



HAL
open science

Les réformes des systèmes de retraite en Europe

Odile Chagny, Gaël Dupont, Henri Sterdyniak, Paola Veroni

► **To cite this version:**

Odile Chagny, Gaël Dupont, Henri Sterdyniak, Paola Veroni. Les réformes des systèmes de retraite en Europe. Revue de l'OFCE, 2001, 78, pp.98-208. 10.3917/reof.078.0097 . hal-01073257

HAL Id: hal-01073257

<https://sciencespo.hal.science/hal-01073257>

Submitted on 9 Oct 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 RÉFORMES DES SYSTÈMES DE RETRAITE EN EUROPE

Odile Chagny, Gaël Dupont, Henri Sterdyniak et Paola Veroni

Département analyse et prévision de l'OFCE

La question des retraites est une des plus importantes auxquelles les pays d'Europe sont confrontés. Du fait de l'allongement de la durée de vie et de la baisse de la fécondité, le ratio de dépendance démographique en Europe devrait passer de 39,5 % en 2000 à 79,5 % en 2040. Toutefois, l'ampleur des déséquilibres sera réduit si l'Europe retrouve le plein emploi et si les taux d'activité augmentent, en particulier pour les personnes de 55 à 65 ans. A revenu relatif fixe des retraités, la part des retraites dans le PIB devrait passer de 12,5 à 18,3 %.

Les systèmes de retraite sont complexes et divers en Europe. Dans la plupart des pays d'Europe continentale, le pilier de l'assurance sociale du salaire, financée par répartition, est dominant. Le modèle d'Europe du Nord combine un généreux système public par solidarité et un pilier par capitalisation. Enfin, le modèle anglo-saxon est dominé par le système de fonds de pensions. La plupart des pays ont déjà mis en place des réformes importantes. Cinq stratégies sont envisageables : accepter la hausse des taux de cotisations ; reculer l'âge de départ à la retraite ; réduire le montant des retraites publiques ; mettre en place des systèmes complémentaires par capitalisation ; préfinancer les retraites publiques en constituant des réserves. Chacune de ces stratégies présente des difficultés et des risques.

Jusqu'à présent, et conformément au principe de subsidiarité, ces réformes ont été conduites dans un cadre national. Toutefois, le marché unique exacerbe les exigences de compétitivité et entraîne des risques de moins disant social ; la hausse prévisible des dépenses publiques de retraites entre en conflit avec la stratégie de baisse des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques qu'impulse la Commission européenne. La Commission et le Conseil se sont saisis de la question des retraites. L'article propose quelques réflexions pour une stratégie commune.

Des fiches décrivent plus précisément les réformes entreprises dans les principaux pays de l'Union. Dans certains pays, aucun plan d'ensemble n'a été adopté (Belgique, France, Grèce). Les Pays-Bas et le Danemark comptent sur le développement des fonds de pensions, mais maintiennent une retraite de base généreuse. La Suède et l'Italie ont transformé leur système public en un système à cotisations définies. La Finlande préfinance son système public de retraite. La Suède et l'Allemagne développent des systèmes complémentaires de retraites par capitalisation. Le Royaume-Uni envisage une forte baisse des retraites publiques et le développement des fonds de pensions. La convergence n'est guère à l'ordre du jour.

Juillet 2001

Revue de l'OFCE 78

Sommaire

1^{re} PARTIE :

Les réformes des systèmes de retraite en Europe 99

2^e PARTIE :

Les fiches pays

Belgique : la dégradation de la répartition 135

Danemark : retraite forfaitaire et retraites professionnelles 137

Finlande : un exemple de capitalisation collective 139

Grèce : un système à réformer 143

Pays-Bas : de riches fonds de pensions 146

Espagne : sous le pacte 149

Un nouveau modèle suédois ? 151

France : en attendant la réforme 155

Royaume-Uni : le royaume des fonds de pensions 163

Italie : une réforme radicale ? 175

Allemagne : une réforme délicate 189

La question des retraites est une des plus importantes auxquelles les pays d'Europe seront confrontés dans les cinquante prochaines années. Le problème est d'abord démographique. La croissance du rapport entre les retraités et les personnes actives s'explique principalement par l'allongement de la durée de vie et la baisse de la fécondité. A moyen terme (2005-2035), ce rapport sera accru quand les générations nombreuses du *baby boom* seront à la retraite. Le problème est aussi économique : l'ampleur des déséquilibres dépendra de la situation du marché du travail ; ils seront réduits si, durant cette période, l'Europe retrouve le plein emploi et si les taux d'activité augmentent, en particulier pour les personnes de 55 à 65 ans. Mais la question des retraites voit aussi s'affronter plusieurs conceptions de la société européenne : un modèle social-démocrate où la retraite par répartition représente un facteur de solidarité à l'intérieur du salariat ; un modèle citoyen où une retraite forfaitaire incarne la solidarité nationale ; enfin, un modèle libéral où la retraite par capitalisation représente le triomphe du capitalisme.

La plupart des pays d'Europe ont déjà mis en place des réformes importantes pour faire face à la future hausse de la population âgée. Celles-ci comportent généralement quatre composantes : des mesures visant à reculer l'âge de départ à la retraite, mais les réglementations ne peuvent jouer que sur l'âge légal, et non sur l'âge effectif, déterminé par la situation du marché du travail et les choix d'emploi des entreprises ; des mesures visant à réduire le montant des retraites publiques, en réformant les règles de calcul et d'indexation des pensions, mais elles fragilisent les systèmes de retraite et risquent de plonger une partie des personnes âgées dans la pauvreté ; des mesures visant à inciter les salariés à compléter leurs retraites en ayant recours à des fonds de pensions, mais le risque est grand que seule une partie des salariés se couvre ; des mesures de préfinancements, mais elles supposent une hausse immédiate des prélèvements sur les salaires.

Jusqu'à présent, et conformément au principe de subsidiarité, ces réformes ont été conduites dans un cadre national. Toutefois, la construction européenne a des implications pour les retraites : la mobilité des travailleurs nécessite l'harmonisation des réglementations nationales ; le marché unique exacerbe les exigences de compétitivité et entraîne des risques de moins d'État social ; la hausse prévisible des dépenses publiques de retraites entre en conflit avec la stratégie de baisse des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques que veut impulser la Commission. La question des retraites commence à être discutée au niveau européen. La Commission et le Conseil se sont saisis de la question et ont déjà produit plusieurs rapports. Nous ferons ici une description globale de la situation dans les pays de l'Union ; nous discuterons les réformes récentes engagées dans les principaux pays. Nous verrons enfin si une stratégie commune est nécessaire en Europe et ce qu'elle devrait comporter. Des fiches décrivent plus précisément les réformes entreprises dans les principaux pays de l'Union.

Les évolutions démographiques et les projections des retraites

Dans la plupart des pays d'Europe, le ratio de dépendance démographique, mesuré comme le rapport entre le nombre de personnes de plus de 60 ans et celui d'âge compris entre 20 et 60 ans, va commencer à augmenter en 2006 et poursuivra sa croissance à un rythme rapide jusqu'en 2035. Les projections démographiques de l'ONU que reprend le tableau I reposent sur trois hypothèses :

- une poursuite de l'allongement de l'espérance de vie à la naissance (de 77,6 années en 1995-2000 à 82 ans en 2040-2050) ;
- une remontée progressive du taux de fécondité pour les pays où il est particulièrement bas : en Italie de 1,2 enfant par femme à 1,66 ; en Espagne de 1,15 à 1,68 ; en Allemagne de 1,30 à 1,64 ;
- des flux nets d'immigrants nuls dans la plupart des pays, l'Allemagne faisant exception, en maintenant un important solde migratoire positif.

I. Population de plus de 60 ans / population entre 20 et 60 ans

En %		1995	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050
Allemagne		36,5	41,7	44,4	45,2	54,1	72,6	73,9	75,9
Autriche		34,1	35,7	36,7	39,6	47,9	64,8	77,3	83,0
Belgique		39,0	39,3	39,9	43,8	54,7	71,2	73,4	74,9
Danemark		35,6	35,9	39,5	45,2	52,7	63,0	66,5	61,7
Espagne		38,3	38,5	39,5	42,1	51,4	70,4	97,9	106,0
Finlande		34,1	35,7	38,3	46,5	59,3	68,0	67,2	67,7
France		37,4	37,8	38,2	42,8	52,7	61,1	66,6	68,0
Grèce		40,8	44,0	44,7	47,8	55,8	69,5	88,2	97,3
Irlande		29,0	28,1	28,7	31,4	39,2	45,4	55,1	61,8
Italie		40,2	43,3	45,7	50,0	59,8	80,9	98,1	97,2
Luxembourg		33,7	34,6	35,9	38,9	48,7	60,6	67,4	69,3
Pays-Bas		30,9	31,9	34,6	40,5	52,9	71,3	77,6	76,0
Portugal		37,1	37,6	38,5	41,3	47,4	58,9	79,0	84,1
Suède		41,9	42,0	45,7	51,3	58,6	68,9	71,7	73,8
Royaume-Uni		38,6	38,9	40,3	44,1	51,1	62,7	64,6	66,7
UE-15		37,6	39,5	41,4	44,6	53,6	68,6	77,2	79,5
Japon		36,5	41,4	47,7	57,5	65,6	72,4	85,3	86,2
États-Unis		30,0	29,8	30,8	33,9	45,0	53,0	53,9	56,4

Source : Nations-Unies, 1999.

A terme, la dégradation démographique sera nettement plus faible pour les pays qui ont préservé un taux de natalité relativement élevé : le Royaume-Uni, le Danemark, la Suède et la France. Les pays où le taux de natalité est actuellement très bas devraient connaître la plus forte hausse de leur ratio de dépendance : les Pays-Bas, l'Autriche, l'Espagne et l'Italie. Pour l'Allemagne, la dégradation est plus faible, en raison de l'hypothèse d'immigration.

Plusieurs pays devraient voir leur population décroître nettement dans les prochaines cinquante années : l'Italie (de 28 % de 2000 à 2050), l'Espagne (de 24 %), la Grèce (de 23 %), le Portugal (de 18 %), l'Autriche (de 13 %), la Belgique (de 12 %) et l'Allemagne (de 11 %). Dans ces pays, la reprise de la natalité est une nécessité vitale, qui dépasse le problème des retraites. Mais de plus, le maintien du système de retraite par répartition sera sérieusement compromis si cette reprise n'intervient pas ou si les flux d'immigrants n'augmentent pas fortement.

Pour évaluer l'évolution de la part des pensions de retraite dans le PIB, nous sommes partis des chiffres fournis par Eurostat pour 1998. En la comparant avec le ratio entre les retraités et les personnes actives, il est possible d'évaluer la générosité des différents pays envers les personnes en retraite. Les pays les plus généreux sont la Suède, l'Autriche puis le Danemark et les Pays-Bas. En sens inverse, les pensions sont particulièrement faibles en Finlande et en Belgique, encore plus faibles en Espagne et surtout en Irlande (tableau 2). Nous avons ensuite supposé que le ratio entre la pension moyenne et le revenu moyen d'activité resterait fixe (en faisant donc abstraction des mesures déjà prises pour réduire le montant des pensions). Nous avons supposé un maintien de la tendance à la hausse de l'activité féminine (dans les pays où celle-ci est encore basse) ainsi qu'une certaine reprise des taux d'activité des 55-60 ans et, à un moindre degré, des 60-65 ans. Le taux de chômage a été maintenu pour les pays où il est déjà bas ; pour les autres, nous avons fait l'hypothèse qu'il baisserait jusqu'à 6 %. Ces hypothèses relativement optimistes induisent une nette hausse du taux d'emploi (mesuré comme le rapport entre les effectifs et la population de 20-65 ans) qui passerait de 69 % en 1998 à 74 % en 2040. Cette hausse peut sembler importante, mais plusieurs pays européens dépassent déjà ce niveau et le taux d'emploi des États-Unis atteint 84,2 %.

Sous ces hypothèses, pour assurer la stabilité du niveau de vie relatif des retraités, la part des retraites devrait passer de 12,5 % du PIB européen en 1998 à 18,3 %, soit une hausse de l'ordre de 6 points. En 2040, la part des pensions dans le PIB devrait être particulièrement élevée en Italie, en Autriche et aux Pays-Bas (dans ces deux derniers pays, le système est particulièrement généreux). La part serait faible en Irlande et en Finlande, pays actuellement peu généreux.

