



Les réformes des retraites en Europe dans la crise

Gerard Cornilleau, Catherine Mathieu, Henri Sterdyniak, Vincent Touzé

► To cite this version:

Gerard Cornilleau, Catherine Mathieu, Henri Sterdyniak, Vincent Touzé. Les réformes des retraites en Europe dans la crise. 2010. hal-01069432

HAL Id: hal-01069432

<https://sciencespo.hal.science/hal-01069432>

Preprint submitted on 29 Sep 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LES REFORMES DES RETRAITES EN EUROPE DANS LA CRISE

N° 2010-17

JUILLET 2010

**Gérard Cornilleau
(OFCE-Sciences Po)**

**Catherine Mathieu
(OFCE-Sciences Po)**

**Henri Sterdyniak
(OFCE-Université de Paris-Dauphine)**

**Vincent Touzé
(OFCE-Sciences Po)**

Vendredi 26 mars 2010

Les réformes des retraites en Europe dans la crise

Cette étude a été réalisée à la demande de la Drees, par une équipe composée de Gérard Cornilleau, Henri Sterdyniak, Catherine Mathieu et Vincent Touzé. Elle a bénéficié de la collaboration de Olivier Bontout, Drees. Nous remercions Anne-Marie Brocas pour ses conseils avisés.

Sommaire

Synthèse	page 1
Les retraites en Allemagne dans la crise	page 33
Les retraites au Royaume-Uni dans la crise	page 50
Les retraites en Italie dans la crise	page 71
Les retraites aux Pays-Bas dans la crise.....	page 86
Les pensions en Suède dans la crise.....	page 101
La stratégie finlandaise dans la crise.....	page 131
Le système de retraite américain.....	page 157

Synthèse

La question des retraites se pose avec une acuité particulière en Europe en 2010. Avant la crise financière, le vieillissement de la population dans tous les pays européens qui devait s'accroître dans les années 2005-2035 mettait déjà cette question au centre des problématiques des politiques budgétaires, des politiques sociales et des politiques de l'emploi.

La plupart des pays européens mettaient en œuvre des réformes d'inspiration similaire basées sur trois axes :

- Le report de l'âge de la retraite par la réduction progressive ou même la suppression des différents dispositifs de retraites précoces (pré-retraites, pensions d'invalidité octroyées sous des critères socio-économiques, passerelle entre le chômage et la retraite pour les chômeurs âgés) ; par le recul de l'âge légal de la retraite (dont la signification diffère toutefois selon les pays, âge minimum ou âge du taux plein) ; par l'allongement de la durée requise de cotisations ouvrant droit à la retraite ou à la retraite au taux plein ; ou encore par la modification des règles de calcul des pensions de retraite pour les rendre plus pénalisantes aux départs précoces et plus incitatives aux départs tardifs. Certains pays mettaient en œuvre des mesures spécifiques pour encourager l'emploi des seniors par la mobilisation sociale, la réforme des carrières et l'aménagement des conditions de travail.
- La réduction discrétionnaire, programmée ou automatique du niveau des retraites publiques, à durée de carrière et âge de retraite donné.
- Des mesures, réglementaires ou fiscales, visant à inciter les entreprises à mettre en place des dispositifs de retraites d'entreprise ou les actifs à épargner pour leur retraite de façon à compenser la baisse des retraites publiques par répartition par la montée en puissance des fonds de pension.

Certains pays se donnaient comme objectif de préparer le vieillissement de la population en réduisant leur dette publique. Certains ont mis en place des fonds de capitalisation collective destinés à anticiper la hausse des dépenses de retraites.

Ces stratégies étaient soutenues par l'OCDE et par la Commission européenne dans le cadre d'une stratégie globale visant à contenir, voire à réduire, le poids des dépenses publiques (et en particulier des dépenses sociales) tout en augmentant le rôle des institutions et des marchés financiers. Il s'agit de remplacer des dispositifs sociaux par des dispositifs de marchés, de réformer (ou de moderniser) le Modèle social européen. A l'échelle de la CE, cette stratégie, non décidée de façon transparente par les Etats membres, était portée par la DG ECFIN mais se heurtait à une certaine opposition de la part de la DG Affaires sociales, plus soucieuse de sauvegarder le MSE. C'est donc la DG ECFIN qui pilote le « 2009 Ageing report », le rapport sur la soutenabilité des finances publiques, les rapports sur l'efficacité des finances publiques. Ce sont les ministres de l'Economie et des Finances qui discutent des Programmes de croissance et de stabilité, qui doivent maintenant incorporer des projections des finances publiques mettant l'accent sur leur soutenabilité et leur efficacité.

La crise financière de 2008-2009 est venue bouleverser la mise en œuvre de ces stratégies. Elle a d'abord relégitimé les systèmes sociaux de protection. La crise a montré le danger des stratégies de croissance à l'anglo-saxonne (où la croissance des inégalités comme la

stagnation des revenus de la masse de la population oblige au soutien de la demande par l'endettement et les bulles financières) comme des stratégies de croissance à la Chinoise ou à l'Allemande (où la faiblesse de la demande intérieure doit être compensée par une hausse de excédents extérieurs). Dans les pays à système de protection sociale développé, les inégalités sont plus faibles et la demande est soutenue par la consommation. En période de crise, la protection sociale contribue fortement à la stabilisation automatique de l'activité puisque ses dépenses augmentent (chômage, assistance...) tandis que ses recettes diminuent.

En sens inverse, la crise a montré tous les risques de la retraite par capitalisation. Pour couvrir sa retraite par la seule capitalisation, chaque actif devrait accumuler environ 13 fois son salaire annuel au moment de son départ à la retraite ; les fonds de pension représenteraient environ 6,9 fois le PIB. De telles sommes ne réussiraient pas à se placer de façon rentable et leur recherche de rentabilité provoquerait une forte instabilité financière. Dans la période à venir, le développement des fonds de pension obligerait les ménages à faire un important effort d'épargne, qui serait malvenu en période de faible croissance. Les systèmes de retraites d'entreprise à prestations définies fragilisent les entreprises. Celles-ci doivent incorporer dans leur bilan les risques démographiques et financiers. Les normes comptables sont devenues plus rigoureuses. Les contraintes d'assurance rendent ces fonds encore plus coûteux. La crise et l'instabilité financière obligent à augmenter les marges de sécurité des fonds de pensions, donc accroissent les actifs requis. En cas de chute de la Bourse, les fonds de pensions deviennent fortement déficitaires. Les entreprises doivent les recapitaliser en période de difficultés économiques. Le risque de faillite est grand (exemples : l'industrie automobile et les compagnies d'aviation aux Etats-Unis). Les systèmes à prestations définies, socialement gérés comme aux Pays-Bas, apparaissent eux-aussi déstabilisants ; là aussi, il faut augmenter les actifs ou réduire les prestations en période de crise. De plus, les normes comptables acceptent mal les engagements sociaux, mal définis. Les fonds à cotisations définies font eux courir des risques importants aux salariés. La rentabilité est plus faible et plus volatile qu'annoncée. Ainsi, de juin 2004 à fin 2009, la rentabilité du FRR n'a été que de 2,8 %, soit 1,3 % l'an en terme réel. Ainsi, la rentabilité de la Bourse de Paris a été de 14,8 % l'an (en réel) de janvier 1991 à janvier 2001 ; puis, de -5,2 % l'an de janvier 2001 à janvier 2009. Quitter les marchés des actions pour celui des obligations signifierait renoncer à une rentabilité *satisfaisante*, nettement supérieure à celle de la répartition, qui est, en principe, égal au taux de croissance du PIB. Les fonds de pension ne peuvent servir de base à la retraite de la masse de la population.

Mais, la crise a aussi remis en question la stratégie, impulsée par la Commission européenne de « modernisation de la protection sociale » visant à contenir les dépenses et à augmenter les recettes par une forte hausse des taux d'emploi, induite par des réformes augmentant les incitations à l'emploi. Le taux de chômage de l'UE15 qui avait baissé à 7 % en 1997 devrait remonter à 10,2 % en 2010. Il sera difficile, dans les années à venir, en situation de chômage de masse, de baser une stratégie de maîtrise des dépenses sociales sur la hausse de l'emploi des femmes avec enfants, des invalides et des seniors. Dans la plupart des pays européens, les crises précédentes s'étaient traduites par de fortes baisses du taux d'emploi des seniors, d'environ 5 points dans les pays nordiques (Suède, Danemark, Royaume-Uni, Pays-Bas), mais de 10 points en Espagne, de 15 points en Finlande ou en France (tableau 1). En sera-t-il de même cette fois-ci ?

Tableau 1. Les taux d'emploi des seniors

	55-64 ans, de 1980 à 2007		
	Point haut	Point bas	2007
Suède	69,3(91)	62,0 (94)	70,2
Danemark	53,4 (90)	47,4 (96)	58,7
Royaume-Uni	49,2(90)	48,3 (98)	57,3
Finlande	48,4 (82)	33,4 (94)	55,0
Pays-Bas	36,3 (80)	28,0 (91)	50,1
Allemagne	42,2 (80)	37,6 (00)	51,3
Espagne	44,7(80)	32,4 (95)	44,6
France	50,8 (80)	33,0 (98)	38,3
Belgique	28,6 (83)	21,4 (88)	33,2

Source : OCDE.

La crise a fortement creusé les déficits des finances publiques et la dette publique. En 2010, la dette publique (au sens de Maastricht) devrait remonter à 84 % du PIB pour les pays de la zone euro (contre 66 % en 2007). En termes de dette nette¹, la stratégie de réduction de la dette publique n'aura fonctionné que pour les pays nordiques (Danemark, Suède) et la Belgique ; seule la Finlande a réussi à accumuler un montant important d'avoirs publics (tableau 2).

Fin 2010, tous les pays européens auront des déficits publics supérieurs à 3 %, mais, ce n'est pas un signe de déséquilibre structurel des finances publiques, compte tenu de la profondeur de la récession. Si on considère que l'objectif de soutenabilité doit être un solde structurel primaire positif, tout dépend de l'estimation de l'écart de production : les finances publiques semblent insoutenables selon la Commission, qui considère que la perte de production induite par la crise ne sera jamais retrouvée ; moins déséquilibrées si on considère que la reprise aura lieu, que la perte de production due à la crise sera comblée (tableau 2). Les pays européens doivent-ils renoncer à combler la perte de production, ce qui signifie accepter des taux de chômage durablement élevés ou doivent-ils viser à la combler rapidement, en prenant le risque du gonflement des déficits ?

Les pays européens se retrouvent cependant en 2010 avec des dettes publiques qui continuent à augmenter relativement à leur PIB. Les agences de notation les menacent d'une dégradation de leurs notes. Le risque est grand que les pays ne veuillent rapidement réduire leurs déficits. De plus, certains économistes, le FMI, l'OCDE et la Commission européenne demandent aux gouvernements de rassurer les marchés en annonçant de vastes plans de réduction des dépenses publiques, et surtout de dépenses de retraites et de santé. Ils mettent en garde contre toutes hausses d'impôts, qui nuiraient, selon eux, à la compétitivité des entreprises ou à la volonté de travailler des actifs. Les pays qui s'engageraient dans des politiques restrictives augmenteraient la pression qui pèseraient sur les autres pays puisque leurs politiques nuiraient à leur activité et donc à leurs recettes fiscales et puisque les marchés pourraient discriminer entre la dette des pays vertueux et celles des pays dépensiers.

¹ C'est-à-dire la dette brute des administrations publiques moins les avoirs financiers qu'elles détiennent.

Tableau 2. La situation des finances publiques

	Ecart de production 2010		Dettes publiques nettes		Solde structurel primaire 2010	
	CE	OFCE	2010	2010/1999	selon CE	selon OFCE
<i>Japon</i>	-2,4	-11,8	106,5	+53	-4,9	-0,7
Italie	-3,2	-8,6	102	+1,5	1,0	3,7
Belgique	-2,8	-8,2	86,5	-26,5	-0,3	2,5
Grèce	-2,1	-11,4	82,5	+13	-5,7	-1,0
<i>Etats-Unis</i>	-2,7	-8,3	69	+29	-6,8	-5,3
Portugal	-3,0	-5,6	62,5	+31,5	-3,6	-2,3
Royaume-Uni	-3,2	-11,2	61	+32	-8,7	-4,7
France	-2,5	-6,6	57	+23,5	-4,1	-2,1
Allemagne	-2,6	-7,0	57	+22	-0,8	1,4
Autriche	-2,6	-9,0	45,5	+8	-1,3	1,9
Espagne	-3,6	-15,6	42,5	-5	-4,1	1,9
Irlande	-7,8	-24,1	38	+11	-5,7	1,6
Pays-Bas	-3,1	-9,1	38	+1	-1,3	1,7
Danemark	-4,1	-11,4	2	-29	-0,6	3,0
Suède	-4,1	-13,0	-6,5	-19	0,3	4,7
Finlande	-4,3	-15,5	-47	+3	-0,9	4,7

Sources : OCDE, CE, calcul OFCE.

La thèse selon laquelle: « il faut privilégier les dépenses d'investissement et réduire les dépenses courantes » est dangereuse si les dépenses sociales sont considérées comme des dépenses courantes.

Le risque est grand que les gouvernements européens essayent de faire payer la crise aux ménages *via* la baisse des dépenses sociales. Ce serait peu pertinent du point de vue social (faut-il accroître les inégalités sociales dont le gonflement est une des causes de la crise ?) comme macroéconomique (comment serait comblé le déficit de la demande ainsi provoqué ? sinon par une nouvelle bulle financière ?). Faut-il après la crise causée par le dérèglement des marchés financiers demander aux ménages d'y avoir recours pour financer leur retraite ou leur santé ?

Sous la menace des marchés, la crise pourrait permettre à la technocratie européenne de réaliser son objectif : contrôler les dépenses publiques des Etats membres et imposer leur réduction contre l'avis des peuples. C'est l'exemple que nous donne aujourd'hui la Grèce, et demain, peut-être la Portugal, l'Irlande et l'Espagne. Le renforcement de la solidarité européenne, en matière de dette publique, devient indispensable face aux spéculations des marchés ; en même temps, ce pourrait être l'occasion pour la Commission et les technocraties européennes de renforcer leur contrôle sur les politiques nationales, et en particulier sur les politiques sociales et les politiques de retraites².

Le présent rapport aborde donc trois questions.

1) Quel bilan peut-on faire de la mise en place des réformes décidées dans la période 2000-2007. Ont-elles effectivement permis une hausse de l'emploi des seniors et une

² Lors de la crise grecque, certains hommes politiques allemands ont refusé de venir en aide à un pays où le départ de la retraite s'effectue à 60 ans et le PPE a réclamé une harmonisation des retraites en Europe.

amélioration des perspectives financières des systèmes de retraites sans trop dégrader le niveau de vie relatif des retraités ?

2) Comment le système de retraite a-t-il traversé la crise de 2008-2009 ? Quelles ont été les évolutions de l'emploi des seniors ? Quel a été l'impact de la crise sur la situation financière des régimes publics, des systèmes d'entreprises et des régimes par capitalisation ? Les retraites ont-elles été affectées par la remise en cause des mécanismes d'indexation ou par les mécanismes automatiques d'équilibrage ?

3) La crise va-t-elle induire des changements de stratégie ? Quelles sont les nouveaux débats sur les réformes des retraites ?

1. La situation avant la crise

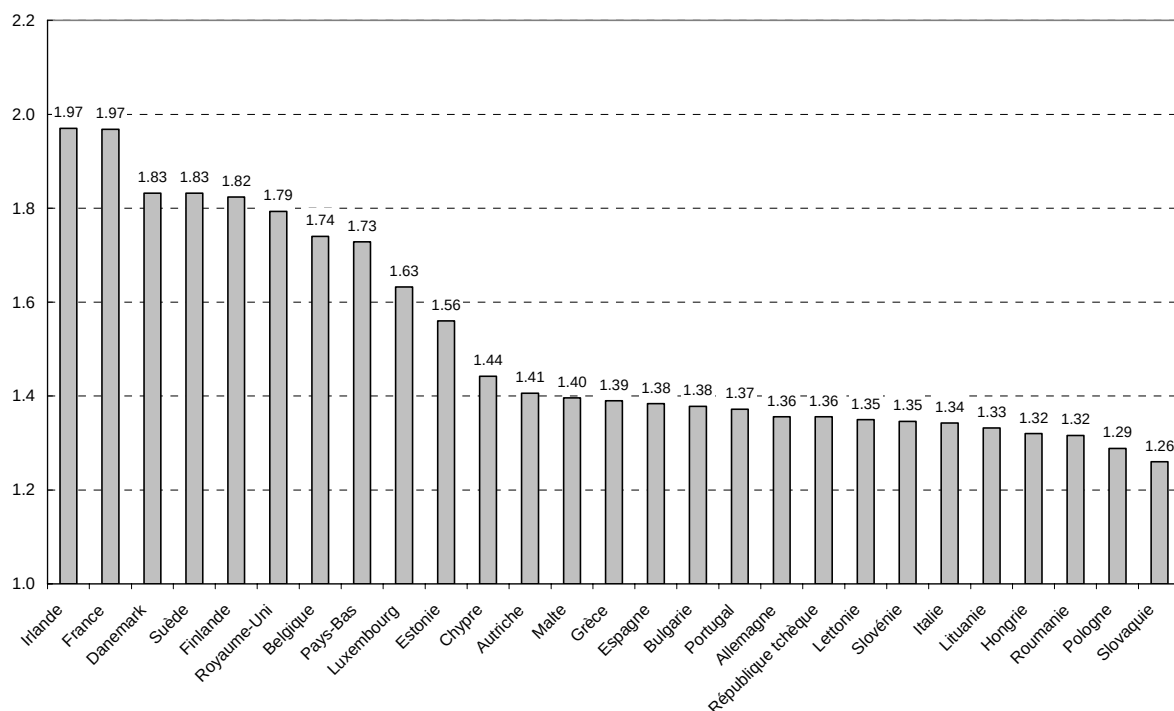
1.1. Les perspectives démographiques

Les perspectives démographiques à long terme en Europe sont très dispersées d'abord du fait d'écarts importants de taux de fécondité (graphique 1). Trois groupes de pays peuvent être distingués :

- la France et l'Irlande dont les taux de fécondité assurent le renouvellement de la population ;
- les Pays scandinaves, la Grande Bretagne, la Belgique et les Pays-Bas, dont les taux de fécondité sont de l'ordre de 1,8 enfant par femme ;
- les autres pays qui constituent un ensemble hétérogène comprenant l'Allemagne et l'Autriche, les pays de l'Est européen d'une part et tous les pays méditerranéens, dans lesquels les taux de fécondités sont extrêmement faibles et conduiront à terme à une très forte dégradation du rapport jeunes/vieux et à la baisse de la population.

La période récente n'a pas vu de forts redressements des taux de fécondité des pays où ceux-ci étaient tombés le plus bas : en 2008, le Portugal, l'Allemagne et l'Italie restent à 1,38 enfant par femme ; l'Espagne a un peu remonté (de 1,3 à 1,45) ; la Grèce a remonté de 1,25 à 1,5.

Graphique 1. Taux de fécondité moyens 2004-2008

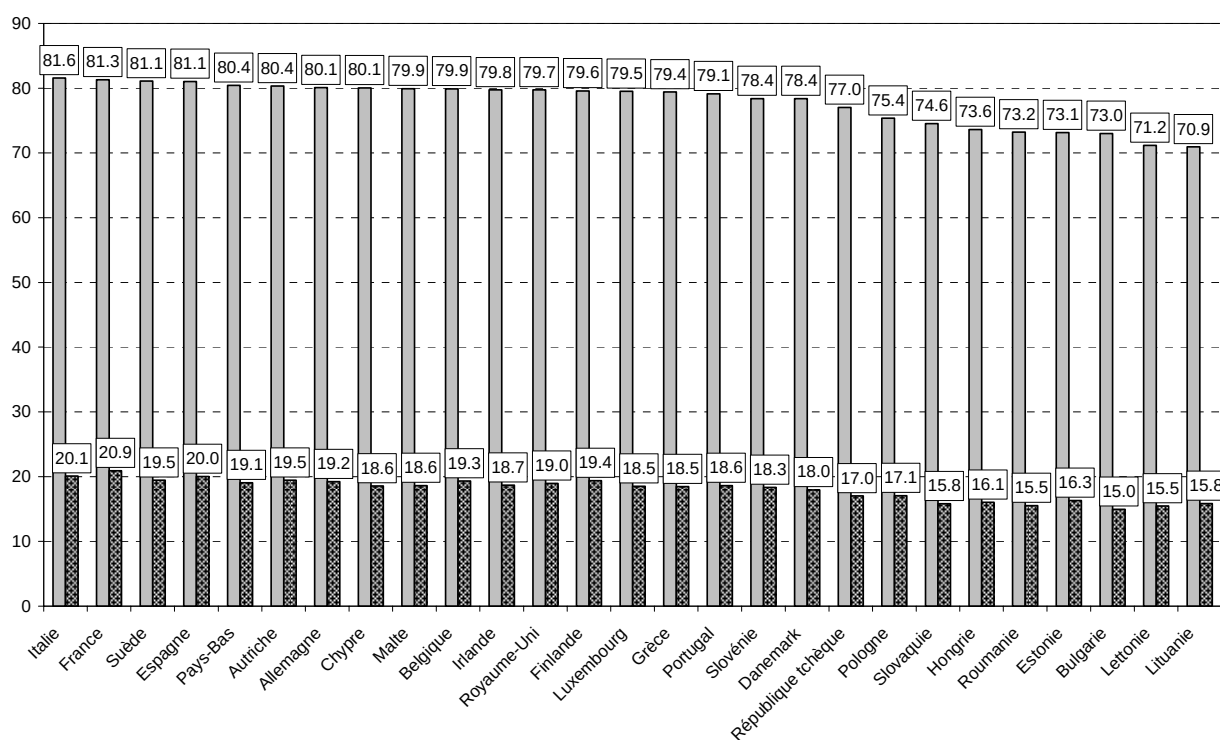


Notes : Belgique : moyenne 2004-2005 ; Royaume-Uni, 2004-2006 ; Italie, 2004-2007.

Source : Eurostat.

L'espérance de vie est également différenciée. A la naissance elle s'échelonne entre 71 ans en Lituanie et presque 82 ans en Italie (graphique 2) et à 65 ans entre 15 ans en Bulgarie et pratiquement 21 ans en France. Ces écarts devraient s'estomper avec le temps ; ils sont plus limités au sein de l'UE15, où la lanterne rouge est le Danemark (78,5 années d'espérance de vie à la naissance ; 18 ans à 65 ans). Toutefois, compte tenu de la lenteur du rattrapage, ils continueront encore longtemps d'expliquer une partie des différences de poids des retraites : un écart de 5 ans de l'espérance de vie à 65 ans entraîne un écart d'environ 25 % sur le nombre de retraités toutes choses égales par ailleurs.

Graphique 2. Espérances de vie à la naissance et à 65 ans en 2007



Source : Eurostat.

Les migrations sont le dernier facteur qui influence l'évolution de la population. La période d'avant la crise a été marquée par d'importantes entrées de travailleurs dans les pays en forte croissance économique, en particulier l'Espagne, l'Irlande et l'Italie, pays qui connaissaient une forte baisse de leur chômage. Ces mouvements ont nettement ralenti en 2008-2009 (tableau 3). Par contre, durant cette période, on a assisté à des entrées relativement importantes dans les pays du Nord de l'Europe, sans doute restés plus ouverts. L'immigration apparaît donc bien comme un facteur pouvant réduire les déséquilibres démographiques pour les pays en forte croissance.

Tableau 3. Les soldes migratoires

En pour mille	2003-2007	2008-2009
Espagne	13,9	5,4
Irlande	11,7	-4,6
Italie	7,8	6,7
Autriche	4,9	3,1
Belgique	4,5	5,3
Suède	4,0	6,6
Portugal	3,7	1,1
Grèce	3,6	3,2
Royaume-Uni	3,3	3,3
France	2,3	1,2
Danemark	1,8	4,8
Finlande	1,7	2,7
Allemagne	0,9	-0,7
Pays-Bas	-0,7	2,2
Etats-Unis	4,0	4,0

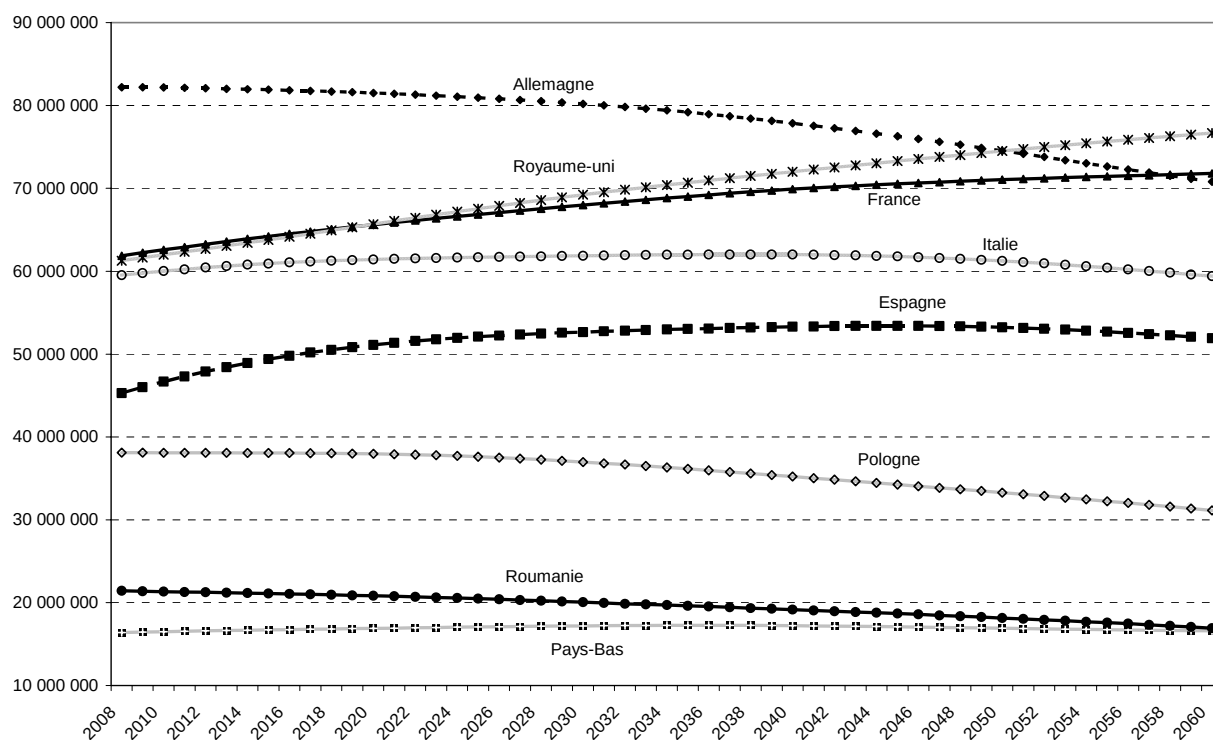
Flux nets en moyenne annuelle pour 1000 personnes.

Source : Eurostat (2009).

La diversité des situations démographiques en Europe devrait conduire, malgré des hypothèses de convergence à long terme de la natalité et de la mortalité à d'importants changements de la place relative des différents pays. D'après les projections d'Eurostat (scénario central de 2008), l'Allemagne devrait voir sa population diminuer continuellement et elle ne serait plus le pays le plus peuplé d'Europe en 2060. Elle serait dépassée par la Grande Bretagne et la France (hors DOM-TOM). L'Italie serait nettement décrochée des pays les plus peuplés avec une stagnation de sa population. De même l'Espagne verrait sa population plafonner à partir du milieu des années 2040. Dans les pays de l'Est la population serait continuellement décroissante comme en Allemagne.

La population en âge d'activité diminuerait de façon importante en Allemagne, en Autriche, aux Pays-Bas comme en Finlande et comme dans les pays méditerranéens. Ces pays devront donc choisir entre une stratégie d'emploi de toute la main-d'œuvre potentielle (femmes, seniors) et une stratégie d'appel à l'immigration. Le problème se pose avec moins d'acuité au Royaume-Uni, en France, en Suède et en Belgique.

Graphique 3. Evolutions de la population dans les pays d'Europe les plus peuplés



Source : Eurostat, scénario central de convergence en 2150.

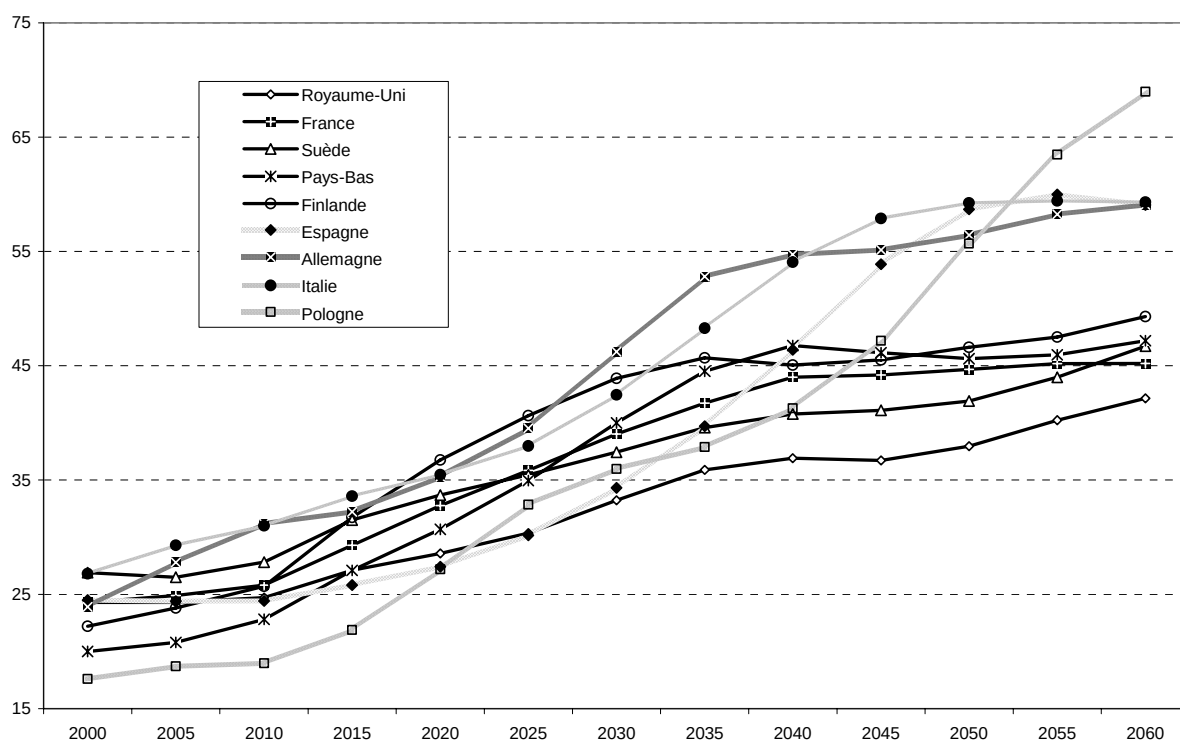
Tableau 4. Croissance de la population 2050/2008

	Totale	15-64ans
UE15	8,3	-6,8
Irlande	47,7	26,7
Royaume-Uni	21,5	10,6
Espagne	17,4	-6,4
Suède	16,3	5,0
France	14,7	1,0
Belgique	14,0	1,4
Autriche	9,6	-5,4
Portugal	7,6	-8,5
Danemark	7,3	-2,8
Pays-Bas	3,1	-10,8
Italie	2,9	-14,0
Finlande	2,0	-11,4
Grèce	1,8	-22,2
Allemagne	-9,4	-23,0
Etats-Unis	45,0	30,0

Source : Eurostat (2009).

Le ratio démographique (rapport de la population âgée de plus de 65 ans et de la population de 15 à 64 ans) va se détériorer dans tous les pays, mais de façon différenciée (tableau 4 et graphique 4). Il est déjà relativement élevé en Allemagne et Italie. D'ici 2030, la hausse frappera surtout la Pologne, les Pays-Bas, la Finlande et le Danemark ; de 2030 à 2050, l'Espagne et l'Irlande. En 2050, les pays à taux de dépendance très élevés (supérieur à 55 %) seront l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et les pays de l'Est dont la Pologne. L'écart entre ces pays et la France qui se placera en position intermédiaire serait de 10 à 15 points (11 points avec l'Allemagne, 14 avec l'Italie et l'Espagne). Les pays à taux relativement bas (de l'ordre de 40 %) devraient être le Royaume-Uni, l'Irlande, le Danemark et la Suède qui n'ont pas connu un très fort *baby boom* et ont maintenu des taux de fécondité satisfaisants.

**Graphique 4. Evolution du ratio de dépendance démographique
(Population de plus de 65 ans / population de 15 à 64 ans)**



Source : Eurostat.

Tableau 5. Le ratio démographique (+65ans/25-65 ans)

	2007	2030	2050
UE15	26	39	50
Irlande	16	25	40 (+150 %)
Pays-Bas	21	40	46 (+119 %)
Danemark	23	38	41 (+78 %)
Royaume-Uni	24	33	38 (+58 %)
Espagne	24	34	59 (+145 %)
France	25	39	45 (+80 %)
Autriche	25	38	48 (+92 %)
Finlande	25	44	47 (+88 %)
Grèce	25	34	47 (+88 %)
Belgique	26	38	44 (+69 %)
Suède	26	37	42 (+62 %)
Portugal	26	37	43 (+65 %)
Allemagne	30	46	56 (+87 %)
Italie	30	42	59 (+97 %)
Etats-Unis	24	40	42 (+75 %)

Source : Eurostat (2009).

Les tendances du vieillissement démographique font donc apparaître de fortes différences entre les pays en revue à la fois par l'ampleur du choc démographique et par le déroulement des dynamiques : la France connaîtrait un choc de moindre ampleur, mais il apparaîtrait plus tôt que chez la plupart de nos voisins, entre 2010 et 2020, alors que chez certains de nos voisins (Allemagne, Italie et Royaume-Uni), il serait particulièrement net entre 2025 et 2035.

1.2. L'emploi des femmes et des seniors

Les pays européens ont tous connu une forte baisse de leur taux de chômage depuis le point haut de 1994 : 3 points en moyenne. Au pic d'activité des années 2007-2008, les pays de l'UE15 pouvaient être classés en trois catégories (tableau 6) : 3 pays étaient en situation de plein emploi (taux de chômage inférieur à 4,5 %) : Pays-Bas, Danemark, Autriche ; 2 étaient dans une situation intermédiaire : Irlande, Royaume-Uni ; 9 pays connaissaient encore un chômage sensible (taux de chômage supérieur à 6 %).

En taux d'emploi en équivalent temps plein, les pays nordiques apparaissent très performants tandis que les pays du Sud restaient à la traîne. En prenant l'Allemagne comme pivot, la Suède se situait 12,5 % au-dessus ; l'Italie 14 % en dessous. La question de l'emploi pour tous est donc cruciale pour les pays du Sud.

Tous les pays ont connu une hausse sensible du taux d'emploi des femmes durant ces dix dernières années. Quatre pays restent cependant nettement en retard : l'Espagne, l'Irlande et surtout l'Italie et la Grèce, où les progrès sont lents.

Les taux d'emploi des seniors ont eu aussi progressé. Certains pays ont amélioré des performances déjà satisfaisantes (Suède, Danemark, Royaume-Uni). Certains pays ont connu de forts rattrapages (Pays-Bas et Finlande, 21 points ; Allemagne, 16 points). Par contre, sont à la traîne la Grèce (43 %), l'Autriche (41 %), la France (38 %), la Belgique (35 %), l'Italie

(34 %). Le taux d'emploi des plus de 65 ans est relativement fort dans les pays scandinaves et dans les pays anglo-saxons (tableau 6bis). Il est aussi important dans des pays qui ont conservé des secteurs archaïques dans l'agriculture, le commerce (Portugal, Grèce). Le taux de chômage des seniors est généralement assez bas et plus faible que le taux de chômage global. Seule l'Allemagne fait exception.

Tableau 6. La situation de l'emploi

	Taux d'emploi en ETP	Taux de chômage	Taux d'emploi des femmes 25-54 ans		Taux d'emploi des 55-64ans		Taux de chômage 55-64 ans	Age moyen de sortie du marché du travail
	2008	2007 ou 2008	1997	2008	1997	2008	2008	2008
Danemark	71,3	3,3	76,7	84,6	51,7	57	2,9	61,3
Suède	70,2	6,1	79,1	83,5	62,6	70,1	3,8	63,8
Finlande	67,1	6,4	74,7	81,2	35,6	56,5	5,4	61,6
Pays-Bas	65,7	2,8	66,3	80,5	32,0	53	3,2	63,2
Autriche	65,7	3,8	71,0	78,6	28,3	41	2,1	60,9
Portugal	64,9	7,7	68,9	75,8	48,5	50,8	6,6	62,6
Roy-Uni	64,3	5,3	71,3	75,2	48,3	58	3,1	63,1
Allemagne	62,4	7,3	67,3	76,3	38,1	53,8	8,5	61,7
Espagne	62,4	7,8	43,8	65,9	34,1	45,6	7,3	62,6
Irlande	60,9	4,6	53,8	69,0	40,4	53,6	3,3	64,1
France	60,2	7,8	67,7	77,2	29,0	38,2	4,6	59,3
Grèce	59,9	7,7	50,8	61,9	41,0	42,8	3,2	61,4
Belgique	56,3	7,0	61,8	73,8	22,1	34,5	4,4	61,6
Italie	53,9	6,1	47,6	60,2	27,9	34,4	3,1	60,8
Etats-Unis	66,6	5,8	73,5	72,5	57,1	61,1	2,4	64,2

Sources : OCDE (2009), Statistiques de Population active ; Eurostat (2009).

Tableau 6 bis. Taux d'emploi des plus de 65 ans (2008)

	65-69 ans	70-74 ans
Portugal	25,2	19,8
Roy-Uni	18,2	6,9
Suède	17,7	6,3
Irlande	16,7	8,1
Danemark	13,2	6,7
Pays-Bas	11,1	4,7
Grèce	9,9	3,8
Finlande	9,5	3,7
Autriche	8,6	6,5
Allemagne	8,6	3,7
Italie	6,5	3,2
Espagne	5,4	1,8
Belgique	4,0	2,6
France	3,8	1,3

Source : Eurostat (2009).

1.3. Les dépenses de retraites en % du PIB

En 2007, la part des dépenses de retraites dans le PIB va de 15,6 % pour l'Italie à 4,8 % pour l'Irlande (tableau 7). Ceci s'explique par la part de la population âgée, déjà importante en Allemagne et Italie, encore faible en Irlande et aux Pays-Bas, mais surtout par des différences de niveaux de prestations servies par les systèmes des retraites. Celles-ci sont relativement élevées en Italie, France et Autriche, relativement basses en Allemagne, Finlande, Espagne et Irlande.

Le Royaume-Uni et les Pays-Bas (et dans une moindre mesure le Danemark) se caractérisent par l'importance des retraites assurées par le secteur privé (en fait des retraites professionnelles) comparé aux autres pays européens où les dépenses publiques sont primordiales.

L'OCDE propose une répartition de la structure du revenu des personnes âgées. Celle-ci est très contestable puisque les pensions finlandaises sont classées comme revenu du capital, alors qu'elles sont publiques (même si elles sont partiellement pré-financées). De même, le système hollandais est un système hybride, puisque le taux de remplacement est en principe garanti. Le tableau 8 met cependant en évidence les pays à système social bien développé où les pensions publiques représentent plus des 2/3 des ressources des personnes âgées, les pays où les personnes âgées continuent à travailler (pays libéraux ou pays archaïques) et les pays à fonds de pensions développés.

Tableau 7. Les dépenses de retraites en 2007

	Vieillesse 2007*	Pensions publiques 2007**	Indicateur de part des personnes âgées***	Indicateur de niveau de prestations ****	Incapacité 2007*
Italie	15,6	14,0	25,1	89	1,5
Autriche	13,3	12,8	21,9	87	2,2
France	13,1	13,0	21,3	88	1,8
Belgique	12,7	10,0	22,3	81	1,8
Grèce	12,4	11,7	23,6	75	1,2
Suède	11,9	9,5	23,5	72	4,4
Portugal	11,8	11,4	22,3	76	2,3
Allemagne	11,6	10,4	25,3	66	2,0
Royaume-Uni	11,2	6,6	22,7	71	2,4
Pays-Bas	10,8	6,6	19,7	78	2,5
Danemark	10,7	9,1	21,2	72	4,2
Finlande	9,5	10,0	22,0	62	3,1
Espagne	8,4	8,4	21,3	56	1,6
Irlande	4,8	4,0	15,1	45	1,0
Etats-Unis	9,8	6,4	17,5	80	

* Selon Eurostat ; ** Selon *Ageing report* (2009) ; ***plus de 65 ans +0,5 des 60-64ans/100-0.5 part des 0-20ans ; **** dépenses de protection sociale vieillesse en % du PIB/0.7*part des personnes âgées.

Tableau 8. La structure du revenu des personnes âgées

	Pension publique	Travail	Capital
France	85,4	6,5	8,1
Belgique	81,0	11,9	7,1
Autriche	79,5	19,0	1,5
Allemagne	73,1	12,1	14,8
Italie	72,2	23,8	4,0
Espagne	70,4	24,5	5,1
Suède	68,7	9,8	21,5
Portugal	66,0	29,1	4,9
Danemark	56,3	12,0	31,7
Irlande	52,9	21,2	25,9
Royaume-Uni	49,4	12,1	38,5
Japon	48,3	44,3	7,4
Pays-Bas	48,2	9,9	41,9
Etats-Unis	36,1	34,2	29,7
Finlande	14,5	11,5	74,0

Source : OCDE (2009).

1.4. Le niveau de vie relatif des retraités

Les chiffres sur les taux de pauvreté sont certes peu précis (et souvent peu cohérents avec les données nationales). Plusieurs points sont cependant notables (tableau 9) :

- La disparité est très forte entre des pays où les personnes âgées sont en situation relativement favorable (Pays-Bas, France) et des pays où elles sont relativement défavorisées (Finlande, Espagne, Royaume-Uni).
- Les personnes âgées sont généralement plus souvent pauvres que la moyenne (sauf en France et aux Pays-Bas). L'écart est particulièrement fort au Danemark (6 points), Espagne (8 points), Finlande (9 points) et Royaume-Uni (11 points).
- Le taux de pauvreté des personnes âgées a baissé en France, en Autriche, en Irlande, en Grèce, au Portugal. Par contre, il a fortement monté en Finlande et en Espagne.
- En évolution relative, les meilleures performances sont attribuables au Portugal, à la Grèce et au Danemark ; les plus mauvaises à l'Espagne, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.

La hiérarchie des pays selon le revenu relatif des plus de 65 ans oppose les pays méditerranéens et continentaux (sauf la Belgique), où les personnes âgées ont des revenus proches de la moyenne, aux pays scandinaves et anglo-saxons, où leurs revenus sont nettement plus faibles (tableau 10). Le revenu relatif des plus de 65 ans a eu tendance à diminuer sauf en France, Autriche, Portugal. Les pays où les revenus des personnes âgées sont les plus faibles sont souvent ceux où les taux d'emplois des seniors sont les plus forts (Royaume-Uni, Finlande, Danemark), mais la Belgique combine faible pension et faible taux d'activité. Inversement, les pays généreux ont de bas taux d'emplois des seniors (France, Autriche, Italie) mais les Pays-Bas combinent forte pension et fort taux d'activité.

Tableau 9. Les taux de pauvreté

	1997		2008	
	Total	+ de 65 ans	Total	+ de 65 ans
UE15	16	18	16	20 H/S
Pays-Bas	10	4	11	10 H/S
Autriche	13	22	12	15 B/S
Suède	8	16	12	16 =/S
Danemark	10	24	12	18 B/S
France	15	17	13	11 B/I
Finlande	8	12	14	23 H/S
Allemagne	12	12	15	15 H/=
Belgique	14	23	15	21 B/S
Irlande	19	27	16	21 B/S
Portugal	22	37	18	22 B/S
Italie	19	17	19	21 H/S
Royaume-Uni	18	25	19	30 H/S
Grèce	21	34	20	22 B/S
Espagne	20	16	20	28 H/S

Source : Eurostat. H ou B : Hausse ou baisse du taux de pauvreté des +de 65 ans ; S ou I : taux supérieur ou inférieur à celui de la moyenne de la population. Note : les données utilisées font référence à deux types d'enquêtes européennes ECHP (1997) et EU-SILC (2008) dont la méthode n'est pas strictement comparable, ce

qui peut affecter les tendances observées. Les années correspondent aux années des enquêtes et non pas aux années d'observation des revenus, en général l'année précédente.

Tableau 10. Le revenu relatif des personnes âgées

	Revenu relatif +65 ans/-de 65ans*		Pension publique moyenne/salaire moyen**	Taux de remplacement apparent***
	1996	2008	2007	2008
UE15	0,87	0,84	51,7	0,49
France	0,91	0,96	63,3	0,66
Autriche	0,83	0,92	54,9	0,68
Italie	0,925	0,88	68,5	0,51
Allemagne	0,93	0,87	51,4	0,44
Grèce	0,795	0,86	73,1	0,41
Pays-Bas	0,91	0,84	43,8	0,43
Portugal	0,73	0,83	46,3	0,51
Espagne	0,96	0,78	57,8	0,48
Suède	n.d.	0,75	49,3	0,59
Belgique	0,77	0,74	44,8	0,45
Irlande	0,72	0,73	27,3	0,43
Royaume-Uni	0,72	0,71	34,6	0,41
Finlande	0,82	0,71	49,1	0,48
Danemark	n.d.	0,70	39,4	0,41
Etats-Unis	0,61	0,65		0,49

Note : * Rapport des revenu disponibles médians, source EU-SILC, ** Rapport de la pension moyenne au salaire moyen source Commission européenne, AWG, *** Pension moyenne des 65/74 ans/salaires moyen 50-59 ans, source EU-SILC.

En ce qui concerne les taux de remplacement apparents, l'écart est fort entre les pays qui assurent des taux de remplacement de l'ordre de 60 % (Autriche, France, Suède), des pays qui sont aux alentours de 50 % (Italie, Portugal, Finlande, Espagne), des pays qui sont à 45 % (Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Irlande) et des pays qui en sont à 40 % (Royaume-Uni, Danemark).

Les inégalités de revenus sont plus faibles parmi les retraités que parmi l'ensemble de la population (tableau 11).

Tableau 11. Un indicateur des inégalités de revenu-rapport interquintile des revenus

	2008	
	-65 Ans	+65Ans
UE15	5,0	4,1
Suède	3,5	3,4
Danemark	3,6	2,9
Autriche	3,7	3,6
Finlande	3,7	3,1
Pays-Bas	4,1	3,2
Belgique	4,3	3,1
France	4,3	3,8

Irlande	4,5	3,8
Allemagne	4,9	4,0
Italie	5,3	4,4
Espagne	5,6	4,2
Royaume-Uni	5,7	4,5
Grèce	6,2	4,5
Portugal	6,2	5,3

1.5. Les projections de la Commission

Les projections de la Commission, réalisées avant la crise, aboutissaient à de fortes divergences dans les taux de croissance de la population active dans les pays de l'UE15. Dans la plupart des pays, la population active serait quasiment stable, mais elle connaîtrait une croissance de 0,35 % par an au Royaume-Uni, de 0,25 % en Suède. En sens inverse, la décroissance serait de 0,2 % par an au Pays-Bas et en Finlande et surtout de 0,45 % pour l'Allemagne.

Tous les pays prévoient une hausse de leur taux d'emploi global. La hausse serait particulièrement forte pour l'Espagne et l'Italie qui partent de très bas (tableau 12). Par contre, elle est relativement faible pour la France, compte tenu de son niveau de départ.

En ce qui concerne le taux d'activité des femmes, la Grèce et surtout l'Italie restent très peu ambitieuses.

En ce qui concerne l'emploi des seniors, certains pays pensent pouvoir améliorer fortement la situation : Espagne, Autriche, Italie. Par contre, la France et la Grèce sont peu ambitieuses.

Tableau 12. Les projections d'emploi

	Emploi	Taux d'emploi 20-64a		Taux d'activité femmes 25-54 a		Taux d'activité 55-64a	
	2007-2050 en % par an	2050	2007-2050 en %	2050	2007-2050 en %	2050	2007-2050 en %
Irlande	0,8	77,5	5,0	78,9	9,4	68,3	24,0
Royaume-Uni	0,35	78,1	3,7	80,6	3,9	71,3	19,4
Suède	0,25	82,8	3,2	90,7	4,1	77,1	5,3
Belgique	0,2	71,1	4,7	82,0	5,0	49,4	36,5
Espagne	0,1	77,6	11,2	81,9	12,7	73,1	53,9
France	0,1	73,0	3,7	85,1	3,2	48,4	18,0
Portugal	-0,05	76,9	5,8	86,5	4,3	67,5	23,9
Autriche	-0,05	77,1	3,6	84,9	4,7	56,0	40,0
Danemark	-0,1	80,6	1,8	85,5	0,1	70,3	14,7
Italie	-0,15	68,7	9,2	67,5	5,3	62,8	81,0
Finlande	-0,2	79,2	5,6	88,2	3,0	68,5	15,3
Pays-Bas	-0,2	80,0	2,6	87,2	7,4	57,8	8,4
Grèce	-0,3	69,8	5,8	76,0	9,8	51,3	15,8
Allemagne	-0,45	78,7	6,9	85,6	4,6	73,9	29,0

Source : European Commission, 2009 Ageing Report.

La plupart des pays anticipent une forte baisse des taux de remplacement assurés par les pensions publiques (tableau 13). A l'exception de la Grèce, aucun ne maintiendrait un taux supérieur à 60 %. La baisse serait particulièrement forte pour l'Italie, la France, l'Autriche, l'Allemagne, la Portugal et surtout la Suède.

Tableau 13. Evolution du taux de remplacement

	2007	2050	2050/2007
Grèce	73,1	83,7	14,5
Espagne	57,8	54,5	-5,7
Italie	68,5	51,3	-24,5
Finlande	49,1	48,3	-1,6
France	63,3	48,3	-23,7
Belgique	44,8	44,6	-0,4
Autriche	54,9	42,7	-22,2
Allemagne	51,4	42,5	-17,3
Pays-Bas	43,8	40,7	-7,1
Portugal	46,3	36,7	-20,7
Danemark	39,4	37,5	-4,8
Royaume-Uni	34,6	35,8	3,5
Irlande	27,3	31,5	15,4
Suède	49,3	31,4	-36,3
Etats-Unis	36,2	32,7	-9,7

Source : European Commission, 2009 Ageing Report.

La Grèce est le seul pays qui ne prévoyait aucun effort et semblait accepter une forte hausse de la part des retraites publiques dans le PIB (tableau 14). Certains pays acceptaient des hausses importantes : Espagne, 7 points, Belgique et Irlande, 4 points, Pays-Bas, 3,6 points, Finlande, 3,3 points, Pays-Bas, Allemagne, 2,4 points. Les pays les plus optimistes quant à l'effet emploi étaient l'Autriche, le Danemark, la Finlande et l'Italie. L'Autriche, la France, l'Italie, le Portugal et la Suède comptaient sur des baisses importantes du taux de remplacement.

On peut résumer ces projections en remarquant qu'au niveau de l'UE15, le déséquilibre initial, 7,1 points de PIB, serait comblé à hauteur de 33 % par la hausse des ressources ; à hauteur de 30 % par la baisse du taux de remplacement ; à hauteur de 36 % par la hausse de l'emploi. Pour la France, le déséquilibre initial, de 8 points serait comblé par 15 % par hausse des ressources ; par 50 % par baisse du taux de remplacement ; à hauteur de 35 % par hausse de l'emploi.

Tableau 14. La part des retraites publiques dans le PIB

En % du PIB	Niveau 2007	Effet taux de dépendance	Effet taux de couverture	Effet emploi	Effet taux de pension	Niveau 2050
Allemagne	10,4	7,3	-1,8	-0,8	-2,2	12,8
Autriche	12,8	9,0	-3,2	-0,6	-3,8	13,6
Belgique	10,0	6,6	-0,8	-0,5	-0,5	14,7
Danemark	9,1	6,0	-4,3	-0,2	-0,8	9,6
Espagne	8,4	10,3	-1,1	-1,1	-1,1	15,4
Finlande	10,0	7,7	-3,1	-0,7	-0,5	13,3
France	13,0	8,0	-2,2	-0,5	-4,0	14,2
Grèce	11,7	12,6	-1,2	-0,7	1,7	24,0
Irlande	4,0	5,1	-1,5	-0,2	0,6	8,0
Italie	14,0	10,0	-3,5	-1,3	-4,4	14,7
Pays-Bas	6,6	6,1	-1,6	-0,2	-0,7	10,2
Portugal	11,3	8,8	-2,0	-0,7	-4,1	13,3
Royaume-Uni	6,6	3,2	-1,6	-0,3	0,2	8,1
Suède	9,5	4,6	-0,2	-0,4	-3,9	9,5
UE15	10,2	7,1	-1,9	-0,6	-2,1	12,6
Etats-Unis	4,4					5,8

Source : European Commission, *2009 Ageing Report*. La colonne taux de dépendance permet d'évaluer l'impact de l'évolution démographique sur le part des retraites, toutes choses égales par ailleurs. En fait, les pays acceptent une certaine hausse de la part des retraites, qu'ils devront financer par hausse des ressources. Ils envisagent d'en diminuer le poids par hausse de l'emploi (colonne 5) qui induit aussi une baisse du nombre de retraités (colonne 4) et par baisse du niveau relatif des pensions (colonne 6).

2. Les retraites dans la crise

La crise a frappé tous les pays européens, mais de façon inégale (tableau 2) : le Portugal, la France et l'Allemagne ont été moins touchés ; les pays les plus touchés ont été les pays les plus performants avant la crise : les pays scandinaves, les pays en forte croissance (Espagne, Grèce, Irlande) et le Royaume-Uni.

En 2010, les déficits publics dépassent 5 % du PIB dans tous les pays de l'UE15 sauf dans les pays scandinaves, qui où ils restent entre 3 et 5 %. Selon la CE, le déficit primaire structurel est négatif dans tous les pays (sauf la Suède) et dépasse 3 % du PIB en Portugal (3,6 %), France (4,1 %), Grèce (5,7 %), Espagne (6,1 %), Irlande (8,2 %) et Royaume-Uni (8,7 %). Selon nos estimations, ce n'est le cas qu'au Royaume-Uni (voir tableau 2).

Enfin, les marchés, début 2010, pénalisent fortement la dette de la Grèce et de l'Irlande et à un moindre degré celle de l'Espagne, de l'Italie, du Portugal.

Les pays européens sont donc devant une alternative difficile : viser à retrouver la croissance potentielle prévue en maintenant des déficits publics élevés ou chercher à rassurer les marchés financiers en réduisant rapidement les déficits publics. Dans le premier cas, ils risquent de se heurter aux marchés ; dans le second, la baisse de l'activité peut aboutir à une amélioration très faible des déficits et dette et à l'explosion du chômage.

2.1. Les taux d'emploi dans la crise

Jusqu'à présent, l'impact de la crise sur le taux de chômage a été très différencié en Europe (tableau 15). Les pays continentaux ont vu une hausse relativement limitée, grâce au développement du temps partiel et des sureffectifs. Par contre, la hausse a été forte dans les pays libéraux, les pays scandinaves et surtout en Espagne. C'est la contrepartie de la flexibilisation du marché du travail.

Dans la plupart des pays, la crise a eu un fort impact sur le taux d'emploi des jeunes et un impact relativement faible sur le taux d'emploi des seniors (tableau 16). Cette disparité est particulièrement nette en Espagne (28 points d'écart), en Irlande (27 points), en Finlande (19,5 points), en Belgique (17 points), en Italie (16 points). Le Danemark constitue la seule exception.

Tableau 15. Evolution du taux de chômage

	Point bas 2007 ou 08	2010-1
Allemagne	7,3	7,5 (+0,2)
Belgique	7,0	8,0 (+1,0)
Pays-Bas	2,8	4,2 (+1,4)
Autriche	3,8	5,3 (+1,5)
Grèce	7,7	9,7 (+2,0)
France	7,8	10,1 (+2,3)
Italie	6,1	8,6 (+2,5)
Royaume-Uni	5,3	7,8 (+2,5)
Finlande	6,4	9,0 (+2,6)
Portugal	7,7	10,5 (+2,8)
Suède	6,1	9,1 (+3,0)
Danemark	3,3	7,3 (+4,0)
Irlande	4,6	13,8 (+9,2)
Espagne	8,3	18,8 (+10,5)
Etats-Unis	4,6	9,7 (+5,1)

Source : Eurostat (2009).

Tableau 16. Les taux d'emplois dans la crise

	15-24a		25-54a		55-64a	
	2007-T3	2009-T3	2007-T3	2009-T3	2007-T3	2009-T3
Allemagne	45,7	46,7 (+2,2)	81,3	81,6 (+0,4)	51,9	55,9 (+7,7)
Autriche	58,0	56,7 (-2,2)	84,8	84,5 (-0,4)	39,4	41,2 (+4,6)
Belgique	27,5	25,5 (-7,3)	79,8	79,2 (-0,8)	34,5	37,9 (+9,9)
Danemark	63,6	64,2 (+1,0)	86,3	85,4 (-1,0)	59,9	59,0 (-1,5)
Espagne	41,2	28,7 (-30,3)	76,6	70,5 (-8,0)	44,5	43,7 (-1,8)
Finlande	51,0	41,7 (-18,2)	83,7	82,6 (-1,3)	55,1	55,8 (+1,3)
France	34,1	33,1 (-2,9)	82,2	82,1 (-0,1)	38,2	39,2 (+2,6)
Grèce	24,4	23,7 (-2,9)	76,0	75,8 (-0,3)	42,7	42,6 (-0,2)
Irlande	53,8	35,9 (-33,3)	78,8	71,5 (-9,3)	54,0	50,8 (-5,9)
Italie	25,8	22,5 (-12,8)	73,7	71,7 (-2,7)	34,2	35,2 (+3,0)
Pays-Bas	70,4	68,7 (-2,4)	85,6	86 (+0,5)	51,4	55,5 (+7,2)
Portugal	35,6	31,6 (-11,2)	81,1	78,9 (-2,7)	51,6	49,2 (-4,7)
Suède	47,9	41,3 (-13,8)	86,4	84,6 (-2,1)	70,6	70,0 (-0,8)
Royaume-Uni	53,8	48,8 (-9,3)	81,4	80,0 (-1,7)	57,3	57,4 (+0,2)
Etats-Unis	53,1	47,1(-11,3)	79,9	75,9(-5,0)	61,8	60,6(-1,9)

Source : Eurostat (2009).

Cette bonne performance de l'emploi des seniors par rapport à celui des jeunes et des 25-54 ans avait été observée au début des années 1990, mais elle paraît renforcée à la fin des années 2000 pour l'UE15. Un an après le début de sa baisse, la baisse du taux d'emploi des 25-54 ans est de 0,8 point plus prononcée à la fin des années 2000 par rapport au début des années 1990, mais la baisse du taux d'emploi des seniors est-elle inférieure de 0,9 point (il s'agit en fait d'une hausse aujourd'hui contre une baisse il y a 15 ans) et celle de du taux d'emploi des 15-24 ans de 0,2 point (tableau 17). Un an après le début de la baisse du taux d'emploi des 25-54 ans, la position relative du taux d'emploi des 55-64 paraît donc améliorée de 1,7 point par rapport aux 25-54 ans et de 0,7 point par rapport aux 15-24 ans. On peut remarquer que au début des années 1990 les évolutions deux ans après le début de la crise faisaient apparaître une prolongation de ces tendances observées après un an (l'emploi des seniors continuait de résister tandis que celui des jeunes continuait de baisser davantage que pour les 25-54 ans), ce qui tend à valider un scénario où l'emploi des seniors serait relativement moins affecté dans le contexte actuel.

Tableau 17 Évolution des taux d'emploi par tranche d'âge UE15

	Début années 1990			Évolution		Fin des années 2000		Évolution	Différence entre les deux crises
	1992 T2	1993 T2	1994 T2	après 1 an	après 2 ans	2008 T3	2009 T3	après 1 an	après 1 an
25-54 ans	74,1	73,1	72,9	-1	-1,2	80,2	78,4	-1,8	-0,8
15-24 ans	42,9	39,5	38,1	-3,4	-4,8	42,2	39	-3,2	0,2
55-64 ans	36,2	35,7	35,6	-0,5	-0,6	47,6	48	0,4	0,9
Écart 55-64/25-54				0,5	0,6			2,2	1,7
Écart 55-64/15-24				2,9	4,2			3,6	0,7

Source : Eurostat, LFS.

Les leçons des crises précédentes ont donc bien été tirées : les seniors n'ont pas été mis en pré-retraites ; les mesures prises avant la crise pour décourager les retraites précoces ont été maintenues ; ce sont les jeunes qui, jusqu'à présent, ont le plus souffert de la crise de l'emploi. D'ailleurs, il coûte moins cher d'avoir des jeunes sans emploi, qui n'ont pas droit à des indemnités, que de verser des pré-retraites aux seniors.

2.2. Les réformes nationales en cours et l'impact de la crise

2.2.1. Allemagne

L'âge d'obtention d'une pension complète est de 65 ans. Toutefois, il est possible de partir à 63 ans et 35 années d'assurance (avec une décote de 3,6 % par année). En 2007, il a été décidé, qu'entre 2012 et 2029, l'âge de la pension complète passera à 67 ans ; ce qui augmentera la décote pour les départs à 63 ans. Par contre, 45 années de cotisations permettront toujours de partir à 65 ans.

La réforme de 2001 a introduit le dispositif Riester. La retraite publique ne suffira plus à assurer le maintien du niveau de vie à la retraite. Le taux de remplacement net doit baisser de 50,5 % en 2008 à 43 % en 2030. Le taux de cotisation doit augmenter de 19,5 % à 22 %. Les salariés devront cotiser à un fonds de capitalisation pour s'assurer un niveau de vie satisfaisant. La loi encourage un taux de cotisation de 4 %. Environ 70 % des salariés allemands sont couverts, soit par un dispositif professionnel, soit par un contrat Riester.

Les retraites sont indexées sur le salaire net, intégrant une cotisation au taux maximum au dispositif Riester. Aussi, ont-elles subies des pertes de pouvoir d'achat de 1,5 % l'an en 2004-2008. La réforme de 2004 introduit un facteur de soutenabilité : l'évolution des retraites est réduite de 0,25 % quand le ratio entre le nombre de retraités et le nombre de cotisants se dégrade de 1 % : l'entrée en vigueur de ce dispositif, qui devait se faire en 2009, a été repoussée en 2011.

2.2.2. Autriche

L'âge légal de la retraite est de 65 ans pour les hommes ; de 60 pour les femmes. Celui-ci passera à 65 ans de 2024 à 2033. Il existe plusieurs possibilités de pré-retraites : le corridor qui permet de passer du chômage à la retraite (à partir de 62 ans), une pré-retraite pour les carrières longues (à partir de 57 ans pour les femmes ; 62 ans pour les hommes) ; une retraite

à 60 ans pour les travaux pénibles, une retraite pour longue durée de cotisation (60 ans et 45 années de cotisations pour les hommes ; 55 ans et 40 années de cotisations pour les femmes). Une surcote récompense ceux qui travaillent au-delà de l'âge requis.

Un système unifié se met en place depuis 2005, basé sur le principe 45-65-80 : départ à 65 ans avec 45 années de carrière et une pension de 80 % du salaire moyen de la carrière. Le taux de pension doit passer de 2 % à 1,78 % ; les salaires pris en compte des 15 aux 40 meilleures années. Les salaires pris en compte sont revalorisés selon une formule mixte prix/salaires. Les pensions sont indexées sur les prix. Les prévisions incorporent une nette baisse du ratio de remplacement.

En 2008, le système de retraite pour longue durée de cotisations a été prolongé jusqu'en 2013. En même temps, le gouvernement a annoncé que les paramètres du système seront revus quand le ratio cotisation/prestation passera en dessous de 75 % (ce qui devrait arriver en 2013) mais aucune précision n'a été donnée sur le choix entre les 5 pistes de réforme évoquées : recul de l'âge légal de la retraite, augmentation des cotisations, baisse du niveau des pensions, correction des revalorisations et en dernier ressort augmentation de la contribution fédérale aux caisses de retraites.

2.2.3. Belgique

Le taux de pension est de 60 % sous un plafond de 3 750 euros par mois (de 75 % en cas de conjoint à charge), ceci pour une durée requise de carrière de 45 ans. Le taux est de 75 % pour les fonctionnaires. L'âge de la retraite est de 65 ans ; la durée requise de 45 années (jusqu'en 2009, les femmes avaient un régime plus favorable). La retraite à 60 ans est possible après 35 années de carrière (*prépension*, réformée en 2005). Une surcote récompense depuis 2007 ceux qui travaillent après 62 ans ou 44 années de carrière. Il existe un « fonds de réserve pour le vieillissement », mais celui-ci est d'un faible montant.

En 2009, la pré-pension a été rendue plus coûteuse pour l'employeur. Les pensions ont été légèrement revalorisées.

Les prévisions actuelles incorporent une forte hausse du ratio retraite/PIB avec une très faible baisse du taux de remplacement (-5 %). Cette baisse viendrait de la non-indexation des pensions et du plafond sur le salaire. Le développement des retraites complémentaires d'entreprises compenserait cette baisse.

En février 2010, a été réunie une « Conférence nationale pour les pensions », qui devrait aboutir fin 2010. Les pistes actuellement évoquées sont de ne pas toucher au niveau des pensions déjà trop bas, de durcir les conditions de la pré-pension et de généraliser les retraites complémentaires.

2.2.4. Danemark

Le système comporte une pension publique universelle, forfaitaire. Celle-ci comporte un montant de base (versé individuellement) et un supplément (qui tient compte du statut marital). Les deux sont réduits de 30 % du revenu au-delà d'une certaine limite. La pension publique est indexée sur le salaire moyen. S'y ajoute une faible pension publique, obligatoire, forfaitaire (ATP), financée par capitalisation à contributions définies et surtout des fonds professionnels, en capitalisation et contributions définies, qui couvrent 90 % des actifs. Le fort

développement des pensions professionnelles depuis 1980 ferait, à l'avenir, plus que compenser la légère baisse des pensions publiques.

L'âge de la retraite est de 65 ans. Mais la pré-retraite est possible à 60 ans. En 2006, il a été décidé que l'âge de la pré-retraite passerait de 60 à 62 ans de 2019 à 2022, puis que l'âge de la retraite passerait de 65 à 67 ans de 2024 à 2027. Par la suite les deux âges devraient augmenter selon la hausse de l'espérance de vie, de sorte que l'espérance du total « pré-retraites + retraites » resterait de 19,5 ans. Ceci devrait être accompagné de mesures favorisant l'allongement des carrières.

2.2.5. Espagne

L'âge légal de la retraite est de 65 ans. Toutefois, la pré-retraite est possible à 61 ans (avec 30 années de cotisations). La retraite est calculée sur la base du salaire des 15 dernières années (revalorisées selon l'inflation), sous un plafond de 2 900 euros par mois. Le taux de pension est de 50 % pour 15 ans de cotisations, de 80 % pour 25 ans, de 100 % après 35 années. Il existe une surcote pour le travail après 65 ans. Les taux de cotisation sont réduits après 60 ans. Compte-tenu des projections démographiques, les projections aboutissent à une forte hausse de la part des retraites dans le PIB, malgré une certaine baisse du taux de remplacement.

Début 2010, le gouvernement a proposé de réformer les retraites « dans l'esprit du Pacte de Tolède » mais sans ouvrir de négociation avec les partenaires sociaux. Il envisage de reculer de 2 ans tous les âges de référence (de 65 à 67 pour l'âge de la retraite, de 61 à 63 pour la pré-retraite), ceci de 2013 à 2025, de passer de 15 années de salaires pris en compte à toute la carrière et d'étudier le passage aux comptes notionnels.

2.2.6. Finlande

Depuis la réforme de 2005, les salariés peuvent choisir leur âge de départ entre 63 et 68 ans. Les années de travail après 63 ans sont fortement récompensées. Il existe de nombreux mécanismes de retraites précoces, en particulier par le passage par l'invalidité ou le chômage, que le gouvernement cherche à limiter. La réforme de 2005 a augmenté le taux de remplacement (jadis plafonné à 60 %), mais elle a aussi introduit un facteur de soutenabilité, qui diminuera dans l'avenir les retraites, en fonction de la hausse de l'espérance de vie à 62 ans. La Pension Nationale, jadis universelle, a été mise sous condition de pension, avec un mécanisme de raccord qui la fait diminuer de 0,5 euro pour chaque euro de revenu supplémentaire. Indexée sur les prix, elle a vu son importance relative diminuer, ce qui a contribué à la hausse du taux de pauvreté des seniors finlandais. En mars 2011, s'y ajoutera une Pension Minimale, plus élevée que la Pension Nationale, qui sera sous conditions de ressources, sans raccord.

Début 2009, le gouvernement a annoncé son intention de reporter de 63 à 65 ans l'âge d'ouverture des droits à la retraite. Devant la vive opposition des syndicats et de l'opinion publique, le projet fut retiré, mais le gouvernement envisage toujours le durcissement des conditions d'accès à l'invalidité, la suppression de la pension anticipée à 62 ans et le passage à 65 ans de l'âge minimal de la retraite.

2.2.7. France

La France cumule un minimum vieillesse, un système de retraite de base publique et un système de retraites complémentaires publiques. Le taux de remplacement net est de l'ordre de 75 % pour une carrière moyenne de 40 ans. L'âge légal de la retraite est resté à 60 ans, mais la durée requise de cotisation pour une retraite à taux plein doit augmenter de 40 ans en 2008 à 41,5 années en 2020. Il existe des dispositifs de décote et de surcote. Les dispositifs de pré-retraites sont progressivement supprimés. Mais le dispositif de carrières longues permet de partir après 42 années de cotisations. Le taux d'emploi des seniors reste cependant très faible. Les dispositifs de retraite par capitalisation sont peu répandus.

Le gouvernement a décidé de nettement revaloriser le minimum vieillesse. Il souhaite éviter une forte hausse des dépenses de retraites. Il cherche à augmenter l'emploi des seniors en incitant les salariés à retarder leur départ et les entreprises à conserver les seniors en emploi. Les projections envisagent une forte baisse des taux de remplacement (mais les modalités de celles-ci ne sont pas définies). Surtout, le gouvernement devrait, en 2010, prendre des mesures fortes pour augmenter l'emploi des seniors, soit en accélérant la hausse de la durée requise de cotisations, soit en faisant passer l'âge minimal de 60 à 62 ans, avec le risque de n'aboutir qu'à augmenter le chômage et à diminuer le niveau des retraites.

2.2.8. Grèce

Le système public de retraite est géré par un grand nombre de fonds avec des réglementations différentes. Les actifs qui ont été assurés avant 1993 conservent souvent des règles plus favorables (qui joueront donc jusqu'en 2030). L'âge de la retraite est de 65 ans (60 ans pour les femmes ayant débuté avant 1993). La pré-retraite est possible après 37 années de contribution ou 35 années et 55 ans d'âge ou 15 années et 60 ans d'âge. Dans la fonction publique, certaines femmes peuvent partir après 15 années de cotisations.

Pour ceux qui sont entrés en activité après 1993, le taux de remplacement sera de 70 % (pour 35 années de cotisations) +3,3 % pour les années après 65 ans (jusqu'à 80 %). Mais, il existe une pension supplémentaire de 20 % (pour 35 années de contributions) qui peut atteindre 35 %. Le salaire de référence est calculé sur les 5 dernières années. Jusqu'il y a peu, les prévisions comportaient une hausse du taux de remplacement. Compte tenu de l'importance de la fraude sociale, les taux effectifs de remplacement sont beaucoup plus bas que les taux réglementaires.

En novembre 2009, a été réuni un Comité d'experts qui doit faire des propositions en avril 2010. Le gouvernement s'est donné comme objectif de fusionner les caisses existantes, de reculer de 2 ans l'âge effectif de départ d'ici 2015, de réduire fortement les pré-retraites, de mieux collecter les cotisations. Début 2010, les retraites ont été gelées.

2.2.9. Irlande

La pension de Sécurité sociale (4 % du PIB en 2007) est accompagnée de systèmes de retraite professionnelle (dont 1,2 % du PIB pour le secteur public et 1 % pour le privé), qui ne couvrent que 52 % de la population. L'âge légal de la retraite est de 65 ans (66 ans pour certains dispositifs d'assistance). Le taux de remplacement devrait augmenter en raison de l'arrivée à maturité des dispositifs. Certains fonctionnaires peuvent partir à la retraite à 60 ans (mais cette possibilité ne s'applique pas aux fonctionnaires embauchés depuis 2009).

En 2009, il a été décidé de ne plus indexer les pensions que sur les prix ; une nouvelle cotisation sera payée par les fonctionnaires pour compenser leur sécurité d'emploi. Un livre vert devrait faire des propositions de réformes pour assurer la soutenabilité du système.

En mars 2010, le gouvernement a annoncé un programme de réformes : *le National Pensions Framework*. L'âge de la retraite augmentera à 66 ans en 2014, 67 ans en 2021 et 68 ans en 2028. La pension des fonctionnaires sera progressivement calculée sur l'ensemble de leur carrière. Les avantages fiscaux de l'épargne retraite seront réduits pour les plus hauts revenus. Les salariés non-couverts par un système de retraite professionnelle seront automatiquement affiliés à un système public où ils cotiseront pour 4 % de leur salaire, leur employeur pour 1 %, l'Etat pour 1 % ; ils pourront en sortir mais seront re-inscrits tous les 2 ans (*automatic enrolment*). Cette mesure a été critiquée par les syndicats qui mettent en avant le paradoxe de vouloir obliger les salariés à cotiser à des fonds qui viennent d'enregistrer de lourdes pertes.

2.2.10. Italie

L'âge de la retraite est de 65 ans pour les hommes et de 60 ans pour les femmes. Mais il reste toujours possible de partir après 40 ans de cotisation ou à « âge+durée de cotisation=97 », ou à 35 années de contribution et 60 ans (qui passeraient à 62 ans en 2013). Toutefois, le départ avant 65 ans n'est possible que si la pension dépasse 1,2 fois le salaire minimum. Sous la pression de la Commission, l'âge de départ des femmes devrait progressivement rejoindre celui des hommes.

L'Italie a décidé de passer à un système de comptes notionnels, avec un taux de cotisations de 33 %, la liberté de choisir l'âge de départ entre 57 et 65 ans, et une rentabilité du placement retraite égale au taux de croissance de la masse salariale, mais la lenteur du processus fait que les retraites actuellement liquidées le sont selon l'ancien système. Le taux de remplacement net, pour une carrière normale de 42 ans, passerait de 92 % en 2000 à 62 % en 2040. Ceci pourrait être en partie compensé par l'utilisation du TFR, versement de fin de carrière, pour financer une retraite par capitalisation.

2.2.11. Pays-Bas

Le système de retraite comporte deux piliers : une pension forfaitaire, publique, universelle et des fonds professionnels ayant pour objectif de garantir 70 % du dernier salaire. L'âge de la retraite est de 65 ans, mais les régimes professionnels comportent généralement des dispositifs qui permettent le départ à 63 ans et l'invalidité est très développée. La crise financière a dégradé le bilan des fonds de pensions, mais les contraintes d'équilibre ont été assouplies. En 2009, le gouvernement a proposé de faire passer à 67 ans l'âge de la retraite publique (soit 66 ans en 2020, 67 ans en 2027). Le projet n'a pas abouti avant la démission du gouvernement, qui a suspendu la réforme. Il a été question de maintenir la retraite à 65 ans pour les métiers pénibles ou les bas salaires. L'application de la réforme aux régimes professionnels ne va pas de soi.

2.2.12. Portugal

Depuis 2007, l'âge de la retraite est de 65 ans pour tous. Le système du public est progressivement aligné sur celui du privé. Le taux de pension varie de 2,3 à 2 % selon le niveau de salaires (avec un plafond de 40 années). Un facteur de soutenabilité a été instauré, qui réduira les pensions selon le rapport entre l'espérance de vie à 65 ans en 2006 et l'année de la retraite. Le salaire de référence est actuellement la moyenne des 10 meilleures années

parmi les 15 dernières et va passer à la moyenne de la carrière (avec une revalorisation de 100 % de l'inflation et de 25 % du salaire réel). La pré-retraite était possible à 55 ans (et 30 années de contribution) ; elle reste possible à 60 ans pour les chômeurs de longue durée. Un système de surcote a été créé. Les prévisions incorporent une forte baisse du taux de remplacement en raison des règles d'indexation et du facteur de soutenabilité. En 2009, il a été décidé que l'âge de la retraite passerait à 66 ans en 2017, puis à 68 ans à terme.

2.2.13. Royaume-Uni

L'âge de la retraite est de 60 ans pour les femmes, de 65 ans pour les hommes. Une surcote existe pour le travail après 65 ans. Il n'y a pas de dispositif de pré-retraites, mais le système d'invalidité est relativement ouvert et le minimum garanti peut être demandé à partir de 60 ans. Le système public se compose d'une pension de base (BSP) et d'une pension complémentaire (S2P) qui n'assure qu'un taux de remplacement de 26 % pour une carrière normale. Il est complété par des retraites professionnelles. Celles-ci, réservées aux salariés du secteur public ou aux grandes entreprises du secteur privé, fonctionnaient en prestations définies et étaient relativement généreuses. Dans le secteur privé, elles se transforment en systèmes à cotisations définies, plus risqués pour le salarié et moins généreux. Ont été mis en place des fonds simplifiés ou des fonds personnels pour les salariés non couverts, mais les taux de cotisations restent trop faibles pour assurer une retraite satisfaisante.

A partir d'avril 2010, l'âge à partir duquel les femmes ont droit à la retraite publique augmentera progressivement, passant de 60 actuellement à 65 ans en 2020. De 2024 à 2026, l'âge de la retraite augmentera jusqu'à 66 ans ; de 2034 à 2036, jusqu'à 67 ans ; de 2044 à 2046, jusqu'à 68 ans.

Le BSP devait être indexé sur les salaires (et non plus sur les prix) ; l'accès aux fonds personnels devait être encouragé (inscription obligatoire, avantages fiscaux) ; mais ces réformes sont remis en cause par la crise et les difficultés des finances publiques.

2.2.14. Suède

Le système suédois comporte une pension forfaitaire versée à partir de 65 ans qui doit être transformée en une prestation différentielle (avec un mécanisme de raccord qui la fait baisser de 0,5 pour 1 de pension) et une pension contributive, à deux guichets, l'un à répartition (taux de cotisations : 16 %), l'autre par capitalisation (2,5 %), les deux fonctionnant sur le principe des comptes notionnels. Le dispositif par répartition garantit une rentabilité égale aux taux de croissance du salaire moyen. Le salarié peut choisir l'âge de départ à la retraite entre 61 et 70 ans. Il existe par ailleurs un important dispositif d'invalidité. La Suède a réussi à faire remonter son taux d'emploi des seniors déjà élevé. Un mécanisme automatique est prévu, qui ajuste l'évolution des prestations et de la cotisation accumulée, en fonction du rapport entre l'actif (avoirs financiers et cotisations à recevoir) et le passif (prestations à verser) du système. La crise s'est traduite par l'activation pour la première fois du mécanisme de soutenabilité qui devrait se traduire par une baisse de 8,5 % du montant des retraites, baisse qui a été étalée sur 3 ans et devrait être en partie compensée par les plus basses retraites par un crédit d'impôt et une hausse des allocations logement..

2.3. L'âge de départ

Dans la plupart des pays, coexistent un âge légal affiché de la retraite (qui est généralement l'âge donnant le droit à la retraite à taux plein) et de nombreux dispositifs

permettant un départ plus précoce (tableau 18). La France fait quelque peu exception puisque l'âge de la retraite est relativement bas, mais que la pré-retraite est moins développée.

Dans de nombreux pays (Royaume-Uni, pays scandinaves), des pensions d'invalidité sont attribuées sous des critères de santé, mais aussi d'employabilité, ce qui permet de fournir une porte de sortie à des travailleurs usés dans des secteurs en déclin. De même, il existe généralement des dispositifs de passerelle entre les prestations chômage et la retraite.

La Suède et la Finlande ont supprimé la notion d'âge normal de la retraite en permettant un choix entre 61 et 70 ans pour la Suède, entre 63 et 68 ans en Finlande. Ce sera aussi le cas en Italie, quand la réforme aura maturée.

Avant la crise, la plupart des pays étaient engagés dans des stratégies de report de l'âge de la retraite, d'abord en unifiant l'âge de départ des femmes et des hommes à 65 ans, puis en le portant à 67 ans. La crise a amené le Portugal, l'Espagne et la Grèce à adopter cette stratégie. Toutefois, le passage à 67 ans n'est généralement annoncé que pour une période lointaine : 2024 au Danemark, après 2020 au Royaume-Uni. En même temps, les dispositifs de pré-retraites sont progressivement supprimés.

Même si la crise a rendu plus difficile la stratégie d'allongement des carrières, les pays continuent de la mettre en œuvre dans la mesure où il s'agit d'une stratégie de moyen terme qui suppose des changements de mentalités des entreprises et des salariés, des modifications des carrières, l'aménagement des conditions de travail et de formation. Une annonce précoce permet aussi de rassurer les marchés sur la soutenabilité des finances publiques sans impact immédiat sur la demande intérieure ou le taux de chômage. En sens inverse, elle pose des questions de crédibilité et d'acceptation sociale : faut parler de la retraite à 67 ans alors que les conditions de sa réalisation, en termes de plein emploi et d'aménagement du travail, ne sont pas encore réunies ?

