du régime .....	14
f) L'âge moyen de départ à la retraite .....	15
g) Le taux de remplacement instantané du régime et le montant moyen de la retraite .....	15
<b>3. LES RÉFORMES SUCCESSIVES DU RÉGIME GRV</b> .....	16
a) La réforme 1992 .....	16
b) La réforme 1999 .....	17
c) La réforme « Riester » définitivement adoptée en 2001 .....	19
c.1) La réforme du régime GRV .....	20
c.2) La création d'un dispositif facultatif d'épargne retraite .....	21
<b>4. EN GUISE DE CONCLUSION</b> .....	22
<b>LES PAYS-BAS</b>	
<b>I. LE SYSTÈME DE RETRAITE DES PAYS-BAS</b> .....	24
a) Le régime de base AOW (« Algemene Ouderdomswet ») .....	25
b) Les fonds de pension du deuxième étage .....	26
c) Le poids financier des fonds de pension .....	28

<b>2. LES PERSPECTIVES DANS LE DOMAINE DES RETRAITES ET LES MESURES ADOPTÉES</b> .....	29
<b>3. EN GUISE DE CONCLUSION</b> .....	32
 <b>LA SUÈDE</b>	
<b>1. L'ANCIEN SYSTÈME PUBLIC DE RETRAITE</b> .....	33
<b>2. LE NOUVEAU SYSTÈME PUBLIC DE RETRAITE</b> .....	36
2.1) Les comptes notionnels dans le régime par répartition .....	37
2.2) Les principales caractéristiques du régime en capitalisation .....	39
2.3) La pension de garantie .....	40
2.4) La période de transition .....	40
<b>3. EN GUISE DE CONCLUSION</b> .....	40
 <b>L'ITALIE</b>	
<b>1. LA STRUCTURE DU SYSTÈME DE RETRAITE</b> .....	44
<b>2. LA « RÉFORME D'AMATO » DE 1992</b> .....	46
<b>3. LA RÉFORME « DINI » EN 1995 ET SON PROLONGEMENT EN 1997 PAR LE GOUVERNEMENT PRODI</b> .....	47
<b>4. EN GUISE DE CONCLUSION</b> .....	52
 <b>CONCLUSION</b> .....	54
a) Malgré la diversité des expériences nationales, beaucoup de traits communs .....	54
b) La gradualité des mesures .....	55
c) Les tendances dans les réformes les plus récentes et les perspectives .....	57
 <b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	61