2. Part des pensions dans le PIB nécessaire pour stabiliser le ratio
retraite moyenne / salaire moyen

	Indicateur de générosité	Taux d'emploi ¹		Retraite en % du PIB	
		1998	2040	1998	2040
Allemagne	67,4	71,7	76,6	12,4	18,1
Autriche	81,5	75,1	76,1	13,7	21,1
Belgique	50,5	63,1	68,8	11,8	16,4
Danemark	79,5	83,5	85,3	11,5	17,3
Espagne	41,2	57,9	66,2	10,0	16,9
Finlande	50,3	71,5	74,0	9,4	14,4
France	64,6	65,8	72,0	12,8	17,1
Grèce	59,4	64,1	70,3	12,9	19,0
Irlande	23,2	70,4	73,3	4,0	6,4
Italie	65,2	57,9	65,4	15,6	22,8
Luxembourg	55,2	66,3	70,6	10,7	16,0
Pays-Bas	76,3	77,2	77,8	11,7	20,2
Portugal	61,2	79,4	79,6	10,0	16,3
Suède	82,6	80,3	83,5	13,1	18,2
Royaume-Uni	71,3	79,6	80,2	11,8	16,6
UE15	64,9	69,1	73,7	12,5	18,3

1. Population employée/population 20-65 ans en %.

Sources : Eurostat, 2000 pour les chiffres de 1998 ; prévisions des auteurs.

Comparons ces projections avec celles fournies par les gouvernements aux instances européennes (Conseil de l'Union européenne, 2000). La base de départ n'est pas identique, puisque les gouvernements ne prennent en compte que les pensions publiques ¹. Par ailleurs, les gouvernements ont intégré l'impact des réformes déjà décidées (et pour certains, mais pas pour tous, l'impact de réformes envisagées). Malheureusement, les projections gouvernementales ne fournissent ni les hypothèses institutionnelles, ni l'évolution du ratio entre retraite moyenne et salaire moyen. Selon ces projections, la hausse pour l'ensemble des pays n'atteindrait que 3 points de PIB (tableau 3). Dans certains pays (France, Espagne, Belgique, Pays-Bas), la projection du gouvernement comporte la même croissance du ratio retraite/PIB que la nôtre. Ils anticipent donc une quasi stabilité du taux de remplacement moyen. Dans d'autres, elle est beaucoup plus faible. C'est le cas en Autriche, en Italie (qui projette une hausse de 1,5 point de PIB au lieu de 7,5), au Royaume-Uni (qui incorpore une baisse des pensions publiques), en Suède (qui prévoit une hausse de 1,7 point au lieu de 4,9) et au Danemark.

1. Les chiffres fournis par les gouvernements n'intègrent pas les pensions de préretraites. Par ailleurs, le partage entre retraite et pension d'invalidité est délicat dans certains pays où les pensions d'invalidité peuvent être attribuées selon des critères d'employabilité, qui tiennent compte de l'âge et de la situation du marché de l'emploi. De même, pour le partage entre retraite et prestations de chômage pour les travailleurs seniors, dispensés de recherche d'emploi. Enfin, la notion de pensions publiques est floue dans les pays où existent des systèmes privés, obligatoires et très réglementés (Pays-Bas, Finlande, Royaume-Uni).

3. Évolution de la part des pensions publiques selon les gouvernements

En % du PIB	2000	2040
Allemagne	10,3	14,4
Autriche	14,5	17,0
Belgique	9,3	13,0
Danemark	10,2	13,9
Espagne	9,4	16,3
Finlande	11,3	16,0
France	12,1	15,8
Grèce	12,6	23,8
Irlande	4,6	8,3
Italie	14,2	15,7
Luxembourg	7,4	9,5
Pays-Bas	7,9	14,1
Portugal	9,8	15,8
Suède	9,0	10,7
Royaume-Uni	5,1	4,4
UE15	10,2	13,3

Source : Economic Policy Committee, d'après des projections fournies par les gouvernements.

Les systèmes de retraite en Europe

Fruits de l'histoire économique et sociale, les systèmes de retraite en Europe sont aujourd'hui divers et compliqués. Ils combinent dans des proportions variées plusieurs piliers. Nous en distinguerons cinq² dont les frontières sont au demeurant floues.

Certains pays garantissent à tous leurs résidents ayant dépassé un certain âge une **pension forfaitaire**, financée par l'impôt, selon le principe Beveridgien. C'est un schéma par répartition où les impôts de l'année financent directement les pensions. Dans certains pays d'Europe du Nord, c'est le seul système public mais la pension est relativement élevée (Danemark, Pays-Bas, par exemple). Dans d'autres pays, comme la France ou l'Italie, les personnes âgées ont droit à un minimum vieillesse, pension différentielle, qui complète les autres revenus du retraité. Cette formule est moins coûteuse, mais quand les autres piliers ne sont pas obligatoires, fait courir le risque que l'épargne retraite soit peu rentable pour les actifs à bas revenus (c'est le problème que rencontre la Grande-Bretagne).

2. Dans sa classification, la Banque mondiale (1994) ne retient que trois piliers : le système public forfaitaire ; les fonds de pensions professionnelle ; l'épargne libre. Elle oublie le système d'assurance sociale, bien qu'il soit le système dominant en Europe continentale. Sa classification est normative, plutôt que descriptive. Par contre, le BIT (voir Turner, 1997) ou l'OCDE (1997) retiennent bien quatre piliers (en ne distinguant pas le pilier des retraites d'entreprise).

Dans le plupart des pays d'Europe continentale, le système dominant est **le système d'assurance sociale du salaire**³, selon un principe Bismarkien. Chaque année, les retraites sont financées, selon le principe de répartition, par les cotisations payées par les actifs. Le système est obligatoire. La retraite de chacun dépend, plus ou moins étroitement, des salaires qu'il a reçus durant sa période d'activité. Chaque salarié a la garantie d'avoir à peu près le même niveau de vie à la retraite qu'en activité, ce qui est l'objectif direct d'un système de retraite. En soi, ce système n'assure pas de transferts redistributifs si les cotisations et les pensions sont proportionnelles aux salaires. Toutefois, ceux-ci peuvent s'y ajouter si la proportionnalité n'est pas stricte (pension minimale, exonération de cotisations sur les bas salaires, taux de remplacement décroissant avec le salaire⁴) ou si les périodes de chômage ou de maternité sont prises en compte.

Certains ont reproché à la retraite par répartition de ne pas assurer l'équité intertemporelle, mais ce concept est relativement flou. Dans ce système, chacun assure les retraites de ses parents et reçoit une retraite de ses enfants. Sur une longue période, le système peut être géré de deux façons.

Soit, *le taux de cotisation est fixe* (nous verrons que c'est le système que l'Italie et la Suède veulent mettre en place). Dans ce cas, le taux de remplacement (le ratio entre la retraite et le salaire moyen) varie au cours du temps : il n'y a pas équité intertemporelle dans le sens où rien n'assure que le niveau de vie des retraités reste proche de celui des actifs : le taux de remplacement diminue quand la durée de vie augmente ou quand la croissance de la population ralentit. La rentabilité du placement retraite est égal au taux de croissance de la masse salariale, soit la somme de la croissance des effectifs et du taux de salaire, donc *grasso modo* au taux de croissance du PIB (encadré 1). Elle est basse pour les générations qui ont eu peu d'enfants. Mais, ceci est globalement équitable : ayant peu dépensé pour élever leurs enfants, elles ont eu une plus forte capacité d'épargne.

Soit, *le taux de remplacement est fixe* (c'est le système traditionnel), le niveau de vie des retraités reste proche de celui des actifs ; l'ajustement se fait par augmentation des taux de cotisation. La rentabilité du placement retraite est égale à la somme du taux de croissance des salaires et des taux de croissance passés des effectifs et de la durée moyenne de la retraite. Chaque génération est gagnante puisqu'elle bénéficie d'une retraite plus longue que celle de ses parents, pour

3. Ce système a généralement été étendu à tous les revenus d'activité.

4. Aux États-Unis, par exemple, la retraite de base (qui est un système public par répartition) fournit un taux de remplacement différencié selon la tranche de salaire : 90 % pour la première tranche (jusqu'à 20 % du salaire moyen) ; 32 % pour la deuxième (de 20 à 120 % du salaire moyen) ; 15 % (de 120 % du salaire moyen au plafond, qui est de 240 % du salaire moyen). Le taux de remplacement global est de 47,5 % pour un salarié gagnant 75 % du salaire moyen, de 44 % au salaire moyen, de 25 % au plafond tandis que le taux de cotisation est de 10,7 % sur toute la partie du salaire inférieure au plafond (Lucy apRoberts, 2000).

laquelle elle a payé. Par contre, une génération qui a eu peu d'enfants n'en subit pas les conséquences par une retraite plus faible ; ce sont ses enfants qui doivent payer une cotisation plus forte. Il n'y a pas d'équité de ce point de vue.

I. Rentabilité de la retraite par répartition

Supposons que se succèdent trois générations, de population N_i . Chacune vit une première période où elle travaille et touche un salaire w_i et paye un taux de cotisation c_i ; puis une seconde où sa durée de vie est θ_i et où elle bénéficie d'un taux de remplacement t_i . La génération I paye donc des cotisations : $c_1 w_1 N_1 = t_0 w_1 N_0 \theta_0$ et reçoit des prestations $t_1 w_2 N_1 \theta_1 = c_2 w_2 N_2$

Dans un système à taux de cotisation fixe, la génération I paye $c w_1 N_1$ et reçoit $c w_2 N_2$. La rentabilité de son placement dépend des taux de croissance futurs du salaire et des effectifs.

Dans un système à taux de remplacement fixe, la génération I paye $t w_1 N_0 \theta_0$ et reçoit $t w_2 N_1 \theta_1$. La rentabilité de son placement dépend du taux de croissance passé du salaire et des taux de croissance passés des effectifs et de la durée de vie.

Certains (comme la Banque mondiale, 1994) considèrent que l'État Providence doit se limiter à garantir un revenu minimum aux personnes âgées : il n'a pas à faire plus. C'est à chacun individuellement d'effectuer l'épargne nécessaire pour lisser sa consommation au cours de sa vie. La plupart des pays européens considèrent au contraire que la préservation après la retraite d'un niveau de revenu correspondant au niveau d'activité fait partie des tâches des pouvoirs publics.

Dans le système des **retraites d'entreprise**, chaque entreprise garantit à ses travailleurs un certain niveau de retraite, généralement une certaine proportion du salaire atteint en fin de carrière. Ce système qui favorisait l'attachement du salarié à son entreprise est en voie de disparition (bien qu'il subsiste en Allemagne et dans les régimes spéciaux en France). Il suppose que les salariés fassent toute leur carrière dans la même entreprise ; il empêche donc la mobilité du travail. Il suppose que l'entreprise soit suffisamment importante et solide pour prendre des engagements sur cinquante ans. Ces engagements non préfinancés pèsent de façon importante sur le bilan des entreprises et nuisent à leur capitalisation boursière. Aussi, les entreprises doivent-elles maintenant préfinancer les pensions promises en accumulant des actifs pendant la carrière de leurs salariés : ce sont des fonds de pensions à prestations définies. Sur le plan social, il s'agit de retraites d'entreprise (puisque c'est l'entreprise qui assure la pension et court le risque), mais sur le plan macroéconomique, il s'agit de capitalisation. Dans certains pays (Allemagne notamment), la capitalisation a longtemps été effectuée

en interne : elle servait à financer l'investissement de l'entreprise elle-même. Ceci faisait courir un important risque aux salariés, qui pouvaient perdre à la fois son salaire et sa pension future en cas de faillite de l'entreprise. Dorénavant, la grande majorité des retraites d'entreprises du secteur privé sont financées par des placements externes. Elles font alors partie de l'ensemble plus vaste des retraites par capitalisation.

Dans le système de **retraite par capitalisation**, chaque salarié accumule des actifs financiers qui lui donnent droit à une rente viagère à sa retraite. La retraite par capitalisation peut être obligatoire ou facultative (ce qui donne une plus grande liberté aux salariés, mais fait courir le risque que beaucoup ne se couvrent pas). Elle est socialement encadrée : elle bénéficie d'avantages fiscaux (par rapport à l'épargne libre) en contrepartie de l'obligation de sortie en rente viagère (qui garantit que les retraités ne tomberont pas à la charge de la collectivité) et de l'absence de sélection (les entreprises doivent couvrir tous leurs salariés, les taux de rente ne doivent pas dépendre du sexe, etc.). Ce système est dominant aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et au Danemark (tableau 4).

4. Importance des fonds de pensions en Europe (en % du PIB, 1997)

Pays-Bas	144
Royaume-Uni	99
Danemark	91
Suède	65
Irlande	61
Finlande	35
Allemagne	15
Portugal	13
Belgique	12
Italie	8
France	7
Espagne	5
Grèce	4
Autriche	2

Source : Pragma Consulting, Bruxelles.