Tableau 18. Ages effectifs et âges légaux

	Age moyen de fin d'activité 2008	Age de la retraite 2009	Age ouvrant un droit à une pré-retraite 2009
Allemagne	61,7	65 (67 ^p)	63
Autriche	60,9	F60 (65 ^p)-H65	F57-H62
Belgique	61,6	65	60
Danemark	61,3	65 (67 ^p)	60 (62 ^p)
Espagne	62,6	65(67 ^p)	60
Finlande	61,6	63-68	62
France	59,3	60	58
Grèce	61,4	65	60
Irlande	64,1	66	
Italie	60,8	F60 (65 ^p)-H65	57
Pays-Bas	63,2	65 (67 ^p)	63
Portugal	62,6	65	60
Royaume-Uni	62,6	F60-H65 (68 ^p)	
Suède	63,8	61-70	
Japon	68,0	F61-H63 (65 ^p)	60
Etats-Unis	64,2	67	62

Source : Eurostat (2009) ; législations nationales.

2.4. Les taux de remplacement

La plupart des pays (Espagne, Finlande, France, Portugal, Suède) envisagent de fortes baisses des taux de remplacement assurées par le système public à carrière donnée (tableau 19). Dans certains pays, les réformes qui devraient conduire à ces baisses de taux de remplacement n'ont pas encore été mises en œuvre (Autriche, Espagne, France). Dans d'autres, des facteurs de soutenabilité prévoient une baisse des retraites avec la hausse de la durée moyenne des retraites (Finlande, Portugal, Suède).

Certains pays (Allemagne, Danemark, Belgique, Italie) estiment que la baisse des retraites publiques sera compensée par une hausse des pensions professionnelles. Mais il n'est pas certain que les retraites professionnelles couvrent bien la totalité de la population.

Le Royaume-Uni a fait l'hypothèse d'une stabilité du taux de remplacement fourni par les pensions professionnelles, ce qui n'est guère compatible avec la fermeture progressive des plans à prestations définies et leur remplacement par des plans à cotisations définies beaucoup moins généreux.

Dans la plupart des pays, l'évolution du niveau des retraites dépendra surtout de la réussite de la stratégie d'allongement des carrières. On peut penser que des pays comme la France ou la Finlande pourrait être plus généreux en termes de taux de remplacement si la stratégie de hausse des taux d'emplois des seniors est un succès.

Tableau 19. Taux de remplacement individuels théoriques

	2007		2050		Evolution en %	
	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net
Allemagne	36,1	55,5	28,2+11,9=40,1	57,8	-22/+11	+4
Autriche	60,4	76	57,1	73,2	-5	-4
Belgique	33+3 =37	60	31+8=39	65	-6/+5	+8
Danemark	37,6+3,5=41,1	61,5	32,7+20,6=53,2	65,1	-13/+13	+6
Espagne	89,0	95,6	80,6	84,5	-9	-12
Finlande	53,1	57,4	42,9	50,3	-19	-22
France	57,8	70,6	43,8	55,9	-24	-21
Grèce	102,5	112,3	90,7	99,6	-11	-11
Irlande	26+41=67	81	28+38=67	81	+8/0	0
Italie	67,1	74,4	47,5+10,6=58,1	76,9	-29/-13	3
Portugal	62,5	75,8	45,7	60,6	-27	-20
Pays-Bas	24,7+34,3=59	76,6	26+42,4=78,4	89,2	+5/+32	16
Royaume-Uni	29,8+20,9=50,7	62,6	27,5+20,9=48,4	60	-8/-5	-4
Suède	41,1+12,0=53,1	55,4	32,5+10=42,6	47,6	-21/-20	-24

Source : ISG (2009). Carrière de 40 ans débutant à 25 ans à 80 % du salaire moyen et finissant à 65 ans à 120 %.

2.5. L'ajustement automatique

Plusieurs pays ont adopté de règles d'ajustement automatique du système de retraite à l'évolution démographique ou économique. Ces formules évitent de remettre sans cesse en chantier les paramètres du système ; elles présentent l'avantage d'indiquer l'évolution future du système. Toutefois, elles présentent des dangers.

1. Il n'y a pas de raisons *a priori* de modifier les paramètres du système après un choc conjoncturel ou financier. Il est normal que le système des retraites soit déficitaire en situation de mauvaise conjoncture.
2. L'évolution démographique doit sans doute se traduire par un allongement de la durée de cotisations requise avoir droit à la retraite (ou à la retraite à taux plein) ou un report de l'âge de la retraite ; à la rigueur par une hausse du taux de cotisations. Il n'y a pas de raison pour qu'elle joue sur le niveau du taux de remplacement
3. Il faut choisir entre la stratégie de l'automatisme et la stratégie plus souple des rendez-vous qui permet de tenir compte de la situation de l'emploi, et en particulier de l'emploi des seniors.
4. Une formule automatique donne l'impression que le problème est résolu. Elle peut faire oublier la nécessité de mobiliser pour l'emploi.
5. Si un déséquilibre financier structurel demeure, l'ajustement devrait porter sur le niveau des cotisations comme sur celui des pensions et non sur les seules pensions.

Plusieurs pays prévoient d'allonger la durée requise de carrière en fonction de l'évolution de l'espérance de vie : le Danemark veut stabiliser à 19,5 ans l'espérance de durée de l'ensemble « retraite + pré-retraites » ; en France, le partage entre la durée requise de cotisations pour le taux plein et l'espérance de durée de retraite doit rester stable.

Dans les pays qui ont introduit des comptes notionnels (Suède, Italie) ou un facteur de soutenabilité (Finlande, Portugal), le niveau de pension, à un âge donné, dépend automatiquement de l'espérance de vie de la cohorte. Dans ces pays, l'allongement de la durée de carrière dépend donc d'un choix individuel, ce qui peut être jugé satisfaisant (au nom de la liberté) ou dangereux (les possibilités de choix ne sont pas les mêmes selon le métier et selon la carrière effectuée). Ce système oublie que la durée de vie dépend de la CSP.

L'Allemagne a introduit un ajustement structurel puisque le niveau des retraites baisse quand se dégrade le ratio retraités/actifs. Ce mécanisme est peu satisfaisant, mélangeant des aspects conjoncturels et structurels. Il n'a pas été mis en œuvre en 2010.

Le système suédois est en principe équilibré puisque le rendement des cotisations est égal au taux d'équilibre, c'est-à-dire le taux de croissance des salaires. Les cotisations sont revalorisées selon le taux de croissance des salaires. Les pensions sont revalorisées comme les salaires -1,6 %. Il existe un premier mécanisme d'équilibrage structurel qui est que, à âge et carrière donnés, le niveau de la pension baisse comme l'espérance de vie, ce qui tend à obliger les actifs à travailler plus longtemps. Il existe de plus un deuxième « mécanisme automatique d'équilibrage. On calcule le ratio : « Réserves+cotisations à recevoir/pensions à verser ». Si le ratio est inférieur à 1, il réduit la croissance des droits acquis et le niveau des retraites déjà liquidées. Il n'y a pas d'ajustement sur les cotisations. En 2010, les retraites auraient dues baisser de 4,5 %. En fait, elles ne baisseront que de 3 % comme les cotisations notionnelles. Le mécanisme automatique aboutit à répercuter rapidement sur les pensions les

fluctuations de l'activité et des marchés financiers. Il met à mal la garantie de rendement que le système devait procurer.

3. Les fonds de pensions dans la crise

Avant la crise, de nombreux pays européens voyaient dans le développement de la retraite par capitalisation une solution à la baisse programmée des retraites publiques (tableau20).

Le Royaume-Uni et l'Irlande ont traditionnellement des systèmes de retraite par capitalisation très développés ; ceux-ci couvrent environ 60% des actifs. Les Pays-Bas ont un système hybride qui couvre la quasi-totalité des actifs, où les fonds professionnels ont un objectif en termes de taux de remplacement. Au Danemark, les fonds professionnels couvrent aussi la quasi-totalité des actifs, mais leur développement date du début des années 80.

La Finlande préfinance partiellement un système de retraite à prestations définies. La Suède a des réserves publiques importantes. Certains pays ont essayé de développer des réserves publiques : en 2007, celles-ci atteignent 4,7 % du PIB en Belgique, 4,4 % en Espagne, 2 % en France (plus 5,8 % du PIB de réserves des régimes complémentaires). Enfin, l'Allemagne, la Belgique, le Danemark et l'Italie comptent sur le développement de la retraite professionnelle pour compenser la baisse des retraites publiques. Ceci suppose que tous les salariés soient effectivement couverts ; c'est le cas au Danemark ; le taux de couverture devrait être de l'ordre de 50 % en Belgique et Allemagne et nettement plus faible en Italie.

Dans les pays anglo-saxons, les fonds de pension étaient jadis à prestations définies, de sorte que les risques étaient supportés par l'entreprise. Ils assuraient des taux de remplacement satisfaisant, du moins pour les salariés à carrière complète des grandes entreprises. Ils deviennent de plus en plus à cotisations définies de sorte que les risques sont supportés par le salarié. Cette évolution s'accélère dans la période récente, en raison de l'allongement de la durée de retraite, de la volatilité boursière, de la nécessité d'inscrire les engagements de retraite au bilan, de la nécessité de respecter des normes de solvabilité et d'assurer les fonds. Une contradiction apparaît entre les normes nationales de solvabilité des fonds de pensions et les normes comptables internationales.

En Allemagne, les régimes d'entreprises devraient perdre d'importance par rapport aux fonds de pensions. Aux Pays-Bas, les fonds restent de nature hybride, avec un objectif en termes de taux de remplacement, objectif qui peut être remis en cause. Au Royaume-Uni, les fonds à prestations définies sont progressivement fermés et les entreprises ouvrent des fonds à cotisations définies pour les nouveaux salariés ; elles profitent de cette transformation pour réduire fortement leurs contributions : en 2008, le taux de cotisation moyen était de 21,5 % pour les fonds à prestations définies (5 % salarié, 16,5 % employeur) ; ils étaient de 9 % pour les fonds à cotisations définies (3 % pour le salarié, 6, % pour l'employeur). Les fonds à cotisations définies n'assureront pas un niveau de retraite satisfaisant aux futurs retraités.

La crise financière s'est traduite par une forte baisse des actifs des fonds en prestation définis ; le passif ayant augmenté (si les engagements sont actualisés avec les taux publics, comme aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni, normes nationales) ou baissé (s'ils sont actualisés avec des taux privés incorporant des primes de risque comme aux Royaume-Uni, normes internationales). Dans de nombreux pays, les fonds apparaissent sous-capitalisés, mais il existe une contradiction entre les normes comptables qui imposent de calculer la valeur

actualisée des engagements en utilisant un taux obligataire et les objectifs de gestion du fonds (qui est d'utiliser le marché des actions pour faire mieux que le marché obligataire).

L'effet de la crise sur la rentabilité des fonds de pensions dépend de leur politique de placement. La perte a été grande dans les pays où ils investissent surtout en actions (Etats-Unis, Royaume-Uni); limitée dans les pays (comme l'Allemagne) où l'investissement se fait surtout en obligations (mais où la rentabilité anticipée est faible). Ainsi, en Grande-Bretagne, 75 % des fonds à prestations définies étaient en dessous du seuil de solvabilité en janvier 2010.

L'Autriche va imposer aux fonds d'assurer un rendement minimum. En Grande-Bretagne, l'information des salariés sur les différents types de placement et leurs risques devrait être développée ; des fonds à gestion « cycle de vie » seraient promus, qui augmenteraient la proportion d'actifs obligataires quand l'assuré se rapproche de sa retraite. La Suède devrait suivre la même stratégie.

Dans les pays où les pensions à prestations définies ont un poids important, des dispositions ont été prises pendant la crise pour réduire les contraintes de solvabilité : aux Pays-Bas, les délais de retour à la solvabilité ont été étendus de 3 à 5 ans et les retraites ont été gelées en 2009; en Irlande, le délai de retour à la solvabilité a été également étendue, certaines caisses de retraites ont été nationalisées ; en Finlande, les fonds ont pu utiliser les fonds destinés à garantir les prestations chômage et invalidité pour garantir les retraites ; au Danemark comme en Finlande, les fonds ont été autorisés à faire figurer leurs actifs sur la base de leur valeur normale ; au Royaume-Uni, le taux d'actualisation de référence, a été augmenté.

Tableau 20. Avoirs des fonds de pensions et des fonds publics, en % du PIB, fin 2007

	Fonds de pensions	Rentabilité en 2008 et 2009-1	Réserves publiques
Pays-Bas	138	-14,3	17
<i>Etats-Unis</i>	77	-21,0	
Royaume-Uni	79	-18,0*	
Finlande	71	-11,8	
Irlande	47	-31,8	11
<i>Japon</i>	20		26
Suède	9	n.d.	32
Danemark	32	n.d.	
Portugal	14	-12,7	4
Espagne	7	-6,2	5
Autriche	5	-10,5	
Allemagne	4	2,2*	
Belgique	4	-19,9*	
Italie	3	-4,0	
Grèce	0	-0,9*	0
France	1		2

Source : OCDE (2009), *Pensions at a glance*: *évolution en 2008.

Conclusion

La crise financière a fragilisé l'avenir des retraites en Europe. Le creusement des déficits et le gonflement des dettes ont mis à mal la stratégie d'amélioration des finances publiques avant le départ à la retraite des *baby-boomers* comme les stratégies de constitution de réserves publiques. Les possibilités de transferts d'autres ressources publiques sont taries. Les pays ne se sont pas résignés pour la plupart à accepter une forte hausse du poids des retraites publiques et des cotisations.

L'emploi des seniors a jusqu'à présent bien résisté à la crise ; toutefois, la chute du PIB ne s'est pas encore pleinement répercutée sur l'emploi. Dans une situation de stagnation ou de baisse de la population en âge de travailler, l'emploi des seniors devrait se développer et les réformes en cours devraient impulser cette évolution, que ce soit par suppression des possibilités de pré-retraites, par recul de l'âge légal de la retraite ou par forte baisse du niveau des retraites.

Les dispositifs de retraite par capitalisation se développent lentement, même si la crise a réduit les perspectives de rentabilité et a mis en évidence leurs risques.

En 2050, la retraite se prendra plus tard en Europe, sera précédée d'une période difficile où le salarié vieillissant devra tout faire pour se maintenir en emploi ; la situation des retraités sera plus inégale ; les retraites seront plus faibles sauf pour quelques privilégiés qui auront pu faire des placements profitables.

Dans ce tableau gris, la France est dans une situation particulière : elle a nettement refusé la stratégie de la capitalisation ; elle offre encore des retraites publiques élevées, qui assurent la parité du niveau de vie des retraités et des actifs. Elle dispose d'une petite marge de baisse des retraites ; d'une petite marge de hausse des cotisations et surtout d'une grande marge de hausse de l'emploi des seniors.

Les retraites Allemagne dans la crise

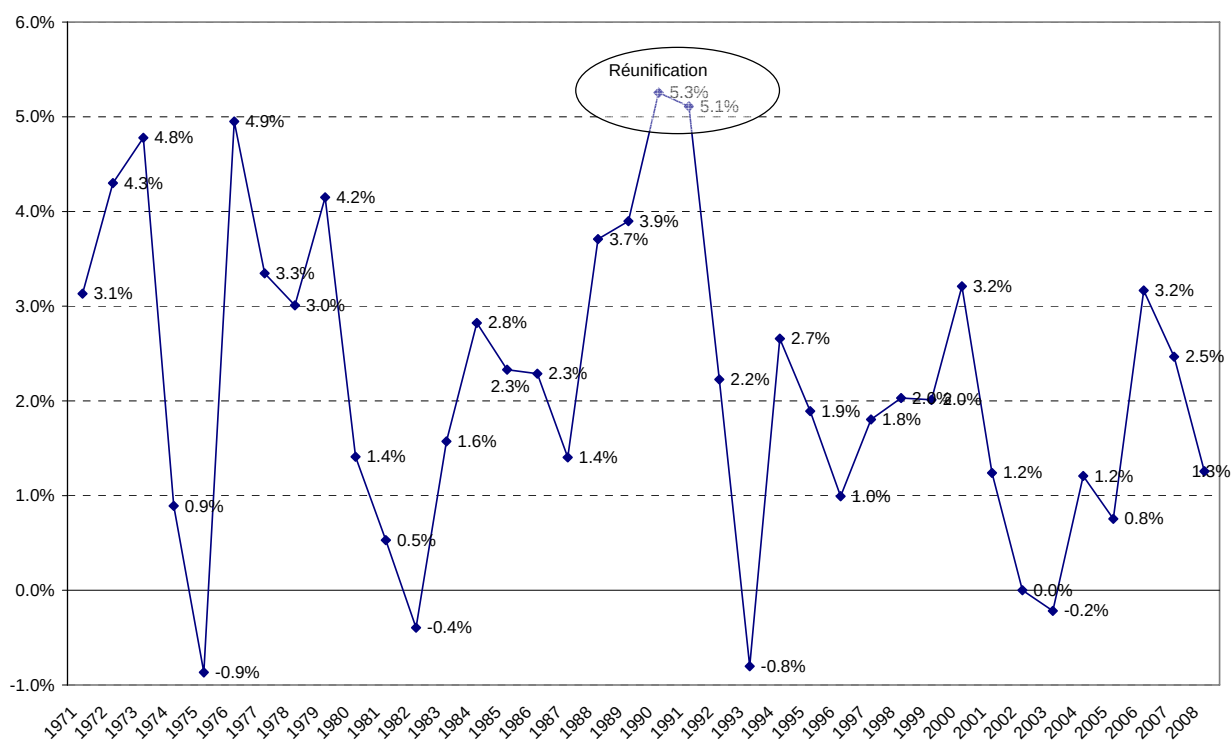
Gérard Cornilleau

1. L'évolution macroéconomique

L'économie allemande a subi un choc majeur lors de sa réunification en octobre 1990. Les structures économiques étaient très différentes entre l'Est et l'Ouest du Pays et les productions de l'Est ont été rapidement déclassées du fait, en particulier, de l'unification monétaire autour d'un taux de change de 1 DM de l'Ouest pour un 1DM de l'Est. Pour harmoniser les niveaux de vie des transferts de ressources très importants ont du être réalisés.

Mais la réunification a également été à l'origine d'une très forte impulsion de la demande intérieure. Notamment dans le secteur du bâtiment, à l'Ouest du fait des migrations en provenance de l'Est et à l'Est pour mettre à niveau le parc des bâtiments tant privés que publics. Il en a résulté une croissance économique forte au cours de trois années 1990-1992 qui a culminé à plus de 5 % par an (graphique 1) en 1990 et 1991.

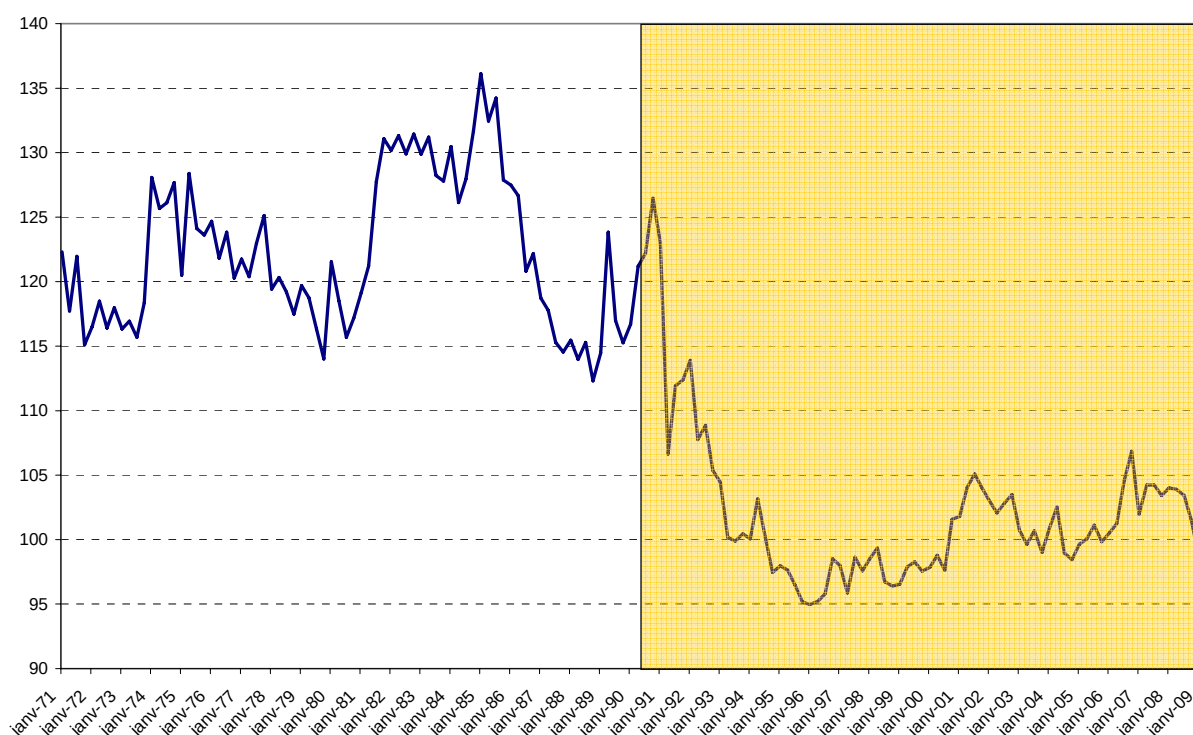
Graphique 1. Taux de croissance de l'économie Allemande (RFA jusqu'en 1990)



Source : OCDE.

La contrepartie du recentrage de l'économie allemande sur sa demande intérieure a été une chute très importante de la part de marché des exportations allemandes (graphique 2) qui a freiné la croissance après la phase initiale d'augmentation de la demande induite par la réunification.

Graphique 2. Part de marché des exportations allemandes

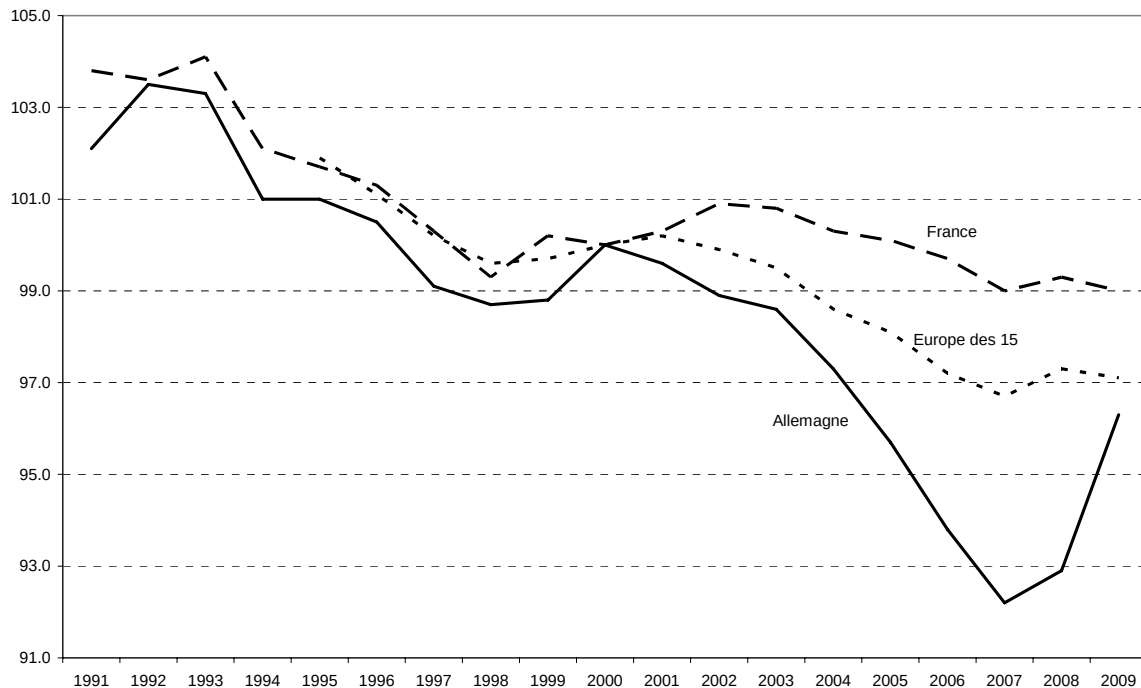


Celles-ci n'ont commencé à se redresser qu'à partir de 1996 à la suite d'un effort très important de compétitivité. Celui-ci a porté pour l'essentiel sur les salaires dont la hausse a été contenue par la mise en place de réformes libérales du marché du travail (les réformes Harz de 1 à 4) qui ont fortement abaissée l'indemnisation du chômage dont la durée est maintenant limitée à 1 ans (contre 24 mois en France pour les salariés de moins de 50 ans ayant travaillé au moins 24 mois). L'incitation par une exonération complète de charges sociales à la création de « mini jobs » qui ne peuvent pas être refusés par les chômeurs sous peine d'exclusion de l'indemnisation a également réduit fortement les coûts salariaux. Même si ces emplois sont hors du champ du secteur industriel traditionnel et s'ils n'ont pas d'impact direct sur la compétitivité salariale de l'Allemagne, leur développement a un effet indirect car ils réduisent les coûts des services consommés par les autres salariés.

Globalement le coût salarial unitaire en Allemagne a connu une baisse très rapide particulièrement de 2003 à 2007, qui a considérablement amélioré la compétitivité allemande au détriment de ses concurrents européens dont la France (graphique 3).

Graphique 3. Cout salarial unitaire en Allemagne, en France et dans l'Europe des 15

(Indice base 100 en 2000)



En 2007, l'économie allemande avait retrouvé sa position de leader industriel en Europe et dans le monde au prix d'une forte augmentation de la pauvreté et des inégalités. Mais le retour de la croissance permettait d'envisager une amélioration de la situation sociale comme semblait l'indiquer par ailleurs la baisse forte du taux de chômage (tableau 1)

Tableau 1. Taux de chômage

	1973	1978	1985	1990	1994	2000	2005	2008	2009
Allemagne	1,0	3,7	7,3	4,8	8,5	7,8	11,1	7,5	7,7
UE15	2,4	4,9	9,4	7,3	10,5	7,7	7,9	7,1	9,4

Source : Eurostat.

Dans la première phase de la crise mondiale de 2008-2009, l'Allemagne a été fortement touchée avec une baisse du PIB en 2009 de près de 5 %. Pourtant l'emploi n'a été que peu affecté et, en glissement annuel entre les deuxièmes trimestres 2009 et 2008, il a même augmenté de 0,5 %. En conséquence le chômage est resté pratiquement stable contrairement à ce que l'on a pu observer ailleurs, notamment en France.

La chute de la productivité du travail est la contrepartie de ces évolutions. Elle aura été nettement plus forte qu'ailleurs (tableau 2). En conséquence si la reprise de la croissance n'intervenait pas rapidement, les évolutions de l'emploi et du chômage pourraient être très négatives au cours des mois qui viennent.

Tableau 2. Taux de croissance annuel moyen de la productivité moyenne du travail

En %			
	2000/1991	2008/2000	2009
Europe des 15	1,4	0,8	-2,3
Allemagne	1,6	0,9	-4,9
France	1,4	0,9	-0,4

Ce résultat particulièrement favorable en matière d'emplois s'explique par le recours à la réduction du temps de travail pour compenser la chute de l'activité. Entre septembre 2008 et juin 2009 le chômage partiel a augmenté de 1 383 000 personnes et en juillet la durée du travail des travailleurs concernés était réduite de 31 % ce qui a permis d'éviter environ 450 000 suppressions d'emplois. D'autre part les créations d'emplois non marchands sont restées importantes (plus de 200 000 créations nettes d'emplois depuis le premier trimestre 2008)³. Ceci explique la bonne tenue du marché du travail dans la première phase de la crise et l'absence d'inflexion notable des évolutions structurelles qui poussent l'emploi des seniors.

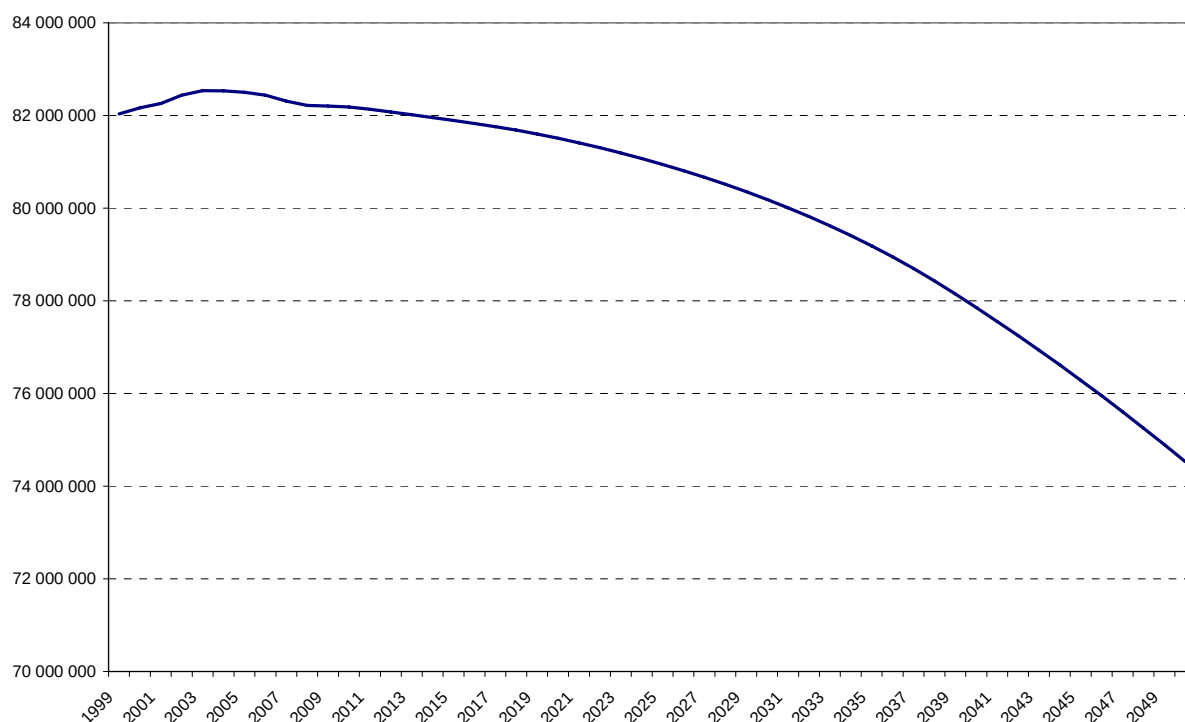
L'emploi des plus de 60 ans a ainsi augmenté de plus de 200 000 personnes entre les deuxièmes trimestres de 2008 et 2009 (soit une hausse de près de 10 %). Mais ce mouvement a été compensé en partie par une chute de l'emploi des jeunes et des actifs d'âge mûr dont le nombre diminue à la fois pour des raisons démographiques et du fait de la baisse de taux d'activité des hommes de moins de 55 ans. L'emploi des jeunes de 15 à 24 ans a ainsi diminué de près de 120 000 (-2,8 %) et celui des 25-54 ans de 50 000 (-0,2 %). Cette chute concerne essentiellement les hommes avec une baisse de l'emploi des jeunes hommes de près de 100 000 (-4,2 %) et des 25-54 ans de plus de 200 000 (-1,4 %). Cette chute de l'emploi suit en partie le mouvement démographique puisque l'évolution de la population explique une baisse de près de 150 000 personne du nombre des actifs de 15 à 54 ans. Mais la stabilité du taux d'activité des jeunes, la baisse des taux masculins compensant la hausse des taux féminins, contribue aussi à amortir les effets de la hausse de l'activité des seniors sur la population active totale et le chômage.

2. L'évolution démographique

La démographie allemande est caractérisée par une faible natalité. Le taux de fécondité y reste inférieur à 1,4 ce qui n'assure pas le renouvellement des générations. En conséquence la population allemande a commencé à diminuer depuis 2004 et elle devrait continuer sur cette tendance à long terme d'après les projections d'Eurostat à l'horizon 2050 (Graphique 4)

³ Voir les « Perspectives 2009-2010 » de l'Ofce, Revue de l'Ofce n°111, octobre 2009.

Graphique 4. Projection de la population allemande à l'horizon 2050



Source : Eurostat.

L'immigration, malgré les incitations favorisant les entrées d'étrangers qualifiés, restent faibles (tableau 3). Plus faible qu'en France et sans commune mesure avec l'immigration observée en Espagne et en Italie qui sont en Europe les deux grands pays touchés par une forte dénatalité.

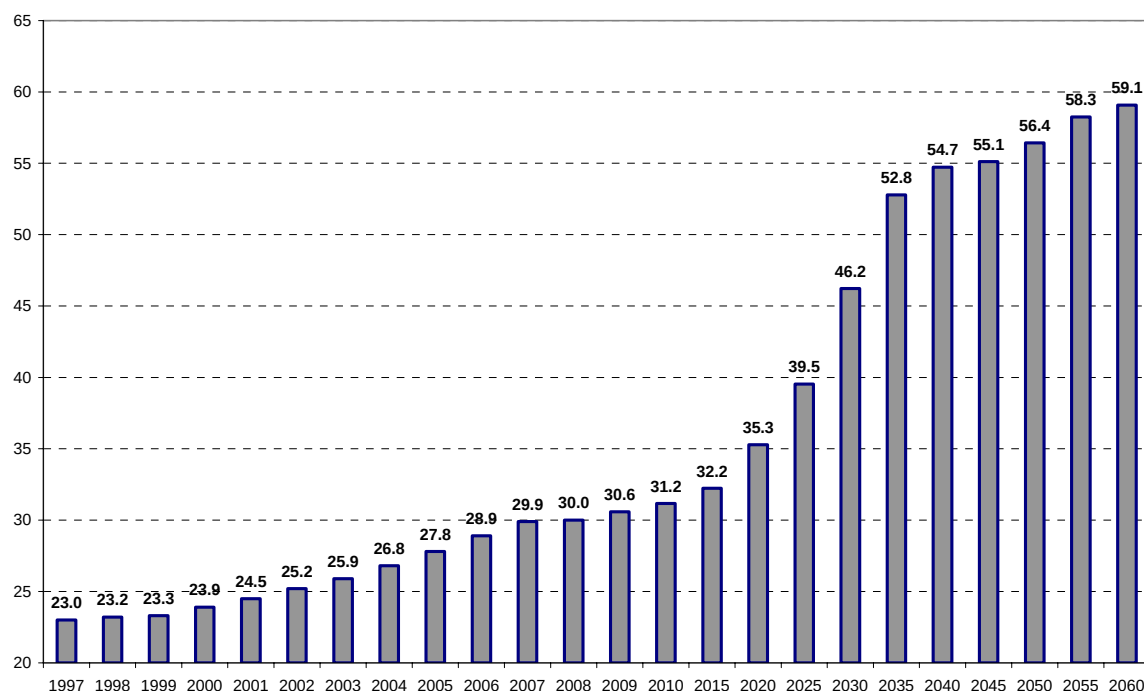
Tableau 3. Migrations nettes

	1998-2007		2008-2009	
	Moyenne annuelle	Taux en ‰	Moyenne annuelle	Taux en ‰
Allemagne	129 000	1,6	-55 000	-0,7
France	144 000	2,3	79 000	1,2
Italie	288 000	5,0	408 000	6,8
Espagne	506 000	11,9	249 000	5,4

Source : Eurostat.

Cette configuration démographique très dégradée conduira à une forte augmentation du ratio de dépendance démographique (population de 65 ans et plus / population de 15 à 64 ans) qui passerait de 30 environ en 2010 à 40 vers 2025 et près de 50 vers 2050 (graphique 5)

Graphique 5 : Ratio de dépendance démographique
(Population de 65 ans et plus / population de 15 à 64 ans)



Source : Eurostat

3. L'emploi et le marché du travail

3.1. Evolutions de longue période

Après avoir fortement chuté à moins de 5 % lors de la réunification, le taux de chômage (tableau 4) allemand est remonté au voisinage de 7,5 % en 2008. Le taux d'activité a en effet augmenté légèrement plus rapidement que le taux d'emploi (tableaux 5 et 6). Le fait le plus remarquable à long terme est la hausse du taux d'emplois des seniors qui s'est produite sans augmentation forte du chômage dans ces tranches d'âge. Seuls les hommes de 60 à 64 ans ont connu une augmentation un peu plus forte que la moyenne.

Tableau 4. Taux de chômage

	1985	1990	1995	2000	2008	2008-1990
Global	7,1	4,8	8,1	7,7	7,5	+2,7
H15-24	9,5	4,0	8,3	9,2	10,7	+6,7
H25-54	5,7	3,7	6,5	6,6	6,9	+3,2
H55-59	8,2	7,8	11,5	12,8	8,3	+0,5
H60-64	5,0	5,1	7,8	8,4	7,7	+3,1
F15-24	10,3	5,0	8,0	7,5	10,0	+5,0
F25-54	7,4	6,0	9,2	7,5	7,2	+1,2
F55-59	7,2	10,0	15,0	15,6	9,5	-0,5
F60-64	2,9	6,1	5,0	5,8	7,4	+1,3

Tableau 5. Taux d'activité

	1985	1990	1995	2000	2008	2008-1990
Global	67,1	68,1	71,0	71,8	77,1	+9,0
H15-24	63,0	61,2	56,8	54,7	55,6	-5,6
H25-54	93,5	90,2	92,8	93,4	93,5	+3,3
H55-59	77,1	75,8	72,3	76,1	83,6	+7,8
H60-64	33,3	33,6	28,4	30,2	46,8	+13,2
H65+	5,1	4,7	4,2	4,42	5,7	+1,0
F15-24	56,4	56,8	49,9	48,2	49,5	-7,3
F25-54	59,2	63,4	73,1	76,9	80,5	+17,1
F55-59	36,3	39,1	47,0	55,7	67,7	+28,6
F60-64	10,1	10,4	10,2	13,3	29,4	+19,0
F65+	2,3	2,2	1,6	1,5	2,6	+0,4

Tableau 6. Taux d'emplois

	1985	1990	1995	2000	2008	2008-1990
Global	62,3	64,8	65,2	66,2	71,3	+ 6,5
H15-24	57,0	58,7	52,1	49,7	49,7	-9,0
H25-54	88,2	86,9	86,8	87,2	87,1	+ 0,2
H55-59	70,7	69,9	64,0	66,3	76,7	+ 6,7
H60-64	31,7	31,9	26,3	27,7	43,2	+ 11,3
H65+	5,1	4,6	4,2	4,4	5,7	+ 1,1
F15-24	50,6	54,0	45,9	44,6	44,5	-9,5
F25-54	54,8	59,6	66,4	71,2	74,7	+ 15,1
F55-59	33,7	35,2	39,9	47,1	61,3	+ 26,1
F60-64	9,8	9,8	9,7	12,5	27,2	+ 17,4
F65+	2,3	2,2	1,6	1,5	2,6	+ 0,4

Par contre la situation des jeunes de 15 à 24 ans s'est nettement détériorée puisque les taux d'emplois et d'activité ont chutés et que le taux de chômage a fortement augmenté tant pour les hommes que pour les femmes.

Entre les hommes et les femmes l'écart des taux d'activité s'est très fortement resserré : entre 25 et 54 ans il était de 37 points en 1985 et il n'est plus que de 10 points en 2008.

3.2. Bilan global du marché du travail dans la crise

Dans la crise le marché du travail allemand a particulièrement bien résisté grâce à l'usage massif du chômage partiel qui a permis de conserver les salariés en surnombre dans les entreprises. On ne peut pas non plus écarter l'hypothèse d'un effet de la libéralisation du marché du travail qui a permis de nombreuses créations d'emplois à temps et à coût très réduit (les « mini jobs »). Au cœur de la crise l'emploi féminin (ce sont les femmes qui sont les principales « bénéficiaires » de ces emplois très flexibles), a ainsi continué à augmenter et le taux de chômage féminin a diminué (Tableau 7). Par contre les hommes ont été touchés par la nature industrielle de la crise et leur emploi a baissé et leur chômage augmenté

Tableau 7. 2009Q2-2008Q2 (Evolution depuis le dernier point haut de l'emploi)

		Milliers	%
Femmes	Variation de l'emploi	313	1,8
	Variation de la population active	195	1,0
	Variation du chômage	-118	-7,9
Hommes	Variation de l'emploi	-139	-0,7
	Variation de la population active	-10	0,0
	Variation du chômage	129	7,5
Total	Variation de l'emploi	174	0,5
	Variation de la population active	185	0,4
	Variation du chômage	11	0,3

Source : Eurostat, enquêtes emploi trimestrielles.

Par classe d'âge le contraste est frappant entre la détérioration, forte pour les moins de 25 ans, plus limitée pour les 25-54 ans, de la situation des moins de 55 ans et la poursuite de l'amélioration de la position des seniors. De 55 à 64 ans les taux d'emplois ont continué leur progression et le taux de chômage à continué à diminuer (tableau 8). La crise n'a donc pas eu à ce stade d'impact négatif sur le processus de consolidation de l'emploi des seniors engagé depuis une dizaine d'années.

**Tableau 8. Le marché du travail par classes d'âge dans la crise
Evolutions 2008Q2-2009Q2), en %**

	15-24	25-54	55-59	60-64	65+
Taux d'emploi	-1,02	-0,22	1,39	3,78	-0,12
Taux de chômage	0,68	0,14	-1,29	-0,97	-0,11
Taux d'activité	-0,74	-0,11	0,45	3,65	-0,14

Si l'on décompose l'évolution de la population active entre ce qui est comptablement imputable à la démographie et au taux d'activité (tableau 9), on constate qu'une partie de l'amélioration de la situation des seniors est liée à la démographie. Pour les hommes de moins de 55 ans, la démographie et une légère baisse des taux d'activité ont conduit à une réduction de la population active de 160 000 personnes environ (110 000 du fait de la démographie et 50 000 du fait des taux d'activité) qui a certainement facilité l'augmentation d'un peu plus de 150 000 du nombre des actifs de 55 ans et plus. Pour les femmes la démographie explique une baisse de 40 000 de la population active de 15 à 54 ans qui limite un peu l'impact de la hausse des taux d'activité d'un petit peu moins de 100 000. Dans ce cas c'est quand même plus la hausse de l'emploi qui a permis celle de la population active des seniors sans augmentation du chômage.

Tableau 9 : Décomposition de la variation de la population active : 2009Q2-2008Q2

	Total	Effet démographie	Effet taux d'activité	Interaction
Femmes				
15 et +	195	-35	231	-1
15-24	-34	-25	-9	0
25-54	89	-14	104	0
55-59	43	9	33	0
60-64	81	-5	87	-1
65+	17	0	16	0
Hommes				
15+	-10	-61	47	1
15-24	-65	-38	-29	0
25-54	-99	-77	-23	0
55-59	46	40	5	0
60-64	91	8	82	1
65+	17	5	12	0
Total				
15+	185	-99	282	1
15-24	-99	-62	-38	0
25-54	-10	-87	77	0
55-59	88	46	42	0
60-64	172	0	172	0
65+	34	3	30	0
60 et plus	206	4	201	

Source : Eurostat, enquêtes emplois.

Dans sa première phase, la crise n'a donc pas infléchi significativement les évolutions structurelles du marché du travail allemand. La hausse de l'activité des femmes et des seniors a pu se poursuivre sans forte augmentation du chômage à la fois du fait de la bonne santé de l'emploi féminin et de la résistance de l'emploi masculin et industriel qui s'explique par le recours au chômage partiel. Il reste à savoir si cette situation va pouvoir perdurer longtemps alors que la baisse de la productivité du travail finira par handicaper l'économie allemande, et que le prix payé par les juniors de moins de 25 ans et les hommes de 25 à 54 ans peu devenir moins supportable. D'autant qu'une part importante des créations d'emplois féminins est très liée à la flexibilisation du marché du travail et porte sur des emplois de mauvaise qualité.

La rapidité et l'ampleur de la reprise vont déterminer les évolutions dans les mois qui viennent. On saura alors si le marché du travail allemand a mieux lissé les conséquences de la crise que dans d'autres pays, dont la France, ou si il n'a fait que retarder l'ajustement de l'emploi à la conjoncture avec des conséquences difficilement prévisibles sur l'emploi des seniors.

4. L'évolution des retraites

Les dépenses de prestations sociales vieillesse représentaient 9,5 % du PIB en 2007, en hausse de 0,8 point par rapport à 1995. Le revenu moyen des retraités et des pensionnés représentait en 2008, 75 % du revenu moyen des actifs, contre 93 % en France. Le revenu moyen relatif des retraités et des pensionnés a diminué de 3,7 points depuis 1995.

Le taux de pauvreté (mesuré à 60 % du revenu médian) est identique pour les moins de 65 ans et les 65 ans et plus. Il était en 2008 de 15 %. Mais la différence est importante entre les hommes et les femmes : alors que pour les moins de 65 ans le risque de pauvreté est quasiment identique entre hommes et femmes, il est très différent après 65 ans : 12 % pour les hommes et 18 % pour les femmes. Cette asymétrie résulte du faible revenu de nombreuses femmes âgées isolées. On constate le même phénomène en France mais avec une ampleur nettement plus faible avec un taux de pauvreté après 65 ans de 12 % pour les femmes et de 10 % pour les hommes.

Au cours des quinze dernières années les pensions liées à la retraite et à la pré-retraite ont augmenté d'environ 1 point de PIB (tableau 10). Les pensions de retraite proprement dites ont augmenté de 1,8 point, mais les pensions anticipées, les pré-retraites économiques et individuelles ainsi que les pensions de survie (reversions) ont diminué au total d'environ 0,8 point.

Tableau 10 : Pensions de retraite et de pré-retraites (en points de PIB)

	1991	1995	2000	2005	2007
Pensions de vieillesse	6,9	7,7	8,4	9,1	8,7
Pensions anticipées	0,6	0,7	0,9	0,8	0,6
Pré-retraites économiques	0,3	0,2	0,0	0,1	0,1
Pré-retraites pour incapacité de travail	1,0	1,0	1,0	0,9	0,8
Pensions de survie	2,5	2,6	2,4	2,2	2,0
Total	11,3	12,2	12,7	13,1	12,2

Source : Eurostat, Comptes de la protection sociale.

5. Le système de retraites (avant réforme de 2008)

Le système de retraite allemand repose pour les salariés du secteur privé sur un système d'assurance sociale obligatoire financé par des cotisations et un transfert du gouvernement fédéral. C'est un système à point dans lequel le niveau des pensions est lié à la rémunération et à la durée de l'affiliation. Les non salariés ne sont pas inscrits obligatoirement à un système de retraite mais ils peuvent y adhérer volontairement. Quant aux fonctionnaires ils bénéficient d'une retraite financée directement par le gouvernement.

Les entreprises peuvent offrir à leurs salariés des régimes complémentaires en capitalisation. Un peu plus de la moitié des salariés bénéficient d'une telle retraite d'entreprise, mais la contribution de ces caisses professionnelles au taux de remplacement est modeste.

Enfin depuis la réforme de 2001 (dite réforme « Riester ») les salariés allemand peuvent cotiser individuellement à des fonds de pension individuels. Ils sont exonérés d'impôts et reçoivent une aide pour un montant maximum de cotisation de 4 % de leur salaire.

5.1 Le régime public

Le régime public du secteur privé assurait avant les réformes mises en œuvre depuis 2001, un taux de remplacement du dernier salaire pour une carrière type médiane, de 70 %. Le nombre de points acquis chaque année par les salariés est exprimé en fraction du salaire moyen des cotisants (par exemple, un demi-salaire moyen compte pour 0,5 point). Des points peuvent être acquis « gratuitement » en cas de chômage, de service militaire (l'Etat cotise alors aux taux de 60 % du revenu moyen), de certaines périodes de formation professionnelle, de période de non travail ou de travail à temps partiel pour l'éducation des enfants (jusqu'à 10 ans), de périodes passée à aider des personnes dépendantes,...

Le taux de cotisation est de 19,9 % et il est à la charge par moitié des salariés et des employeurs. L'Etat fédéral apporte un financement qui représente environ 27 % des dépenses, notamment par la prise en charge des cotisations de certaines périodes non travaillées (notamment pour l'éducation des enfants). Les cotisations sont prélevées sans plafond mais les revenus supérieurs à 5400 € par mois dans les länder de l'Ouest et 4550 dans les länder de l'Est, ne sont pas pris en compte dans le calcul des points. Le système comporte donc une part de redistribution des hauts revenus.

Les salariés dont les salaires sont inférieurs à 400 € par mois sont exonérés de cotisations sociales et le taux de cotisation est progressif entre 400 et 800 € : il est de 4 % au niveau du plancher et atteint le taux normal de 21 % au niveau du plafond⁴. Les employeurs cotisent au taux normal (pour les salaires supérieurs à 400 €). Les droits acquis sont réduits par cette sous-cotisation, mais les salariés peuvent opter pour une cotisation pleine ouvrant le maximum de droit à pension.

Pour avoir droit à une pension, il faut avoir cotisé un minimum de cinq ans et atteint un âge minimum qui dépend du type de pension. Avant la dernière réforme, l'âge normal était de 65 ans. Mais plusieurs systèmes permettent de quitter l'activité avant cet âge légal. C'est

⁴ Ce taux inclus, en moyenne, l'ensemble des cotisations sociales à la charge des salariés.

d'abord le cas pour les salariés ayant plus de 35 ans de cotisations qui peuvent obtenir une pension dès 63 ans.

D'autre part il existe une pension de vieillesse pour les assurés atteint d'une grave incapacité de travail (Altersrente für schwerbehinderte Menschen) qui permet une sortie de l'activité à 60 ans. Cette pension de retraite pour cause d'incapacité est soumise à une condition de durée d'affiliation de 35 ans. Elle est versée s'il n'est pas possible de mettre en place une procédure de « réhabilitation » dans le cadre des dispositifs généraux d'aide aux handicapés.

Il est également possible d'obtenir une pension dès 60 ans pour les assurés au chômage à partir de cet âge ou pour ceux qui bénéficient d'une retraite partielle. Pour cela il faut avoir travaillé au moins quinze ans dont huit dans les dix ans précédents la date de début du versement de la pension.

En outre un système dit de pension pour cause de réduction de la capacité à obtenir un revenu (Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit) permet également de quitter l'activité avec un revenu en attendant l'âge légal de la retraite. Deux variantes existent selon que l'incapacité est partielle ou totale. Une incapacité est considérée comme partielle quand l'assuré ne peut pas effectuer, pour des raisons de santé, plus de six heures de travail par jour aux conditions usuelles du marché du travail. La pension d'incapacité partielle est égale à la moitié de la pension pour incapacité totale. L'incapacité totale est accordée aux assurés qui ne peuvent pas travailler plus de trois heures par jour pour des raisons de santé ou aux chômeurs dont la capacité de travail est comprise entre trois et six heures. La pension peut être annulée si l'état de santé des pensionnés s'est amélioré et permet la reprise d'un emploi aux conditions normales du marché du travail.

Le montant de la pension dépend quelque soit le type de pension du nombre de points acquis par les assurés. La formule de calcul est particulièrement simple. Elle ne fait intervenir trois paramètres : le nombre de points P acquis par chaque assuré corrigé d'un facteur d'âge qui tient compte de l'âge au moment de la liquidation de la pension (minoration si liquidation avant l'âge normal, majoration au-delà), un facteur T correspondant au type de pension (qui exprime en proportion de la pension « normale » le montant correspondant au type de pension liquidée) et un paramètre V correspondant à la pension mensuelle moyenne acquise par le paiement d'une cotisation annuelle du salarié moyen. On a donc simplement :

$$\text{Pension mensuelle} = P \times T \times V$$

Les pensions liquidées sont indexées sur le salaire moyen, net de cotisations retraites au régime de base et aux régimes facultatifs en capitalisation (au taux maximum). Un facteur correctif permet de tenir compte de la dérive démographique. On a ainsi :

$$\text{Pension} = \text{Pension}_{-1} \frac{S(1-t)}{S_{-1}(1-t_{-1})} \left(1 + \alpha \left[1 - \frac{d}{d_{-1}} \right] \right)$$

Dans cette formule S désigne le salaire brut moyen ; t le taux de cotisation aux régimes de retraite public et facultatif et d est un facteur démographique calculé comme le rapport entre un nombre d'équivalents retraités (calculé comme le ratio de la masse des retraites et de la retraite de référence pour 45 annuités au salaire moyen) et un nombre d'équivalents cotisants (calculé comme le ratio de la masse salariale et du salaire moyen à temps plein). On tient donc compte de l'écart entre la retraite effective moyenne et la retraite de référence qui dépend de la durée et de la forme des carrières et de l'écart entre le salaire effectif moyen et le salaire à

temps plein qui dépend de la durée du travail. Approximativement cette formule réalise une moyenne pondérée entre la hausse des retraites qui stabiliserait le rapport retraite moyenne / salaire moyen et la hausse des retraites qui stabiliserait le taux de cotisation. La valeur du paramètre α a été fixée à 0,25. La correction de la dérive démographique est donc limitée. Une hausse de 1 % du ratio démographique devrait entraîner un freinage des pensions de 1 % pour stabiliser le taux de cotisation alors que l'application de la formule de revalorisation ne le freine que de 0,25 environ. Le ministère allemand des affaires sociales comptait cependant sur ce mécanisme pour économiser 1,6 point de cotisations à l'horizon de 2030 quand le ratio démographique se sera dégradé de près de 30 %.

Le cumul des pensions avec un revenu d'activité est possible sans limite après l'âge normal de la retraite. Pour les pensions versées avant cet âge le cumul est limité en général à 400 € par mois de revenu d'activité.

Pour les couples mariés avant le premier janvier 2002, au sein desquels un des époux est né avant le 2 janvier 1962, il existe, en cas de décès d'un des deux époux, une pension de réversion de 55 % du montant de la pension de l'époux décédé. Pour les autres couples mariés après le 1^{er} janvier 2002, la pension de réversion est remplacée par un système facultatif de partage des points de retraite acquis pendant le mariage. D'autre part, les veufs ou les veuves non remariés qui élèvent seuls des enfants bénéficient de pensions d'orphelins ou d'allocation d'éducation (accordée aux divorcés qui élèvent des enfants cette pension prend le relais des pensions alimentaires après le décès de l'ex-conjoint).

5.2 Les fonds de pension facultatifs

A côté du système de retraite public obligatoire il existe en Allemagne un système de capitalisation privé facultatif qui bénéficie d'incitations publiques. Deux sous systèmes existent : un système de placement collectif d'entreprise et un système de placement individuel.

Le premier système est ancien. Il s'agit d'un système de fonds de pensions d'entreprises qui est soumis depuis 2002 à une réglementation nouvelle qui contraint les entreprises à proposer une solution quand les salariés demandent à placer une part de leur rémunération dans un fond. En général le fond est mis en place dans le cadre d'une négociation collective. Mais si aucun accord collectif n'est possible les entreprises sont quand même obligées de proposer aux salariés volontaire un placement dans une assurance-vie (ce système est connu sous l'appellation d'assurance directe). Les principaux avantages du placement collectif en entreprise sont un coût de gestion souvent inférieur à celui du marché de l'épargne individuelle et, pour les salariés l'abondement fréquent par l'entreprise.

Les incitations publiques sont très favorables au placement en entreprises puisque les revenus placés sont exonérés (en 2009) d'impôt jusqu'à un plafond de 4392 € et de cotisations sociales jusqu'à un plafond de 2592 €.

Depuis 2002 les allemands peuvent en outre bénéficier d'une incitation financière quand ils ouvrent un plan d'épargne retraite personnel (dit plan « Riester » du nom du ministre du travail et des affaires sociales qui a mis en place ce système), par l'intermédiaire d'un plan d'épargne bancaire, d'une assurance retraite privée ou d'un plan d'épargne dans un fond d'investissement. Les cotisations au fonds d'épargne Riester sont déductibles des impôts et bénéficient d'une bonification publique pour chacun des époux dans les couples mariés avec

un supplément par enfant. Les cotisations sont plafonnées à 4 % du revenu ou 2 100 € et les aides complémentaires dépendent de la cotisation personnelle avec un minimum et un maximum (tableau 11).

Tableau 11. Les aides « Riester » (2008)

Montant déductible des impôts	Jusqu'à 2100 €
Supplément de base	154 €
Supplément par enfant	185 €
Minimum de contribution personnelle nette des suppléments	300 €
Maximum	4 % du revenu moins les suppléments ou 2100 € moins les suppléments

Source : Ministère fédéral de l'emploi et des affaires sociales.

Au cours des années récentes le nombre de bénéficiaires de fonds constitués au sein des entreprises a augmenté. De 2001 à 2007 le % de salariés bénéficiaires de systèmes d'entreprise est passé de 38 à 46 %. Aujourd'hui environ 10,3 millions de salariés du privé et 5,4 du public sont concernés. Mais le système a évolué vers un système à cotisations définies et il est de plus en plus financé par les salariés eux-mêmes.

L'épargne privée exonérée d'impôt dans le cadre des pensions dites « Riester » concerne quant à elle 6,2 millions de personnes.

Les fonds de pensions allemands ont été très peu affectés par la crise financière car ils étaient très peu investis en action (quelques % contre plus de 50 % en Grande Bretagne ou aux USA).

6. Les réformes récentes du système

Les premières réformes restrictives du système de retraite allemand datent de 1992. Deux modifications furent apportées. La première concernait l'indexation des pensions liquidées qui était passée des salaires bruts aux salaires nets. La seconde les âges de départ en retraite avant 65 ans au taux plein qui était possible à 60 ans pour les femmes, et les chômeurs et à 63 ans pour les personnes avec une carrière de cotisation longue (35 ans). L'augmentation des âges du taux plein à 65 ans était progressive et s'appliquait à partir de 1997 pour un plein effet en 2017.

Une deuxième réforme préparée par le gouvernement Kohl devait s'appliquer à partir de 1999, mais le changement de majorité intervenu en 1998 a conduit à son abandon. Elle prévoyait déjà d'introduire un facteur démographique dans le calcul des pensions qui aurait diminué le taux de remplacement pour éviter une hausse rapide du taux de cotisation. Ces mesures ont été abandonnées et on n'a conservé à ce moment que les dispositions repoussant l'âge du taux plein à 65 ans.

La grande réforme du système de retraite allemand interviendra en 2001 avec la réforme « Riester » qui visait trois objectifs :

- La maîtrise du taux de cotisation dont il fut décidé qu'il ne devrait pas dépasser 20 % jusqu'en 2020 et 22 % entre 2020 et 2030.

- La modification du taux de remplacement cible qui devait diminuer de 70 % du salaire net jusqu'à 67 % en 2030.

- L'incitation à l'épargne retraite personnelle par la mise en place de subventions et d'exonérations fiscales et sociales des sommes épargnées.

En 2004 (réforme dite « Rürup »), la perspective d'une hausse des cotisations pour équilibrer le système a conduit à un nouvel ajustement. Il a consisté dans la révision de l'indexation des pensions avec la prise en compte de la dérive du ratio de dépendance démographique dans la formule de révision. D'autre part il était prévu un relèvement de minimal du droit à la retraite pour les chômeurs de 60 à 63 ans et le plafonnement à 36 mois des bonifications accordées au titre des périodes de formation professionnelle.

Les dernières décisions relatives au système de retraite datent de 2007 et elles concernent, principalement, l'âge de la retraite, et, marginalement, l'utilisation du capital retraite pour le financement de l'acquisition d'un logement.

S'agissant de l'âge de la retraite il a été décidé en mars 2007 de reporter de 65 à 67 ans l'âge de la pension « normale ». Le report est graduel avec une mise en œuvre à partir de 2012 pour une application totale en 2029. Il est de 1 mois par génération à partir de la génération 1947 qui pourra donc bénéficier d'une pension normale en 2012 à 65 ans et 1 mois. L'augmentation est ensuite de 2 mois par an à partir de la génération 1959. La dernière génération concernée par la montée en charge est donc celle qui est née en 1963 et qui pourra partir en 2028 à l'âge de 66 ans et 10 mois. Les générations nées à partir de 1964 partiront elles à 67 ans. L'âge minimum de départ en retraite sera alors de 63 ans avec une réduction de la pension de 14,4 % (4 X 3,6 %). Une nouvelle possibilité de départ anticipé pour carrière exceptionnellement longue est introduite après 45 ans de carrière alors que les départs anticipés à 63 ans pour carrière longue (35 ans) sont toujours possible mais avec une réduction de pension doublée. Les possibilités de départs anticipés pour les chômeurs et les femmes disparaissent pour les générations nées après 1952 et les âges requis en cas d'invalidité sévère sont repoussés de 2 ans (tableau 12).

Tableau 12. Le report de l'âge de la retraite en Allemagne après la réforme de 2007

Type de pension		Situation actuelle	Situation future
Pension de vieillesse standard		65 ans	+2 = 67 ans
Durée d'activité exceptionnellement longue (45 ans)	Pension à taux plein		65 ans (nouveau)
Durée d'activité longue (35 ans de cotisations)	Pension réduite : <i>Réduction de la pension</i> Pension à taux plein	63 ans 7,2 % 65 ans	63 ans +7,2 % = 14,4 % +2 = 67 ans
Invalidité sévère (35 ans de cotisations)	Pension réduite Pension à taux plein	60 ans 63 ans	+2 = 62 ans +2 = 65 ans
Femmes nées avant 1952	Pension réduite Pension à taux plein	60 ans 65 ans	60 ans (inchangé) 65 ans (inchangé)
Chômeurs ou retraités à temps partiel nés avant 1952	Pension réduite Pension à taux plein	63 ans 65 ans	63 ans (inchangé) 65 ans (inchangé)

Source : Ministère fédéral de l'emploi et des affaires sociales.

En ce qui concerne les pensions personnelles en capitalisation dites « Riester » la réforme permet le financement de l'acquisition de la résidence principale par un prélèvement sur l'épargne retraite. Ce dispositif donne lieu à un traitement fiscal complexe (au moment de la liquidation de la pension, le montant de l'investissement en logement est taxé soit en une fois (pour 70 % du montant) soit année après année jusqu'à l'âge de 85 ans. Il est critiqué, notamment par le conseil social consultatif, à cause de la complexité du système, du fait qu'il subventionne indirectement l'héritage et qu'il ne correspond pas vraiment à de l'accumulation d'un capital retraite permettant le maintien du niveau de vie des retraités.

Toujours dans le cadre des retraites « Riester », une subvention de 200 euros est accordée depuis 2008 aux moins de 25 ans qui s'engagent dans un plan de capitalisation volontaire. Cette subvention, modeste, vise à inciter les jeunes à se lancer le plus vite possible dans un processus d'accumulation pour la retraite.

Le bénéfice de la subvention par l'Etat fédéral de l'épargne retraite a d'autre part été étendu aux bénéficiaires de pensions d'incapacité de travail.

En 2008 le gouvernement a accordé un coup de pouce aux pensions par le report de la modération automatique qui aurait du résulter du mécanisme d'ajustement en cas de hausse du taux de cotisation. Celles-ci ont augmenté de 1,1 % au lieu de la hausse de 0,56 % qui aurait résulté de l'application de la formule de révision automatique (cf supra). Le financement de la mesure repose sur la prolongation de la période d'accumulation du fonds de réserve qui doit s'élever de $\frac{3}{4}$ de mois de prestation à 1 mois et demi (La hausse du taux de cotisation était destinée à alimenter la croissance du fonds. Une fois atteint le montant prévu le taux de cotisation devrait redescendre, sous l'hypothèse moyenne de projection des dépenses et des recettes de 19,9 à 19,1 % en 2012 avant de remonter vers 2017). Cette situation d'écart par rapport à la formule d'indexation n'est pas une première. Déjà, avec le système précédent de révision automatique, le gouvernement avait décidé en 2005 et 2006 de ne pas appliquer les baisses nominales de pension qui auraient du résulter de l'évolution des salaires et de la montée en charge des cotisations Riester. Déjà en 2007 il avait été décidé de reporter dans le temps les ajustements en baisse qui n'avaient pas été appliqués et qui étaient transformés en à valoir sur les hausses futures. Les vicissitudes de l'indexation des pensions allemandes mettent bien évidence la difficulté du pilotage automatique des paramètres du système de retraite.

7. Les projections

La hausse du taux de dépendance démographique atteindrait 29 points en Allemagne d'ici 2060 (tableau 13). Mais la hausse de la part des retraites publiques dans le PIB serait limitée à 2,4 points couverts par la hausse des cotisations et des transferts budgétaires. Les mesures de sous indexation des retraites liquidées (décidées mais comme on l'a vu pas toujours appliquées) et l'augmentation des abattements en cas de départ anticipés, conduiraient à une baisse de 9 points du ratio pension moyenne brute / salaire moyen brut. Cette baisse serait amplifiée par la fiscalisation progressive des pensions jusqu'alors exonérées. Les pensions dont l'origine est antérieure à 2006 ne sont en effet soumises à l'impôt qu'à hauteur de 50 % de leur montant. A partir de 2006, la part imposable augmente de 2 points par an, puis de 1

point par an à partir de 2021. Les pensions versées à partir de 2040 seront donc totalement impossibles. Le taux de remplacement effectif est donc difficile à évaluer et le niveau de vie futur des retraités allemands dépend donc crucialement de leur cotisation volontaire aux fonds d'épargne Riester et de leur rendement futur.

Tableau 13 : Projections des dépenses de retraite à long terme en Allemagne

	2007	2015	2020	2030	2040	2050	2060	2060-2007
Taux de dépendance démographique	30*	32	35	46	55	56	59	+29
Part des retraites publiques dans le PIB	10,4	10,1	10,5	11,5	12,1	12,3	12,8	+2,4
Ratio Pensions moyenne/Revenu moyen du travail	51,4	49,7	49,7	45,9	42,9	42,5	42,5	-9,1

* 2008

Source : Commission européenne, Rapport 2009 sur le vieillissement

Conclusions et débats en cours

Le système allemand a jusqu'à présent été peu affecté par la crise du fait de la réaction de la politique de l'emploi (chômage partiel) et de la faible exposition de la capitalisation allemande au risque de marché (en particulier au risque actions).

L'allongement de la durée des carrières et le report de l'âge de la retraite restent à l'ordre du jour.

La stratégie de substitution partielle entre la répartition obligatoire et la capitalisation facultative reste également l'axe de la réforme du financement.

Les rapports du gouvernement, repris dans les rapports européens, présentent toutefois une vision très optimiste de l'évolution du taux de remplacement en se fondant sur la projection d'une situation moyenne qui correspond à un individu qui cotiserait au maximum de ce qui est prévu dans le cadre, facultatif, du système de capitalisation (soit un taux de cotisation volontaire de 4 %). Les données disponibles montrent que ces systèmes connaissent un succès certain, mais qu'ils ne couvrent pas beaucoup plus de la moitié des actifs. La question de la paupérisation à terme d'une partie importante des retraités se pose avec de plus en plus d'acuité. Cette question de la paupérisation à terme d'un nombre plus important de retraités fait parti du débat public.

Les deux autres questions spécifiques du débat allemand sur les retraites concernent d'une part l'extension du système public obligatoire aux non salariés et d'autre part la question de la convergence entre les paramètres appliqués dans l'ouest de la République fédérale et dans les länder de l'Est. Les mêmes formules s'appliquent en effet mais avec des paramètres différents : pour l'acquisition des points le salaire de référence est local (Est ou Ouest) si bien qu'à rémunération identique le nombre de points acquis à l'Est est plus grand qu'à l'Ouest. Par contre la valeur d'un point de l'Est est inférieure de 12 % environ à la valeur du point de l'Ouest. Globalement la fusion des paramètres (l'alignement des paramètres de l'Est sur ceux de l'Ouest) serait couteuse car elle conduirait à une hausse des pensions à l'Est. L'Allemagne n'a donc pas encore complètement absorbé les coûts de sa réunification.

Les retraites au Royaume-Uni dans la crise

Catherine Mathieu

Le système public de retraites au Royaume-Uni est l'un des moins généreux de tous les pays de l'OCDE ; le taux de remplacement est parmi les plus faibles des pays de l'UE et le taux de pauvreté des retraités, parmi les plus élevés, n'a cessé d'augmenter ces dernières années malgré les mesures prises par les gouvernements.

Depuis leur arrivée au pouvoir en 1997, les gouvernements du New Labour n'ont pas remis en cause le faible niveau des retraites publiques. Ils ont cependant mis en place des mesures en faveur des retraités les plus pauvres et ont cherché à développer des incitations à l'épargne individuelle pour la retraite. Les retraites publiques doivent éviter la pauvreté des personnes âgées tandis que ce sont les retraites privées qui doivent garantir un niveau de retraite satisfaisant pour les salariés de revenu moyen ou élevé. Le gouvernement actuel prévoit de maintenir le poids des retraites publiques dans le PIB à bas niveau, malgré le vieillissement de la population.

Le Royaume-Uni est entré dans la crise avec un taux d'emploi élevé, notamment chez les seniors. La crise de 2008-2009 s'est traduite par une forte chute du PIB et une baisse moins forte de l'emploi. Les taux d'emploi ont baissé surtout chez les jeunes, nettement moins chez les seniors (plus de 50 ans), et ont même continué d'augmenter chez les femmes.

La crise et la montée des déficits publics suscitent des débats autour des dépenses publiques de retraite : propositions de report de l'âge de la retraite plus rapides que prévu notamment de la part du parti conservateur, mais aussi de certains économistes ; report de la date d'indexation des retraites publiques sur les salaires.

1. La situation avant la crise

1.1. La situation macroéconomique

Le Royaume-Uni a fait figure de 'modèle' pour un certain nombre de pays européens, au vu de sa performance macro-économique du milieu des années 1990 au début de la crise : croissance régulière, faible taux de chômage (de l'ordre de 5 % de 2001 à 2006), faible inflation. De 1995 à 2007, la croissance a été de 2,95 % par an au Royaume-Uni contre 2,2 % pour la zone euro.

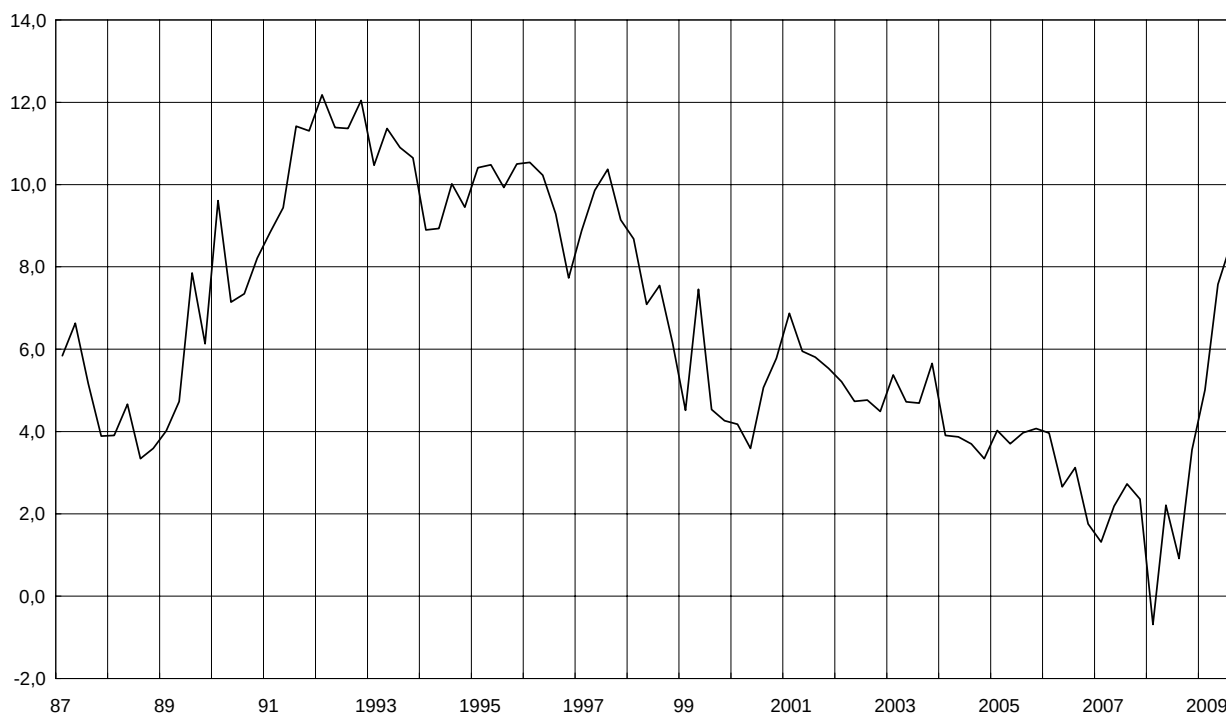
Le niveau de dépenses publiques dans le PIB est nettement plus faible que dans l'UE. Mais le gouvernement du *New Labour* a fait augmenter la part de l'investissement public dans le PIB : l'investissement net, qui n'était que de 0,7 % du PIB en 1997, est remonté à 2 % du PIB en 2008. De nombreux emplois ont été créés dans le secteur public (notamment dans le secteur de la santé). Le gouvernement a mis en place des politiques 'actives' du marché du travail, pour inciter au retour à l'emploi.

Le gouvernement a mis en place un salaire minimum et l'a revalorisé chaque année. Il n'en reste pas moins que de nombreux emplois sont à temps partiel ; que le nombre des personnes dans des dispositifs d'invalidité est resté élevé depuis 1992 : 2,4 millions de personnes bénéficiaient d'une allocation d'incapacité en 2007.

1.2. Le paradoxe britannique : faibles retraites publiques et faible taux d'épargne des ménages

Le gouvernement a tenté depuis plusieurs années d'inciter les ménages à épargner pour leurs retraites : le taux d'épargne des ménages, qui était de 8,5 % en moyenne de 1987 à 1997, n'a cessé de baisser depuis, jusqu'à devenir nul au début de 2008. Depuis le début de la crise, les ménages britanniques reconstituent leur épargne : leur taux d'épargne était remonté à 8,6 % au troisième trimestre 2009, alors qu'en France il était de 17 % (voir graphique présenté en annexe). Les ménages ont depuis le début de la crise fortement réduit leur consommation (de près de 4 % en volume entre le premier trimestre 2008 et le troisième trimestre 2009). Le taux d'endettement des ménages, qui avait atteint le niveau record de près de 170 % du revenu disponible annuel en 2007, a baissé depuis pour atteindre 152 % du revenu au troisième trimestre 2009. La récession a enclenché un mouvement de rééquilibrage des comptes des ménages...

Graphique 1. Taux d'épargne des ménages (en % du revenu disponible)



Source : ONS.

1.3. La situation démographique

Le Royaume-Uni était au milieu des années 2000 dans une situation plus favorable que la moyenne des pays européens en matière d'évolution démographique.

Le ratio de dépendance démographique était de 24 en 2007 au Royaume-Uni, soit un peu plus faible que dans l'UE-15 (25). Selon les projections d'EUROSTAT, le ratio de dépendance augmenterait jusqu'à 42 en 2060, contre 51 dans l'UE-15 (le ratio passant de 25 à 45 en France). La hausse serait donc nettement plus faible au Royaume-Uni que dans l'UE-15. L'évolution a été révisée à la baisse entre les projections d'EUROSTAT de 2006 et de 2009 (comme dans la plupart des pays).

Tableau 1. Projections des ratios de dépendance (1)

	2010	2020	2040	2050
EUROSTAT 2009	24,7	28,6	36,9	38,0
EUROSTAT 2006	25,1	30,3	43,6	45,0

(1) Population âgée de 65 ans et + /15-64

Source : « Pensions schemes and pensions projections in the EU-27 Member States, 2008-2060 », *European Economy Occasional Papers* 56, octobre 2009.

L'espérance de vie à la naissance est plus faible au Royaume-Uni que dans d'autres pays européens : en 2007, elle était de 79,7 ans, au lieu de 81,3 en France et 80,5 dans les pays de la zone euro (tableau 2). Mais la situation diffère pour les hommes et les femmes. Ainsi, l'espérance de vie à la naissance est un peu plus élevée pour les hommes britanniques (77,4 ans en 2008) que pour ceux de l'UE-15 (77,2 ans), alors qu'elle est nettement plus faible chez les femmes (81,6 contre 82,6). Selon les projections de la Commission, l'espérance de vie à la naissance des hommes britanniques augmenterait pour atteindre 85 ans en 2060 (84,8 dans l'UE-15) et 88,9 ans pour les femmes (89,1 dans l'UE-15).

Tableau 2. Espérance de vie à la naissance

RU		France		UE-15	
1997	2007	1997	2007	1997	2007
77,2	79,7	78,7*	81,3	78,1	80,5**

* 1998, ** 2006.

Source : Commission européenne.

Le Royaume-Uni a l'une des situations les plus favorables d'Europe en termes de natalité, après la France et les pays nordiques. Le taux de fécondité était de 1,84 enfant par femme en 2008 (soit le taux le plus élevé après la France (1,98) et l'Irlande (1,9), au même niveau que la Suède et le Danemark (1,85)), contre 1,64 dans l'UE-15.

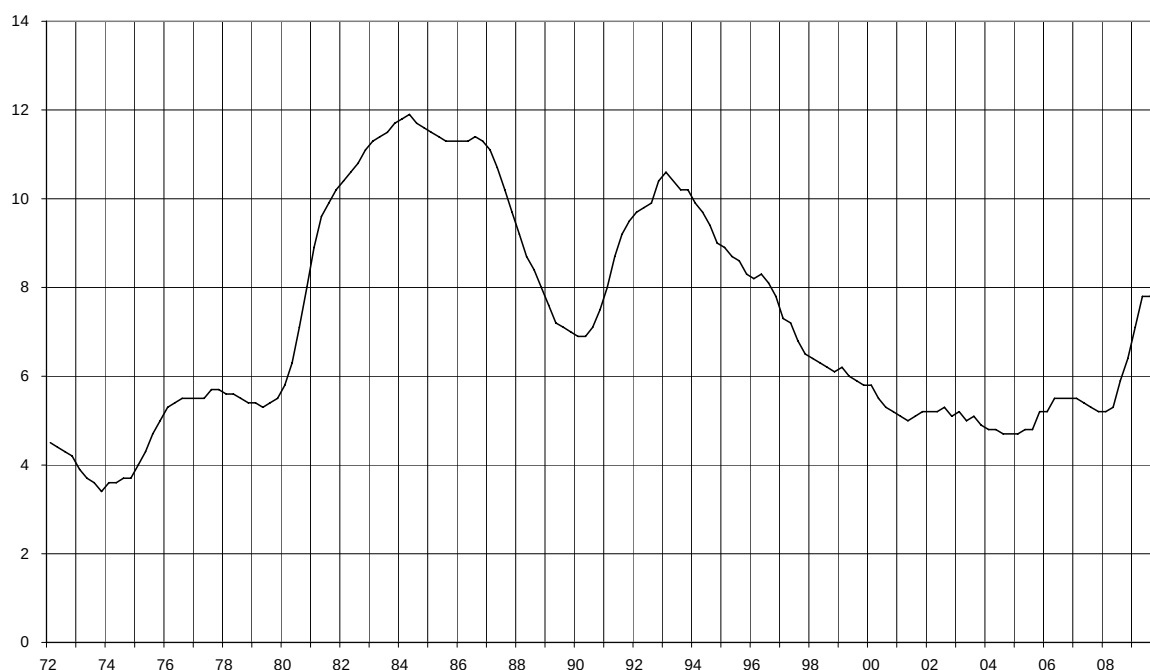
Le Royaume-Uni a connu au milieu des années 2000 une augmentation des flux nets d'immigration suite à l'élargissement de l'UE de 2004 (ayant été un des seuls pays à ne mettre aucune restriction à l'entrée des travailleurs des nouveaux pays membres). Les flux

nets migratoires sont passés d'environ 100 000 personnes par an au début des années 2000, à 186 000 de 2004 à 2007. Selon les projections de la Commission européenne, les flux nets migratoires baisseraient de 188 000 personnes par an en 2008 (0,3 % de la population) à 126 000 en 2050 (0,2 %). Les projections de la Commission pour le Royaume-Uni sont plus modestes, mais probablement plus réalistes que celles que l'ONS avaient publiées en 2006, qui projetaient la poursuite de flux migratoires de 190 000 personnes par an jusqu'en 2050.

1.4. Les évolutions du marché du travail

Le Royaume-Uni était dans une situation favorable en termes de chômage, d'emploi des femmes et des seniors au milieu des années 2000. Le taux de chômage n'était que de 4,5 % au milieu des années 2000, alors qu'il avait dépassé 10 % lors des récessions du début des années 1980 et 1990 (graphique 2).