Dans certains pays, cette accumulation peut se faire dans un plan individuel, mais généralement elle s'effectue dans un cadre professionnel : une partie des primes est payée par l'entreprise ; les fonds de pensions sont gérés par les partenaires sociaux. Les fonds de pensions professionnels étaient à l'origine à prestations définies. Ce système est encore fortement présent dans les grandes entreprises britanniques ; la quasi totalité des fonds de pensions néerlandais sont à prestations définies. Le niveau de la retraite est défini comme un certain pourcentage du salaire de fin de période et les gestionnaires du fonds doivent accumuler des actifs pour couvrir l'engagement que représente

les retraite à verser. Dans un tel système, ce sont les cotisants (salariés et entreprises) qui supportent les risques. Une période prolongée de hausse de la Bourse permet de réduire les cotisations ; une baisse de la Bourse oblige à les augmenter. Pour les salariés, ces systèmes s'apparentent à des systèmes par répartition même s'ils sont différents sur le plan macroéconomique et bénéficient du rendement du capital et non du taux de croissance de la masse salariale. Le système peut être mixte : les fonds de pensions gérés par les représentants des personnes couvertes cherchent à obtenir un certain niveau de taux de remplacement et arbitrent à chaque période entre variation des cotisations, variation des prestations ou accumulation de réserves. Les systèmes par capitalisation organisés dans un cadre professionnel sont de plus en plus souvent à cotisations définies : le montant de la rente obtenue dépend de l'épargne accumulée durant la période d'activité et de la rentabilité des placements effectués. Il n'est donc pas garanti. Une personne qui a eu la malchance de partir à la retraite après un krach boursier ou une longue période de stagnation des cours peut se retrouver avec une retraite relativement faible. Ces systèmes sont proches des fonds de pensions individuels dans lesquels la constitution de l'épargne s'effectue directement auprès d'institutions financières. Toutefois, dans le cas des régimes d'entreprises, celle-ci abonde en général le plan. Surtout, le gestionnaire du fonds professionnel a des compétences et un pouvoir qui lui permettent de négocier d'égal à égal avec les responsables de la gestion financière.

Dans les plans de retraite individuels, chacun doit déterminer la société où il place son épargne, le montant de celle-ci, la structure de ses placements. Ceci demande des compétences financières, les charges sont en général très élevées et peu transparentes. Il est très coûteux de changer de fonds ; les gestionnaires qui disposent d'une clientèle captive, peuvent lui imputer des charges élevées. Ce type de système n'est pas adapté à la masse des salariés. Le Royaume-Uni a d'ailleurs renforcé la réglementation sur les fonds de pension individuels suite à des scandales et des abus.

Enfin, les actifs peuvent toujours **épargner librement** pour se constituer un patrimoine qui pourra éventuellement être utilisé pour assurer un complément de revenu durant la retraite. C'est le cas d'un achat immobilier, qui permet de disposer gratuitement d'un logement durant sa retraite. Mais, l'épargne libre ne permet guère, à elle seule, d'assurer une retraite satisfaisante dans la mesure où elle ne procure pas un revenu viager, c'est-à-dire garanti jusqu'au décès.

Dans tous les pays européens, même là où domine la capitalisation, comme la société ne peut se désintéresser du niveau de vie des personnes âgées, l'adhésion à un système de retraite est obligatoire. *Grosso modo*, on peut distinguer trois systèmes. Dans la plupart des pays d'Europe continentale (Allemagne, France, Italie, Espagne, Autriche,

Belgique, Finlande, Suède, Grèce, Portugal, Luxembourg), le pilier de l'assurance sociale du salaire, financée par répartition est dominant. Le modèle d'Europe du Nord (Pays-Bas, Danemark, Irlande) combine un généreux système public par solidarité et un pilier par capitalisation. Enfin, le modèle anglo-saxon (Royaume-Uni) est dominé par le système de fonds de pensions. La période récente est marquée par l'apparition de systèmes mixtes (tableau 5) : compléments par capitalisation dans les systèmes à répartition (Allemagne, Suède) ; système de capitalisation individuelle fictive (Italie, Suède) ; réserves dans les régimes par répartition (France, Finlande).

5. Les systèmes intermédiaires

	Répartition	Capitalisation
Prestations définies	Répartition pure	Répartition avec réserves
Comptes individuels	Répartition avec capitalisation virtuelle	Fonds de pension

Cinq stratégies pour l'avenir des retraites

Compte tenu des évolutions démographiques prévisibles, les pays d'Europe continentale à fort niveau de retraites publiques ont le choix entre cinq stratégies.

La première consiste à **accepter l'augmentation progressive des taux de cotisation retraite**. En moyenne, celle-ci devrait être de 47 % entre 2006 et 2040 ; le taux passerait par exemple de 20 à 29,4 % : chaque année, le coût en serait de l'ordre de 0,3 % du salaire. Si en moyenne sur la période, la productivité du travail croît de 1,8 % l'an, les salariés devront accepter une hausse du salaire disponible réduite à 1,5 % l'an pour garantir le maintien du niveau de vie relatif entre salariés et retraités et la possibilité de partir à la retraite à un âge relativement bas⁵. La hausse nécessaire des cotisations sera plus ou moins forte selon l'évolution du taux de chômage et des taux d'activité des femmes, des jeunes et surtout des travailleurs seniors. Mais la logique de cette stratégie est de garantir qu'en dernier recours, la hausse des cotisations permettra d'équilibrer le système. Elle suppose que les syndicats, le patronat et l'État s'accordent tant sur les hausses de cotisations que sur la garantie fournie aux cotisants. En France, cet accord n'existe pas puisque le Medef refuse toute hausse de cotisation. En Allemagne, un accord s'est fait pour une hausse limitée des cotisations partagée entre entreprises et salariés.

5. Il est donc exagéré d'écrire comme l'OCDE (1998) : « On pourrait à l'avenir financer les dépenses sociales en augmentant les prélèvements sur les salaires, mais ceux-ci seraient alors si élevés qu'ils entraîneraient une forte baisse du niveau de vie des travailleurs ».

Réservée aux actifs et proportionnelle aux revenus d'activité, la retraite versée par les systèmes d'assurance sociale ne peut être financée que par les revenus d'activité et non par l'impôt général. Par contre, pour atténuer le poids supporté par les actifs, il est logique que les prestations retraite de solidarité, comme le minimum vieillesse, soient financées par l'impôt et que les salaires ne supportent pas de charges indues (comme les cotisations maladie et famille qui doivent être financées par l'impôt). Pour que le système reste avantageux pour les salariés du milieu et du haut de l'échelle, et compte tenu de la concurrence des fonds de pensions, il est nécessaire que les pensions restent étroitement liées aux contributions.

La hausse des cotisations devrait être financée exclusivement par les salariés et non par les entreprises, afin de ne pas peser directement sur la compétitivité ou la profitabilité des entreprises. Toutefois, la part des salaires dans le PIB a fortement diminué en Europe continentale. Après être montée de 74 % du PIB en 1971-1973 à 76 % en 1980-1981, elle a baissé jusqu'à 70,5 % en 1990-1991 ; puis 67,5 % en 1998-2000. Une certaine diminution des exigences de profits des entreprises, qui suivrait la nette baisse des taux d'intérêt réels survenue dans les années 1990, pourrait permettre une remontée de la part des salaires qui pourrait être utilisée pour financer les retraites.

Cette stratégie comporte deux risques. Le premier est que les actifs refusent de payer quand les taux de cotisation dépasseront un certain niveau. Ce refus collectif pourrait s'exprimer dans le vote pour des partis libéraux. Ceux-ci arbitreraient pour la réduction des prestations vieillesse plutôt que pour une hausse des cotisations. Le second est que les salariés, en particulier les plus qualifiés et mobiles, choisissent de travailler dans des pays où les cotisations sociales sont plus basses. Néanmoins, les cotisations retraites ne sont pas un prélèvement sans contrepartie puisqu'elles ouvrent des droits à prestations. Le système public par répartition possède des avantages comparatifs sur les fonds de pension : c'est le seul qui puisse garantir un revenu indexé sur les salaires nets. Le taux de cotisation requis dans un système par répartition est proche du taux d'épargne requis pour avoir les mêmes droits dans un système par capitalisation tant que le taux d'intérêt (ou le taux de rentabilité) n'est pas significativement plus élevé que le taux de croissance du PIB. Dans les décennies à venir, l'hypothèse d'une croissance de 1,8 % l'an de la productivité du travail, d'une stagnation de l'emploi et d'une hausse de la durée de vie moyenne amène à prévoir une rentabilité de l'ordre de 2,2 % du placement de retraite par répartition. Le placement retraite par capitalisation pourrait avoir une rentabilité réelle de l'ordre de 4,2 % l'an pour un portefeuille mixte : 40 % obligations (à rentabilité de 2,5 % l'an) et 60 % actions (à rentabilité de 7 %) moins 1 % de frais. En régime permanent, le coût de constitution d'une retraite donnée serait de 40 % plus faible en capitalisation qu'en répartition⁶.

6. Puisqu'il s'agit d'un placement de durée moyenne de 30 ans et que $1,02^{30} = 1,8$.

Ce raisonnement suppose que la rentabilité des placements continuera à être forte dans une économie en faible croissance où des masses importantes de capitaux chercheront à s'investir. Il fait abstraction de la forte incertitude attachée aux placements financiers. Par ailleurs, supposons qu'une génération convaincue par ce raisonnement décide un jour d'abandonner le système par répartition et d'investir désormais pour sa retraite dans des fonds par capitalisation, elle devra payer la retraite de la génération précédente et sera donc la génération sacrifiée, celle qui paie deux fois, pour apurer le système précédent et pour fonder le nouveau système. Ce n'est donc pas une solution concevable collectivement. C'est toutefois une solution individuelle si les actifs choisissent de quitter les pays ayant une dette publique explicite et implicite (*via* la retraite par répartition) trop forte ou si le système donne le choix à chaque actif entre un système public par répartition et un système privé par capitalisation.

Pour réduire ce risque et compte tenu de la concurrence des fonds de pensions, il nous semble que la stratégie d'augmentation des taux de cotisations suppose une certaine refondation du système de sorte que les cotisations soient bien distinguées des prélèvements obligatoires et que les droits à pensions soient bien définis et garantis.

La deuxième stratégie consiste à planifier un **certain report de l'âge de la retraite**, tant légal qu'effectif. Celui-ci pourrait être lié à l'augmentation de la durée de vie, de sorte que celle-ci se traduise à la fois par une augmentation de la période d'activité et de celle de retraite. En Europe, l'espérance de vie à la naissance est passée de 67,5 ans en 1950 à 74,5 ans en 1980, 78 ans en 2000 et devrait être de 82 ans en 2040. Il n'est pas évident que cet allongement doive se traduire uniquement par une extension de la période de retraite. Actuellement, les taux d'activité de 60-65 ans sont extrêmement bas dans la plupart des pays d'Europe continentale. Il en va de même pour les taux d'activité de 55-60 ans qui sont souvent inférieurs à 60 % (tableau 6). Le report de cinq années de l'âge effectif de départ à la retraite permettrait de réduire de 2,1 points le poids des retraites dans le PIB (16,2 points au lieu des 18,3 points du tableau 2). La hausse nécessaire des cotisations ne serait que de 30 % (de 20 à 26 %). Le tiers du problème serait résolu ; le tiers seulement car si le report de l'âge de la retraite peut compenser l'allongement de la durée de vie, il ne peut compenser la baisse du taux de fécondité.

Il existe quatre explications concurrentes à la forte baisse des taux d'activité des travailleurs de 55-65 ans en Europe :

— Elle correspond normalement à l'élévation du niveau de vie. Les individus souhaitent utiliser une partie des gains de productivité à travailler moins. Dans cette optique, il ne faut pas chercher à la contre-carrer.

6. Taux d'activité des travailleurs seniors

	Âge normal de départ à la retraite		Taux d'activité en 1999	
	Homme	Femme	55-60 ans	60-65 ans
Allemagne	65	60/65 ¹	65,1	20,9
Autriche	65	60	44,0	10,8
Belgique	65	62/65 ²	39,8	13,3
Danemark	67/65 ³	67/65 ³	74,6	35,3
Espagne	65	65	51,2	27,6
Finlande	65	65	62,5	23,2
France	60	60	59,3	15,6
Grèce	65	60	49,9	33,3
Irlande	65	65		45,6
Italie	65	60	50,2 ⁵	19,6
Pays-Bas	65	65	49,7	15,9
Portugal	65	65	56,4	45,1
Suède	61	61		68,6
Royaume-Uni	65	60 ⁴	65,5	37,6
Japon	65	65	76,7	56,9
États-Unis	65	65	70,1	46,8

1. à partir de 2005 ; 2. 61 ans en 2001, 65 ans à partir de 2009 ; 3. 67 ans en 2001, 65 ans à partir de 2004 ; 4. qui devrait monter de 60 à 65 ans entre 2010 et 2020 ; 5. 50-60 ans.

Source: OCDE, 2000.

— Elle s'explique par la détérioration de la situation du travail. Les chômeurs seniors n'ont aucune chance de retrouver un emploi ; à tout prendre, la situation d'un retraité est meilleure que celle d'un chômeur jeune ou chargé de famille ; l'extension des départs précoces est apparue socialement préférable à un taux de chômage trop élevé. Ce mécanisme s'inverserait si l'Europe se rapproche du plein emploi.

— Du fait des règles de hausse des salaires avec l'ancienneté, les seniors sont plus coûteux pour les entreprises. Or, ils sont considérés comme étant moins bien formés, moins aptes à s'adapter aux nouvelles technologies. Les entreprises préfèrent embaucher des travailleurs plus jeunes. La reprise des taux d'activité des plus de 55 ans ne se fera pas automatiquement. Ils doivent être subventionnés ou accepter de fortes baisses de salaires.

— Dans les systèmes à annuités, dès qu'un travailleur a droit à une retraite à taux plein, son travail ne lui rapporte que l'écart entre son salaire net et sa retraite. Or cet écart est faible si le niveau de la retraite est satisfaisant. Le travailleur est donc incité à partir rapidement à la retraite. Pour éviter cela, il faudrait que le fait de continuer à travailler permette toujours d'augmenter le niveau de la retraite. Mais il est difficile que le niveau de retraite soit satisfaisant pour une

personne de 60 ans ayant travaillé 40 ans et qu'il soit nettement plus élevé, sans être excessif, pour une personne de 65 ans ayant travaillé 45 ans.

Le recul de l'âge de la retraite suppose deux préalables. En situation de chômage de masse il ne ferait qu'augmenter le nombre de préretraités et de chômeurs. Certains jeunes ne trouveront pas d'emplois car les sorties pour retraite diminueraient brutalement. La mesure ne peut donc pas encore être prise dans les pays d'Europe continentale. Par contre, son opportunité se reposera à partir de 2006 quand les *baby boomers* partiront à la retraite, qu'il y aura *a priori* un besoin de main-d'œuvre dans les entreprises d'autant plus important que la croissance sera soutenue. Les préretraités disparaîtront et les salariés de 60-65 ans qui le souhaitent pourront effectivement avoir un emploi. Toutefois, en situation de pénurie de main-d'œuvre, les employeurs pourraient préférer faire appel à de jeunes travailleurs immigrés plutôt que d'embaucher ou de conserver des travailleurs seniors. Aussi, ce report ne peut être envisagé avant un profond changement des mentalités et des pratiques d'emploi des entreprises : la mention d'un âge limite dans une offre d'emploi doit devenir aussi choquante que celle d'une exigence de race ou de sexe.

Deux stratégies sont possibles : supprimer les possibilités de départ en préretraites et compter sur des mécanismes de marché (baisse du salaire relatif des seniors) pour assurer un niveau d'emploi satisfaisant des seniors ou tenter de modifier d'abord les comportements pour assurer un niveau satisfaisant d'offres d'emploi d'actifs seniors avant de supprimer les possibilités de départ précoce. La première, souvent préconisée, fait porter le poids et le risque de l'ajustement sur les seniors.

Reste un choix social difficile. D'un côté, l'exclusion précoce des seniors des entreprises aboutit à les écarter très vite de la vie active alors que certains pourraient et préféreraient travailler. Cela se répercute sur les possibilités de formation et de carrière des actifs à partir de 50 ans. De l'autre, jouir d'une longue période sans travail, en bonne santé, permet aux jeunes retraités de s'investir dans de nouvelles activités sociales, culturelles, de loisirs. Dans cette optique, la retraite à 60 ans est une utilisation des gains de productivité, comme la semaine de 35 heures. Mais si elle est choisie, les salariés doivent accepter en contrepartie un niveau de vie plus faible d'environ 8,5 % durant toute la carrière et un taux de cotisation de l'ordre de 26 % au lieu de 19 % (en comparant une carrière de 45 ans suivie de 15 ans de retraite à une carrière de 40 ans suivie de 20 ans de retraite).

Une alternative au report général de l'âge de la retraite est une extension des possibilités de choix individuel. Partons d'une situation où les salariés ont droit à une retraite de 70 % de leur salaire moyen à 60 ans après 40 ans de carrière. La neutralité actuarielle permettrait qu'une

personne d'âge A ayant cotisé N années parte à la retraite avec une pension égale à : $70 \% * w * (N/40) * (20/(80 - A))$. Soit 105 % pour une personne partant à 65 ans après 45 ans de carrière. Une prolongation de carrière serait fortement rentable pour le salarié, qui aurait une double augmentation du montant de sa retraite, l'une liée au fait qu'il a cotisé plus longtemps, l'autre que son espérance de durée de retraite est plus basse. Toutefois, une telle réforme serait coûteuse. Les gains au recul de l'âge de la retraite serait utilisés à augmenter le montant des retraites, au lieu d'être utilisés à réduire les taux de cotisation. Pour éviter cela, il faut diminuer le taux de retraite à 60 ans : un salarié ayant commencé à travailler à 20 ans pourra partir à 60 ans avec un taux de 60 % ; à 62 ans de 72 % ; à 65 ans de 90 %. La réforme oblige à partir plus tard pour conserver le même montant de retraite. Le « libre choix de l'âge du départ à la retraite » suppose que les salariés seniors n'aient aucune difficulté à trouver ou à conserver un emploi ; sinon, il peut aboutir à une forte baisse des retraites des salariés qui seraient licenciés et chômeurs à 60 ans et contraints de prendre leur retraite. Enfin, cette réforme oublie que les entreprises ne voudront pas nécessairement conserver leurs travailleurs de 60 à 65 ans. La retraite à 60 ans ou certains dispositifs de préretraites leur permet aujourd'hui de s'en débarrasser en douceur. Comment sera modifié la réglementation si la retraite peut être prise à la carte entre 60 et 65 ans ? La réforme n'est acceptable que si ce n'est qu'à 65 ans que l'entreprise pourra mettre d'office un travailleur en retraite. Le problème essentiel est donc qu'il est difficile de savoir aujourd'hui s'il sera possible de mettre en œuvre dans 10 ou 15 ans la stratégie de report de l'âge de la retraite.

La troisième stratégie consiste à **réduire de façon importante le niveau des retraites par rapport à celui des salaires**. Pour stabiliser la part des retraites dans le PIB au niveau actuel, c'est une baisse de 43 % qui serait nécessaire d'ici 2040. Le niveau de vie des retraités qui est actuellement de l'ordre de 95 % de celui des actifs ne serait plus que de 54 %. Cette baisse n'est pas justifiable, sauf dans quelques pays où le taux de remplacement est actuellement trop élevé. Il n'est pas socialement souhaitable que le niveau de vie des retraités soit nettement plus bas que celui des actifs. Du point de vue individuel, l'idéal est un quasi maintien du niveau de vie après la fin de la période active. L'allongement de la durée de vie doit se traduire par une hausse de la durée d'activité et de la durée de retraite, par une hausse des taux de cotisations à taux de remplacement inchangé, mais pas par une baisse du taux de remplacement. Cette stratégie ne peut être justifiée que si elle vise à passer d'un système *tout répartition* à un système mixte *répartition/capitalisation*, la société craignant qu'un système *tout répartition* soit trop pesant sur les actifs et pensant qu'un système mixte « 20 % de cotisation retraite + 10 % de primes aux fonds de pensions » serait mieux accepté qu'un système de 30 % de cotisation retraite. Aussi, cette stratégie suppose-t-elle que, en même temps que l'on baisse les futurs

taux de remplacement du système par répartition, l'on donne aux actifs une forte incitation à l'épargne pour remplacer la partie manquante de leur retraite. Malheureusement, afin d'éviter des résistances sociales, les mesures de réduction des retraites sont généralement graduelles et difficiles à comprendre. Aussi, les salariés ne sont-ils pas clairement incités à épargner.

Ces dernières années, de nombreux pays européens ont adopté des mesures visant à réduire le niveau des pensions⁷. Traditionnellement, la pension est calculée par un taux de pension appliqué à la moyenne des salaires des N dernières (ou meilleures) années (dits *salaires pris en compte*) revalorisés selon l'évolution des salaires ; puis les pensions liquidées sont revalorisées comme les salaires. Les premières réformes ont consisté à augmenter N (Belgique, Finlande, France, Pays-Bas, Espagne, Italie), à passer de l'indexation sur les salaires bruts à l'indexation sur les salaires nets ou sur les prix, tant pour la revalorisation des salaires pris en compte que pour celle des pensions déjà liquidées (Finlande, Allemagne, France, Italie). Si le salaire moyen croît de 1,5 % par an, et le salaire individuel de 2 % par an, passer d'un système de pensions et de salaires pris en compte indexé sur les salaires (avec N = 10) à un système d'indexation sur les prix (avec N = 25) permet une baisse de 31 % du montant moyen des retraites, même si le taux de pension légal n'est pas modifié. En sens inverse, de nombreux pays européens ont connu une forte hausse des taux d'activité des femmes dans les 40 dernières années ; certains ont connu une nette amélioration des systèmes de retraites (Espagne, par exemple) ; l'arrivée à la retraite de personnes ayant accumulé plus de droits augmente le niveau moyen des retraites.

Deux stratégies peuvent être suivies. Dans la première, aucune programmation n'est effectuée, mais, selon la conjoncture économique, la situation des finances publiques, selon les négociations entre les partenaires sociaux, des mesures ponctuelles viennent progressivement réduire le niveau relatif des retraites. Chaque année, l'évolution des retraites est mise en balance avec la baisse des impôts ou celle du déficit public. Aucune garantie n'est donnée aux cotisants et aux retraités. Aussi, cette stratégie détruit-elle progressivement la fiabilité du système, son avantage relatif et son soutien social. Une autre stratégie consisterait à programmer dès aujourd'hui l'évolution future du système. Cela permettrait à chaque actif, selon son âge, d'avoir une idée de la retraite dont il bénéficiera. Ceci suppose que la réforme soit soutenable et crédible et ne soit pas remise en cause par un changement de gouvernement ou d'évolution économique. Un certain consensus social est donc nécessaire. Cette stratégie met une contrainte forte sur la politique future qui est la contrepartie de la sécurité fournie aux cotisants.

7. L'encadré 2 fournit un bilan de ces réformes pour l'Allemagne, la France et l'Italie.

En Allemagne, la réforme en cours prévoit explicitement une baisse du ratio de remplacement et la mise en place de fonds de pension, facultatifs, mais bénéficiant d'une forte incitation fiscale. Au Royaume-Uni, les pensions publiques devraient baisser relativement aux salaires (n'étant indexées que sur les prix). En France, la réforme Balladur a entraîné une baisse des taux de remplacement effectifs du Régime général, par des mécanismes opaques de désindexation. Le taux de remplacement des régimes complémentaires dépend de négociations périodiques entre les partenaires sociaux. Aucune garantie n'est donnée sur le taux futur de remplacement. Une partie des salariés, anticipant une forte réduction des retraites, a commencé à capitaliser individuellement en particulier dans des placements en assurance-vie. Ceci risque de détruire le soutien social au système par répartition et d'aboutir dans l'avenir à des fortes inégalités de revenu au détriment de ceux qui n'ont pas pu ou pas voulu épargner et qui seraient frappés de plein fouet par une baisse des pensions publiques.

C'est en Suède et en Italie que la transformation du système a été poussée le plus loin. Le système a été transformé en un fonds de pension fictif à contribution définie. A chaque cotisant, est attribué un capital fictif obtenu par l'accumulation des cotisations avec un taux de rendement égal à la croissance de la masse salariale (qui est, nous l'avons vu, la rentabilité théorique d'un système par répartition fonctionnant à taux de cotisation fixe). Au moment du départ à la retraite, la pension est calculée comme l'annuité actuarielle correspondant au capital accumulé et à l'espérance de vie moyenne d'une personne de cet âge. Le système est ainsi calibré pour que les taux de cotisation restent inchangés, ce qui implique une forte baisse des pensions à l'avenir, puisque les pensions baisseront automatiquement avec l'allongement de la durée des retraites et la baisse de la population active.

Supposons que le taux de cotisation soit de 25 %. Pour une hausse de la population active de 0,5 % par an et une espérance de vie de 20 ans à 60 ans, le taux de remplacement net d'un travailleur ayant commencé à travailler à 20 ans partant à la retraite à 60 ans est dans ce système de 77,4 %. Si l'espérance de vie à 60 ans passe à 24 ans et si la population active diminue de 0,25 % par an, le taux de remplacement net à 60 ans n'est plus que de 51,3 % ; il passe à 72,9 % pour un départ à 65 ans avec une espérance de vie de 19 ans. Le système incite les actifs à prolonger leur activité. L'objectif du gouvernement italien est que les travailleurs retardent nettement leur âge de départ à la retraite (mais le pourront-ils ?) ou qu'ils épargnent massivement dans des fonds de pensions. Mais sont-ils avertis de cette nécessité ?