Graphique 2. Taux de chômage



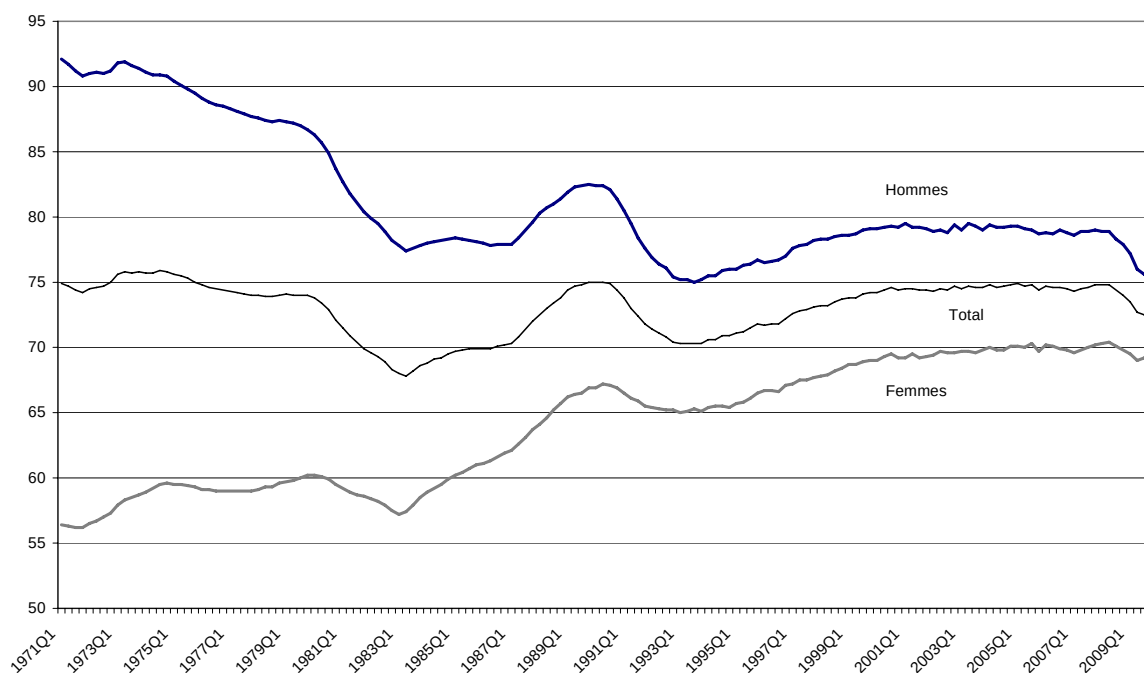
Source : ONS.

Le taux d'emploi des personnes en âge de travailler était proche de 75 % au milieu des années 2000, soit un niveau proche de celui des années 1970, mais avec un taux d'emploi nettement plus bas chez les hommes et plus élevé chez les femmes (graphique 3a) : 80 % pour les hommes et 70 % pour les femmes. La tendance à la hausse du taux d'emploi de l'ensemble des femmes en âge de travailler s'est cependant pratiquement stabilisée au milieu des années 2000.

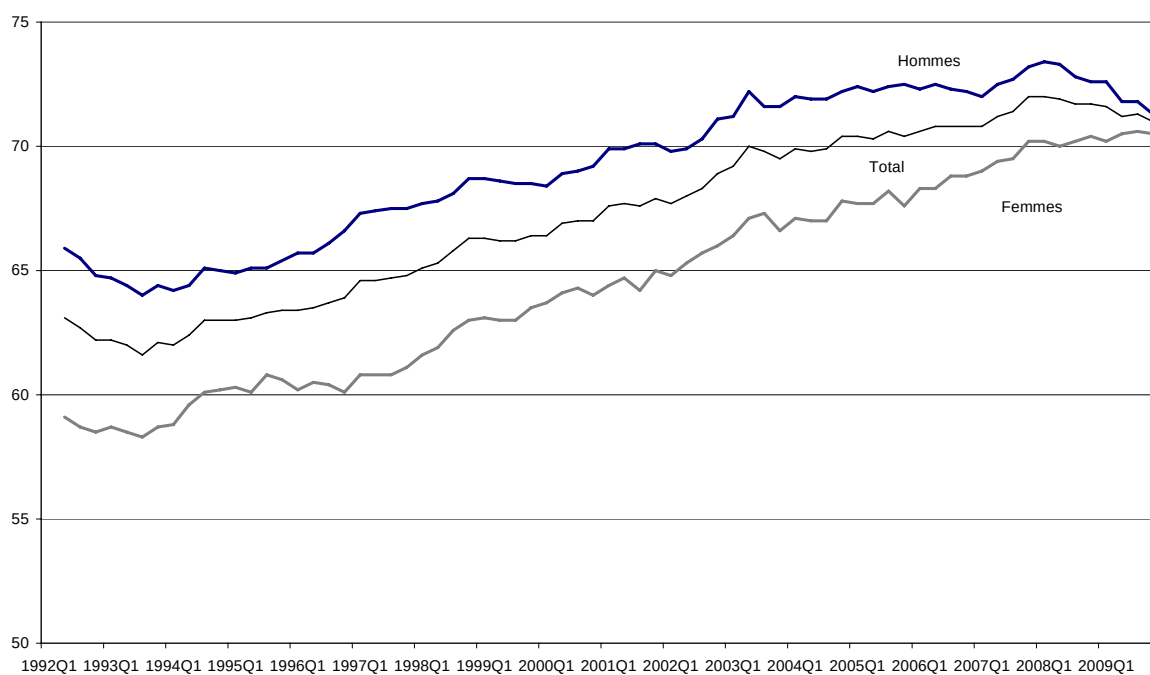
Au début de la crise, au premier trimestre 2008, le taux d'emploi était selon les données d'EUROSTAT de 71,6 % au Royaume-Uni, soit le quatrième taux le plus élevé de l'UE après le Danemark (77,0 %), les Pays-Bas (76,4 %) et la Suède (73,3 %), nettement au dessus de la moyenne de l'UE (65,5 %).

Le taux d'emploi des seniors (considéré ici au sens de l'ONS, c'est-à-dire âgés de 50 à 59 ans pour les femmes et 50 à 64 pour les hommes) a augmenté régulièrement depuis le début des années 1990, particulièrement chez les femmes (graphique 3b). Au début de la crise, il avait atteint 72 %, soit 73,4 % pour les hommes et 70,2 % pour les femmes. Le taux d'emploi des femmes âgées de 50 à 64 ans était alors devenu légèrement supérieur à celui des femmes de 16 à 59 ans.

Graphique 3a. Taux d'emploi des 16-64/59 ans



Graphique 3b. Taux d'emploi des 50/64-59 ans



Source : ONS.

En 2008, le taux d'emploi des 54-65 ans était de 58 %, ce qui plaçait le Royaume-Uni à la 2^{ème} place en Europe derrière la Suède. Le taux de chômage des 54-65 ans était très bas (3,1 %). L'âge effectif de fin d'activité était selon Eurostat en 2008 de 63,1 années, soit 62 ans pour les femmes et 64,1 pour les hommes.

1.5. Les dépenses de retraite dans le PIB et niveau de vie relatif des retraités

Le système public de retraites au Royaume-Uni est l'un des moins généreux de tous les pays de l'OCDE. La part des dépenses publiques dans le PIB n'était que de 6,6 % en 2007, 9,3 dans l'UE-15). Elle serait de 9,3 en 2060 (12,6 dans l'UE-15, selon AWG, 2009). Toutefois, selon Eurostat, la part des pensions de retraites (y compris les pensions privées) représenterait 11,2 % du PIB.

Selon Eurostat, le taux de remplacement agrégé, qui compare la pension des 65/74 ans/salaires des 50-59 ans, est de 41 % au Royaume-Uni contre 49 % dans l'UE15.

Le ratio du revenu médian des plus de 65 ans/moins de 65 ans a baissé de 0,75 à 0,71 entre 1997 et 2008. Il est inférieur de 13 points à celui de l'UE-15 (0,87 en 1997, 0,84 en 2008).

Selon les projections de la Commission, le taux de remplacement, qui compare la pension publique moyenne au salaire moyen, est au Royaume-Uni un des plus faibles de l'UE-15, devant l'Irlande (34,6 % seulement en 2007 contre 63,3 % en France), et n'augmenterait que légèrement : +3,5 points d'ici 2050.

Tableau 3. Taux de remplacement

	2007	2050	2050/2007
Royaume-Uni	34,6	35,8	3,5
France	63,3	48,3	-23,7

Source : Commission européenne.

Le taux de pauvreté des plus de 65 ans était de 30 % en 2008 au Royaume-Uni contre 21 % dans l'UE15, et il a augmenté plus rapidement que dans l'UE-15 depuis 1997 (tableau 4). Le taux de pauvreté des femmes est nettement plus élevé que celui des hommes : en 2008, il était de 30 % chez les femmes de plus de 60 ans, 25 chez les hommes.

Tableau 4. Taux de pauvreté

	1997	2008
Taux de pauvreté des plus de 65 ans		
Royaume-Uni	25,0	30,0
UE-15	18,0	20,0
Taux de pauvreté des plus de 60 ans,	-	27,0
Royaume-Uni		
Femmes		30,0
Hommes	-	25,0
UE-15	-	18,0

Femmes	-	20,0
Hommes	-	15,0

Source : EUROSTAT.

2. Architecture du système de retraite

Le système de retraite britannique est complexe. Selon l'IFS, « the most complex pension system in the world ». Il a connu de nombreuses réformes ces dernières années, qui l'ont rendu encore plus compliqué⁵.

Les gouvernements du *New Labour* ont, depuis 1997, maintenu les orientations des gouvernements conservateurs précédents : faible niveau des retraites publiques, volonté de maintenir le poids des retraites publiques à un faible niveau malgré le vieillissement de la population ; mise en place de prestations pour les retraités les plus pauvres ; incitation au développement de l'épargne des ménages pour financer leurs retraites (avec peu de succès jusqu'à présent).

L'âge légal est actuellement de 60 ans pour les femmes et de 65 ans pour les hommes. Il n'existe pas de dispositifs de pré-retraites, mais le minimum vieillesse peut être demandé à partir de 60 ans et les pensions d'incapacité (données sur critères de santé, mais aussi d'employabilité) sont relativement développées.

Le système est composé de 3 étages.

2.1. Premier étage : la retraite publique de base

Elle est composée de la retraite publique de base (*Basic State Pension, BSP*) et du crédit d'impôt pour les retraites (*Pension Credit*).

La BSP est une retraite forfaitaire, dont les droits dépendent des cotisations versées. La BSP à taux plein est en 2009-10 (année fiscale débutant en avril) de 95,25 livres par semaine pour une personne seule et de 152,3 livres pour un couple⁶. La BSP à taux plein est versée aux personnes qui ont atteint l'âge de départ à la retraite (actuellement 65 ans pour les hommes, 60 pour les femmes) et ont cotisé au moins 44 ans sur les 49 années de 16 à 65 ans, 39 ans pour les femmes. La BSP est réduite pour des durées de cotisations inférieures. Il faut avoir cotisé au moins 10 ans pour toucher une BSP au taux de 25 %. Pour valider une année, il faut avoir touché plus que le LEL (lower earnings limit), soit 4940 livres.

La BSP est indexée sur les prix de détail (*retail price index, RPI*) - ou 2,5 %. Selon la règle d'indexation sur les prix de détail, la BSP aurait baissé de 1,4 % en avril 2010 (c'est-à-dire du montant de la baisse de l'indice RPI sur un an en septembre 2009). Le rapport sur le pré-budget de novembre 2009 a proposé de revaloriser la BSP de 2,5 % en avril 2010. De façon exceptionnelle, la BSP augmentera donc cette année plus rapidement que les salaires (dont la hausse sur un an était proche de 0,7 % en septembre 2009).

⁵ Pour une présentation des réformes jusqu'en 2003, on se référera à Dupont, 2003a et 2003b.

⁶ Le salaire moyen net était en 2008 de 584 livres par semaine et le salaire minimum de 200 livres pour 40 heures de travail.

Le crédit d'impôt pour les retraites (*Pension Credit*) existe depuis octobre 2003. Il s'est substitué au revenu minimum (*Minimum income guarantee*) comme soutien principal aux retraités avec de faibles revenus. Le *Pension Credit* (PC) a deux composantes : le *Guarantee Credit* (GC) et le *Savings Credit* (SC). Le *Guarantee Credit* complète les revenus des plus de 60 ans pour leur assurer un revenu minimum de 130 £ par semaine pour une personne seule et de 198,45 £ pour un couple. Il est plus élevé pour les personnes handicapées, ayant des frais de logements tels que les remboursements d'emprunts hypothécaires, et les 'carers' (personnes qui s'occupent d'un membre de leur famille ou d'un proche âgé, malade, handicapé... sans être rémunérées). Le GC est diminué pour les ménages qui ont un capital supérieur à 10 000 livres (6000 livres jusqu'en novembre 2009). Le capital pris en compte est : actifs financiers et propriétés, autres que la résidence principale et les logements où vivent des membres de plus de 60 ans de la famille proche. Pour chaque tranche de capital au-delà de 500 £, 1 livre est ajoutée au revenu de base.

Le *Savings Credit* vise à inciter les salariés à bas salaires à épargner pour leur retraite. Pour chaque livre de revenu au-delà d'une certaine limite (96 livres par semaine pour une personne seule, 153,4 pour un couple) correspondant à peu près au BSP, le *Savings credit* assure que le total du *Pension Credit* augmente de 60 pence. Le crédit est au maximum de 20,4 livres par semaine pour une personne seule, 27,03 pour un couple. Soit R, le revenu d'un retraité avant *Pension Credit*, son revenu final est donc : $RF = 130 + 0,60 (R - 96)$. Une personne au BSP reçoit finalement 130 livres, 95 livres de BSP et 35 livres de *Pension Credit* ; s'il a une pension supplémentaire ou des revenus de l'épargne de 40 euros, son revenu final sera de $130 + 24 = 154$ euros, soit 95 livres de BSP, 40 de sa pension supplémentaires et 19 livres de *Savings Credit*. Grâce à ce système, les salariés à bas revenus sont incités à se constituer une retraite supplémentaire, malgré l'existence d'un minimum vieillesse.

S'y ajoutent diverses prestations, comme :

- Les allocation de chauffage pour l'hiver : actuellement de 200 livres par ménage pour les 60-79 et de 300 livres pour les ménages dont l'un des membres est âgé de plus de 80 ans.
- La réduction dans les transports publics.
- Les exonérations de paiement de la taxe sur la télévision pour les plus de 75 ans.

2.2. Deuxième étage : la retraite complémentaire d'Etat

La retraite complémentaire est obligatoire, mais les personnes peuvent choisir le système public (*State Second Pension*, S2P), ou contracter en dehors de ce système dans des plans d'entreprise ou des plans individuels (*contracting out*), à condition que ceux-ci fournissent une garantie supérieure à celle du plan public.

La S2P est le résultat de la réforme des SERPS (*State earnings related pensions schemes*) qui était destinés aux travailleurs peu payés. Le SERPS a fonctionné de 1978 à 2002. Comme le SERPS, la S2P est lié aux salaires.

Les droits à S2P sont calculés selon trois tranches de revenus. En 2009-2010, ces tranches sont de :

- Pour la part des revenus compris entre le LEL (*low earnings level*, 4,940 livres, 14 % du salaire moyen, soit le montant du BSP) et le LET (*low earnings threshold*, 13 900

livres, 40 % du salaire moyen), le taux de pension est de 40/49 % (de façon à assurer un taux de remplacement de 40 % pour une carrière de 49 ans).

- Pour les revenus compris entre le LET (£13,900) et le SET (*secondary earnings threshold*, 31 800 livres), le taux est de 10/49 %. Le SET est d'environ 92 % du salaire moyen.

- Pour les revenus compris entre les SET et l'UAP (*Upper accrual point*, 40 040 livres), le taux est de 20/49 %. L'UAP est d'environ 116 % du salaire moyen.

Pour les salariés ayant un salaire compris entre le LEL et le LET, le droit à prestation est calculé sur le LET (et non sur le salaire); ce qui augmente fortement leur taux de remplacement.

Des annuités sont validées pour les personnes ayant arrêté de travailler pour s'occuper de jeunes enfants ou de personnes malades.

Les droits acquis sont revalorisés comme le salaire moyen avant la retraite; comme les prix après.

Au total, le taux de remplacement brut au salaire moyen pour une carrière de 42 ans est de 26 %, soit un très bas niveau, mais il peut atteindre 52,5 % pour un salarié touchant le LET. L'objectif est d'obliger les salariés au dessus d'un bas niveau de salaire à épargner pour leur retraite.

Le taux de cotisations entre le LEL et l'UAP est de 11 % pour les salariés et de 12,8 % pour les employeurs. Mais la cotisation couvre aussi le chômage, l'invalidité, les congés maladie...

Les taux de cotisations pour les entreprises qui ont quitté la S2P sont de 9,4 % pour les salariés et de 9,1 % pour les employeurs.

2.3. Troisième étage : les fonds privés de retraite

Le troisième étage est composé de fonds de pension privés. Les cotisations à ces fonds bénéficient généralement du système de l'EET (exonération des sommes épargnées, exonération des produits, taxation à la sortie). Il existe des fonds de pension d'entreprises; des plans *stakeholders*; et des fonds individuels (*personal accounts*).

Les fonds de pension d'entreprises peuvent être à prestations ou à cotisations définies. Dans le premier cas, jadis le plus répandu, l'entreprise assure une pension dépendant généralement du dernier salaire (généralement les 2/3 du dernier salaire pour 40 années passées dans l'entreprise). C'est elle qui supporte les risques. Elle doit investir dans des produits financiers pour garantir les retraites de ces salariés, ce qui l'oblige à supporter des risques financiers (l'évolution de la Bourse par rapport au salaire) et des risques de longévité. Dans le deuxième cas, les risques sont supportés par le salarié. Celui-ci n'a aucune garantie quant au niveau de sa retraite.

Les fonds *Stakeholder* qui sont des fonds très réglementés, quant au niveau et à la structure des charges, à la portabilité, etc. Les entreprises de plus de cinq salariés sont dans l'obligation d'en proposer si elles n'ont pas de fonds d'entreprise.

Les *Personal Accounts* sont des plans à cotisations définies.

Les salariés peuvent verser des contributions additionnelles volontaires dans leur fonds de pension.

Il existe un système de pension professionnel pour les fonctionnaires qui leur garantit un taux de pension de 2,3 % par année de service, la retraite étant plafonnée à 75 % du salaire le plus élevé perçu (qui peut ne pas être le dernier en cas de passage à mi-temps).

L'âge ouvrant le droit à une pension est de 60 ans pour 43 % des plans, de 65 ans pour 50 %. Pour les nouveaux membres, l'âge requis est de plus en plus de 65 ans.

A la suite de plusieurs scandales (affaire Maxwell, affaire Equitable Life, *mis-sellings*), les régimes professionnels sont contrôlés par l'OPRA (*Occupational Pensions Regulatory Authority*) ; ils doivent respecter un *Minimum Funding Requirement*, ils doivent être assurés auprès du *Pension Protection Fund (PPF)*. Ceci a fortement alourdi le coût des systèmes à prestations garanties.

2.4. Les réformes récentes (2008-2010)

En 2005, la Commission des retraites (*Independent Pension Commission*) a publié un rapport : « *A New Pension Settlement for the Twenty-First Century* », contenant des recommandations de réformes des retraites. Une consultation nationale a suivi et le gouvernement a publié un premier livre blanc (*White Paper*) en mai 2006 « *Security in Retirement: towards a new pensions system* ». La première phase des réformes a été réalisée avec la Loi sur les retraites (*Pensions Act*) de 2007. Les mesures concernaient surtout la réforme du système de retraite public.

- A partir de 2012 – et au plus tard d'ici la fin de la prochaine législature (2015), la BSP sera indexée sur les salaires moyens et non plus sur les prix. Le gouvernement actuel souhaite mettre en place l'indexation à partir de 2012.
- A partir d'avril 2010, l'âge à partir duquel les femmes ont droit à la retraite publique augmentera progressivement, passant de 60 actuellement à 65 ans en 2020. De 2024 à 2046, l'âge de la retraite augmentera jusqu'à 68 ans, pour les hommes et les femmes.
- A partir d'avril 2010, le nombre d'années de cotisation requis pour toucher une retraite à taux plein sera réduit à 30 ans, pour les hommes comme pour les femmes. Ceci devrait principalement bénéficier aux femmes qui ont plus souvent des carrières incomplètes.
- Le calcul de la S2P va être modifié : le taux de remplacement sera de 20 % sera ramené à 10 %, ceci par le gel de l'UAP jusqu'à ce qu'il soit rattrapé par le SET. La première tranche de la S2P deviendrait forfaitaire : 1,6 livres par semaine, par années cotisées. Ceci rendrait le S2P plus progressif.
- A partir d'avril 2012, le droit au « contracting out » sera limité aux fonds d'entreprises.

Un deuxième livre blanc (*White Paper*): « *Personal Accounts: A new way to save* », a été publié en décembre 2006, faisant de nouvelles propositions, visant principalement à encourager l'épargne privée. Ces mesures sont inscrites dans le *Pensions Act* de novembre 2008. La plupart des mesures du *Pensions Act* de 2008 prendront effet à partir de 2012.

La mesure principale est l'obligation pour les entreprises d'inscrire leurs salariés dans des fonds de pension et de verser une cotisation minimum. Tous les salariés âgés de plus de 22 ans et n'ayant pas atteint l'âge de la retraite, et gagnant au moins 5 035 livres par an (chiffre 2006/2007 qui sera réévalué en 2012) devront être inscrits par leur employeur dans un plan de retraite d'entreprise. L'employeur devra verser une cotisation minimum. Les salariés pourront

cependant choisir de quitter le plan, mais ils y seront de nouveau inscrits tous les 3 ans (ou en cas de changement d'employeur) : c'est le principe de 'automatic enrolment'.

Les salariés âgés de 16 à 22 ans ou ayant entre l'âge de la retraite et 75 ans, et gagnant au moins 5 035 livres par an pourront s'inscrire dans un plan de retraite d'entreprise. Les salariés gagnant moins de 5 035 livres par an pourront souscrire à un plan d'entreprise, mais l'employeur ne sera pas tenu de cotiser.

Les employeurs devront cotiser à hauteur de 3 % pour les salaires compris entre 5 035 livres et 33 540 livres par an. Ceci sera complété par une cotisation individuelle du salarié de 4 % et une réduction d'impôt de 1 %. Au total, les cotisations seront d'au moins 8 %. Une contribution de 8 % versées pendant 45 années donne droit à 65 ans (espérance de vie de 22 ans) à un taux de remplacement de 16,4 % (si le rendement du placement est égal au taux de croissance des salaires) ; de 27 % (s'il lui est supérieur de 1,5 point).

Les employeurs pourront choisir le plan de retraite, pour autant que ces plans respectent certains critères. Les plans pourront être à cotisations ou à prestations définies, par exemple des plans sur la base du dernier salaire (*final salary scheme*).

Une phase transitoire est prévue. En janvier 2010, le ministère du travail et des retraites (Department for Work and Pensions, DWP) a précisé un certain nombre de modalités (soumises à vote du parlement). En particulier, la montée en charge du dispositif serait plus lente que prévu : d'ici octobre 2017 et non 2016. Les entreprises commenceraient à inscrire leurs salariés dans le NEST en octobre 2012. Les cotisations monteraient en charge progressivement, soit pour les entreprises : au moins 1 % au démarrage, 2 % en octobre 2016 et 3 % en 2017 ; pour les salariés : 3 % en 2016 et 5 % en 2017.

Le 7 janvier 2010, l'autorité publique chargée de la mise en place des *Personal Accounts* (Personal Accounts Delivery Authority, PADA) a annoncé que les *Personal Accounts* étaient renommés NEST (*National Employment Savings Trust*). En juillet 2010, la PADA disparaîtra et les NEST seront gérés par une entreprise privée. La gestion des NEST a été confiée le 3 mars dernier à Tata Consultancy Services Limited (TCS).

Dans les *Personal accounts* ou les *Stakeholders funds*, le salarié peut choisir le moment de liquidation entre 55 et 75 ans. Il peut recevoir un versement en capital de 25 % des sommes accumulées ; il doit utiliser le reste à acquérir une rente viagère, au plus tard à 75 ans. Le taux de celle-ci dépend de l'âge, du sexe ; les personnes en mauvaise santé prouvée ou les fumeurs réguliers peuvent obtenir une pension plus forte.

L'objectif premier de la réforme est que l'ensemble des salariés se constituent une retraite privée. Les risques liés à cette réforme sont que les entreprises profitent de la réforme pour diminuer les contributions qu'elles versant actuellement aux fonds de pension. Selon les enquêtes réalisées auprès des entreprises dans le cadre des consultations sur la réforme de l'épargne d'entreprise, les entreprises disent en très grande majorité qu'elles ne réduiront pas leurs cotisations pour les salariés pour lesquels elles cotisent actuellement, et qu'elles ne proposeront pas de plans moins favorables aux nouveaux embauchés.

La succession de réformes fait que chaque salarié aura cotisé sous plusieurs systèmes et rend difficile la prévision du niveau des retraites dans les années proches.

2.5. Les analyses prévisionnelles – au-delà de 2010

La part des dépenses publiques de retraites dans le PIB n'était que de 6,6 % en 2007 (AWG, 2009, tableau) contre 9,3 % dans l'UE-15. Elle serait de 9,3 % en 2060 (12,6 % dans l'UE-15). L'augmentation du ratio de dépendance contribuerait à hauteur de 4,2 points de PIB à la hausse de la part des dépenses publiques de retraites dans le PIB, tandis que la couverture contribuerait à hauteur de - 1,4 (effet du report de l'âge du départ), l'emploi de - 0,4 et le taux de remplacement de + 0,5 %.

Tableau 5. Evolution de la part des retraites publiques dans le PIB, Royaume-Uni

	2007	2020	2030	2040	2050	2060
Retraites sécurité sociale	6,6	6,9	7,6	8,0	8,1	9,3
Dont :						
BSP	3,5	3,6	4,0	4,4	4,3	4,8
Pension Credit	0,5	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1
S2Ps (and Serps)	0,8	1,0	1,1	1,4	1,6	2,2
Salariés du secteur public	1,6	1,9	2,1	2,0	2,0	2,1
Autres	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

Source : « Pensions schemes and pensions projections in the EU-27 Member States, 2008-2060 », *European Economy Occasional Papers* 56, octobre 2009.

La hausse des dépenses publiques de retraites reflète les réformes de 2007. La BSP deviendrait un peu plus généreuse du fait de l'indexation, mais le *Pension Credit* en serait réduit. La hausse de l'âge donnant droit à la retraite publique, programmée à l'horizon 2050, contribuerait à baisser le poids des retraites. Jusqu'en 2046 (dernière hausse de l'âge donnant droit à la retraite publique), cela compenserait la hausse de la BSP et du *Pension Credit* liée à l'indexation sur les salaires. La montée en puissance de la S2P serait très lente. Au total, les dépenses liées au vieillissement de la population resteraient nettement inférieures à celles de l'UE-27.

Selon le SPC (2009), le taux de remplacement brut pour un travailleur gagnant le salaire moyen et prenant sa retraite à 65 ans après avoir cotisé 40 ans, était de 66 % (82 % en net) en 2005, donc 17 % provenant du premier étage et 50 % du deuxième étage. Mais seulement de 35 % s'il n'avait que les pensions publiques.

3. Les retraites au tournant de la crise (2005-2010)

3.1. Une crise profonde

La crise de 2008-2009 a entraîné une forte hausse du déficit public britannique, de 2,7 % du PIB en 2007 à plus de 11 % du PIB en 2009. La dette publique nette (hors interventions de sauvetage du secteur financier) est passée de 36 % en 2006-07 à 44 % en 2008-09. Gordon Brown avait, lorsqu'il était chancelier de l'Echiquier, mis en place un nouveau cadre de politique budgétaire. En particulier, l'Etat ne devait s'endetter que pour investir au cours d'un cycle économique (règle d'or) et la dette publique devait rester à un niveau stable et prudent,

de 40 % du PIB pour la dette publique nette (règle d'investissement soutenable). Sous l'effet de la crise, la dette a franchi ce niveau mais reste relativement faible. La dette publique au sens de Maastricht sera probablement voisine de 80 % du PIB en 2010 alors qu'elle n'était que de 52 % en 2008. Elle restera proche de celle de l'UE en 2010.

Le gouvernement actuel affiche un objectif ambitieux de division par 2 des déficits publics d'ici 2013, sous des hypothèses de croissance du PIB relativement élevées (3.25 % par an à partir de 2011) et de forte réduction des dépenses publiques (investissement et consommation).

Des élections générales auront lieu d'ici juin 2010, probablement en mai. Le Parti conservateur a jusqu'à la fin 2009 mené la course en tête dans les sondages, laissant présager le retour des Conservateurs au pouvoir après 17 ans de *New Labour*. L'écart entre conservateurs et travaillistes s'est cependant nettement réduit dans les sondages plus récents. Le rétablissement des finances publiques est au cœur de la campagne. Les Conservateurs disent vouloir réduire les déficits plus rapidement que le gouvernement actuel, mais n'ont pas détaillé les mesures qu'ils mettront en place s'ils sont élus. En matière de retraites, on peut se demander si les Conservateurs maintiendraient la mise en place de l'indexation de la BSP sur les salaires en 2012, ou la repousseraient (ce qui semblait avoir leur préférence il y a quelques mois). Ils ont aussi indiqué vouloir relever l'âge ouvrant le droit à la retraite publique de 65 à 66 ans plus tôt que prévu (soit avant 2026), mais selon les informations disponibles à ce jour pas avant 2016 pour les hommes et 2020 pour les femmes.⁷

Parmi les économistes, des voix s'élèvent aussi pour proposer le report de l'âge de départ à la retraite. Pourtant, selon les projections de la Commission européenne, la part des dépenses publiques de retraites dans le PIB est non seulement faible mais n'augmentera que de 0,3 point de PIB d'ici à 2020 : un chiffre extrêmement modéré au regard de la hausse des déficits due à la crise.

3.2. Le marché du travail dans la crise

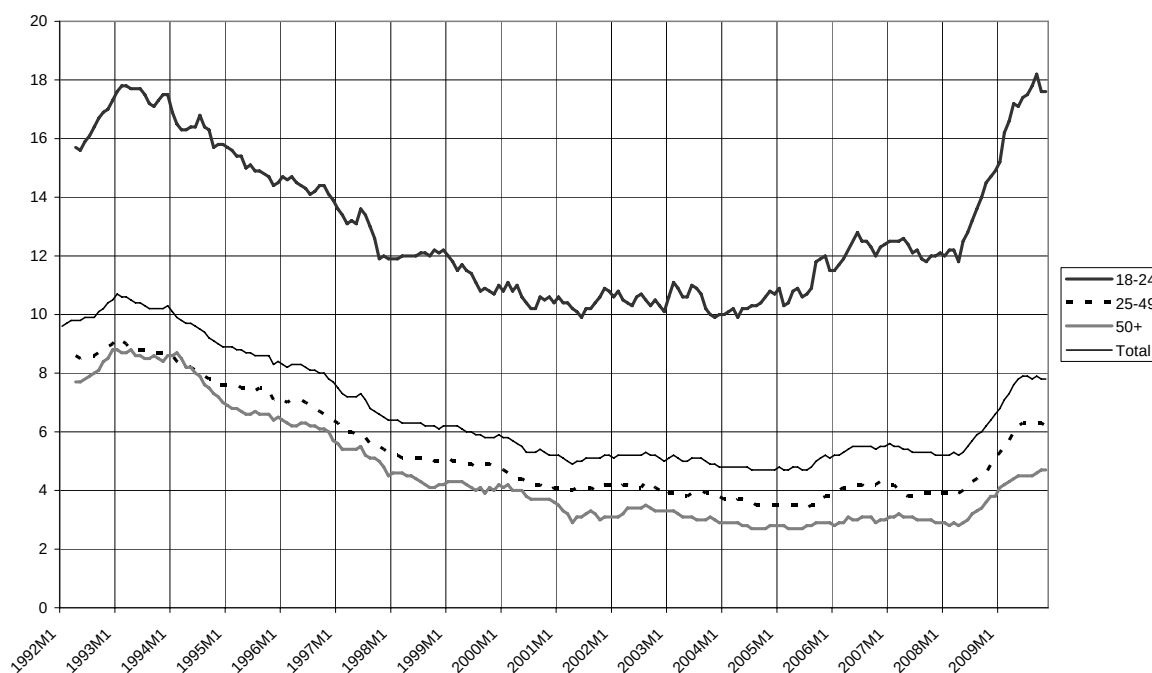
Le Royaume-Uni est entré dans la crise en étant pratiquement au plein emploi : le taux de chômage mesuré au sens du BIT était de 5,2 % seulement au début de 2008, et le taux d'emploi, mesuré par l'ONS avait atteint un point haut à 74,8 pour les personnes âgées de 16 ans à 64/59 ans. Cette bonne performance du marché du travail a été obtenue alors que le gouvernement menait des politiques actives de l'emploi visant à inciter les individus à revenir sur le marché du travail (incitations à reprendre un emploi via des crédits d'impôts...). Elle masque cependant des temps partiels plus élevés que dans d'autres pays européens. Le Royaume-Uni n'a pas eu recours à des dispositifs de pré-retraites mais a par contre utilisé massivement les dispositifs d'invalidité. Le nombre de personnes dans des dispositifs d'invalidité est particulièrement élevé depuis le début des années 1990 au Royaume-Uni : 2,382 millions de personnes touchaient l'*Incapacity Benefit* en mars 2008 (soit une légère baisse depuis 2004, où les allocataires étaient 2,5 millions), alors que l'on dénombrait seulement 787 000 bénéficiaires de l'allocation chômage (*Jobseeker's Allowance*, JSA). Depuis 1997, l'emploi a particulièrement augmenté dans les services publics.

⁷ Selon le site web du Parti Conservateur :

http://www.conservatives.com/Policy/Where_we_stand/Pensions_and_Older_People.aspx, 7 mars 2010.

Depuis le début de la crise – entre le premier trimestre 2008 et le troisième trimestre 2009, le PIB britannique a chuté de 6,2 %. Le taux de chômage a augmenté de 2,7 points entre janvier 2008 et septembre 2009, la hausse étant particulièrement forte chez les 18-24 ans (6,4 points, graphique 4), nettement moindre chez les plus de 50 ans (1,6 point). Il s’est stabilisé depuis, à 7,8 %. Dans la crise actuelle, pour l’ensemble de l’économie, les effectifs ont été moins réduits au regard de la chute de production que lors des récessions précédentes et la durée de travail a été abaissée.

Graphique 4. Taux de chômage par tranche d’âge

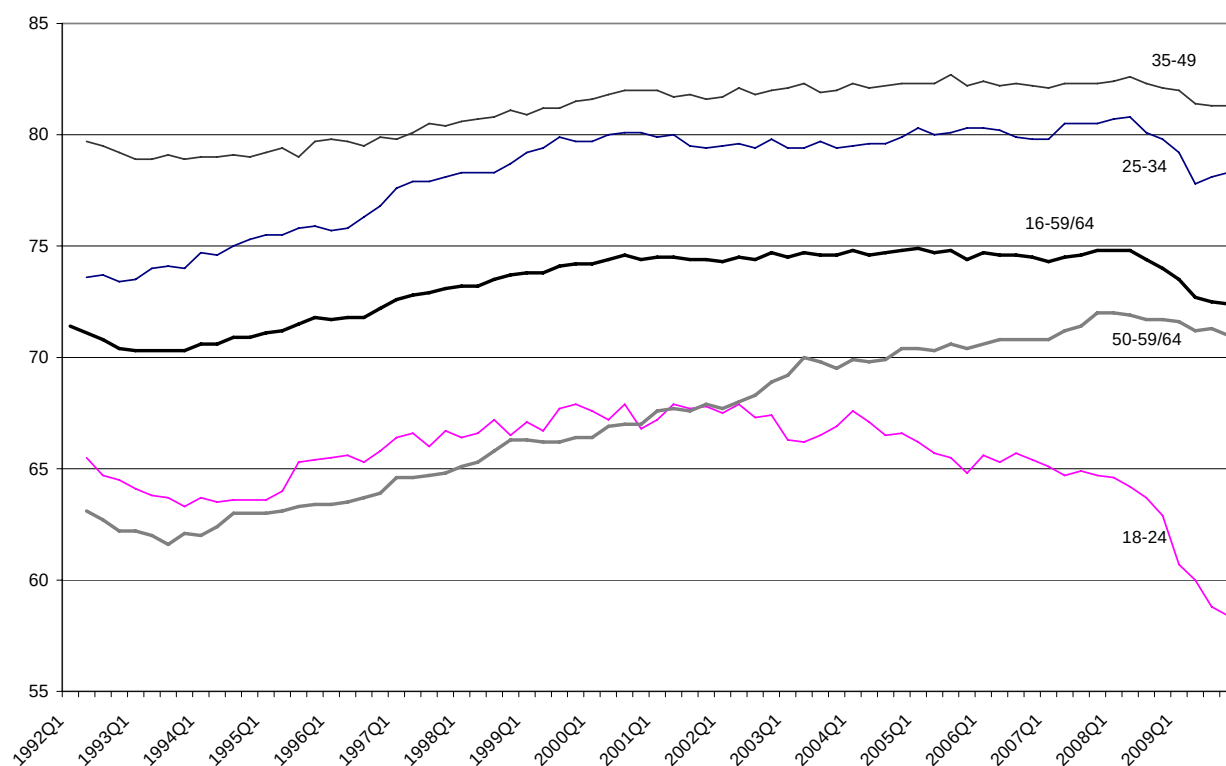


Source : ONS.

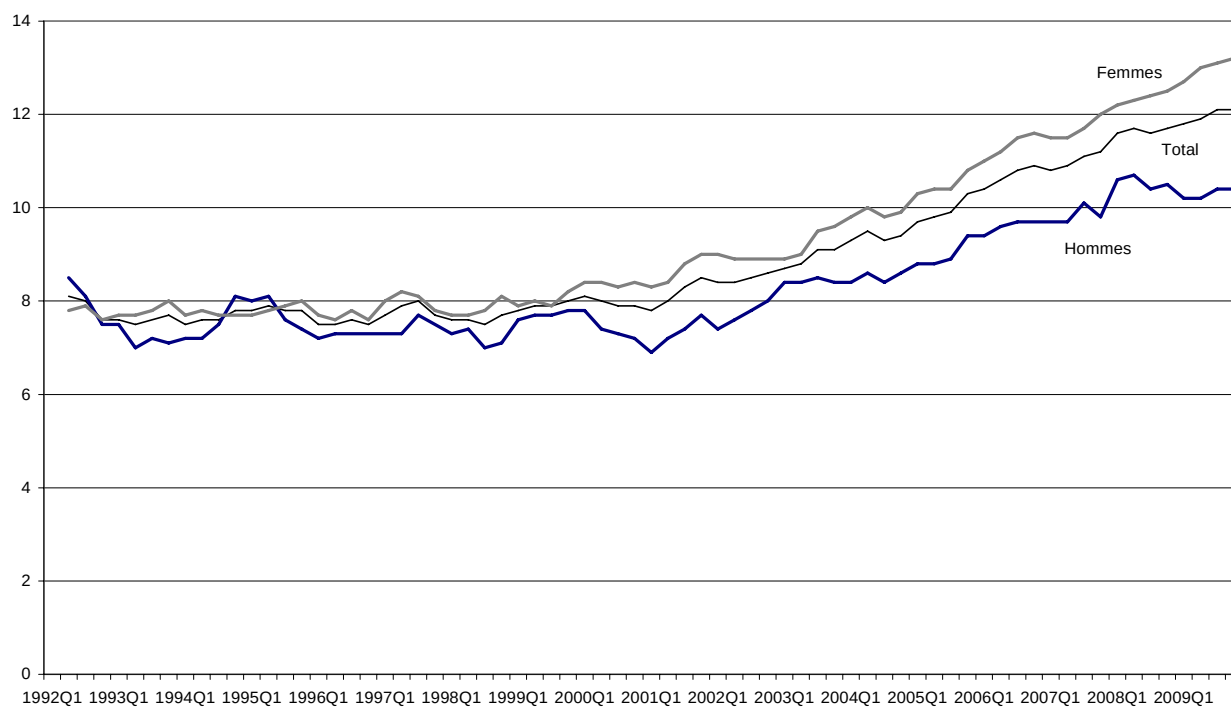
Depuis le début de la crise – entre le premier trimestre 2008 et le quatrième trimestre 2009, le taux d’emploi de la population de 16 ans à 64/59 ans a baissé de 2,4 points au Royaume-Uni, après avoir atteint un point haut de 74,8 % à la fin de 2007 (graphique). Les taux d’emploi ont chuté chez les jeunes (-6,2 points pour les 18-24 ans), alors qu’ils baissaient à peine (-1 point) chez les ‘seniors’ (de 50 ans à l’âge de la retraite, i.e. 59 ans pour les femmes, 64 ans pour les hommes). A la fin de 2009, le taux d’emploi des seniors restait élevé au Royaume-Uni : 71 % pour les 50-59/64 ans.

La crise a aussi davantage touché les hommes que les femmes, pour toutes les tranches d’âge. Ainsi, le taux d’emploi des hommes âgés de 50 à 59 ans a baissé de 2,1 points entre le premier trimestre 2008 et le quatrième trimestre 2009 (où il était de 71 %), tandis qu’il continuait d’augmenter chez les femmes de 50 à 64 ans (+0,3 point, soit 70,5 % au quatrième trimestre 2009). On observe par ailleurs la poursuite de la hausse des taux d’emploi chez les femmes qui ont dépassé l’âge actuel de la retraite publique (graphique).

Graphique 5a. Taux d'emploi par tranche d'âge



Graphique 5b. Taux d'emploi des plus de 64-59 ans



Source : ONS.

4. Evolution des retraites d'entreprise

4.1. Les retraites d'entreprise

En 2008, 47 % des salariés étaient membres d'un fonds professionnel et 19 % avaient un fonds personnel, soit un total de 59 % de salariés couverts (compte tenu des doubles comptes). Dans le secteur public, 87 % des hommes et 83 % des femmes sont couverts par un fonds professionnel ; dans le secteur privé 42 % des hommes et 33 % des femmes.

Dans les systèmes à prestations définies, le taux de pension est maintenant de l'ordre de 1,25 % ; une carrière de 40 ans donne droit à une pension de 50 %

On distingue trois types de membres dans un plan : les membres actifs (salariés), les membres retraités, qui perçoivent une pension, et les anciens salariés, qui ont acquis des droits à pension mais ne les touchent pas encore.

En 2008, il y avait 27,7 millions de membres de plans d'entreprises au Royaume-Uni (selon l'ONS, *Occupational Pension Schemes Annual Report 2008*) : 15,3 millions de membres dans le secteur privé, 12,4 millions dans le secteur public. Il y avait 9 millions de membres actifs des fonds de pension d'entreprises en 2008, dont 3,6 millions dans le secteur privé et 5,4 millions dans le secteur public.

Tableau 6. Membres des plans d'entreprises

	2000		2008	
	Secteur privé	Secteur public	Secteur privé	Secteur public
Membres actifs	5,7	4,4	3,6	5,4
Pensions payées	5,2	3,0	5,0	3,9
Droits conservés	5,2	1,5	6,7	3,2
Total	16,1	8,9	15,3	12,4

Source : ONS.

La tendance des dernières années est à la fermeture des plans à prestations définies (DB) qui coûtent plus cher à l'employeur et lui font supporter des risques financiers au profit des plans à cotisations définies (DC) où le risque est supporté par le salarié. Cette transformation s'accompagne souvent d'une forte baisse de la contribution versée par les employeurs. La transformation a été accélérée par l'introduction en 2000 du *Financial Reporting Standard* (FRS), qui oblige les entreprises à faire figurer dans leur bilan, leurs engagements de pensions, valorisées selon des règles actuarielles, en tenant compte des fluctuations des marchés et des évolutions des tables de mortalité. La crise de 2000-2003 a montré les risques associés à cette situation. Le bilan des fonds de pension est très sensible aux évolutions financières : l'actif dépend des cours boursiers ; au passif, les pensions sont actualisées selon les taux obligataires. Une crise économique fait donc baisser l'actif et augmenter le passif, ce qui tend à déséquilibrer le bilan des entreprises.

Les contributions des employeurs sont passées de 9,2 milliards de livres en 1999 à 33,6 milliards en 2007. Le système aboutit à ce qu'en période de basse conjoncture les profits des entreprises doivent être utilisés pour venir au secours des fonds DB.

En 2008, il n'y avait plus que 42 % des salariés du secteur privé bénéficiant de plans DB qui étaient encore dans des plans ouverts, contre 94 % pour les plans à cotisations définies. Les autres sont dans des plans fermés qui n'accueillent plus de nouveaux membres.

Tableau 7. Membres des plans du secteur privé selon le type de plans

	2008	
	DB	DC
Membres actifs	2,6	1,0
Pensions payées	4,9	0,1
Droits conservés	5,6	1,1
Total	13,1	1,1

Source : ONS.

Les salariés britanniques du secteur privé sont amenés à brève échéance à supporter entièrement le risque lié à leur épargne retraite privée. Toutefois, les employés du secteur public restent couverts par des fonds DB.

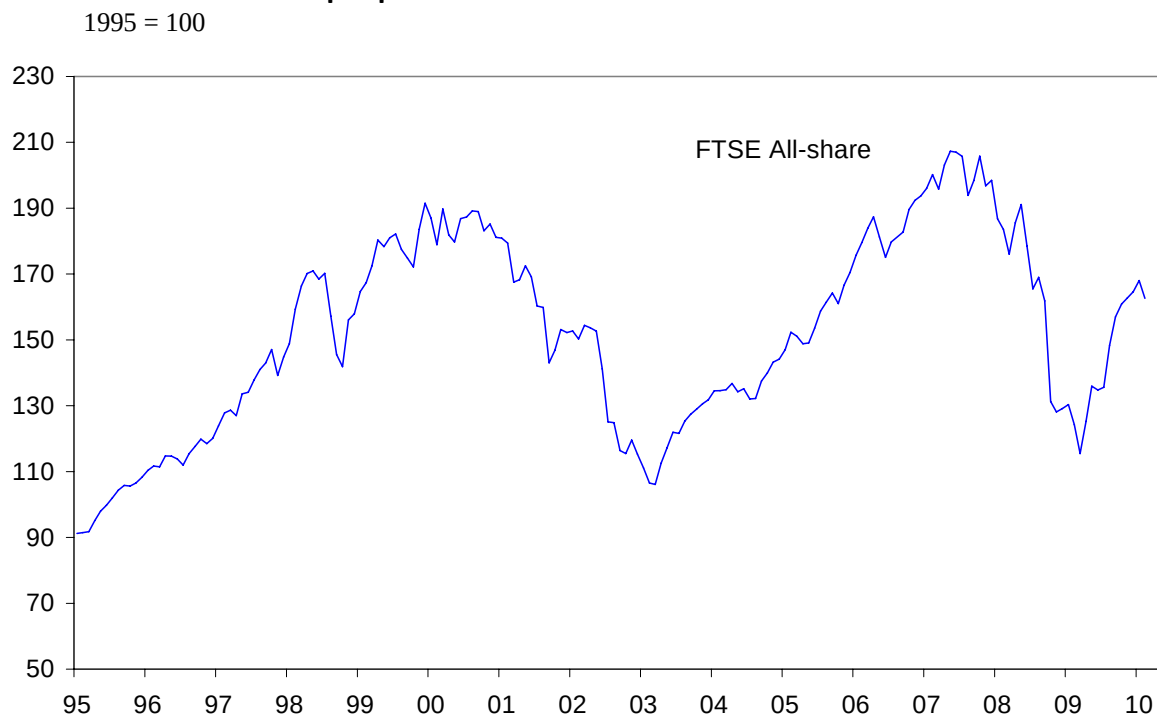
Le nombre de membres actifs de plans à prestations définies dans le secteur privé a baissé de 3 millions en 2006 à 2,6 millions en 2008, tandis que le nombre de membres actifs de plans à cotisations définies dans le secteur privé restait stable à environ 1 million. 90 % des salariés sont couverts par un plan DB ; ce n'est le cas que de 20 % des salariés couverts par un plan DC.

En 2008, le taux de cotisations moyens étaient de 21,6 % pour les fonds DB (4,9 % salarié, 16,6 % employeur) ; ils étaient de 9 % pour les fonds DC (3 % pour le salarié, 6,1 % pour l'employeur).

4.2. Les fonds de pension dans la crise

Les avoirs des fonds de pension représentaient 80 % du PIB à la fin 2007. Depuis le début de la crise, les actifs des fonds de pension se sont dégradés sous l'effet de la forte chute des cours boursiers (graphique) : l'indice FTSE-All share a été divisé par 2 entre l'été 2007 et le début 2009. La hausse des marchés boursiers enregistrée depuis le début 2009 (+26 %) n'efface que la moitié de cette chute.

Graphique 6. Evolution de la Bourse de Londres



La dégradation du bilan des fonds à prestations définies selon les normes FRS, a cependant été quelque peu masquée par la hausse des primes de risques sur les obligations privés AA, dont le taux est utilisé pour actualiser les passifs. Selon le standard du PPF (dite S179), elle est accentuée par l'utilisation du taux des obligations publiques.

Les fonds à cotisations définies ne courent pas de risque de faillite, mais la rentabilité a été médiocre durant des douze dernières années. Il est apparu que de nombreux salariés n'avaient pas la capacité ou l'attention requise pour gérer correctement leurs fonds de retraite. L'information des salariés sur les différents types de placement et leurs risques devrait être développée ; des fonds à gestion « cycle de vie » seraient promus, qui augmenteraient la proportion d'actifs obligataires quand l'assuré se rapproche de sa retraite. .

En ce qui concerne les fonds à prestations définies, le *Pension Protection Fund* (PPF) estime que 5527 fonds sur 7400 étaient en déficit en janvier 2010, soit 75 % des fonds suivis par le PPF (les fonds dits S179, soumis au Pension Act de 2004).

En raison de la hausse de la Bourse, les fonds avaient un excédent de 130 milliards de livres en Juin 2007. En raison de la chute de la Bourse et des taux d'intérêt, elles avaient un déficit de 242 milliards de livres en mars 2009, qui s'est réduit à un déficit de 52 milliards en janvier 2010. Toutefois, le PPF a modifié les règles d'évaluation des passifs en mars 2008 (baisse de 46 milliards), puis en octobre 2009 (baisse de 72 milliards), en introduisant une prime de 0,3 ; puis 0,6 point dans le taux d'actualisation.

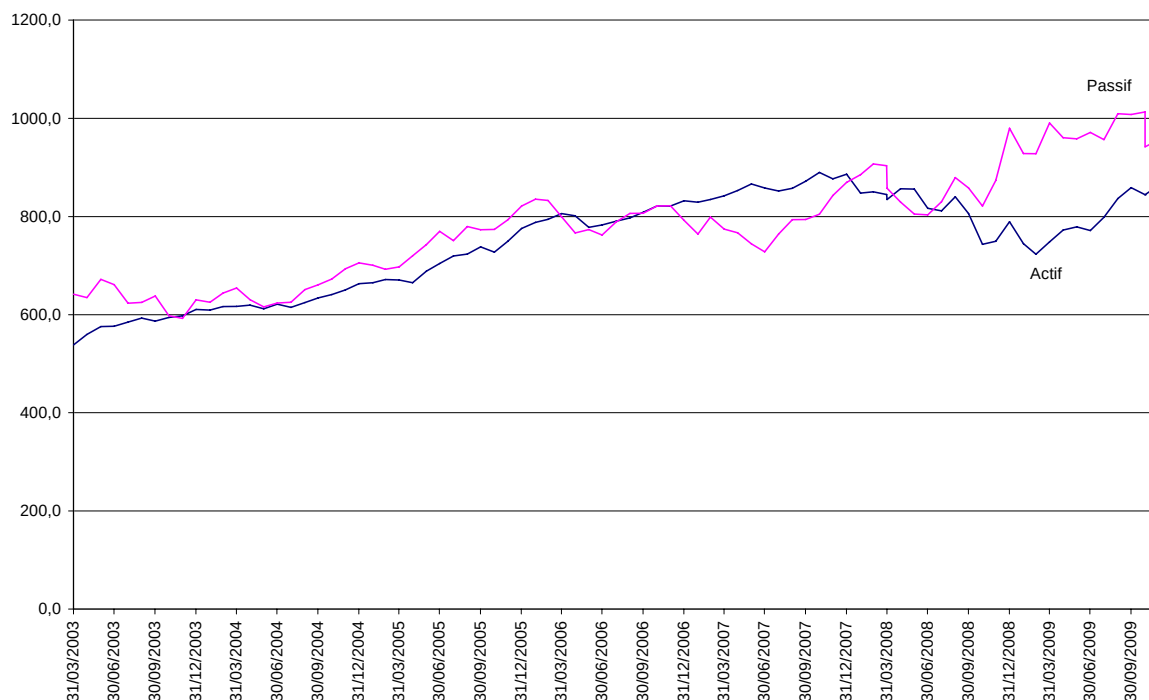
Le PPF est susceptible de connaître des difficultés financières si la Bourse ne se redresse pas. Le gouvernement a précisé que son éventuel sauvetage serait à la charge des fonds et non du gouvernement. Mais ce n'est pas l'opinion du *National Association of Pension Funds*. Cette menace est tout de même de nature à accélérer la disparition des fonds DB. La tentation est grande pour les entreprises de fermer leurs fonds DB et de ne plus offrir à l'avenir que des

contributions aux *Personal Accounts*. Or, ceux-ci ne fourniront que des taux de remplacement médiocres.

Durant le second semestre 2009, plusieurs grandes entreprises ont fermé leurs fonds BD : Barclay's, BP, Whitbread, Vodafone, etc.

Graphique 7. Actif et passif des fonds de pensions à prestations définies

En milliards de livres



Source : PPF.

Dans une vingtaine d'années, la population britannique sera plus vieille. Les personnes âgées seront plus pauvres. La stratégie d'inciter les britanniques à épargner plus pour leurs retraites ne semblent pas en voie de réussite. Est-elle compatible avec l'objectif du gouvernement de réduire le déficit public ? Peut-on avoir en même temps, hausse des impôts et hausse de l'épargne des ménages ? Deux scénarios sont possibles : le poids politique des seniors obligera les gouvernements à augmenter les retraites publiques, quitte à augmenter l'imposition des actifs ou la pauvreté et les inégalités augmenteront fortement parmi les retraités.

Bibliographie

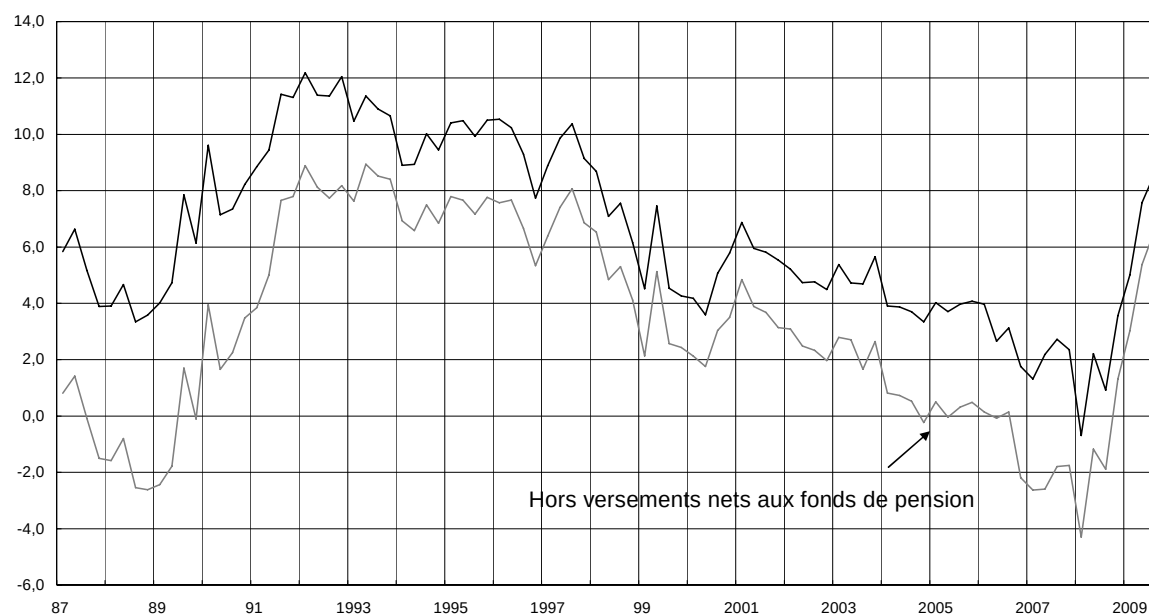
- Dupont Gaël (2003) : « Retraites au Royaume-Uni : Synthèse, Document n° 1, Conseil d’Orientation des Retraites », novembre.
- Dupont Gaël (2003) : « Retraites au Royaume-Uni : contexte, enjeux, réformes », Document n° 1 bis, Conseil d’Orientation des Retraites, novembre.
- Economic Policy Committee (AWG) and DG-ECFIN (2009) : « Pension schemes and pension projection the EU-27 Member States 2008-2060 », *Occasional Paper 56*, octobre.
- Economic Policy Committee (AWG) and DG-ECFIN (2009) : « 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060) », *European Economy* 2/2009.
- Eich Franck and Amarendra Swarup (2009) : « Back to the drawing board: The economic crisis and its implication for pension provision in the United Kingdom », mai 2009. « An update », décembre 2009.
- Emmerson Carl, Matthew Wakefield (2009) : « Amounts and accounts : reforming private pension enrolment », IFS, juin.
- OCDE (2009) : *Pensions at a glance*.
- Social Protection Committee (2009) : *Updates of Current and prospective theoretical pension replacement rates, 2006-2046*.

Annexe

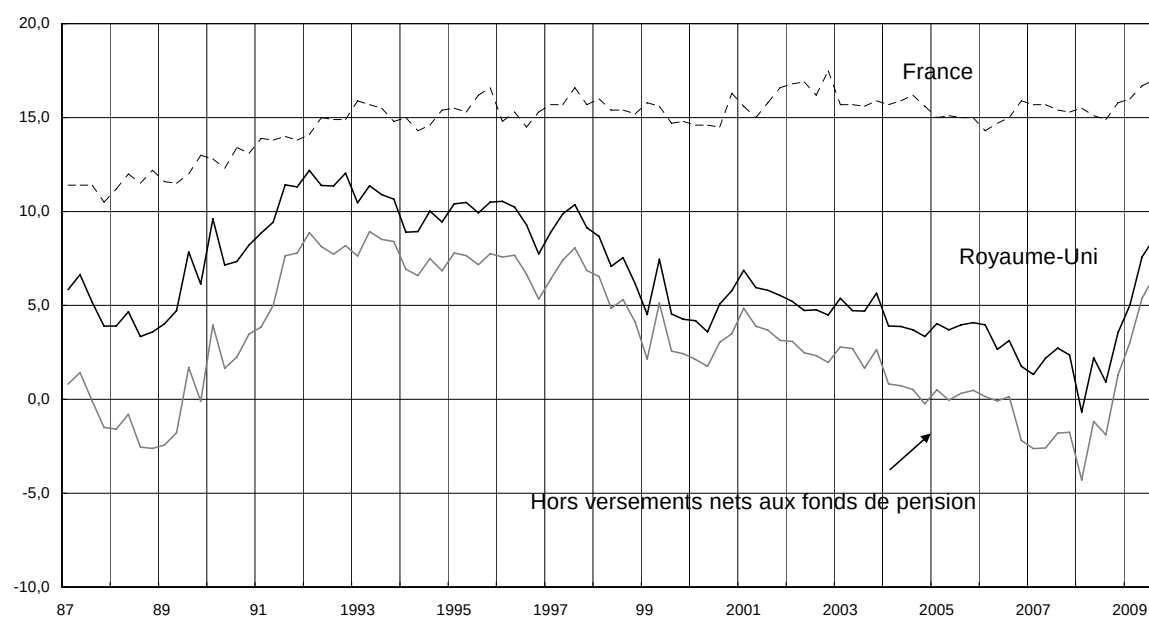
Graphiques :

Taux d'épargne y compris et hors versements nets aux fonds de pension

En % du revenu disponible



Source : ONS.



Les retraites en Italie dans la crise

Gérard Cornilleau

1. L'évolution macroéconomique

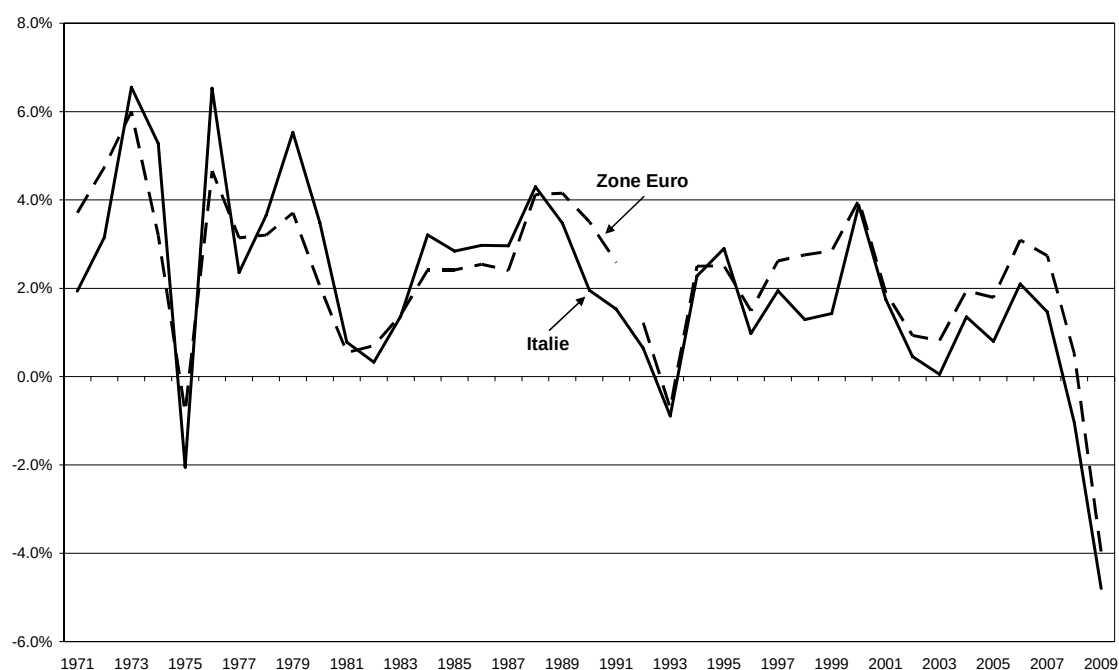
L'économie italienne a connu des évolutions très paradoxales : alors que la croissance y est très faible depuis le début des années 2000 (tableau 1 et graphique 1), elle a enregistré une baisse du chômage au cours des mêmes années, alors que celui-ci s'était maintenu à un haut niveau depuis le début des années 1980 (tableau 2)

Tableau 1. Croissance annuelle moyenne en Italie et dans la zone euro

	19980/1970	1990/1980	2000/1990	2008/2000
Italie (1)	3,6	2,4	1,6	0,9
Zone euro (2)	3,3	2,4	2,2	1,7
(1)-(2)	+ 0,3	0,0	- 0,7	- 0,8

Source : OCDE.

Graphique 1. Taux de croissance de l'économie italienne et de la zone euro



Source : OCDE.

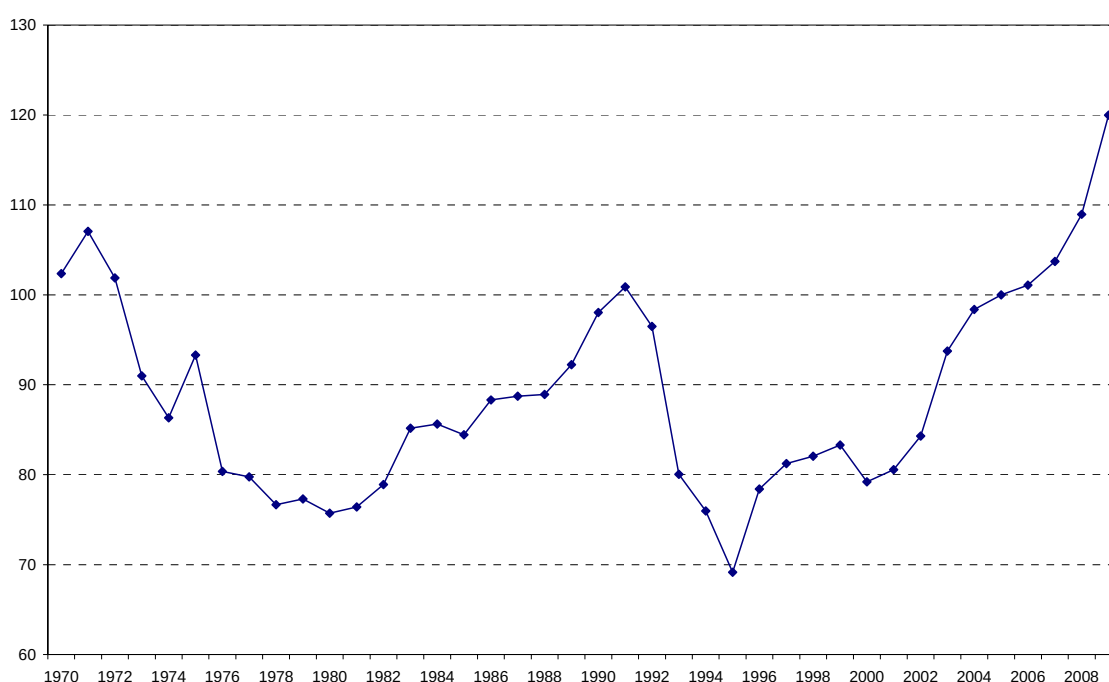
Tableau 2. Taux de chômage

	1973	1978	1985	1990	1994	2000	2005	2008	2009
Italie	6.4	7.3	10.4	11.5	11.2	10.7	7.8	6.8	7.6
UE15	2,4	4,9	9,4	7,3	10,5	7,7	7,9	7,1	9,4

Source : OCDE.

Les difficultés de l'économie italienne au cours des 10 dernières années sont manifestement liées à la forte dégradation de la compétitivité dont la cause se trouve dans la hausse du coût relatif du travail dans l'industrie (graphique 2).

Graphique 2. Indice du cout relatif du travail dans l'industrie



Source : OCDE.

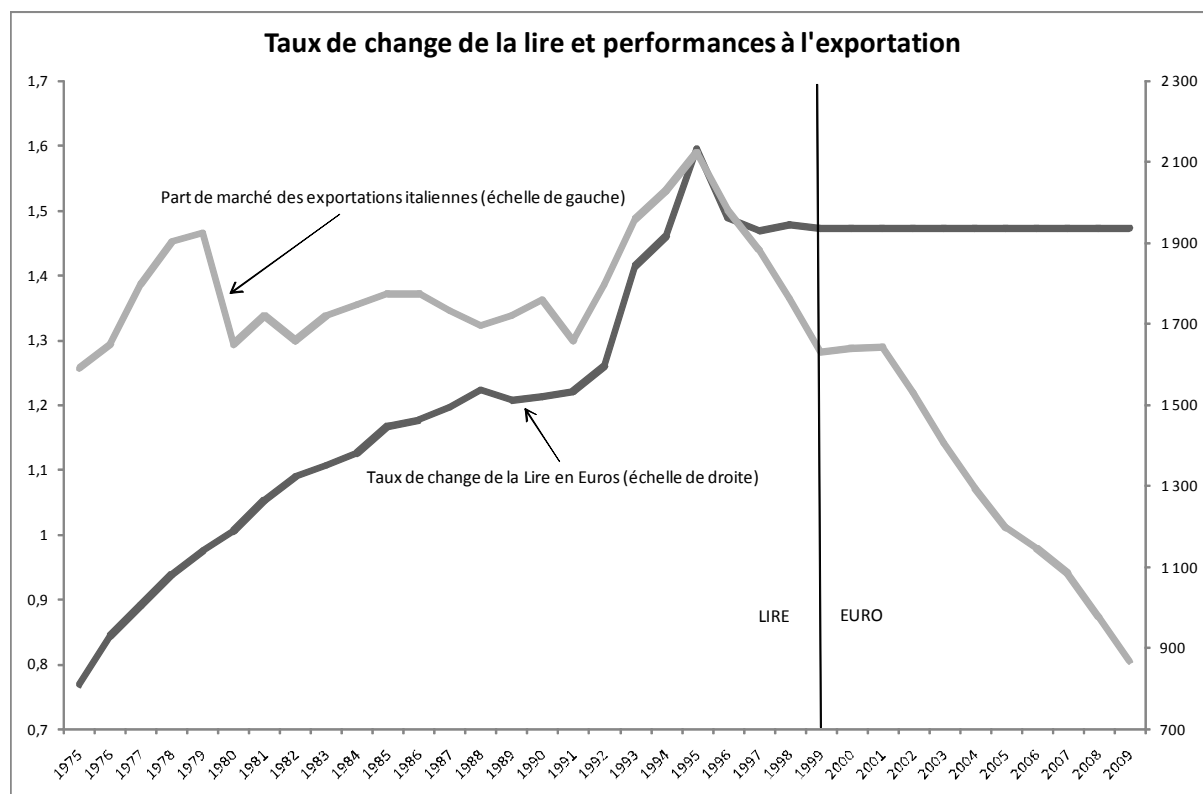
Dans les années 1970, la compétitivité prix de l'économie italienne était assurée par une baisse continue du coût relatif du travail. L'évolution des années 1980 est moins favorable avec un retour en 1990 au niveau de 1970. Mais la compétitivité mesurée par le coût salarial se redresse très rapidement après 1990. Depuis le milieu des années 1990, on observe un virage radical et le coût salarial relatif augmente pratiquement sans interruption pour s'établir 20 % au dessus de son niveau de 1990 et plus de 70 % au dessus du point bas de 1995.

Cette évolution du coût salarial relatif en Italie explique bien celle des parts de marché de l'industrie italienne dont le niveau était resté assez stable au cours des années 1980 avant de s'améliorer nettement dans les années 1990 et de reculer de manière continue depuis 1995.

Ces évolutions de coût salarial relatif et de part de marché peuvent être rapprochées de celle du taux de change qui, mesuré contre le panier de monnaie européenne qui deviendra l'Euro, s'est constamment dégradé au cours des années 1970 et 1980 (graphique 3). La dévaluation de la Lire s'était même accélérée dans les années 1990, période pendant laquelle

l'industrie italienne avait bénéficié de gains de part de marché bien expliquée par la baisse relative de ses coûts salariaux.

Graphique 3. Part de marché des exportations italiennes et taux de change



Sources : OCDE et Eurostat.

Le passage à l'euro aura donc été couteux pour l'économie italienne dont la compétitivité était fondée sur une dévaluation continue du change.

La perte de marge de manœuvre liée à l'unification monétaire européenne s'est d'autre part produite dans un contexte de rééquilibrage du marché du travail par l'enrichissement de la croissance en emploi, c'est-à-dire la baisse de la productivité du travail (tableau 3).

Tableau 3. Taux de croissance annuel moyen de la productivité moyenne du travail

	2000/1991	2008/2000	2009
Italie	1,6	-0,3	-3,6
Europe des 15	1,4	0,8	-2,3
Allemagne	1,6	0,9	-4,9
France	1,4	0,9	-0,4

L'Italie a perdu beaucoup de compétitivité en Europe et elle ne peut plus compter sur les dévaluations monétaires. La politique économique est d'autre part orientée vers l'équilibre des finances publiques car le niveau de la dette reste élevé (120 % du PIB avant la crise).

Dans la crise elle a tenté de jouer le « passager clandestin » en contribuant peu à la relance européenne. Il est vrai que son système bancaire était moins impliqué dans les disfonctionnements observés ailleurs en Europe et dans le monde. Ceci n'empêchera pas le déficit public d'atteindre 5 points de PIB en 2010. La situation macroéconomique italienne est donc relativement peu favorable. Pourtant, elle s'est améliorée dans un domaine crucial, celui du chômage. Cette réussite, acquise dans les années 2000 par un enrichissement important de la croissance en emploi et une conjoncture démographique propice à la baisse du chômage a été protégée, dans la première phase de la crise, par un recours massif au chômage partiel (la fameuse « cassa integrazione guadagni ») à la manière allemande. En conséquence la productivité apparente du travail a chuté de manière spectaculaire en 2009. Comme en Allemagne cette stratégie a très certainement un impact très favorable en évitant de nombreux passages au chômage à court terme. Elle repose sur le pari d'une reprise rapide de l'activité.

2. L'évolution démographique

L'Italie est l'un des pays dont le taux de natalité est le plus faible dans le monde. En moyenne de 1997 à 2007 le taux de fécondité instantané a été de 1,28 enfant par femme en âge de procréer. On est donc très loin du taux qui permet le renouvellement de la population. Au cours des toutes dernières années il s'est toutefois légèrement redressé pour atteindre 1,37 en 2007. Mais surtout, l'Italie a enregistré au cours des dix dernières années un niveau d'immigration record. En moyenne de 1998 à 2007 le taux de migration net aurait ainsi atteint (selon Eurostat) 5 pour mille soit le double de celui de la France (tableau 4).

Tableau 4. Migrations nettes

	1998-2007		2008-2009	
	Moyenne annuelle	Taux en ‰	Moyenne annuelle	Taux en ‰
Italie	288 000	5,0	408 000	6,8
Allemagne	129 000	1,6	-55 000	-0,7
France	144 000	2,3	79 000	1,2
Espagne	506 000	11,9	249 000	5,4

Source : Eurostat,

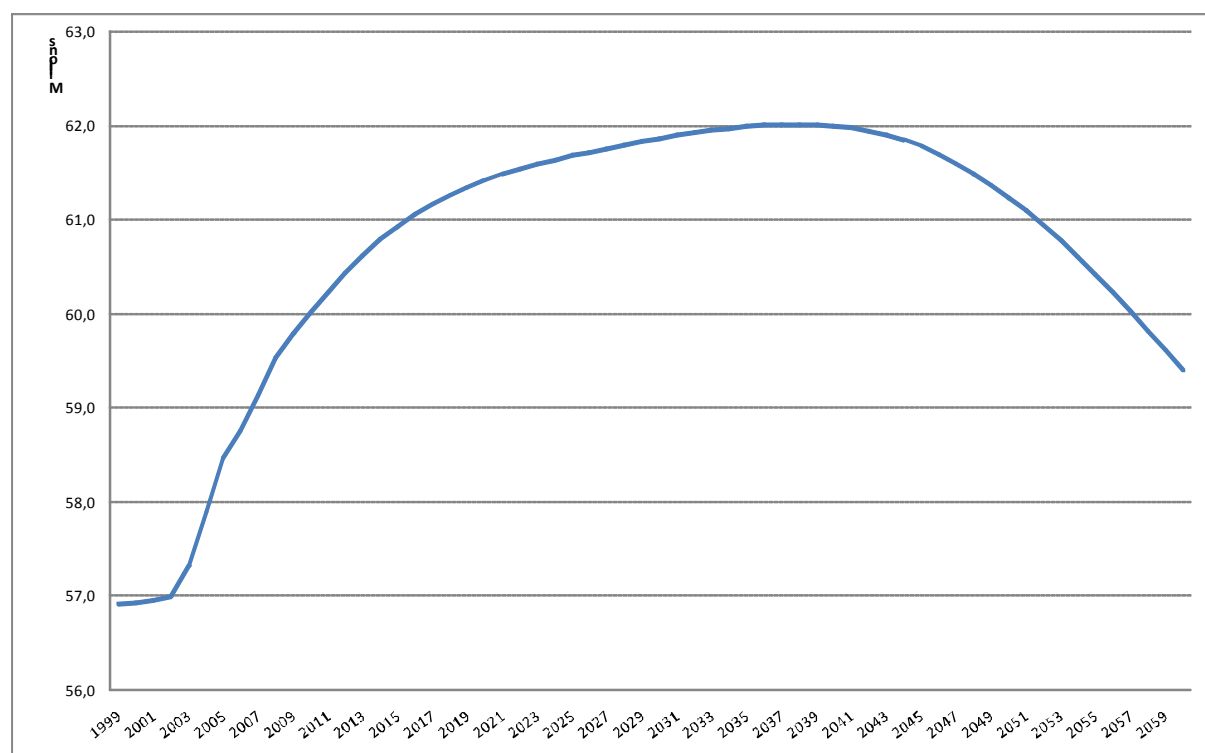
En 2009, les migrations auraient continué à augmenter malgré la crise, et dépassé les 400 000, alors que le flux s'inversait en Allemagne et était divisé par deux en France et en Espagne

En conséquence et malgré une natalité très faible la population italienne a continué à croître au cours des dernières années et, d'après les dernières projections d'Eurostat elle devrait continuer sur une pente ascendante jusqu'en 2040 (graphique 4). Cette évolution est moins favorable qu'en France, mais nettement plus qu'en Allemagne où la population a déjà commencé à diminuer.

Le ratio de dépendance démographique italien (population âgée de plus de 64 ans / population totale) est très élevé en Italie (graphique 5). Malgré la dynamique de l'immigration (qui pourrait ralentir avec la crise), il devrait augmenter fortement à partir de 2015 et frôler les

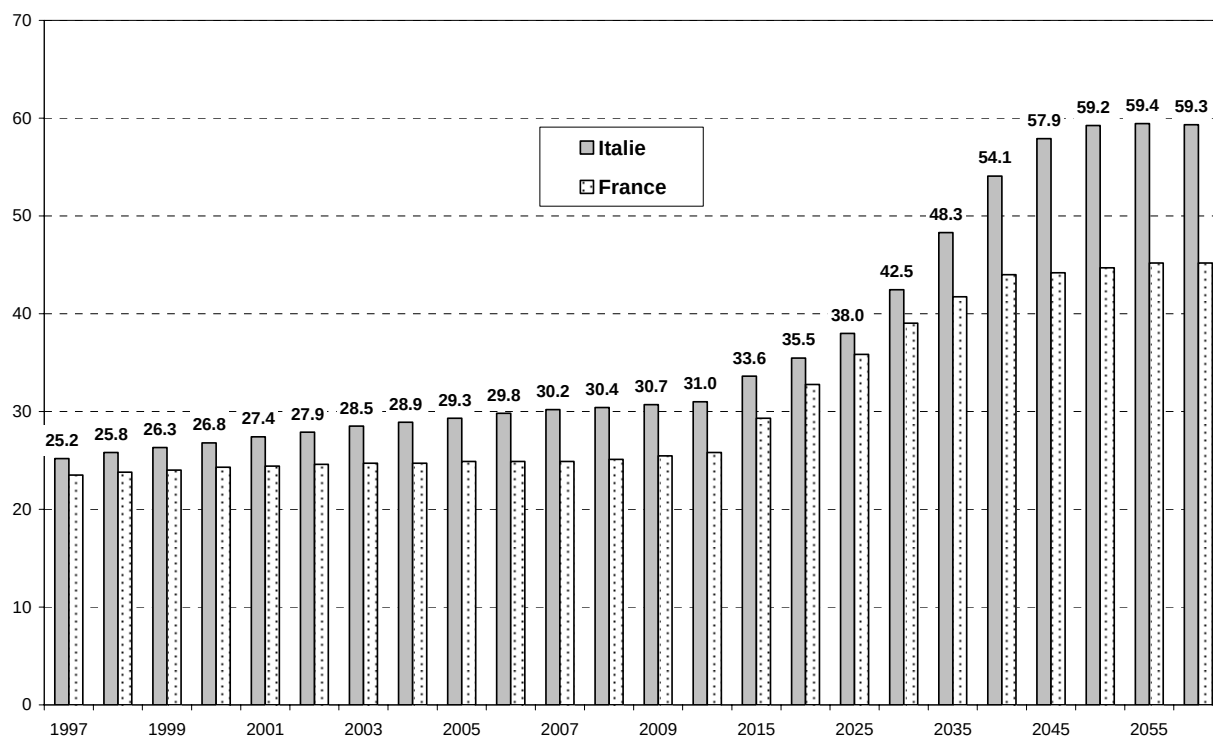
60 % à partir de 2050. L'Italie est ainsi en Europe, avec l'Allemagne, le grand pays le plus menacé sur le plan démographique.

Graphique 4. Evolution prévue de la population italienne



Source : Eurostat.

Graphique 5. Ratio de dépendance démographique
(Population de 65 ans et plus / population de 15 à 64 ans)



3. L'emploi et le marché du travail

3.1. Evolutions de longue période

Le marché du travail italien est caractérisé par la faiblesse du taux d'activité qui globalement reste inférieur à 50 %. En outre, il est resté totalement stable depuis 1985 avec même une baisse au cours des années 1990, juste compensé par la faible hausse enregistrée entre 1995 et 2008 (tableau 5).

Tableau 5. Taux d'activité

	1985	1990	1995	2000	2008	2008-1990
Global	49,6	49,7	47,6	48,5	49,3	-0,4
H15-24	47,3	46,1	46,0	44,6	35,9	-10,1
H25-54	95,0	94,1	90,3	90,6	91,0	-3,1
H55-59	69,8	68,7	60,4	53,9	62,4	-6,4
H60-64	38,6	36,0	31,3	31,4	30,0	-6,0
H65 +	8,4	7,1	6,4	5,8	6,3	-0,8
F15-24	40,4	40,8	34,1	34,3	25,7	-15,1
F25-54	47,9	53,9	53,4	57,9	65,2	+11,3
F55-59	20,0	20,8	20,0	24,3	36,5	+15,8
F60-64	10,2	10,1	7,9	8,0	11,9	+1,8
F65+	2,1	2,2	1,8	1,6	1,3	-0,9

Source : OCDE.

La stabilité du taux d'activité moyen résulte d'une compensation exacte de la hausse de l'activité féminine par la baisse de celle des jeunes et des hommes. L'activité des femmes de 25 à 54 ans a augmenté de 1990 à 2008 de 11 points. Celle des femmes de 55 à 59 ans de près de 16 points. Malgré tout l'activité féminine reste globalement en retrait par rapport aux autres pays. Et l'écart a plutôt eu tendance à se creuser pendant les dernières années. Ainsi le taux d'activité des néerlandaises de 25 à 54ans était inférieur à celui des italiennes en 1985. Il lui est aujourd'hui supérieur de plus de 16 points (81,6 % aux Pays-Bas, contre 65.2 en Italie en 2008).

La deuxième caractéristique du marché du travail italien est le très faible taux d'activité des jeunes de 15 à 24 ans qui a diminué de 10 points pour les hommes depuis 1990 et de 15 points pour les femmes. Le taux d'activité des jeunes italiennes qui n'était déjà que de 44 % en 1990 est aujourd'hui inférieur à 26 %.