Le nouveau système a l'avantage d'être automatique et non manipulable. Par contre, il fait perdre beaucoup des avantages du système d'assurance sociale : le montant de la pension n'est plus prévisible, et n'est plus dans un rapport stable avec les salaires. De ce point de vue,

le système est proche d'un système par capitalisation, tout en affichant un taux de rentabilité nettement plus bas que celui-ci (bien que moins risqué). Par ailleurs, il repose sur un choix, socialement non explicité, en Italie comme en Suède : stabiliser le taux de cotisation et laisser baisser le taux de remplacement. Une autre stratégie aurait consisté à se fixer un objectif en terme de taux de remplacement (par exemple, 75 % net pour un départ à 62,5 années) et de faire augmenter le taux de cotisation selon l'âge de naissance du travailleur (de 25 % pour les travailleurs nés avant 1940 à 30,7 % pour ceux nés après 1980, dans notre exemple).

Dans ces deux pays, la réforme accentue le caractère contributif du système par répartition. Au contraire, au Royaume-Uni, ce caractère s'atténue et le système public tend à se limiter une prestation forfaitaire de faible montant. C'est la stratégie préconisée par les économistes libéraux de limiter la retraite publique à une pension forfaitaire pour les plus pauvres et à renvoyer les actifs de revenus moyens ou élevés vers les fonds de pensions. Il nous semble illusoire de penser (comme Pestiau, 1998) que ceci permettra d'augmenter le niveau de cette pension minimale. D'une part, la disparition de l'assurance sociale augmentera le nombre de personnes ayant besoin de cette pension. D'autre part, les couches moyennes seront peu disposées à payer pour cette prestation, dont elles ne bénéficieront pas, d'autant plus qu'elles devront cotiser pour leur propre retraite (et pendant la phase transitoire pour éteindre la dette que constituera la pension d'assurance sociale due à la génération précédente).

La quatrième stratégie consiste à stabiliser le taux de cotisation aux régimes par répartition, à annoncer la forte baisse du taux de remplacement et à inviter les actifs à **souscrire en complément à des fonds par capitalisation**. Dans la période récente, cette stratégie, d'abord mise en œuvre au Royaume-Uni, a été suivie selon des modalités diverses en Suède et en Allemagne. Elle pose plusieurs problèmes :

— Les fonds par capitalisation sont-ils obligatoires ou facultatifs ? Dans le premier cas, ils se différencient peu des cotisations et leur hausse risque d'être mal acceptée. Dans le second (comme en Allemagne), il existe un risque important que les salariés à bas salaires et ceux des PME ne se couvrent pas.

— Les primes sont-elles payées par l'entreprise ou par le salarié ? Dans le premier cas, le coût du travail augmente et le profit des entreprises est réduit. Dans le second (comme en Allemagne), les salariés subissent brutalement une perte de pouvoir d'achat qui n'est pas compensée immédiatement par une hausse de la consommation des retraités. Ceci risque d'entraîner une hausse des revendications salariales. La baisse de la consommation risque d'avoir un effet dépressif sur la conjoncture économique.

— Quels sont les avantages fiscaux ? La souscription à un fonds de pension représente une contrainte par rapport à l'épargne libre puisque la sortie est obligatoirement en rente viagère. Si elle n'est pas obligatoire, elle doit être encouragée fiscalement. Mais cet encouragement a un coût en termes de recettes publiques (pour 100 euros épargnés, plus de 50 peuvent provenir de baisse de recettes fiscales si les primes sont exonérées de toutes cotisations sociales et de toute imposition). L'avantage fiscal ne doit pas être trop important, surtout si les fonds de pensions ne sont utilisés que par les salariés bien payés et à carrière stable des grandes entreprises. Des avantages fiscaux trop importants faussent la comparaison entre fonds de pensions et retraite par répartition puisqu'une partie importante de la rentabilité des placements ne provient que de l'exonération fiscale et sociale (et est payée par les autres cotisants ou contribuables).

— Quel impact pour les salariés ? A long terme, si le taux de rentabilité des placements (moins les frais) n'est guère différent du taux de croissance de l'économie (plus un terme représentant l'allongement de la durée de vie), la capitalisation n'est pas plus rentable que la répartition. Nous avons vu qu'en Europe, la rentabilité réelle de la retraite par répartition devrait être de l'ordre de 2,2 %, tandis que celle du placement retraite par capitalisation pourrait être de l'ordre de 4,2 % l'an (pour un portefeuille mixte 40 % obligations à rentabilité de 2,5 % l'an et 60 % actions à rentabilité de 7 %, moins 1 % de frais). La différence n'est certes pas négligeable, mais la capitalisation fait courir des risques importants, qu'illustre la chute de la Bourse survenu en 2000-2001 ou les longues périodes de stagnation (par exemple 1990-1996 en France). Le montant de la pension obtenue peut varier de façon importante selon la rentabilité des placements et selon la date précise de liquidation. L'exemple britannique a montré, par ailleurs, que les frais étaient très importants pour les salariés de faibles niveaux de salaires et pour ceux qui changent souvent d'employeur. Aussi, est-il souhaitable que la capitalisation ne fournisse qu'un complément de retraite et ne joue pas un rôle important pour les salariés de plus bas salaires. A court terme, les générations actives au moment de la réforme sont obligatoirement perdantes puisque la hausse des primes est immédiate (en Allemagne, par exemple, de 4 points en 4 ans) alors qu'elle aurait été lente dans le système par répartition. Ceci peut cependant se justifier si ces générations ont (ou ont eu) peu d'enfants, donc qu'elles ont un niveau de vie élevé et une forte capacité d'épargne (voir Sinn, 1999).

Quel impact macroéconomique? Celui-ci n'est favorable que si la baisse du taux d'intérêt et la hausse des cours de Bourse sont suffisamment fortes pour induire une forte hausse de l'investissement qui compense la baisse de la consommation et permette d'augmenter ultérieurement le niveau de production. En contrepartie, la baisse des

taux d'intérêt et de la rentabilité boursière limitent l'intérêt micro-économique de l'opération.

Une stratégie intermédiaire est de constituer **des réserves dans le cadre des régimes par répartition** (comme en Finlande et en Suède et comme envisagé en France). Les prestations retraites ne sont pas affectées. Mais les systèmes publics accumulent des réserves pour assurer une capitalisation collective. *A priori*, ces réserves peuvent remplir deux rôles. Elles peuvent avoir pour fonction de lisser la bosse dans le poids des retraites induite par le passage de la génération des *baby boomers*. Cependant, cette bosse serait fortement atténuée si cette période est marquée par le retour au plein emploi et par un certain recul de l'âge de retraite. Dans les projections actuelles, il n'y a plus guère de bosse : les évolutions démographiques se traduisent par une légère baisse du poids des retraites jusqu'en 2005 ; puis une nette hausse jusqu'en 2035 qui, selon les pays, se prolonge par un plateau ou par une hausse moins nette.

Dans une vision plus ambitieuse, les réserves joueraient un rôle permanent. Pendant une certaine période, les générations actives payeraient des cotisations plus élevées que dans un régime par répartition pure ; ceci permettrait d'accumuler des réserves, dont le produit permettrait de faire baisser durablement le taux de cotisation payé par les futures générations. Pour cela, la rémunération des actifs du fonds doit être nettement supérieure au taux de croissance de l'économie de façon à laisser un produit net une fois déduite la partie du rendement qui doit être réinvestie pour que le capital croisse comme la masse salariale⁸. Pour réduire le total des cotisations d'un montant substantiel, disons de 2,5 points de PIB, les capitaux accumulés doivent être de 100 % du PIB, pour une rentabilité de 2,5 points au-dessus du taux de croissance de l'économie. L'effort demandé est très important (ici, 2,9 points de PIB pendant 25 ans).

Ce système mutualise le rendement et les risques des actifs financiers. Il se rapproche des fonds à prestations définies ou du système hollandais, mais les retraites restent assurées par la collectivité et non par les entreprises. C'est l'ensemble des salariés qui supportent le risque. Contrairement à un système de capitalisation individuel, il conserve le caractère social des retraites. Par contre, il risque d'être moins bien accepté puisqu'il est collectif, obligatoire et Cette stratégie pose cinq problèmes. Elle est coûteuse pendant 25 ans pour être rentable au-delà.

8. Plusieurs économistes (Samwick, 1999 ou Modigliani, 2000) ont proposé de faire un important effort d'épargne pendant une certaine période de façon à pouvoir ultérieurement financer le régime par les seuls revenus du capital. Ces propositions reposent sur des hypothèses de forte rentabilité des actifs financiers (5,5 % chez Samwick) et de faible croissance économique (1,5 % l'an), et comportent toujours une longue période de cotisations élevées. Sinn (1999) juge ce type de proposition irréaliste dans le cas de l'Allemagne. On trouvera dans Miles et Timmerman (1999) des estimations des coûts de la transition.

C'est un investissement de long terme. Est-elle concevable politiquement ? Le calendrier de hausse des cotisations pour accumuler du capital est totalement arbitraire. L'opération est inutile si l'écart entre le taux de rendement et le taux de croissance de la masse salariale est nul ou faible. En cas de fortes fluctuations du rendement, le pilotage de l'opération devient délicat et demande en permanence des arbitrages intergénérationnels. L'avantage est qu'il oblige à faire des prévisions à long terme des dépenses et des recettes du régime, ce qui oblige ses gestionnaires à choisir clairement une certaine stratégie et conforte sa crédibilité.

L'opération permet d'accroître le revenu des générations actives après 2025 en faisant payer davantage les générations actives entre 2001 et 2025. Cela va-t-il dans le sens de l'équité ? Si on considère que les générations futures disposeront d'un revenu réel supérieur et d'une plus longue espérance de vie, il n'est pas évident que la hausse des cotisations dès aujourd'hui améliore l'équité intergénérationnelle. Par contre, cette hausse peut être justifiée pour les générations qui ont (ou ont eu peu) d'enfants.

Compte tenu de la masse d'actifs à accumuler, certains ont dénoncé un vaste programme de renationalisation de l'économie qui donnerait un pouvoir considérable aux gestionnaires des fonds. Ces fonds interviendront-ils dans la gestion des entreprises ? Seront-ils gérés dans une optique financière de rentabilité maximale ou dans une optique sociale (favoriser l'emploi, financer les investissements publics) ? En France le projet actuel est de faire des placements en actions confiés à des spécialistes financiers. Les syndicats ne pourront intervenir dans la gestion. Il s'agit en sorte d'une nationalisation des entreprises qui n'aurait pas pour objectif de modifier les règles de fonctionnement de l'économie, mais au contraire d'assurer la rentabilité maximale des placements.

Comme les pays européens ont actuellement une dette publique relativement importante (65 % du PIB), beaucoup ont proposé qu'un effort important soit fait pour réduire le poids de cette dette avant l'arrivée à la retraite des *baby boomers*. À terme, les économies faites sur le service de la dette pourraient être utilisées pour les retraites. Le fait est que la stratégie de baisse de la dette peut difficilement être mis en œuvre dans la zone euro avec plus d'intensité qu'actuellement puisqu'elle se traduirait par une hausse des impôts (ou une baisse des dépenses publiques), donc par un effet dépressif, peu souhaitable actuellement où le dynamisme de la demande privée est peu assuré et où il n'est pas certain que la BCE accompagnerait cette stratégie par une baisse suffisante des taux d'intérêt. La stratégie d'accumulation de réserves pose les mêmes problèmes macroéconomiques. Elle a l'avantage de fournir une garantie collective au système de retraite par répartition, propre à rassurer les actifs sur sa pérennité. Elle pourrait être plus rentable financièrement si les actifs sont placés dans des titres boursiers qui rapportent nettement plus que le taux payé sur la dette

publique. Les administrations deviennent en somme des spéculateurs qui s'endettent pour placer en Bourse.

Dans tous les cas, la capitalisation est fictive si elle ne provoque pas une hausse de l'investissement, et donc du capital productif, source du supplément de revenu pour les générations futures. Le fonds doit donc être nourri par une épargne nouvelle, et non par des recettes de privatisation, des ventes de licences d'UMTS, etc.

Répartition *versus* capitalisation: quelques commentaires ⁹

La capitalisation pas plus que la répartition ne peuvent résoudre sans effort le problème résultant du vieillissement de la population. Pour préserver un niveau de vie satisfaisant pendant une plus longue période de retraite, les actifs doivent augmenter leur épargne dans un système par capitalisation, alors que les cotisations doivent augmenter dans un système par répartition. Dans les deux systèmes, la part de la production disponible pour la consommation doit être partagée entre les actifs et les retraités.

L'argument le plus important en faveur de la capitalisation est qu'elle permettrait à terme une hausse de la production. Selon les partisans de cette thèse, cette augmentation passerait par deux canaux. D'abord, les cotisations retraites de Sécurité sociale seraient un impôt sur le travail qui découragerait l'activité et induirait donc un plus faible niveau de ressources en main-d'œuvre. Cependant, si les pensions sont proportionnelles aux cotisations payées pendant la vie active, les cotisations ne sont pas une taxation du travail mais un droit à un salaire différé. Elles constituent un investissement un actif virtuel, dont la rentabilité est la croissance de la masse salariale et de l'espérance de vie. Cet actif est complémentaire (du point de vue de la rentabilité et des risques) aux actifs financiers, dont la rémunération est le taux d'intérêt, le taux de profit ou la croissance de la Bourse. En conséquence, la retraite par répartition est un avantage supplémentaire, dont les actifs bénéficient. Cet argument est bien sûr d'autant plus valable que l'écart entre le taux de rentabilité financière et le taux de croissance du PIB est faible.

Les pays d'Europe continentale se caractérisent cependant par des taux d'activité globaux faibles par rapport à ceux des pays anglo-saxons (tableau 2). Ceci n'est pas induit par le niveau des taux de cotisation :

9. On trouvera des arguments pour un plus grand rôle de la capitalisation en Europe dans Davis (1997), Feldstein et Siebert (2001) et des arguments pour préserver le rôle dominant de la répartition dans Barr (2000) et Boldrin et *alii* (1999).

les taux d'activité sont identiques pour la tranche d'âge 25-55 ans¹⁰. Cet écart est induit par les modalités d'accès à la retraite, instaurées en période de chômage de masse qui réduisent le taux d'activité des personnes de 55 à 65 ans dans les pays d'Europe continentale. Si la situation du marché du travail le permet, les dispositifs de préretraites devront être fortement limités à l'avenir.

Le deuxième canal est que les systèmes par capitalisation induiraient une hausse du taux d'épargne des ménages, donc une baisse des taux d'intérêt, une élévation du taux d'accumulation du capital et donc de la capacité de production. En fait, les taux d'épargne des pays ayant des retraites par répartition ne sont pas inférieurs à ceux des pays avec des systèmes par capitalisation. En 1999, le taux d'épargne brut des ménages s'élevait à 15,7 % en France, 13,1 % en Allemagne, 12,7 % en Italie, contre 6,2 % au Royaume-Uni, et 6,6 % aux États-Unis. Pendant la période 1991-2000, le taux d'épargne national brut a été en moyenne de 22 % en Allemagne, 20,4 % en France, 20,6 % en Italie, contre 16,2 % au Royaume-Uni et 17,1 % aux États-Unis. On ne voit guère que la capitalisation favorise l'épargne.

Un système de retraite basé exclusivement sur la capitalisation exige l'accumulation d'une énorme quantité d'actifs financiers qui fait courir des risques importants d'instabilité financière et de suraccumulation. Le niveau souhaitable du taux d'épargne national, celui qui sur moyenne période maintient le taux d'intérêt au voisinage du taux de croissance de l'économie, peut être obtenu en utilisant la politique budgétaire et la gestion de la dette publique plutôt que le système de retraite, d'autant plus que la politique budgétaire est plus flexible que le système de retraite.

Les systèmes publics par répartition ont l'avantage de n'induire que de faibles coûts de gestion. Les systèmes par répartition où la pension est indexée sur le salaire net ont l'avantage de fournir des prestations garanties. Cet avantage disparaît si les réformes sont trop fréquentes. Les impacts du vieillissement de la population ou des fluctuations économiques sont dilués sur la totalité de la population « actifs + retraités ». Les régimes par capitalisation sont plus profitables si les taux d'intérêt ou les rentabilités boursières sont élevés, mais ils impliquent un degré élevé d'incertitude. L'augmentation de la durée de vie moyenne doit être anticipée par chaque salarié individuellement qui doit augmenter son taux d'épargne ou travailler plus longtemps.

Comme le souligne le gouvernement britannique, l'avantage d'un système de capitalisation libre est qu'il est basé sur la liberté et la responsabilité de chacun. Chacun peut décider le rythme auquel il

10. Pour les hommes, 91,8 % aux États-Unis, 91,4 % au Royaume-Uni 94,5 % en France, 93,6 % en Allemagne ; pour les femmes, 76,5 % aux États-Unis, 75,1 % au Royaume-Uni, 77,9 % en France, 75,6 % en Allemagne.

constitue ses droits. Cependant, la forte incertitude sur la rentabilité des placements et sur la durée de vie rendent ce choix extrêmement difficile. Au Royaume-Uni, le manque d'information a mené de nombreux salariés à faire des choix peu judicieux. Les coûts de gestion sont souvent élevés, en particulier pour les salariés à bas salaires. Aussi, les mesures prises par le gouvernement Blair visent-elles à réguler étroitement les placements des salariés à salaires bas ou à moyens. L'accumulation dans des fonds de pension de retraites qui est proposée aux salariés allemands, est facultative, mais n'en est pas moins fortement régulée. Dans les pays sociaux-démocrates où elle existe, la capitalisation se fait dans des systèmes publics ou privés extrêmement contrôlés. Il demeure une forte opposition entre la philosophie des pays anglo-saxons qui insiste sur la responsabilité individuelle et refuse les systèmes obligatoires et celle des pays sociaux-démocrates, plus paternalistes, qui insiste sur les avantages des systèmes obligatoires.

La réforme des systèmes de retraite soulève des questions délicates d'équité, à la fois intra et intergénérationnelle, de partage des efforts entre les entreprises et les salariés et d'organisation économique et sociale. En France, certaines réformes n'ont pu aboutir car les salariés sont très attachés aux principes du système de retraites publiques. Au Royaume-Uni, au contraire, une réforme réduisant fortement les pensions publiques a pu être réalisée sans opposition notable car celles-ci existaient depuis moins longtemps et étaient concurrencées par des systèmes privés. Il a été plus difficile de réaliser la réforme italienne : elle a l'inconvénient de frapper seulement les générations plus jeunes, n'étant pas encore au travail. Ses implications à long terme de forte baisse du niveau relatif des pensions ont-elles été pleinement pesées ? En Allemagne, la réforme a exigé de longues et difficiles négociations. Le gouvernement social-démocrate s'est rallié aux vues du gouvernement précédent sur la nécessité de réduire les retraites publiques ; c'est lui qui a choisi d'introduire un complément par capitalisation.

Le débat européen

La convergence impossible

Dans chaque pays, le système de retraite est déjà très compliqué et les négociations entre le gouvernement, les syndicats de salariés et les organisations d'employeurs sont déjà difficiles. Un système unique de retraite en Europe, ou même une certaine convergence, n'est pas actuellement envisagé. Il exigerait un accord sur les principes et sur l'organisation du système de retraite. Le gouvernement britannique

rejette explicitement le modèle continental qu'il juge nuisible à l'épargne et à l'offre de travail tandis que les pays continentaux rejettent le système britannique, qu'ils jugent trop risqué pour les travailleurs et source d'inégalités sociales. Mais à moins que le système commun ne soit qu'un pur système de capitalisation, l'unification soulèverait aussi une question éminemment politique qui dépasse les problèmes de retraite. Un système de retraite par répartition est une organisation sociale des transferts entre les générations. Il implique un fort sentiment d'appartenance nationale où chacun juge qu'il appartient au même groupe que ses compatriotes, qu'il partage avec eux un destin commun. On peut douter que c'est le cas en Europe. Un système européen nécessiterait des transferts importants des nations qui auront réussi à maintenir un certain équilibre démographique vers les nations vieillissant le plus rapidement. Il est peu probable que les actifs français ou anglais soient demain disposés à payer sans contrepartie une fraction des pensions italiennes ou espagnoles.

La retraite par répartition et l'Europe

La construction européenne met quatre menaces sur les systèmes publics de retraite par répartition. La concurrence fiscale peut induire les gouvernements à abaisser les taux de cotisation pesant sur le travail afin de réduire les coûts des entreprises à salaire net donné. Les salariés peuvent choisir de travailler et les entreprises choisir de s'installer dans les pays où les taux de cotisation sont les plus bas. C'est en partie un marché de dupes pour les salariés, puisqu'ils auront à payer des primes d'assurance de retraite ou de santé qui viendraient amputer leur salaire disponible. En partie seulement, car globalement les entreprises et leurs salariés seraient gagnants : des systèmes privés centrés sur les entreprises n'auraient pas à prendre en charge le passé, les dépenses de retraites ou de santé des personnes actuellement âgées et la redistribution vers les exclus. Aussi serait-il souhaitable, comme les syndicats européens le réclament, que l'harmonisation de la législation sociale en Europe comporte un niveau garanti de taux de remplacement, quel que soit le système, afin de limiter la concurrence par le moins disant social. Sinon, le risque serait grand que l'augmentation de la mobilité des produits et des travailleurs n'oblige à réduire fortement le caractère redistributif des systèmes sociaux européens (voir Jousten et Pestiau, 2000). Toutefois, les pays à ratio démographique moins dégradé auront toujours un avantage sur les pays où celui-ci est le plus élevé.

L'approche libérale prêche pour un système mixte « solidarité/capitalisation » qui exclut les systèmes d'assurance sociale du revenu salarial. La société assure la protection des personnes âgées contre la pauvreté.

Par contre, elle ne prend pas en charge le maintien du revenu d'activité qu'elle laisse à l'initiative individuelle.

Dans la mesure où les prestations retraites figurent dans les dépenses publiques et les cotisations dans les prélèvements obligatoires, le système public de retraite est directement menacé par les objectifs de baisse de la part des dépenses publiques dans le PIB et du taux de prélèvements obligatoires.

Les compagnies d'assurance remettent en cause, au nom du principe de la liberté de concurrence, le principe des régimes complémentaires obligatoires. Elles peuvent le faire d'autant plus facilement que ces régimes fonctionnent selon des principes de neutralité actuariel. Face à cette offensive, les pays concernés doivent clairement déclarer que les régimes d'assurance sociale qui ont des objectifs sociaux ou des objectifs de redistribution, pour la retraite, la santé, échappent au principe de la libre concurrence.

Des décisions européennes ?

Selon le principe de subsidiarité, les questions de retraite demeurent de compétence nationale. Toutefois, les organismes européens ne pouvaient rester indifférents à un domaine si important. Depuis le Conseil de Lisbonne, le sujet est sur la table de chaque Conseil européen.

Le sujet était déjà abordé dans une étude de la Commission (1999) : celle-ci feint de croire que certains pays pourraient être tentés de financer la hausse des dépenses de retraite par une hausse du déficit public, ce qui serait contraire au Traité d'Amsterdam et mettrait en péril la politique monétaire commune. Ce scénario-catastrophe permet de justifier une intervention communautaire sur cette question. Mais cette crainte est sans fondement. Tous les pays savent qu'une hausse des dépenses de retraites ne peut être financée que par une hausse des cotisations. L'étude considère par ailleurs qu'une hausse des cotisations serait équivalente à une hausse des prélèvements obligatoires donc qu'elle nuirait à l'ardeur au travail. Une simulation du modèle *Quest* est présentée, qui postule que l'économie européenne est en permanence au plein emploi qui suppose arbitrairement (sans preuve empirique) que la baisse simultanée des cotisations et des prestations retraite augmenterait l'emploi puisque plus de personnes voudraient travailler ; enfin qu'elle augmenterait aussi la tendance de la productivité du travail. Ceci pour conclure qu'une forte baisse des retraites publiques induirait un essor de la production et donc qu'« il faudra sans doute s'appuyer davantage sur des régimes de retraites par capitalisation ».

En mars 2000, le Conseil européen de Lisbonne a chargé le *Groupe à haut niveau sur la protection sociale* de préparer une communication sur l'évolution future de la protection sociale, l'objectif étant de « relever le défi de la modernisation de la protection sociale dans le cadre d'un effort commun ». Le Conseil européen de Freira en juin 2000 a de nouveau insisté sur la nécessité de « porter une attention particulière à la viabilité des régimes de retraite ». La communication préliminaire de la Commission du 11 octobre 2000 : « L'évolution à long terme de la protection sociale : des pensions sûres et viables » ne propose guère de stratégie commune. Pour réduire les déséquilibres à venir, elle compte surtout sur la croissance économique, l'élévation des taux d'activité et le retour au plein emploi, mais également sur le recours à l'immigration, en particulier « des personnes qualifiées originaires de pays tiers ». Elle recommande de limiter la retraite anticipée et de reculer l'âge donnant droit à une retraite à taux plein. Elle demande de réduire le poids de la dette publique. Elle préconise le recours « aux régimes privés de capitalisation pour réduire le poids sur les finances publiques ». Cependant elle demande aussi que les systèmes nationaux permettent aux retraités de préserver le niveau de vie de leur vie active, renforcent leur caractère de solidarité et rendent le niveau de la retraite de chacun aussi prévisible que possible.