Enfin, troisième et dernier phénomène caractéristique : le taux d'activité des hommes diminue quelque soit l'âge, particulièrement pour les seniors.

Ces évolutions peu favorables qui ont pour pendant des taux d'emplois faibles (tableau 6), se sont produites dans un contexte de chômage élevé (tableau 7).

Tableau 6. Taux d'emplois

	1985	1990	1995	2000	2008	2008-1990
Global	44,5	44,0	42,1	43,4	45,9	+1,9
H15-24	34,0	34,0	33,6	33,2	29,1	-4,8
H25-54	91,8	89,6	84,4	84,9	86,7	-2,9
H55-59	68,5	67,0	57,9	51,5	60,3	-6,7
H60-64	38,2	35,4	30,3	30,0	29,1	-6,3
H65 +	8,3	7,1	6,3	5,8	6,2	-0,9
F15-24	23,9	25,4	20,9	22,1	19,4	-6,0
F25-54	43,1	47,1	46,6	50,9	60,2	13,1
F55-59	19,5	20,2	19,2	23,0	35,4	15,2
F60-64	10,0	9,9	7,6	7,8	11,6	1,7
F65+	2,0	2,2	1,7	1,5	1,2	-0,9

Source : OCDE.

Tableau 7. Taux de chômage

	1985	1990	1995	2000	2008	2008-1990
Global	10,3	11,4	11,5	10,5	6,7	-4,6
H15-24	28,0	26,2	27,0	25,4	18,9	-7,3
H25-54	3,3	4,8	6,5	6,3	4,7	-0,1
H55-59	2,0	2,5	4,2	4,4	3,3	+0,8
H60-64	1,0	1,6	3,1	4,4	3,0	+1,3
H65 +	0,8	0,4	1,7	1,1	1,2	+0,8
F15-24	40,9	37,8	38,7	35,4	24,7	-13,1
F25-54	10,1	12,8	12,6	12,1	7,7	-5,0
F55-59	2,2	2,7	4,4	5,3	3,0	+0,3
F60-64	1,7	2,3	3,6	2,9	2,5	+0,2
F65+	2,3	1,8	6,3	6,2	3,0	+1,2

Source : OCDE.

Pour une part, ils peuvent donc être analysés comme résultants de choix de partage de l'activité. C'est particulièrement le cas pour les seniors dont le taux de chômage est resté très faible. Il est même plus faible qu'aux Pays-Bas qui sont pourtant globalement au plein emploi. Le départ précoce des seniors de l'emploi s'est donc réalisé dans des conditions socialement acceptables en même temps qu'ils permettaient de limiter le chômage des adultes (particulièrement des hommes).

La faiblesse globale du taux d'activité italien, particulièrement du taux d'activité des femmes, constitue d'autre part un facteur d'amélioration possible de la situation du marché du travail à venir. Il existe en Italie des marges de manœuvre importantes pour limiter la dégradation du ratio de dépendance économique des personnes âgées. Cet élément est généralement pris en compte dans les projections de dépenses de retraite. Il s'agit bien d'un

élément potentiellement favorable, mais la hausse de l'activité et des taux d'emplois dépendra aussi de la capacité de l'Italie à trouver une stratégie de croissance dans le cadre européen lui permettant de réduire le chômage autrement que par la baisse de la productivité du travail et le rationnement de l'activité des jeunes et des femmes.

3.2. Bilan global du marché du travail dans la crise

Comme en Allemagne, le chômage italien a peu augmenté dans la première phase de la crise en cours. Comme en Allemagne, l'Italie a joué sur le chômage partiel pour éviter une trop forte dégradation de l'emploi. Mais elle a aussi enregistré un important mouvement de flexion des taux d'activité qui a conduit à des baisse de population active (tableau 8).

**Tableau 8. Bilan global du marché du travail italien dans la crise
(évolutions 2008Q2-2009Q2)**

Femmes	Variation de l'emploi	-68	-0,7 %
	Variation de la population active	-61	-0,6 %
	Variation du chômage	8	0,8 %
Hommes	Variation de l'emploi	-310	-2,2 %
	Variation de la population active	-180	-1,2 %
	Variation du chômage	130	16,1 %
Total	Variation de l'emploi	-378	-1,6 %
	Variation de la population active	-241	-1,0 %
	Variation du chômage	137	8,1 %

Source : Eurostat, enquêtes emploi trimestrielles.

Comme dans les autres pays, dont la France, les hommes ont été plus touchés par la crise que les femmes car les secteurs de l'industrie, concernés par les plus fortes baisses d'activité, sont plus masculins que les services moins affectés dans un premier temps.

Par classe d'âge le contraste est, là encore comme dans les autres pays, très marqué entre les jeunes et les seniors (tableau 9). Dans la première phase de la crise les seniors non seulement semblent avoir été épargnés par le chômage, mais plus encore leur position relative en amélioration avant la crise semble continuer à progresser positivement. Ainsi les taux d'emploi et d'activité des plus de 55 ans continuent à augmenter et le chômage à baisser.

**Tableau 9. Le marché du travail par classes d'âge dans la crise
(variations 2008Q2-2009Q2), en %**

	15-24	25-54	55-59	60-64
Taux d'emploi	-1,55	-0,47	3,73	1,34
Taux de chômage	2,94	0,00	-0,62	-0,70
Taux d'activité	-2,19	-0,26	4,10	1,63

La décomposition de la variation de la population active par sexe et par classe d'âge (tableau 10) selon qu'on peut l'imputer à la démographie ou aux taux d'activité, confirme l'impression d'une évolution particulièrement favorable aux seniors. Ainsi la population active de 25 à 54 ans diminue de 174 000 en 1 an alors que la démographie aurait du conduire à une hausse de plus de 100 000 à taux d'activité constant. La chute du taux d'activité expliquerait donc une baisse de 280 000 de la population active des adultes de 25 à 54 ans. Cet effet de flexion est d'autre part un peu plus fort pour les hommes que pour les femmes. Il est également très marqué parmi les 15-24 ans au sein desquels il résulte très certainement d'une rétention de la main d'œuvre potentielle dans le système de formation.

Tableau 10. Décomposition de la variation de la population active : 2009Q2-2008Q2

	Total	Effet démographie	Effet taux d'activité	Interaction
Femmes				
15 et +	-61	54	-115	-2
15-24	-58	1	-59	0
25-54	-65	56	-121	-1
55-59	47	-12	60	-1
60-64	20	9	10	0
65+	-5	1	-6	0
Homme				0
15+	-180	55	-234	-2
15-24	-121	4	-124	0
25-54	-109	46	-155	-1
55-59	40	-21	62	-1
60-64	39	22	17	1
65+	-29	5	-34	0
Total				0
15+	-241	113	-353	-3
15-24	-179	4	-183	0
25-54	-174	107	-281	-1
55-59	87	-33	122	-2
60-64	59	30	28	1
65+	-35	5	-39	0

Source : Eurostat.

La situation est très différente pour les seniors dont les taux d'activité continuent à progresser jusqu'à 65 ans. Moins touchés par le chômage ils n'ont pas eu à se retirer du marché du travail. Cette évolution ne peut résulter que de la résistance de l'emploi des seniors. Tout se passe dans la première phase de la crise comme si le marché du travail avait fonctionné pour la première fois sur le principe du premier entré - dernier sorti. Il est encore trop tôt pour savoir si ce changement résistera à l'approfondissement de la crise de l'emploi. De même les facteurs de ce revirement, dans un pays comme l'Italie qui avait traditionnellement usé des départs anticipés pour amortir les conséquences sociales du chômage, restent mal connus. La mise à bas des systèmes institutionnels de pré-retraite constitue un facteur évident. Suffira-t-il en cas de prolongation de la crise ? Il est encore trop

tôt pour le dire.

4. L'évolution des retraites

L'Italie consacrait 11,3 % du PIB aux pensions de vieillesse en 2007 (tableau 11). Si on y ajoute les pré-retraites et les pensions de survie on atteint 13,9 % du PIB ce qui constitue un niveau élevé en Europe (en France et en Allemagne le même taux est respectivement de 12,5 et 12,2 %).

Tableau 11. Les pensions en Italie, en % du PIB

	1991	1995	2000	2005	2007
Pensions de vieillesse	9,4	10,4	10,9	11,3	11,3
Pensions anticipées					
Pré-retraites économiques	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1
Pré-retraites pour incapacité de travail					
Pensions de survie	2,4	2,5	2,5	2,5	2,5
<i>Total</i>	<i>12,1</i>	<i>13,1</i>	<i>13,5</i>	<i>13,9</i>	<i>13,9</i>
Pensions d'invalidité	1,1	1,1	0,9	0,8	0,7
<i>Total</i>	<i>13,2</i>	<i>14,2</i>	<i>14,4</i>	<i>14,7</i>	<i>14,6</i>

Source : Eurostat.

Depuis les années 1990, les pré-retraites sont devenues très faibles et elles ne représentent plus que 0,1 point de PIB. De même la part des pensions d'invalidité (qui concernent souvent comme ailleurs des travailleurs seniors) est passée de plus de 1 point de PIB à 0,7 point

Les retraités italiens bénéficient d'un taux de remplacement relativement favorable. Le rapport des revenus médians des personnes âgées de plus de 65 ans et des personnes de moins de 65 ans est de 88 % (en 2008). Il est nettement plus élevé pour les hommes (91 % en 2008) que pour les femmes (85 %). En outre il a augmenté de 1,2 point entre 1995 et 2008 pour les hommes alors qu'il a diminué de 3,8 points pour les femmes. La moyenne des taux masculins et féminin a diminué de 1,7 point. La part des femmes qui ne bénéficient que d'une faible retraite ou pension de réversion est donc plutôt en hausse.

En ce qui concerne la pauvreté, la situation des retraités semble s'être dégradée au cours des dernières années pendant lesquelles le différentiel de taux de pauvreté des plus et des moins de 65 ans s'est inversé. En 1995/1996, le taux de pauvreté des plus de 64 ans était de 18 % et celui des moins de 65 ans de 18 % (avec un seuil de pauvreté fixé à 60 % du revenu médian). En 2008, il est de 18 % pour les moins de 65 ans et de 21 % pour les plus de 64 ans.

5. Le système de retraite italien

Le système italien est aujourd'hui calqué sur le système suédois de comptes notionnels et il s'applique à plein pour les italiens entrés sur le marché du travail à partir de 1996. L'âge de la retraite est de 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes.

Un système de capitalisation non obligatoire vient compléter le système de comptes notionnels. Il est constitué par la réorientation du système ancien de TFR d'épargne au sein des entreprises.

Mais pour le moment le système fonctionne toujours sur une base mixte, la transition entre l'ancien système qui fonctionnait en annuité (§5.1) et le nouveau qui tient compte des cotisations de l'ensemble de la carrière (§5.2), étant très lente. C'est ce qui explique que le niveau des retraites est encore relativement élevé alors que l'application complète du nouveau système issu de la réforme « Dini » de 1995.

5.1. Le système de retraite italien avant la réforme Dini de 1995.

Avant 1992, le système comportait deux types de prestations : la pension d'ancienneté et la pension de vieillesse. La pension d'ancienneté était octroyée sans condition d'âge après 35 ans de cotisations dans le secteur privé et 20 ans (15 ans pour les femmes) dans le secteur public. La pension de vieillesse était soumise à une double condition de 60 ans d'âge (55 ans pour les femmes) et de 15 ans de cotisation. Les prestations pour les salariés du secteur privé étaient calculées sur la base d'un salaire de référence obtenu par la moyenne des 5 derniers salaires annuels actualisés. La conversion en prestations se faisait en appliquant un taux d'annuité de 2 % (plus élevé pour le secteur public et pour les entreprises publiques) par année de cotisations (avec un maximum de 40 ans). Les tranches de salaire excédant un plafond de 2 706 euros par mois donnaient droit à des taux d'annuité plus faibles (1,5 % du plafond à 1,33 plafond ; 1,25 % de 1,33 plafond à 1,66 plafond ; 1 % au-delà). Le taux d'annuité était le même pour les pensions d'ancienneté et de vieillesse. La pension minimale et les taux d'annuité plus faibles pour les tranches supérieures de salaire rendaient le système relativement redistributif. Le taux d'annuité conduisait à un taux de remplacement brut de 80 %, soit un taux net de 92 %, pour les salariés du privé et de plus de 100 % pour ceux du public. Le traitement des individus était inégal selon leur profession et leur parcours de carrière, en raison de la diversité des règles entre secteurs et du principe « à dernier salaire identique, pension identique » indépendamment de l'effort contributif. Les titulaires de pensions d'ancienneté bénéficiaient, compte tenu de leur jeunesse, d'un taux de rendement plus élevé.

En 1992, une première réforme, « Amato », a réduit fortement la générosité du système.

En premier lieu les durées de cotisations et les âges requis ont été relevés :

- La durée minimale de cotisation pour liquider une pension de vieillesse à 60 ans (ou 55 ans pour les femmes) est passée de 15 ans en 1992 à 20 ans en 2002.
- Les âges requis pour la liquidation des pensions de vieillesse sont passés de 60 à 65 ans pour les hommes et de 55 à 60 ans pour les femmes.
- Enfin, la durée requise pour liquider une pension d'ancienneté dans le public a été alignée sur les 35 ans du privé.

En deuxième lieu les modalités de calcul du salaire de référence ont été modifiées avec un allongement à l'ensemble de la carrière. Trois régimes s'appliquent selon la date d'entrée sur le marché du travail :

- Le salaire de référence de ceux qui sont entrés après 1992 est calculé sur l'ensemble de la carrière ;
- Celui des salariés entré avant 1992 et ayant cotisés moins de 15 ans en 1992 est calculé comme la moyenne des 5 dernier salaires avant 1992 et de l'ensemble des salaires après 1992 ;
- Enfin, pour ceux qui ont cotisé plus de 15 ans en 1992, le salaire de référence est une moyenne du salaire moyen sur cinq ans avant 1992 et sur dix ans après 1992.

Après 1992, les salaires portés au compte ne sont plus revalorisés en fonction des salaires mais sur la base de l'indice des prix à la consommation plus 1 %.

Le principe de montée en charge très progressive de la réforme en fonction des générations n'a pas été remis en cause par les réformes suivantes.

5.2. La réforme « Dini » de 1995

La réforme « Dini » de 1995 a encore durci les conditions d'âge et de durée de cotisation mais elle a surtout introduit un changement fondamental dans le calcul de la pension désormais calqué sur le modèle des comptes notionnels suédois.

S'agissant des âges et des durées, une première mesure a consisté à accélérer le report de l'âge d'éligibilité pour la pension de vieillesse qui passe à 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes dès 2000 au lieu de 2002. Il en va de même pour la durée requise qui passe à 20 ans dès 2000. Pour la pension d'ancienneté un critère d'âge est ajouté : il faut en 2000 avoir cotisé 35 ans et avoir un âge minimal de 57 ans pour en bénéficier. Toutefois il est toujours possible de liquider quelque soit l'âge après 40 ans de cotisations.

Les retraites du secteur public sont par ailleurs rapprochées de celles du privé.

Mais surtout, le système devient un système à cotisation définie sur le modèle suédois. Les cotisations (33 % du salaire théoriques pour les salariés, pour une cotisation effective de 32,7) s'accumulent virtuellement dans un fonds individuel et elles sont actualisées chaque année en utilisant comme taux d'intérêt la moyenne mobile de la croissance du PIB au cours des cinq dernières années (ce qui correspond au rendement théorique d'un régime en répartition). Au moment de la retraite le montant de la pension est calculé comme la rente résultant du capital accumulé, du rendement attendu (taux de croissance du PIB anticipé) et de l'espérance de vie restante compte tenu de l'âge de liquidation. En théorie le système est financièrement équilibré à long terme puisque le montant des pensions est ajusté automatiquement en fonction de la croissance et de l'espérance de vie. Toutefois la révision des paramètres n'est pas automatique et en pratique ils n'ont pas été révisés ce qui obère la crédibilité du système.

L'application du nouveau système est également progressive : elle s'applique entièrement aux travailleurs entrés sur le marché du travail à partir de 1996. L'ancien schéma est conservé pour ceux qui avaient cotisés au moins 18 ans en 1995 et un système mixte s'applique à ceux ayant moins de 18 ans de cotisations en 1995.

Finalement, la réforme entérine la baisse du taux de remplacement pour les générations

entrées le plus récemment et elle confirme le choix d'un système flexible en matière d'âge de la retraite puisqu'une possibilité de départ après 40 ans de carrière subsiste sans critère d'âge.

Elle s'appuie enfin sur un mécanisme d'actualisation en fonction de l'âge qui a des effets similaire au système de décote/surcote : un départ précoce est pénalisé en termes de niveau de la pension et un départ tardif favorisé.

Au total, le taux de remplacement net d'un ouvrier partant à 60 ans après 42 ans de carrière passerait de 92 % en 2000 à 62 en 2040 (soit une baisse de 30 points) et celui d'un cadre partant à 65 ans après 40 ans de cotisations passerait de 77 à 60 % (soit une baisse de 13 points)⁸.

D'autre part, il existe en Italie un système obligatoire d'épargne salariale au sein des entreprises : le TFR, *Trattamento di fine rapporto*, qui permet aux salariés d'accumuler un capital utilisable dans un certain nombre de cas limités : retraite, mais aussi achat immobilier, mariage, chômage, ... Ce fond est alimenté par un versement de l'entreprise de 7,4 % du salaire brut. Il est conservé au sein de l'entreprise à laquelle il apporte un financement relativement peu coûteux : 1,5 % + 75 % de la croissance des prix à la consommation.

Le gouvernement a mis en place une incitation pour dériver une partie des sommes accumulés dans le TFR vers des fonds de pension avec sortie en rente. En théorie le détournement de

Cinq point de cotisation suffirait pour compenser l'impact de la réforme Dini sur les taux de remplacement. Mais ce serait évidemment au prix d'une réduction des autres utilisations du TFR en particulier de l'acquisition de logement qui constitue un usage majeur de cette épargne. Il s'agit donc plus d'une question d'allocation du portefeuille d'épargne des ménages que de la mise en œuvre d'une ressource nouvelle pour le financement des retraites.

Depuis la réforme Dini de 1995, de nouveaux changements avaient été envisagés dans le cadre de la réforme Prodi de 1997, mais outre qu'elle ne faisait que modifier à la marge quelques paramètres (suspension en 1998 de l'indexation des pensions dépassant 5 fois le minimum vieillesse et pour trois ans de celles dépassant 8 minimum vieillesse ; accélération de la hausse de l'âge requis pour une pension d'ancienneté) elle a été abolie en 2001 avec le changement de gouvernement.

6. Evolutions récentes et impact de la crise

La crise n'a pas eu beaucoup d'impact sur le système de retraite italien et aucune réformes ne sont discutée si ce n'est celle qui est imposée par Bruxelles en matière d'âge de la retraite pour les femmes.

En matière financière la crise a eu peu d'impact direct sur la capitalisation italienne car les pertes d'actifs ont été très limitées et inférieures à 5 % (moins qu'en Allemagne).

Le fait le plus remarquable des dernières années est plutôt l'absence de décisions en matière de révision des paramètres du système notionnel. Comme on l'a vu, la réforme italienne s'applique très progressivement et les générations partantes le font encore pour une grande part sous l'ancien régime de retraite plus généreux que le nouveau. Il n'y a donc pas

⁸ Cf. O. Chagny, G. Dupont, H. Sterdyniak et P. Veroni, « Les réformes des systèmes de retraite en Europe », *Revue de l'ofce* n° 78, juillet 2001.

encore d'inflexion notable du système.

En outre, les coefficients utilisés pour le calcul des rentes au moment du départ en retraite qui auraient dû être révisés en 2005, pour tenir compte de l'augmentation de l'espérance de vie et de l'évolution de la tendance de la productivité, ne l'ont pas été. Si bien que l'équilibre du régime public n'est absolument pas garanti. En contre partie, la soutenabilité sociale de la réforme italienne est un peu renforcée.

Un seul événement important a dominé le débat public au cours de la période récente : La condamnation de l'Italie par la Cour européenne pour rupture de l'égalité entre les hommes et les femmes dans le secteur public du fait de la différence d'âge du droit à la retraite. Cette situation est exactement la même que celle qu'a connue la France. Comme en France le tribunal a considéré qu'il y avait rupture de l'égalité dans le secteur public du fait du caractère « salarial » de la pension alors que celle-ci relève de la prestation sociale dans le privé. Le ministre de la fonction publique a immédiatement proposé de se conformer au jugement de Luxembourg en reportant à 65 ans l'âge de la retraite des femmes. Ce point de vue a été très contesté par d'autres ministres, dont celui du travail. Il semble finalement que l'Italie propose un report très graduel de l'âge de la retraite des femmes pour l'aligner sur celui des hommes en 2018.

7. Les projections

Les projections de dépenses de retraite par la Commission européenne (tableau 12) sont rassurantes d'un point de vue financier, inquiétantes d'un point de vue social et globalement très peu crédibles. Comme on l'a vu le ratio de dépendance démographique se détériore très fortement en Italie. Il en résulte un fort déséquilibre des régimes de retraite à taux de remplacement et de cotisations inchangés. La dépendance économique pourrait néanmoins évoluer moins défavorablement que la dépendance démographique du fait du faible niveau initial de l'activité en Italie, en particulier des jeunes et des femmes.

Toutefois, ce n'est pas l'hypothèse retenue par les responsables des projections de dépenses et le ratio de dépendance économique (personnes âgées / emploi) se dégrade à peine moins vite que le ratio démographique (personnes âgées / population en âge de travailler). En valeur absolue il recule de 30 points comme le ratio démographique.

Tableau 12. Projections des dépenses de retraite à long terme en Italie

	2007	2015	2020	2030	2040	2050	2060	2006-2007
Taux de dépendance démographique	30	34	35	42	54	59	59	29
Taux de dépendance économique	50	53	55	64	80	89	89	30
Part des retraites publiques dans le PIB	14,0	14,0	14,1	14,8	15,6	14,7	13,6	-0,4
Ratio pensions / salaire	68,5	71,9	70,5	64,1	57,3	51,7	47,3	-21,2
Part des pensions du deuxième pilier dans le PIB	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd

Source : Commission européenne, Rapport 2009 sur le vieillissement.

L'ajustement financier résulte donc uniquement de la baisse de la générosité des prestations. Celle-ci doit suivre la dégradation de la démographie et le ratio pension moyenne / salaire moyen devrait baisser en conséquence de plus de 21 points en passant de 68,5 % en 2007 à 47,3 en 2060. La paupérisation d'un certain nombre de retraités est donc une perspective très vraisemblable. Mais, il faut noter qu'elle ne concerne que le très long terme, car la progressivité de la réforme et l'augmentation des droits acquis conduit au contraire à une hausse des taux de remplacement d'ici 2020. On peut comprendre que les débats autour de la retraite soient moins animés qu'ils ne le furent.

Enfin, on peut noter que la crédibilité des projections financières (qui présentent un système en équilibre en 2060) repose sur la stricte application des mécanismes d'ajustement automatique. La leçon des années récentes est que comme en Suède et en Allemagne, le respect des procédures prévues à l'avance est difficile quand elles conduisent à des baisses de prestation importantes. L'Italie, n'évitera pas, comme ses partenaires dans la même situation démographique de devoir revenir régulièrement sur l'arbitrage : prestations/durée de retraite/cotisations. L'histoire semble montrer que l'on ne peut pas figer cet arbitrage pour laisser ensuite des mécanismes plus ou moins automatique prendre entièrement en charge le pilotage du système.

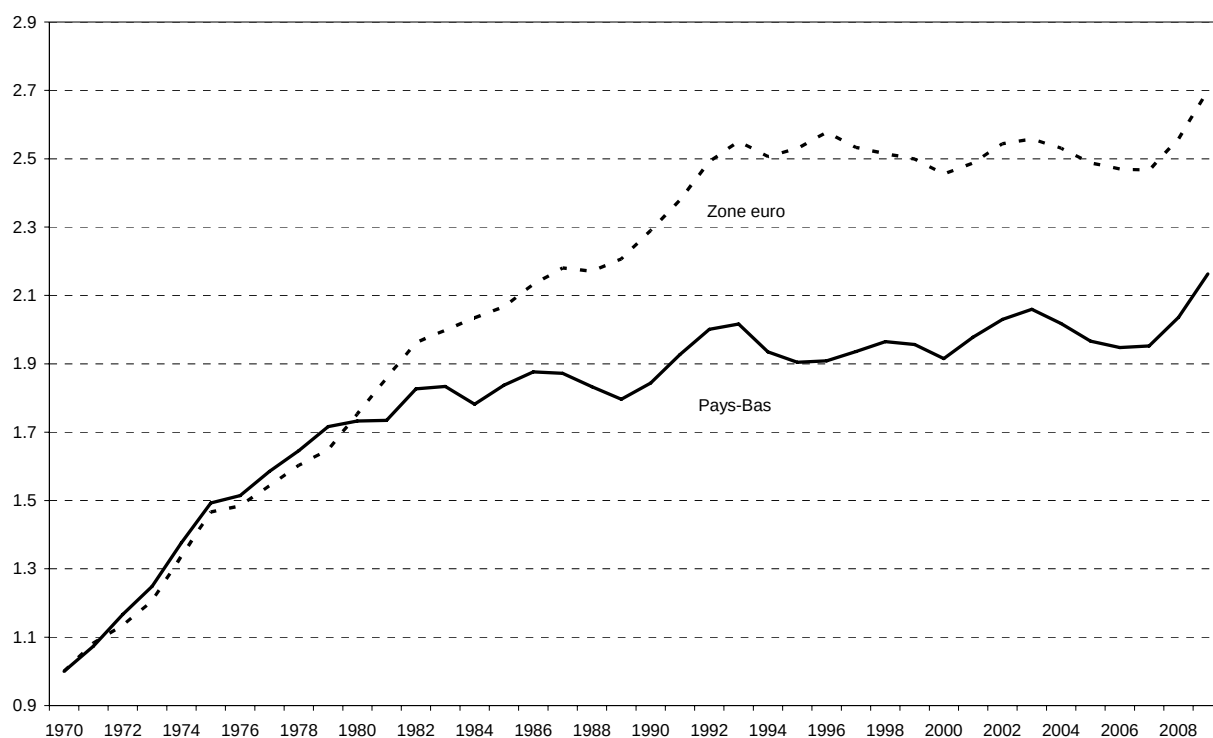
Pays-Bas

Gérard Cornilleau

1. L'évolution macroéconomique

L'économie néerlandaise est une économie moyenne (parmi les économies européennes) très ouverte sur l'extérieur et qui dépend très fortement de son environnement et de l'évolution de sa compétitivité extérieure. Jusqu'en 1980, la compétitivité néerlandaise n'était pas spécialement favorable, mais dès 1981, le coût unitaire du travail dans l'industrie a commencé à stagner alors qu'il continuait de progresser dans les autres pays européens (graphique 1).

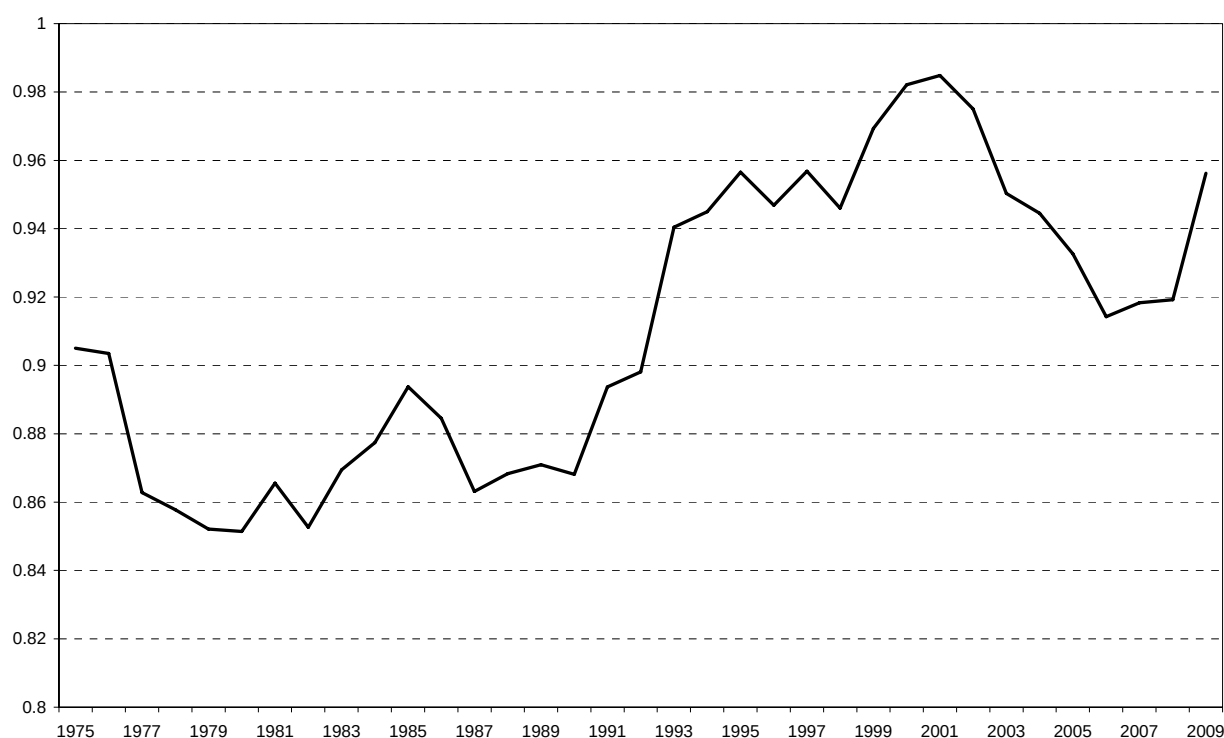
Graphique 1. Evolution des coûts salariaux unitaires dans l'industrie (1 en 1970)



Source : OCDE.

Il en a résulté une amélioration des parts de marché à l'exportation des produits néerlandais à partir du milieu des années 1980 jusqu'à la fin des années 1990 (graphique 2).

Graphique 2. Part de marché des exportations néerlandaises



Source : OCDE.

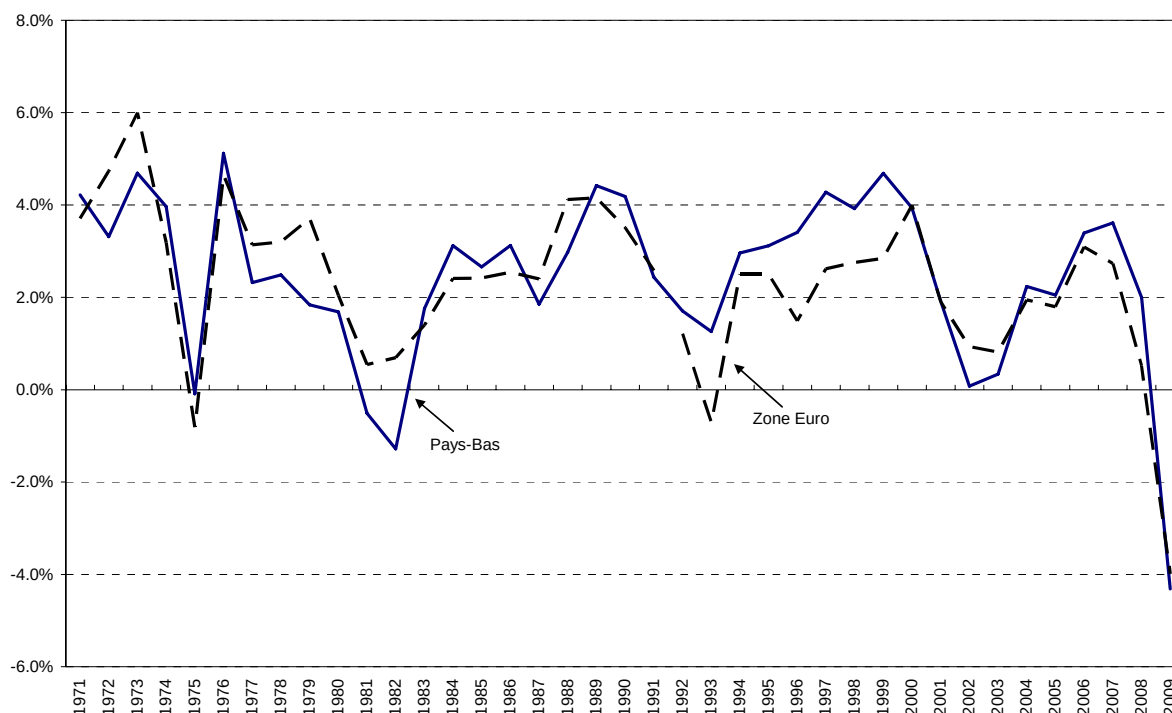
Conformément aux évolutions de la compétitivité et des parts de marché le différentiel de croissance des Pays-Bas ,avec ses principaux partenaires qui était négatif dans les années 1970 s'est réduit dans les années 1980 avant de devenir très positif dans les années 1990 et plus faiblement positif dans les années 2000 (tableau 1 et graphique3).

Tableau 1. Croissance annuelle moyenne aux Pays-Bas et dans la zone euro

	19980/1970	1990/1980	2000/1990	2008/2000
Pays-Bas (1)	2,9	2,2	3,2	1,9
Zone euro (2)	3,3	2,4	2,2	1,7
(1)-(2)	-0,4	-0,2	+0,9	+0,2

Source : OCDE.

Graphique 3. Taux de croissance de l'économie néerlandaise et de la zone euro



Source : OCDE.

Le chômage est très faible aux Pays-Bas depuis la fin des années 1990. C'est l'un des rares pays en Europe dont on peut dire qu'il a réussi à revenir au plein emploi après les chocs des années 1970 et 1980. Comme on le sait ce résultat a été obtenu par un partage du travail massif induit par la généralisation du temps partiel. Les Pays-Bas sont le pays qui a la plus faible durée du travail annuelle (selon l'OCDE) avec 1389 heures en 2008 contre 1432 en Allemagne et ...1542 en France.

La crise a fortement touché l'économie des Pays-Bas qui est maintenant très corrélée à l'économie Allemande. Alors que la croissance s'était encore maintenue à 2 % en 2008 elle a chuté très fortement, comme l'Allemagne, de plus de 4 % en 2009.

Le gouvernement néerlandais a réagi en mettant en œuvre assez rapidement, à l'automne 2008, un plan de soutien de l'activité de 6 Mds d'€ en 2008 constitué de 3 Mds de dépenses dans les infrastructures (constructions d'écoles et d'hôpitaux, logement et économies d'énergie) et 3 Mds affectés à la politique de l'emploi, au soutien des entreprises et aux dépenses d'éducation et de recherche. De 2008 à 2011, 8 Mds de dépenses publiques supplémentaires sont prévues pour l'indemnisation du chômage, les dépenses d'assistance et la lutte contre le chômage des jeunes. Le budget néerlandais qui était excédentaire de 1 point de PIB avant la crise devrait connaître un déficit de 6 points de PIB en 2010. La dette publique passerait de 45,5 % du PIB en 2007 à 67,4 en 2010.

Pour éviter une hausse forte du chômage le gouvernement a mis en place à partir du 1^{er} avril 2009 un système étendu d'indemnisation du chômage partiel. A partir de cette date les entreprises ont pu réduire la durée du travail, au maximum de 50 %, et leurs salariés obtenir l'indemnisation du temps de travail chômé. Le système pouvait être appliqué pendant trois mois renouvelable deux fois pour des périodes de six mois (soit 15 mois au total) ; les demandes de mise en œuvre devaient être réalisées avant le 1^{er} janvier 2010. Ce système a

permis à très court terme de limiter les suppressions d'emploi totales et la hausse du chômage.

Ainsi le taux de chômage néerlandais a augmenté de moins de 1 point contre plus de 2 points dans l'UE à 15 (tableau 2).

Tableau 2. Taux de chômage

	1973	1978	1985	1990	1994	2000	2005	2008	2009
Pays-Bas	2,3	5,4	11,1	7,6	6,9	2,7	4,7	2,8	3,7
UE15	2,4	4,9	9,4	7,3	10,5	7,7	7,9	7,1	9,4

Source : OCDE.

Toutefois ce résultat n'a été obtenu, comme en Allemagne, qu'au prix d'une chute exceptionnelle de la productivité du travail (tableau 3) et il ne pourra pas être maintenu au-delà de 2009.

Tableau 3. Taux de croissance annuel moyen de la productivité moyenne du travail

	2000/1991	2008/2000	2009
Pays-Bas	1,3	1,0	-4,4
Europe des 15	1,4	0,8	-2,3
Allemagne	1,6	0,9	-4,9
France	1,4	0,9	-0,4

A partir de 2011, le gouvernement néerlandais prévoit de mettre en œuvre une politique économique restrictive. Celle-ci devrait combiner une réduction du déficit public de 0,5 point de PIB chaque année par une révision en baisse des dépenses publiques dont un audit est en cours et une forte modération salariale dont l'objectif vise le redressement de la compétitivité.

2. L'évolution démographique

Avec un taux de fécondité de 1,77 en 2008, les Pays-Bas se placent parmi les pays à natalité élevée en Europe. En outre le taux de fécondité a augmenté régulièrement au cours des dix dernières années passant de moins de 1,6 en 2007 à une moyenne de 1,73 au cours de cinq dernières années.

Les migrations ont peu contribué à la croissance de la population au cours des dernières années (tableau 4). Nettement moins qu'en France et en Allemagne et a fortiori que dans le sud de l'Europe qui a été la zone d'immigration la plus importante au cours des dix dernières années en Europe. Paradoxalement celles-ci semblent avoir augmentées fortement dans la crise, en 2008-2009, mais les incertitudes relatives à cette variable sont telles qu'il ne faut sans doute pas sur-interpréter cette observation.

Tableau 4. Migrations nettes

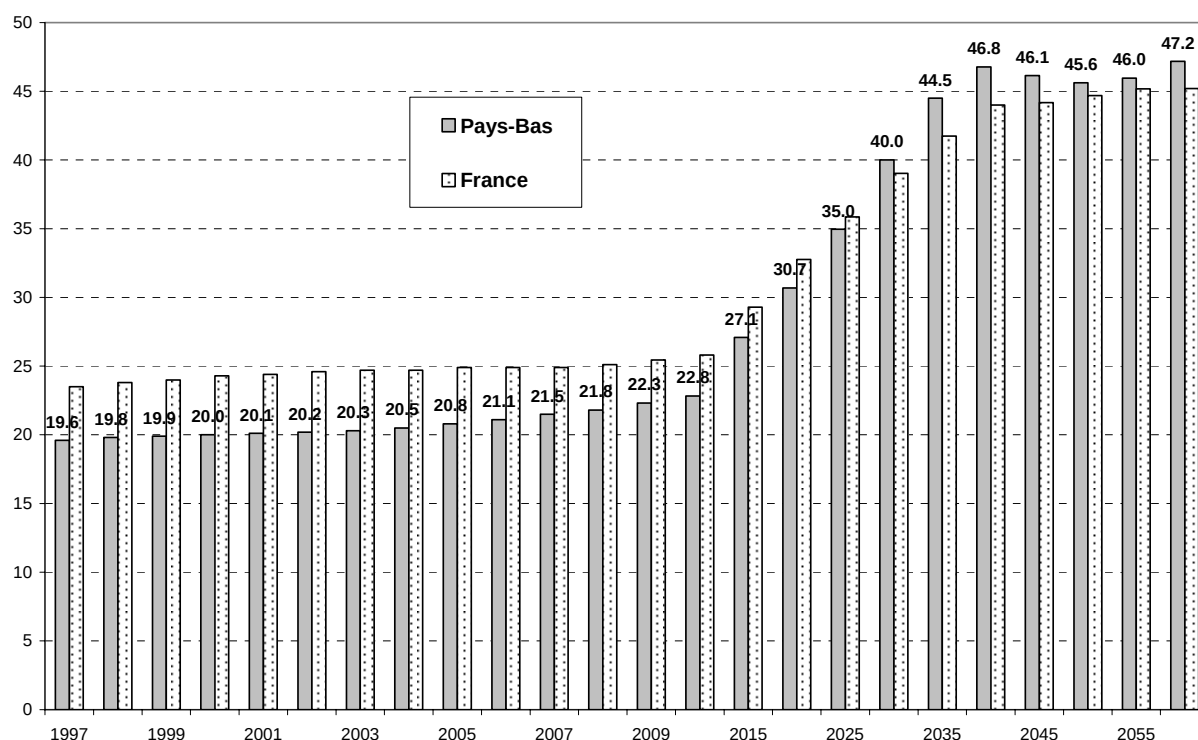
	1998-2007		2008-2009	
	Moyenne annuelle	Taux en ‰	Moyenne annuelle	Taux en ‰
Pays-Bas	17 600	1,1	35 300	2,4
Allemagne	129 000	1,6	-55 000	-0,7
France	144 000	2,3	79 000	1,2
Italie	288 000	5,0	408 000	6,8
Espagne	506 000	11,9	249 000	5,4

Source : Eurostat.

Au total, sur la base d'un taux de natalité relativement élevé, mais encore insuffisant pour assurer le renouvellement des générations, et d'une immigration modérée, la population néerlandaise devrait continuer à augmenter jusqu'en 2036 avant de diminuer avec les décès des baby-boomer particulièrement nombreux aux Pays-Bas.

L'importance du baby boom qui a été particulièrement marqué au Pays-Bas, explique le profil de l'augmentation du taux de dépendance démographique (graphique 4) qui passe brutalement de moins de 23 % en 2010 à plus de 27 % en 2015 (les premiers baby-boomer nés en 1945 atteignent 65 ans en 2010). Par la suite comme dans les autres pays le taux de dépendance démographique atteint 46 à 47 % et se stabilise autour de 2040.

**Graphique 4. Ratio de dépendance démographique
(Population de 65 ans et plus / population de 15 à 64 ans)**



Source : Eurostat.

3. L'emploi et le marché du travail

3.1 : Evolutions de longue période

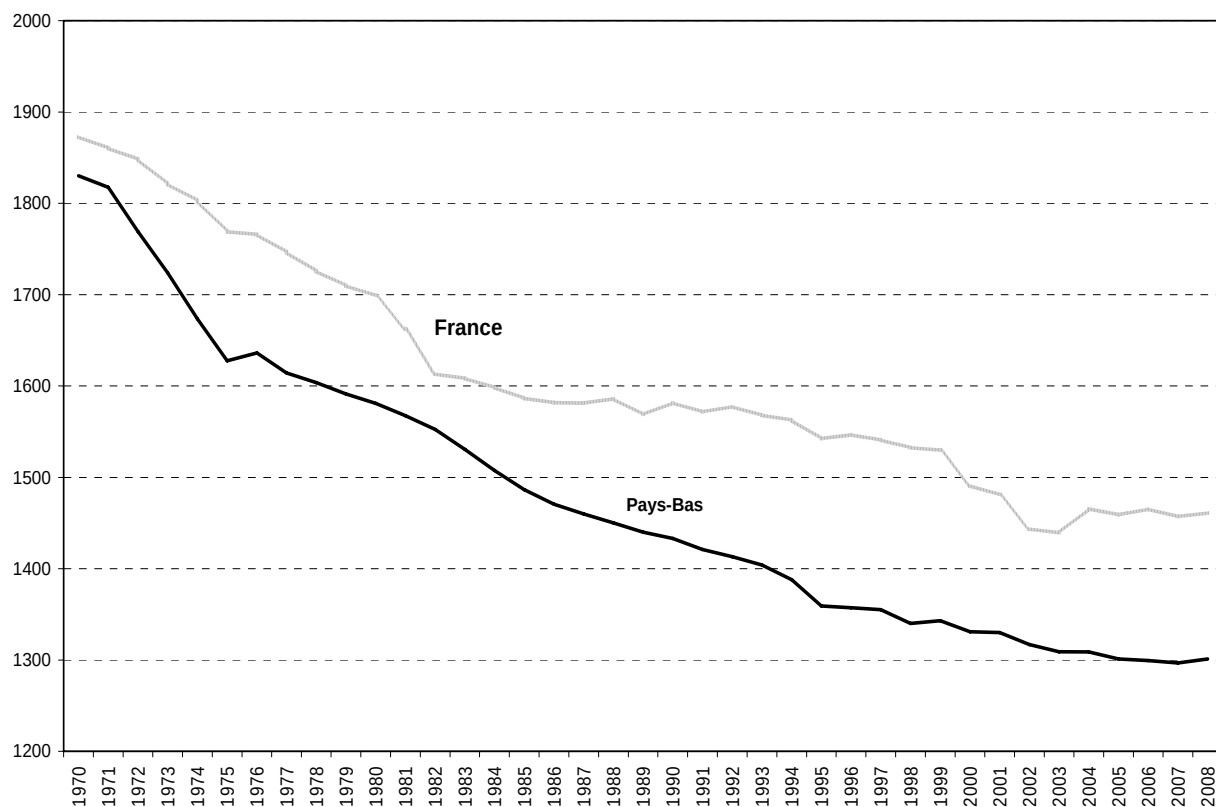
Dans les années 1980, après les deux chocs pétroliers, le taux de chômage était très élevé aux Pays-Bas (tableau 5). Jusqu'en 1990, le différentiel de croissance avec la zone euro est resté défavorable aux Pays-Bas et seule une forte réduction de la durée du travail, obtenue par un développement massif du temps partiel essentiellement féminin, a permis une première baisse du chômage (graphique 5 et tableau 5). A la fin des années 1990, la combinaison de cette baisse soutenue de la durée du travail avec une amélioration de la compétitivité liée à la maîtrise des coûts salariaux (cf. supra), a permis une accentuation de la baisse du chômage et le retour au plein emploi.

Tableau 5. Taux de chômage

	1985	1990	1995	2000	2008	2008-1990
Global	13,1	7,4	7,0	3,0	3,0	-4,4
H15-24	23,3	10,0	12,0	5,3	5,7	-4,3
H25-54	11,6	4,5	5,0	1,9	1,9	-2,6
H55-59	6,9	4,2	3,4	2,6	3,6	-0,6
H60-64	4,0	nd	nd	2,0	4,6	nd
F15-24	22,6	12,3	13,7	7,0	5,5	-6,8
F25-54	9,4	10,3	7,7	3,3	2,6	-7,7
F55-59	5,1	6,5	4,7	1,8	3,2	-3,3
F60-64	2,6	nd	nd	nd	3,8	nd

Source : OCDE.

Graphique 5. Durée annuelle du travail des salariés (en heures)



Source : OCDE.

Dans ce contexte favorable, la hausse des taux d'activité (+12,7 points entre 1990 et 2008) et des taux d'emplois (+15,3 points sur la même période) ont été soutenues (tableaux 6 et 7).

Tableaux 6. Taux d'activité

	1985	1990	1995	2000	2008	2008-1990
Global	58,6	66,7	70,6	74,9	79,5	+12,7
H15-24	50,5	61,8	65,5	71,6	73,8	+12,0
H25-54	91,7	93,4	92,8	93,2	93,8	+0,4
H55-59	64,8	66,3	61,4	70,5	81,4	+15,1
H60-64	27,8	22,7	20,5	27,2	42,8	+20,1
F15-24	49,1	60,9	63,5	70,0	72,7	+11,9
F25-54	44,4	58,5	66,4	72,7	81,6	+23,1
F55-59	18,3	25,6	28,3	38,6	58,3	+32,8
F60-64	6,3	7,8	8,2	11,2	25,8	+18,0

Tableau 7. Taux d'emplois

	1985	1990	1995	2000	2008	2008-1990
Global	51,0	61,8	65,6	72,7	77,1	+15,3
H15-24	38,8	55,6	57,7	67,9	69,6	+14,0
H25-54	81,1	89,2	88,2	91,4	92,0	+2,8
H55-59	60,3	63,5	59,3	68,6	78,4	+14,9
H60-64	26,7	22,7	20,5	26,7	40,8	+18,2
F15-24	38,0	53,4	54,8	65,1	68,7	+15,4
F25-54	40,3	52,4	61,3	70,3	79,5	+27,0
F55-59	17,4	23,9	27,0	37,9	56,4	+32,6
F60-64	6,2	7,8	8,2	11,2	24,8	+17,0

La situation des seniors de 55 à 59 ans et, dans une moindre mesure celle des 60-64 ans, s'est amélioré plus vite que la moyenne, sans pénaliser pour autant la position des femmes et des jeunes. Les Pays-Bas ont même connu une hausse des taux d'emploi et d'activité des hommes de 15 à 54 ans ce qui est plutôt rare en Europe. Les Pays-Bas sont à cet égard un exemple presque parfait de ce que l'emploi des seniors peut s'améliorer sans grande difficulté dans un contexte de plein emploi général.

3.2. Bilan global du marché du travail dans la crise

Dans la crise l'emploi néerlandais a continué à croître (+0,3 % contre -1,6 dans l'ensemble de l'UE, et -0,5 % en France) (tableau 8). L'emploi des hommes a diminué de 0,5 % alors que celui des femmes a augmenté de 1,2 %. On n'observe pas de flexion des taux d'activité et la population active augmente de 0,7 % essentiellement du fait de la hausse des taux d'activité féminins. Malgré ces résultats relativement favorables en termes d'emplois on a quand même observé une augmentation du chômage de 17 % concentrée sur les hommes alors que le chômage féminin est resté quasiment stable. Jusqu'à présent la crise a donc très peu modifiées les données structurelles du marché du travail néerlandais. Elle se traduit essentiellement par une très forte montée du chômage conjoncturel qui concerne avant tout les hommes.

Tableau 8. Le marché du travail néerlandais dans la crise (évolutions 2008Q2-2009Q2)

Femmes	Variation de l'emploi	46	1,2%
	Variation de la population active	53	1,3%
	Variation du chômage	7	5,6%
Hommes	Variation de l'emploi	-24	-0,5%
	Variation de la population active	11	0,2%
	Variation du chômage	35	29,0%
Total	Variation de l'emploi	22	0,3%
	Variation de la population active	64	0,7%
	Variation du chômage	42	17,0%

Source. Eurostat, enquêtes emploi trimestrielles.

Dans ce contexte, l'emploi des seniors n'a pas souffert et leur taux d'activité continue à augmenter (tableau 9).

**Tableau 9. Le marché du travail par classes d'âge dans la crise
(variations 2008Q2-2009Q2), en %**

	15-24	25-54	55-59	60-64
Taux d'emploi	-0,82	-0,25	2,85	2,28
Taux de chômage	0,30	0,11	-0,79	-1,03
Taux d'activité	-0,60	-0,05	2,37	1,83

En un an le nombre d'emplois occupés par les plus de 60 ans a augmenté de 14,6 % (68 000), exactement comme la population active du même âge (+ 69 000). Et cette hausse s'explique essentiellement par la variation des taux d'activité (+52 000). Elle n'a pas particulièrement pesée sur le chômage, car dans le même temps, la population active de 25 à 54 ans a décliné légèrement : -0,5 % soit - 32 000 personnes, du fait des évolutions démographiques (qui expliquent une baisse de 42 000 de la population active de 25 à 54 ans) (tableau 10).

Tableau 10. Décomposition de la variation de la population active : 2009Q2-2008Q2

En milliers	Total	Effet démographie	Effet taux d'activité	Interaction
Femmes				
15 et +	53	-9	62	1
15-24	9	3	6	0
25-54	-2	-17	15	0
55-59	14	-1	15	0
60-64	13	5	8	0
65+	19	1	18	0
Hommes				
15+	11	-14	24	1
15-24	-6	3	-9	0
25-54	-30	-26	-5	0
55-59	10	-3	13	0
60-64	22	9	13	0
65+	15	3	12	0
Ensemble				
15+	64	-23	86	1
15-24	3	6	-3	0
25-54	32	-42	10	0
55-59	23	-4	28	0
60-64	35	14	21	1
65+	34	3	31	1
<i>60 et plus</i>	<i>69</i>	<i>17</i>	<i>52</i>	

Source : Eurostat, enquêtes emplois.

Pour le moment la crise a donc eu des conséquences très limitées sur le marché du travail et elle n'a pas conduit à remettre en cause la montée de l'activité des seniors. C'est pour les hommes jeunes et d'âge mûr qu'elle a eu le plus de conséquences négatives. Mais ceux-ci (pour les plus de 25 ans) sont les mieux protégés par l'indemnisation du chômage. Si la hausse du chômage reste conjoncturelle, la reprise économique pourrait en effacer rapidement les conséquences sociales. Ce n'est que si l'emploi venait à chuter plus fortement et si le chômage devenait durable que l'on verrait sans doute apparaître les tensions à propos du partage de l'emploi entre les jeunes et les seniors, les hommes et les femmes, les qualifiés et les non qualifiés. Ces tensions que les Pays-Bas ont réussi à maîtriser au cours des années antérieures par une forte discipline salariale et un partage du travail qui a conduit à généraliser le temps partiel féminin.

4. L'évolution des retraites

Les dépenses de prestations sociales vieillesse, stricto sensu, représentaient 8,6 % du PIB en 2007, en baisse de 0,2 point par rapport à 1995. Le revenu moyen des retraités et des pensionnés représentait en 2008, 79 % du revenu moyen des actifs, contre 93 % en France et 75 % en Allemagne. Ce revenu moyen relatif des retraités et des pensionnés a diminué de 26 points depuis 1995.

Le taux de pauvreté (mesuré à 60 % du revenu médian) est très faible aux Pays-Bas. Il est quasiment identique pour les moins de 65 ans et les 65 ans et plus. Il était en 2008 de 11 % pour les moins de 65 ans et de 10 % pour les plus de 65 ans. D'autre part et contrairement à l'Allemagne la différence est insignifiante entre les hommes et les femmes : les femmes de 65 ans et plus ont même un taux de pauvreté plus faible que la moyenne.

Au cours des 15 dernières années les pensions liées à la retraite ou à la pré-retraite sont restées stables en proportion du PIB. Elles ont même légèrement diminué quand on inclut les pensions de survie (tableau 11). Cette évolution est liée au mouvement démographique, les départs à la retraite étant restés limités avant l'arrivée des baby boomers à l'âge de la retraite (cf. ci-dessus l'évolution du ratio de dépendance démographique).

Il faut noter qu'en outre les pensions d'invalidité, fort nombreuses aux Pays-Bas ont été réduites assez fortement et leur part dans le PIB a diminué de moitié entre 1991 et 2008.

Tableau 11. Pensions de retraite, de pré-retraite et d'invalidité (en points de PIB)

<i>Pays-Bas</i>	1991	1995	2000	2005	2007
Pensions de vieillesse	8,2	7,6	7,7	8,2	8,0
Pensions anticipées	0,8	1,2	0,8	0,7	0,6
Pré-retraites économiques	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pré-retraites pour incapacité de travail	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pensions de survie	1,6	1,6	1,3	1,4	1,4
<i>Total</i>	10,6	10,4	9,8	10,3	10,0
Pensions d'invalidité	4,2	3,5	2,7	2,3	2,1
<i>Total</i>	14,8	13,9	12,5	12,6	12,1

5. Le système de retraite et les dispositifs de sortie d'activité

Le système néerlandais comporte essentiellement deux piliers :

- Une retraite publique de base accordée à tous les citoyens (12 800 € par an pour une personne seule, soit 70 % du salaire minimum et environ 18 000 €, soit 100 % du salaire minimum, pour un couple). Chaque année de présence sur le territoire entre 15 et 65 ans permet d'acquérir 2 % de cette retraite de base. Les deux tiers de la dépense correspondante sont financés par une cotisation de 17,9 % sur le salaire plafonné à 32 000 euros et le tiers restant par une contribution de l'Etat.

- Une retraite complémentaire professionnelle obligatoire reposant sur un système de capitalisation. 91 % des néerlandais sont couverts par une telle retraite. Les fonds sont pour l'essentiel à prestations définies et garantissent souvent 70 % du dernier salaire, ou du salaire moyen pour les plus jeunes cotisants, pour une carrière complète en tenant compte du montant de la retraite de base. Les cotisations, souvent à la charge des entreprises pour les 2/3, s'élèvent à environ 20 % du salaire brut.

Un troisième pilier volontaire couvre les indépendants et quelques situations particulières de salariés. Il est également utilisé par un petit nombre de néerlandais pour améliorer leur retraite au-delà des systèmes obligatoires.

L'âge légal de la retraite est de 65 ans. Mais alors que la retraite de base ne peut pas être liquidée avant cet âge, c'est possible pour les retraites du deuxième pilier qui pratiquent la flexibilité de l'âge de départ avec un ajustement actuariel en cas de départ avant 65 ans. Avant 2003, les prestations étaient basées uniquement sur le dernier salaire versé : cela était un frein à la transition pour les seniors entre un emploi à temps plein et un emploi à temps partiel. Depuis 2004, 75 % des employés contributeurs sont engagés dans des régimes dont les prestations prennent en compte un salaire moyen sur la carrière réalisée. En outre, dans certains régimes spéciaux, le fait d'accepter un emploi au moins à mi-temps, au cours des dix années précédant l'âge officiel de départ en retraite, peut donner accès à une retraite à taux plein.

D'autre part les Pays-Bas disposaient depuis les années 1970 d'un système de pré-retraite général financé en répartition. En 1997 ce système a été transformé en un système de capitalisation fonctionnant sur une base actuarielle. A la suite d'un accord de 2004 ce système fonctionne sur une base individuelle. Il permet, moyennant une cotisation maximale de 12 % du salaire brut de financer, dès que l'on a capitalisé 210 % du salaire brut annuel, trois années de disponibilité (pré-retraite, éducation des enfants, formation,...). Les cotisations sont exonérées d'impôts mais il n'est pas possible de cotiser simultanément à un fonds de pension, et il faut donc choisir chaque année quelle est la priorité. Il s'agit donc là d'une mesure atypique : la privatisation de la pré-retraite en une assurance individuelle.

Enfin, traditionnellement une part importante de la population néerlandaise est classée dans la catégorie des « invalides » et ce système à longterm a été utilisé comme passerelle entre l'emploi, la pré-retraite et la sortie d'activité. Comme on peut le constater à la lecture du tableau 11 (ci-dessus) en 1995, 3,5 % du PIB était encore consacré aux prestations d'invalidité. Plusieurs mesures ont visé réduire l'accès à l'invalidité dans les années 2000,

mais la réforme principale est intervenue en 2006. Depuis cette date, on distingue trois catégories d'individus invalides en fonction de leur degré d'invalidité. Les individus dont le taux d'invalidité est inférieur à 35 % n'ont plus droit à des indemnités⁹. L'employeur doit adapter les conditions de travail du salarié, si cela est nécessaire. Les individus dont le taux d'invalidité est compris entre 35 et 80 % doivent continuer de travailler pour percevoir leurs indemnités : celles-ci couvrent intégralement les pertes de salaires, consécutives à la réduction du temps de travail effectué, pourvu que le salarié travaille au moins 50 % du temps équivalent à ses capacités (un salarié invalide à 40 % devra continuer de travailler un tiers d'un temps plein). Pour les individus dont le taux d'invalidité est au moins égal à 80 %, des indemnités équivalentes à 70 % des derniers revenus sont versées. Ils sont soumis à des contrôles médicaux pendant les 5 premières années de prise en charge, et peuvent, si leur état s'est amélioré, basculer dans la catégorie intermédiaire d'invalidité. Les réformes successives de l'invalidité ont bien conduit à une réduction drastique des dépenses d'invalidité qui ont diminué de moitié en proportion du PIB depuis le début des années 1990. Avec une dépense de 2 points de PIB les Pays-Bas restent toutefois de gros utilisateurs de ce type de dispositif qui est utilisé entre autre, pour aménager les fins de carrière.

6. Evolutions récentes et impact de la crise

La crise a eu des conséquences très importantes sur les fonds de pension (deuxième et troisième piliers) qui étaient très exposés au risque « actions ». La perte financière a atteint 17 % et le taux de couverture des régimes fixé par la loi à 105 % est tombé à 95 % impliquant la mise en œuvre de mesures correctrices. La crise a d'autre part précipité le débat sur l'âge de la retraite et l'année 2009 a été dominée par les discussions autour de la proposition de report à 67 ans de l'âge de la retraite du premier pilier

6.1. La gestion des fonds de pension dans la crise

La chute du taux de couverture des engagements par les actifs détenus par les fonds de pension aurait du entraîner la mise en œuvre automatique de mesures correctrices comprenant une baisse des pensions, la suspension de leur indexation sur les salaires et une hausse des cotisations. Ces mesures rassemblées dans des plans agréés par la Banque centrale auraient du prévoir le retour à un taux de couverture de 105 % dans un délai maximum de trois ans.

Or, la suspension de l'indexation a été mise en œuvre, mais il n'y a eu ni baisse des pensions, ni hausse des cotisations. Le gouvernement a accepté de reporter de 2 ans le délai de retour à un taux de couverture légal de 105 %, soit un délai total de 5 ans. Les règles prudentielles ont donc été nettement assouplies dans un contexte d'instabilité financière dont on aurait pu penser qu'il aurait au contraire incité à les renforcer.

En ce qui concerne les plans à cotisations définies (troisième pilier) l'individualisation complète des comptes ne permettait pas la même souplesse. Pour éviter les trop fortes baisses des pensions liquidées en 2009-2010 (20 % de moins que les rentes identiques liquidées un an avant) on a quand même pris des dispositions exceptionnelles. On a autorisé les partants à la retraite à ne liquider qu'une partie du capital pour acquérir 5 annuités de retraites. Le capital

⁹ Antérieurement, les droits à indemnités invalidité démarraient pour un taux d'invalidité de 15 %.

restant sera liquidé dans cinq ans en espérant qu'à cette date la valeur des actifs ayant retrouvé un niveau plus favorable il soit alors possible d'obtenir une rente plus élevée.

6.2. Le report à 67 ans de l'âge de la retraite

Au début de l'année 2009, les perspectives de forte augmentation du déficit public ont conduit à un débat sur le financement des retraites et à la proposition par le ministre Chrétien démocrate des affaires sociales du report à 67 ans de l'âge de la retraite. Cette mesure était présentée comme le moyen d'économiser 0,8 point de PIB de dépense de l'Etat. Aucun consensus n'a pu se dégager et en mars 2009, un accord des partis au pouvoir a reporté à 2011 les économies budgétaires, alors que pour 2009 et 2010 il était décidé de laisser jouer entièrement les stabilisateurs automatiques et de réaliser en outre 6 Mds d'Euros de dépense d'investissement au titre de la relance. Dans cet accord la question de l'âge de la retraite était renvoyée à une discussion au sein du Conseil économique et sociale qui était chargé de proposer une solution, éventuellement alternative du report de l'âge de la retraite, permettant de réaliser la même économie budgétaire. En cas d'échec, le gouvernement s'engageait à proposer le report de l'âge de la retraite à 67 ans au 1^{er} octobre 2009.

Les débats ont mis en évidence une forte division de l'opinion. Les divergences étaient également importantes au sein du Conseil économique et social et pas loin de 50 propositions de réformes ont été étudiées. La principale proposition alternative au report de l'âge de la retraite, présentée par le plus important syndicat néerlandais (FNV) s'appuyait sur la flexibilisation de l'âge de la retraite. Selon cette proposition les salariés pourraient choisir librement leur âge de départ à partir de 65 ans. Du côté du financement, la fiscalisation complète du régime de base permettrait d'augmenter les ressources du fait du déplaçonnement des cotisations. Avec quelques mesures supplémentaires de hausse d'impôts sur les retraités aisés et les propriétaires de logement, cette mesure permettrait d'améliorer le financement de 0,7 point de PIB. Parmi les solutions alternatives, le parti des écologistes de gauche proposait lui de faire jouer un rôle à la durée de cotisation. Un accord avec le patronat a semblé possible autour de l'idée d'âge flexible jusqu'à ce que celui-ci propose unilatéralement de repousser l'âge de la retraite du deuxième pilier.

Finalement les négociations ont échoué et le gouvernement a présenté le 16 octobre dernier un projet de report de l'âge de la retraite à 66 ans en 2020 et 67 ans en 2026. Ce projet s'accompagne de dispositions visant à tenir compte de la pénibilité du travail. Ainsi les entreprises se verraient contraintes de reclasser sur des emplois légers les salariés ayant occupés pendant 30 ans des postes pénibles. Le peu de soutien de l'opinion publique et des syndicats ont amené le gouvernement à durcir ses propositions en matière de prise en compte de la pénibilité. Il s'engage maintenant à établir une liste de métiers pénible en s'appuyant notamment sur les données d'entrée en invalidité par profession. Des pénalisations financières sont également prévues pour les entreprises qui ne reclasseraient pas leurs salariés ayant occupé des emplois pénibles pendant 30 ans (14 % du salaire). D'autres propositions sont apparues qui visent à éliminer la prise en compte explicite de la pénibilité pour la remplacer par un système maintenant le départ à 65 ans pour les travailleurs dont le salaire est inférieur à un plafond de l'ordre de 35 000 euros.

La démission du gouvernement et l'éclatement de la coalition a remis en cause le processus de réforme désormais suspendu et dont l'avenir dépendra des élections à venir.

A côté de cette réforme générale, des dispositions ont été prises pour favoriser le maintien des seniors en activité. Le gouvernement a ainsi cherché à promouvoir le temps partiel et les sorties progressives d'activité en utilisant partiellement l'indemnisation du chômage. La formation est également mise en avant pour promouvoir le maintien en activité. Concrètement, l'indemnisation du chômage peut être accordée aux salariés âgés passant à temps partiel pourvu que leur entreprise soit en bonne santé financière et qu'elle investisse dans leur formation pendant le temps libéré par la réduction du temps de travail (mesure d'avril 2009).

Enfin un bonus salarial était envisagé pour les plus de 62 ans alors que les mesures fiscales favorables aux pré-retraites sont progressivement supprimées.

7. Les projections

Les projections des dépenses de retraite dans le PIB (tableau 12) font apparaître une augmentation très forte de la part des dépenses (+ 4,5 points pour les retraites publiques et + 6,9 pour celles du deuxième pilier) très supérieure à celle des autres pays (par exemple la part des dépenses publiques en Allemagne dont la situation démographique est moins favorable augmenterait de seulement 2,4 points). Ceci résulte du choix de Pays-Bas de ne pas remettre en cause le niveau des pensions dont on a vu qu'il conduisait à un taux de remplacement de l'ordre de 70 % du salaire.

Tableau 12. Projections des dépenses de retraite à long terme aux Pays-Bas

	2007	2015	2020	2030	2040	2050	2060	2060-2007
Taux de dépendance démographique	22*	27	31	40	47	46	47	+25
Part des retraites publiques dans le PIB	4,5	5,3	5,9	7,6	8,8	8,7	9,0	+4,5
Part des pensions du deuxième pilier dans le PIB	5,2	5,9	6,7	9,0	10,8	11,1	12,1	+6,9

* 2008

Source : Commission européenne, Rapport 2009 sur le vieillissement.

La soutenabilité du deuxième pilier repose sur la capacité d'accumulation des régimes en proportion de l'augmentation des engagements liée à l'allongement de la vie. Pour le premier pilier, les projections mettent en évidence la nécessité d'une réforme pour éviter l'apparition d'un déficit important. L'allongement de la durée de l'activité est une possibilité. Le report de l'âge de la retraite à 67 ans peut en être le moyen. Sinon la hausse des cotisations et du prélèvement fiscal devra combler l'écart qui se creusera entre ressources et dépenses.

8. Conclusions et débats en cours

Paradoxalement le débat sur les retraites aux Pays a pris un certain retard. Le fait qu'une part importante du financement repose sur la capitalisation a sans doute conduit à une certaine confiance pendant toute la période de gonflement de la bulle financière. Les taux d'intérêt élevés des années 1990 avaient certainement contribué également à une faible demande de

réforme.

La crise de 2008 a brutalement amené la question au premier plan. La question de l'âge de la retraite est au centre des débats en cours. L'existence d'une grande différence d'espérance de vie selon les catégories sociales a été mise en avant pour défendre l'idée d'introduire, comme en France, une dépendance de la retraite à la durée de la carrière. L'idée de la flexibilisation de l'âge du départ à la retraite s'est presque imposée dans la négociation. Mais la division de l'opinion, des partis et des syndicats, qui marque aussi un échec de la « méthode des polders », n'a pas permis d'aboutir. Les problèmes techniques que posent l'introduction d'une variable de durée d'activité alors que les systèmes d'information ne permettent pas de les calculer de manière fiable pour les générations âgées, ont aussi contribué à ne retenir que le décalage de l'âge. L'avenir du système reste suspendu au devenir de la coalition gouvernementale et aux résultats du processus électoral en cours.

D'autres débats, moins centraux, animent les discussions sur les retraites. S'agissant des régimes de capitalisation, les discussions portent sur la pertinence du taux de couverture légal de 105 % et sur le mode de valorisation des actifs et des engagements. Paradoxalement, la crise financière semble contribuer à réviser en baisse les règles prudentielles.

Enfin, comme en Allemagne, la montée du travail indépendant pose le problème du troisième pilier et de l'extension de l'obligation de l'adhésion à un régime complémentaire du deuxième pilier.

Les pensions en Suède dans la crise

Olivier Bontout

Le système de retraite suédois assure actuellement un niveau de vie relativement élevé aux retraités et un taux de pauvreté relativement faible (respectivement dans et inférieurs à la moyenne de l'Union européenne), même si les taux de pauvreté s'accroissent sensiblement avec l'âge en Suède, en particulier pour les femmes. Ces résultats sont à mettre en regard d'un niveau de dépenses de retraite dans la moyenne européenne (alors que la Suède dépense davantage que la plupart des pays développés pour l'ensemble de la protection sociale) et de taux d'emploi très élevés, notamment pour les seniors. De plus, les perspectives démographiques paraissent favorables par rapport à la plupart des autres pays européens.

La réforme entreprise à la fin des années 1990 permet d'assurer la viabilité financière du système. Cependant, la crise actuelle a frappé assez fortement la Suède, ce qui a amené à aménager le mécanisme d'équilibre automatique introduit en 2001, qui s'est déclenché du fait de la baisse des marchés boursiers. Face à l'ampleur de la correction, une réforme a été adoptée fin 2009 visant à lisser sur trois ans la prise en compte des fluctuations financières dans le calcul du ratio d'équilibre. Le lissage introduit par cette réforme apparaît toutefois modeste et la crise devrait se traduire dans ce contexte par au moins deux années d'indexation (nominale) négative des pensions, avec un effet cumulé d'érosion des pensions liquidées de l'ordre de 8 %. Cet ajustement relatif à la baisse des pensions apparaît à la fois rapide et important, même s'il est vrai qu'il s'agit d'une stratégie qui a déjà été pour partie suivie en Suède, les retraites ayant été que la décennie 90 ayant déjà vu leur valeur érodée par rapport aux prix.

Toutefois, le système de retraite suédois devrait connaître avec cette crise des modifications allant au de là de la seule modification de ce mécanisme d'équilibre. D'autres ajustements sont en effet en cours de discussion, comme une modification de la fiscalité sur les retraites (et/ou de l'indexation de la pension de garantie) de manière à accompagner l'application du mécanisme d'équilibre automatique et une modification des modalités d'investissement des fonds pour les personnes approchant de l'âge de la retraite, de manière à réduire l'impact des fluctuations boursières sur les nouvelles pensions.

Au-delà de ces évolutions dans la crise, l'amélioration de l'emploi des seniors reste au cœur de la stratégie suédoise. L'emploi des seniors se maintient jusqu'à présent dans la crise et les dernières tendances d'avant la crise faisaient apparaître une poursuite de l'amélioration de l'emploi des seniors à des âges de plus en plus élevés. A plus long terme, si le système de retraite public paraît viable financièrement, le maintien du niveau des retraites reste fortement dépendant de la capacité de l'économie suédoise à assurer une progression supplémentaire de l'emploi des seniors (alors que celui-ci a déjà atteint des niveaux élevés), tandis que les effets du nouveau système sur la dispersion des revenus parmi les retraités restent difficiles à apprécier.

1. Présentation du système

1.1. La situation de la démographie, de l'emploi et de revenu des retraités au milieu des années 2000

La Suède bénéficie tant en matière démographique que d'emploi d'une situation relativement favorable par rapport à la moyenne de l'Union européenne.

1.1.1. Les évolutions démographiques plutôt favorables

Selon les dernières projections de population réalisées par Eurostat (qui ont servi de base aux projections financières du AWG) la Suède serait un des pays européens pour lequel la hausse du ratio de dépendance démographique est la plus faible (nombre de personnes âgées de 65 ans et plus rapporté au nombre de personnes âgées de 15 à 64 ans).

Ces conditions démographiques particulièrement favorables tiennent d'une part à une espérance de vie déjà élevée, mais également à une natalité qui est forte et à une structure par âge de la population particulière qui tient à ce que en Suède, le *baby-boom* a eu lieu plus tôt qu'ailleurs en Europe : il a démarré dans les années 1940 et faisait suite à une période de fécondité basse dans les années 1930. Il en résulte que le processus de vieillissement démographique a commencé plus tôt en Suède, ce qui se traduit par un ratio de dépendance démographique aujourd'hui relativement plus élevé que dans les autres pays européens : 26,7 contre par exemple 25,3 en France et 26,7 dans l'UE15 (qui est tirée vers le haut par les niveaux supérieurs à 30 de l'Allemagne et de l'Italie).

L'espérance de vie à la naissance est relativement élevée en Suède : 79 ans pour les hommes et 83,1 ans pour les femmes (en 2008, respectivement 77,5 et 83,1 ans pour l'UE15 et 77,5 et 84,3 ans pour la France). Au niveau de l'Union, l'espérance de vie progresserait de 8,5 ans pour les hommes d'ici à 2060 (pour atteindre 84,5 ans) et 6,9 ans pour les femmes (soit 89 ans). Du fait de l'hypothèse de convergence adoptée, la progression devrait être la plus rapide dans les nouveaux États membres et moins rapide dans les pays qui ont aujourd'hui une espérance de vie plus élevée que la moyenne. En Suède cette progression serait ainsi de 6,5 ans pour les hommes et 6,2 ans pour les femmes (respectivement en France de 7,7 ans pour les hommes et 5,8 ans pour les femmes). Ce mouvement se retrouve pour l'évolution de l'espérance de vie à 65 ans : la progression serait ainsi de 4,7 ans pour les hommes et 4,8 ans pour les femmes en Suède contre respectivement en France et en UE15 de 4,8 et 5,1 ans pour les hommes et 4,1 et 4,8 ans pour les femmes.

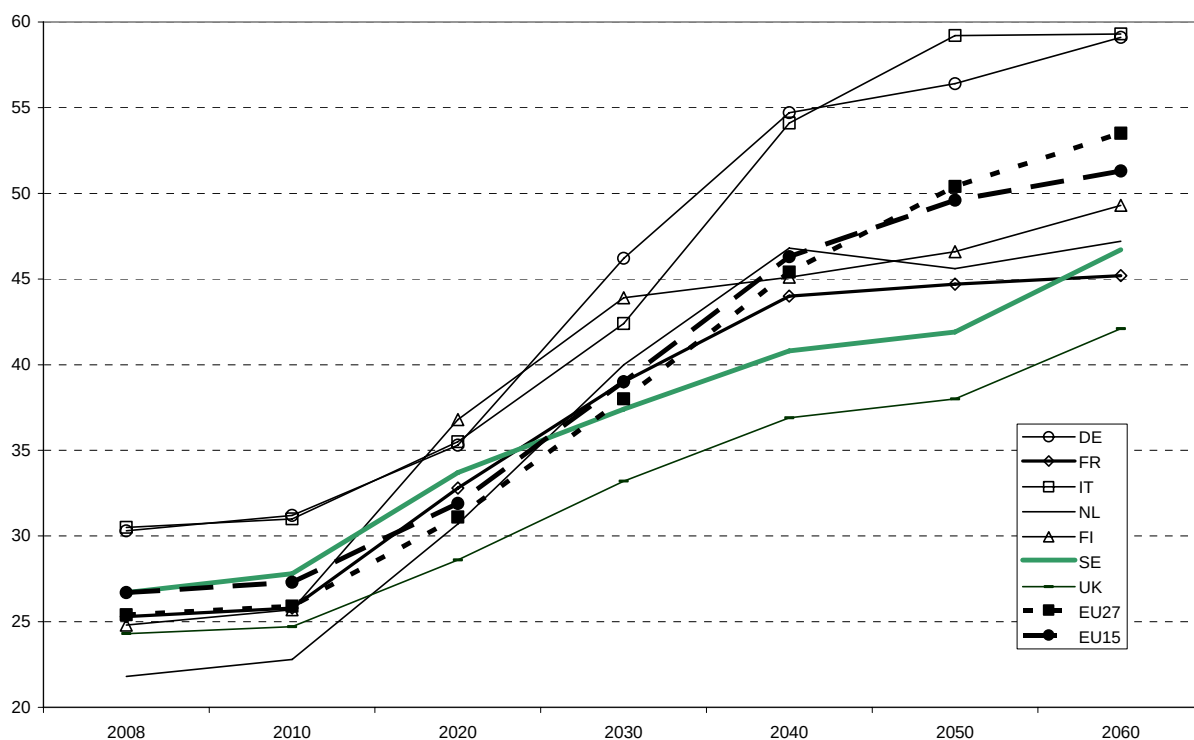
Les projections de population partent de l'hypothèse d'une légère amélioration de la natalité en Europe, passant de 1,52 naissance par femme en 2008 à 1,64 en 2060 (mais resterait donc inférieure au seuil de renouvellement naturel de la population de 2,1). Les pays qui ont déjà un taux de natalité élevé (FR, Pays nordiques, RU, IE) verraient celui-ci légèrement diminuer ou stagner. Le taux de natalité suédois resterait à un niveau élevé de 1,85 enfant par femme sur la période de projections (tandis que le niveau français resterait à un niveau élevé de 1,93 naissance par femmes à l'horizon 2060 en baisse de -0,05 par rapport à 2008).

S'agissant des projections migratoires, Eurostat prévoit que les flux annuels nets diminuent durant la période pour passer de 1,7 million en 2008 à 980 000 en 2020 et 800 000

en 2060¹⁰. Ces flux devraient se concentrer dans quelques pays (IT, ES, DE et RU). La France verrait son solde migratoire annuel diminuer de 0,2 % et 0,1 % de la population (respectivement +99 000 en 2008 à +63 000 en 2060), tandis que les flux migratoires diminueraient beaucoup plus en Suède de 0,5 % à 0,1 % de la population.

Ces évolutions impliqueraient un doublement du ratio de dépendance démographique¹¹ de l'Union à 27 sur la période, de 25,4 % en 2008 à 53,5 % en 2060 (soit une hausse relative de 111 %), l'augmentation étant particulièrement forte entre 2015 et 2035. Sur le très long terme (horizon 2060), la situation suédoise serait une des plus favorables de l'Union avec une hausse de seulement 75 %, proche néanmoins de celles projetées pour le Royaume-Uni (+73 %) ou la France (+79 %). Mais à l'horizon 2020, la situation de la Suède paraît relativement moins favorable, la hausse du ratio de dépendance étant un peu plus marquée par rapport à 2008 (+26 %, contre respectivement +19 % et +30 % pour l'UE15 et la France).

Graphique 1. Évolution du ratio de dépendance (65+/15-64) entre 2008 et 2060



Source : AWG (2009a).

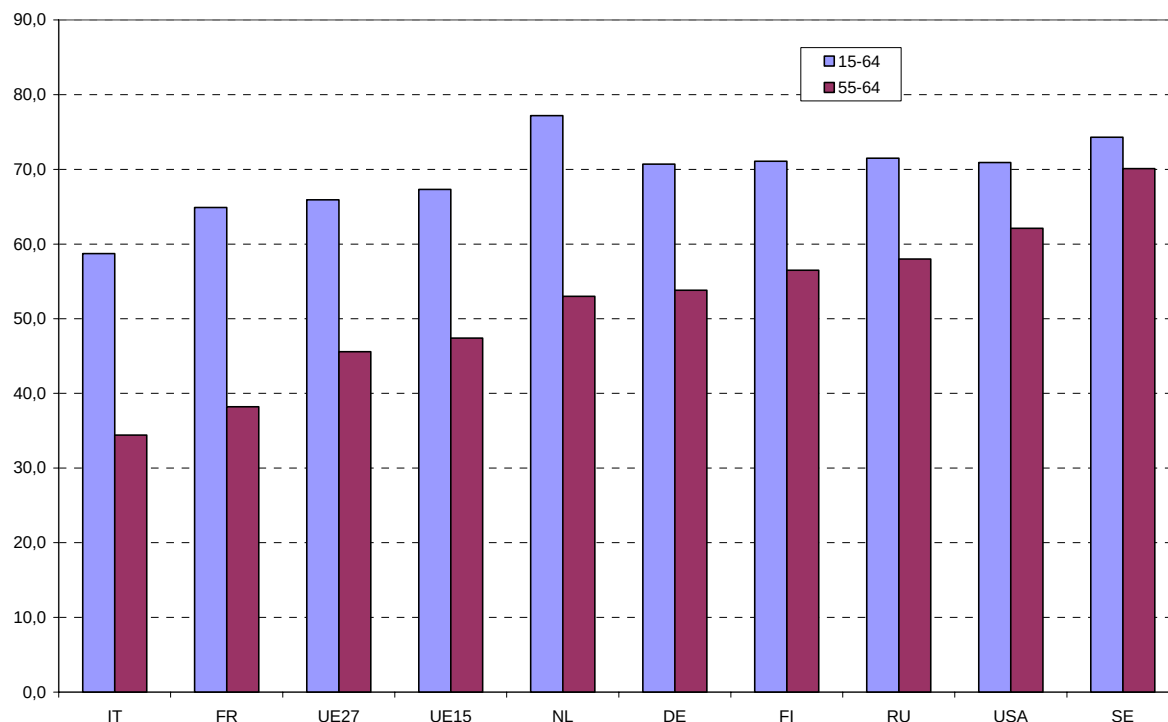
¹⁰ La somme des flux annuels nets représente environ 59 millions de personnes, dont la très grande majorité dans la zone euro (46,2 millions).