Le Comité de politique économique a présenté le 26 octobre un rapport intitulé « Rapport d'étape sur l'impact du vieillissement sur les systèmes publics de retraite »¹¹. Celui-ci avait demandé aux pays membres de fournir des projections de leurs systèmes de retraites selon un scénario tendanciel et un scénario dit de Lisbonne caractérisé par une croissance plus forte de la productivité du travail, des taux d'activité plus forts, un taux de chômage plus faible (et aussi une plus forte fécondité, une durée de vie plus longue, un flux migratoire plus fort). Dans le scénario central, la productivité du travail est supposée croître tendanciellement de 1,75 % par an. Le taux de chômage se situerait en 2040 entre 4 et 7,5 % selon le pays. La plupart des pays fournissent des projections centrales qui comporte une forte hausse de la part des pensions dans le PIB de 2000 à 2040 (tableau 3). Par contre, la hausse figurant dans les projections fournies est très faible en Autriche, Suède et Italie. Le Royaume-Uni prévoit une baisse de la part des retraites publiques dans le PIB. Ces quatre pays prévoient des réductions importantes des taux de remplacement assurés par leur système public. En fait, rien ne garantit l'homogénéité des hypothèses : dans certains pays (la France par exemple), il est difficile de faire des projections à législation fixe car les règles d'indexation ne sont pas définies sur longue période. De même, la définition d'une retraite publique (*versus* privée) n'est pas homogène selon les pays. Les évolutions du taux de remplacement moyen ne sont pas fournies de sorte

11. On en trouvera une analyse détaillée et critique dans Math (2001).

qu'on ne peut savoir la part des hypothèses de baisse du taux de remplacement et de hausse des taux d'activité dans les résultats. Le scénario de Lisbonne permettrait d'abaisser la part des pensions dans le PIB de 1,2 point en moyenne.

Les recommandations du Comité sont :

1) de réduire les dépenses du système principalement en retardant l'âge de départ à la retraite (*mais cela n'est possible qu'à proximité du plein emploi*) ;

2) d'utiliser les années à venir à réduire la dette publique (*mais cela suppose une forte demande privée et de bas taux d'intérêt*) ;

3) de renforcer le lien entre cotisations et pensions (*mais ne faut-il pas préserver le minimum vieillesse et les mécanismes de solidarité, en particulier de compensation des aléas de carrière ?*) ;

4) d'augmenter le poids des systèmes par capitalisation (*mais ni le coût de la transition, ni les conséquences sociales ne sont analysés*).

La conclusion du rapport déclare que « l'analyse du groupe a confirmé l'importance d'étudier le développement des systèmes de pensions privés et comment l'augmentation de la composante préfinancée des systèmes publics peut contribuer à offrir de meilleures pensions aux générations futures ». Mais, ces deux points n'ont pas été étudiés dans le rapport.

Le rapport d'étape du *Groupe à haut niveau sur la protection sociale* présenté le 30 novembre 2000 : (« Étude sur l'évolution future de la protection sociale. Pensions ») reconnaît que « quels que soient leurs modes d'organisation et de financement, tous les systèmes de retraite doivent transférer aux retraités des ressources provenant des richesses produites ». Il insiste sur la nécessité d'augmenter l'emploi en particulier des femmes et des travailleurs âgés : « les gains d'espérance de vie devraient être partagés entre un allongement de la durée de la retraite et un allongement de la durée de la vie active ». Reste à savoir comment augmenter l'emploi : par une politique macroéconomique plus active ? Ou par des réformes structurelles (et lesquelles) ? Suffit-il de supprimer la possibilité légale de préretraites et de durcir les conditions d'accès à la retraite ? Le rapport reconnaît que, même si l'UE atteint un haut niveau d'emploi, le poids des retraites dans le PIB devra augmenter. Toutefois, il se refuse à envisager la hausse des cotisations. La question du développement des fonds de pensions est renvoyée à des études ultérieures. Le Groupe indique que ce développement devra être étudié non seulement sous l'angle financier, mais aussi sous celui des « inégalités intra et intergénérationnelles »¹².

Le Conseil de Nice en décembre 2000 a adopté l'Agenda social européen. En matière de retraite, celui-ci se limite à préconiser

¹². La seule décision prise est que le Groupe à haut niveau s'est transformé en un Comité de la protection sociale.

« d'obtenir un niveau élevé d'emploi pour réduire le poids des retraites sur les personnes occupées » et de « poursuivre les échanges de vues entre les États sur les stratégies propres à garantir à l'avenir des retraites sûres et viables ». Trois principes généraux sont dégagés : « préserver la capacité des régimes de retraite à atteindre leurs objectifs sociaux ; maintenir leur viabilité financière et répondre aux besoins changeants de la société ».

Le Conseil de Stockholm en mars 2001 reprend les mêmes thèmes. Il retient toutefois un objectif chiffré : porter d'ici 2010 à 50 % le taux d'emploi moyen des 55-64 ans ¹³. Le *Comité de la protection sociale* (2001) a présenté un nouveau rapport au Conseil de Göteborg en juin 2001. Celui-ci est basé sur les réponses des États-membres à un questionnaire sur leurs stratégies en matière de retraite. On retrouve proclamé la nécessité d'augmenter le taux d'emploi chez les seniors, mais le rapport insiste sur le fait qu'il faut aussi modifier le comportement des entreprises en la matière. Le rapport reconnaît que les « États membres n'envisagent pas de transformations radicales de leurs régimes de retraite. Cela permet de dire qu'aucun type de régime de retraite (répartition vs capitalisation ; privé vs public ; prestations définies vs cotisations définies) ne peut être considéré comme « étant, de par sa nature, supérieur aux autres ». Plusieurs pays indiquent que les réformes déjà entreprises ont rendu leur régime de retraite viable (Suède, Italie, Pays-Bas, Danemark, Finlande). L'Allemagne pense que la réforme en cours sera suffisante. Le Royaume-Uni veut augmenter les pensions publiques les plus basses. La Grèce cherche un consensus sur la réforme à mener. L'Espagne, le Portugal, la Belgique préparent des transformations progressives. La France déclare « se préparer à un deuxième train de réformes majeures ». Le Conseil de Göteborg a commandé de nouveaux rapports pour le printemps 2002 à la Commission, au Comité de la protection sociale et au Conseil de politique économique.

Jusqu'à présent, cette activité technocratique de production de rapports ne peut que faire sourire. Toutefois, la Commission demandait dans ses recommandations pour les Grandes Orientations des Politiques Économiques pour 2001 aux « pays, qui n'ont pas encore fait un tel effort, d'accorder une part plus importante à la capitalisation » ; la Belgique, l'Espagne, la France et la Grèce se voyaient sommer « d'engager sans tarder une réforme complète du système des retraites ». Elle écrivait : « Les stratégies en matière de retraite devraient être présentées conjointement aux programmes de stabilité et de convergence, pour examen dans le cadre de la surveillance multilatérale ». Dans la version finalement adoptée, le Conseil européen est plus prudent. Les pays sont appelés à « mettre en place des fonds de

13. Celui-ci vaut actuellement 26 % en Belgique, en Italie et au Luxembourg, 30 % en Autriche, 33 % en France, 34 % au Pays-Bas, 39 % en Espagne, 40 % en Grèce, 44 % en Allemagne et en Finlande, 46 % en Irlande. Le Portugal et le Royaume-Uni (52 %), le Danemark (57 %), et la Suède (69 %) dépassent déjà l'objectif.

réserve pour les retraites publiques et à les augmenter et, éventuellement, à encourager le développement de régimes de retraite complémentaire privés » ; la France doit seulement « avancer dans la réforme du système de retraite ». Enfin, la surveillance multilatérale doit se faire « le principe de subsidiarité étant dûment pris en considération ». Le risque demeure toutefois que demain, les instances européennes veuillent imposer, ou que les technocraties nationales se servent des instances européennes pour imposer, une vision libérale de l'organisation des retraites, la procédure de surveillance multilatérale étant utilisée pour mettre au pas les pays réticents. Elle serait basée sur le recul forcé de l'âge de départ à la retraite, la baisse des pensions publiques, le refus de toute hausse des cotisations et le développement des fonds de pension. Il nous semble que les pays devraient affirmer avec force que les questions de retraite restent de la compétence nationale, que les décisions de réforme sont prises démocratiquement par chaque gouvernement, responsable devant ses citoyens, après négociations avec les partenaires sociaux.

L'harmonisation européenne

A la fin 2000, la Commission a élaboré une proposition de directive sur les organismes professionnels de retraite, c'est-à-dire les fonds de pensions. La directive marque clairement la frontière entre ces organismes d'une part, les régimes d'entreprise à prestations définies et les organismes de Sécurité sociale, obligatoires fonctionnant selon le principe de répartition et ayant des objectifs sociaux ou de redistribution, d'autre part. Elle vise à garantir la liberté de concurrence entre les fonds de pensions (une entreprise française doit pouvoir s'affilier à un fonds de pensions britannique), leur liberté de placement (les États ne peuvent imposer des placements dans le pays d'origine) et le respect de certaines conditions prudentielles (le fonds doit en particulier être autonome des entreprises qui l'alimentent). Toutefois, les questions d'imposition et d'unification des législations nationales ne sont pas abordées. Le lobby des fonds de pensions et celui des grandes entreprises auraient souhaité qu'il devienne possible de créer des fonds transnationaux, qui aurait pu accueillir tous les salariés d'une même entreprise multinationale. Il aurait fallu pour cela accepter une unification des législations par une libéralisation totale. Ce n'est pas la direction suivie actuellement : les fonds de pensions hollandais sont à prestations définies ; le Royaume-Uni vient de créer des fonds de pensions réglementés pour les salariés du milieu de l'échelle ; l'Allemagne impose des contraintes spécifiques.

La dimension européenne est une incitation supplémentaire pour une simplification des systèmes nationaux, qui faciliterait les transferts

des droits des travailleurs qui, au cours de leur carrière, changent d'entreprise. La possibilité de valider complètement les droits acquis dans d'autres pays européens est nécessaire afin de favoriser la mobilité de la main-d'œuvre. Le système par répartition, comme celui par capitalisation (à cotisations définies), peuvent tous deux être adaptés pour permettre une forte mobilité de la main-d'œuvre. Ceci passe par la généralisation de système par points où la pension est une fonction linéaire de la durée de contribution (et peut dépendre par ailleurs de l'âge de départ de retraite). Cette exigence va à l'encontre des systèmes d'entreprises à prestations définies qui suppose (et visait à encourager) la stabilité des travailleurs dans l'entreprise.

Une stratégie commune

Selon nous, une stratégie européenne commune sur la structure et l'évolution des retraites en Europe devrait comporter neuf éléments.

1) Des politiques d'incitation à la natalité devraient être rapidement mises en place dans les pays où le taux de fécondité est actuellement dramatiquement bas.

2) Quand les pays d'Europe continentale s'approcheront du plein emploi, les retraites anticipées devront être découragées par des mesures incitant les entreprises à continuer à employer les salariés de 55 à 60 ans d'abord puis ceux de 60 à 65 ans. Toutefois la priorité doit être l'emploi des salariés de 20 à 60 ans. Dans une économie de plein emploi, un certain ajournement de l'âge de la retraite légal peut être envisagé. Cependant, si les salariés sont collectivement d'accord pour payer des cotisations plus élevées pour la financer, maintenir la possibilité de partir à la retraite à 60 ans peut être considéré comme une utilisation des gains de niveau de vie.

3) Dans chaque pays, le système devrait comporter une allocation forfaitaire ou un système de minimum vieillesse qui garantisse que toutes les personnes âgées échappent à la pauvreté.

4) Quel que soit le système d'organisation des retraites (répartition ou capitalisation), il doit fournir aux salariés un niveau satisfaisant de retraite ayant eu une carrière normale : par exemple, un taux net de remplacement de 75 % pour la partie des salaires située au-dessous de 2 fois le salaire moyen.

5) Les systèmes nationaux doivent être organisés de façon à permettre la parfaite additivité des droits pour les actifs ayant travaillé dans plusieurs entreprises, secteurs et pays.

6) Les évolutions du système doivent être connues à l'avance. Dans un système par répartition, l'évolution des taux de remplacement doit

être publiquement débattue et décidée ainsi que l'évolution correspondante des taux de cotisation selon un scénario macroéconomique relativement défavorable. La hausse des taux de cotisation peut se révéler être une nécessité. Elle ne doit pas être écartée *a priori*. Dans un système par capitalisation, doit être affiché l'effort d'épargne nécessaire pour obtenir une rente viagère satisfaisante à la retraite, dans un scénario comportant des projections optimistes sur l'évolution de l'espérance de vie et des hypothèses pessimistes sur la rentabilité des placements effectués.

7) Toute réduction importante des pensions publiques doit être compensée par la mise en place d'un système pratiquement obligatoire par capitalisation, afin de permettre à tous les salariés d'obtenir un taux de remplacement satisfaisant, en dépit des comportements de myopie (sauf si le taux de remplacement initial est clairement trop élevé).

8) Les pays doivent avoir le choix entre trois stratégies presque équivalentes sur le plan macroéconomique : réduction de la dette publique, constitution des réserves dans le système public de retraite, développement d'un système par capitalisation. Ces stratégies pourront d'autant plus facilement être mises en œuvre que la demande privée est forte et que les taux d'intérêt sont bas. Aussi une coopération entre les pays et avec la BCE est-elle nécessaire.