¹¹ Rapport de personnes âgées de 65 ans et plus sur la population en âge de travailler (15-64).

1.1.2. La situation du marché du travail et les évolutions

Les taux d'emploi et notamment ceux des 55-64 ans sont structurellement très élevés en Suède (graphique 2).

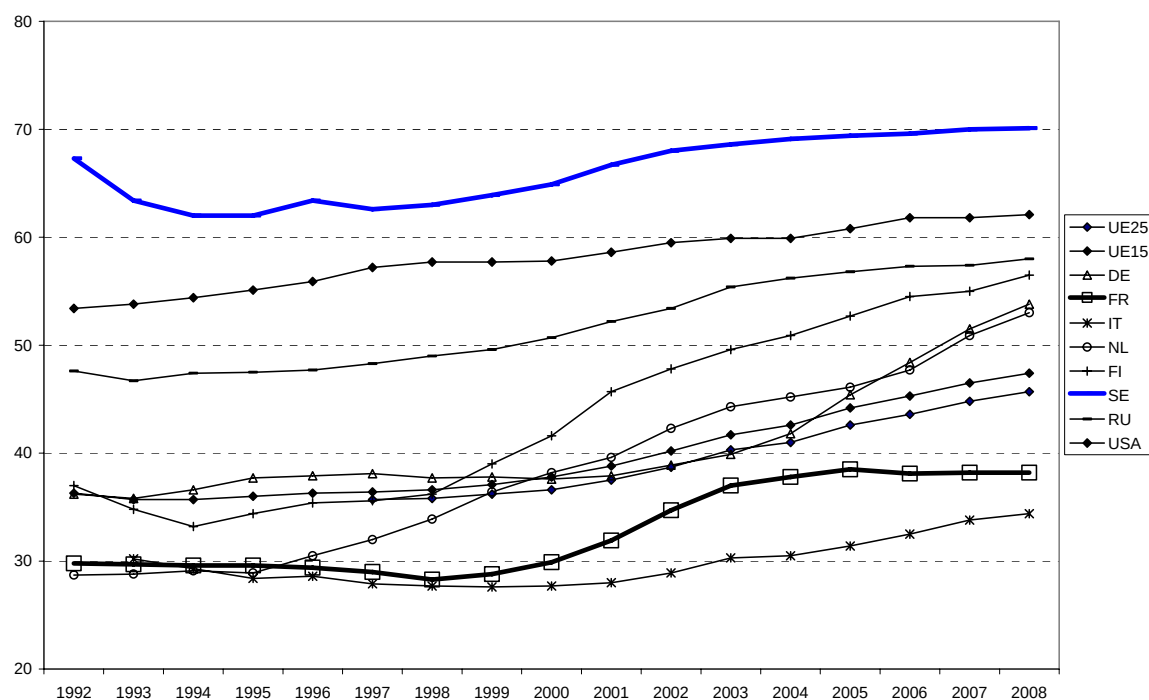
Graphique 2. Taux d'emploi en 2008



Source : Eurostat EFT.

Les évolutions du taux d'emploi des seniors sont également remarquables : si le taux d'emploi des seniors a participé à la baisse du taux d'emploi global au début de la décennie 90, il s'est orienté à la hausse au milieu des années 1990 (cf. OFCE 2007, Touzé 2008) et a poursuivi sa remontée, certes à un rythme modéré dans les années 2000. Après une baisse très sensible au début des années 1990, le taux d'emploi des seniors s'est stabilisé en Suède au milieu des années 1990 et a retrouvé les niveaux du début des années 1990 que dans les années 2000 (graphique 3). Il est de plus remarquable que les taux d'emploi des seniors ont continué de croître sur le passé récent, même si c'est à un rythme plus ralenti que dans la plupart des pays européens. A cet égard, la situation de la France paraît atypique avec une stabilité depuis le milieu des années 1990 qui tranche avec la hausse observée chez nos principaux partenaires.

Graphique 3. Taux d'emploi en 1992-2008



Source : Eurostat EFT.

L'emploi des femmes a suivi une dynamique assez similaire de celle de l'emploi des hommes (Touzé 2008). Après avoir poursuivi une tendance à la hausse au cours des années 1980, le taux d'emploi des femmes de 25-54 ans qui atteignait près de 90 % en 1990 a baissé de 10 points au cours des années 1990. Il a entamé une remontée à la fin des années 1990, mais reste significativement inférieur aux niveaux antérieurs à ceux de la crise des années 1990. Le taux d'emploi des femmes de 55-59 ans a également cessé de progresser et s'est stabilisé autour de 75 %, tandis que celui des 60-64 ans qui avait décru au cours des années 1980 de 60 % à 50 % a enregistré une remontée dans la première partie des années 2000.

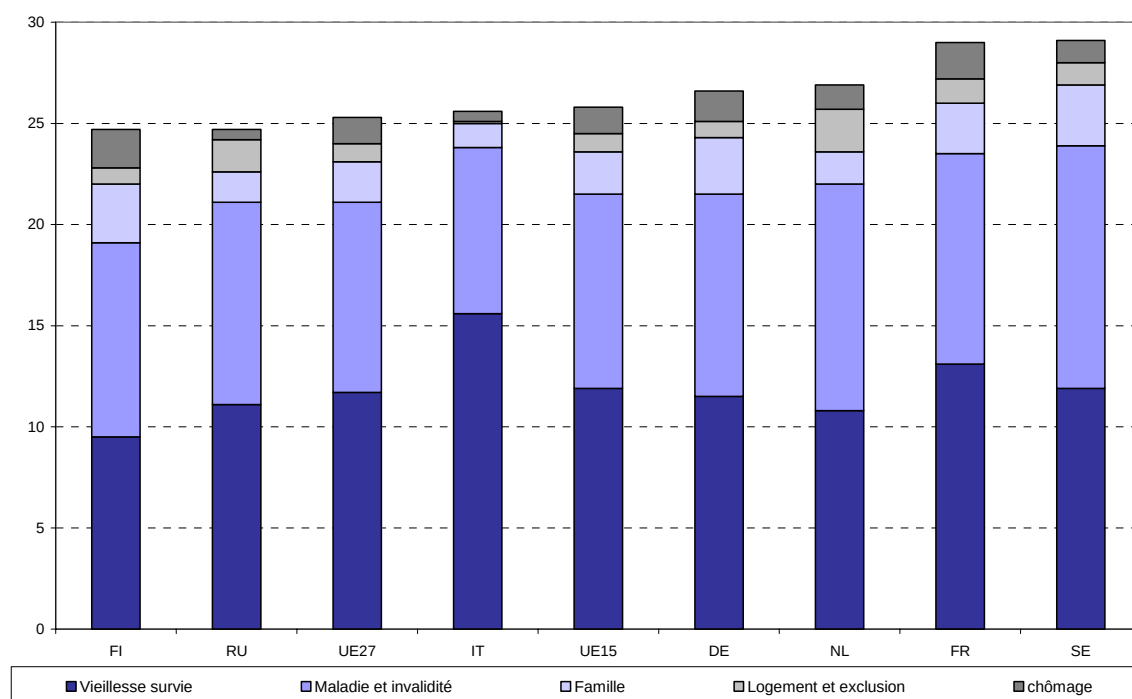
1.1.3. Part des dépenses de retraite dans le PIB

On sait que le niveau des dépenses de protection sociale est élevé en Suède. C'est ce qui ressort des comparaisons effectuées sur la base du système SESPROS (graphique 4), avec des dépenses de protection sociale proches de 30 % du PIB et parmi les plus élevées d'Europe. Toutefois pour ce qui est des retraites, la Suède se situe au niveau de la moyenne européenne (11,9 % du PIB) à un niveau plus proche de celui de l'Allemagne (11,5 % du PIB) que de celui de la France (13,1 % du PIB).¹²

En 2007, les régimes publics de retraite (régimes généraux de sécurité sociale) versaient 63 % des pensions, les pensions minimales, de survie, et suppléments pour le logement et l'assistance sociale 14 % des dépenses, les régimes professionnels 16 % et les régimes individuels 6 % (source Orange report 2008).

¹² Les dépenses des risques pensions et survie sont incluses dans le décompte de SESPROS.

Graphique 4. Dépenses de protection sociale en 2007 (en % du PIB) et structure des dépenses par fonctions



Source : SESPROS.

Tableau 1. Niveau de vie relatif des 65 ans et plus et taux de remplacement agrégé

	Niveau de vie relatif des 65+			Taux de remplacement agrégé		
	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes
Allemagne	0,86	0,89	0,84	0,45	0,47	0,48
Finlande	0,74	0,77	0,71	0,46	0,46	0,48
France	0,90	0,93	0,89	0,61	0,61	0,54
Italie	0,86	0,89	0,84	0,49	0,56	0,37
Pays-Bas	0,83	0,84	0,84	0,42	0,49	0,54
Royaume-Uni	0,72	0,73	0,72	0,41	0,42	0,44
Suède	0,78	0,84	0,73	0,61	0,63	0,54
UE15	0,82	0,85	0,81	0,48	0,51	0,48
UE27	0,83	0,86	0,82	0,48	0,51	0,48

Source : SILC vague 2007 – revenus 2006.

Toutefois, le système de retraites remplit relativement bien la fonction de remplacement des salaires passés, le taux de remplacement agrégé (qui rapporte les pensions des 65-74 ans aux salaires des 55-+64 ans, cf. tableau 1) étant parmi les plus élevés en Europe (61 %), à des niveaux comparables à ceux observés en France et assez nettement supérieur à ceux de la moyenne de l'UE15 (48 %). Il en résulte que les revenus des plus de 65 ans sont fortement constitués des retraites en Suède (83 %), comme en Italie, ou en Finlande (contre 91 % en France, mais 69 % au Royaume-Uni et 74 % aux Pays-Bas, cf. tableau 2).

Tableau 2. Structure des revenus des plus de 65 ans (2003) (%)

	Retraites	Autres prestations sociales	Revenus du travail	Autres sources de revenus
France	91	4	4	5
Italie	83	2	14	3
Pays-Bas	74	1	13	1
Finlande	82	7	10	0
Suède	83	7	8	3
Royaume-Uni	69	2	17	12

Source : SILC vague 2004 – revenus 2003, données nationales pour les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

Le taux de pauvreté des personnes âgées de plus de 65 ans est plutôt faible en Suède (11 %). Toutefois, le taux de pauvreté des personnes âgées s'accroît davantage avec l'âge en Suède, en particulier pour les femmes (tableau 3).

Tableau 3. Taux de pauvreté et intensité de la pauvreté des 65 ans et plus

	Taux de pauvreté des 65+			Intensité de la pauvreté des 65+			Taux de pauvreté des 75+ (écart par rapport aux 65+)		
	Total	H	F	Total	H	F	Total	H	F
Allemagne	17	14	20	19	19	19	18 (+1)	15 (+1)	20 (0)
Finlande	22	18	25	10	10	11	28 (+6)	20 (+2)	32 (+7)
France	13	12	14	19	19	19	16 (+3)	14 (+2)	16 (+2)
Italie	22	18	25	19	17	20	23 (+1)	17 (-1)	26 (+1)
Pays-Bas	6	3	8	10	9	11	10 (+4)	10 (+7)	10 (+2)
Royaume-Uni	30	27	32	20	18	21	34 (+4)	32 (+5)	30 (-2)
Suède	11	7	14	11	11	12	16 (+5)	9 (+2)	20 (+6)
UE15	21	18	23	19	18	19	24 (+3)	19 (+1)	26 (+3)
UE27	20	17	22	19	18	19	23 (+3)	19 (+2)	25 (+3)

Source : SILC vague 2007 – revenus 2006.

Sur la période 1990-2004, le revenu moyen des personnes âgées a continué à s'améliorer en termes réels (Gustafsson, Johansson et Palmer, 2008). En particulier, le revenu moyen des personnes âgées a s'été moins dégradé que celui des actifs pendant la récession profonde du début des années 1990 et par conséquent leur position relative de revenu s'est améliorée jusqu'en 1996. Cependant, les personnes âgées n'ont pas été totalement épargnées des effets de cette récession profonde, l'indexation sur les prix ayant été abandonnée, ce qui s'est traduit par un décrochage de 10 points environ au cours de la décennie 1990 de l'indexation des pensions liquidées par rapport à l'évolution des prix. Par Avec le retour d'années de la croissance économique rapide à la fin des années 1990, le revenu des seniors a augmenté moins rapidement que pour d'autres catégories et leur revenu relatif s'est érodé. L'étude indique également que les revenus des retraités modestes se sont relativement plus dégradés dans la phase de croissance de la fin des années 1990 et que le taux de pauvreté s'en est trouvé orienté à la hausse. Enfin, sur la période 1990-2004, les inégalités de revenus entre

retraités se sont accrues, essentiellement du fait de la croissance rapide des revenus du capital pendant les années de forte croissance, mais aussi pour partie du fait d'une distribution des pensions un peu plus inégale.

1.2. Architecture du système et réformes passées

La Suède a transformé en profondeur la structure de son système public de retraite à l'occasion de la réforme votée en 1998, la loi de 2001 ayant introduit un « mécanisme d'équilibre automatique ». Cette réforme visait à restaurer la viabilité financière des régimes de retraites en Suède et à rendre plus transparents les mécanismes de redistribution à l'œuvre (COR 2004).

1.2.1 Présentation des réformes passées et gouvernance du système

La réforme a consisté à basculer progressivement d'un ancien système de retraites par répartition vers un nouveau système en comptes notionnels et comptes capitalisés individuels. Le nouveau système de retraites est constitué d'une pension universelle forfaitaire et différentielle accordée sous condition de résidence (financée par l'impôt), d'un régime obligatoire financé en répartition et en capitalisation et servant aux retraités des prestations en relation avec les revenus d'activité professionnels passés (sur la base de comptes individuels) et de régimes complémentaire d'entreprise financés en capitalisation qui concernent surtout les cadres et occupent une place limitée. Les régimes publics obligatoires disposent d'importantes réserves financières.

La réforme visait à assurer l'équilibre à long terme du système de retraite sans que de nouvelles réformes d'envergure ne soit nécessaires à l'avenir. Cette orientation visait à renforcer la crédibilité du système de retraite et à réduire les risques de menaces politiques pour l'avenir. Il en a résulté l'introduction d'un mécanisme d'ajustement automatique qui vise à corriger d'une manière décidée à l'avance (au automatique) l'apparition de déséquilibres dans le système liés notamment à une mauvaise anticipation des évolutions de l'espérance de vie ou à des évolutions du revenu moyen de l'économie qui ne seraient pas en ligne avec l'hypothèse retenue d'une croissance à long terme de 1,6 % du revenu réel moyen (correspondante aux évolutions passées).

Le passage de l'ancien au nouveau système de retraite public est progressif: la période de transition concerne les assurés nés entre 1938 et 1953. La part du nouveau système passe de 4/20ème pour la génération née en 1938 à 19/20ème pour la génération née en 1953. La génération née en 1954 sera ainsi la première à relever totalement du nouveau système, lorsqu'elle atteindra l'âge minimal de départ à la retraite de 61 ans en 2014.

1.2.2 Architecture et principes de fonctionnement du système de retraites publiques, des systèmes de pré-retraites, des systèmes d'entreprises, des systèmes par capitalisation.

Les comptes notionnels

Le nouveau système public est composé de deux régimes, l'un en répartition, l'autre en capitalisation, auxquels vient s'ajouter une pension minimale différentielle. Une caractéristique importante des deux nouveaux régimes est la création de comptes individuels.

Le taux global de cotisation est supposé stable à l'avenir, fixé à 18,5 % : 16 points de cotisation sont affectés au régime par répartition et 2,5 points au régime par capitalisation (*premium pension*).¹³ Le nouveau système continue de fonctionner sous un plafond de revenu ouvrant droit à pension (7,5 fois le montant de base de la sécurité sociale) mais le montant de base dont il dépend est désormais revalorisé selon l'évolution des salaires.¹⁴

Le nouveau régime public par répartition repose sur des comptes individuels de retraite, les « comptes notionnels ». Chaque assuré dispose d'un compte personnel dans lequel sont créditées virtuellement chaque année ses cotisations de retraite et celles de son employeur. En effet, les cotisations servent en fait à financer les pensions des retraités d'aujourd'hui, selon le principe de la répartition. Les comptes notionnels sont revalorisés chaque année selon un index représentatif de la croissance du revenu du travail moyen (cf. encadré 1).¹⁵

Encadré 1. Index de revenu pour l'indexation des comptes notionnels et des pensions

L'indexation des comptes notionnels se fait sur chaque année selon un index représentatif de la croissance du revenu du travail moyen : il s'agit de la moyenne des trois dernières années du taux de croissance du revenu du travail réel moyen auquel on ajoute le taux d'inflation des douze derniers mois. Le changement de l'index de revenu entre l'année T-1 et année T affecte l'évolution des pensions de l'année T, alors que le changement de l'index de revenu entre les années T et T+1 affecte les évolutions de l'indexation des comptes notionnels.

$$\text{Income Index}(t) =$$

$$\left(\frac{u(t-1)}{u(t-4)} \times \frac{\text{CPI}(t-4)}{\text{CPI}(t-1)} \right)^{\frac{1}{3}} \times \frac{\text{CPI}(t-1)}{\text{CPI}(t-2)} \times k \times \text{Income Index}(t-1)$$

$$u(t) = \frac{Y(t)}{N(t)}$$

where

t – calendar year

$\text{CPI}(t)$ – consumer price index for June of year t

k – adjustment factor for error in estimation of $u(t-2)$ and $u(t-3)$

$Y(t)$ – total pension-qualifying income without limitation by the ceiling, persons aged 16–64 in year t , after deduction of the individual pension contribution

$N(t)$ – number of persons aged 16–64 with pension-qualifying income in year t

La variation de l'index se compose en fait de deux parties (cf. ci-dessus). La première est la variation annuelle moyenne du revenu réel pour la dernière période de trois ans, corrigé de l'inflation. La seconde est l'inflation pour la dernière période de douze mois, de juin à juin. En effet les revenus pris en compte pour la retraite ne sont pas connus avant l'exercice fiscal, c.-à-d. en décembre. Ceci signifie que le revenu des deux

¹³ En fait 17,2 %, cf. infra.

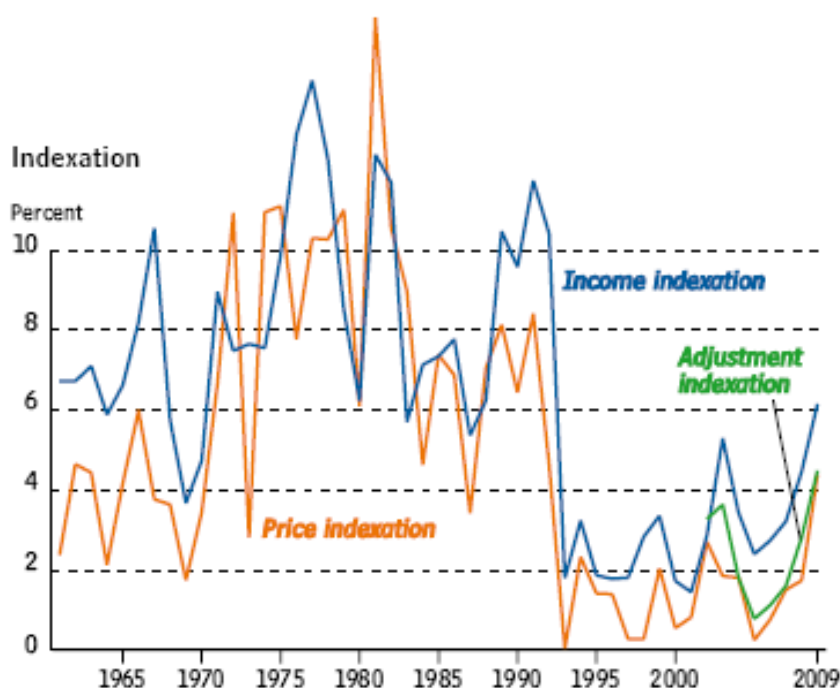
¹⁴ La différence entre les cotisations à la charge des salariés et celles à la charge des employeurs est accrue par le fait que l'assiette de cotisation est égale au revenu plafonné à 7,5 fois le montant de base de la sécurité sociale pour les salariés et à l'intégralité du revenu pour les employeurs.

¹⁵ Les périodes pendant lesquelles l'assuré ne cotise pas (années consacrées à l'éducation des jeunes enfants, service national, cessation anticipée d'activité...) donnent également lieu à un versement au compte de l'assuré, par le budget de l'État, qui correspond au montant des cotisations que celui-ci aurait versé, sur la base d'un revenu fictif (cf. Durieux 2008).

années les plus récentes est basé sur des évaluations dont les erreurs sont corrigées dans les index des années suivantes (coefficient de correction k).

Autrement dit alors que les évolutions des revenus réels sont lissées sur 3 ans, les évolutions de l'inflation sont directement retranscrites. La prise en compte de l'inflation de la dernière année permet des ajustements plus rapides des pensions aux changements de l'inflation que ceux qui auraient résulté d'une moyenne mobile pure sur les trois dernières années des évolutions du revenu. Il a en particulier résulté de l'application de cette formule d'ajustement relativement sensible à l'évolution des prix une relativement forte croissance de l'indice en 2008 (graphique et tableau).

Graphique E1.1. Évolution de l'inflation et de l'index des revenus sur longue période



Source – Agence suédoise de sécurité sociale, Rapport orange (2008). Note : en orange l'évolution des prix, en bleu celle des revenus, en vert celle de l'ajustement effectif des pensions.

Tableau E1.1. Évolution de l'index des revenus (1995-2008)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Croissance de l'index	1,8	1,8	2,8	3,4	1,7	1,4	2,9	5,3	3,4	2,4	2,7	3,2	4,5	6,2

Source - Agence suédoise de sécurité sociale, Rapport orange (2008).

Les modalités de calcul de la pension permettent une flexibilité dans le choix de l'âge de départ à la retraite. Alors qu'avant la réforme, l'âge normal de liquidation de la pension était de 65 ans, les assurés peuvent partir à partir de 61 ans dans le nouveau système. Au moment du passage à la retraite, le capital virtuel accumulé est converti en une pension de retraite en fonction de l'âge de départ à la retraite et de l'espérance de vie à cet âge de la génération à laquelle l'assuré appartient (telle qu'elle est projetée) : plus la durée moyenne escomptée de

retraite est longue, moins la pension sera élevée. Le montant de la pension est ainsi ajusté pour tenir compte à la fois de l'espérance de vie par génération et de la durée de retraite escomptée étant donné l'âge de départ (des coefficients de minorations ou des majorations du montant de sa pension sont calculés selon un principe de neutralité actuarielle).

Le taux de revalorisation des pensions a été limité à l'inflation en moyenne. Les pensions sont indexées selon une formule d'indexation « inflation + salaire réel moyen - 1,6 % », ce qui permet de répartir entre les actifs et les retraités les conséquences des bonnes et des mauvaises années. Ainsi, quand le salaire réel moyen croît à un taux supérieur à 1,6 %, les retraités bénéficient de gains de pouvoir d'achat et inversement quand le salaire réel moyen croît à un taux inférieur à 1,6 %, les retraités enregistrent des pertes de pouvoir d'achat.

Niveaux de cotisation et réserves

Le taux global de cotisation est (supposé stable à l'avenir) est fixé à 18,5 % : 16 points de cotisation sont affectés au régime par répartition et 2,5 points au régime par capitalisation (*premium pension*). Ce taux global s'applique au salaire net des cotisations retraite versées par le salarié, qui représentent 7 % du salaire brut. Le taux de cotisation global rapporté au salaire brut est donc de 17,21 %, 7 % à la charge des salariés et 10,21 % à la charge des employeurs. D'autre part, les cotisations pour les pensions professionnelles représentent typiquement entre 2 % et 5 % des salaires, 4,5 % pouvant être considéré comme représentatif (cf. ISG 2009).

Par ailleurs, pour répondre aux objectifs du nouveau système de retraite, une réorganisation des fonds de réserves collectives et une modification de leurs modalités de gestion financière sont entrées en vigueur depuis le début de l'année 2001. Désormais, les réserves collectives sont gérées au sein de cinq fonds et non plus six.

La premium pension

Ce régime est complété par un régime public par capitalisation en comptes individuels alimenté par 2,5 points de cotisation qui sont versées à une agence gouvernementale (« *Premium Pension Agency* »), qui assure l'interface entre les cotisants et les gestionnaires financiers, prémunissant ainsi le régime de risques de sélection adverse. Les gestionnaires financiers offrent des fonds de placement, avec différents profils de risque et de rendement, dans lesquels est investie l'épargne retraite. Environ 800 fonds de placement sont proposés en 2008 et chaque assuré peut répartir ses placements sur au plus cinq fonds.

L'agence gouvernementale sélectionne les gestionnaires financiers et les agréée, collecte auprès des assurés leurs demandes de placement et les consolide, puis les transmet aux gestionnaires financiers. Les assurés qui ne choisissent pas de fonds de placement voient leur épargne retraite confiée par défaut à l'agence gouvernementale, qui assure pour leur compte la fonction de gestionnaire financier dans le cadre d'un fonds spécifique. Au moment du départ à la retraite, le capital financier accumulé est obligatoirement converti en pension, uniquement par l'agence gouvernementale (avec diverses options pour la revalorisation de la pension ou pour la réversion). Le montant de la pension varie selon l'âge de l'individu au moment de son départ à la retraite (mais ne tient pas compte d'autres facteurs liés à l'espérance de vie des individus, notamment leur sexe).

Une pension universelle forfaitaire différentielle

La pension universelle forfaitaire sera définitivement supprimée au terme de la période de transition (pour les générations nées en 1954 et après) et remplacée par une pension minimale différentielle versée à partir de 65 ans sous condition de ressources. La pension minimale

différentielle est revalorisée selon l'indice des prix à la consommation. Elle est intégralement financée par le budget de l'État. Cette pension minimale est versée sous double condition de résidence et de ressources. Pour y avoir droit, il faut être âgé d'au moins 65 ans et habiter la Suède. La pension minimale est accordée à taux plein pour 40 ans de résidence.¹⁶ Le montant de la pension de base est dégressif avec les autres pensions publiques (régime en répartition et régime en capitalisation), selon un taux de 48 % au-delà du niveau de la pension forfaitaire de 1,26 montant de base.¹⁷

Avantages familiaux et réversion

Contrairement à l'ancien système qui couvrait les risques vieillesse, survie et invalidité, le nouveau système ne couvre que le risque vieillesse. Les dépenses de survie sont désormais financées par des cotisations affectées et les dépenses d'invalidité sont provisoirement intégrées à la branche maladie.

De plus, la plus forte contributivité du nouveau système public de retraite pourrait désavantager les femmes, qui ont en moyenne des carrières professionnelles moins stables que les hommes. Les droits à pension au titre de l'éducation des enfants, constituée à cet égard une forme de compensation pour les femmes, même si ces droits sont soumis à une condition d'activité antérieure, de même que les crédits pour des études supérieures et la prise en compte des allocations parentales (Dutrieux, 2008).

Pré-retraites et invalidité

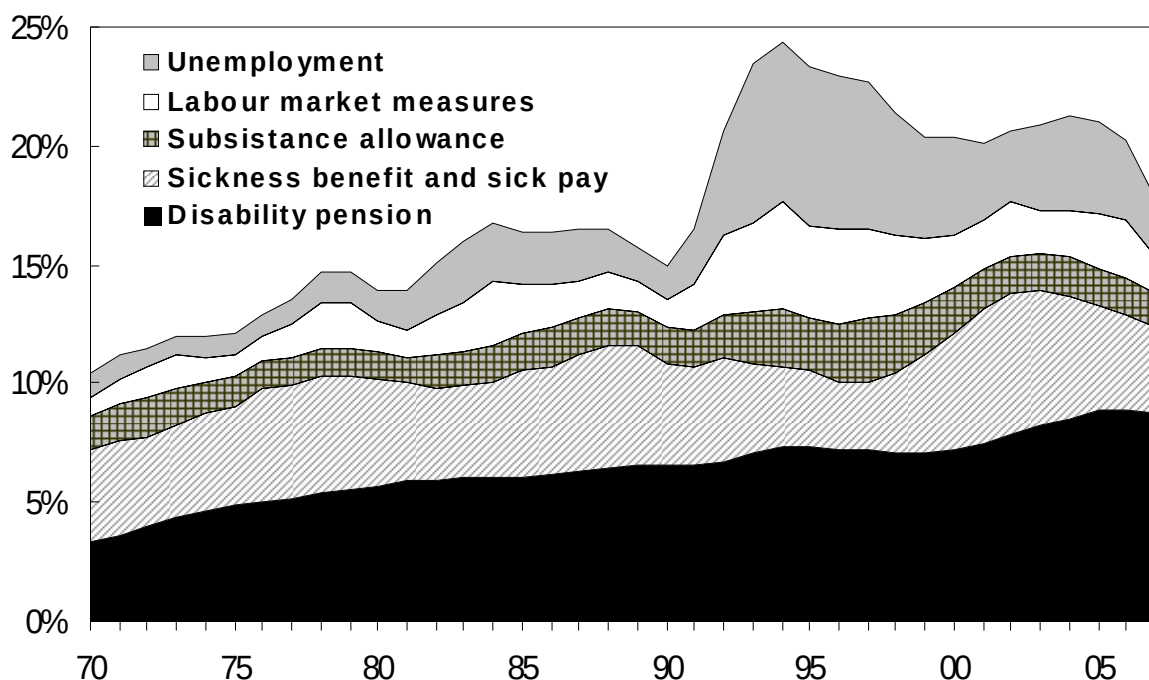
De nombreuses mesures ont été mises en œuvre depuis les années 1990 pour restreindre l'accès aux dispositifs de pré-retraites ou d'invalidité.

Le nombre de pensions d'invalidité a diminué au cours de la décennie 90 parmi les 60-64 ans à la suite de la suppression dès 1991 du critère d'inadaptation au marché du travail qui laissait toutefois en suspens la gestion sociale des chômeurs de longue durée (Jolivet 2007, Touzé 2008). Depuis 1993, la pension invalidité peut être reçue sur une base de 25, 50, 75 ou 100 % en fonction du degré d'incapacité. En 2003, la pension invalidité est devenue transformée en une allocation maladie (*sjukersättning*) et une allocation compensatrice d'activité (*aktivitetsersättning*), assortie d'un examen triannuel de l'incapacité et d'une limitation dans le temps de la pension.

¹⁶ Pour les deux conditions en Suède ou un autre pays de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen avec lequel la Suède a signé une convention.

¹⁷ Le montant de base équivalait en 2009 à 42 800 SEK soit 3 992,5 € par an.

Graphique 5. Pourcentage de personnes d'âge 20-64 ans (en équivalents temps plein) percevant des certaines prestations (1970-2007)



Source: Swedish Ministry of Finance, Statistics Sweden

Toutefois, à la fin des années 1990, les congés maladie progressent fortement, hausse qui concerne particulièrement les congés de longue durée (Jolivet 2007). Ainsi, alors que la crise du début des années 1990 s'était traduite par une hausse des bénéficiaires d'allocations chômage, celle du début des années 2000 s'est traduite par une poursuite de la hausse des bénéficiaires des prestations d'invalidité et une croissance forte des prestations d'allocation maladie (graphique 5).

Au milieu des années 2000, la Suède se trouve ainsi parmi les pays européens qui ont le plus recours aux prestations d'invalidité ou liées à l'état de santé des populations avec un taux de couverture supérieur à 15 % de la population pour les 55-64 ans (CPS 2008).

Annuités, points, système notionnel et mécanisme d'équilibre automatique

Le système public combine des comptes notionnels et un régime de capitalisation. La constitution des droits dans le nouveau régime de comptes notionnels est assez analogue à celle d'un régime en points dans lequel le « prix d'achat » des points et la valeur des points en cours d'acquisition évoluent comme le salaire moyen. Il faut toutefois noter que les périodes d'interruptions de carrière sont explicitement prises en compte dans ces deux systèmes par des abondements du budget de l'État.

La réforme du système de retraite a été conçue pour que l'équilibre financier du régime public par répartition soit assuré à taux de cotisation constant. Les modalités de calcul de la pension visent notamment à assurer le retour automatique à l'équilibre en cas d'allongement de l'espérance de vie.

Deux facteurs dans le cas de la Suède pouvaient déséquilibrer le système financièrement : les évolutions projetées de la norme de rendement retenue (qui peut être supérieure à court et

long terme au taux de croissance de la masse salariale retenu de 1,6 %) et les évolutions projetées de l'espérance de vie. Pour tenir compte de ces facteurs de déséquilibre, un « mécanisme automatique d'équilibre » a été introduit en 2001. Celui-ci se déclenche lorsque les ressources du régime s'avèrent insuffisantes pour honorer ses engagements (encadré), mais l'activation de ce mécanisme ne distingue pas les déséquilibres financiers provoqués par des fluctuations économiques transitoires et ceux causés par des changements des tendances économiques et démographiques de long terme.

Encadré 2. Le mécanisme automatique d'équilibre

Le mécanisme se déclenche lorsque les ressources du régime s'avèrent insuffisantes pour honorer ses engagements. Les deux postes sont calculés de manière à prendre en compte les flux anticipés :

- Le passif du régime est constitué des droits à la retraite à honorer dans le présent et dans le futur.
- L'actif du régime est composé des flux de cotisations présents et futurs et du montant des réserves collectives.

Le mécanisme corrige automatiquement un excès du passif sur l'actif par une baisse du taux de revalorisation du capital virtuel des cotisants et celui des pensions des retraités. Il conduit ainsi à diminuer le passif du régime, par rapport à la situation initiale, et à restaurer progressivement l'équilibre du régime. Toutes les sources de déséquilibres sont donc intégrées de la même manière, que ce soit des évolutions de long terme (par exemple les évolutions de l'espérance de vie et ses changements, ou la persistance d'écarts de taux de croissance du revenu moyen par rapport à la norme prise dans le système d'une croissance de 1,6 % par an) ou des fluctuations économiques de court terme (valorisation des réserves et variations conjoncturelles du chômage affectant les recettes).

Plus précisément, le ratio d'équilibre BR correspond au ratio des cotisations actualisées (CA) et des fonds de réserves (F) rapportés aux engagements (S).

$$BR(t+2) = \frac{CA(t) + F(t)}{S(t)}$$

Le calcul des cotisations se fait comme une moyenne lissée des trois années passées des cotisations (C) valorisées selon l'indice des prix (CPI), multipliées par la moyenne sur trois années de la durée de roulement (T) qui correspond à la durée moyenne entre le paiement des cotisations retraites et le versement des retraites.

$$CA(t) = \bar{C}(t) \times \bar{T}(t)$$

$$\bar{C}(t) = \frac{C(t) + C(t-1) + C(t-2)}{3} \times \left(\frac{C(t)}{C(t-3)} \times \frac{CPI(t-3)}{CPI(t)} \right)^{\frac{1}{3}} \times \left(\frac{CPI(t)}{CPI(t-1)} \right)$$

$$\bar{T}(t) = \text{median} [T(t-1), T(t-2), T(t-3)]$$

La durée de roulement T est calculée comme la somme de la durée moyenne entre l'âge des cotisants et l'âge moyen des retraités. Elle est décomposée comme la somme de la durée moyenne entre l'âge des cotisants et l'âge de la retraite (ID) et la durée entre l'âge moyen de la retraite et l'âge moyen des retraités (OD) cf. annexe.

Pensions complémentaires

Environ 90 % des actifs sont couverts par des pensions complémentaires de régimes professionnels en Suède (ISG, 2009), qui assurent un taux de remplacement typiquement compris entre 10 et 15 %. Quatre grandes catégories de régimes couvrent les différents secteurs du marché du travail (Touzé 2008). Dans les années 1990 et jusqu'au début des années 2000, ces différents régimes contractuels ont été réformés (à l'exception de celui des cols blancs, dont le financement n'est pas directement affecté par les évolutions démographiques). Ces réformes se sont traduites par un passage quasi généralisé à des régimes à cotisations définies parfois par l'introduction d'une dose de retraite par capitalisation pour les régimes qui fonctionnaient par répartition (fonction publique administration centrale).

2. Les évolutions récentes

La récession a débuté en 2008 en Suède et serait en 2009 d'une ampleur légèrement plus forte en Suède à celle de la zone euro, alors que les différentes institutions internationales (UE, OCDE, FMI) prévoient une sortie de crise légèrement plus rapide pour 2010 (CE 2009). La baisse de l'emploi devrait se poursuivre en 2010 à un rythme soutenu, ce qui ramènerait le taux de chômage dans la moyenne européenne (tableau 4).

Tableau 4. Croissance du PIB et de l'emploi et taux de chômage (2009-2011)

	PIB				Emploi				Chômage			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Suède	-0,2	-4,6	+1,4	+1,9	+0,9	-2,2	-1,8	0	6,2	8,5	10,2	10,1
France	+0,4	-2,2	+1,2	+1,5	+0,6	-1,8	-0,9	+0,4	7,8	9,5	10,2	10
Zone euro	+0,6	-4	+0,7	+1,5	+0,6	-2,3	-1,3	0	7,5	9,5	10,7	10,9
UE	+0,8	-4,1	+0,7	+1,6	+0,9	-2,3	-1,2	+0,3	7	9,1	10,3	10,2

Source : Commission européenne, automne 2009.

2.1. Les réformes récentes et en cours (2008-2010)

2.1.1. Les réformes récentes

Dans le contexte récent de crise financière et économique, le mécanisme d'équilibre automatique qui n'avait pas jusqu'à présent eu à s'appliquer a trouvé en 2008 la première année d'application (Orange Report 2008, cf. tableau 5).

Le déclenchement du mécanisme d'équilibre tient à deux mécanismes : d'une part la baisse sensible des réserves (-21 %) qui a sensiblement ralenti le dynamisme de croissance de l'actif à 2 % pour 2008 (et cela malgré la poursuite d'un dynamisme d'accumulation de cotisations à 6 %, reflétant une croissance nominale relativement forte des cotisations), alors que dans le même temps, le dynamisme de croissance du niveau des engagements s'est accéléré à 6 % reflétant une relativement forte indexation des pensions l'année passée (cf. encadré 1).

**Tableau 5. Évolution du ratio d'équilibre, niveaux et taux de croissance annuels
(2002-2008)**

Comptes au 31/12	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Réserves	488	577	646	769	858	898	707
<i>Taux de croissance</i>		18 %	12 %	19 %	12 %	5 %	-21 %
Actifs de cotisations retraites	5 301	5 465	5 607	5 712	5 945	6 116	6 477
<i>Taux de croissance</i>		3 %	3 %	2 %	4 %	3 %	6 %
Total actif (a)	5 789	6 042	6 253	6 481	6 803	7 014	7 184
<i>Taux de croissance</i>		4 %	3 %	4 %	5 %	3 %	2 %
Passif de retraites (b)	5 729	5 984	6 244	6 461	6 703	6 996	74 28
<i>Taux de croissance</i>		4 %	4 %	3 %	4 %	4 %	6 %
Ratio d'équilibre (a/b)	1,015	1,0097	1,0014	1,0044	1,0149	1,0026	0,9672
<i>Année d'application du ratio d'équilibre</i>	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2010

Source – Agence suédoise de sécurité sociale, Rapport orange (2008). Unité milliards de couronnes suédoises (SEK).

En fait, si le passif avait crû à un rythme moins rapide, de 2 %, le mécanisme d'équilibre ne serait pas entré en jeu, malgré la baisse des réserves. En effet, les réserves ne constituent qu'une partie mineure des actifs des régimes de retraites (de l'ordre de 10 %). La mise en œuvre du mécanisme d'équilibre correspond donc tout autant à une correction de la relativement forte hausse des pensions enregistrée l'année dernière, l'effet étant en fait seulement accentué par la baisse des réserves.

La récession 2008 a fortement ralenti la croissance des revenus et la variation de l'index de revenu pour 2009/2010 sera un niveau bas de 0.3 % (contre encore une hausse de 6,3 % pour 2008/2009, cf. encadré 1). Cependant, comme l'évolution des prix à la consommation à la consommation de juin 2008 à juin 2009 a été négative de 0,8 %, l'index des revenus enregistre une croissance en termes réels.

Hors application du mécanisme d'équilibre, l'indexation des comptes notionnels serait donc pour 2009 du changement de l'index de revenu, soit 0.3 % et l'indexation des prestations (pour 2010) serait négative de 1.2 %. La diminution du ratio d'équilibre à un niveau de 0,9672 au 31 décembre 2008 devait en outre déclencher le mécanisme d'équilibre et affecter par la même l'indexation des retraites pension et des comptes notionnels pour 2009 et 2010.

La réduction impliquée par le mécanisme d'équilibre est de 3.3 % (1-0.9672). Le mécanisme d'équilibre aurait donc dû réduire l'indexation des comptes notionnels à -3 % et celle des pensions à -4,5 %. Par ailleurs, les projections pour l'indice d'indexation et le ratio d'équilibre en 2011 impliqueraient également une indexation négative des prestations de pension l'année suivante.

Ces perspectives ont conduit à l'adoption d'un lissage du mécanisme d'équilibre (la proposition a été adoptée au parlement fin 2009), qui consiste à remplacer la valeur actuelle des capitaux des fonds de réserve qui se référait au dernier exercice comptable par la moyenne de cette même valeur lissée sur trois exercices. Le mécanisme d'équilibre reste inchangé par ailleurs. Le tableau 6 présente les effets de cette réforme pour 2010 et des estimations des effets projetés en 2011 et 2012.

Tableau 6. Indexation des prestations, anciennes et nouvelles règles (%)

	2010	2011*	2012*
Anciennes règles	-4,5	-4,3	1,2
Nouvelles règles	-3	-4,9	-0,2
Différence	+1,5	-0,6	-1,4

* Projections.

Source : Settergren (2009).

Les nouvelles règles conduisent à ramener à -3 % la baisse des pensions en 2010 et à prévoir une baisse qui se prolongerait jusqu'en 2012, pour un effet cumulé de l'ordre de 8 %. Les différences d'évolution par rapport à l'ancien mécanisme d'ajustement sont toutefois faibles et on peut se demander si ce lissage est suffisant car l'ampleur de l'ajustement sur les pensions reste forte : près de -8 % cumulé en nominal sur les pensions sur deux ans d'ici 2011.

Cette correction du niveau des pensions devrait avoir pour effet d'annuler les gains réels d'indexation des pensions qui ont été enregistrés depuis l'introduction du nouveau mécanisme d'indexation en 2002.¹⁸ Cette correction importante devrait de plus avoir un effet persistant sur le niveau relatif des pensions car les perspectives d'un rattrapage dans les prochaines années sont lentes. En effet, quand le mécanisme du ratio d'équilibre cessera de jouer (grâce à une reconstitution des réserves et à une remontée des cotisations liée à la reprise économique), les mécanismes habituels d'indexation prendront le relais. Toutefois, l'indexation sera plus rapide que l'index des revenus jusqu'à ce que l'index des pensions ait retrouvé la trajectoire qu'il aurait eu sans application du mécanisme automatique de correction (pour mémoire +0,3 % en 2009/2010).

Or la reprise sera sans doute dans un premier temps progressive ce qui se traduira par une croissance peu dynamique de l'index des revenus et donc soit par un délai supplémentaire avant la fin de l'application du mécanisme d'équilibre soit une par une indexation peu dynamique des pensions. Un éventuel rattrapage des pensions ne devrait donc qu'être progressif. De plus, la législation suédoise ne prévoit la possibilité d'une hausse discrétionnaire plus rapide des pensions (que celle de l'index des revenus) que dans l'hypothèse où le ratio d'équilibre serait supérieur à 110 %, éventualité qui est peu probable et lointaine.

La révision adoptée a d'ailleurs fait l'objet de nombreuses critiques, en particulier sur la vitesse de l'ajustement qui en découle, l'agence de sécurité sociale ayant par exemple proposé de reporter les ajustements supplémentaires nécessaires sur une période de 3 ans après que le mécanisme ait été activé (Settergren, 2009).

En effet, si la réforme mise en place cette année fait un pas en lissant sur 3 ans les évolutions des réserves dans le mécanisme d'équilibre, la révision proposée paraît limitée. Elle aurait par exemple pu étaler davantage la prise en compte des réserves, par exemple sur 5 ou 10 ans ce qui serait dans la logique de l'accumulation de réserves qui doivent être utilisées sur le long terme. Il s'agit donc d'une révision *a minima* du mode de calcul du mécanisme d'équilibre. On peut noter que cette proposition consiste à lisser davantage l'ajustement

¹⁸ Selon le rapport Suédois de stratégie nationale 2008-2010, le gain d'indexation sur la période 2002-2008 a été de 4,9 % (l'index des revenus a crû de 16 % et celui des prix de 11,1 %).

nécessaire du mécanisme d'équilibre mais ne revient pas sur son fonctionnement : le mécanisme d'ajustement continue à prendre en compte des ajustements immédiats de corrections économiques (croissance des revenus, rendement du capital et inflation) et démographiques (évolutions de l'espérance de vie). Ces dernières sont très lentes et ne peuvent pas en elles-mêmes impliquer des ajustements de ceux de l'ampleur observée qui tiennent aux fluctuations du rendement du capital et dans une moindre mesure des revenus et de l'inflation.

A ce stade, si l'ampleur de l'ajustement a conduit à une modification du mécanisme d'équilibre, il reste que l'ajustement qui découle du mécanisme modifié paraît encore important et semble porteur de nouvelles modifications du fonctionnement du système qui se reflètent dans les débats nationaux actuels portant sur la pension minimale et l'imposition des retraites.

2.1.2. Les réformes envisagées ou discutées et les débats nationaux

La question de la pension minimale et de son indexation sur les prix s'est posée dans un contexte d'inflation négative en 2009 (-0.8 %) qui se traduisait par une baisse nominale des petites pensions. Il convient de noter que cet effet à la baisse est moins sensible que pour les pensions assurancielles affectées par le mécanisme d'équilibre.

Dans un contexte de réduction des pensions assurancielles, la conception différentielle de cette pension minimale a de plus l'avantage de réduire l'effet du mécanisme d'équilibre pour les pensions modestes. La baisse des pensions assurancielles est en effet réduite pour ceux qui touchent la pension minimale en complément de pensions assurancielles : alors que la compensation est complète pour ceux qui la perçoivent intégralement, elle est de 52 % (100 %-48 %) pour ceux qui la touchent de manière partielle (elle est inférieure encore pour ceux qui étaient à la limite de perception de la pension minimale avant l'application du mécanisme d'équilibre).

L'effet protecteur de la pension garantie pour les personnes ayant des pensions modestes et affectées par le mécanisme d'équilibre serait renforcé si son indexation était plus favorable que les prix en 2010. Le gouvernement a décidé à cet effet dans le budget 2010 de réduire la fiscalité pesant sur les basses pensions, de manière à plus que compenser la perte nominale de revenus pour les basses pensions de l'indexation nominale négative de la pension garantie. L'effet de cette mesure se traduit par une progression de l'ordre de 1,5 % de la valeur de la pension minimale nette d'impôt.¹⁹

Par ailleurs, le gouvernement a abordé durant 2009 en termes vagues la possibilité de « compenser » les retraités, en lien avec les discussions relatives à l'indexation (Settergren, 2009). A ce stade, les options ne sont pas précisées, mais une option possible serait d'abaisser l'imposition générale des pensions. La demande d'un allègement fiscal pour des retraités s'était exprimée depuis plusieurs années, dans la mesure où les impôts sur les salaires ont été réduits sensiblement, depuis environ dix ans, alors que l'imposition sur les retraites est restée constante.

Enfin, les débats portent sur le mode de gestion du fonds de défaut de la *premium pension*

¹⁹ En effet, le montant annuel d'impôt sur le revenu pour les retraités percevant la pension minimale garantie (mais pas d'autres pensions) a été réduit de SEK 2 300 à SEK 3 500 selon les configurations. Le montant de la pension garantie équivaut à 2,13 le montant de base, soit en 2009 91164 SEK (8504€) par an pour une personne seule et 81,320 SEK (7,586€) pour une personne en couple.

(AP7). La crise actuelle a conduit à des baisses des valeurs des fonds contenant principalement des actions, tant dans les réserves du système de pension de revenu (les fonds d'AP) mais dans également la plupart des fonds de la premium pension, les fonds des régimes professionnels et les fonds de pension individuels. C'est moins un problème pour ceux qui sont jeunes et qui ne prendront pas leur retraite dans un avenir proche, mais cela peut être un problème sérieux pour ceux qui sont proches de la retraite.

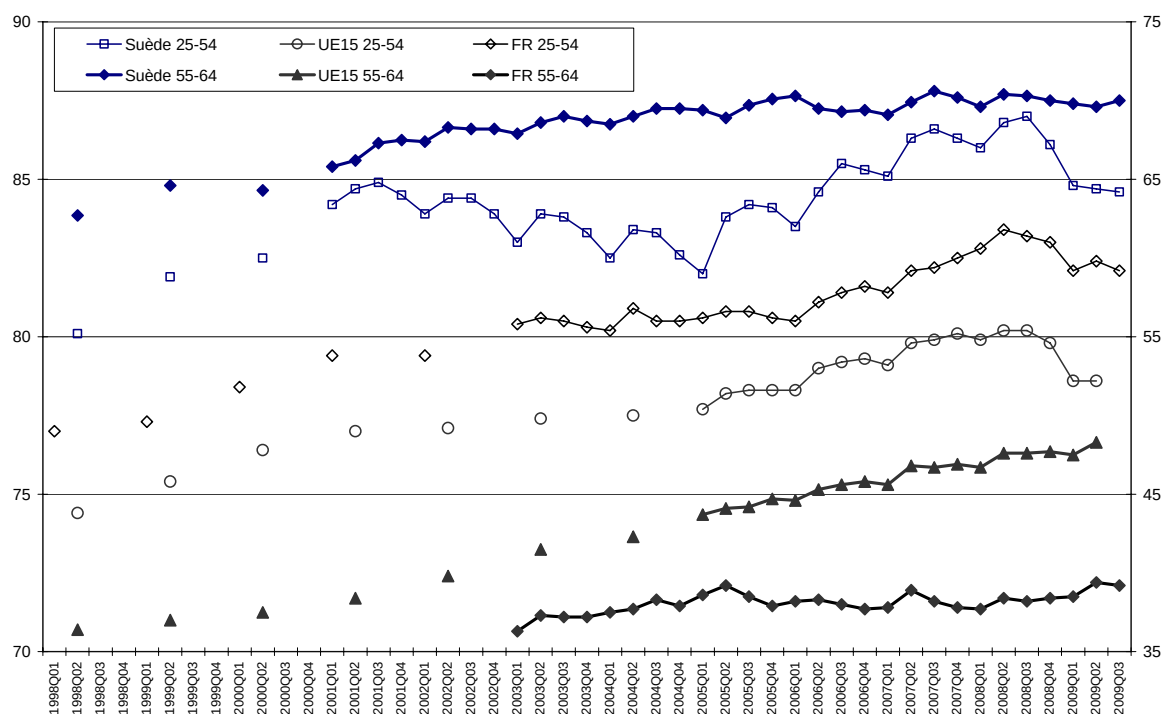
Une possibilité en discussion est que le fonds de défaut de la PPM (AP7) qui couvrent une proportion croissante de personnes ne faisant pas un choix actif (41 % des assurés à la fin 2007 contre 33 % fin 2000) contiennent davantage d'obligations pour les personnes proches de la retraite (« fonds par générations ») tandis que les autorités de pension et les différents régimes (obligatoires, complémentaires ou individuels) devraient conseiller les personnes proches de la retraite de faire des choix de portefeuilles d'investissements moins risquées. Les propositions actuelles prévoient une part d'investissement en actions qui pourrait rester à 100 % jusqu'à 55 ans et permettraient aux personnes ayant fait des choix actifs de les modifier (alors que le fonds par défaut n'était jusqu'à présent plus accessibles aux personnes ayant fait des choix actifs de fonds).

2.2. Les retraites au tournant de la crise (2005-2010)

2.2.1. Le marché du travail avant puis dans la crise : chômage, emploi des seniors, pré-retraites

L'emploi des seniors n'a pas fléchi en Suède dans la crise et reste remarquablement stable autour de 70 % (graphique 5) alors que l'emploi des 25-54 a commencé à fléchir au quatrième trimestre 2008 et a enregistré sur un an une baisse de 2,4 points (de 87 % à 84,6 %). Cette relativement bonne résistance de l'emploi des seniors est toutefois observée ailleurs en Europe (UE15 et UE27, cf. CE 2009), ainsi qu'en France, les taux d'emploi des 55-64 n'étant pas à ce stade orientés à la baisse, alors que ceux des 25-54 ans ont également commencé à diminuer dans la seconde moitié de 2008.

**Graphique 5. Évolution trimestrielle des taux d'emploi
des 25-54 ans et 55-64 ans depuis 1998**



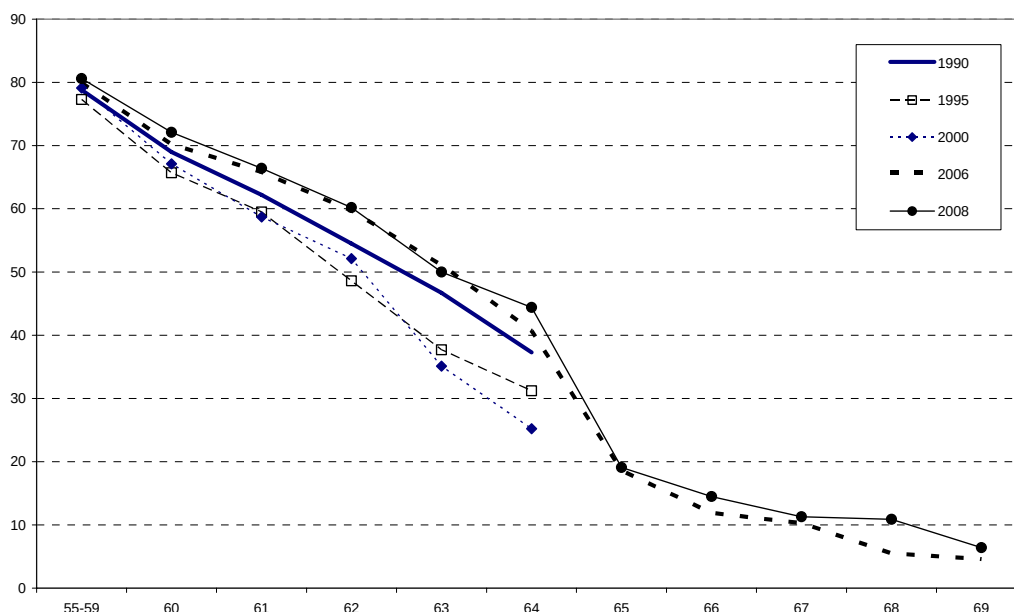
Source – Eurostat EFT.

Ces tendances sont assez remarquables dans le sens où la baisse de l'emploi en Suède est relativement plus prononcée que dans le reste de l'Union (-2,2 % en glissement annuel au second trimestre 2009, contre -1,9 % pour l'UE27 et -1,2 % en France) ce qui tient davantage à l'ampleur de la récession en Suède. En effet l'élasticité de l'emploi au PIB a été un peu plus faible que la moyenne de l'UE27 en Suède (CE 2009).

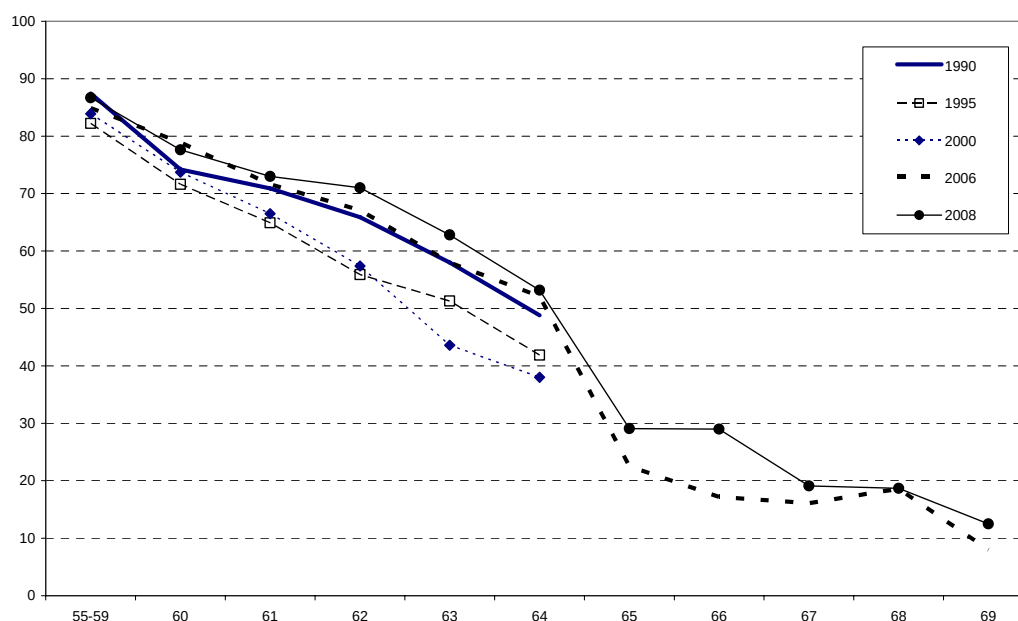
Ces évolutions favorables de l'emploi s'accompagnent de plus d'un début de remontée des taux d'emploi après 65 ans, en particulier pour les hommes sur les dernières années (graphique 6). L'examen des taux d'emploi par âge fait également apparaître que les taux d'emploi à 63 et 64 ans ont continué de baisser pour les hommes et les femmes entre 1995 et 2000, alors que les taux d'emploi aux âges plus jeunes étaient alors repartis à la hausse, avant de connaître une croissance très nette depuis 2000 (de l'ordre de 15-20 points).

Graphique 6. Taux d'emploi par âge, et sexe (1990-2008)

a – femmes



b - hommes



Source : Wadensjö et Axelsson (2009), d'après les enquêtes emploi suédoises.

Ces évolutions sont à mettre en regard des modifications des âges de départ à la retraite suite à la réforme. La part des départs à la retraite à 65 ans a ainsi baissé de près de 20 points entre 2003 et 2007 (de 86 % à 68 % pour les femmes et de 78 % à 59 % pour les hommes), tandis que celle des départs entre 61 et 64 ans a crû d'une dizaine de points (de 9 % à 20 % pour les femmes et de 17 % à 25 % pour les hommes) et celle des départs plus tard que 65 ans augmentait d'environ une dizaine de points également (de 5 % à 12 % pour les femmes et de

5 % à 16 % pour les hommes) (Wadensjö et Axelsson, 2009).

2.2.2. La crise des retraites d'entreprises et des fonds de pension

La crise financière s'est traduite par des rendements négatifs significatifs tant pour les fonds de *la premium pension* que pour les réserves du régime par répartition et pour les régimes professionnels. Ainsi, l'OCDE (OCDE 2009) estime que le rendement des fonds de pension en Suède a été de -16,9 % en 2008 (proche de la moyenne non pondérée des États membres de l'OCDE), les rendements ayant été souvent plus négatifs dans les fonds de réserve du régime par répartition (fonds AP).

Ces pertes sur les marchés financiers vont affecter les nouvelles liquidées, mais relativement peu, car les générations partant à la retraite aujourd'hui n'auront pas cotisé toute leur vie active aux régimes à la *premium pension* ou aux nouveaux régimes professionnels à cotisations définies. De plus, pour les générations qui arrivent aujourd'hui à la retraite, d'une part la *premium pension* ne joue pas à plein et d'autre part, les régimes professionnels fonctionnent encore majoritairement sur une logique de prestations définies.²⁰

Il reste toutefois que les effets d'une crise de cet ampleur seraient nettement plus prononcés à l'avenir sur le montant des retraites servies si des mesures ne sont pas mises en place de manière à lisser les effets des fluctuations financières sur les prestations de retraites au moment de la liquidation (cf. 2.1).

3. Les analyses prévisionnelles (au-delà de 2010)

3.1. Évaluations de l'évolution du niveau des retraites selon le niveau de salaires (tant du point de vue de la réglementation qu'ex post)

Il ressort de l'examen des indicateurs européens portant sur l'évolution de la situation de revenus des retraités (ou plutôt le niveau des retraites à l'avenir) que la baisse relative des pensions par rapport aux salaires en Suède est assez proche de celle projetée dans d'autres pays qui ont mené des réformes de grande ampleur, en particulier l'Allemagne, l'Italie ou la France. Ces éléments laissent anticiper une baisse sensible du niveau de vie relatif des retraités par rapport aux actifs à l'horizon 2050 ou 2060.

Au niveau individuel, les projections des taux de remplacements théoriques établis par le Comité de la protection sociale (pour un départ en retraite à 65 ans, après 40 années de cotisations au salaire moyen,) indiquent une baisse de 16 points de pourcentage entre 2004 et 2050 (CPS-ISG, 2006) ou 13 points entre 2006 et 2046 selon la mise à jour de 2009 (CPS-ISG, 2009).

Les projections du Comité de la politique économique indiquent également que dans un contexte de hausse de l'emploi de l'ordre de 4 points pour les 55-64 ans (cf. *infra*), le ratio entre la pension moyenne et le salaire moyen baisserait d'environ 40 % à l'horizon 2060 (effet

²⁰ Le passage de l'ancien au nouveau système de retraite public est progressif: la période de transition concerne les assurés nés entre 1938 et 1953. La part du nouveau système passe de 4/20ème pour la génération née en 1938 à 19/20ème pour la génération née en 1953. Pour la génération née en 1949 qui atteint l'âge minimal de départ à la retraite de 61 ans en 2010, la part est donc de 15/20^{ème}. Comme la *premium pension* représente environ 14 % des cotisations, cela représente en première approximation de l'ordre de 10 % des pensions liquidées.

qui serait réduit à une baisse de 27 % en intégrant les pensions professionnelles). Cette baisse est assez proche de celle projetée pour la France (-25 %), l'Italie (-31 %), l'Allemagne (-19 %), mais nettement plus élevée qu'en Finlande (-5 %) ou aux Pays-Bas (resp. -7 % et +10 %). On peut ajouter que les fluctuations récentes du ratio d'équilibre pourraient durablement peser sur l'indexation des pensions, ce qui n'est pas pris en compte dans ces projections. Le rapport orange de 2008 prend ainsi comme scénario central que le mécanisme d'équilibre reste actif jusqu'en 2035 (cf. *infra*).

La décomposition des facteurs d'évolution des dépenses de pension (tableau 7) indique que pour la Suède, la réduction de la valeur relative des pensions jouerait un rôle clé dans l'accommodation des tendances démographiques, avec une contribution de 6,2 points de PIB à l'horizon 2060. L'Italie (5,5 points de PIB) et dans une moindre mesure la France (4 points de PIB) et l'Allemagne (2,5 points de PIB) sont également dans ce cas, alors que pour ces pays, ceci serait accompagné d'une contribution sensible d'une diminution de la couverture des pensions.

Tableau 7. Évolution des dépenses de pension sur la période 2007- 2060 (points de PIB)

	SE	DE	FI	FR	IT	NL	UK
Niveau en 2007	12,2	10,4	10	13	14	11,7	6,6
Niveau 2060	14,4	12,8	13,4	14	13,6	22,6	9,3
Variation 2007-2060 (dont régimes obligatoires par répartition)*	+2,2 (-0,1)	+2,3	+3,4	+1,0	-0,4	+10,9 (+4)	+2,7
Contribution aux évolutions 2007-2060							
Effet démographique	+5,6	+7,9	+8,7	+8,4	+10,4	+6,6	+4,2
Effet de couverture	-0,5	-1,9	-3,1	-2,2	-3,2	-2,7	-1,4
Effet d'emploi	-0,5	-0,8	-0,6	-0,5	-1,1	-0,3	-0,3
Effet de pension moyenne	-6,2	-2,2	-0,9	-4,0	-5,5	-1,2	+0,5
Résidu	+3,7	-0,8	-0,7	-0,7	-1,0	+8,4	-0,3

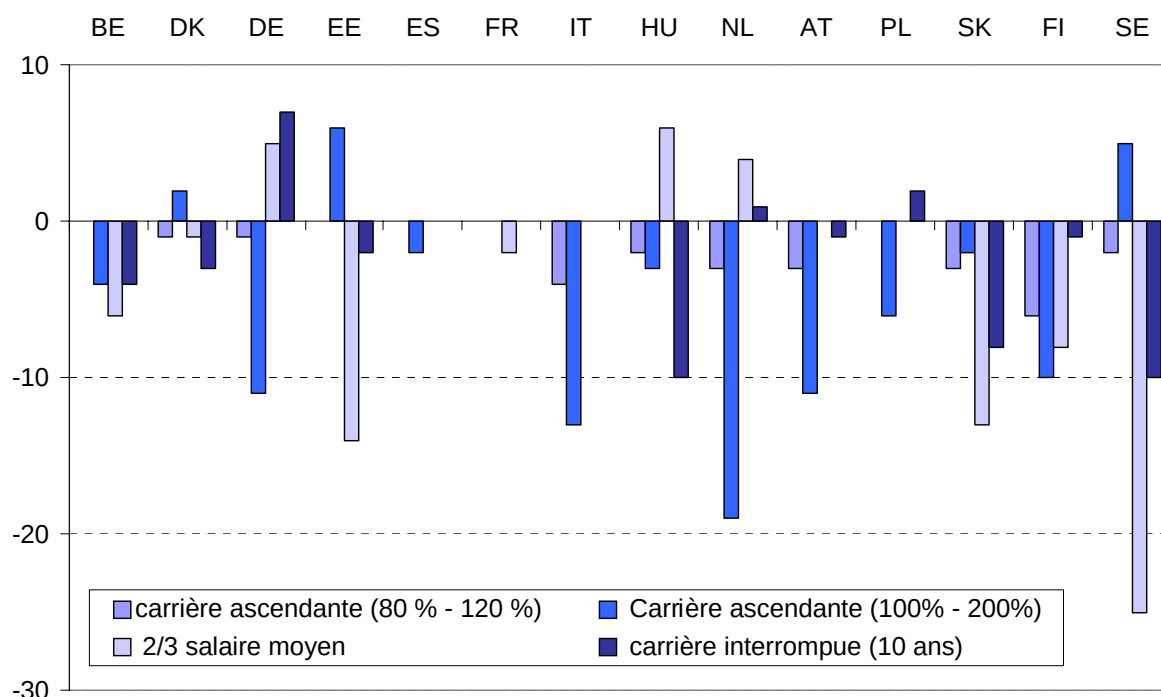
Source : AWG (2009b). (*) Quand d'autres régimes que les régimes obligatoires par répartition sont pris en compte dans les projections (régimes professionnels et premium pensions pour la Suède, régimes professionnels pour les Pays-Bas), le total est donné et la valeur pour les régimes de base en répartition entre parenthèses.

Au-delà de la question de l'évolution de la pension moyenne, se pose la question de l'évolution de la dispersion des niveaux de vie parmi les plus de 65 ans. On a vu que les plus âgés sont aujourd'hui dans une position plus difficile, en particulier les femmes. A cet égard, les tendances futures refléteront tout particulièrement la montée en charge progressive des réformes et notamment les modifications des pensions de réversion et la progression de l'activité féminine. Il semble que l'on peut relever deux autres sources d'incertitude. D'une part, le nouveau système paraît très contributif, mais il a été assorti de la mise en place d'une forte composante d'éléments non contributifs, y compris dans le régime par capitalisation (cf. *supra*). D'autre part, les mécanismes d'indexation des pensions pourraient poser question à l'avenir. La pension garantie sur les prix en réduira de plus en plus l'impact sur le niveau de vie des retraités les plus modestes dans l'avenir, sans revalorisations au-delà de l'évolution des prix.

Pour éclairer ce point, il est possible de mobiliser les résultats du Comité de la protection

sociale qui montrent l'évolution du taux de remplacement théorique pour différentes carrières par rapport à la carrière de référence (retraite à 65 ans après 40 années d'activité au salaire moyen). Un résultat nul signifie ici que les évolutions sont identiques (en évolutions de points de pourcentages) entre le cas considéré et le cas de référence. Pour la Suède, mis à part le profil de carrière fortement ascendante (de 100 à 200 % du salaire moyen), tous les autres profils conduiraient à un taux de remplacement qui serait nettement moins favorable, surtout pour les carrières à revenus modestes (deux-tiers du salaire moyen), ce qui reflète, au-delà de la plus forte contributivité du système suédois, l'incidence de l'indexation de la pension garantie sur les prix.

Graphique 7. Évolution des taux de remplacement – différence par rapport au cas de base (2004-2050)



Source : CPS-ISG, 2006. Cas de base 100 % du salaire moyen pendant 40 ans.

3.2. Évolution projetées des taux d'emploi et d'activité

Quel peut-être le rôle stabilisateur de l'emploi sur l'évolution future des dépenses en Suède ? La Suède est dans une situation assez paradoxale : les taux d'emploi y sont effectivement plus élevés mais il ne semble pas assuré que la Suède dispose d'assez de marges de manœuvre dans ce domaine pour freiner à l'avenir la hausse des dépenses de pension.

Les projections du Comité de la politique économique indiquent une relativement faible contribution de l'emploi à la stabilisation des dépenses, par rapport à la contribution de la baisse du niveau relatif des pensions par rapport aux salaires (tableau 6).

Cette évolution reflète à la fois un niveau de taux d'emploi initial plus élevé qui laisse moins de marge de progression, mais aussi un effet projeté des réformes relativement modeste dans l'exercice AWG pour la Suède, notamment parce que les réformes atteignent leur plein

effet quasiment dès 2020, alors que les effets projetés des réformes sont souvent également significatifs après 2020 (tableau 8) : la hausse projetée des taux d'emploi des seniors liée aux réformes est ainsi de l'ordre de 4 à 5 points.

**Tableau 8. Effet projeté des réformes de retraites sur les taux d'emploi
(en points de pourcentage)**

	SE		FR		UE15	
	2020	2060	2020	2060	2020	2060
15-64 ans	+0,9	+0,9	+1,8	+2,7	+1,6	+2,1
55-64 ans	+ 4,3	+4,5	+8,2	+13,1	+8,4	+11,2

Source – AWG (2009a). Note comparaison entre deux scénarii avec et sans prise en compte des effets des réformes sur les taux d'emploi.

Sur la période 2007-2060, cela se traduirait par une hausse modeste du taux d'emploi des seniors en Suède, de l'ordre de 3,4 points (tableau 9), nettement plus faible que celle observée en moyenne de l'UE 15 (+16,4 points) ou en France (+8,3 points). Ces évolutions très significatives amènent toutefois à s'interroger projections paraissent toutefois plutôt optimistes pour la zone UE15 dans son ensemble, car dans le même temps, de taux de chômage (cf. encadré 3).

Tableau 9. Évolution projetée des taux d'emploi entre 2007 et 2060

	SE			FR			UE15		
	2007	2060	2007-2060	2007	2060	2007-2060	2007	2060	2007-2060
15-64 ans	79,2	82,5	+ 3,3	70,3	71,6	+1,3	71,8	75,6	+3,8
55-64 ans	73,2	76,6	+ 3,4	41	49,3	+8,3	48,6	65	+16,4

Source – AWG (2009a).

3.3. Équilibre financier du système

L'évolution des dépenses, telle qu'elle se dégage des travaux de comparaison qui ont été menés par le Comité de la politique économique, fait apparaître une hausse modérée des dépenses de retraites en Suède de +2,2 de PIB entre 2007 et 2060. Cette hausse est inférieure à la moyenne de l'Union européenne et inclut les régimes publics par répartition (comptes notionnels, pension de garantie) mais également la *premium pension* et les régimes de retraite professionnels.²¹

Selon les projections de l'AWG, la Suède ferait partie des quelques pays voyant la part de leurs dépenses de retraites des régimes publics par répartition (hors pensions complémentaires et premium pension) diminuer dans le PIB, la baisse étant néanmoins modérée à -0,1 % du

²¹ Il faut noter que certains pays, dans lesquels les retraites professionnelles ont un rôle important, ne les ont toutefois pas incluses dans leurs projections (notamment le Royaume-Uni). Le total des dépenses prises en compte pour la Suède inclut également les pensions de réversion, d'invalidité et les suppléments de logement pour les retraités.

PIB (tableau 7).²² La prise en compte de la montée en charge de la *premium pension* correspond à une hausse des dépenses de l'ordre de 1,6 % du PIB en 2060. La France se situerait dans une situation assez favorable puisque ces dépenses ne devraient augmenter que de 1 point à l'horizon 2060 (le maximum étant atteint en 2035).²³

Il est toutefois notable que ces projections supposent une indexation nominale des pensions liquidées. Dans le contexte actuel de déclenchement du mécanisme d'équilibre automatique, cette hypothèse mériterait d'être discutée. Ainsi, le rapport orange de 2008 indique que dans le scénario central de projection, le ratio d'équilibre resterait inférieur à 1 jusqu'en 2035. Si ceci reflète les hypothèses de lente reconstitution des réserves dans le scénario central,²⁴ ce résultat souligne néanmoins le risque d'une période longue de faible indexation des pensions en Suède.

Encadré 3. Hypothèses de projections

AWG (2009)

Les hypothèses démographiques

Elles sont présentées en première section.

Les hypothèses économiques et d'emploi

Le taux d'activité des personnes en âge de travailler devrait progresser de 3,5 points (de 70,6 % à 74,1 %) et celui des seniors (55 à 64 ans) devrait enregistrer une très nette augmentation (+20 points). En France, l'augmentation du taux d'activité devrait être moins importante (+1,3 points pour les 15-64 ans et +8,3 points pour les 55-64 ans). Cependant malgré cette progression du taux d'activité, la population active devrait décliner du fait des évolutions démographiques à partir de 2020 (-13,6 % entre 2020 et 2060). La France est l'un des rares pays de l'Union qui verrait sa population active augmenter sur toute la période (+1,4 % entre 2007 et 2020 et +3,1 % entre 2020 et 2060).

L'AWG considère que le taux de chômage au niveau de l'Union devrait diminuer de 1,5 point entre 2007 et 2020 (soit 5,7 % en 2020). Pour les pays qui connaissent actuellement un taux de chômage plus élevé que le taux de chômage structurel ou NAIRU (parmi lesquels la France), le taux de chômage est supposé converger au NAIRU d'ici 2020 à un niveau de 6,2 % (estimation du NAIRU par la Commission pour l'UE15).

Il est considéré que la productivité totale des facteurs de production devrait converger à long terme vers 1,1 %, soit la moyenne de la période 1970-2004. La vitesse de cette convergence varie selon les États membres en fonction de leur niveau de revenu relatif. La productivité du travail devrait, elle, converger vers 1,7 % et être le moteur principal de la croissance dans l'Union. La croissance potentielle moyenne de l'Union devrait nettement diminuer passant de 2,4 % entre 2007-2020 à 1,7 % entre 2021 et 2030 puis 1,3 % entre 2041 à 2060. La situation devrait toutefois être très variable selon les États membres et la France connaîtrait une croissance moyenne sur cette dernière période de 1,8 %.

²² Les autres pays dans ce cas sont l'Estonie, -0,7 %, l'Italie et la Lettonie, -0,4 % et la Pologne, -2,8 % du PIB.

²³ Ces résultats sont un peu différents des résultats des dernières projections du COR qui faisaient apparaître une hausse des dépenses de retraites de 1,6 point de PIB entre 2006 et 2050 (soit 14,7 % du PIB), du fait d'hypothèses et de méthodes de projection qui diffèrent.

²⁴ Le taux de rendements réel des capitaux est constant à 3,25 %. Les précédentes projections dans le rapport orange de 2007 supposaient une remontée du ratio d'équilibre dans le scénario central, le ratio d'équilibre ne diminuant que dans le scénario pessimiste pour atteindre le seuil de 1 en 2025. Le scénario pessimiste se distingue du scénario central par une hypothèse de croissance des salaires et de rendement des capitaux de 1 % (contre 1,8 % et 3,25 %).

Par ailleurs, il est fait une hypothèse homogène selon les États membres de taux de rendement du capital sur la période, qui est fixé à 3 % en valeur réelle (correspondant à une estimation des valeurs observées depuis les années 1960 pour quelques pays). L'unicité de cette hypothèse de rendement du capital, combinée à l'hypothèse de convergence de la productivité du travail se traduit par un écart entre croissance des salaires et rendement du capital qui varie selon les États-membres, qui a un impact sur les niveaux relatifs des projections de dépenses de retraites publiques et privées.

Comparaison avec les hypothèses du COR

Les projections démographiques réalisées par Eurostat sont relativement proches de celles utilisées par le Conseil d'orientation des retraites²⁵ s'agissant du taux de natalité et de l'espérance de vie. Elles diffèrent toutefois s'agissant des hypothèses d'immigration puisque le COR a réalisé ces dernières projections à partir d'une hypothèse de solde migratoire basée sur la moyenne des années 2004-2005, soit +100 000 personnes par an.

Concernant l'hypothèse de productivité du travail, le scénario central du COR retient une hypothèse de croissance de 1,8 % par an, contre 1,7 % dans l'exercice AWG.

Concernant l'évolution du marché du travail, le scénario central du COR retient une hypothèse de retour au plein emploi en 2015 (chômage ramené à son niveau d'équilibre de 4,5 %), contre 6,2 % en 2020 dans l'exercice AWG.

Rapport orange (2008)

Le scénario central suppose que l'évolution démographique suit la dernière prévision de population des statistiques Suède de 2008. Il est supposé comme dans l'AWG que le taux de natalité demeure stable à son niveau actuel de 1.85 enfant par femme pour la période entière de prévision. L'espérance de vie pour les hommes qui était de 79 ans en 2008 est supposée atteindre 83,7 ans en 2050. Pour les femmes, l'espérance de vie est projetée de croître de 83 à 86.3 ans sur la même période. Après 2050 quotients de mortalité, c.-à-d. espérance de vie, restent inchangées. L'immigration nette, qui était en moyenne de 24 400 par an pendant les 20 dernières années, a atteint 50 000 en 2006 en raison de la loi provisoire d'asile ; elle était également haute en 2007 et en 2008, à un niveau d'environ 54 000. Sur les premières années de la projection jusqu'en 2010, il est supposé que l'immigration nette annuelle demeure haute. À partir de cette année, la moyenne annuelle est estimée à environ 24 000.

Il est par ailleurs supposé que la proportion de personnes âgées de 16-64 avec un revenu annuel supérieur au montant de base (le seuil de cotisations retraites correspond à 7,5 montants de base) demeure au niveau actuel d'environ 85 %, correspondant à un taux d'emploi d'approximativement 80 %, tel que défini dans les enquêtes emploi.

La croissance réelle du revenu moyen est supposée de 1.8 pour cent par an. On suppose que le taux de rendement réel sur les fonds de réserve demeure constant à 3,25 pour cent par an. Les mêmes rendements sont supposés pour les fonds de la *premium pension*.

²⁵ Conseil d'Orientation des retraites, *Cinquième rapport du Conseil d'orientation des retraites*, Retraites : 20 fiches d'actualisation pour le rendez-vous de 2008, 21 novembre 2007.

Bibliographie

- AWG (2009a), « The 2009 Ageing Report: underlying Assumptions and Projection Methodologies », EUROPEAN ECONOMY 7|2008.
- AWG (2009b), « 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060) », EUROPEAN ECONOMY 2|2009.
- Bontout (2008), « Les retraites en Suède dans une perspective européenne », actes du colloque du Conseil d'Orientation des retraites.
- Durieux (2008), « Les mécanismes redistributifs dans le système de retraite suédois », actes du colloque du Conseil d'Orientation des retraites.
- COR (2004), *Retraites : les réformes en France et à l'étranger ; le droit à l'information*, rapport n° 2.
- CPS (2008), *Promoting longer working lives through pension reforms, Second part, Early Exits from the labour market*.
- CPS-ISG (2006) CURRENT AND PROSPECTIVE THEORETICAL PENSION REPLACEMENT RATES (2004-2050).
- CPS-ISG (2009), UPDATES OF CURRENT AND PROSPECTIVE THEORETICAL PENSION REPLACEMENT RATES (2006-2046).
- OFCE (2007), Étude comparative sur les pays européens ayant un taux d'emploi des seniors élevés.
- CE (2009), Rapport sur l'emploi en Europe.
- Gustafsson B., Johansson M. et Palmer E., (2008), « Swedens' pensioners – how they have fared in teh roller coaster ride through the past decade and a half of deep recession and economic exuberance », Working paper on social insurance 2008-1.
- Jolivet (2007), « Suède Un taux d'emploi très élevé à relativiser », Chronique internationale de l'IRES - n° 109 - novembre 2007.
- OCDE (2009), Pension markets in focus, October 2009, Issue 6.
- Rapport Orange (2007, 2008), Agence suédoise de sécurité sociale.
- Settergren (2009), Governance, Transparency and Ownership, The message to the owners, mimeo.
- Touzé V., (2008) « Marché du travail et emploi des seniors en Suède », Revue de l'OFCE n° 105.
- Wadensjö et Axelsson (2009), Annual National Report 2009, Sweden, Asisp, mimeo.

Annexe

Détail du calcul du mécanisme d'équilibre

La durée de roulement s'écrit

$$T(t) = ID(t) + OD(t)$$

Où la durée moyenne entre l'âge des cotisants et l'âge de la retraite (ID) s'écrit

$$ID(t) = \frac{\sum_{i=16}^{\bar{R}(t)-1} \bar{E}_i(t) \times L_i(t) \times (\bar{R}(t) - i - 0.5)}{\sum_{i=16}^{\bar{R}(t)-1} \bar{E}_i(t) \times L_i(t)}$$

$$\bar{E}_i(t) = \frac{\frac{E_i(t)}{N_i(t)} + \frac{E_{i+1}(t)}{N_{i+1}(t)}}{2} \quad \text{for } i = 16, 17, \dots, \bar{R}(t)-2$$

$$\bar{E}_{\bar{R}(t)-1}(t) = \frac{E_{\bar{R}(t)-1}(t)}{N_{\bar{R}(t)-1}(t)}$$

$$L_i(t) = L_{i-1}(t) \times h_i(t) \text{ for } i = 17, 18, \dots, \bar{R}(t)-1 \text{ where } L_{16}(t) = 1$$

$$h_i(t) = \frac{N_i(t)}{N_{i-1}(t-1)} \text{ for } i = 17, 18, \dots, \bar{R}(t)-1$$

where

- $E_i(t)$ = the sum of 16 percent of pension qualifying-income calculated in accordance with Ch. 2 of the Earnings Related Old Age Pension Act (1998:674) and 16 percent of the imputed pension-qualifying income calculated in accordance with Ch. 3 of said act in pay-in year t age group i for individuals who have not been registered as deceased
- $N_i(t)$ = number of individuals in age group i who at any time through pay-in-year t have been credited with pension-qualifying income or pension-qualifying amounts and have not been registered as deceased
- $L_i(t)$ = proportion of persons in age group i in year t
- $h_i(t)$ = change in proportion of persons in age group i in year t

L'âge moyen de la retraite s'écrit :

$$\bar{R}(t) = \frac{\sum_{i=61}^{R^*(t)} P_i^*(t) \times G_i(t) \times i}{\sum_{i=61}^{R^*(t)} P_i^*(t) \times G_i(t)}, \bar{R} \text{ rounded off to nearest whole number}$$

where

i = age at year-end

$R^*(t)$ = the oldest age group for which pensions have been granted in year t

$P_i^*(t)$ = the total of pensions granted monthly in year t to persons in age group i

$G_i(t)$ = annuity divisor in year t for age group i

Et la durée entre l'âge moyen de la retraite et l'âge moyen des retraités (OD) s'écrit :

$$OD(t) = \frac{\sum_{i=\bar{R}(t)}^{R(t)} 1.016^{-(i-\bar{R}(t)+0.5)} \times L_i^*(t) \times (i-\bar{R}(t)+0.5)}{\sum_{i=\bar{R}(t)}^{R(t)} 1.016^{-(i-\bar{R}(t)+0.5)} \times L_i^*(t)}$$

$$L_i^*(t) = L_{i-1}^*(t) \times he_i(t) \text{ where } L_{60}^*(t) = 1$$

$$he_i(t) = \frac{P_i(t)}{P_i(t) + Pd_i(t) + 2 \times Pd_i^*(t)} \text{ for } i = 61, 62, \dots, R(t)$$

where

$R(t)$ = the oldest age group receiving a pension in year t

$P_i(t)$ = total pension disbursements in December of year t to age group i

$Pd_i(t)$ = total of the last monthly pension disbursements to persons in age group i who received pensions in December of year $t-1$ but not in December of year t

$Pd_i^*(t)$ = total of the last monthly pension disbursements to persons in age group i who were granted pensions in year t and did not receive a pension payment in December of year t

$L_i^*(t)$ = proportion of remaining disbursements to age group i in year t

$he_i(t)$ = change in pension disbursements due to deaths in year t , age group i

Enfin les engagements (S ou D) se décomposent de la manière suivante :

$$D(t) = AD(t) + DD(t)$$

$$AD(t) = K(t) + E(t) + ATP(t)$$

$$DD(t) = \sum_{i=61}^{R(t)} P_i(t) \times 12 \times \left(\frac{Ge_i(t) + Ge_i(t-1) + Ge_i(t-2)}{3} \right)$$

$$Ge_i(t) = \frac{\sum_{j=i}^{R(t)} \frac{1}{2} \times (L_j^*(t) + L_{j+1}^*(t)) \times 1.016^{i-j-1}}{L_i^*(t)} \quad \text{for } i = 61, 62, \dots, R(t) \text{ where } L_{R(t)+1}^* = 0$$

where

- $AD(t)$ = pension liability in year t in regard to pension commitment for which disbursement has not commenced (pension liability to the economically active)
- $DD(t)$ = pension liability in year t in regard to pensions being disbursed to retired persons in the pay-as-you-go system
- $K(t)$ = total of pension balances in year t according to Ch. 5, § 2 of the Earnings Related Old Age Pension Act (1998:074)
- $E(t)$ = estimated pension credit for the inkomstpension earned in year t according to Ch. 4, §§ 2–6 of said act
- $ATP(t)$ = estimated value of the ATP in year t for persons who have not yet begun to receive this pension
- $Ge_i(t)$ = economic annuity divisor for age group i in year t

La stratégie finlandaise dans la crise

Henri Sterdyniak

La Finlande avait réussi à faire fortement remonter le taux d'emploi des seniors de 1995 à 2008, bénéficiant à la fois d'une évolution macroéconomique favorable et d'un consensus sur la stratégie de « vieillesse active » où des réformes du système de retraites visant à inciter ou à contraindre au report de l'âge de départ à la retraite se sont doublées de la mise en œuvre de programmes destinés à favoriser le maintien des seniors au travail par la mobilisation des partenaires sociaux et l'amélioration des conditions de travail.

La Finlande a été particulièrement frappée par la crise de 2008-2009 en raison de la chute de ses exportations, qui a frappé son secteur industriel spécialisé dans les biens d'équipements. En 2010, on peut estimer son déficit de production à environ 13 % du PIB, son taux de chômage ayant augmenté de 6,4 % en 2008 à 9,7 en 2010. La stratégie d'emploi des seniors va-t-elle résister à la crise économique ?

Le niveau des retraites est relativement bas en Finlande. La réforme devait se traduire, à moyen terme, par une hausse relative des retraites. Toutefois, celle-ci ne devait être durable que si les carrières étaient effectivement allongées. Les réserves des fonds de retraites ont été fortement affectées par la crise. La soutenabilité des retraites est-elle garantie ?

1. L'évolution macroéconomique

La Finlande est un petit pays (5,3 millions d'habitants en 2009), membre de l'UE depuis 1995. En termes de PIB par tête, elle se situait en 2008 au 8^e rang de l'UE25, avec un niveau de 104 (100 étant le niveau de l'UE15). Son économie est cependant une des premières du monde dans les classements en termes de niveau d'instruction, d'attractivité du territoire et d'importance des secteurs innovants. La Finlande a réussi sa conversion d'une économie basée sur les matières premières à une économie basée sur la connaissance.

La croissance finlandaise avait été particulièrement satisfaisante jusqu'en 1989. Durant les années 1990-1993, l'effondrement de l'économie soviétique, les bouleversements économiques dans les Démocraties Populaires puis la crise bancaire ont provoqué une dépression brutale et profonde, mais la Finlande a profité après 1994 d'un sursaut de croissance, prolongé par l'essor de ses industries de nouvelles technologies (en particulier de téléphonie portable). Si elle a été particulièrement frappée par l'éclatement de la bulle de la nouvelle économie en 2001, elle réussit ensuite à maintenir un taux de croissance nettement supérieur à celui de l'UE15 (tableau 1), avec des gains de productivité du travail plus satisfaisant (2 % l'an contre 0,9 %).

La Finlande a été particulièrement touchée par la crise de 2008-2009 en raison de l'importance de son secteur exportateur de biens d'équipement : la baisse du PIB atteint 6,9 % en 2009 induite par une chute des exportations (-25 %), des investissements productifs (-1,5 %), des investissements logement (-12 %) et une baisse sensible de la consommation (-2,8 %).

Tableau 1. Taux de croissance du PIB et de l'emploi

	1969-1973	1974-1989	1990-1993	1994-2000	2001-2007	2008	2009
<i>PIB</i>							
Finlande	6,8	3,1	-2,9	4,4	3,1	1,0	-6,9
UE15	4,9	2,2	1,4	2,8	1,9	0,5	-4,1
<i>Emploi</i>							
Finlande	0,4	0,4	-4,8	1,7	1,1	1,8	-2,5
UE15	0,4	0,35	-0,15	1,35	1,0	0,6	-2,3

Le taux de chômage finlandais était monté jusqu'à 7,3 % en 1978 après le premier choc pétrolier (tableau 2). Mais, contrairement à la moyenne des pays de l'UE15, la Finlande avait réussi à retrouver le plein emploi à la fin des années 1990 (son taux de chômage n'était que de 3,2 % en 1990). Par contre, la crise du début des années 1990 a fait bondir son taux de chômage à 16,6 % en 1994. Depuis, la baisse de celui-ci a été très lente : en 2005, le taux de chômage restait à 8,5 %, soit légèrement au-dessus du niveau européen. Cependant, la croissance vigoureuse des années 2006-2007 a permis une nouvelle baisse du chômage jusqu'à 6,4 % en 2008, en dessous du niveau moyen de l'UE15. La crise a induit une remontée rapide, même si elle reste faible par rapport à la chute de l'activité : le taux de chômage devrait frôler les 10 % en 2010. La hausse du chômage frappe particulièrement les travailleurs des secteurs industriels et de la construction, donc les hommes plutôt que les femmes.

Tableau 2. Taux de chômage

	1973	1978	1985	1990	1994	2000	2005	2008	2009-12
Finlande	2,6	7,3	4,9	3,2	16,6	9,8	8,4	6,4	8,8
UE15	2,4	4,9	9,4	7,3	10,5	7,7	7,9	7,1	9,6

Depuis 1994, le taux d'inflation est relativement faible ; il est même, depuis 2003, un des plus bas de la zone euro (1,6 % en 2007). La poussée de 2008 (3,9 %) devrait être temporaire et le taux d'inflation se situe de nouveau aux alentours de 1,5 % par an.

La Finlande se caractérise par des négociations salariales centralisées et un fort taux de syndicalisation. Les négociations ont lieu d'abord au niveau national, puis se poursuivent au niveau des branches. La préoccupation de la compétitivité y est centrale, d'autant plus que le pays est petit. Des réductions d'impôt sont parfois décidées pour compenser des accords de modération salariale. Au contraire, les salaires sont rigides au niveau des entreprises. Toutefois, la décentralisation des négociations salariales se développe depuis quelques années.

De 1991 à 2002, l'évolution des salaires a été relativement modérée. Le coût salarial réel par salarié n'a augmenté que de 0,8 % par an. Par contre, de 2003 à 2005, la hausse a été de 3,0 % l'an. Malgré le niveau encore élevé du taux de chômage, le marché du travail apparaissait tendu. Mais, en 2006-2007, la croissance du salaire réel n'a été que de 1,2 % l'an. En 2008, les salaires réels ont légèrement accéléré, soit 1,9 % en 2008 et 2,2 % en 2009. La part des salaires dans la VA a été de 72 % dans les années 1981-1990; elle a baissé à 64 % en 1995, puis 61 % en 2001-2002, avant de remonter à 63 % en 2005 pour baisser à 61 % en

2007. Avec la crise, elle est montée à 66 % en 2009. Les négociations salariales de la fin 2009 devraient enregistrer des hausses de salaires très faibles.

De 1995 à 2007, la Finlande a connu de forts excédents extérieurs (4,3 % du PIB en 2007) Ceux-ci restent de 2,5 % en 2009. En 2007, le taux d'épargne national était de 27,1 %, soit l'un des plus importants des pays de l'OCDE.

La part des dépenses publiques dans le PIB était de 50,5 % en 2005, plaçant la Finlande au 4^e rang en Europe (derrière la Suède, la France et le Danemark). Il a baissé à 47,3 % en 2007, en raison de la forte croissance du PIB et d'une politique stricte de contrôle des dépenses publiques, celles-ci ne progressant que de 1,2 % par an (en volume).

Le part des dépenses de protection sociale dans le PIB (26,2 % du PIB en 2006) est légèrement plus faible que dans la moyenne de l'UE15 : la Finlande dépense moins en Santé (6,6 % contre 7,7 %) car son système, en grande partie municipalisé, est peu coûteux et en Retraite (9,6 % contre 12,1 %), nous verrons que le niveau des retraites est relativement bas ; elle dépense plus en Famille (2,9 % contre 2,1 %), en Chômage (2,2 % contre 1,7 %), en Invalidité (3,2 % contre 1,7 %). Les Finlandais sont très attachés à leur système de sécurité sociale : selon un sondage réalisé en 2007, 56 % estiment qu'il est approprié ; 33 % le jugent trop bas ; 11 % trop important.

Le solde public a été excédentaire de 1998 à 2008. Les organismes de retraites professionnels, dont l'excédent est de l'ordre de 3 points du PIB, figurent dans les administrations publiques, ce qui donne une certaine marge de manœuvre à la politique budgétaire. En 2007, le solde structurel primaire affichait un excédent de 3,6 points du PIB. En 2009, le solde public était déficitaire de 2,3 % du PIB, un des plus bas niveaux en Europe, mais le solde structurel primaire affichait toujours un excédent de 0,8 % du PIB selon la Commission Européenne. Fin 2009, la Finlande avait une dette publique brute de 44 % du PIB, soit 37 % au sens de Maastricht, mais des avoirs financiers publics nets de 52 % du PIB, en raison de l'accumulation d'actifs financiers réalisée par les fonds de pensions, mais aussi d'un nombre important d'entreprises publiques.

La structure productive de la Finlande est relativement différente de celle de la moyenne de la zone euro, en raison d'une spécialisation plus poussée dans les secteurs bois-papier et électronique (en fait Nokia et ses sous-traitants). La Finlande est donc susceptible de souffrir de chocs sectoriels spécifiques. Elle est actuellement fragilisée par les mauvaises performances de Nokia et les difficultés de la filière bois.

Beaucoup d'entreprises finlandaises délocalisent leurs activités de main-d'œuvre dans les Peco ou en Asie. En sens inverse, la Finlande attire des travailleurs d'Estonie, des autres Peco et de Russie, en particulier dans la construction et les services aux personnes. Mais le nombre d'immigrants est faible, 10 000 par an en moyenne, tant pour des raisons climatiques que de langue ; la Finlande ne compte que 2 % d'étrangers.

La Finlande a donc pu avoir une croissance globalement satisfaisante dans la zone euro, bénéficiant de gains de productivité soutenus, de conditions monétaires favorables, d'une bonne spécialisation productive, n'ayant pas souffert des contraintes du Pacte de stabilité. Elle est cependant particulièrement frappée par la crise.

2. La situation démographique

Démographiquement la Finlande est dans une situation intermédiaire en Europe. Son taux de fertilité avait baissé relativement tôt (il était de 1,63 en 1980 contre 1,88 pour la moyenne de l'UE15), mais il s'est sensiblement redressé depuis (1,84 enfant par femme en 2008 contre 1,59 pour la moyenne de l'UE15).

Le flux net migratoire, jadis négatif, est devenu positif après 1990, en raison de l'arrivée de travailleurs de l'ex-URSS, mais il est faible (10 000 en 2006), tant en raison de la langue que du climat. En 2005, seulement 3,4 % de la population était né à l'étranger.

La dégradation démographique devrait y être relativement modérée, mais nettement plus précoce que dans la moyenne de l'UE15 : le ratio « plus de 65 ans/15-65 ans » est en 2008 de 24,8 % (contre 26,7 % dans l'UE15) ; il passerait à 44 % en 2030 (contre 39 % dans l'UE15), puis à 46,5 % en 2050 (contre une hausse à 49,5 % pour l'UE15).

Selon les prévisions de la Commission, la Finlande connaîtrait une stabilité de la force de travail employée de 2007 à 2020 puis une baisse de 0,2 % par an de 2020 à 2060. Mais, le résultat dépend fortement des hypothèses sur les taux d'activité. En 2007, l'emploi était de 2,437 millions ; le gouvernement finlandais a étudié 3 scénarios : en 2050, l'emploi serait de 2,275 millions (-6,7 %), à taux d'activités inchangés, de 2,470 (+1,3 %) si les taux d'activité convergent vers les taux nordiques ou de 2,641 (+8,4 %) si les taux d'activité se déplacent comme l'espérance de vie.

3. La situation de l'emploi

En 2008, la Finlande se situe au 3^e rang en Europe en termes de taux d'emploi en équivalent temps plein : 67,8 % contre 71,3 % au Danemark, 70,2 % en Suède, 61,2 % dans l'UE15, 60,3 % en France. Sa performance spécifique est d'avoir réussi à faire remonter fortement le taux d'activité des seniors, malgré un taux de chômage relativement élevé.

Jusqu'en 1990, la stabilité globale du taux d'activité masquait une tendance à la baisse de la participation des travailleurs seniors (tableaux 3). La crise des années 1990 a induit une forte baisse du taux d'activité (3,5 points de 1990 à 1994), en particulier celui des jeunes. Depuis, la hausse globale du taux d'activité (3 points) est impulsée par celui des seniors (17,5 points). Si le taux d'activité des femmes est traditionnellement élevé, celui des hommes est relativement bas, en raison des dispositifs d'invalidité.

Tableaux 3. Quelques caractéristiques du marché du travail

Taux d'activité

	1985	1990	1994	2000	2007
Global	76,2	77,1	72,7	74,9	75,7
H15-24	55,2	64,2	51,2	56,4	56,3
H25-54	93,5	92,9	90,2	90,7	90,3
H55-59	63,3	63,4	63,1	66,0	71,4
H60-64	37,5	29,9	22,4	28,3	43,3
H65+	10,6	9,2	5,7	6,3	10,3
F15-24	54,9	56,5	41,1	51,1	53,7
F25-54	86,9	86,4	84,0	85,0	85,6
F55-69	60,3	61,5	61,0	66,7	75,1
F60-64	31,9	22,2	15,5	21,6	38,6
F65+	4,8	3,4	2,0	1,5	4,4

Taux de chômage

	1985	1990	1994	2000	2007
Global	5,2	3,1	16,5	9,8	6,9
H15-24	10,7	9,4	31,1	18,9	14,8
H25-54	4,6	2,5	15,5	7,2	4,8
H55-64	5,8	1,8	20,4	9,3	6,9
F15-24	8,7	8,3	30,7	21,8	16,8
F25-54	3,2	1,5	12,5	8,8	5,8
F55-64	7,8	2,8	17,5	9,4	6,0

Taux d'emploi

	1985	1990	1994	2000	2007	2007-1990
Global	72,2	74,7	60,7	67,6	70,5	-4,2
H15-24	49,3	51,6	27,8	47,7	48,0	-3,6
H25-54	89,2	90,6	76,2	84,2	86,0	-4,6
H55-59	59,4	61,8	47,7	58,9	65,5	3,7
H60-64	35,6	29,9	20,7	26,9	41,5	11,6
H65+	10,6	9,2	5,7	6,3	10,3	1,1
F15-24	50,1	52,2	28,5	40,0	44,7	-7,5
F25-54	84,1	85,1	73,5	77,5	80,6	-4,5
F55-59	55,3	57,0	50,0	59,9	70,1	13,1
F60-64	29,7	20,5	13,2	20,1	36,9	16,4
F65+	4,8	3,4	2,0	1,6	4,4	1,0

Source : OCDE.

Taux d'emploi en 2007

	France	Allemagne	Finlande	RU	Suède	Danemark
Global	63,9	69,0	70,5	72,3	75,6	77,4
H15-24	32,9	48,2	48,0	57,3	46,1	68,2
H25-54	88,2	86,5	86,0	88,2	89,1	90,2
H55-59	58,6	74,6	65,5	74,1	85,0	82,9
H60-64	16,6	41,2	41,5	57,2	61,2	46,6
H65+	2,0	5,3	10,3	9,9	15,0	8,5
F15-24	27,1	43,6	44,7	54,6	46,5	66,5
F25-54	76,1	74,1	80,6	74,7	83,0	81,9
F55-59	52,4	58,9	70,1	64,0	78,1	73,8
F60-64	14,7	24,9	36,9	32,7	65,3	32,1
F65+	0,9	2,5	4,4	4,4	11,0	2,8

Source : OCDE.

En 2007, la Finlande avait toujours un taux de chômage relativement élevé, qui frappait surtout les 15-25 ans. Elle est encore loin de la situation de 1990, ou même de 1985. En taux d'emploi, elle n'avait pas encore retrouvé le niveau de 1990. Mais, le taux d'emploi des 55-65 ans est nettement au-dessus tandis que celui des jeunes et des adultes est nettement plus bas. En 2005, l'objectif du gouvernement était d'atteindre un taux d'emploi de 72 % en 2011.

Selon Eurostat, le taux d'emploi des 55-65 ans est de 56,5 % en 2008, nettement au dessus de l'objectif de Lisbonne de 50 %. Mais, la Finlande reste en dessous des niveaux de taux d'emploi des travailleurs seniors atteints par certains pays européens : 57 % au Danemark, 58 % au Royaume-Uni, et surtout 70 % en Suède.

Selon Eurostat, l'âge moyen de fin d'activité était de 61,6 ans en 2007. Selon les données finlandaises, l'âge moyen de fin d'activité était de 59 ans en 2004 et à 59,5 ans en 2006 ; l'objectif des autorités est de le faire passer à 61 ans en 2025 et à 62 ans en 2050.

La Finlande représente un exemple d'adaptation réussi à un choc violent. La crise de 1991-1994 a provoqué une forte hausse du taux de chômage, en particulier des seniors ; ceux-ci n'avaient guère d'espoir de retrouver un emploi puisqu'ils s'agissaient souvent de travailleurs peu qualifiés, dans des branches en déclin : ils ont pu bénéficier de départs précoces à la retraite. Les firmes ont été d'autant plus incitées à licencier les seniors que ceux-ci bénéficiaient de conditions favorables d'indemnisation. Il s'est donc développé une spirale de disparition de l'emploi des 55-65 ans. A partir de 1999, la meilleure situation de l'emploi a fait que les seniors sont restés en emploi. Cette stratégie s'est toutefois longtemps payée par un maintien de taux de chômage relativement élevé, en particulier pour les 55-59 ans.

La crise de 2008-2009 a particulièrement frappé l'industrie exportatrice et la construction, donc l'emploi masculin. Fin 2009, il apparaît que ce sont les jeunes qui ont le plus souffert en termes d'emploi, alors que l'emploi et l'activité des seniors ne se sont moins repliés que la moyenne (tableau 4).

Tableau 4a. Activité, emploi et chômage dans la crise

	Taux d'activité		Taux de chômage		Taux d'emploi	
	2007	2009	2007	2009	2007	2009
Global	75,1	74,5	6,9	8,4	69,9	68,3 (-2,3)
Hommes	76,4	75,4	6,5	8,9	71,3	68,8 (-3,5)
Femmes	73,8	73,5	7,3	7,6	68,5	67,9 (-0,9)
15-24 ans	51,8	49,0	16,5	21,5	43,2	38,4 (-11,1)
54-64 ans	58,8	59,1	6,3	6,2	55,0	55,5 (0,9)

Tableau 4b. Taux d'emploi

	2007-T4	2008-T4	2009-T4
Global	69,5	69,9	66,9 (-3,0)
Hommes	70,7	71,2	67,0 (-4,2)
Femmes	68,2	68,4	66,7 (-1,7)
15-24 ans	40,5	39,6	33,4 (-6,2)
54-64 ans	54,9	56,6	54,6 (-2,0)

Source: Labour force survey 2009, Statistics Finland.

4. Les dépenses de retraites

Selon Eurostat, les dépenses de retraites représentaient 9,5 % du PIB en 2007 (dont 9 % de dépenses publiques).

Le niveau des retraites est relativement faible en Finlande. Avant la réforme de 2005, le salarié avait droit au maximum à une retraite de 60 % de la moyenne de ses 10 meilleurs salaires, revalorisés avec un indice basé pour 50 % sur les prix, pour 50 % sur le salaire moyen. En faisant l'hypothèse que son salaire réel (comme le salaire moyen) avait progressé de 2 % par an, son taux de remplacement maximum était de 57,1 %, ce qui est relativement peu ; son taux de remplacement net maximum était de 64 %. Pour les pensions déjà liquidées, l'indice d'indexation reposait pour 20 % sur les salaires et pour 80 % sur les prix.

Selon l'OCDE, le taux de remplacement net d'un salarié moyen est de 62 %, ce qui place la Finlande en 12^{ème} position dans l'UE15.

Tableau 5. Pension en% du salaire moyen en net (2006)

	Total	Nouveaux bénéficiaires
Retraite	54	68
Pension d'invalidité	50	48
Pension de chômage	54	54
Pension d'agriculteur	53	56

Source : ETK.

La pension nationale, garantie aux plus de 65 ans, n'est indexée que sur les prix, bien qu'elle bénéficie épisodiquement de revalorisation. De 1964 à 2008, alors que le salaire moyen a progressé de 60 %, elle n'a progressé que de 7 %. Elle est maintenant en dessous du taux de pauvreté de 60 %.

Selon Eurostat, le taux de remplacement apparent moyen (revenu des 65-75 ans sur revenu des 50-60 ans) serait, en 2008, de 48 % (contre 49 % dans l'UE15). Le revenu moyen des personnes de plus de 65 ans est de 71 % de celui du reste de la population (contre 84 % dans l'UE15).

Le taux de pauvreté (au seuil de 60 % du revenu médian) est de 22 % parmi les plus de 65 ans contre 14 % pour l'ensemble de la population²⁶. La pauvreté frappe surtout les femmes (28 % contre 16 % pour les hommes). Le taux de pauvreté a fortement augmenté de 1997 à 2005 dans la mesure où les retraités n'ont pas bénéficié de hausses de pouvoir d'achat, contrairement aux actifs, et où les titulaires de la pension nationale sont passés en dessous du seuil de 60 %.

En 2006, dans le système contributif, la retraite des femmes est de 59 % de celle des hommes, si on considère les droits propres ; de 67 % si on tient compte des pensions de réversion ; de 78 % en intégrant la pension nationale (le salaire moyen des femmes représente 75 % du salaire moyen des hommes).

Le système finlandais n'est donc pas particulièrement généreux. Dans un pays relativement égalitaire, les retraités peuvent apparaître comme une catégorie sociale défavorisée. Depuis une dizaine d'années, de plus, la non-revalorisation des prestations sur les revenus aboutit à une nette hausse des taux de pauvreté.

Tableau 6 : Taux de pauvreté (au seuil de 60 %)

	Finlande		UE15	
	1997	2008	1997	2008
Hommes	8	13	15	15
Femmes	9	14	17	17
Hommes + de 65 ans	7	16	15	17
Femmes + de 65 ans	15	28	20	22

Source : Eurostat.

5. Le système de retraite

Le système de retraite finlandais comporte traditionnellement deux piliers : une pension nationale sous condition de ressources et un système obligatoire contributif d'assurance du revenu d'activité. Le système a connu des réformes successives depuis 1993, la dernière réforme importante ayant été effectuée en 2005.

²⁶ Selon le gouvernement finlandais, l'écart s'atténuerait si les loyers implicites étaient pris en compte ou si la limite de pauvreté était fixée à 50% (beaucoup de retraités étant entre 50 et 60% de revenu médian).

5.1. La pension nationale

La pension nationale est versée aux personnes de plus de 65 ans ayant résidé au moins 40 ans en Finlande. En 2008, elle représentait 12 % du total des pensions. Elle était jadis universelle ; c'est maintenant une prestation forfaitaire sous condition de ressources. Pour une personne sans autres ressources, elle représente environ 27,4 % du salaire moyen net : soit, en 2009, 584 euros par mois pour une personne isolée (518 euros pour une personne vivant en couple), ce qui est relativement peu, mais elle est complétée par des allocations logement (de 352 euros à Helsinki à 282 euros en zone rurale) et éventuellement par des prestations dépendance. Elle diminue ensuite selon le montant des autres revenus (au taux de 50 %) et s'annule au-delà de 1 207 euros de ressources mensuelles. La pension nationale ne permet pas d'échapper à la pauvreté au sens statistique (avoir un revenu inférieur à 60 % du revenu médian des ménages), dont le seuil en 2008 est à 983 euros. De plus, elle n'est indexée que sur les prix. Seulement 8 % des retraités perçoivent la pension nationale au taux plein, mais 52 % la reçoivent à un taux partiel. Elle bénéficie surtout aux femmes (70 % des bénéficiaires).

Elle était financée par l'Etat (pour 51 %) et par une cotisation employeur (pour 49 %) basée sur les salaires, mais qui avait la particularité d'être modulée selon l'importance des amortissements de façon à en diminuer le poids sur les entreprises de main-d'œuvre : son taux est de 0,9 %, si l'amortissement est inférieur à 10 % de la masse salariale ; de 3,1 % si l'amortissement est compris entre 10 et 30 % de la masse salariale ; de 4 %, si l'amortissement est supérieur à 30 % de la masse salariale. A partir de 2010, la contribution versée par les employeurs sera supprimée. Mais, le taux de cotisation au système contributif augmentera de 0,4 % point par an pendant 4 ans.

Cette pension diminuait les gains à la poursuite d'activité des travailleurs à bas salaires et à carrières courtes. Aussi, depuis 2005, la partie de la pension contributive acquise après 63 ans n'est-elle plus déductible de la pension nationale.

Depuis 2005, la pension nationale peut être touchée à partir de 62 ans, mais elle est réduite de façon permanente de 0,4 % par mois d'anticipation, soit une perte de 14,4 % pour les personnes qui la touchent à 62 ans. Elle est majorée si elle est prise après 65 ans de 0,4 % par mois de report. Ces dispositifs compliquent le système et sont peu pertinents pour un dispositif de revenu d'assistance.

5.2. Le système contributif

Le système de pensions liées au gain couvre tous les actifs. Jusqu'en 2005, son objectif était d'assurer un taux de remplacement de l'ordre de 60 % à un travailleur ayant eu une carrière complète. Le taux de pension était de 1,5 % par année entre 23 et 60 ans ; de 2,5 % entre 60 et 65 ans. La pension était donc 60 % du salaire après 40 années de cotisations pour un départ à 62 ans. Le taux de remplacement était plafonné à 60 %, ce qui ôtait tout gain à la poursuite de la carrière après 62 ans pour la plupart d'actifs. Par contre, le niveau des salaires couverts n'est pas plafonné. Le calcul de la retraite était effectué sur la base des 10 meilleures années, les droits acquis étant revalorisés avec un indice basé pour 50 % sur l'évolution des prix, pour 50 % sur celles des salaires. Pour les pensions, l'indice d'indexation reposait pour 20 % sur les salaires et pour 80 % sur les prix.

En 2005, le taux de cotisation pour les salariés était de 4,4 % avant 53 ans, de 5,6 % après ; le taux moyen de cotisation est de 16,8 % pour les entreprises, mais il dépend de la caisse à laquelle l'entreprise cotise.

Bien qu'obligatoire et à prestations définies, le système de retraite contributif est géré par une soixantaine de fonds de droit privé qui peuvent être des compagnies d'assurances, des fonds de pensions spécialisés par profession ou des fonds d'entreprises. Ceux-ci se concurrencent en offrant le même service au plus bas coût : plus un fonds réussit à effectuer des placements rentables, plus il peut faire des ristournes de cotisations aux entreprises adhérentes. La rentabilité des placements n'affecte pas les droits à pension dont les règles sont décidées au niveau national. Le système est coordonné par l'Institut Finlandais des Retraites²⁷ (ETK), qui calcule les droits à retraite et assure la portabilité des droits.

Le système est donc basé à la fois sur la répartition et sur la capitalisation collective. Les fonds doivent prendre à leur charge le tiers des droits acquis entre 23 et 54 ans pour la part des pensions à servir après 65 ans ; la capitalisation doit donc couvrir les droits correspondants. Les autres pensions (retraites versées avant 65 ans et 2/3 des retraites servies après 65 ans) sont financées par les cotisations au système par répartition et sont mutualisées sous l'égide de l'ETK. Les fonds doivent en permanence avoir capitalisé le montant des droits acquis dans le système par capitalisation, en utilisant des tables officielles de mortalité par sexe et âge, les droits futurs étant actualisés au taux de 3 %. Ce système a des effets pervers : les taux de cotisations des entreprises dépendent de l'âge et du genre de leurs employés ; en moyenne, une femme cotise 0,8 point de plus qu'un homme. Le taux global moyen de cotisation passe de 18 % pour un salarié de 22 ans à 23 % à 48 ans, puis à 26 % au-delà de 52 ans.

Fin 2007, les actifs accumulés représentaient 68 % du PIB. La Finlande était au 7^{ème} rang des pays de l'OCDE pour le ratio Actifs des Fonds de Pension/PIB. Selon les prévisions réalisées avant la crise, ils devraient atteindre 80 % en 2020. Leur rentabilité moyenne de 1998 à 2004 a été de 6 % (en terme nominal), de 4,4 % en terme réel. Ce système a sans doute contribué au taux d'épargne important de la Finlande (26,4 % en 2002-2007). Du point de vue de la comptabilité nationale, les fonds appartiennent au secteur des administrations, même s'il s'agit de mutuelles appartenant pour la plupart à des entreprises privées. Leur excédent (3,3 points de PIB en 2000) est inclus dans le solde public.

Les fonds sont gérés par les partenaires sociaux. Jadis ils étaient prêtés aux entreprises contributrices à un taux d'intérêt relativement bas. Leur rentabilité globale était faible. Depuis 1997, les fonds peuvent détenir des actions, finlandaises ou étrangères. Les fonds de pension finlandais avaient investis 41 % de leurs avoirs en actions en 2005. Les avoirs sont investis pour 35 % en Finlande ; 32 % dans les autres pays de la zone euro et 33 % à l'extérieur de la zone.

Le système de capitalisation partielle a permis d'anticiper la dégradation démographique. Les taux de cotisation ont été plus élevés qu'ils n'auraient été sinon. L'accumulation d'actifs devrait se prolonger pour se stabiliser vers 2020 à 75 % du PIB. Il s'agit d'un fonds pérenne : après 2020, le système pourrait permettre un niveau plus bas des taux de cotisation si la rentabilité des fonds est nettement plus élevée que le taux de croissance des salaires ; l'objectif est d'éviter une trop forte hausse des cotisations après 2020. Toutefois selon les

²⁷ Finnish Centre For Pensions, en anglais.

projections actuelles de l'ETK, le taux de cotisation devrait passer de 21,5 % en 2000 à 26,4 % en 2030. La capitalisation ne permet pas une stabilité du taux de cotisation.

Les fonds de pension professionnels ou individuels sont de faible importance en Finlande, même si les fonds individuels tendent à se développer au détriment des fonds d'entreprises : en 2007, 25 % des actifs du secteur privé étaient couverts par des fonds d'entreprises qui versent 3 % des retraites ; 18 % des actifs cotisaient à des plans individuels, qui versent 2 % des retraites.

Tableau 7. Importance des régimes obligatoires et complémentaires en 2007

En % du PIB

	Régimes obligatoires	Régimes professionnels	Plans individuels
Contributions	11,1	0,2	0,3
Actifs accumulés	69,8	5,6	5,6
Prestations	10,1	0,3	0,2

Source : ETK (2008).

5.3. Les dispositifs de retraites précoces

L'âge de départ à la retraite était de 65 ans, mais il existait de nombreux dispositifs de départ à la retraite précoce, qui ont été massivement développés dans les années 1980, en raison de la crise de l'emploi industriel (tableau 8) :

- *La pension d'invalidité* pouvait être accordée entre 15 et 64 ans. Elle est attribuée sous critères médicaux, mais aussi sur critères sociaux, les chances de l'intéressé de retrouver un emploi compte tenu de son âge, de sa profession, de sa formation, de sa résidence.

Les dépenses d'invalidité représentent 3,5 % du PIB (contre 1,5 % en France et 2,5 % dans l'UE15). L'importance des pensions d'invalidité comme l'importance mis en Finlande sur les bonnes conditions de santé au travail aboutit à des résultats surprenants quand on considère les résultats des enquêtes emplois sur le handicap. C'est en Finlande que la proportion de personnes déclarant avoir un problème chronique de santé ou de handicap est le plus élevé : 32,2 % des 16-64 ans contre 16,4 % dans l'UE15 et 6,6 % en Italie. De même, alors que l'espérance de vie en Finlande est au même niveau que la moyenne de l'UE15, soit 78,8 année, l'espérance de vie en bonne santé déclarée n'est que de 57 ans contre 65,2 années en moyenne, soit le plus bas niveau dans l'UE15.

- *La pension individuelle de retraite anticipée* pouvait être accordée de 58 à 64 ans aux personnes ayant effectué une longue carrière et dont l'aptitude au travail était réduite. Les critères médicaux sont encore moins stricts que pour la pension d'invalidité. Ce dispositif permet de gérer sagement les fins de carrières, la durée requise peut être augmentée tandis que le cas des personnes en difficulté peut être géré individuellement.

- *La pension de chômage* était accordée aux chômeurs de 60 à 64 ans, qui avaient été chômeurs depuis 2 ans.

- Les personnes sans emploi de 55 à 60 ans recevaient une allocation de chômage pendant 2 ans, qui pouvait être prolongée jusqu'à 60 ans, âge où ils pouvaient percevoir la pension de chômage (selon le système dit de la passerelle). La prestation était de 55 % du

salaires antérieurs. Les allocations chômage génèrent des cotisations retraites, ce qui rend ce dispositif avantageux.

– *La pension de vieillesse en cas de retraite anticipée* pouvait être perçue à partir de 60 ans. Mais, la pension de retraite était réduite de 0,4 % par mois entre l'âge de départ et 65 ans. Ainsi, 3 années de retraite anticipée coûtaient 14,4 % du montant de la retraite.

– Les personnes de 58-64 ans qui prenaient un emploi à temps partiel touchaient *une pension pour travailleur à temps partiel*.

Tableau 8. Situation des personnes de plus de 55 ans en 1998

	55-59 ans	60-65ans	+ de 65 ans
Actifs	50,8	19,4	2,0
Chômeurs	9,1	1,3	0,0
Retraite	1,6	12,8	90,0
Retraite anticipée	0,1	5,4	5,2
Invalidité	17,3	23,6	0,0
Préretraite individuelle	1,6	13,2	0,0
Pension de chômage	0,0	17,0	0,0
Temps partiel	1,6	2,0	0,0
Régime agricole	1,9	4,4	2,8

Source : ETK (1998).

Les dispositifs de retraites partielles, de pensions de chômage et de passerelle sont contrôlés et financés par les entreprises. La pension d'invalidité est accordée sur proposition du médecin traitant et examen du dossier par l'organisme de pension. Le taux de rejet en 2005 était de 20 % pour les 55-59 ans ; de 7 % pour les 60-65 ans, de sorte que l'entrée dans ce dispositif apparaissait très facile.

Comme le montre le tableau 8, c'est principalement le système d'invalidité qui permettait des départs précoces du travail, puis la pension de chômage. Le système de retraite anticipée, plus pénalisant, était peu utilisé.

6. Les réformes du système de retraite

Jusqu'à la sévère récession du début des années 1990, la politique suivie en matière de retraite tendait plutôt à augmenter le niveau des pensions et à faciliter les départs en préretraite. La stratégie des départs précoces correspondait aux désirs des entreprises d'alléger leurs coûts salariaux et de disposer d'une manière commode pour ajuster leurs effectifs, ainsi qu'à ceux des travailleurs, puisque cela réduisait les risques de licenciement pour les travailleurs adultes en les reportant sur les seniors, qui bénéficiaient en échange de conditions de départ favorables. C'était aussi une façon de régler la question de la désindustrialisation. Même si dans les années 1980, cette politique était mise en doute, sa popularité et le fort niveau du chômage n'ont pas permis aux gouvernements de prendre des mesures pour la réformer. Selon Gould et Saurama (2003), la plupart des préretraités se trouvaient heureux de leur situation, qui leur permettait d'échapper à l'angoisse de la perte d'emploi et aux

difficultés d'un travail auquel ils se sentaient de moins en moins bien adaptés, tant pour des raisons physiques (la contradiction entre l'intensification du travail et la diminution de leur capacité intellectuelles) qu'intellectuelles (la contradiction entre un niveau de formation limité et les exigences du progrès techniques). La récession aggrava encore la situation du marché du travail et le besoin des entreprises de se débarrasser d'excédents de main-d'œuvre. Mais elle amena le gouvernement à chercher à réduire les coûts salariaux et posa la question de la soutenabilité du système. La dégradation des perspectives démographiques, plus rapide que dans la moyenne des pays de l'UE15 a fait naître la peur d'un « manque de main-d'œuvre », que la Finlande ne peut espérer combler par une hausse du taux d'emploi des femmes (déjà très fort), ni par un appel à l'immigration (faible en raison du climat et de la langue, voir Kuntz, 2005). C'est donc l'emploi des 55-68 ans qu'il faut développer. Aussi, à la sortie de la récession, les réformes ont-elles cherché à réduire les dépenses et à retarder l'âge de la retraite. C'est le passage de la *culture du départ précoce* à celle du *vieillissement actif* (Gould et Saurama, 2003).

La politique finlandaise de maintien au travail des travailleurs seniors repose sur trois piliers. Les deux premiers sont banaux : modifier le mode de calcul des retraites pour rendre plus coûteux le départ précoce à la retraite et plus avantageux un départ tardif ; durcir ou supprimer progressivement tous les dispositifs de retraites anticipées. Le troisième est plus original : inciter les entreprises et les syndicats à prendre en main la question de l'emploi des seniors (voir Annexe).

Les principes de la réforme de 2005 ont été adoptés par les partenaires sociaux en novembre 2001. Le contenu précis de la réforme a été défini par un accord des partenaires sociaux en septembre 2002, puis voté en février 2003 par le Parlement pour entrer en vigueur en 2005. L'objectif est de rapprocher l'âge moyen de fin d'activité (59 ans) de l'âge légal de la retraite (65 ans). Les syndicats ont accepté cet objectif en échange d'une amélioration du niveau des retraites et de la garantie que la réforme serait accompagnée de mesures pour favoriser la disponibilité d'emploi pour les 62-68 ans et pour améliorer les conditions de travail afin de permettre de donner envie aux travailleurs de rester en emploi jusqu'à 68 ans.

L'âge du départ à la retraite devient flexible entre 63 et 68 ans. La réforme abaisse l'âge de départ de calcul des droits (de 23 à 18 ans). Le taux de pension acquis est de 1,5 % par année de 18 à 52 ans ; de 1,9 % de 53 à 62 ans ; de 4,5 % de 63 à 68 ans. La pension est calculée sur la base des salaires reçus sur l'ensemble de la carrière et le plafond du taux de remplacement (qui était de 60 % du salaire) disparaît. Les années d'étude (dans la limite de 5) et les périodes d'arrêt d'activité pour élever un enfant (de moins de 3 ans) ou soigner un malade sont validées (mais sur la base d'un salaire de 500 euros par mois). La pension est donc théoriquement de 64 % du salaire après 40 années de cotisations pour un départ à 62 ans, de 91 % après 46 années de cotisations pour un départ à 68 ans. Le travail de 62 à 68 ans est donc fortement récompensé.

La préretraite n'est plus possible qu'à 62 ans. La pension nationale est réduite de 0,4 % par mois d'anticipation ; la pension contributive de 0,6 % (toutefois, cette pénalité ne s'applique pas aux personnes bénéficiant de la passerelle). Elles sont majorées de 0,4 % par mois après 65 ans (pour la pension nationale) ou 68 ans (pour la pension contributive).

Pour le calcul de la retraite, les droits acquis sont revalorisés avec un indice basé pour 20 % sur l'évolution des prix, pour 80 % sur celles des salaires²⁸. La retraite est indexée pour 80 % sur les prix, pour 20 % sur les salaires.

Les futures hausses de cotisations seront partagées, moitié par les employés, moitié par les employeurs. Une forte hausse des cotisations est envisagée (6 points d'ici 2030, dont 3 points déjà programmés d'ici 2013). Théoriquement, le taux global en 2005 est de 22 %. En fait, la bonne santé financière du système a permis une baisse des cotisations : le taux global était de 21,1 en 2008, dont pour les salariés : 4,1 % (au lieu de 4,4 % en dessous de 53 ans), 5,2 au lieu de 5,6 % au-dessus).

Pour assurer la soutenabilité du système, un nouveau mécanisme est introduit qui prévoit la réduction du niveau des pensions en fonction de l'allongement de la durée de vie : le facteur de longévité. A l'année t , on évalue les probabilités de survie à l'âge s des personnes de 62 ans (nées donc en $t-62$) : $S(t,s)$. On construit alors un indice :

$$A(t) = \sum_{s=63}^{100} S(t,s) / (1,02)^{s-62} \text{ qui représente l'espérance mathématique de la valeur actualisée}$$

d'un euro de pension. Le facteur de longévité est alors : $L(t)=A(2009)/A(t)$. Au premier ordre, il est égal au rapport de l'espérance de vie à 62 ans en 2009 et à l'année t .

Le facteur de longévité entrera en vigueur en 2010 et devrait réduire les pensions, à durée d'activité constante, de 7,5 % en 2020, de 19 % en 2050, soit d'environ 0,5 % par an (selon ETK). Selon le gouvernement, un allongement de la durée d'activité de 12 mois en 2020, de 34 mois en 2050 devrait permettre de compenser cette baisse. Selon une étude de l'ETLA (voir Lassila et Valkonen, 2008), basée sur des projections stochastiques, la baisse moyenne en 2050 ne serait que de 13 % (elle serait comprise avec 50 % de chance entre 9 et 18 %).

Pour obtenir l'accord des syndicats, la réforme augmente nettement le taux de remplacement des retraités à carrière complète, qui accepteront de reculer l'âge de leur retraite, d'autant que s'y ajoute la validation d'années d'études ou de soins. Toutefois, le gain doit fortement diminuer au cours du temps en raison du mécanisme de soutenabilité (tableau 9)

Tableau 9. Taux de remplacement brut

Carrière	Avant la réforme	Après la réforme 2010	Après la réforme 2050
18a-60a	52,25	60,9	49,4
18a-62a	57,1	64,1	52,0
18a-65a	57,1	76,0	61,6
20a-60a	52,25	58,4	47,4
20a-62a	57,1	61,6	50,0
20a-65a	57,1	73,5	59,6
23a-60a	52,25	54,5	44,2
23a-62a	57,1	57,7	46,8
23a-65a	57,1	69,9	56,7

²⁸ L'amélioration par rapport au système d'indexation d'avant 2005 fait partie des concessions faites aux syndicats pour obtenir leur accord.

Selon les prévisions du gouvernement, le ratio entre la pension moyenne et le salaire moyen passerait de 51 % en 2005 à 54 % en 2015-2025, puis diminuerait à 45 % en 2050.

Le risque est que cette réforme favorise les cadres au détriment des ouvriers. D'une part, les années d'études sont désormais pris en compte (bien qu'avec un salaire faible). D'autre part, il n'est fait référence qu'à l'âge (et pas à la durée de carrière ou à l'espérance de vie). Un ouvrier qui commence à travailler à 18 ans pour partir à la retraite à 62 ans aura un taux de remplacement de 64 % contre 72 % pour un cadre qui travaille de 21 à 65 ans. Enfin, les cadres ont plus de possibilité et de capacité de prolonger leur carrière. Ce point ne semble pas discuté en Finlande.

La réforme des retraites s'est accompagnée d'une réforme des dispositifs de pré-retraites :

- L'âge d'entrée dans le dispositif de passerelle sera reculé de 55 à 57 ans (pour les personnes nées après 1950).
- Les pensions de chômage devraient être supprimées (entre 2009 et 2014) tandis que la durée de perception des prestations chômage sera allongée pour les 60-65 ans.
- La pension individuelle de retraite anticipée sera supprimée mais la pension d'invalidité sera accordée plus facilement, notamment en tenant compte de facteurs sociaux.
- L'âge d'entrée dans le dispositif de retraites partielles augmentera de 56 à 58 ans. A partir de 2011, il passera à 60 ans.

Tableau 10 : Les dispositifs de retrait du marché du travail

	Bénéficiaires en 2004 parmi les 55-64 ans en %	Age en 2004	Réforme 2005
Pension d'invalidité	23,1	16-64	Accès plus facile après 60 ans
Pension individuelle de retraite anticipée	0,4	60-64	Suppression à partir de 2009
Pension de chômage	7,9	60-64	Abolie à partir de 2009
Passerelle	5,8	55-64	Passe à 57-65 ans
Pension anticipée	0,2	60-64	62 ans
Régime agricole	1,7	55-64	
Pension partielle	5,4	56-64	Passe à 58(puis 60)-68 ans
Total	44,5		

Source : ETK.

Comme le montre le tableau 11, les départs anticipés (avant 63 ans) restent la majorité, en utilisant principalement le régime d'invalidité ou la passerelle. La pension anticipée, pénalisante, est peu utilisée. Les départs après 63 ans restent très minoritaires.

Tableau 11 : Les départs à la retraite en 2008

	En %	Montant moyen en euro/mois	Age moyen
Pension de retraite	42,6	1 554	63,3
Pension anticipée	3,9	1 313	62
Invalidité	35,3	867	52,2
Pension de chômage	16,6	1 180	60,3
Régime agricole	1,6	679	
Total	100	1 227	58,8

Source : ETK.

Le 21 février 2009, un accord de « social package » a réduit les avantages de la retraite à temps partiel.

Le 24 février 2009, le gouvernement a annoncé son intention de reporter de 63 à 65 ans l'âge d'ouverture des droits à la retraite. Devant la vive opposition des syndicats et de l'opinion publique, le projet fut retiré le 11 mars, mais deux groupes de travail devront étudier l'un les moyens à mettre en œuvre pour un recul de 3 ans de l'âge effectif de départ d'ici 2025 et l'autre, l'amélioration des conditions de travail nécessaire pour atteindre cet objectif. Le gouvernement s'est engagé à ne prendre aucune mesure en dehors de ces comités.

Le bas niveau de la Pension Nationale (584 euros par mois) provient de sa non-indexation sur les salaires. Elle devrait être de 874 euros pour retrouver son niveau relatif de 1964 ; de 843 euros pour son niveau relatif de 1985. La Commission pour la réforme de la protection sociale a étudié la possibilité introduire une pension minimale de l'ordre de 684 euros. Ceci serait moins coûteux que la hausse de la Pension Nationale de 100 euros (110 millions d'euros au lieu de 810), puisque la hausse ne bénéficierait pas à la plupart de ceux qui cumulent Pension Nationale et pension contributive mais aurait le défaut de compliquer le système et de réduire les incitations au travail. Le risque est que la pension minimale ne remplace progressivement la Pension Nationale au détriment de ceux qui complètent une faible pension contributive par la pension nationale. Le gouvernement annoncé, début 2009 que cette prestation serait mise en place en Mars 2011.

7. Le débat sur les réformes

Il est encore trop tôt pour avoir une idée précise de l'impact de la réforme de 2005. Elle fournit de fortes incitations à continuer à travailler jusqu'à 68 ans ; elle augmente le niveau des pensions tout en se ménageant la possibilité de réduire celui-ci à terme grâce au facteur de longévité. Selon l'ETK, le taux d'emploi devait passer de 67 % en 2003 à 69 % en 2050 ; la réforme permettra d'atteindre 71 % ; l'âge effectif de fin d'activité augmenterait de 3 ans d'ici 2050 (au lieu de 1,5 ans). Cependant, Börsch-Supan (2005) estime que le système reste trop compliqué, pense que la hausse prévue des cotisations sociales aura des effets nocifs sur la

compétitivité de la Finlande²⁹, craint que les dispositifs de retraites précoces continueront à être trop utilisés (en particulier, la passerelle) et que les Finlandais considéreront que l'âge normal de la retraite est celle de l'âge minimum ouvrant un droit à retraite (63 ans) et non l'âge maximal de 68 ans.

Gould (2006) met en évidence que la capacité à prolonger sa carrière est d'autant plus forte que le travailleur est en bonne santé, maîtrise son travail et a un haut statut professionnel, mais dépend aussi de choix individuels liés à la sécurité de l'emploi. A partir de 55 ans, les salariés doivent choisir entre faire des efforts pour rester en emploi ou se préparer à une retraite précoce ; la prévalence du premier choix est d'autant plus forte que le salarié estime ne pas courir le risque de perdre son emploi. Le risque de la réforme est de creuser les inégalités face à la retraite, d'autant plus que le plein emploi ne sera pas assuré, en particulier pour les travailleurs manuels. Kuntz (2005) exprimait les mêmes craintes.

Selon Redor (2003), l'emploi des travailleurs manuels dans l'industrie ne dépasse guère les 59 ans. Le départ à 64-65 ans ne peut concerner que les secteurs des services, du commerce, des organismes financiers.

L'OCDE (2004, 2006, 2008) propose de séparer clairement les allocations chômage, les pensions d'invalidité et les pensions de retraite. Elle propose de ne plus accorder de prestations d'invalidité sous critère socio-économiques et de ne pas assouplir les critères d'accès à une pension d'invalidité après 60 ans. On peut penser, au contraire, que les pensions d'invalidité permettent d'augmenter globalement l'âge ouvrant droit à une retraite tout en ménageant une porte de sortie pour les cas individuels (travailleurs difficilement reconvertibles provenant de secteurs en difficulté). Elle suggère de supprimer tous les dispositifs de passerelle en limitant strictement la durée d'indemnisation du chômage à 2 ans, mais, que faire si certains travailleurs de plus de 60 ans ne retrouvent pas d'emploi ? L'OCDE critique la prise en compte des années d'études et de soins. Elle critique le fait que les cotisations sociales augmentent avec l'âge.

En juin 2007, le gouvernement a constitué une Commission chargée d'étudier la réforme de la protection sociale (SATA-Committee). L'objectif était « d'augmenter les incitations au travail, de réduire la pauvreté et de fournir un niveau satisfaisant de protection sociale dans toutes les situations de la vie ». Il s'agit à la fois de réduire la taxation sur le travail, d'introduire de la flex-sécurité en augmentant l'indemnisation du chômage tout en réclamant aux chômeurs des efforts de recherche d'emploi et de formation, d'améliorer la formation professionnelle et les conditions de travail. La réduction de la pauvreté doit être recherchée par la hausse de l'emploi. Cette Commission n'a pas encore abouti à un plan d'ensemble.

En 2008, a été créé un Forum des Pensions, lieu d'études, de concertations, de débats et de suivi de la réforme de 2005, qui regroupe toutes les parties prenantes sous l'égide du Ministère des Affaires sociales.

Lassila et Valkonen (2008) étudie la soutenabilité à long terme du système de retraite contributif du secteur privé en utilisant un modèle de projections stochastiques. Le système actuel induirait, dans le scénario médian, une hausse du taux de cotisations de 21,7 % à 27 % en 2035 et une baisse du taux de remplacement moyen de 55 % à 44 % en 2050 (39,6 % en 2090). Ils proposent d'augmenter immédiatement le taux de cotisation à 25,9 % et d'introduire un mécanisme automatique d'équilibrage à la suédoise, qui diminuerait les

²⁹ Il pense que les salariés considèrent les taux de cotisations comme un impôt.

pensions et les droits si les engagements dépassent les avoirs. Le taux de remplacement moyen serait de 42,2 % en 2090. Le système proposé diminue fortement l'incertitude sur le taux de cotisation qui serait fixé à 25,9 % en 2090 au lieu de se situer entre 25 et 31 % (avec une probabilité de 50 %) et augmente l'incertitude sur le niveau du taux de remplacement qui se situerait entre 37 % et 49,1 % au lieu de se situer entre 37,7 % et 41,9 %.

Hakola et Määttänen (2009) étudient plusieurs réformes possibles avec un modèle de micro-simulation. La réforme la plus efficace pour augmenter l'emploi serait de supprimer le dispositif de passerelle, mais elle plongerait dans la pauvreté certains seniors qui ne pourraient retrouver d'emploi. Reculer l'âge ouvrant le droit à la retraite aurait peu d'effet si la passerelle était maintenue. Ils proposent de donner une prestation aux chômeurs de longue durée de plus de 57 ans qui retrouvent un travail pour que l'emploi soit plus rentable que la passerelle.

Le rapport « Ageing 2009 » met en évidence la bonne situation relative du système finlandais. Il reconnaît toutefois que les pensions sont relativement faibles et qu'elles devraient baisser, toujours relativement à l'avenir. Il ne s'en inquiète pas. Ses préoccupations sont d'assurer la soutenabilité à long terme des finances publiques, sachant que les dépenses de dépendance vont augmenter. Le rapport estime qu'il sera difficile d'augmenter les taux d'imposition dans une situation de mondialisation, puisque les jeunes pourront choisir de travailler à l'étranger. Il propose donc de renforcer la politique actuelle d'encouragement à l'emploi de tous, et en particulier des seniors. Il propose de durcir progressivement les dispositifs de pré-retraites et d'invalidité. Il compte sur les réformes préconisées par le comité SETA pour inciter à l'emploi en augmentant l'écart entre les gains du travail et les prestations sociales. Il reconnaît que cela pose des questions délicates : en raison des contraintes financières, il faudra réduire les prestations plutôt qu'augmenter le gain tiré du salaire et donc diminuer le niveau de vie de certains invalides, seniors de 58 à 63 ans, femmes seules avec enfants qui ne trouveront pas d'emplois.

8. Les projections du système de retraites

Selon le Programme de stabilité et de croissance transmis par le gouvernement finlandais en novembre 2008, la part des pensions (y compris invalidité) dans le PIB devrait passer de 10,4 % en 2005 à 14 % en 2030, puis à 13,7 % en 2050. Avant la réforme de 2005, les projections tablaient sur des dépenses de l'ordre de 16 % du PIB pour la période 2030-2050. Cette hausse de 3,6 points de la part des pensions dans le PIB serait financée par une hausse de 2,5 points de la part des cotisations sociales dans le PIB (soit 6,5 points de cotisations) et de 1 point des revenus des Fonds de pension (sous l'hypothèse d'une rentabilité réelle de 3 %). Bizarrement, le gouvernement ne présente pas un programme équilibré puisque 3,3 points de hausse des autres dépenses (santé, dépendance, éducation, chômage) ne sont pas financés, de sorte que la dette nette augmente fortement après 2025.

Selon la projection de la Commission européenne de 2009, la part des retraites publiques dans le PIB devrait passer de 10 % en 2007 à 13,9 % en 2030, puis 13,6 % en 2050. Toutes choses égales par ailleurs, l'effet démographique devrait entraîner une hausse de 7,5 points de la part des retraites dans le PIB ; mais l'effet « taux d'emploi » permettrait une baisse de 0,7 point, l'effet « taux de retraités » une baisse de 2,9 points, l'effet taux de pension une baisse de 0,6 point. Jusqu'en 2030, l'effet « taux de pension » devrait jouer positivement. L'équilibre se ferait donc surtout par hausse des taux d'emploi (tableau 10).

Tableau 10 : Projection des taux d'emploi

	2007	Projection 2050	Suède 2007
Global	70,5	74,6	74,3
H15-24	46,1	48,2	41,9
H25-54	86,0	88,1	89,1
H55-64	55,4	62,9	73,3
F15-24	44,6	47,4	41,8
F25-54	80,7	84,0	83,0
F55-64	55,9	67,5	67,3

Source : DG ECOFIN et AWG (2009).

Selon ETK (2009), le taux d'emploi qui avait atteint 71 % en 2008 devrait retomber à 67 % en 2010 pour retrouver 71 % en 2025. Le facteur de longévité serait de 82,5 % en 2050. La pension moyenne augmenterait par rapport au salaire moyen jusqu'à 2020 puis diminuerait. Le taux de cotisation passerait de 21 % en 2008 à 27 % en 2025. La part des pensions dans le PIB passerait de 11 % en 2008 à 15 % en 2030-40 puis 14 % en 2040-50.

Les fonds de Pensions ont perdu 16,2 % de leur valeur en 2008, passant de 64 à 54 % du PIB, et se sont redressé de 5,3 % au premier semestre 2009. Les règles de couverture des engagements par les actifs ont été relâchées en 2009 pour éviter une forte hausse des cotisations des entreprises. De 1998 à 2008, la rentabilité des placements a été de 5,4 %, pour une inflation de 1,8 % et une croissance du PIB nominal de 4,9 %.

Conclusion

La Finlande ne se caractérise pas par un marché du travail particulièrement efficace. Elle a longtemps conservé un taux de chômage relativement important. Toutefois, le fort taux d'activité des femmes lui permet d'afficher un taux d'emploi satisfaisant. Le départ en retraite précoce a été la stratégie suivie jusqu'en 1995 pour réduire le chômage, en particulier lors de la forte récession de 1992-1996. La Finlande a réussi depuis à inverser la tendance et à retrouver un taux d'emploi satisfaisant des 55-65 ans. Grâce à un consensus entre l'Etat et les partenaires sociaux, elle a bâti une stratégie à trois piliers : rendre plus rentable la poursuite de l'activité, fermer progressivement les dispositifs de retraites précoces, mais son originalité est d'avoir, en même temps, essayé de favoriser l'emploi tardif par la mobilisation sociale et l'amélioration des conditions de travail tout au long de la carrière. La réforme de 2005 augmente fortement les incitations au départ tardif et pénalise les départs précoces : le risque est alors d'augmenter fortement les inégalités entre retraités, au détriment des anciens travailleurs manuels ou des moins qualifiés. Les retraites sont relativement faibles en Finlande ; la réforme de 2005 augmente le niveau des pensions, mais cette augmentation peut être remise en cause par l'introduction d'un facteur de longévité.

Cependant, la Finlande connaît depuis une dizaine d'année une hausse sensible de son taux de pauvreté. Elle envisage de lutter contre cette tendance par la hausse de l'emploi (et des incitations à l'emploi) plutôt que par la hausse des prestations. Est-ce réaliste ?

Jusqu'à présent, la crise de 2008-2009 qui est particulièrement sensible en Finlande n'a pas remis en cause la stratégie finlandaise. L'emploi des seniors n'a pas été plus fortement affecté que celui de la population. Les réformes envisagées visent à réduire la pauvreté parmi les seniors par l'instauration d'une Pension Minimale et à accentuer la hausse des taux d'emploi.

Bibliographie

- Börsch-Supan A. (2005), « The 2005 Pension Reform in Finland », *Finnish Centre For Pensions, Working Papers*, n° 1.
- Commission Européenne (2006), *Rapport de synthèse sur les systèmes de pensions viables et adéquats*, février.
- Commission Européenne, DGFIN et EPC (2009), *The 2009 Ageing Report*. .
- ETK (2009), *Statutory Pensions, Long Term Projections*.
- Finland's National Pension Strategy Report, 2002, 2005, 2006.
- Finland Ageing Report, (2009).
- Forma P., E. Tuominen et I. Väänänen-Tomppo (2006), « Finnish Pension Reform and Intentions of Older Workers to Continue at Work », *Finnish Centre for pensions, Working Papers*, 2.
- Gould R. (2006), « Choice or Chance-Late retirement in Finland », *Social Policy and Society*.
- Gould R. ET Saurama L. (2004), « From early exit culture to the policy of active ageing –the case of Finland », *Finnish Centre for Pensions, Working Papers*, 4.
- Hakola T. et Maattanen N. (2009), « Pension system, unemployment insurance and employment at older ages in Finland », *Prime Minister's Office Publications*, 2.
- Ilmakunnas S. et M. Takala (2005), « Promoting Employment among Ageing Workers: lessons from Successful Policy Changes in Finland », *The Genova Papers*, 30.
- Kotilainen M. (2006), « Finland's experiences and challenges in the euro zone », *Euroframe mimeo*, septembre.
- Kajanola J., Kivelä S-L et Ritakallio V-M (2009), *Annual National Report 2009 , Pensions, Health and Long-term Care, Finland*,. Asisp, European Commission.
- Kunz J. (2005), « Population ageing-Problem or chance? Lessons from the case of Finland », *mimeo*, University of Tempere, juin.
- Lassila J. et T. Valkonen (2000a), « Prefunding in a Defined Benefit System - the Finnish Case », in, NBER conference volume: *Coping with the Pension Crisis - Where Does Europe Stand?*
- Lassila J. et T. Valkonen (2000b), « Pension Prefunding, Ageing and Demographic Uncertainty », *ETLA mimeo*, juillet.
- Lassila J. et T. Valkonen (2006), « The Finnish pension reform of 2005 », *ETLA discussion papers*, n°1000.

- Lassila J. et T. Valkonen (2007), « Financial sustainability of pension systems under uncertainty », *ETLA mimeo*, n° 1000.
- Lassila J. et T. Valkonen (2008), « Applying the Swedish pension brake », *ETLA mimeo*, n° 1127.
- Ministry of Finance (2008), Stability programme update for Finland.
- Ministry of Social Affairs and Health (2008), National Strategy Report on Social Protection and Social Inclusion 2008-2011..
- OCDE, *Finlande, Ageing and Employment Policies*, 2004.
- OCDE, *Finlande, études de l'OCDE*, 1997, 2000, 2003, 2004, 2006, 2008.
- Piekkola H. (2004), « Active ageing policies in Finland », *ETLA Discussion Papers*, mars, n° 898.
- Piekkola H. et A. Heikkilä (2004), « Active ageing and Pension system : Finland », *ETLA Discussion Papers*, décembre, n° 959.
- Redor D. (2003), « Comparaison des politiques d'incitation à l'emploi des salariés âgés au Danemark, en Finlande et en Suède », *Revue française des Affaires sociales*, n° 4.
- Statistical Yearbook of Pensioners in Finland (2005).
- Sterdyniak H. (2007), *Active Ageing Strategies to Strengthen Social Inclusion*, Peer review, Rapport de synthèse, Commission Européenne.
- Tuominen E., M. Takala, et K. Tuominen (2005), Employers and the Flexible Retirement Age, *Finnish Centre for pensions, Working Papers*, 3.
- Tuominen E. et M. Takala (2006), Ageing Workforce and Employers' Attitudes to Employment of Older Persons, *Finnish Centre for pensions, Working Papers*, 5.
- Vernière L. (2001), « Fonds de réserves pour les retraites en Europe : les exemples de l'Irlande et de la Finlande », *Questions retraites*, n° 36, février.
- Vernière L. (2003), « Finlande : la réforme 2005 du système des retraites », *Questions retraites*, n° 57, mars.

Annexe

A. La mobilisation pour l'emploi des seniors

La particularité de l'expérience finlandaise est d'avoir lancé des programmes pour favoriser le maintien des travailleurs seniors au travail. Ces programmes ont généralement été décidés par le gouvernement, les partenaires sociaux et les organismes de pensions (voir Piekkola, 2004). Le principal, le *Programme National pour les travailleurs vieillissants*, a été lancé avant même la réforme de 2005. Le climat ainsi créé a favorisé l'adoption de la réforme. Leur particularité est de reposer sur la thèse selon laquelle il faut améliorer les conditions de travail et l'accumulation des compétences sur l'ensemble de la carrière pour permettre que celle-ci dure plus longtemps. Selon les enquêtes européennes, les Finlandais sont ceux qui se plaignent le plus de leurs mauvaises conditions de travail, alors que cette question fait l'objet d'une attention particulière de la part du gouvernement et des partenaires sociaux, de sorte qu'il est difficile de savoir si ce sentiment reflète des conditions particulièrement dégradées ou une différence de perception dû à un effet pervers des campagnes de sensibilisation.

L'Institut de santé professionnelle (*Finnish Institute of Occupational Health*, TTL) a d'abord lancé le programme, *Finn Age, respect for the ageing*, qui visait à maintenir la productivité du travail des seniors par la promotion de leur santé et de leur capacité de travail.

Une campagne auprès des médecins a visé à propager l'idée que leur rôle n'était pas de prouver que leurs patients étaient incapables de travailler, mais d'encourager ces patients à mieux utiliser leurs capacités de travail.

La promotion de la santé au travail passait par des campagnes de promotion du sport ou de mode de vie plus saine (comme le renoncement au tabac, à l'alcool).

La loi sur la santé au travail (2001) a renforcé les pouvoirs de la médecine du travail.

Le *Programme National pour les travailleurs vieillissants* (1997-2002) a été élaboré par le ministère des Affaires sociales et de la santé (en particulier par son unité de Santé au Travail) et le ministère du Travail, en collaboration avec les partenaires sociaux, les Institutions de Sécurité sociale et les caisses de retraites. Il a été cofinancé par le Fonds Social Européen. Il visait à maintenir la capacité de travail et la motivation au travail par la formation permanente et l'amélioration des conditions de travail. Il était ciblé sur les travailleurs de plus de 45 ans. Le programme comportait surtout des campagnes d'information et de sensibilisation, centrées sur le triple gain : plus de bien-être pour les salariés, une meilleure productivité pour les entreprises, moins de dépenses de retraites pour la collectivité. Des campagnes différenciées visaient le grand public, les salariés, les entreprises. Le programme finançait aussi des programmes de recherches. Enfin, des programmes-pilotes ont été lancés dans certains secteurs. Dans l'industrie du papier, par exemple, l'objectif a été de modifier la gestion des carrières, en passant d'un système de préretraite automatique à 55 ans à des évolutions de postes permettant de prolonger les carrières jusqu'à 60 ans. Dans le secteur de la grande distribution, l'objectif était d'insister sur l'importance de la clientèle âgée qui préfère avoir des vendeurs d'un âge similaire ; les offres d'emploi incitaient spécifiquement les seniors à poser leur candidature. Une aide financière à la formation était offerte à tous les salariés, d'autant plus favorable que le salarié avait déjà une longue carrière. Selon Gould et Saurama (2003), ce programme n'a pas fait l'objet d'une évaluation.

Il a été suivi par le *Programme National pour le bien-être au travail* (2000-2003), qui met l'accent sur l'importance d'améliorer la condition des travailleurs sur l'ensemble de leur carrière pour permettre de prolonger celle-ci. Il visait à sensibiliser les partenaires sociaux et à promouvoir les bonnes pratiques (12 entreprises ont été choisies comme exemple). Il devait lutter contre les retraites trop précoces, le bas niveau d'éducation des personnes âgées, la fatigue au travail.

Il a été suivi par des programmes différenciés par ministère.

Le *Programme National pour promouvoir l'attractivité de la vie au travail*, le programme *Veto* (2003-2007) est dirigé par le ministère des Affaires sociales et de la santé. Il comporte essentiellement des objectifs généraux comme la hausse de la fécondité, la baisse de l'âge au mariage et quelques objectifs concernant la santé des travailleurs (réduction des absences pour cause de maladie, baisse de l'alcoolisme). Le site du ministère reconnaît lui-même que ce programme présente plus une liste d'objectifs que de moyens.

Le *Programme National pour le développement de la vie active* (1996-2003), dit *Programme Tykes*, est dirigé par le ministère du Travail. Il finance des projets qui visent à développer des innovations permettant d'améliorer la productivité du travail et la qualité de la vie au travail par le développement de la coopération entre la direction et le personnel des entreprises. Le résultat de ces projets est mis en valeur par des réseaux de dissémination et d'échanges d'expérience. Il mobilise l'administration, les entreprises, des universitaires et des consultants. Il s'applique au secteur public comme au secteur privé. Son budget est de 90 millions d'euro sur 5 ans. Il devrait toucher 1 000 projets et 250 000 salariés.

Le *Programme Kesto* (2004-2007) est un programme de recherche du ministère des Affaires sociales et de la santé, mis en œuvre par l'*Institut of Occupational Health*. Il vise à établir un ensemble de mesures pour augmenter l'attractivité de la vie au travail, promouvoir les capacités de travail et empêcher l'exclusion sociale. Un programme équivalent — dit *Kaiku program* — existe pour le secteur public.

Le *Programme Noste* (2003-2007) du ministère de l'Éducation vise à développer le niveau d'éducation des adultes pour améliorer leur capacité à rester sur le marché du travail. Il s'adresse aux 30-59 ans. Il finance des activités d'enseignement pour des adultes peu qualifiés, comme des programmes de mise à niveau permettant de suivre des enseignements professionnels. Son budget est de 26 millions d'euros par an ; il doit concerner 10 000 personnes par an.

Comme les dépenses d'invalidités et de chômage sont en partie à la charge des grandes entreprises, qui ont les finances *via* des contrats d'assurance, les sociétés d'assurance retraites ont également mis sur pied des programmes (*Motivo* et *Evita*) pour inciter les entreprises à entreprendre des actions pour prolonger les carrières. Ces programmes comportent des activités de conseils (comme l'individualisation des tâches selon l'âge, la constitution d'équipes de travail mixant les travailleurs de différents âges) et des séminaires de formation tant pour les DRH que pour les syndicalistes.

Il semble que le débat public en Finlande soit parvenu à un certain consensus dans la mesure où l'option d'augmentation massive des cotisations a été rejetée.

Si l'objectif de prolonger les carrières s'est imposé, les entreprises souhaitent aussi améliorer leur productivité et leur compétitivité, ce qui implique à la fois un frein à la hausse des cotisations, mais aussi un rajeunissement de leur main-d'œuvre. On pourrait se diriger

vers un système à deux vitesses où le secteur des services aux personnes abriterait ceux que l'industrie ou les services innovants ne veut plus employer.

Il n'y a pas en Finlande d'organisation représentant les retraités ou les seniors. Il n'y a pas non plus d'investissement massif des seniors dans des activités civiles, sociales ou politiques.

Selon l'enquête « Conditions de travail » de 2003, 15 % des Finlandais ont l'intention de partir à la retraite entre 57 et 59 ans, 32 % à 60 ans, 28 % de 61 à 63 ans, 25 % à 64 et 65 ans, 2 % au-delà de 65 ans (voir Forma *et al.*, 2006). 26 % se déclarent sensibles aux incitations financières à travailler après 63 ans introduites par les réformes des retraites. 15 % envisagent de travailler après 68 ans. Les travailleurs sont d'autant plus disposés à partir tard qu'ils sont éduqués et en bonne santé, qu'ils n'ont pas d'assurance privée, qu'ils ont commencé à travailler tard, que leur travail est peu pénible, qu'ils en sont satisfaits, qu'ils ont de bonnes relations avec leur supérieur, qu'ils vivent seuls. Mais de nombreux salariés veulent partir à la retraite « le plus tôt possible ».

Une enquête réalisée en 2005 auprès des entreprises (Tuominen *et al.*, 2005 et 2006) montre que 26 % pensent pouvoir utiliser plus de travailleurs au-delà de 55 ans, alors que 47 % rejettent cette possibilité. Celles qui l'envisagent sont les entreprises dont l'emploi augmente. Cependant, 77 % pensent pouvoir utiliser des bénéficiaires de retraites à temps partiel. 50 % des entreprises pensent que dans la plupart de leurs emplois il est possible de travailler jusqu'à 65 ans, mais seulement 21 % jusqu'à 68 ans. Cet âge est généralement considéré comme trop élevé. Enfin, 59 % des entreprises estiment aider leurs salariés à rester en place jusqu'à l'âge de la retraite, là encore il s'agit d'entreprises dont l'emploi augmente.

B. Les caractéristiques de l'emploi des seniors en Finlande

La Finlande pratique traditionnellement le système « dernier entré, premier sorti » qui est *a priori* favorable à l'emploi des seniors. Celui-ci n'est pas inscrit dans la loi, mais l'est généralement dans les accords collectifs. Toutefois, ce principe est remis en cause en pratique puisque les syndicats et les entreprises peuvent s'entendre pour licencier en priorité ceux qui bénéficient de conditions d'indemnisations favorables.

Les emplois créés depuis la récession de 1990-93 sont principalement dans des secteurs nouveaux (électronique), alors que les secteurs traditionnels ne se redressent que lentement. Le taux de retour à l'emploi des seniors reste relativement bas, c'est la baisse des entrées en chômage qui explique la hausse des taux d'emploi depuis 1995 (Ilmakunnas et Takala, 2005).

Compte tenu d'une hiérarchie des salaires relativement peu ouverte, la hausse des salaires avec l'âge est particulièrement faible en Finlande, en particulier pour les femmes. Le salaire moyen des hommes de 50-54 ans est supérieur de 9 % à celui des 30-34 ans (contre 13 % en Allemagne) ; celui des femmes de 2 % (contre 8 % en Allemagne).

Par contre, les cotisations aux systèmes de pension, d'invalidité et de chômage dépendent de l'âge (du moins pour les entreprises de plus de 50 salariés) : le taux moyen augmente de 18 % pour un salarié de 22 ans à 23 % à 48 ans, puis à 26 % au-delà de 52 ans (contre 21,7 % pour les entreprises de moins de 50 salariés). De plus, depuis 1997, pour les grandes entreprises, le taux effectif est modulé en fonction des dépenses en prestations chômage et invalidité versées aux salariés en provenance de l'entreprise (la modulation est totale au-delà de 1 000 salariés pour l'invalidité, partiel entre 50 et 1 000 ; pour le chômage, elle est totale

au-delà de 300 salariés). Ceci peut freiner l'embauche de personnes ayant un certain âge ou présentant certains risques, mais, les entreprises sont individuellement intéressées à maintenir la capacité de travail de leurs salariés et à éviter les retraites précoces et perçoivent plus directement l'importance de la politique globale de maintien des seniors en activité. Depuis 1999, le dernier employeur d'un salarié de plus de 50 ans partage ce risque avec les précédents employeurs (dans une limite de 3 ans).

Les activités de formation sont particulièrement répandues en Finlande. Elles restent importantes après 55 ans (tableau 11).

Tableau 11. Participation à une action de formation

En % en 2003

	35-44 ans	55-64 ans
Hommes	75 (43)	62 (31)
Femmes	84 (42,5)	69 (28,0)

Source : Eurostat. En parenthèses, chiffres pour l'UE25.

Un des éléments qui peut expliquer le succès du report de l'âge de la carrière est l'augmentation rapide de la part des diplômés parmi les 55-64 ans. Les diplômés de l'enseignement supérieur représentait 22 % de la classe d'âge en 1995 ; 32 % en 2000 et 34 % en 2005.

En sens inverse, la Finlande a refusé de s'engager dans la stratégie de subvention des emplois non qualifiés pour éviter la création d'emploi sans perspectives de carrière. Toutefois, il existe des subventions pour l'emploi des chômeurs de longue durée, qui peuvent bénéficier à des chômeurs seniors.

Le travail à temps partiel est relativement peu développé en Finlande chez les 30-50 ans, tout particulièrement chez les femmes. Par contre, une part notable des 55-65 ans passe à temps partiel, en particulier chez les hommes, ceci s'expliquant par l'existence de retraites à temps partiel.

Tableau 12. Travail à temps partiel

En % en 2005

	30-49 ans	55-64 ans
Hommes	3,3 (4,1)	17,6 (10,4)
Femmes	12,0 (37,2)	22,2 (42,0)

Source : Eurostat. En parenthèses, chiffres pour l'UE15.

Tableau 13. Durée du travail selon l'âge et le genre

En % en 2005

Heures par semaine	H55-60	H60-65	H total	F55-60	F60-65	F total
1 à 19	3,2	13,3	4,3	8,1	6,6	16,7
20 à 29	7,3	17,8	4,2	7,3	9,5	19,1
30 à 34	4,0	4,4	4,3	9,1	6,6	7,1
25 à 39	30,7	22,2	32,1	54,1	55,8	38,1
40+	54,9	42,2	55,1	21,4	23,4	19,1

Source : OCDE.

Les seniors sont surreprésentés dans l'agriculture et les mines, sous-représentés dans le secteur « hôtels-café-restaurants ». Ils sont plus souvent entrepreneurs individuels (tableau 14).

Tableau 14. Part des plus de 50 ans

Total des employés	26,4%
Entrepreneurs individuels	38,5% / 18% des seniors
Agriculture	38% / 8,0% des seniors
Mines, énergie	35% / 1,4% des seniors
Hôtels Restaurants	17,1% / 2,2% des seniors
Administration, services	28,9% / 34,7% des seniors
Cadres	32,4%

Source : OCDE.

Le système de retraite américain

Vincent Touzé

Introduction

Le système de retraite américain repose sur deux logiques :

- Un régime public par répartition qui offre une retraite de base à la plupart des travailleurs ;
- Des régimes par capitalisation qui sont proposés par les employeurs et qui offrent une retraite de base à certains salariés du secteur public ou une retraite complémentaire aux autres travailleurs.

Le régime par répartition verse une retraite de base dont le montant est à prestations définies. Ce régime est administré à un niveau fédéral (dispositif *Old-Age, Survivors, and Disability Insurance* de la *Social Security*) et il couvre l'essentiel des salariés et des auto-entrepreneurs. Dans les années 1980 et 1990, une augmentation des cotisations a conduit à des excédents qui ont permis de constituer d'importantes réserves placées exclusivement en obligations publiques. Le financement de ce régime est, par essence, particulièrement sensible à la croissance économique, au marché de l'emploi et à l'évolution de la structure démographique.

Les régimes d'employeurs (fonds de pension) versent des retraites dont le montant est à cotisations définies ou à prestations définies. Le financement de ces retraites est par capitalisation, ce qui signifie que les droits à la retraite sont provisionnés et ont une contrepartie réelle investie dans l'économie. Le rendement des fonds accumulés dépend de la valeur des actifs et de leurs rémunérations. Ces régimes sont particulièrement sensibles à l'actuelle crise financière.

Il existe également un dispositif supplémentaire d'épargne individuelle qui est encouragé par une fiscalité avantageuse : les *Individual Retirement Account* (IRA). Les IRA sont des comptes individuels pour la retraite que toute personne, dont le revenu est imposable, peut ouvrir. Ces comptes ne sont pas liés à l'emploi et l'épargne peut être investie dans différents types de supports financiers. Il existe plusieurs types d'IRA. Les versements sont déductibles des impôts (sauf exception) mais les revenus futurs (capital accumulé et intérêts) sont imposables. La clôture de ces plans est possible avec un traitement fiscal intéressant à partir de 59 ans et demi. L'épargne accumulée peut donner à une sortie en capital ou en rente viagère.

Le système de retraite américain fait face aujourd'hui à deux défis majeurs : une tendance de long terme caractérisée par un vieillissement de sa population et un contexte conjoncturel particulièrement dégradé. Le vieillissement conjugué à la récession et à l'augmentation du chômage fragilisent la logique de financement par répartition dont les ratios démographiques (cotisants/bénéficiaires) et économiques (salaire/pension retraite) se dégradent. Quant à la crise financière, elle met à mal la logique par capitalisation car les actifs sont fortement dévalués. Bien que ponctuelles les crises conjoncturelles sont aussi amenées à se répéter dans

le temps, ce qui signifie que les logiques de financement des retraites doivent aussi être en mesure de s'adapter aux changements de court terme, qu'ils soient prévisibles ou non.

Cette étude tente de répondre à plusieurs questions : Comment les régimes fonctionnent-ils ? Quelle est leur importance ? Dans quelles mesures sont-ils sensibles aux évolutions structurelles et conjoncturelles ? Quelles sont les propriétés du marché du travail ? Quelles sont les évolutions prévisibles du régime de retraite par répartition à long terme ? Dans quelles directions le débat public s'oriente-t-il ?

Notre étude s'organise autour de six parties.

Les deux premières parties sont consacrées à une présentation détaillée du régime par répartition et des régimes par capitalisation d'employeurs. Le poids financiers de chacun des régimes de retraite est évalué d'un point de vue macroéconomique et microéconomique dans la troisième partie. La quatrième partie analyse la structure démographique et le fonctionnement du marché de l'emploi, et elle s'intéresse à la situation particulière des seniors. La cinquième partie se préoccupe de la solvabilité du régime par répartition à long terme et on utilise pour ce faire la prévision sur 75 années réalisée par le bureau des actuaires de la *Social Security Administration*. Enfin, la dernière partie fait le point sur la nature du débat sur les retraites et sur les projets de réforme qui ont pu faire l'objet d'une évaluation.

1. Le régime de base

1.1. Généralités

Le régime de retraite (OASI : *Old Age Survivor Insurance*) a été créé en 1935 sous la présidence Roosevelt. Initialement, seuls les salariés du secteur privé y étaient affiliés. L'intégration d'autres travailleurs a été progressive (cf. apRoberts, 2003 ; *Committee on ways and means*, 2008) :

- Entre 1950 et 1965, les indépendants (auto-entrepreneurs) ont dû s'acquitter progressivement d'une cotisation retraite.
- Pour de nombreuses administrations publiques, l'affiliation n'est pas obligatoire. Toutefois, de nombreux salariés ont été affiliés. Une réforme en 1983 rend obligatoire l'affiliation pour les nouvelles embauches d'employés fédéraux et les administrations locales ne peuvent plus quitter le régime OASI si elles l'ont rejointe dans le passé. Depuis 1991, les employés des administrations locales sans régime de retraite sont automatiquement affiliés à l'OASI.

Ce dispositif a été complété d'une assurance invalidité en 1956 (DI : *Disability Insurance*).

Les assurances OASI et DI réunies couvrent trois risques :

- la retraite (le risque de vivre vieux trop longtemps) ;
- le décès précoce (le risque de laisser une famille dans le besoin) ;
- l'invalidité (le risque d'être dans l'incapacité physique et/ou mentale de travailler).

Le régime de retraite ne reçoit pas en principe de financement en provenance du budget fédéral. Son financement est donc uniquement réalisé à l'aide de cotisations prélevées sur les

salaires (*payroll taxes*) jusqu'à un certain plafond³⁰ (106.800 dollars en 2009) mais l'accumulation de réserves permet au régime de bénéficier de revenus financiers.

Selon les estimations de décembre 2009 (tableau 1), la pension moyenne OASI (resp. DI) versée aux anciens travailleurs est de 1 164 \$ (resp. 1.064\$) par mois. Elle est perçue par 33,5 (resp. 7,8) millions d'américains. Environ 2,3 millions de conjoint(e)s bénéficiaient d'une rente moyenne de 574\$ par mois et 0,5 million d'enfants ayant droits ont perçu en moyenne 570\$ par mois. 4,5 millions d'adultes (resp. 1,9 millions d'enfants) survivants à un salarié ou retraité décédé ont perçu en moyenne 923\$ (resp. 742\$) par mois. Les conjoints et les enfants dépendants d'un invalide ont respectivement perçu en moyenne 287\$ et 318\$ par mois.

Tableau 1. Prestations OASDI versées en décembre 2009

	Travailleurs retraités et dépendants			Survivants		Invalidité		
	Travailleurs retraités	Conjoint(e)s	Enfants	Enfants	Veufs, veuves et assimilés	Travailleurs invalides	Conjoint(e)s	Enfants
Nombre de bénéficiaires	33,5	2,3	0,6	1,9	4,5	7,8	0,2	1,7
Prestations versées (moyenne mensuelle en \$)	1 164,3	574,2	570,3	747,4	1 090,2	1 064,3	287,1	318,0
Dépenses 2008 (en milliards de dollars)	384,0	22,0	3,5	17,0	82,3	98,1	0,5	7,7

Source : *Social Security Administration*.

1.2. Calcul des pensions

Le régime de retraite garantit le versement d'une pension pour les retraités ainsi que pour leur conjoint(e)³¹ financièrement dépendant(e) et leurs jeunes enfants. Cette pension peut être versée à la retraite, en cas de décès ou en cas d'invalidité du travailleur.

Le montant de la pension retraite est basé sur un principe de prestations définies. Un travailleur peut faire valoir sa retraite dès l'âge de 62 ans.

La détermination du montant de la retraite nécessite les trois calculs suivants :

1^{ère} étape : On détermine la moyenne mensuelle des salaires indexés sur les 35 meilleures années de salaires (*AIME* = *Average Indexed Monthly Earnings*) :

$$AIME = \frac{1}{35 \times 12} \sum_{w_t \in 35 \text{ meilleures années}} (\min(w_t; PISS_t) \times IF_t)$$

$PISS_t$ désigne le plafond de sécurité sociale (salaire maximum taxable ; 106.800\$ en 2009) ;

w_t est le salaire annuel de l'année t ;

IF_t est le facteur d'indexation du salaire,

avec $IF_t = 1$ si $t \geq \text{année de naissance} + 60$ (pour les salaires à partir de 60 ans)

³⁰ La cotisation pour Medicare (*Health Insurance* pour les plus de 65 ans) n'est pas plafonnée. Son taux est égal à 1,45 % pour l'employeur et le salarié, soit un total de 2,9 %.

³¹ Dans la suite du texte, on emploiera le seul terme conjoint pour désigner l'époux ou l'épouse de la personne assurée par l'OASDI.

$$IF_t = \frac{WI_{\text{année de naissance} + 60}}{WI_t} \text{ si } t < \text{année de naissance} + 60 \text{ (avant 60 ans).}$$

où WI_t est le salaire moyen de l'année t .

2^{ème} étape : On calcule ensuite le montant de la pension de base ($PIA = \text{Primary Insurance Amount}$) :

$$PIA_{62\text{ans}} = \left[0,9 \times \min(S_1; AIME) + 0,32 \times \min(S_2 - S_1; \max(AIME - S_1; 0)) + 0,15 \times \max(AIME - S_2; 0) \right]$$

et

$$PIA = PIA_{\text{âge de la retraite}} = PIA_{62\text{ans}} \times \frac{COLA_{\text{année de la retraite}-1}}{COLA_{\text{année de naissance} + 62-1}}$$

S_1 et S_2 sont les seuils de salaire moyen définis pour l'année d'éligibilité, soit année de naissance + 62. Pour ceux qui ont 62 ans en 2010, $S_1 = 761 \$$ et $S_2 = 4.586 \$$. Ces seuils sont indexés sur le salaire moyen. COLA est le *Cost of living adjustments* (COLA). Cet index est basé sur l'indice des prix à la consommation. Depuis 1983, on regarde le troisième trimestre de l'année.

3^{ème} étape : On tient compte de pénalités ou de bonus. On obtient alors le montant final de la pension ($BA = \text{Benefit amount}$) :

$$BA = PIA \times (1 - RF) \times (1 + DRC)$$

$$\text{avec } RF = \text{reduction factor} = \frac{5}{9} \times \min(\max(NRA - (\text{âge de la retraite}) \times 12; 0); 36) + \frac{5}{12} \times \max((NRA - (\text{âge de la retraite})) \times 12 - 36; 0)$$

et $DRC = \text{delayed retirement credit}$

$$= \tau_{drc} \times \min((\text{âge de la retraite} - NRA) \times 12 - 36; 0)$$

où NRA (*Normal Retirement Age*) désigne l'âge de la retraite à taux plein et où $\tau_{drc} = 8\%$ si né après 1943, 7,5 % si né en 1941 ou 1942, 7 % si né en 1939 ou 1940, 6,5 % si né en 1937 ou 1938, ..., 3,5 % si né en 1918 ou 1919 et 3 % si né avant 1917. Au-delà de 70 ans, il n'y a pas de bonus par année supplémentaire.

Les bénéficiaires d'une pension retraite ont la possibilité de la cumuler avec un revenu d'activité au prix d'une réduction du montant de la pension. Cette baisse dépend de l'âge du bénéficiaire :

- Si l'âge du pensionné est inférieur à l'âge de la retraite à taux plein (années avant l'année du taux plein) :

$$\Delta BA = - \frac{1}{2} \times \max(\text{salaire} - w_{\max,1}; 0).$$

- Si l'âge du pensionné est inférieur à l'âge de la retraite à taux plein (année du taux plein : mois qui précèdent le mois du taux plein) :

$$\Delta BA = - \frac{1}{3} \times \max(\text{salaire} - w_{\max,2}; 0).$$

- Si l'âge du pensionné est strictement supérieur à l'âge de la retraite à taux plein : $\Delta BA = 0$.

$w_{\max,1}$ et $w_{\max,2}$ avec $w_{\max,1} = 14.160\$ < w_{\max,2} = 37.680\$$ sont deux limites annuelles de revenu.

Pour les anciens travailleurs dont l'activité est insuffisante, il existe une pension minimale. Cette dernière dépend de la durée d'activité et elle plafonne en 2009 à 762,3\$ par mois au-delà de 30 années validées. Toutefois, dès l'âge de 65 ans, il est possible de bénéficier du *Supplemental Security Income* (SSI) qui est un revenu minimum versé sous condition de ressource. Seules les personnes avec un handicap reconnu peuvent en bénéficier avant 65 ans. Tout versement d'une pension conduit à une réduction du même montant du revenu minimum. Les Etats et les collectivités locales apportent généralement un complément à cette prestation.

Lorsque le bénéficiaire d'une pension est marié, son conjoint peut prétendre également à une pension spéciale à partir de 62 ans. Son montant est alors égal à :

$$50\% \times PIA \times (1 - RF_s)$$

où RF_s est le *reduction factor* appliqué au conjoint et on a :

$$RF_s = \frac{25}{36} \times \min(\max(0, NRA - \text{âge du bénéficiaire}) \times 12; 36) \\ + \frac{5}{12} \times \max(0; (NRA - \text{âge du bénéficiaire}) \times 12 - 36).$$

Le conjoint est éligible à cette pension spéciale dès lors sa pension normalement attribuée après une activité professionnelle n'est pas suffisante. Cette pension spéciale peut être attribuée dès 60 ans en cas de veuvage ou d'handicap et avant 60 ans s'il y a des enfants de moins de 16 ans. Les enfants s'ils sont âgés de moins de 18 ans peuvent en principe se voir attribués une pension. Elle représente 50 % du PIA en cas de retraite ou d'handicap du parent assuré et 75 % du PIA en cas de décès du parent assuré. La pension de réversion peut être exigible dès 50 ans en cas d'invalidité du conjoint survivant.

Le montant total de pension alloué à une famille est plafonné. En cas de dépassement, l'ajustement se fait d'abord sur les pensions allouées aux non-adultes. Le plafond de pension, *Maximum Family Benefit* (MFB), s'obtient en appliquant à différentes tranches de la pension un facteur de démultiplication. L'évolution de ce facteur est non monotone. Le MFB s'obtient selon la formule suivante :

$$MFB = \left[1,5 \times \min(S_1^{mfb}; PIA_{62ans}) + 2,72 \times \min(S_2^{mfb} - S_1^{mfb}; \max(PIA_{62ans} - S_1^{mfb}; 0)) \right. \\ \left. + 1,34 \times \min(S_3^{mfb} - S_2^{mfb}; \max(PIA_{62ans} - S_2^{mfb}; 0)) + 1,75 \times \max(PIA_{62ans} - S_3^{mfb}; 0) \right] \\ \times \frac{COLA_{\text{année de la retraite}-1}}{COLA_{\text{année de naissance} + 62-1}}.$$

S_1^{mfb} , S_2^{mfb} et S_3^{mfb} sont les seuils de salaire moyen définis pour l'année d'éligibilité, soit année de naissance + 62. Pour ceux qui ont 62 ans en 2010, on a : $S_1^{mfb} = 972\$$, $S_2^{mfb} = 1.403\$$ et $S_3^{mfb} = 1.830\$$. Ces seuils sont indexés sur le salaire moyen.

La pension invalidité peut être versée à tout âge dès lors que le salarié est victime d'une maladie mentale ou physique l'empêchant d'exercer un travail susceptible de lui procurer des revenus suffisants. L'invalidité est couverte par le *Supplemental Security Income* (SSI) qui est seulement versé sous condition de ressource et le programme *Disability Insurance*. Pour

bénéficier de la pension *DI*, il est nécessaire de valider une durée d'activité minimale. Cette durée est variable et dépend de l'âge du travailleur. Par exemple, pour les moins de 28 ans, 1,5 année de travail est nécessaire et à 60 ans, il faut valider 9,5 années. Le montant de la pension est calculé à partir d'une moyenne des salaires. Les membres de la famille financièrement dépendants peuvent également bénéficier d'une allocation spéciale.

L'information des cotisants sur le montant de leur retraite est particulièrement bien développée. Chaque année, les salariés reçoivent un bulletin (*Social Security Statement*³²) les informant des cotisations qu'ils ont versées, des droits qu'ils ont acquis en termes de retraite, de pension invalidité et également de couverture d'assurance santé Medicare³³ ainsi qu'une estimation de la pension finale sous l'hypothèse d'une évolution réaliste de leur salaire.

1.3. Les principales réformes adoptées

Le fonds de réserve des retraites (*OASDI trust fund*) augmente à peu près sans interruption de 1945 à 1974. Dans les années 1970, l'inflation grandissante des prix met en évidence un problème de double indexation des pensions puisque ces dernières étaient à la fois indexées sur les prix et sur les salaires. Il en résulte une forte augmentation des prestations à verser dans les années 1970. Pour faire face aux besoins de financement, le fonds de réserve est mis à contribution et il commence à décliner à partir de 1975.

Les *Social Security Amendments* de 1977 mettent fin à la double indexation. Mais les conditions économiques déplorables de la fin des années 1970 et du début des années 1980 continuent de mettre à mal le financement du régime. Sous la présidence Reagan, une *National Commission on Social Security Reform* est créée. Greenspan préside cette commission. Les recommandations de cette commission seront reprises dans une loi en 1983 intitulée *Social Security Act*. Cette loi inclut plusieurs mesures (tableaux 2 et 4) :

- augmenter le taux de cotisation sur plusieurs périodes ;
- reculer progressivement l'âge de la retraite à taux plein : la première génération concernée est née en 1938 et elle devra travailler 2 mois de plus ;
- modifier les pénalités en cas de retraite précoce et augmenter les bonus en cas de retraite tardive ;
- les pensions sont soumises à l'impôt fédéral dès lors que le bénéficiaire dispose de revenus suffisamment élevés. Cette recette fiscale est reversée à la *Social Security*.

Les années qui ont suivi cette réforme n'ont pas donné lieu à d'importantes mesures car la situation financière de l'OASDI est particulièrement saine.

En février 2009, le Président Obama a signé l'*American Recovery and Reinvestment Act*. Cette loi attribue un budget supplémentaire d'un milliards de dollars à la *Social Security Administration* pour se moderniser. Ce programme de relance a aussi prévu un versement modeste en une seule fois de 250 dollars aux adultes éligibles de quatre programmes fédéraux dont ceux de la *Social Security*.

Le taux de cotisation retraite a donc augmenté dans les années 1980 (tableau 2) et il est égal aujourd'hui à 6,2 % (5,3 % *OASI* et 0,9 % *DI*) pour l'employeur et le salarié, soit un total

³² <http://www.socialsecurity.gov/mystatement/currentstatement.pdf>

³³ Ce dispositif public géré par la *Social Security* n'est pas analysé dans cette étude. Medicare est un programme d'assurance santé publique pour les plus de 65 ans. Il comprend différents niveaux de couverture. Le premier est l'assurance hospitalisation. Pour ce type de risque, l'assurance est gratuite dès lors que le travailleur a cotisé 40 trimestres (dix ans d'activité). Les deux autres niveaux de couverture (soins non hospitaliers et médicaments) sont payants mais bénéficient d'une large subvention fédérale.

de 12,4 %. Les dernières augmentations importantes en date sont 1983 (+0,6 point), 1988 (+0,72 point) et 1991 (+0,38 point). Ces augmentations ont permis à l'OASDI de réaliser d'importants excédents financiers dont le montant a été uniquement investi en obligations publiques, ce qui confèrent à ces investissements une certaine sécurité financière. Conjointement à la baisse des taux d'intérêt, le rendement des placements du fonds de réserve de l'OASDI n'a cessé de diminuer depuis 1990 mais il est resté supérieur à 5 % en 2008 (tableau 3).

Tableau 2. Evolution du taux de cotisation retraite depuis 1979

	Taux pour un salarié et pour son employeur	Total	Taux pour un auto-entrepreneur
1979-1980	5,08	10,16	7,05
1981	5,35	10,7	8
1982-1983	5,4	10,8	8,05
1984	5,7	11,4	11,4
1985	5,7	11,4	11,4
1986-1987	5,7	11,4	11,4
1988-1989	6,06	12,12	12,12
1990 et après	6,2	12,4	12,4

Source : Social Security Administration.

Tableau 3. Fonds de réserve

Année	Montant des réserves (en % du PIB)	Rendement du fonds de réserve	Année	Montant des réserves (en % du PIB)	Rendement du fonds de réserve
1987	1,50		1998	8,70	7,52 %
1988	2,20	11,87 %	1999	9,60	7,27 %
1989	3,00	11,56 %	2000	10,50	7,19 %
1990	3,90	10,58 %	2001	11,80	6,95 %
1991	4,70	9,72 %	2002	12,90	6,63 %
1992	5,20	9,03 %	2003	13,70	6,16 %
1993	5,70	8,41 %	2004	14,20	5,81 %
1994	6,20	8,22 %	2005	14,70	5,59 %
1995	6,70	8,02 %	2006	15,30	5,51 %
1996	7,20	7,80 %	2007	15,90	5,38 %
1997	7,90	7,72 %	2008	16,70	5,20 %

Source : Social Security Administration.

Le tableau 4 donne une présentation de l'évolution des retraites en fonction de l'âge de liquidation et de l'année de naissance. On remarque que les jeunes générations ont, par rapport aux plus anciennes, une plus faible pension pour une liquidation dès 62 ans : 70 % pour les générations nées après 1960 contre entre 75 % et 80 % pour les générations nées

entre 1924 et 1940. En revanche, le mécanisme de bonus après l'âge de taux plein leur est favorable : +24 % de pension pour 3 ans supplémentaires contre entre + 9 % et 21 % pour les générations nées entre 1924 et 1940.

Il est intéressant de remarquer que le plafond de salaire taxable n'a été pas indexé sur le salaire moyen. Un calcul rétrospectif (graphique 1) montre une forte augmentation du ratio plafond de salaire sur salaire moyen du début des années 1970 au milieu des années 1990. Un tel accroissement est nécessairement favorable au financement de l'OASDI puisqu'il augmente les recettes dès la période courante tandis que les augmentations de pension à moyen et long terme qu'il induit se font avec un faible taux de remplacement de 15 %.

Tableau 4. Pension selon l'âge de liquidation et l'année de naissance

Année de naissance	Age de la retraite à taux plein (NRA)	τ_{drc}	Pension en % de la pension à taux plein pour une retraite commençant à l'âge de						
			62	63	64	65	66	67	70
1924	65 ans	3	80	86,67	93,33	100	103	106	115
1925-1926	65 ans	3,5	80	86,67	93,33	100	103,5	107	117,5
1927-1928	65 ans	4	80	86,67	93,33	100	104	108	120
1929-1930	65 ans	4,5	80	86,67	93,33	100	104,5	109	122,5
1931-1932	65 ans	5	80	86,67	93,33	100	105	110	125
1933-1934	65 ans	5,5	80	86,67	93,33	100	105,5	111	127,5
1935-1936	65 ans	6	80	86,67	93,33	100	106	112	130
1937	65 ans	6,5	80	86,67	93,33	100	106,5	113	132,5
1938	65 ans et 2 mois	6,5	79,17	85,56	92,22	98,89	105,42	111,92	131,42
1939	65 ans et 4 mois	7	78,33	84,44	91,11	97,78	104,67	111,67	132,67
1940	65 ans et 6 mois	7	77,5	83,33	90	96,67	103,5	110,5	131,5
1941	65 ans et 8 mois	7,5	76,67	82,22	88,89	95,56	102,5	110	132,5
1942	65 ans et 10 mois	7,5	75,83	81,11	87,78	94,44	101,25	108,75	131,25
1943-1954	66 ans	8	75	80	86,67	93,33	100	108	132
1955	66 ans et 2 mois	8	74,17	79,17	85,56	92,22	98,89	106,67	130,67
1956	66 ans et 4 mois	8	73,33	78,33	84,44	91,11	97,78	105,33	129,33
1957	66 ans et 6 mois	8	72,5	77,5	83,33	90	96,67	104	128
1958	66 ans et 8 mois	8	71,67	76,67	82,22	88,89	95,56	102,67	126,67
1959	66 ans et 10 mois	8	70,83	75,83	81,11	87,78	94,44	101,33	125,33
1960 et après	67 ans	8	70	75	80	86,67	93,33	100	124

Remarque : pour les personnes nées un 1er janvier, on applique la règle de l'année précédente.

Source : Social Security Administration (socialsecurity.gov).

Graphique 1. Evolution du ratio plafond de revenu taxable / salaire moyen



Source : calculs de l'auteur d'après données de la *Social Security Administration*.

1.4. Etudes de cas-types : exemple d'une personne née en 1943

On s'intéresse à une personne née le 2 janvier 1943 et qui souhaiterait prendre sa retraite le 2 janvier de l'année n . Son âge de la retraite à taux plein (*NRA*) est 66 ans. On peut calculer selon les formules précitées quel serait précisément le montant de sa pension selon différentes hypothèses d'âge et de profil de carrière salariale.

On a envisagé trois profils salariaux :

- une carrière au salaire moyen (tableau 5);
- une carrière à 45 % du salaire moyen (tableau 6);
- une carrière au plafond de salaire taxable (tableau 7).

Pour chaque profil étudié, le calcul du taux de remplacement sur le dernier salaire peut être décomposé de la façon suivante :

$$\frac{BA}{\text{dernier salaire mensuel}} = \frac{BA}{PIA} \times \frac{PIA}{AIME} \times \frac{AIME}{\text{dernier salaire mensuel}}$$

Le ratio $\frac{AIME}{\text{dernier salaire mensuel}}$ compare le revenu moyen de cycle de vie au dernier salaire.

Le ratio $\frac{PIA}{AIME}$ calcule un taux de remplacement sur le salaire moyen de cycle de vie tandis

que le ratio $\frac{BA}{PIA}$ mesure le niveau la pension reçue par rapport à celle obtenue à l'âge normal de la retraite.

Compte tenu de l'hypothèse retenue de pleine indexation sur le salaire moyen pour les deux premiers types de carrière, le revenu moyen de cycle de vie est très proche du dernier salaire (ratio compris entre 84 % et 96 %) et la principale différence provient des règles d'indexation retenues. Ce n'est pas le cas pour le troisième profil de carrière puisque le salaire maximum taxable a connu une évolution plus rapide que le salaire moyen. Il en ressort un niveau de dernier salaire plus élevé que le salaire moyen de cycle de vie (ratio compris entre 74 et 82 %).

Le taux de remplacement sur le salaire moyen de cycle de vie illustre bien le caractère fortement redistributif du système de retraite américain. A 66 ans, ce taux de remplacement est de 69,7 % pour une carrière à 45 % du salaire moyen. Il descend à 51,9 % pour une carrière au salaire moyen, et il tombe à 38,7 % pour une carrière au plafond. Ces estimations ne sont pas surprenantes car la formule de calcul de la pension retraite inclut un profil de taux de remplacement sur le salaire moyen de cycle de vie qui est particulièrement décroissant : 90 % sur une première tranche, 32 % sur la deuxième et seulement 15 % sur la dernière.

Par ailleurs, le fait que le conjoint ou la conjointe puisse avoir droit à une pension en la qualité de personne financièrement dépendante augmente de 50 % le niveau de la pension et dans la même proportion le taux de remplacement. Toutefois, le montant total que le ménage peut percevoir (FB = *Family Benefit*) est plafonné (MFB = *Maximum Family Benefit*). Dans nos estimations, on trouve que ce plafond est atteint avec des reculs de l'âge de la retraite suffisamment importants pour provoquer la hausse nécessaire de revenu. Le MFB est atteint à 69 ans pour une carrière au salaire moyen, à 66 ans pour une retraite à 45 % du salaire moyen et à 70 ans pour une carrière au plafond.

Enfin, la comparaison de la pension effective au PIA ne varie pas selon les profils salariaux car cet écart ne résulte que de l'application de minorations ou de majorations qui sont fonction de la différence entre l'âge à la retraite et l'âge normal.

Au final, si on tient compte des cotisations sociales payées et si on considère un départ à 66 ans, on obtient un taux de remplacement sur le salaire net de 63 % pour les bas salaires avec une retraite moyenne de 907\$ par mois et ce taux atteint presque 95 % si conjoint(e) sans droit à la retraite, soit une retraite moyenne de 1 361\$. Pour une carrière au salaire moyen, le taux de remplacement est réduit à 46,9 % avec une retraite moyenne de 1.500\$ et devient 70,4 % si conjoint(e) sans droit à la retraite avec une retraite moyenne de 2.250\$. Pour une carrière au plafond de salaire, le taux de remplacement chute à 28,1 % avec une retraite moyenne de 2 323\$. Avec conjoint(e) financièrement dépendant(e), la retraite atteint 3 485\$ par mois, soit un taux de remplacement de 42,2 %. Ces taux de remplacement sur le dernier salaire net varient, ensuite, selon l'âge de départ à la retraite en fonction des minorations ou majorations prévues par la loi et en fonction du fait que le MFB ait été atteint ou non. Les tableaux 5, 6 et 7 envisagent tous les cas de graphique de départ entre 62 et 70 ans.

Tableau 5. Carrière salariale au salaire moyen

	Année retraite	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	Age	62	63	64	65	66	67	68	69	70
	Dernier salaire annuel	35 649	36 953	38 651	40 406	41 335	41 335	41 335	41 335	41 335
Retraite	AIME	2 842	2 849	2 860	2 875	2 892	2 910	2 927	2 944	2 961
	AIME*12/dernier salaire	96 %	93 %	89 %	85 %	84 %	84 %	85 %	85 %	86 %
	PIA	1 273	1 328	1 375	1 412	1 500	1 507	1 513	1 519	1 526
	PIA/AIME	44,8 %	46,6 %	48,1 %	49,1 %	51,9 %	51,8 %	51,7 %	51,6 %	51,5 %
	BA	954	1 062	1 191	1 317	1 500	1 627	1 755	1 884	2 014
	BA/PIA	74,9 %	80,0 %	86,6 %	93,3 %	100,0 %	108,0 %	116,0 %	124,0 %	132,0 %
	MFB	2 324	2 422	2 507	2 572	2 730	2 738	2 747	2 755	2 764
	FB si conjoint(e) sans retraite (avant MFB)	1 431	1 593	1 787	1 976	2 250	2 441	2 633	2 826	3 021
	FB si conjoint(e) sans retraite (appliqué)	1 431	1 593	1 787	1 976	2 250	2 441	2 633	2 755	2 764
Taux de remplacement sur le salaire net	Pas de conjoint	34,6 %	37,1 %	39,8 %	42,1 %	46,9 %	50,9 %	54,9 %	58,9 %	63,0 %
	Conjoint inactif	51,9 %	55,7 %	59,7 %	63,2 %	70,4 %	76,3 %	82,3 %	86,2 %	86,4 %

Source : calculs de l'auteur d'après la législation en vigueur.

Tableau 6. Carrière salariale à 45 % du salaire moyen

	Année retraite	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	Age	62	63	64	65	66	67	68	69	70
	Dernier salaire	16 042	16 629	17 393	18 182	18 601	18 601	18 601	18 601	18 601
Retraite	AIME	1 279	1 282	1 287	1 293	1 301	1 309	1 317	1 325	1 332
	AIME*12/dernier salaire	96 %	93 %	89 %	85 %	84 %	84 %	85 %	85 %	86 %
	PIA	773	806	834	855	907	911	914	916	919
	PIA/AIME	60,4 %	62,8 %	64,8 %	66,1 %	69,7 %	69,6 %	69,4 %	69,2 %	69,0 %
	BA	579	644	722	798	907	983	1059	1136	1213
	BA/PIA	74,9 %	79,9 %	86,6 %	93,3 %	100,0 %	108,0 %	115,9 %	124,0 %	132,0 %
	MFB	1 159	1 208	1 251	1 283	1 361	1 366	1 370	1 375	1 379
	FB si conjoint(e) sans retraite (avant MFB)	869	966	1 083	1 197	1 361	1 475	1 589	1 704	1 820
	FB si conjoint(e) sans retraite (appliqué)	869	966	1 083	1 197	1 361	1 366	1 370	1 375	1 379
Taux de	Pas de conjoint	46,6 %	50,1 %	53,6 %	56,7 %	63,0 %	68,3 %	73,6 %	78,9 %	84,3 %

remplacement sur le salaire net	Conjoint inactif	70,0 %	75,1 %	80,5 %	85,1 %	94,6 %	94,9 %	95,2 %	95,5 %	95,8 %
---------------------------------------	------------------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------

Source : calculs de l'auteur d'après la législation en vigueur.

Tableau 7. Carrière salariale au niveau du plafond de revenu taxable

	Année retraite	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	Age	62	63	64	65	66	67	68	69	70
	Dernier salaire	90 000	94 200	97 500	102 000	106 800	106 800	106 800	106 800	106 800
Retraite	AIME	6 137	6 244	6 360	6 479	6 606	6 728	6 849	6 968	7 087
	AIME*12/dernier salaire	82 %	80 %	78 %	76 %	74 %	76 %	77 %	78 %	80 %
	PIA	1 927	2 022	2 108	2 176	2 324	2 345	2 366	2 387	2 408
	PIA/AIME	31,4 %	32,4 %	33,1 %	33,6 %	35,2 %	34,9 %	34,6 %	34,3 %	34,0 %
	BA	1 444	1 617	1 826	2 030	2 323	2 532	2 745	2 960	3 178
	BA/PIA	75,0 %	80,0 %	86,6 %	93,3 %	100,0 %	108,0 %	116,0 %	124,0 %	132,0 %
	MFB	3 371	3 568	3 688	3 807	4 067	4 104	4 141	4 177	4 214
	FB si conjoint(e) sans retraite (avant MFB)	2 166	2 426	2 739	3 045	3 485	3 798	4 118	4 440	4 767
	FB si conjoint(e) sans retraite (appliqué)	2 166	2 426	2 739	3 045	3 485	3 798	4 118	4 177	4 214
Taux de remplacement sur le salaire net	Pas de conjoint ou conjoint actif	20,7 %	22,2 %	24,2 %	25,7 %	28,1 %	30,6 %	33,2 %	35,8 %	38,5 %
	Conjoint inactif	31,1 %	33,3 %	36,3 %	38,6 %	42,2 %	46,0 %	49,8 %	50,6 %	51,0 %

Source : calculs de l'auteur d'après la législation en vigueur.

Remarques :

- Par commodité de calcul, on a supposé que ni les salaires, ni les paramètres de calcul de la pension n'évoluaient après 2010.

- Le calcul du taux de remplacement net consiste à réduire le dernier salaire du montant des cotisations sociales soit 15,3 %.

- On a supposé que le conjoint financièrement dépendant faisait valoir son droit à pension lorsqu'il avait atteint son âge de taux plein (50 % de la pension du retraité).

Notations : AIME = Average indexed monthly earnings

BA = Benefit amount

FB = Family benefit

MFB = Maximum family benefit

PIA = Pension insurance amount

1.5. Evolution financière de l'OASDI pendant la crise

La crise économique amorcée en 2008 n'a pas été suffisamment forte pour poser un problème de financement à court terme du régime OASDI puisque celui-ci réalise toujours des excédents (tableau 8). Cependant, elle a certainement contribué à affaiblir les recettes, ce

qui a nécessairement réduit les excédents effectivement réalisés par rapport à ceux qui avait été anticipés avant la crise.

Afin d'analyser l'impact de cette crise sur les finances de l'OASDI, il peut être utile de comparer les différentes prévisions qui ont été réalisées par l'*Actuarial Office* de la *Social Security Administration* aux mois de mai des années 2006, 2007, 2008 et 2009 pour la période 2008-2012.

Fin avril 2006 et 2007, il n'y a pas de signe de crise ; les prévisions d'excédent financier (tableau 9) pour la seule année 2008 ont pronostiqué des excédents respectivement compris entre 173,9 et 220 milliards de \$ et entre 177,5 et 222,5 milliards de \$. Dans un certain sens, la prévision 2007 est plus optimiste avec une révision légèrement haussière. A partir de mai 2008, la prévision est revue à la baisse avec une fourchette comprise entre 176,4 et 204 milliards de \$. En mai 2009, une première estimation de l'année 2008 annonce un excédent de 180,2 milliards de \$ (assez proche de l'hypothèse basse de l'année précédente). L'année 2009 a été également fortement revue à la baisse. Si on se place en base 100 pour l'estimation du scénario intermédiaire réalisée en mai 2006, on trouve 101,6 pour l'année 2007 (optimisme), 96,1 pour l'année 2008 et une révision 60,2 pour l'année 2009. Un tel changement pourrait signifier, selon les estimations des actuaires de la *Social Security Administration*, que la crise a provoqué une baisse de l'excédent de l'ordre de 40 % en 2009. Le scénario intermédiaire pronostique également une baisse de l'ordre de 40 % pour les années 2010 et 2011. Par la suite, une moindre révision à la baisse est pronostiquée pour l'année 2012 (-32 %).

Les révisions ont principalement porté sur la masse salariale et donc sur les recettes (tableau 10), alors que les dépenses (tableau 11) ont été moins sensibles au retournement conjoncturel. Ces dernières sont a priori principalement gouvernées par des facteurs structurels, même si une augmentation du chômage des seniors pourrait encourager certains à précipiter leur départ à la retraite. On observe principalement des révisions à la hausse (entre +1 % et +6 %) des dépenses pour les scénarios intermédiaire et optimiste tandis que les révisions sont principalement à la baisse dans le cas d'un scénario pessimiste (entre -10 % et -1 %). Côté recette, l'augmentation du chômage et la récession sont particulièrement défavorables à une hausse de la masse salariale. Il en ressort de fortes révisions à la baisse pour l'ensemble des scénarios (entre -14 % et -2 % de baisse).

Tableau 8. Compte de l'OASDI (en milliards de \$)

Année	Recette totale	Dépense totale	Solde	Actif en fin d'année
2006	744,9	555,4	189,5	2.048,1
2007	784,9	594,5	190,4	2.238,5
2008	805,3	625,1	180,2	2.418,7
2009 (scénario intermédiaire)	819,4	682,5	136,9	2.555,6

Source : *Social Security Administration*.

Tableau 9. Evolution du solde anticipé pour la période 2008-2012

Solde (après intérêt) (en milliards de \$)				
	mai 2006	mai 2007	mai 2008	mai 2009
Scénario intermédiaire				
2008	212,6	210,2	196,2	180,2
2009	225,6	229,1	212,8	136,9
2010	237,8	240,7	225,3	138,4
2011	253,2	254,2	233,8	154,8
2012	259,1	260,7	238,6	174,1
Scénario optimiste (+)				
2008	220	222,5	204	180,2
2009	238,7	242,6	229,4	143,7
2010	258,8	259,6	245	156,8
2011	283,7	279,4	261,8	173,9
2012	302,2	295	275,7	196,5
Scénario pessimiste (-)				
2008	173,7	177,5	176,6	180,2
2009	175,3	193,7	177,1	133,7
2010	181,5	192,6	191,6	129
2011	201,8	199,4	190	145,7
2012	199,5	210,9	191,2	137

Solde (base 100=mai 2006)				
	mai 2006	mai 2007	mai 2008	mai 2009
Scénario intermédiaire				
2008	100,0	98,9	92,3	84,8
2009	100,0	101,6	94,3	60,7
2010	100,0	101,2	94,7	58,2
2011	100,0	100,4	92,3	61,1
2012	100,0	100,6	92,1	67,2
Scénario optimiste (+)				
2008	100,0	101,1	92,7	81,9
2009	100,0	101,6	96,1	60,2
2010	100,0	100,3	94,7	60,6
2011	100,0	98,5	92,3	61,3
2012	100,0	97,6	91,2	65,0
Scénario pessimiste (-)				
2008	100,0	102,2	101,7	103,7
2009	100,0	110,5	101,0	76,3
2010	100,0	106,1	105,6	71,1
2011	100,0	98,8	94,2	72,2
2012	100,0	105,7	95,8	68,7

Source : Calculs de l'auteur d'après données recueillies auprès de l'*Actuarial Office, Social Security Administration*.

Tableau 10. Evolution des recettes anticipées pour la période 2008-2012

Solde (après intérêt) (en milliards de \$)				
	mai 2006	mai 2007	mai 2008	mai 2009
Scénario intermédiaire				
2008	832,7	827,5	819,7	805,3
2009	881,5	881,6	872,8	819,4
2010	934,7	935	925	847,7
2011	991,5	991,6	977,5	890
2012	1047,3	1048,4	1031,9	946,5
Scénario optimiste (+)				
2008	831,4	835,4	825,5	805,3
2009	878,3	885,9	883,5	823,8
2010	929,5	936,5	932,4	861,2
2011	985,5	990,2	983,5	901,5
2012	1.042,1	1.045,4	1.036,5	948,4
Scénario pessimiste (-)				
2008	808	805,3	802,2	805,3
2009	850	862,2	846,2	818,6
2010	913,1	908,5	904,9	843,4
2011	1.001,3	975,1	952	889,7
2012	1.075	1.065	1.020	930,8

Solde (base 100=mai 2006)				
	mai 2006	mai 2007	mai 2008	mai 2009
Scénario intermédiaire				
2008	100,0	99,4	98,4	96,7
2009	100,0	100,0	99,0	93,0
2010	100,0	100,0	99,0	90,7
2011	100,0	100,0	98,6	89,8
2012	100,0	100,1	98,5	90,4
Scénario optimiste (+)				
2008	100,0	100,5	99,3	96,9
2009	100,0	100,9	100,6	93,8
2010	100,0	100,8	100,3	92,7
2011	100,0	100,5	99,8	91,5
2012	100,0	100,3	99,5	91,0
Scénario pessimiste (-)				
2008	100,0	99,7	99,3	99,7
2009	100,0	101,4	99,6	96,3
2010	100,0	99,5	99,1	92,4
2011	100,0	97,4	95,1	88,9
2012	100,0	99,1	94,9	86,6

Source : Calculs de l'auteur d'après données recueillies auprès de l'Actuarial Office, Social Security Administration.

Tableau 11. Evolution des dépenses anticipées pour la période 2008-2012

Dépenses				
	mai 2006	mai 2007	mai 2008	mai 2009
Scénario intermédiaire				
2008	620,1	617,3	623,5	625,1
2009	655,9	652,5	660	682,5
2010	696,9	694,2	699,6	709,3
2011	738,3	737,4	743,7	735,1
2012	788,2	787,6	793,4	772,4
Scénario optimiste (+)				
2008	611,4	613	621,5	625,1
2009	639,5	643,3	654,1	680,1
2010	670,7	676,9	687,4	704,4
2011	701,8	710,8	721,8	727,6
2012	739,9	750,4	760,8	752
Scénario pessimiste (-)				
2008	634,3	627,8	625,6	625,1
2009	674,8	668,5	669,1	685
2010	731,5	716	713,3	714,4
2011	799,5	775,7	762	744
2012	875,5	854,2	828,8	793,7

Solde (base 100=mai 2006)				
	mai 2006	mai 2007	mai 2008	mai 2009
Scénario intermédiaire				
2008	100,0	99,5	100,5	100,8
2009	100,0	99,5	100,6	104,1
2010	100,0	99,6	100,4	101,8
2011	100,0	99,9	100,7	99,6
2012	100,0	99,9	100,7	98,0
Scénario optimiste (+)				
2008	100,0	100,3	101,7	102,2
2009	100,0	100,6	102,3	106,3
2010	100,0	100,9	102,5	105,0
2011	100,0	101,3	102,8	103,7
2012	100,0	101,4	102,8	101,6
Scénario pessimiste (-)				
2008	100,0	99,0	98,6	98,5
2009	100,0	99,1	99,2	101,5
2010	100,0	97,9	97,5	97,7
2011	100,0	97,0	95,3	93,1
2012	100,0	97,6	94,7	90,7

Source : Calculs de l'auteur d'après données recueillies auprès de l'Actuarial Office, Social Security Administration.

2. La retraite par capitalisation : les régimes d'employeurs

Les régimes de retraite par capitalisation sont gérés par les employeurs. Ils bénéficient d'un statut fiscal particulier. On distingue deux types de régimes selon qu'ils versent des pensions basées :

- sur des prestations définies (formule de calcul établie à l'avance) ;
- sur des contributions définies.

Le financement de ces régimes repose sur une logique par capitalisation (sauf exceptions). Cela signifie que les cotisations prélevées sont investies dans l'économie et que les retraites futures seront payées à l'aide du capital et des intérêts accumulés. La valeur des droits à la retraite se monte à environ 11.527 milliards de dollars au troisième trimestre 2009 (tableau 13). Ce montant d'épargne accumulée a baissé par rapport à 2007, mais il est en hausse par rapport à l'année 2008.

Cette épargne est gérée par trois types d'employeurs. Le secteur privé représente 46,1 % des engagements tandis que le gouvernement fédéral cumule 10,8 % des avoirs et les gouvernements locaux 23,5 %. Il est à noter qu'une part non négligeable de plans d'épargne retraite par capitalisation (19,5 %) est directement gérée par des compagnies d'assurance vie.

Les contreparties de ces droits à la retraite sont des actifs financiers (tableau 13) et non financiers. Concernant les contreparties financières, les logiques de placement présentent des différences selon les catégories d'employeurs. Sur la période 2004-2009, on constate les stratégies d'allocation d'actif suivantes :

- Le fonds de pension des agents fédéraux est quasi-exclusivement composé d'actifs de type obligataire (90 % environ du portefeuille).
- Les fonds détenus par les autorités publiques locales se sont majoritairement orientés vers des actions (entre 60 et 73 % de l'actif financier) au détriment des titres obligataires (entre 25 et 37 % de l'actif financier).
- Les fonds de pension du secteur privé détiennent principalement des actions puisqu'elles ont représentées entre 75 et 84 % de leur actif financier selon les années

A titre de comparaison, le secteur de l'assurance vie paraît assez peu exposé aux fluctuations des marchés des actions car son taux de détention a varié entre 28 et 36 % entre 2004 et 2009. Les compagnies d'assurance vie se sont plus orientées vers la détention d'actif peu risqué de type obligataire. Ces entreprises qui gèrent de l'épargne sur longue période ont donc opté pour une stratégie de placement plus prudente, par rapport à celle adoptée par les fonds de pension du secteur privé et des gouvernements locaux.

Tableau 12. Valeurs des fonds de pension (actif financier des ménages)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009Q3
Engagements (en milliards de dollars)						
Secteur privé	4 963	5 341,4	6 047,7	6 425,4	4 635,6	5319,1
Gouvernement fédéral	1 023,3	1 071,5	1 141,1	1 197,2	1 221,2	1249,7
Gouvernements locaux	2 621,3	2 763,4	3 175,1	3 315,5	2 435,2	2710,7
Assurance vie	2 027,9	2 197,4	2 332,4	2 437,8	2 150,6	2247,7
Total	10 635,5	11 373,7	12 696,3	13 375,9	10 442,6	11527,2
Poids dans le total (en %)						
Secteur privé	46,7 %	47,0 %	47,6 %	48,0 %	44,4 %	46,1 %
Gouvernement fédéral	9,6 %	9,4 %	9,0 %	9,0 %	11,7 %	10,8 %
Gouvernements locaux	24,6 %	24,3 %	25,0 %	24,8 %	23,3 %	23,5 %
Assurance vie	19,1 %	19,3 %	18,4 %	18,2 %	20,6 %	19,5 %

Remarque : la Fed évalue la valeur des droits à la retraite à un niveau proche de la valeur des actifs, ce qui signifie que les valeurs des droits acquis au titre des pensions à prestations définies sont également affectées par la crise.

Source : *federalreserve.gov* et calculs de l'auteur.

Tableau 13. Fonds de pension : répartition de l'actif financier

	2004	2005	2006	2007	2008	2009Q3
Liquidités						
Secteur privé	3,5 %	3,4 %	3,1 %	3,1 %	4,5 %	4,2 %
Gouvernement fédéral	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Gouvernements locaux	1,9 %	1,8 %	1,7 %	1,9 %	2,9 %	2,6 %
Assurance vie (*)	4,2 %	3,7 %	4,7 %	5,8 %	7,6 %	6,8 %
Obligataires et assimilés						
Secteur privé	13,3 %	13,2 %	12,6 %	13,5 %	20,7 %	18,6 %
Gouvernement fédéral	90,3 %	89,5 %	87,9 %	87,5 %	93,0 %	91,2 %
Gouvernements locaux	26,2 %	25,5 %	26,6 %	26,6 %	36,6 %	32,3 %
Assurance vie (*)	64,4 %	63,6 %	59,9 %	58,4 %	64,2 %	63,0 %
Actions et assimilés						
Secteur privé	83,2 %	83,4 %	84,3 %	83,4 %	74,8 %	77,1 %
Gouvernement fédéral	9,7 %	10,5 %	12,1 %	12,5 %	7,0 %	8,8 %
Gouvernements locaux	71,9 %	72,7 %	71,7 %	71,5 %	60,5 %	65,1 %
Assurance vie (*)	31,4 %	32,7 %	35,4 %	35,9 %	28,2 %	30,3 %

(*) Ventilation de l'actif des compagnies d'assurance vie

Source : calculs de l'auteur d'après *federalreserve.gov*.

2.1. Les régimes d'employeurs publics

Presque tous les salariés du secteur public bénéficient d'un régime d'employeur (apRoberts, 2003) car initialement, le régime de base ne leur était pas ouvert. 80 % d'entre eux bénéficieraient de régimes à prestations définies (Montperrus-Veroni, 2009).

2.1.1. Les employés de l'Etat fédéral

La loi intitulée *Civil Service Retirement Act* (1920) a créé un système de retraite pour certains employés fédéraux : le CSRS (Civil Service Retirement System). Ce système a été remplacé par le *Federal Employees Retirement System* (FERS) pour les employés fédéraux nouvellement embauchés à partir du 1^{er} janvier 1987. Le FERS est un régime de retraite à trois niveaux. Il comprend une retraite fédérale à prestations définies (régime par capitalisation), une retraite OASDI (le salarié et l'employeur cotisent à la *Social Security*), et une retraite à cotisations définies (*Thrift Savings Plan*). En pratique, le *Thrift Savings Plan* fonctionne comme les fonds de pension à cotisations définies du secteur privé (401(k) *plan*, voir *infra*). Les cotisations sont capitalisées à 100 % et leurs principales contreparties sont des titres non négociables assimilables à des obligations publiques (tableau 13).

La pension retraite CSRS est calculée comme suit :

$$\begin{aligned} \text{Pension} = & 1,5\% \times \left(\frac{\text{moyenne 3 meilleures}}{\text{années de salaire}} \right) \times \left(\frac{5 \text{ premières}}{\text{années}} \right) \\ & + 1,75\% \times \left(\frac{\text{moyenne 3 meilleures}}{\text{années de salaire}} \right) \times \left(\frac{5 \text{ années}}{\text{suivantes}} \right) \\ & + 2\% \times \left(\frac{\text{moyenne 3 meilleures}}{\text{années de salaire}} \right) \times \left(\frac{\text{nombre d'années}}{\text{au delà de 10 ans}} \right) \end{aligned}$$

Tandis que les retraites FERS sont calculées comme suit :

$$\text{Pension} = \tau_{fers} \times \left(\frac{\text{moyenne 3 meilleures}}{\text{années de salaire}} \right) \times \left(\frac{\text{nombre d'année}}{\text{et mois de service}} \right)$$

avec $\tau_{fers} = 1\%$ ou $\tau_{fers} = 1,1\%$ si le salarié a plus de 62 ans et 20 ans de service.

Pour les générations nées avant 1948, l'âge minimal pour la retraite est 55 ans. Par la suite, il augmente de 2 mois par an pour plafonner à 57 ans pour les générations nées après 1969.

Il existe un régime de retraite spécifique pour les anciens militaires (*Military Service Retirement System*). Après 20 ans d'activité, un militaire peut toucher 50 % de son dernier salaire. Pour chaque année supplémentaire, il touche 2,5 % en plus et le maximum est plafonné à 100 %.

Il existe également un régime spécifique pour les travailleurs des chemins de fer (*Railroad Workers Pension*) qui offre une retraite à taux plein à 60 ans après 30 années d'activité. Le financement repose sur une logique par répartition (des cotisations sont prélevées pour payées les pensions et le surplus est investi dans un fonds de réserve). Ce régime fonctionne pour une partie des pensions versées en lien avec le régime OASDI.

2.1.2. Les employés des Etats et des autorités locales

Pour les salariés employés par des administrations publiques locales (environ 12 % de la population active en 2007), il existe une multitude de régimes (environ 2.500) qui ont été créés au niveau des Etats et des autorités locales (contés, villes, écoles de district, districts spéciaux). Certains employeurs proposent également une affiliation *Social Security* (Schmidt, 2009). Ces régimes étaient capitalisés à environ 87 % entre 2005 et 2007 (Novy-Marx et Rauh, 2008 ; Montperrus-Veroni, 2009). Ces fonds sont investis pour environ 65 % en actions et assimilés et 32 % en obligations et assimilés (tableau 13). Pour les futurs retraités, la principale sécurité de ces fonds est leur caractère à prestations définies, ce qui signifie que les employeurs publics se portent garant des retraites et qu'ils recapitaliseront si besoin le régime de retraite.

Les minimums requis pour faire valoir un droit à la retraite diffèrent selon les états et les fonds. Les retraites en général sont basées sur un calcul du type :

$$\text{Pension} = \text{Années de service} \times \text{Facteur} \times \text{moyenne des derniers salaires},$$

mais les multiplicateurs peuvent être très différents, sans compter que les réductions pour une retraite précoce peuvent varier (Schmidt, 2009).

Les employeurs peuvent proposer un plan de pension à cotisations définies. Il s'agit du *457 plan*. Ce plan a des points communs avec le *401(k) plan* (voir infra).

213. Un exemple de fonds de pension de l'administration locale : CalPERS (Californian Public Employees' Retirement System), le fonds de pension des agents publics de l'Etat californiens

CalPERS gère le fonds de pension des employés de l'administration de l'Etat de Californie ainsi que des agences publiques locales et des établissements scolaires affiliés. CalPERS gère également de l'assurance santé et de l'invalidité ainsi que d'autres droits pour les anciens salariés employés par l'Etat fédéral. CalPERS couvre près de 68 % des agents publics en Californie. Parmi les autres fonds de pension (tableau 14), il y a le *California State Teachers' Retirement System* (CalSTRS) qui gère des retraites pour les enseignants, soit environ 36,7 % des agents publics locaux. CalPERS verse plus de 10 milliards de dollars de pension par an.

Au 31 octobre 2009, la valeur totale de son actif est estimée à 195,5 milliards de dollars. Son actif est réparti comme suit : 3,7 % en liquidité, 24,6 % en obligataire, 64,6 % en actions et 6,9 % en biens immobiliers. Comme beaucoup de fonds de pension qui versent essentiellement des pensions à prestations définies, la crise financière a mis à mal l'équilibre financier entre la valeur des actifs et la valeur des engagements au titre des retraites. Une estimation de juillet 2008 (tableau 15) affiche un manque de financement du fonds d'environ 35,1 milliards, soit un peu moins de 15 % de la valeur du fonds (233,3 milliards de dollars au 31 juin 2008). Une extrapolation au 31 octobre 2009 de ce manque de financement donne presque 100 milliards, soit 55 % de la valeur du fonds, ce qui paraît considérable.

Les salariés cotisent de 5 à 8 % de leur salaire pour la pension retraite. Le taux de cotisation dépend de la catégorie d'emploi. Le montant des cotisations des employeurs dépend également des catégories d'agent à rémunérer, mais ce montant est variable dans le temps (voir évolution du ratio cotisations employeurs/cotisations salariés, tableaux 15). L'employeur doit, en principe, cotiser un montant qui représente la valeur actualisée anticipée

des droits de retraite acquis pendant l'année non couverte par les cotisations salariales. En fait, le montant réellement cotisé peut être supérieur ou inférieur. Tout dépend de l'évolution du rendement des investissements réalisés par rapport à une rémunération suffisante pour couvrir les droits acquis. Si les investissements de CALPERS sont suffisamment performants, le taux peut baisser, mais il peut augmenter dans le cas contraire. D'après CALPERS, "la cotisation des établissements scolaires est affectée par le rendement de l'investissement d'une année fiscale, la seconde année qui suit" et "les taux de cotisation des agences publiques locales sont affectés par le rendement de l'investissement la troisième année fiscale qui suit". Dans les années 1990, cet ajustement en fonction des rendements des investissements a provoqué une importante volatilité du taux de cotisation. Ainsi de juillet 1999 à juin 2002, les autorités locales ont versées peu de cotisation, mais la crise financière de 2001 et 2002 a provoqué une importante hausse après juillet 2002. En 2005, CALPERS a donc opté pour une nouvelle règle d'ajustement qui stabilise le taux. Une répartition des gains ou pertes sur 15 ans est réalisée pour éviter des changements trop importants du taux de cotisation employeur. Les rendements étant jugés trop insuffisants au 30 juin 2009, CALPERS a annoncé une augmentation des cotisations dès juillet 2010 mais les pertes du fonds de pension seront échelonnées sur 30 années.

Pour faire face à l'incertitude sur le coût financier pour l'employeur que représentent ce régime à prestations définies, le gouverneur Schwarzenegger avait souhaité, avant la crise, le transformer à régime à cotisations définies de type 401(k). Mais, il n'a pas eu de majorité pour soutenir ce projet, même si une éventuelle insuffisance du fonds peut peser lourd dans les finances publiques locales.

D'après CALPERS, environ deux tiers (64 %) de leurs adhérents participent à des plans de retraite qui sont coordonnées avec la *Social Security*. Cela signifie pour ces salariés et leur employeur de payer les cotisations dues et qu'en retour, ils pourront à la retraite cumuler pension CALPERS et pension *Social Security*. Le tiers restant (36 %) des adhérents ne contribue pas, ce qui signifie pour eux une retraite qui dépend seulement de la pension CALPERS. Ces derniers peuvent néanmoins recevoir une retraite *Social Security* si dans le cadre d'un autre emploi, ils ont suffisamment cotisé. Mais en dessous de 20 ans de cotisations, le taux de remplacement sur la première tranche de salaire moyen tombe de 90 % à 40 % (*Windfall Elimination Provision*). Par ailleurs, s'ils ont des droits à la retraite *Social Security* au titre de conjoint, la pension publique est réduite de deux-tiers (*Government Pension Offset*).

Pour bénéficier d'une retraite CALPERS, un salarié doit avoir atteint l'âge de 50 ans. Les pensions à prestations définies versées par CALPERS obéissent à la règle de calcul précitée. Le facteur de pension dépend de la catégorie d'emploi. Avant 50 ans, le facteur par année acquise est fixe. Il augmente par la suite jusqu'à un âge limite. Il est plus généreux pour les emplois difficiles et à risque. A titre indicatif, les gains par année acquise jusqu'à 50 ans varient selon les plans de retraite proposés entre 0,5 et 3 %, entre 1 et 3 % à 60 ans et entre 1,25 et 3 % à 65 ans. Le taux de remplacement s'obtient par addition des gains annuellement acquis. Le salaire de référence sur lequel s'applique le taux de remplacement est la meilleure année de salaire pour les agents de l'Etat fédéral et les enseignants. Pour les autres, il peut s'agir de la meilleure année de salaire ou d'une moyenne sur les deux ou trois meilleures années de salaire.

Le retraité peut percevoir une pension calculée suivant la formule de calcul et à son décès, un capital ou une rente viagère est versé à un bénéficiaire désigné. Il peut également opter pour une pension plus faible en contre partie de meilleures garanties à son décès. La baisse de la pension dépend du montant des contributions et de l'espérance de vie. Quatre options sont proposées :

- Option 1 : un capital décès qui correspond à la valeur actualisée espérée de la pension reçue ;

- Option 2 : le bénéficiaire recevra la même pension que le retraité décédé. S'il décède avant le retraité, la pension est augmentée. Une variante nommée « option 2W » propose une pension légèrement plus élevée mais en cas de décès du bénéficiaire avant le retraité la pension reste inchangée ;

- Option 3 : Le bénéficiaire perçoit seulement 50 % de la pension du retraité. En cas de décès du bénéficiaire avant le retraité, la pension est augmentée. L'option 3W a les mêmes caractéristiques que l'option 2W ;

- Option 4 : Le retraité peut personnaliser sa pension et ses propriétés en termes de réversion.

Tableau 14. Les fonds de pension des agents publics de l'Etat de Californie

Nom du fonds de pension	Population couverte	Nombre de membres en 2006
CalPERS : Public Employees' Retirement Fund (PERF)	<u>Sécurité</u> : services de police, gardien de prison, sapeur pompier ; <u>Ecole</u> : employés non enseignant ; <u>« State industrial »</u> : personnes employées dans les prisons ou centre de correction qui ne sont pas sous serments <u>Divers</u> : tous les autres emplois	1 490 172 (67,7 %)
CalPERS : Judges Retirement Fund Tiers 1 : élu ou rémunéré avant le 9 novembre 1994 Tiers 2 : élu ou rémunéré après le 9 novembre 1994	Juges de la cour suprême Juges de la cour d'appel Juges des cours supérieurs	3 329 (0,15 %)
CalPERS : Legislators' Retirement Fund	Elus de l'Etat (fermé à ceux élus après le 7 novembre 1990) « Constitutional officers » « Legislative statutory officers »	309 (0 %)
CalPERS : Volunteer Firefighters' Award Fund	Pompiers volontaires	4301 (0,2 %)
California State Teachers' Retirement System (CalSTRS)	Enseignants et éducateurs employés dans les établissements scolaires de district et les programmes régionaux éducatifs	794 812 (36,1 %)
University of California Retirement Plan (UCRP)	Personnel académique et non académique	212 154 (9,6 %)
Plans administrés localement	Employés de 21 comtés, 24 villes et 10 districts spéciaux	Environ 418 000 (19 %)

Source : *Governmental Accounting Office* (2007)

Tableau 15. CALPERS – Données financières

Date	Valeur actuarielle de l'actif (**)	Valeur actuarielle des engagements (**)	Passif net	Ratio de capitalisation	Ratio Cotisations employeurs /salariés	Rendement annuel	Rendement moyen sur 15 ans
PERF (*)	(1)	(2)	(2)–(1)	(1)÷(2)			
30 juin 1999	148,6	115,7	-32,9	128,4 %	105,00 %	12,5 %	14,5 %
30 juin 2000	162,4	136,0	-26,5	119,5 %	20,70 %	10,5 %	13,0 %
30 juin 2001	166,9	149,2	-17,7	111,9 %	18,20 %	-7,2 %	10,8 %
30 juin 2002	156,1	164,0	7,9	95,2 %	37,20 %	-5,9 %	9,4 %
30 juin 2003	158,6	180,9	22,3	87,7 %	102,00 %	3,9 %	9,4 %
30 juin 2004	169,9	194,6	24,7	87,3 %	188,00 %	16,7 %	9,5 %
30 juin 2005	183,7	210,3	26,6	87,3 %	181,80 %	12,7 %	9,7 %
30 juin 2006	199,0	228,1	29,1	87,2 %	197,80 %	12,3 %	10,1 %
30 juin 2007	216,5	248,2	31,7	87,2 %	197,50 %	19,1 %	10,5 %
30 juin 2008	233,3	268,3	35,1	86,9 %	206,20 %	-4,9 %	9,1 %
30 juin 2009	181,0	(*) 280,0	99,0	64,6 %		-24,0 %	7,0 %
31 octobre 2009	195,5	(*) 290,0	94,5	67,4 %		5,3 %	

(*) Hors retraite des juges et des législateurs.

(**) En milliards de dollars.

(***) Hypothèses de l'auteur pour la valeur actuarielle des engagements.

Remarques:

En général un taux d'actualisation d'environ 8 % (rendement espéré à long terme) est utilisé dans le secteur public.

La valeur actuarielle est calculée en révisant le prix des actifs en intégrant 20 % de la différence entre prix de marché et prix historique.

Source : CalPERS et calculs de l'auteur

2.2. Les régimes d'employeurs privés

2.2.1. Les plans proposés

Ces régimes bénéficient d'un traitement fiscal particulier puisque les cotisations versées par les employeurs sont déductibles de l'impôt sur les sociétés et ne sont pas intégrées dans le revenu imposable des salariés. Il peut s'agir de pensions à prestations définies ou à cotisations définies. En 2007, 65,9 % (resp. 34,1 %) des 123,9 millions de titulaires d'un plan dans un fonds de pension privé (tableau 16) bénéficiaient d'un régime à cotisations définies (resp. prestations définies). L'épargne accumulée se chiffre à 6.090,5 milliards de dollars dont 43,5 % pour les régimes à prestations définies et 56,5 % pour les régimes à cotisations définies.

Les régimes à prestations définies prévoient le versement d'une rente dont le montant dépend en général de trois critères : l'âge, l'ancienneté dans l'entreprise (*Dollars Times service*) et les derniers salaires perçus (*Final Average Pay*). En général, les entreprises s'engagent à verser à la retraite 1 % d'un salaire de référence par année travaillée (Van der Putten, 2007). La principale incertitude de ces régimes est portée par l'employeur. Ce dernier ne connaît pas à l'avance quelle sera le véritable coût des retraites, dans la mesure où il prend un engagement ferme sur le niveau de la pension versée alors qu'il ne connaît pas à l'avance la somme qu'il devra réellement payer. L'évaluation des engagements retraites nécessite d'estimer l'espérance actualisée des retraites futures à verser. Depuis 1987, le gouvernement fédéral préconise pour l'actualisation l'emploi du taux des bonds du Trésor à 30 ans (Montperrus-Veroni, 2009). Ce type de pensions au coût plus incertain pour les entreprises est de moins en moins proposé : en 1975, elles représentaient 74,1 % des plans proposés contre 34,1 % en 2007. Les plans à prestations définies sont protégés par la loi ERISA et bénéficient donc d'une couverture par le fonds de garantie prévu à cet effet (voir infra).

Parmi les régimes à prestations définies, le *Cash Balance Plan* apparaît comme un plan hybride. Ce régime fonctionne comme s'il était à cotisations définies puisque ces dernières alimentent un compte, et des intérêts sont versés en fonction des performances financières. Il se comporte comme un régime à prestations définies dès lors que les performances financières ne sont pas suffisantes pour garantir le niveau de retraite qui a été garanti par l'employeur. L'employeur verse donc des cotisations en fonction de la performance financière. En cas de crise financière majeure, la cotisation à verser peut être considérable.

Les régimes à cotisations définies ne constituent pas de véritables pensions retraite car très souvent, les salariés exigent des sorties en capital plutôt qu'en rentes viagères. Du fait que ces régimes bénéficient souvent d'un régime fiscal particulier, il y a des plafonds annuels sur les montants investis. On distingue principalement trois sortes de régime à cotisations définies :

- Les plans de type 401(k), du nom de l'article du code des impôts qui les définissent, sont parmi les plus populaires. Il s'agit d'un plan d'épargne salariale où le salarié choisit un pourcentage de son salaire qu'il verse au fonds. Ce montant versé est déduit de son revenu imposable mais le capital et les revenus engendrés qu'il touchera plus tard seront soumis à l'impôt. La cotisation versée par l'employeur est identique à celle du salarié. Il existe une version du plan 401(k) où les montants versés ne sont pas déduits du revenu imposable mais où le capital futur n'est pas imposable. Il s'agit du Roth-401(k) *plan*. Le plan 401(k) donne la possibilité aux participants de contrôler

comment leur épargne sera investie (3 modalités de choix sont exigés au minimum). Pour les auto-entrepreneurs, il y a deux plans assez proches les Keogh et HR10 plans. Turner (2007) remarque que les sorties se font plutôt en capital, ce qui explique pourquoi, dans les études sur les revenus des plus de 65 ans, la part des pensions 401(k) est insignifiante (voir *infra*). Ils peuvent être clôturés avec un traitement fiscal intéressant à partir de 59 ans et demi. Dans l'attente, lors d'un départ précoce d'une entreprise, ils peuvent être transférés en franchise d'impôt sur un compte individuel d'épargne retraite (*Individual Retirement Account*).

- Les *profit sharing-plans* (plans de participation au résultat de l'entreprise): l'employeur donne une règle de participation à la performance de l'entreprise, par exemple un pourcentage des bénéfices qui sera alloué au fonds. L'employeur abonde le fonds en fonction de cette règle.
- Les *money purchase plans* : à la différence des plans de participation au résultat, dans ce type de fonds, l'employeur abonde le fonds indépendamment des performances de l'entreprise.

Van der Putten (2007) note que le choix du support de l'investissement peut être difficile. En effet, même si les salariés disposent d'une liberté de choix, il peut exister des situations où les dirigeants d'entreprise encouragent fortement l'achat d'actions de leur propre entreprise. Il cite l'exemple d'Eron dont les salariés avaient investi plus de 50 % de leur épargne salariale dans leur entreprise. Avec la faillite, ils ont perdu leur emploi et l'intégralité de leur épargne investie dans l'entreprise. Il semblerait toutefois que le cas Enron ait fait école, et que les salariés des entreprises soient moins sous influence dans le domaine du choix du placement de leur épargne salariale.

Si on retient une hypothèse de rendement de -25 % pour l'année 2008 et +5 % pour 2009, le rendement moyen sur 15 ans chute d'environ 2,5 points entre 2007 et 2009, mais il reste à un niveau élevé puisque proche de 6 % par an. Toutefois, la valorisation actuelle des actifs des pensions de retraite à prestations définies n'est peut-être pas suffisante car en 2007, on considèrerait que la valeur capitalisée était à peine supérieure à la valeur des engagements. Une baisse hypothétique de 25 % de la valeur de l'actif rend probable que les entreprises devront être mises à contribution à moins que pour certaines, le spectre de la faillite rende possible la renégociation des contrats passés.

Le rendement des placements des pensions à prestations définies a été en moyenne supérieur à celui des pensions à cotisations définies (tableau 16). Mais, il est difficile de savoir dans quelle mesure ce résultat résulte d'une gestion d'actif plus dynamique. Une comparaison au fonds de pension CalPERS, montre une très grande similarité des rendements (graphique 2). Le fonds CalPERS se montre très légèrement plus performant (modeste dominance du rendement sur la période 1988-2008) que la moyenne des fonds de pension du secteur privé.

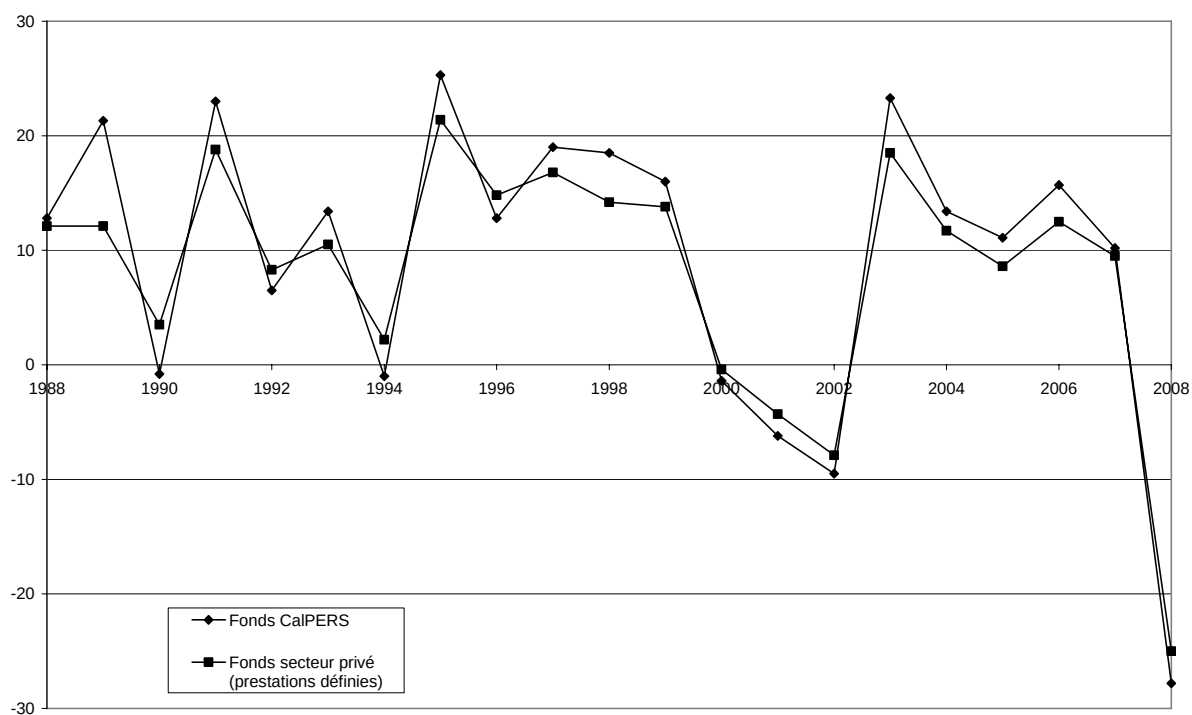
Une comparaison de la structure d'actif financier (tableau 13) montre que le secteur privé est plus exposé au marché action que les fonds de pension des gouvernements locaux. Avant la crise (en 2007), les placements en action du secteur privé (resp. gouvernements locaux) représentaient 83,4 % (resp. 71,5 %) de l'actif financier. Au troisième trimestre 2009, ce poids a chuté à 77,1 % (resp. 65,1 %) de l'actif financier.

Tableau 16. Pension à prestations définies vs Pension à contributions définies

Année	Membres actifs			Capital			Rendement du capital (moyenne sur 15 ans)		
	Total (en millions)	Prestations définies (en %)	Contributions définies (en %)	Total (en milliards de \$)	Prestations définies (en %)	Contributions définies (en %)	Total	Prestations définies	Contributions définies
1975	44,5	74,1 %	25,9 %	260,0	71,5 %	28,5 %			
1980	57,9	65,6 %	34,4 %	563,6	71,2 %	28,8 %			
1985	74,7	53,2 %	46,8 %	1 252,7	65,9 %	34,1 %			
1990	76,9	50,5 %	49,5 %	1 674,1	57,5 %	42,5 %			
1995	87,5	45,4 %	54,6 %	2 723,7	51,5 %	48,5 %			
2000	103,3	40,3 %	59,7 %	4 202,7	47,3 %	52,7 %			
2001	106,6	39,5 %	60,5 %	3 941,0	46,3 %	53,7 %			
2002	107,4	39,2 %	60,8 %	3 617,3	46,0 %	54,0 %	8,1 %	8,4 %	7,8 %
2003	106,3	39,7 %	60,3 %	4 247,9	45,7 %	54,3 %	8,4 %	8,7 %	8,1 %
2004	106,3	39,2 %	60,8 %	4 693,5	44,9 %	55,1 %	8,4 %	8,7 %	8,1 %
2005	117,4	35,7 %	64,3 %	5 061,6	44,5 %	55,5 %	8,7 %	9,0 %	8,3 %
2006	122,0	34,5 %	65,5 %	5 684,3	43,4 %	56,6 %	8,4 %	8,7 %	8,2 %
2007	123,9	34,1 %	65,9 %	6 090,5	43,5 %	56,5 %	8,4 %	8,7 %	8,0 %
2008							5,8 %	6,2 %	5,5 %
2009							5,9 %	6,3 %	5,6 %

Source : *Department of Labor* (2009) pour la période pour 1988-2007 et calculs de l'auteur. Pour 2008 et 2009, le rendement des fonds n'est pas connu. On a retenu comme hypothèses de rendement : -25 % pour 2008 et +5 % pour 2009.

Graphique 2. Comparaison des performances du fonds CALPERS et de la moyenne des fonds du secteur privé



Source : Données *Department of Labor* (2009) et CalPERS (2009).

2.2.2. Un mécanisme de garantie des pensions du secteur privé

La loi intitulée *Employee Retirement Income Security Act* (ERISA) a été votée en 1974. Cette loi vise à protéger les pensions des participants à des fonds de pension du secteur privé qui offrent des pensions à prestations définies à plus de 25 adhérents. Cette loi a conduit à créer un fonds de garantie via la *Pension Benefit Guaranty Corporation* (PBGC).

La PBGC couvre deux programmes d'assurance : un pour les plans à employeur unique (33,6 millions de travailleurs en 2009) et un pour les plans à employeurs multiples (10,4 millions de travailleurs). Les fonds de pension ont l'obligation de cotiser à cette caisse d'assurance. Les fonds de pension du secteur public en sont exemptés. La PBGC est financée par des primes d'assurances dont le montant est fixé par le Congrès.

En cas de faillite de l'entreprise, la PBGC garantit les droits acquis. La limite de garantie est de 54.000\$ par an pour une retraite à 65 ans et elle est plus basse en cas de retraite avant 65 ans, ce qui peut signifier une baisse importante de la pension par rapport à ce que le régime de l'entreprise prévoyait (Van der Putten, 2007). La PBGC paie mensuellement les pensions retraite à environ 744.000 retraités affiliés à des plans dont elle a récupéré la gestion. La PBGC récupère la gestion et l'ensemble des actifs d'un plan lorsqu'il se termine. Un plan peut se terminer pour trois raisons :

- soit parce que l'employeur souhaite fermer le plan et en transférer la gestion à la PBGC (*standard terminations*) : dans cette configuration l'actif en contrepartie des provisions doit être suffisant pour financer les retraites promises,
- soit en raison d'une détresse financière de l'employeur qui n'est plus en mesure de financer son plan de retraite (*Distress terminations*) : les actifs ne sont pas suffisants pour payer les retraites, et en général, l'employeur est au bord de la faillite,
- soit parce que la PBGC exige la fermeture dans l'intérêt des salariés.

En 2009, les primes payées annuellement pour les plans à employeur unique sont de 34\$ par participant, 9\$ pour 1.000 \$ de pension non financée et 1.250 \$ par an pendant trois ans pour les plans fermés. En 2008, la PBGC a perçu environ 1,5 milliards de primes. Elle dispose d'environ 63 milliards de dollars d'actifs, et ses engagements sont estimés à 74,1 milliards. Elle est donc en situation d'actif net négatif d'un montant d'environ 11,2 milliards de dollars, ce qui représente moins de 0,8 % du total des engagements des fonds de pension privés qui bénéficient de la garantie PBGC.

Plusieurs lois (*Omnibus Budget Reconciliation Act*, 1987, 1990 ; *Deficit Reduction Omnibus Budget Reconciliation Act*, 2005 ; *Pension Protection Act*, 2006) ont successivement augmenté les primes et obligé les compagnies qui ont sous-financé leurs fonds de pension à payer des primes plus élevées au PBGC.

La loi intitulée *Pension Protection Act* (2006) oblige les entreprises à réaliser des analyses plus approfondies des propriétés de leurs fonds de pension dans le but de provisionner au mieux. Par ailleurs, elle rend plus rigoureuse et prudente le calcul de la valeur des engagements. Les plans doivent avoir des ratios de capitalisation supérieurs à 100 % (Montperrus-Veroni, 2009). Si ce n'est pas le cas, le plan doit envisager un assainissement de ses comptes sur une période de sept ans. Les plans dont le ratio de capitalisation est inférieur à 80 % sont considérés en danger et en situation critique en dessous de 65 %. Des restrictions importantes des pensions versées et une hausse des cotisations doivent alors être envisagées

(Montperrus-Veroni, 2009). De façon générale, le niveau des primes payées par les entreprises à la PBGC dépend du ratio de capitalisation.

La PBGC a l'obligation d'accepter d'assurer tous les fonds de pension privés à prestations définies (Van der Putten, 2007). Cette obligation de couverture d'assurance peut poser d'importants problèmes d'aléa moral (incitation à une gestion dynamique et donc plus risquée pour que l'entreprise ait le moins de cotisations à verser ; encouragement à utiliser les hypothèses de calculs qui conduisent à sous évaluer les engagements et à lisser le plus possible les pertes sur les actifs) et de sélection adverse (comment distinguer les mauvais gestionnaires des bons gestionnaires ?).

Van der Putten (2007) souligne que la situation financière du PBGC est particulièrement fragile depuis la crise financière de 2001. Il considère qu'une intervention du Congrès paraît nécessaire pour apporter un soutien financier. La crise financière amorcée depuis 2008 n'ayant pas amélioré cette situation précaire, des mesures pour pérenniser l'équilibre financier de la PBGC sont donc vraisemblables mais les modalités restent à définir.

2.3. Fonds de pension et impact de la crise sur le patrimoine des ménages

Les fonds de pension représentent plus de 25 % de l'actif financier des ménages (tableau 17). Pendant la crise financière, les moins-values enregistrées ont été importantes (tableau 18) : la baisse de valorisation de ces fonds a été de 22,5 % en 2008 et 1 % en 2009 (troisième trimestre 2009 comparée au quatrième trimestre 2008 en équivalent annuel). En comparaison aux performances des autres actifs financiers, la dégradation de la valeur des actions a été la plus importante : -26,2 % en 2008 et -11,9 % en 2009. Le choc global sur l'actif financier, bien qu'important, reste toutefois réduit au regard des fortes performances précédentes et de l'épargne accumulée.

La valorisation du patrimoine financier des ménages au troisième trimestre 2009 est sensiblement la même qu'au début de l'année 2006. Les contreperformances de 2008 et 2009 ont donc annulé les effets conjugués des bonnes performances de 2006 et 2007 et de l'épargne financière accumulée pendant cette période, soit presque quatre années d'épargne et de revenu financier. Par rapport à 2001, les ménages américains sont 38 % plus riches au troisième trimestre 2009.

Tableau 17. Répartition de l'actif financier des ménages (en %)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009Q3
Total actif (base 100 = 2001)	100	94	109,8	122,1	134,9	149,8	157,8	129,6	138,0
Dépôts	15,2	17,0	15,1	14,6	14,2	14,1	14,6	18,9	17,4
Actions	47,5	44,5	46,7	47,8	49,2	49,8	48,5	43,5	44,0
Obligations	7,4	8,4	7,8	7,8	7,9	7,4	8,1	9,7	9,8
Assurance vie	2,7	3,0	2,9	2,7	2,5	2,4	2,4	2,8	2,8
Fonds de pension	27,2	27,1	27,5	27,1	26,2	26,3	26,3	25,0	26,0

Source : calculs de l'auteur d'après *federalreserve.gov*.

Tableau 18. Plus ou moins values apparentes de l'actif financier des ménages (en %)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009Q3
Total actif	-5,0	-7,5	13,8	8,1	8,6	9,4	3,3	-19,0	-7,0
Dépôts	0,0	0,0	1,1	0,5	0,0	0,1	0,0	-0,3	3,4
Actions	-6,0	-11,0	19,9	13,0	14,9	13,7	4,0	-26,2	-11,9
Obligations	0,8	5,4	6,9	2,9	3,6	1,1	2,6	-1,7	-0,7
Assurance vie	-2,0	-2,2	2,8	1,4	0,6	1,4	0,3	-7,4	3,1
Fonds de pension	-7,4	-9,5	15,2	6,3	4,6	9,6	4,0	-22,5	-1,0

Source : calculs de l'auteur d'après *federalreserve.gov*.

3. Poids des pensions retraites et structure des revenus des retraités

3.1. Poids macroéconomique

Le tableau 19 donne une estimation du poids dans le PIB des pensions OASDI et assimilées. Ce poids a légèrement baissé dans les années 1980 et 1990, et il est resté relativement stable par la suite. Ces pensions représentent environ 4,6 % du PIB en 2008. Les pensions par capitalisation du secteur public représentent 2,2 % du PIB en 2008, celles du secteur privé 3,2 %. Le poids total des pensions est de l'ordre de 10 % en 2008 contre 8,5 % en moyenne dans les années 1980, soit une hausse de 1,5 point.

Tableau 19. Poids dans le PIB des pensions retraite (en %)

	années 1980	années 1990	moyenne 2000-2005	2006	2007	2008
Pension "secteur privé"	2,1	2,6	2,9	3,2	3,2	3,2
Pension "secteur public"	1,6	1,8	2,0	2,1	2,1	2,2
Pension "OASDI" + autres pensions publiques assimilées	4,9	4,7	4,4	4,4	4,4	4,6
Total	8,5	9,0	9,3	9,7	9,8	10,0

Source : calculs de l'auteur d'après *bea.gov*.

3.2. Structure des revenus des seniors

L'*US census bureau* réalise annuellement des enquêtes sur les revenus des ménages (environ 100.000 personnes). Ces enquêtes intitulées *Current Population Survey* permettent d'étudier plus en détails la structure de revenu des ménages, et en particulier celle des plus de 65 ans. L'*US census bureau* et l'*EBRI* publient des exploitations à un niveau agrégé de ces enquêtes sur plusieurs années.

En 2008, le revenu moyen des plus de 65 ans était d'environ 2.324 dollars par mois. Ce revenu est en très légère baisse par rapport à 2007 (tableau 20). Globalement, le revenu des

plus de 65 ans a augmenté dans les années 2000 par rapport aux années 1990. L'année 2008 marque une légère baisse (inférieure à 1 %) qui résulte essentiellement de la baisse des revenus du capital.

Dans les années 1990, les revenus d'activités des seniors représentaient seulement 16,2 % de leur revenu contre 25,3 % en 2007. Ce résultat résulte très certainement de la hausse des taux d'activité (20,2 % déclare un revenu du travail en 2007 contre 15,6 % dans les années 90). En 2008, cette part des revenus du travail s'est maintenue.

Le montant moyen des pensions perçues en 2008 est proche de 1.500 \$. Mais ce niveau moyen cache de multiples situations car un retraité peut recevoir de façon additionnelle une rente du secteur privé (près de 950\$ en moyenne) par rapport à une retraite d'OASDI (1.000 \$ en moyenne) et s'il appartient au secteur public il percevra une rente (moyenne d'environ 1.806\$) qui peut selon les configurations également se cumuler avec une pension OASDI. Depuis le début des années 2000, le poids des revenus retraite dans le revenu total a diminué à l'instar de la baisse du nombre de personnes se déclarant recevoir une pension retraite.

Le poids des revenus du capital observé dans les années 2000 (15 % environ) a baissé par rapport aux années 1990 (20 %) dans une proportion similaire au nombre de bénéficiaires (68 % de bénéficiaires dans les années 1990 contre 53,6 % en 2007). En 2008, les revenus du capital ont baissé alors même que le nombre de ménages déclarant recevoir un revenu de ce type a augmenté. Avec la crise financière, les revenus financiers ne représentent plus que 12,8 du revenu total.

Tableau 20. Part dans le revenu total des plus de 65 ans (en %)

	moyenne années 1990	moyenne 2000-2005	2005	2006	2007	2008
Revenu total mensuel en dollars 2008 (*)	2 022	2 167	2 244	2 280	2 347	2 324
Base 100 = 1990	100,7 %	108	111,8	113,6	116,9	115,8
Salaires	16,2 %	21,6 %	24,7 %	23,7 %	25,3 %	25,6 %
Total retraite	60,9 %	61,2 %	59,0 %	58,7 %	56,9 %	59,2 %
Pension "Social Security"	41,1 %	41,1 %	39,7 %	39,5 %	38,3 %	39,5 %
Pension secteur privé	9,5 %	9,6 %	9,1 %	9,4 %	8,8 %	9,3 %
Pension secteur public	9,5 %	9,4 %	9,3 %	8,8 %	8,7 %	9,4 %
IRA/Keogh/401(k)	0,4 %	0,4 %	0,6 %	0,4 %	0,6 %	0,4 %
Autres retraites	0,6 %	0,6 %	0,4 %	0,6 %	0,5 %	0,1 %
Revenu du capital	19,8 %	14,6 %	13,5 %	15,1 %	15,4 %	12,8 %
Autres revenus	3,1 %	2,6 %	2,6 %	2,5 %	2,4 %	0,4 %

Source : calculs de l'auteur d'après EBRI et *Current Population Survey - Supplement*, 1991-2009.

Tableau 21. Nombre de bénéficiaires par type de revenu

En % de la population de plus de 65 ans	Moyenne années 1990	Moyenne 2000-2004	2005	2006	2007	2008
Salaires	15,6	17,0	17,9	18,9	20,2	20,7
Total retraite	95,4	94,5	93,7	92,6	93,0	93,2
Pension "Social Security"	92,7	91,8	90,6	89,4	90,2	89,9
Pension secteur privé	23,9	23,1	22,7	22,9	22,2	23,0
Pension secteur public	12,3	11,7	11,9	11,7	11,3	12,2
IRA/Keogh/401(k)	0,8	0,8	1,1	0,8	1,1	0,9
Autres retraites	1,3	1,2	1,1	0,9	1,1	1,0
Revenu du capital	68,1	58,7	56,7	55,3	53,6	56,0
Autres revenus	7,1	6,0	6,0	5,6	5,7	10,3

Source : calculs de l'auteur d'après EBRI et *Current Population Survey - Supplement*, 1991-2009.

Tableau 22. Revenu moyen par bénéficiaire

En dollars 2008	Moyenne années 1990	Moyenne 2000-2004	2005	2006	2007	2008
Salaires	2 106	2 727	3 108	2 865	2 941	2 876
Total retraite	1 290	1 404	1 413	1 444	1 436	1 477
Pension "Social Security"	895	974	983	1 008	998	1 022
Pension secteur privé	801	903	895	937	929	946
Pension secteur public	1 561	1 737	1 742	1 715	1 810	1 806
Autres retraites	933	1 089	719	1 417	1 313	1 172
Revenu du capital	591	542	532	623	675	533

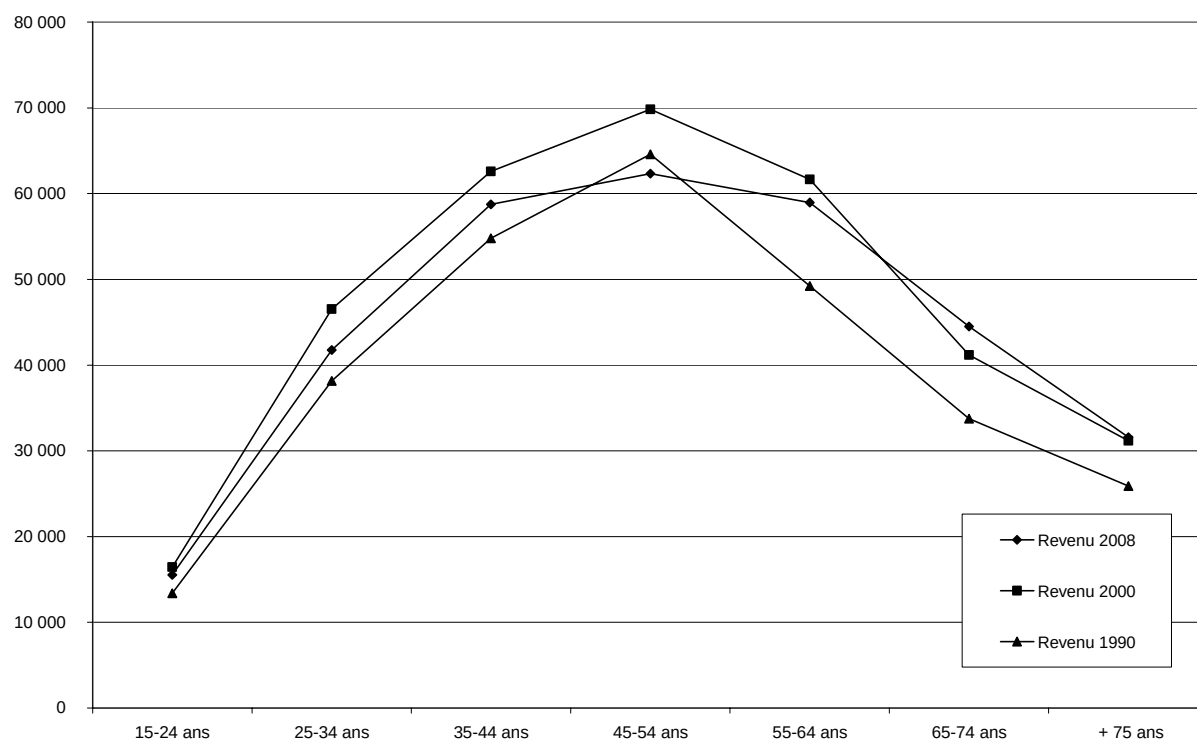
Source : calculs de l'auteur d'après EBRI et *Current Population Survey - Supplement*, 1991-2009.

Tableau 23. Comparaison revenu seniors/jeunes et Hommes/Femmes (en %)

	années 1980	années 1990	2000-2005	2006	2007	2008
Ratio revenu +65 / 25-64 ans	60,9	61,0	58,6	59,8	63,5	64,8
Ratio revenu F / H 25 -64 ans	45,6	54,4	58,3	61,6	63,0	61,6
Ratio revenu F / H 65 ans +	58,5	55,4	53,2	55,5	54,7	55,3
Hommes : Ratio revenu 65 ans+/25-64	58,8	63,7	63,6	64,9	70,1	70,4
Femmes : Ratio revenu 65 ans+/25-64 ans	75,5	64,8	58,0	58,5	60,9	63,2

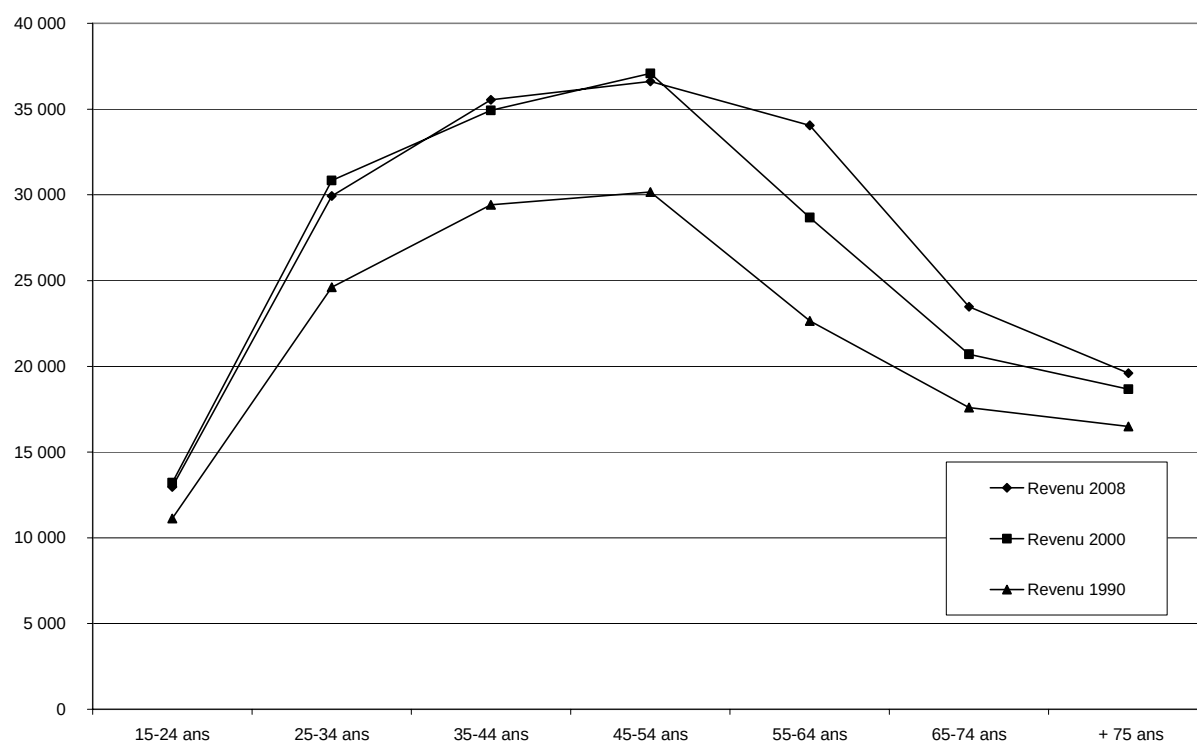
Source : *US Census*.

Graphique 3. Revenu moyen par âge : Hommes (en dollars 2008)



Source : calculs de l'auteur d'après *US Census* et *Current Population Survey - Supplement*, 1991-2009.

Graphique 4. Revenu moyen par âge : Femmes (en dollars 2008)



Source : calculs de l'auteur d'après *US Census* et *Current Population Survey - Supplement*, 1991-2009.

Ces enquêtes permettent également un certain nombre de comparaisons des revenus (tableau 23) selon les groupes d'âge -les plus de 65 ans par rapport au 25-64 ans- ainsi qu'entre les femmes et les hommes.

Après une légère baisse du ratio revenu des plus de 65 ans / revenu des 25-64 ans dans la première moitié des années 2000 (59 % au lieu de 61 % dans les années 1980 et 1990), on observe une remontée importante de ce ratio en 2007 et 2008.

Les écarts de revenu entre les hommes et les femmes sont en baisse régulière chez les 25-64 ans. En revanche, chez les plus de 65 ans, il n'en est rien puisqu'on observe même une hausse dans les années 1990 puis une stabilisation dans les années 2000.

Les écarts de revenu entre les femmes de 25-64 ans et les femmes de plus de 65 ans se sont accrus entre les années 1980 et les années 2000, ce qui traduit très vraisemblablement le fait que les plus jeunes générations ont de meilleurs salaires et de meilleures carrières que les générations précédentes. En revanche, le ratio pour les hommes montre une très nette amélioration du revenu des plus de 65 ans par rapport à celui des 25-64 ans, ce qui peut traduire le fait que les nouvelles générations de retraités aient pu valider de plus importants droits à la retraite par rapport aux générations précédentes et/ou que les jeunes générations masculines ont des carrières salariales moins dynamiques que les générations précédentes.

Le profil des revenus par classe d'âge chez les hommes (graphique 3) révèle une forte croissance des revenus jusqu'à 45-54 ans. Après, il y a une baisse rapide qui semble s'être infléchi dans les années 2000. Le revenu a progressé lentement pour toutes les classes d'âges entre 1990 et 2000. L'année 2008 affiche un niveau de revenu pour les moins de 65 ans plus faible que celui observé pendant l'année 2000.

Chez les femmes (graphique 4), ces profils montrent un rattrapage important du niveau de revenu puisqu'on observe une forte croissance depuis 1990. On observe également une importante baisse des revenus pour les classes d'âge supérieures à la classe 45-54 ans. Cette baisse s'infléchit en 2008. L'année 2008 montre un niveau de revenu comparable à l'année 2000 pour les classes d'âge inférieure à 55 ans. En revanche pour les plus de 55 ans, la hausse est importante (entre 10 et 25 %).

4. Structure démographique et emploi

4.1. Structure démographique et politique migratoire

Le *U.S. Census Bureau* a réalisé plusieurs projections de la démographie américaine selon différents contextes migratoires. Dans un scénario normal (immigration annuelle autour de 0,5 % de la population nationale), il est prévu un accroissement du taux de dépendance de 15 points d'ici l'horizon 2050. Des flux migratoires plus importants (immigration annuelle proche de 0,7 % de la population nationale) permettraient de réduire cette hausse de 2 points. En revanche, un scénario extrême de flux migratoire nul engendrerait une hausse globale de 22 points. Le maintien à un niveau normal du flux migratoire permettrait donc d'économiser 7 points de taux de dépendance.

**Tableau 24. Evolution de la démographie selon différents scénarios
d'évolution du solde migratoire**

		2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050
En % de l'année 2009								
Solde migratoire	Scénario zéro	0,4 %	0,4 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
	Scénario low	0,4 %	0,4 %	0,4 %	0,4 %	0,5 %	0,5 %	0,6 %
	Scénario "normal"	0,4 %	0,4 %	0,4 %	0,5 %	0,5 %	0,6 %	0,7 %
	Scénario constance	0,4 %	0,4 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %
	Scénario high	0,4 %	0,4 %	0,5 %	0,6 %	0,6 %	0,7 %	0,8 %
Base 100 = 2000 = 282.172 millions								
Population totale	Scénario zéro	100	105	105	110	113	114	114
	Scénario low	100	105	109	119	130	140	150
	Scénario "normal"	100	105	110	121	132	144	156
	Scénario constance	100	105	109	118	127	135	141
	Scénario high	100	105	111	123	136	149	162
Ratio 65+/18-65 ans	Scénario zéro	20 %	20 %	21 %	29 %	38 %	42 %	43 %
	Scénario low	20 %	20 %	21 %	27 %	34 %	36 %	36 %
	Scénario "normal"	20 %	20 %	21 %	27 %	34 %	35 %	36 %
	Scénario constance	20 %	20 %	21 %	27 %	35 %	37 %	37 %
	Scénario high	20 %	20 %	21 %	26 %	33 %	34 %	35 %

Source : calculs de l'auteur d'après U.S. Census Bureau (Population Division).

4.2. Marché du travail et emploi des seniors

4.2.1. Evolution de l'activité et de l'emploi

Depuis les années 1980, le taux d'activité des hommes âgés de 25 à 59 ans a eu légèrement tendance à baisser. Pour les plus jeunes (moins de 25 ans), la baisse a été assez forte en raison de l'allongement de la durée des études. Pour les plus de 65 ans, on observe une remontée nette du taux d'activité dans les années 2000. En 2009, 60,9 % des 60-64 ans sont actifs contre 56,4 % dans les années 1980. Il en est de même pour les 65-69 ans avec 36,3 % d'actifs en 2009 contre 26,1 % dans les années 1980. On observe également une hausse de l'activité après 70 ans : 14,8 % d'actifs en 2009 contre 11,5 % dans les années 1980. Cette tendance peut résulter des choix survenus dans le système de retraite américain qui visent à augmenter l'âge de la retraite à taux plein et une offre plus faible de régime à prestations définies par les employeurs privés. Depuis le début de la crise économique en 2008, on n'observe pas, hormis peut-être pour les 16-19 ans, un effet de flexion qui résulterait d'un découragement des chômeurs et qui se traduirait par une réduction notable de l'activité.

Le chômage frappe de façon très inégale les classes d'âges. Moins protégés et moins expérimentés, les plus jeunes sont aussi les plus exposés avec un taux de chômage moyen, sur

la période 2000-2004, de l'ordre de 17,2 % pour les 16-19 ans et 9,4 % pour les 20-24 ans. Pour les 25-49 ans, le taux de chômage tombe à 4,3 % et il diminue à 3,6 % pour les 50-59 ans. Au-delà de 60 ans, il reste stable. En comparaison, aux niveaux moyens observés dans les années 1990, il n'y a pas de changements majeurs de ce profil du taux de chômage par classe d'âge. En revanche, les années 1980 affichent un niveau un plus élevé mais un profil global similaire. La crise économique amorcée en 2008 a affecté toutes les classes d'âges mais l'augmentation a été plus forte en proportion pour les 25-49 ans par rapport aux moins de 25 ans. Le chômage des jeunes a augmenté : 27,7 % pour les 16-19 ans et 16,8 % pour les 20-24 ans. Les 25-49 ans sont également concernés avec un taux de chômage de 9,4 %. Les seniors subissent également la crise avec un taux de chômage qui avoisine les 8 % pour les 50-54 ans et 7 % pour les 55-69 ans. Le taux de chômage a quasiment doublé pour l'ensemble des classes d'âge.

Le taux d'emploi a évolué à l'image des taux d'activité et des taux de chômage. Le taux d'emploi des 16-59 ans sur la période 2000-2004 est légèrement plus faible que celui observé dans les années 1980, et l'aggravation du chômage à la fin des années 2000 a amplifié cette tendance. Pour les travailleurs de plus de 60 ans, l'augmentation du chômage n'a pas été suffisamment forte. Les taux d'emploi de 2009 sont légèrement plus forts que ceux observés sur la période 2000-2004 : 56,7 % vs 54,5 % pour les 60-64 ans, 33,7 % vs 30,5 % pour les 65-69 ans et 13,9 % vs 11,7 % pour les plus de 70 ans. Pour les autres classes d'âge, on observe une baisse : 27,3 % vs 39,6 % pour les 16-19 ans, 63,7 % vs 73,3 % pour les 20-24 ans, 82,1 % vs 87,9 % pour les 25-49 ans, 79,2 % vs 83,2 % pour les 50-54 ans et 72,5 % vs 74,7 % pour les 55-59 ans.

La participation des femmes de plus de 25 ans au marché du travail est très nettement en hausse depuis les années 1980. Les hausses sont particulièrement importantes pour les tranches d'âge supérieures à 55 ans : 63,5 % (sur la période 2000-2004) vs 50,8 % (dans les années 1980) pour les 55-59 ans ; 43,5 % vs 33,6 % pour les 60-64 ans et 21,3 % vs 14,8 % pour les 65-69 ans. Pour la classe d'âge 20-24 ans, le taux d'activité est resté stable à environ 70-72 % tandis qu'il a fortement baissé chez les 16-19 ans (40,5 % sur la période 2000-2004 contre 52,5 % dans les années 1980). La crise économique et l'élévation du chômage qu'elle a engendré ne semblent pas avoir modifié les incitations à participer au marché du travail puisqu'aucune baisse notable de l'activité n'est observée. Les taux d'activité de l'année 2009 ont eu des évolutions plutôt conformes à leurs tendances passées : 38 % pour les 16-19 ans, autour de 75 % pour les 20-54 ans, 68,5 % pour les 55-59 ans, 49,9 % pour les 60-64 ans, 26,6 % pour les 65-69 ans et 8,3 % pour les plus de 70 ans.

A âge équivalent, les femmes sont en moyenne un peu moins touchées par le chômage que les hommes. Toutefois, à l'instar des hommes, le chômage affecte inégalement les classes d'âge. On observe donc un profil similaire à celui des hommes : un taux élevé chez les plus jeunes (14,3 % pour les 16-19 ans et 8,3 % pour les 20-24 ans sur la période 2000-2004), qui diminue fortement avec les 25-49 ans (4,4 %) et se stabilise ensuite entre 3 et 3,6 %. Ces taux sont relativement stables par rapport aux années 1990 et ont diminué par rapport aux années 1980. Avec l'arrivée de la crise, les femmes ne se différencient pas des hommes puisque toutes les classes d'âge ont été touchées. En 2009, le taux de chômage des jeunes est de 20,7 % pour les 16-19 ans et 12,4 % pour les 20-24 ans. Pour les 25-49 ans, il a atteint 7,4 % et il voisine autour de 6 % pour les plus de 50 ans. On a un quasi doublement du taux de chômage par rapport au début des années 2000.

Les effets de la crise sur le taux d'emploi des femmes est similaire à celui des hommes si ce n'est qu'une plus forte augmentation de l'activité en a largement modéré les effets. Pour les 25-49 ans, le taux d'emploi a très légèrement baissé (70,3 % en 2009 contre 72,9 % au début des années 2000). Il en est de même pour les 50-54 ans (70,3 % en 2009 contre 71,9 % au début des années 2000). Au-delà de 55 ans, le taux d'emploi a augmenté entre 2009 et la première moitié des années 2000 : 64,4 % vs 61,4 % pour les 55-59 ans ; 46,9 % vs 42,1 % pour les 60-64 ans ; 24,9 % vs 20,5 % pour les 65-69 ans et 7,8 % vs 6 % pour les plus de 70 ans.

Tableau 25. Taux d'activité des hommes (en %)

Age	16-19 ans	20-24 ans	25-49 ans	50-54 ans	55-59 ans	60-64 ans	65-69 ans	+70 ans
Années 1980	57,2	85,2	94,5	89,0	80,3	56,4	26,1	11,5
Années 1990	53,6	83,0	92,9	87,6	78,4	54,4	26,9	11,2
2000-2004	47,7	80,9	91,8	86,3	77,5	56,7	31,6	12,1
2005	43,2	79,1	91,4	85,9	77,6	58,0	33,6	13,5
2006	43,7	79,6	91,4	86,1	77,7	58,6	34,4	13,9
2007	41,1	78,7	91,7	86,4	77,8	59,2	34,3	14,0
2008	40,1	78,7	91,4	86,2	78,8	59,9	35,6	14,6
2009	37,7	76,6	90,5	86,2	78,1	60,9	36,3	14,8

Source : Calculs de l'auteur d'après bls.org. 2009 = moyenne sur les dix premiers mois.

Tableau 26. Taux de chômage des hommes (%)

Age	16-19 ans	20-24 ans	25-49 ans	50-54 ans	55-59 ans	60-64 ans	65-69 ans	+70 ans
Années 1980	19,4	12,0	5,9	4,3	4,4	4,2	3,3	2,7
Années 1990	18,1	9,8	4,8	3,9	3,9	3,9	3,7	2,9
2000-2004	17,2	9,4	4,3	3,6	3,6	3,8	3,6	3,4
2005	18,6	9,6	4,1	3,3	3,4	3,1	3,3	3,6
2006	16,9	8,7	3,7	3,0	3,2	2,8	3,2	2,4
2007	17,6	8,9	3,8	3,1	3,2	3,2	3,5	3,4
2008	21,2	11,4	5,1	4,3	3,8	3,7	4,7	4,2
2009	27,7	16,8	9,4	8,1	7,2	6,9	7,2	5,8

Source : Calculs de l'auteur d'après bls.org. 2009 = moyenne sur les dix premiers mois.

Tableau 27. Taux d'emploi des hommes (%)

Age	16-19 ans	20-24 ans	25-49 ans	50-54 ans	55-59 ans	60-64 ans	65-69 ans	+70 ans
Années 1980	46,1	75,0	88,9	85,2	76,8	54,1	25,2	11,2
Années 1990	43,9	74,8	88,4	84,2	75,3	52,3	25,9	10,8
2000-2004	39,6	73,3	87,9	83,2	74,7	54,5	30,5	11,7
2005	35,1	71,5	87,7	83,0	75,0	56,2	32,5	13,0
2006	36,3	72,7	88,0	83,6	75,2	57,0	33,3	13,5
2007	33,9	71,7	88,2	83,8	75,3	57,3	33,1	13,6
2008	31,6	69,7	86,7	82,5	75,8	57,7	33,9	14,0

2009	27,3	63,7	82,1	79,2	72,5	56,7	33,7	13,9
------	------	------	------	------	------	------	------	------

Source : Calculs de l'auteur d'après bls.org. 2009 = moyenne sur les dix premiers mois.

Tableau 28. Taux d'activité des femmes (%)

Age	16-19 ans	20-24 ans	25-49 ans	50-54 ans	55-59 ans	60-64 ans	65-69 ans	+70 ans
Années 1980	52,5	71,1	70,1	60,9	50,8	33,6	14,8	4,4
Années 1990	50,9	71,5	76,1	70,7	58,7	37,5	17,3	5,1
2000-2004	47,2	71,8	76,3	74,3	63,5	43,5	21,3	6,1
2005	44,2	70,1	75,5	74,0	65,6	45,8	23,7	7,1
2006	43,7	69,5	75,6	74,7	66,7	47,0	24,2	7,1
2007	41,5	70,1	75,5	74,7	66,6	47,9	25,7	7,7
2008	40,2	70,0	76,0	74,8	67,7	48,7	26,4	8,1
2009	38,0	69,8	75,9	74,7	68,5	49,9	26,6	8,3

Source : Calculs de l'auteur d'après bls.org. 2009 = moyenne sur les dix premiers mois.

Tableau 29. Taux de chômage des femmes (%)

Age	16-19 ans	20-24 ans	25-49 ans	50-54 ans	55-59 ans	60-64 ans	65-69 ans	+70 ans
Années 1980	17,7	10,6	6,2	4,4	4,0	3,6	3,6	2,6
Années 1990	15,7	8,9	4,9	3,5	3,3	3,3	3,6	3,6
2000-2004	14,3	8,3	4,4	3,2	3,2	3,2	3,6	3,0
2005	14,5	7,9	4,6	3,2	3,4	3,3	3,6	3,4
2006	13,8	7,6	4,1	2,9	2,9	2,9	2,8	3,3
2007	13,8	7,3	4,0	3,0	3,1	2,8	3,1	3,1
2008	16,2	8,8	4,8	4,0	3,8	3,4	3,6	4,4
2009	20,7	12,4	7,4	5,9	6,0	6,1	6,1	6,2

Source : Calculs de l'auteur d'après bls.org. 2009 = moyenne sur les dix premiers mois.

Tableau 29. Taux d'emploi des femmes (%)

Age	16-19 ans	20-24 ans	25-49 ans	50-54 ans	55-59 ans	60-64 ans	65-69 ans	+70 ans
Années 1980	43,2	63,6	65,7	58,2	48,8	32,4	14,2	4,3
Années 1990	42,9	65,2	72,4	68,2	56,8	36,3	16,7	4,9
2000-2004	40,5	65,8	72,9	71,9	61,4	42,1	20,5	6,0
2005	37,8	64,5	72,0	71,7	63,4	44,3	22,9	6,8
2006	37,6	64,2	72,5	72,5	64,8	45,6	23,5	6,9
2007	35,8	65,0	72,5	72,4	64,6	46,6	24,9	7,4
2008	33,7	63,8	72,4	71,9	65,2	47,0	25,5	7,7
2009	30,1	61,1	70,3	70,3	64,4	46,9	24,9	7,8

Source : Calculs de l'auteur d'après bls.org. 2009 = moyenne sur les dix premiers mois.

4.2.2. Les seniors et le marché du travail

Plusieurs caractéristiques du marché du travail américain sont en mesure d'affecter l'emploi des seniors.

Tout d'abord, une loi contre la discrimination selon l'âge -*Age Discrimination in Employment Act*- a été adoptée en 1967. Elle interdit aux entreprises une discrimination basée sur l'âge dans le domaine des promotions salariales, des licenciements, des mises à pied et des affectations. En 1978, cette loi a été dotée d'un nouvel article qui prévoit l'interdiction pour les employeurs de mettre à la retraite d'office les travailleurs âgés. Cette interdiction s'étend à la plupart des professions. En 1986, cette suppression a été étendue à de nouvelles professions. Les pilotes d'avion et les membres de direction d'entreprises de haut niveau ont encore une limite d'âge de retraite obligatoire. L'âge limite pour travailler dans le droit du travail a donc globalement disparu. Seule la législation sur la prise en compte de l'âge du retraité dans les calculs de la pension constitue une norme.

Ensuite, le remplacement des régimes privés à prestations définies par des régimes à cotisations définies pourrait expliquer un certain allongement de la durée d'activité (Turner, 2007) car les régimes à cotisations définies sont supposés être neutres à l'âge de départ. Concernant ces régimes, la baisse des valeurs des actifs financiers lors d'une chute des valeurs sur les marchés financiers pourrait jouer un rôle majeur dans les choix d'activité des seniors (Turner, 2007).

D'autre part, le système public d'assurance santé pour les plus de 65 ans (Medicare) peut influencer les choix d'activité aux âges élevés. Certaines études (Boyle et Lahey, 2007) ont montré, à ce titre, que les seniors seraient plus enclins à prendre leur retraite ou à passer à un travail à temps partiel dès lors qu'ils ont accès à une assurance maladie qui n'est plus liée à l'emploi comme Medicare. Mais pour bénéficier de Medicare, il faut avoir plus de 65 ans. Turner (2007) soutient l'idée qu'une prise en charge plus générale par Medicare de l'assurance maladie des travailleurs seniors réduirait les coûts salariaux des entreprises. Ces dernières seraient alors plus en mesure d'embaucher des travailleurs seniors, et également en situation de proposer des salaires plus attractifs.

De façon similaire, le *Supplemental Security Income* (SSI) qui peut être perçu à partir de 65 ans peut encourager une retraite précoce pour ceux qui y ont droit car de facto, une retraite précoce n'est pas pénalisante en termes de baisse du niveau de retraite à 65 ans si ce dernier est forfaitairement égal au SSI. L'étude empirique réalisée par Powers et Neumark (2003) sur les départs à la retraite des hommes peu qualifiés semble soutenir cet argument.

Enfin, la législation facilite le cumul pension retraite et emploi depuis la *Senior Citizens' Freedom to Work Act* de 1999. Cette loi devrait permettre un départ progressif à la retraite (Guilarducci, 2007), ce qui peut encourager une certaine activité au-delà de 65 ans.

Depuis le début des années 2000, l'activité des hommes et des femmes de plus de 60 ans a fortement augmenté. Cette hausse est certainement attribuable aux nombreux arguments précédemment cités et au recul programmé de l'âge normal de la retraite. Mais Guilarducci (2007) s'interroge sur les raisons d'un tel engouement pour le travail : s'agit-il d'un choix volontaire lié à de meilleures rémunérations du travail ou au contraire une contrainte liée à des prestations retraites qui s'affaiblissent ? Selon elle, ce serait plutôt l'aspect contrainte qui jouerait.

5. Analyse prospective du financement des retraites par répartition

5.1. Principales hypothèses économiques et démographiques

Les actuaires de la *Social Security Administration* réalisent une fois par an des prévisions de l'évolution des comptes sur 75 années. Ces résultats sont publiés au mois de mai. Différentes hypothèses sur les évolutions économiques et démographiques sont retenues. Trois scénarios sont étudiés. Un scénario intermédiaire est encadré par deux scénarios dont l'un peut être qualifié de pessimiste et l'autre d'optimiste. Les tableaux 30 et 31 récapitulent les principales hypothèses et conséquences obtenues dans les scénarios étudiés.

**Tableau 30. Principales hypothèses des scénarios étudiés
(moyenne sur la période de simulation)**

	Productivité	Salaire moyen (réel)	Taux de chômage	Taux d'intérêt réel	Taux de fertilité	Immigration (*)
Scénario pessimiste	1,4	0,5	6,6	2,1	1,76	781
Intermédiaire	1,7	1,1	5,6	2,9	2,01	1063
Scénario optimiste	2	1,7	1,1	3,5	2,27	1367

(*) En milliers.

Source : Calculs de l'auteur d'après données de la *Social Security Administration*.

**Tableau 31. Principales conséquences
(moyenne sur la période de simulation)**

	Ratio de dépendance	Taux de dépense (*)	Taux de recette (*)	Solde (*)
Scénario pessimiste	0,52	20,4	13,4	-7
Intermédiaire	0,4	16,2	13,2	-3
Scénario optimiste	0,31	13,2	13,1	-0,1

(*) En % de la masse salariale taxable.

Source : Calculs de l'auteur d'après données de la *Social Security Administration*.

Scénario de référence : Parmi les nombreux paramètres utilisés dans la simulation, le scénario de référence suppose, pour les principaux, un niveau moyen de croissance de la productivité d'environ 1,7 % par an qui s'accompagne d'une croissance du salaire réel moyen d'environ 1,1 % par an et d'un taux d'intérêt réel moyen d'environ 2,9 %. Ce scénario s'inscrit dans un contexte moyen de chômage à 5,6 %, de taux de fertilité à 2 et d'une immigration de l'ordre de 1 million de personnes par an. Les conséquences se traduisent par un taux de dépendance de 40 % et un déficit moyen qui représente 3 % de la masse salariale soumise à cotisation.

Scénario pessimiste : une vision plus pessimiste de l'économie américaine suppose une plus faible croissance de la productivité (+1,4 % par an) et du salaire moyen (+0,5 par an) ainsi qu'un taux de chômage plus élevé (6,6 %) et une plus faible immigration (environ 0,78 million de personnes par an). Les conséquences se traduisent par un plus fort taux de dépendance (52 %) et un déficit moyen d'environ 7 % de la masse salariale taxable.

Scénario optimiste : une vision plus optimiste de l'économie américaine repose sur une plus forte croissance de la productivité (+2 % par an) et du salaire moyen (+1,7 % par an) ainsi qu'un taux de chômage de quasi plein emploi (1,1 %) et une immigration environ 35 % plus importante que celle du scénario central (environ 1,37 million de personne par an). Il en résulte un plus faible taux de dépendance (31 %) et un déficit moyen très faible puisque proche de 0,1 % de la masse salariale taxable.

5.2. Analyse de l'évolution de l'équilibre financier

L'analyse de l'évolution de l'équilibre financier peut s'appréhender à deux niveaux :

- (i) distinguer dans l'évolution du compte financier les effets liés aux volumes (le nombre de salariés et le nombre de retraités) par rapport aux effets liés aux prix (le salaire moyen et la pension moyenne) ;
- (ii) identifier les dates importantes en termes de remise en question de la solvabilité du régime par répartition.

Le premier niveau d'analyse peut consister à comparer les évolutions croisées des ratios nombre d'actifs/nombre de retraités et dépense moyenne/recette moyenne. Le premier ratio fournit un indicateur purement démographique lié au vieillissement de la population et aux comportements d'activité. Le second ratio est très proche du ratio retraite moyenne sur cotisation moyenne, et il reflète, à taux de cotisation retraite constant, l'évolution de l'indexation de la retraite moyenne par rapport au salaire brut moyen. Ce ratio est influencé par la législation en vigueur et également par l'évolution de la distribution des revenus. Une vision pessimiste de l'économie américaine peut considérer une plus grande inégalité dans les revenus salariaux, ce qui peut signifier en moyenne un taux de remplacement plus élevé. A l'inverse, une vision optimiste peut considérer moins d'inégalité salariale et donc un taux de remplacement moyen plus bas. Ce ratio peut notamment mettre en évidence le fait que les pensions acquises étant indexées sur les prix et non sur les salaires, il en résulte qu'une croissance plus forte de la productivité améliore la situation financière du régime de retraite.

Lorsque ces deux ratios sont identiques, les comptes de l'OASDI sont équilibrés. Si le ratio démographique est supérieur (resp. inférieur) au ratio de prix, le compte de l'OASDI est excédentaire (resp. déficitaire).

Le scénario pessimiste (graphique 5A) prévoit une baisse rapide et durable du ratio démographique. Ce dernier nettement supérieur à 3 pour 1 retraité en 2008 serait réduit à moitié en 75 années. Quant au ratio dépense moyenne sur recette moyenne, proche de 2,9 en 2008, il baisserait légèrement pendant 4 années puis augmenterait jusqu'en 2019 pour revenir à 3. Les années suivantes, il diminuerait jusqu'à un niveau proche de 2,72 en 2083.

Le scénario intermédiaire (graphique 5B) prévoit également une baisse du ratio démographique mais ce dernier se stabilise nettement au dessus de 2 vers 2030 et il décline très faiblement après 2050 pour atteindre 1,9 en 2083. L'évolution du ratio de prix affiche une baisse notable de 2009 à 2013 puis une stabilisation autour de 2,7 jusqu'en 2024 avant d'entamer un très léger déclin et terminer à 2,6 en 2083.

Le scénario optimiste (graphique 5C) annonce une baisse plus modérée du ratio démographique jusqu'en 2035 puisque ce dernier passe de 3,2 en 2008 à 2,3. Par la suite, l'effet d'une meilleure fécondité combinée à une plus forte immigration joue en faveur d'une

remontée du ratio démographique et ce dernier atteint 2,6 en 2083. Le second ratio décline de façon régulière et plus fortement que dans le scénario intermédiaire et il atteint 2,46 en 2083.

Le second niveau d'analyse vise à identifier les dates significatives de changement dans l'équilibre financier du régime général. Quatre changements majeurs méritent d'être identifiés :

- (i) Apparition d'un déficit primaire (graphique 6) : cette situation signifie que les recettes issues des cotisations sont insuffisantes pour financer les pensions versées et les dépenses administratives.
- (ii) Diminution du fonds de réserve (graphique 7) : cette situation signifie que les revenus financiers en provenance du *trust fund* sont insuffisants pour couvrir le déficit primaire. Le régime doit vendre une partie de ses actifs (des obligations publiques) pour financer le manque.
- (iii) Retour vers un excédent primaire (graphique 6) : cette situation signifie que les recettes issues des cotisations retraite sont nettement suffisantes pour payer les pensions et les dépenses administratives.
- (iv) Disparition des réserves (graphique 8) : le régime ne dispose plus de réserve. S'il est en déficit, il doit s'endetter.

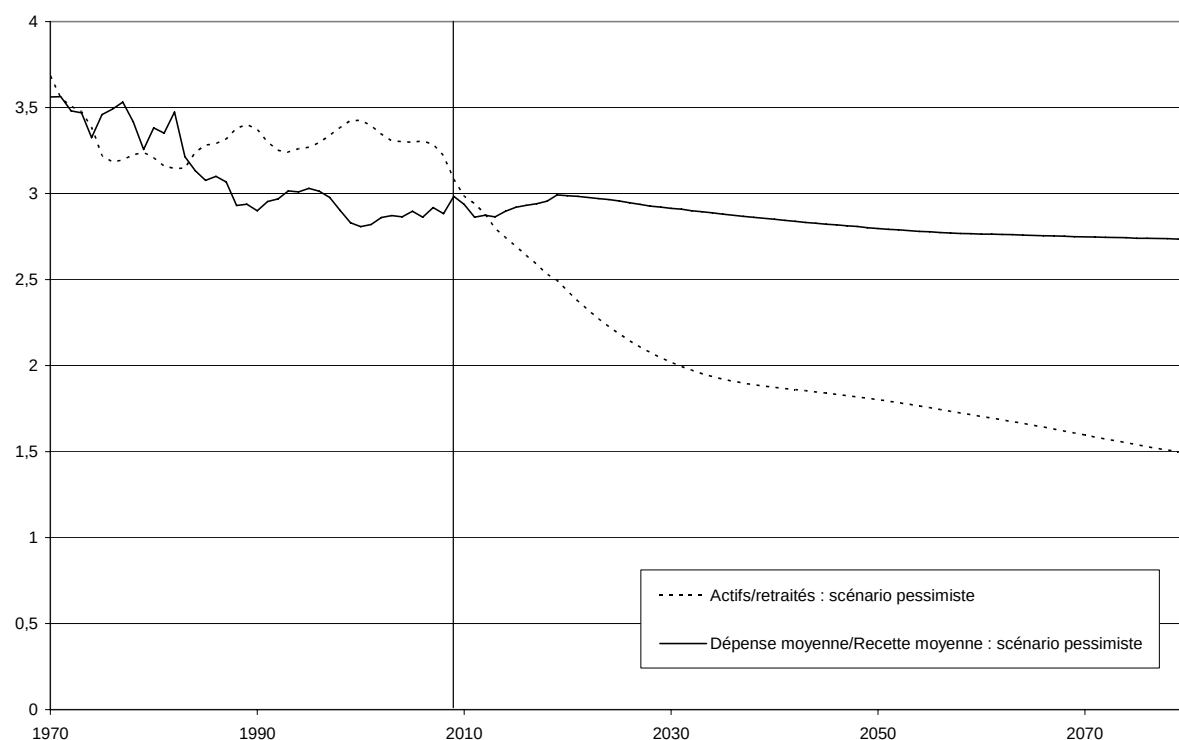
Selon le scénario, un excédent primaire est garanti jusqu'en 2012 (scénario pessimiste), 2015 (scénario intermédiaire) et 2019 (scénario optimiste).

Par la suite tant que les intérêts financiers restent supérieurs au déficit primaire, le régime de retraite continue à enregistrer des excédents. Mais, une fois cette période écoulée, les réserves doivent diminuer. Les réserves commencent à diminuer à partir de 2019 (scénario pessimiste) et 2024 (scénario intermédiaire). Lorsque l'OASDI devient déficitaire, le fonds de réserve revend ses obligations publiques sur le marché secondaire et l'Etat fédéral perdra un acheteur de titres important sur le marché primaire. Il serait étonnant que le marché obligataire reste insensible à un tel changement.

Le scénario optimiste ne prévoit pas de diminution des réserves. Au contraire, il prévoit un retour aux excédents primaires dès 2057.

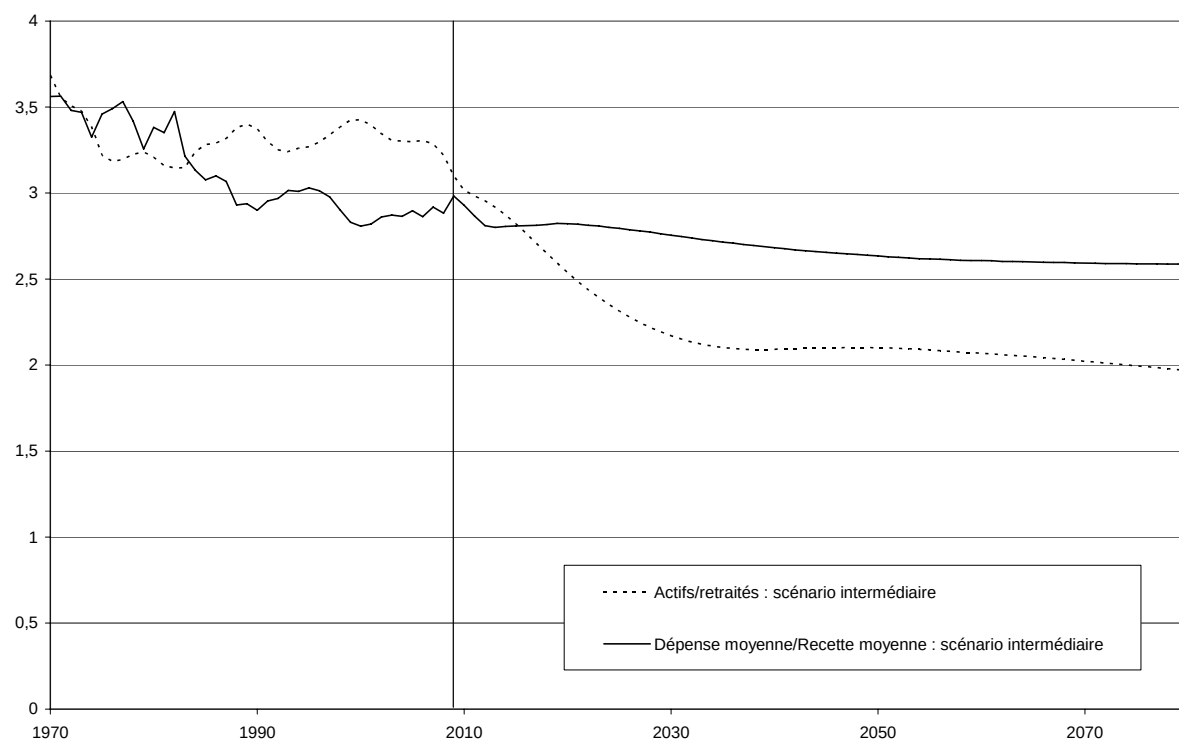
La disparition des réserves est prévue en 2029 (scénario pessimiste) et 2037 (scénario optimiste).

Graphique 5. Equilibre financier de l'OASDI : ratio économique vs ratio démographique
A – Scénario pessimiste



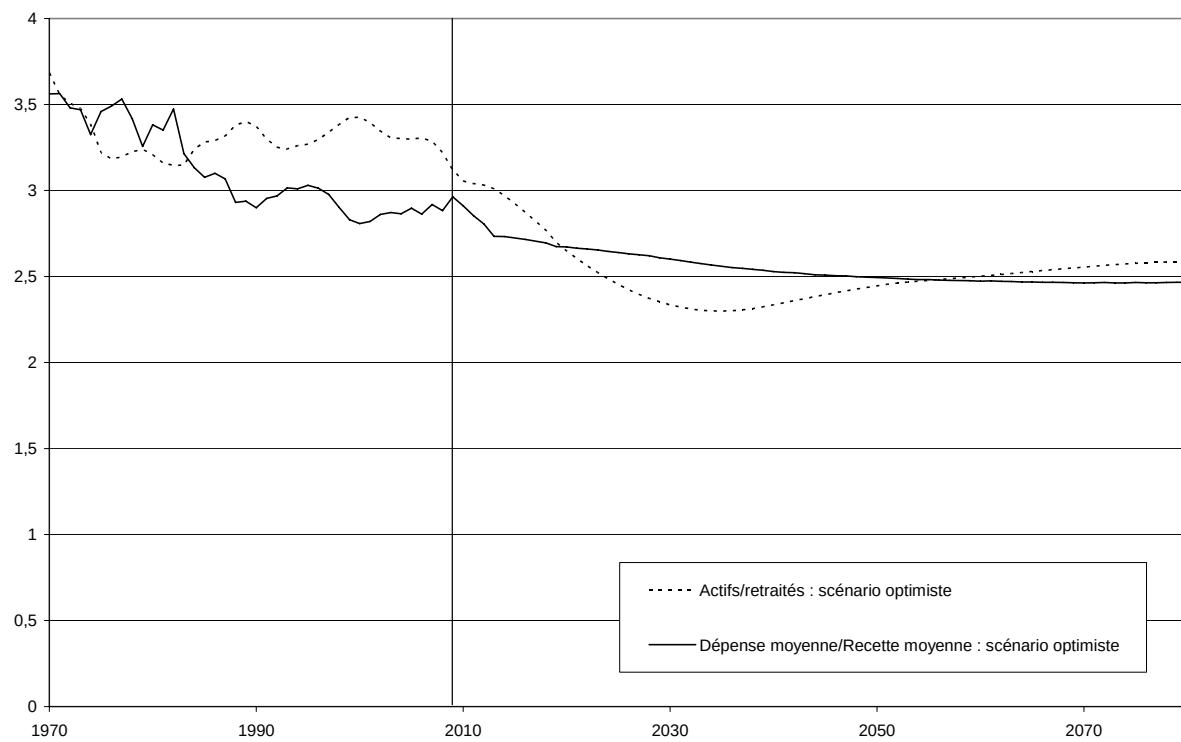
Source : Calculs de l'auteur d'après données de la *Social Security Administration*.

B – Scénario intermédiaire



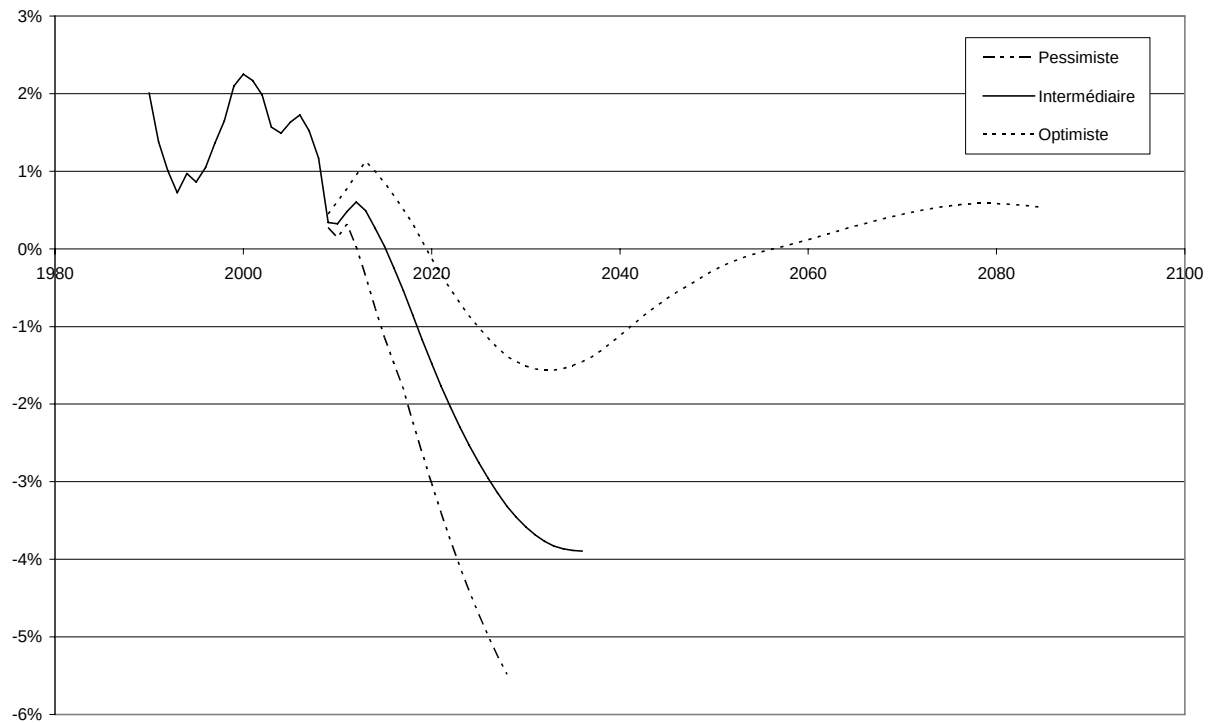
Source : Calculs de l'auteur d'après données de la *Social Security Administration*.

C – Scénario optimiste



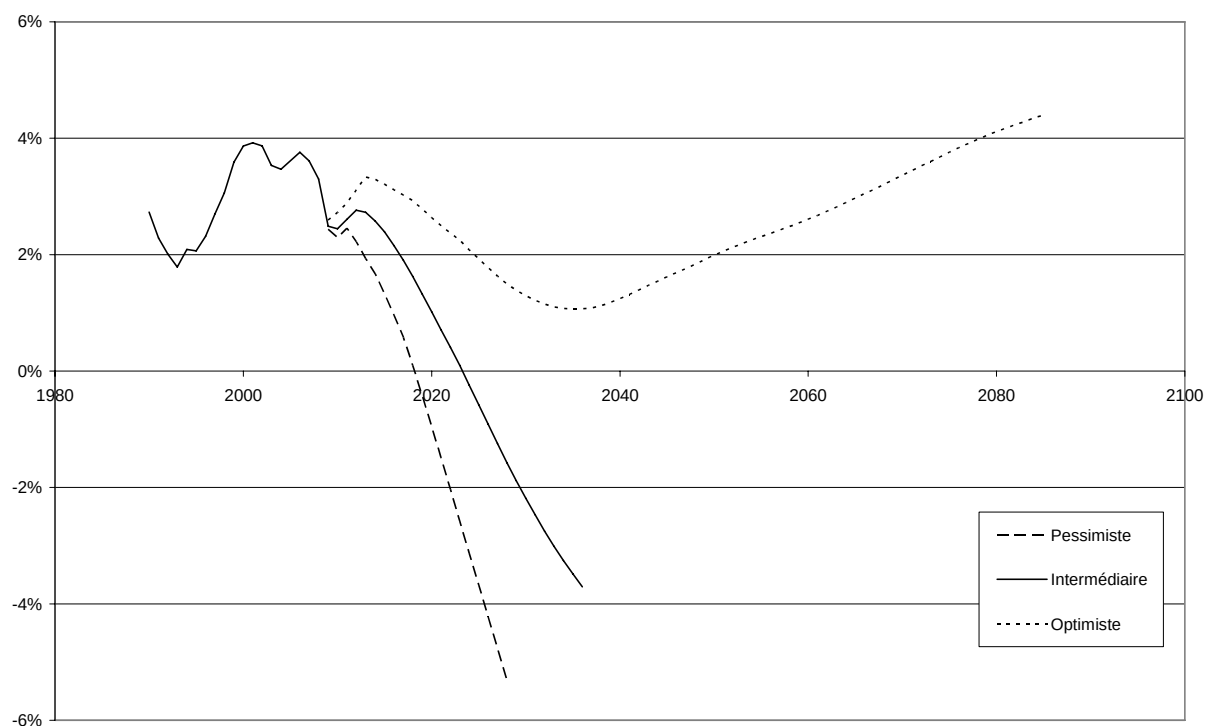
Source : Calculs de l'auteur d'après données de la *Social Security Administration*.

Graphique 6. Evolution du solde primaire



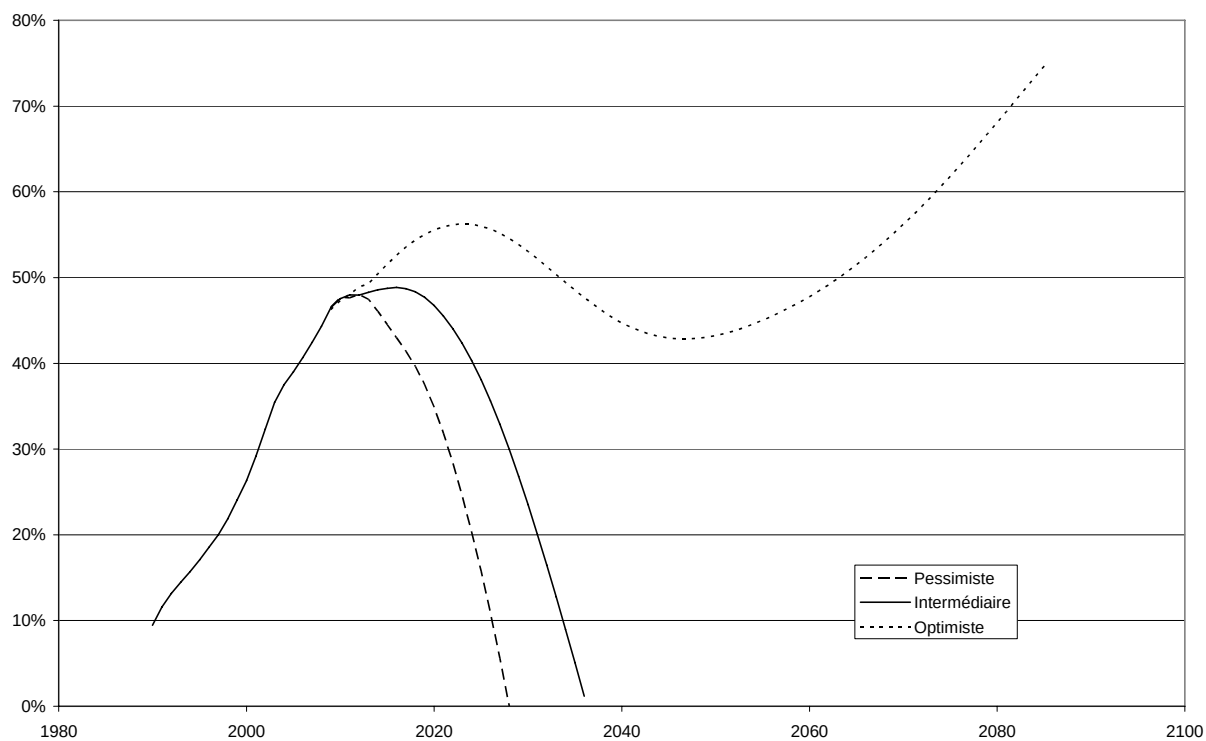
Source : *Social Security Administration*.

Graphique 7. Evolution du solde avec les revenus financiers du fonds de réserve



Source : Social Security Administration.

Graphique 8. Evolution des réserves financières



Source : Social Security Administration.

6. Le débat et les projets de réforme

6.1. Débats et actions politiques

Deux questions majeures sont posées (DGTPE, 2009) :

- (i) Que faire face au déficit prévisible dans quelques années des retraites par répartition?
- (ii) Comment soutenir les revenus des retraités dans la mesure où les entreprises se sont désengagées des retraites à prestations définies et que les performances financières de retraite par capitalisation sont moins bonnes que prévues ?

Les possibilités de réformes sont multiples et peuvent porter sur plusieurs types d'options³⁴ :

- (i) Réduire l'indexation sur le coût de la vie
- (ii) Réduire le montant de la pension (*Pension Insurance Amount*) ;
- (iii) Augmenter l'âge de la retraite ;
- (iv) Réduire les allocations pour les membres de la famille ;
- (v) Augmenter le taux de cotisation sociale ou revoir le salaire maximum taxable (plafond) ;
- (vi) Etendre l'assiette fiscale de l'OASDI ;
- (vii) Assouplir les contraintes d'investissement du fonds de réserve ;
- (viii) Encourager l'épargne individuelle avec des sorties en rente viagère.

D'après Weaver (2006), les politiciens sont extrêmement hésitants à adopter des mesures qui pourraient être présentées par l'opposition comme une baisse des retraites, ce qui pourrait être électoralement désastreux. A priori, il y aurait deux façons d'échapper à une telle difficulté :

- Déléguer les décisions à une commission non élue qui auraient pour rôle de soumettre des propositions de réforme ; les politiciens entérineraient alors les propositions.
- Les politiciens pourraient légiférer sur des règles d'ajustement automatique qui pourraient être mises en place dans le futur.

Weaver note qu'en pratique, ces deux alternatives n'ont pas bien fonctionné. En 1993, Clinton a créé une commission spéciale chargée d'étudier la *Social Security*, mais la commission n'a pas été capable de se mettre d'accord sur un ensemble de propositions. Par ailleurs, l'administration du second mandat de Clinton avait examiné la possibilité de revoir la formule d'indexation au prix, comme outil d'ajustement car l'indice des prix à la consommation est souvent considéré comme surestimé l'inflation en raison de l'amélioration de la qualité des produits avec le temps. Mais légiférer sur une règle d'ajustement sur les prix plus pertinent risquait d'apparaître de façon trop évidente comme une baisse des retraites, ce qui est toujours électoralement dangereux.

³⁴ Le bureau des actuaires de la *Social Security Administration* a réalisé des estimations sur une large palette de réformes possibles (<http://www.ssa.gov/OACT/solvency/provisions/index.html>).

Weaver considère que le débat sur la réforme de la Social Security a porté sur deux voies alternatives :

- Elargir les possibilités d'investissement du *Trust Fund* vers des supports incluant notamment des actions afin d'en accroître le rendement ;
- Augmenter les possibilités de « privatization » des retraites à travers des contributions obligatoires ou volontaires sur des comptes individuels.

Les démocrates soutiennent en général la première option tandis que les républicains sont plutôt favorables à la seconde option.

Des économistes comme Feldstein ou appartenant à des institutions comme le *Cato Institute* ou le *Brookings Institute* ont souvent soutenu l'idée que les retraites par répartition étaient défavorables à l'accumulation d'épargne (effet de substitution) et donc à la croissance via l'accumulation d'investissement productif. Certains économistes comme Kotlikoff ont même envisagé la « privatization » comme solution de réforme efficace. Dans une forme extrême, elle consiste en la suppression du système par répartition au profit d'un système par capitalisation constitué de comptes individuel d'épargne et pour ceux qui ont des droits accumulés dans l'ancien système, l'Etat doit émettre une dette publique équivalente afin de les indemniser. Mais la « privatization » pose deux problèmes. Tout d'abord, le système actuel contribue à une forte redistribution en faveur des bas revenus qui bénéficient d'un important taux de remplacement. Ensuite, dans l'hypothèse que l'aspect redistributif du système de retraite par répartition pourrait être traité en dehors du système de retraite, il demeure l'indemnisation des générations de la transition et son financement. Puisque le système dispose de peu de capitaux, il faudra bien verser une pension à ceux qui ont déjà cotisé. A priori, il paraît donc difficile d'envisager des réformes qui soient Pareto-améliorantes, c'est-à-dire qui soient bénéfiques à l'ensemble de la population. Pourtant, certains économistes américains y croient. Kotlikoff (1995) en ayant recours à un modèle d'équilibre général calculable à générations imbriquées³⁵ montre qu'il serait possible de réformer les retraites en améliorant le sort de toutes les générations. Une telle possibilité suppose en théorie que la logique de financement du système de retraite engendre de forte distorsion de l'offre de travail, qu'il est possible de trouver une solution alternative qui garantisse les droits acquis et qui soit également source d'incitations supplémentaires à créer plus de richesse. Cependant, Kotlikoff *et alii*, (1998) ne trouvent pas de réformes Pareto-efficaces dans le cadre d'un modèle dont la population est hétérogène. A défaut, ils identifient des situations de réformes qui ne lèsent pas les classes les moins favorisées. Seuls les plus riches subissent des conséquences négatives de la transition. Ces résultats sont obtenus dans le cadre d'une extinction du système par répartition américain où la liberté d'adhésion à l'ancien système est laissée (*opting-out*). Cette mesure produit deux effets : les plus vieux, qui ont acquis beaucoup de droits, ne sont pas incités à quitter le système et la nature progressive du système n'incite pas les plus pauvres à sortir de l'ancien système.

En pratique, cette ligne d'analyse ne semble pas retenir un soutien politique majeur même si Bush, particulièrement hostile à l'idée d'augmenter les cotisations sociales, en avait fait un élément important de ses programmes de campagne électorale de 2000 et 2004. Par ailleurs, la volatilité des placements financiers pose aussi un sérieux problème de garantie quant au niveau des retraites par capitalisation, même si sur le long terme on observe des taux moyens

³⁵ Voir Le Cacheux et Touzé (2002) pour une lecture critique de cet outil de simulation.

de rémunération relativement importants. D'une certaine façon, la répartition peut également être vu comme un élément important de partage de risque dans l'allocation de son épargne en vue de la retraite.

En 1999, Bill Clinton avait proposé d'investir une partie des excédents à venir de l'OASDI dans des actifs financiers autres que les bons du Trésor. Il souhaitait également reverser une partie de ses excédents sur des comptes individuels (*Universal Saving Account*) investis sur différents supports financiers. Ces deux idées ont rencontré une forte opposition.

Toujours d'après Weaver, la réforme de la *Social Security* a été un élément important de la campagne électorale de 2000. Bush a ainsi proposé aux travailleurs d'utiliser une partie de leurs cotisations sociales pour les placer dans des comptes individuels tandis qu'Al Gore l'accusait de vouloir détourner les fonds destinés à la *Social Security*. Mais une fois élu, Bush a fait le choix d'attendre et a décidé de créer une commission chargée d'étudier un plan de « opting-out » (*President's Commission to Strengthen Social Security*, 2001), qui peut être vu comme un plan de transition de la répartition vers la capitalisation à l'image de la réforme adoptée au Chili. Cette commission a eu pour mission d'étudier différentes options de réforme avec pour objectif une interdiction d'augmenter les cotisations sociales, le recours à des comptes individuels d'épargne volontaire et le maintien des pensions des retraités actuels et à venir. Mais la chute de la bourse en 2001 et 2002 a mis hors jeu, pendant un certain temps tout au moins, ce débat sur la « privatization » des retraites. De plus, lors des élections au congrès de 2002, les candidats républicains ont eu pour consigne de prendre une certaine distance avec le concept de « privatization » perçu comme un risque politique majeur (Weaver, 2006).

Lors de son second mandat, en dépit de nombreux discours pro réforme, Bush n'a pas pris de mesures véritablement importantes si ce n'est des changements relatifs à la PBGC (voir supra).

Pendant leur campagne de 2008, Obama et son colistier avaient envisagé dans un premier temps de supprimer le plafond de salaire soumis aux cotisations sociales. Une telle mesure était intéressante car elle aurait permis d'augmenter les ressources sans trop augmenter les dépenses puisque sur cette tranche de revenu le taux de remplacement ne peut être supérieur à 15 %. Ils ont ensuite proposé d'ajouter un taux d'imposition compris entre 2 et 4 % pour les revenus supérieurs à 250.000 dollars. De façon plus générale, sur leur site web de campagne, la rubrique « Helping America's Seniors » comprenait quatre pistes d'action politique :

- (i) Adhésion automatique à des plans d'épargne retraite (IRA) pour les salariés dont les employeurs n'offrent pas de plan de retraite ;
- (ii) Encourager l'épargne populaire en vue de la retraite en offrant un crédit d'impôt de 50 % pour les 1.000 premiers dollars épargnés. Ce crédit serait offert sous condition de ressource aux familles.
- (iii) Une obligation de plus grande transparence sur les investissements réalisés par les compagnies privées qui gèrent des fonds de pension.
- (iv) Légiférer pour mieux protéger les travailleurs et les retraités en cas de faillite de leur employeur car, selon Obama et son colistier, les lois protégeraient d'abord les banques avant les travailleurs et les retraités en cas de faillite.

Pour l'instant, l'administration du Président Obama porte plus son attention sur la reprise de l'économie américaine, car il paraît sûr qu'une reprise de la croissance, une baisse du chômage et une embellie des valeurs cotées sur les marchés financiers devraient à coup sûr résoudre un certain nombre de difficultés jugées passagères.

6.2. Analyse de trois projets de réforme : estimation du coût financier par le bureau des actuaires de la *Social Security Administration*.

En 2008 et 2009, trois projets de lois ont fait l'objet d'une évaluation par le bureau des actuaires de la *Social Security Administration*. Aucun de ces projets n'a, par la suite, été adopté mais les étudier permet de mieux comprendre comment les dirigeants politiques envisagent en pratique les réformes.

Les évaluations de la *Social Security Administration* concernent seulement l'aspect financier, ce qui signifie par exemple que l'impact redistributif intra et inter générationnel n'est pas étudié. Les actuaires estiment l'impact détaillé des mesures sur les recettes et les dépenses et ils déterminent alors le gain total. Une vision synthétique sur l'impact moyen à long terme est exprimée en termes d'amélioration d'un solde actuariel. Ce solde actuariel s'obtient en différenciant la somme actualisée des recettes sur 75 ans et la somme actualisée des dépenses. Ce solde est ensuite exprimé en % de la somme actualisée de la masse salariale taxable sur 75 ans. On mesure le gain apporté par le projet de loi en différenciant le solde après réforme avec celui avant réforme.

En 2008, l'Honorable Paul Ryan (élu républicain) a proposé une loi intitulée « Social Security Personal Savings Guarantee and Prosperity Act ».

Ce plan de réforme envisage les mesures suivantes :

- (i) Réduire le PIA à l'aide d'un indice de prix progressif : au-delà d'un niveau de revenu, les seuils pris en compte dans le calcul de la retraite ne seraient plus indexés sur le salaire moyen mais seulement sur les prix (gain = +1,13).
- (ii) Augmenter les pensions des travailleurs avec carrière complète et bas salaires : le PIA d'un salarié ayant travaillé 30 ans au salaire minimum serait relevé de façon à couvrir 120 % du niveau de pauvreté fédéral, l'ajustement se ferait de façon proportionnelle pour ceux ayant travaillé un peu moins ou un peu plus que 30 ans ou ayant un AIME supérieur à celui du salaire minimum avec un maximum au-delà de deux fois le salaire minimum (gain = -0,04).
- (iii) Indexer l'âge normal de la retraite sur l'espérance de vie : le projet de loi prévoit d'augmenter le NRA jusqu'à 67 ans pour ceux qui auront 62 ans en 2021. Après cette date, le NRA augmenterait de façon à garder constante et égale à 20 la différence entre l'espérance de vie et le NRA. D'après la SSA, il faudrait augmenter d'un mois la durée d'activité tous les deux ans pour satisfaire l'objectif (gain = +0,38).
- (iv) Appliquer les cotisations sociales retraites sur les primes d'assurance santé privée payées par les employeurs (gain = +1,2).
- (v) Créer un compte épargne retraite individuel : les travailleurs de moins de 55 ans ont la possibilité à partir de 2009 d'ouvrir un compte individuel d'épargne (PSA : *Personal Saving Account*) avec une sortie obligatoire en rente viagère. Ce compte

serait financé en réallouant une partie des cotisations sociales OASDI vers le PSA. La réallocation de la cotisation sociale serait (gain = -3,46) :

- a. pour la période 2011-2020, 2 % du salaire taxable jusqu'à 10 000\$ annuel et 1 % au-delà et jusqu'au plafond de salaire taxable ;
- b. pour la période 2021-2030, 4 % du salaire taxable jusqu'à 10 000\$ annuel et 2 % au-delà et jusqu'au plafond de salaire taxable ;
- c. pour la période 2031-2040, 6 % du salaire taxable jusqu'à 10 000\$ annuel et 3 % au-delà et jusqu'au plafond de salaire taxable ;
- d. pour la période 2031-2040, 8 % du salaire taxable jusqu'à 10.000\$ annuel et 4 % au-delà et jusqu'au plafond de salaire taxable.

Le seuil de 10.000\$ est indexé sur le salaire moyen. En contre partie, il y aurait une réduction de la pension retraite OASDI en rapport avec le montant de cotisations en moins versées au système (gain = 3,01). Le salarié aura la possibilité d'investir l'épargne disponible sur son PSA dans plusieurs types de placement. A priori, cette option devrait intéresser tous les salariés car sans risque dès lors qu'il y a une garantie.

- (vi) Garantir les pensions : la pension combinée OASDI + PSA devra être au moins supérieure à celle OASDI avant réforme (gain = -0,47 ou - 0,91 selon les hypothèses retenues de rendement).
- (vii) Faire appel à des transferts du Budget général dès lors que le ratio fonds de réserve sur revenu taxable descend en dessous de 100 % (gain = +1,3).
- (viii) Réduction des cotisations sociales les années où le budget général n'a pas à financer le régime, de façon à garantir l'équilibre entre les recettes (hors intérêt) et les dépenses mais à la condition que la baisse des cotisations n'affecte pas l'équilibre à long terme. (gain = -0,08).

Le gain total est +1,74, ce qui peut paraître insuffisant pour supprimer le déficit actuariel induit par la législation actuelle et qui est égal à -2. En fait, la réforme assure un équilibre automatique des comptes et l'OASDI peut puiser dans ses réserves, ce qui signifie que le système par répartition n'est pas déficitaire au terme de la simulation. En revanche, il est très fortement réduit (« privatization ») puisqu'en termes de dépense, il ne pèse plus que 4,73 % de la masse salariale taxable contre 11,2 % en 2008.

Le Sénateur Robert Bennett (élu républicain) a rédigé une proposition de loi en 2009 qui s'intitule : « Social Security Solvency Act ». Ce projet de loi fait les propositions suivantes :

- (i) Section 2 : réduire les pensions pour les salariés dont l'AIME est supérieur au 3ème décile de revenu (environ 23.500 dollars en 2009) via une baisse implicite des taux de remplacement.
- (ii) Section 3 : indexer les pensions en fonction de l'allongement de la durée de la vie (multiplier le PIA par un ratio espérance de vie à 67 observée en 2013 divisée par l'espérance de vie à 67 ans calculée la 4^{ème} année qui précède la retraite).
- (iii) Section 5 : accélérer l'augmentation de l'âge normal de la retraite (NRA) : 67 ans pour ceux qui ont 62 ans en 2012 au lieu de 62 ans en 2017.
- (iv) Section 6 : transfert automatique de fonds depuis le Trésor dès lors que le ratio Fonds de réserve/Masse salariale taxable est inférieur à 100 %.

Les gains estimés à long terme sont les suivants (en % de la masse salariale taxable) :

- (i) Réduction des pensions dont l'AIME est supérieure au 3^{ème} décile : 1,26
- (ii) Indexation sur la durée de la vie : 0,52
- (iii) Accélération de l'augmentation du NRA : 0,05
- (iv) Transfert automatique de fonds depuis le Trésor : 0,04

Le gain total est égal à 1,78 % de la masse salariale taxable. Selon les estimations de la *Social Security Administration*, ce dispositif permettrait à l'OASDI de retrouver une situation d'excédent financier entre 2050 et 2060 après une période de déficit apparue à partir de 2018. Le Trésor apporterait un soutien ponctuel et le fonds de réserve serait suffisant pour passer le cap 2018-2055.

L'Honorable Robert Wexler (élu démocrate) a proposé en 2009 une loi intitulée « Social Security Forever Act ». Sa proposition vise à augmenter les recettes en introduisant un nouveau de taux de cotisation de 6 % au-delà du seuil de revenu taxable. Le paiement de cette taxe n'ouvrirait pas de droits à retraite supplémentaires, ce qui revient à supposer un taux de remplacement nul au-delà du seuil implicite que représente le plafond taxable. D'après la *Social Security Administration*, l'impact de la mesure se traduirait par une augmentation des recettes et une amélioration du solde d'environ 1,15 point mais, ce gain est insuffisant pour empêcher l'extinction du fonds de réserve en 2054.

Conclusion : Quel bilan après la crise ? Quel avenir pour les retraites ?

La crise n'a pas mis en péril le financement du régime de retraite par répartition américain (OASDI) puisqu'il est toujours en excédent. Elle a seulement réduit le montant de cet excédent. Si on considère un manque à gagner d'environ 100 milliards de dollars par an (calcul de l'auteur d'après les prévisions réalisées par la *Social Security Administration*), le manque à gagner total se chiffrerait à 2.000 milliards de dollars en actualisant à 5 % sur un horizon infini.

En revanche, la retraite par capitalisation a souffert d'une forte dévalorisation de ces actifs, ce qui pose un problème de survie pour certains fonds de pension. Si on retient une estimation d'une perte de 20 % de la valeur des actifs de 2009, hypothèse qui peut paraître raisonnable si on considère que la valorisation financière de 2007 était excessive, une estimation de la perte totale se situerait à environ 2.300 milliards de dollars.

Sous ces hypothèses, le coût financier total de la crise s'élèverait à 4.300 milliards de dollars, soit environ 30 % du PIB de l'année 2009. Ce montant ne peut être négligé même si on peut supposer qu'il sera réparti sur plusieurs années. Cette perte signifie inmanquablement une perte de revenu pour les ménages américains. Toutefois, ce coût devrait être en partie compensé avec la reprise économique qui signifiera le retour de la croissance, une baisse du chômage et une meilleure valorisation des actifs financiers et immobiliers.

Compte tenu des évolutions structurelles prévisibles, il paraît peu probable qu'en l'absence de réforme, le fonds de réserve soit en mesure de financer le régime par répartition. Des réformes sont donc nécessaires et les modalités d'action sont multiples. Les démocrates sont plutôt enclins à augmenter les cotisations afin de préserver ce système qui est

particulièrement généreux envers les salariés modestes. Traditionnellement méfiant vis-à-vis de l'impôt les républicains sont plutôt intéressés par des options alternatives comme l'épargne individuelle ou par une restriction du régime de retraite à un programme redistributif qui serait limité à une population ciblée.

Lors de chaque crise financière, les régimes par capitalisation ont montré d'importants signes de faiblesse. Deux réponses ont été apportées pour mieux résister à ces crises. Dans le secteur privé, les entreprises se sont mises à proposer moins de plans à prestations définies au profit de plans à cotisations définies car, ces plans ne présentent aucun risque en termes d'engagement puisqu'à tout moment la valeur des droits pour la retraite est égale à la valeur de l'actif. Le désengagement des entreprises dans le domaine des prestations définies introduit de l'incertitude sur les revenus futurs des retraités, même si sur longue période, il peut apparaître que les placements financiers présentent des taux de rendement assez attractifs. L'autre type de réponse concerne la législation qui impose, d'un côté, plus de rigueur quant à la façon dont on évalue les engagements et qui de l'autre, propose un fonds de garantie pour les retraites à prestations définies (le PBGC). Ce fonds de garantie consiste en une sorte de nationalisation des fonds de pension qui font défauts. En principe, les primes payées par les fonds doivent couvrir le coût financier induit par les fonds défaillants. En pratique, il ressort que le PBGC est en situation de déficit, ce qui signifie soit une augmentation des primes dans le futur, soit que l'Etat fédéral américain apporte un soutien automatique.

La crise financière actuelle conduit le législateur à considérer deux pistes d'interrogation :

- Les fluctuations financières sont un phénomène normal et inéluctable, et les gestionnaires de fonds adoptent des stratégies de placement qui vise à lisser au mieux dans le temps les rendements. Dans cette configuration, le régulateur n'a pas de raison particulière à intervenir si ce n'est un encadrement de l'exposition au risque.
- Les fluctuations financières résultent de stratégies spéculatives adoptées par des gestionnaires de fonds, et ces fluctuations financières peuvent mettre en péril le fonctionnement de l'économie réelle. Dans ce cas, le régulateur peut contraindre les gestionnaires de fonds à respecter des règles prudentielles visant à éviter les crises systémiques.

Bibliographie

- Allianz (2008), "Retirement at Risk: The US Pension System in Transition", *International Pension Papers*, n°3.
- apRoberts Lucy (2003), « Le système de retraite des Etats-Unis », note pour le Conseil d'orientation des retraites.
- Boyle Melissa A. et Joanna N. Lahey (2007), « Health Insurance and the Labor Supply Decisions of Older Workers: Evidence from the US Department of Veterans Affairs », Annual meetings of the Association of Public Policy Analysis and Management (APPAM).
- EBRI -Employee Benefit Research Institute- (2009), *Databook on Employee Benefits*.
- DGTPE (2009), « Le pilotage du système de retraite aux Etats-Unis », note du service économique de l'ambassade de France à Washington DC.
- FERS (2008), *Information for FERS annuitants*, US Office of Personnel Management.
- Ghilarducci Teresa (2004), « Les politiques de retraites et du travail aux Etats-Unis », *Retraite et Société*, juin, n°42.
- Kotlikoff Laurence. J. (1995), « Privatization of Social Security: How It Works and Why It Matters », NBER Working Paper N° 5330.
- Kotlikoff L. J., K. Smetters et J. Walliser (1998), « Opting Out of Social Security and Adverse Selection », NBER WorkingPaper 6430.
- LeBlanc Marc (2005), « The Social Security Debate in the United States », Library of Parliament of Canada, working paper.
- Le Cacheux Jacques et Vincent Touzé (2002), « Les modèles d'équilibre général calculable à générations imbriquées. Enjeux, méthodes et résultats »
- Lowell John (2008), « Senator Obama's pension proposals », note, JP Morgan.
- Montperrus-Veroni Paola (2009), « Les fonds de pension dans la crise », *Revue de l'OFCE*, 110, juillet.
- Novy-Marx Robert et Joshua D. Rauh (2008), « The Intergenerational Transfer of Public Pension Promises », NBER Working Paper n°14343.
- Powers Elizabeth T. et David Neumark (2003), « The Interaction of Public Retirement Income Programs in the United States », *American Economic Review*, 261-265.
- Public Employee Post-Employment Benefits Commission (2008), *Funding Pensions & Retiree Health Care for Public Employees*, State of California.
- Schmidt Daniel (2009), « 2008 Comparative Study of Major Public Employee Retirement Systems », working paper, Wisconsin Legislative Council.
- Turner John A. (2007), « Travailler plus vieux, plus longtemps : les politiques d'emploi aux Etats-Unis », *Chronique internationale de l'IRES*, novembre, n°109.

- Van der Putten Raymond (2007), « La crise du système de retraite américain », Conjoncture BNP Paribas, janvier.
- U. S. Department of Labor (2009), *Private Pension Plan Bulletin Historical Tables and Graphs*, Employee Benefits Security Administration, January.
- Pension Benefit Guaranty Corporation (2009), *Pension Insurance Data Book 2008*.