9) Les fonds de pensions doivent bénéficier d'avantages fiscaux équilibrés qui donnent une certaine incitation aux salariés pour y souscrire, mais qui ne soient pas exorbitants. Ils ne devraient pas permettre d'échapper aux cotisations au système public de retraite. Les montants versés dans les fonds doivent être soumis une fois, et une fois seulement, à l'impôt sur le revenu (et aux cotisations maladie et famille). Ils peuvent être exonérés à l'entrée s'ils sont imposés à la sortie ou *vice versa*, mais pas aux deux.

2. Comparaison des taux de remplacement en France, Italie et Allemagne

La situation en 2000

Dans les trois pays, le taux de remplacement décroît avec le niveau de salaire. Cette décroissance est cependant faible en Italie. Pour un ouvrier, le taux de remplacement supernet (après cotisations sociales et impôt sur le revenu) est élevé dans les trois pays. Il est un peu plus faible en France (79 %) qu'en Allemagne et en Italie (90 %) ; en Allemagne, le salarié ne peut pas partir avant 63 ans, alors qu'en France et en Italie, il peut partir à 60 ans. Le taux de remplacement allemand s'explique par la réévaluation des rémunérations modestes pour le calcul de la pension. En Italie, les départs anticipés sont fréquents, au prix d'une réduction du taux de remplacement. L'employé allemand bénéficie d'une pension moins favorable qu'en France et surtout qu'en Italie. Le taux de remplacement net allemand est de 66 % et le départ en retraite n'est possible qu'à partir de 63 ans, alors qu'en France, il est de 72 % et de 86 % en Italie pour un départ à 60 ans. La pension du cadre dépend fortement du niveau du plafond de couverture sociale. Celui-ci est bas en Allemagne (moins de deux fois le salaire moyen) et le taux de remplacement net assuré par le système social est limité à 42 % (toutefois, les cadres bénéficient en général de retraites d'entreprise). En Italie, le taux de remplacement net atteint 74 % pour le cadre.

L'impact des réformes

En France, la baisse du taux de remplacement est relativement faible ; elle touche plus les ouvriers que les cadres (de 14 à 4 %). En Italie, les taux de remplacement actuel sont particulièrement élevés. La baisse se situera entre 10 % (recul du départ à la retraite à 65 ans, croissance forte) et 30 % (départ à 60 ans, croissance faible). En Allemagne, la réforme frappe les bas salaires (en raison de la disparition du système de réévaluation des faibles rémunérations) ; elle rend très coûteux les départs précoces. Par contre, les salariés à revenu moyen et élevé pourront partir à la retraite avec un taux de remplacement plus fort, si ils souscrivent au système de retraite par capitalisation (mais, nous verrons que l'équilibre de la réforme n'est pas assuré).

Comparaison des taux de remplacement en Allemagne, en France et en Italie

	2000		A terme	Brut	Supernet (1)	Supernet (2)	(1)/(0)	(2)/(0)
	Brut	Supernet (0)						
CAS 1 : OUVRIER								
Allemagne, départ à 63 ans	69	88	2030	44	58	67	- 34 %	- 24 %
Allemagne, départ à 65 ans	73	92	2030	50	67	75	- 27 %	- 18 %
France, départ à 60 ans	65	79	2040	57	68		- 14 %	
Italie, départ à 60 ans	80	92	2040	62	72	62	- 20 %	- 31 %
Italie, départ à 65 ans			2040	73	82	72	- 9 %	- 20 %
CAS 2 : EMPLOYE								
Allemagne, départ à 63 ans	41	66	2030	34	58	69	- 12 %	5 %
France, départ à 60 ans	59	72	2040	52	68		- 6 %	
Italie, départ à 60 ans	83	94	2040	53	65	58	- 25 %	- 33 %
Italie, départ à 65 ans			2040	63	75	68	- 13 %	- 21 %
CAS 3 : CADRE								
Allemagne, départ à 65 ans	22	42	2030	21	39	47	- 8 %	13 %
France, départ à 65 ans	43	55	2040	38	53		- 4 %	
Italie, départ à 65 ans	66	77	2040	53	67	60	- 10 %	- 20 %

Note : (1) cas standard ; en Italie, croissance annuelle de 1,5 %, hypothèse du gouvernement. (2) en Allemagne, taux de remplacement net y compris capitalisation ; en Italie, croissance annuelle de 1 %, hypothèse jugée plus probable par l'OFCE..

Source : calculs OFCE.

Description des cas types :

A partir de 2001, le salaire réel moyen augmente de 1,7 % par an en Allemagne, en France et en Italie.

L'ouvrier gagne 50% du salaire brut moyen toute sa carrière, commence à travailler à 18 ans et part à 60 ans (63 ans en Allemagne) ; l'employé débute à 2/3 du salaire moyen brut et atteint 1,2 * le salaire moyen en fin de carrière. Il commence à travailler à 20 ans et part en retraite à 60 ans (63 ans en Allemagne). Le cadre gagne le salaire moyen au début de sa carrière et atteint 3 * le salaire moyen en fin de carrière. Il prend sa retraite à 65 ans après 40 ans de cotisations. Pour plus de détail, voir les fiches pays.

Références bibliographiques

- AMERINI G., 2000 : « La protection sociale en Europe », *Eurostat, Statistiques en bref*, thème 3,15/2000.
- AP ROBERTS L., 2000 : *Les retraites aux États-Unis, Sécurité sociale et fonds de pensions*, La Dispute.
- BANQUE MONDIALE, 1994 : *Adverting the Old Age Crisis*, Washington DC.
- BARR N., 2000 : « Reforming Pensions : Myths, Truths and Policy choice », *IMF Working Paper*, août.
- BOLDRIN M., J. J. DOLADO, J. F. JIMENO et F. PERACCHI, 1999 : « The future of pension in Europe », *Economic Policy*, n° 29.
- CHARPENTIER F., 1997 : *Retraites et Fonds de pension*, Economica.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 1999 : « Implications économiques et budgétaires à long terme du vieillissement de la population », *Economie Européenne*, n° 69.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2000 : *L'évolution à venir de la protection sociale dans une perspective de long terme : des pensions sûres et viables*, mimeo, octobre.
- COMITÉ DE POLITIQUE ECONOMIQUE, 2000 : *Progress report to the Ecofin Council Council on the Impact of ageing population on public pension systems*, mimeo, octobre.
- CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, Groupe à haut niveau sur la protection sociale, 2000 : *Rapport sur l'évolution future de la protection sociale-Pensions*, mimeo, novembre.
- COMITÉ DE LA PROTECTION SOCIALE, 2001 : *Des pensions sûres et viables, rapport sur l'évolution à venir de la protection sociale*, mimeo, mai.
- DAVIS E. P., 1997 : « Répartition, capitalisation et sécurité des régimes de retraite », *Economie Internationale*, n° 72.
- DUPONT G. et H. STERDYNIK, 2000 : *Quel avenir pour nos retraites ?*, Collections Repères, La Découverte.
- FELDSTEIN M. et H. SIEBERT, eds, 2001 : *Social Security Pension Reform in Europe*, NBER, à paraître.
- GERN K.-J., 1998 : « Recent developments in old-age pension systems—An international overview », *Kiel Working paper* n° 30, juin.
- GRUBER J. et D. WISE, 2001 : « An international perspective on policies for an aging society », *NBER Working Paper*, n° 8103, janvier.
- IRES, 1997 : *L'avenir des retraites en débat*, *Chroniques Internationales de l'IRES*, n° 48, septembre.

- JOUSTEN A. et P. PESTIAU, 2000 : *Labor mobility, redistribution and pensions reform in Europe*, NBER Conference.
- MATH A., 2001 : « Quel avenir pour les retraites par répartition ?, une analyse critique d'un rapport du Comité de Politique économique de l'Union Européenne », *Document de Travail de l'IREs*, mai.
- MILES D. et A. TIMMERMANN, 1999 : « Risk sharing and transition costs in the reform of pension systems in Europe », *Economic Policy*, octobre.
- MODIGLIANI M., M.L. CEPRI et A.S. MURALIDHAR, 2000 : « A solution to the social security crises », *Sloan Working Paper*, n° 4051, août.
- OBSERVATOIRE DES RETRAITES, 2000 : *L'Europe et la retraite*, septembre.
- OCDE, 1997 : « Régimes de retraite : le processus de réforme dans l'OCDE », *document de travail AWP4.8F*.
- OCDE, 1998 : *Préserver la prospérité dans une société vieillissante*.
- PESTIAU P., 1997 : « Faut-il des fonds de pension ? », *Economie Internationale*, n° 72.
- SANDWICK A. A., 1999 : « Social Security Reform in the United States », *National Tax Journal*, n° 52, décembre.
- SINN H W., 1999 : « The crisis in Germany's pension insurance system and how it can be resolved », *NBER Working Paper*, n° 7404, août.
- TURNER J., 1997 : « Les régimes de retraite dans différents contextes, économiques, démographiques et politiques », *document de travail AWP3.8F*, OCDE.

Belgique : la dégradation de la répartition

Le système de retraite belge est dominé par le régime public par répartition (divisé entre régimes du secteur public, du secteur privé et des indépendants). Les pensions facultatives (fonds de pensions professionnels et contrats individuels) représentent 15 % des pensions.

Démographiquement la Belgique est dans une situation moyenne. Elle a actuellement un ratio démographique proche de la moyenne européenne. La dégradation devrait être un peu moins accentuée que la moyenne. Le taux d'activité y est relativement bas (la Belgique a la troisième plus mauvaise performance), en particulier parmi les 55-60 ans et les 60-65 ans (seule l'Autriche fait pire). Globalement, le système est peu généreux. La Belgique est 12^e en Europe selon l'indicateur de générosité (tableau 2). Selon le gouvernement, la part des retraites publiques dans le PIB devrait passer de 9,3 % en 2000 à 13 % en 2040 (de 11,8 % en 1998 à 16,4 % en 2040 selon nos calculs pour la part des retraites).

Le système actuel

Le système contributif n'est pas particulièrement généreux puisqu'il assure un taux de remplacement de 60 % à un salarié (et de 75 % pour un ménage n'ayant qu'un revenu), ceci sous un salaire plafonné. Il existe un minimum vieillesse, sous conditions de ressources, qui est de 520 euros par mois pour un isolé, de 690 euros pour un ménage.

Le système a connu une petite réforme en 1997. Celle-ci a principalement aligné la situation des femmes sur celles des hommes. Auparavant, l'âge légal de la retraite était de 65 ans pour les hommes, de 60 ans pour les femmes. Chaque année comptait pour une fraction de carrière de 1/45^e pour les hommes, de 1/40^e pour les femmes.

Dans le secteur privé, l'âge d'octroi d'une pension est de 65 ans pour les hommes, de 62 ans pour les femmes (65 ans à partir de 2009). Toutefois, il est possible de prendre une retraite anticipée à 60 ans (contre 55 ans dans les années 1990) après 28 années de carrière en 2001 (qui seront portées à 35 années en 2005). Mais la retraite est proportionnellement plus faible si les 45 années de cotisations n'ont pas été atteintes.

Le taux de remplacement brut est en principe de 75 % dans le public, de 60 % dans le privé porté à 75 % dans le cas d'un ménage à une seule source de revenu (en net, ces chiffres sont de 66 et 82 %). Ces taux sont acquis au bout de 45 ans de carrière. Chaque année donne droit à 1/45^e du taux de remplacement. La revalorisation des droits acquis au titre des années antérieures se fait en principe selon

l'indice de hausse des salaires. Mais la revalorisation est souvent limitée aux prix, ou même nulle. Le plafond des salaires pris en compte est relativement bas : 2 900 euros par mois. De plus il n'est pas parfaitement indexé, ce qui tend à réduire progressivement les retraites. Sauf exception les pensions déjà liquidées ne sont revalorisées que sur les prix. Il existe un minimum de pension garanti (690 euros pour un isolé, 870 euros pour un ménage), mais celui-ci est proportionnel à la durée de la carrière.

Les taux de cotisations sont de 16,36 % (soit 7,5 % à la charge de l'employé et 8,86 % à la charge de l'employeur) sur la totalité du salaire. Il existe des réductions des taux de cotisation pour les bas salaires. Le système est donc assez nettement redistributif.

Dans le secteur public, la pension est calculée par $N * TR / 60$ où N est la durée de la carrière plafonnée à 45 ans ; TR est le traitement de référence (la moyenne des 5 derniers salaires). Les pensions sont indexées sur les rémunérations.

Selon de Callatay et Turtelboom (1997), le taux de remplacement net moyen serait actuellement de l'ordre de 58 % dans le public, de 36 % dans le privé. Il devrait baisser à 26 % dans le privé en 2040 et monter à 61,5 % dans le public.

Les débats en cours

Les syndicats souhaitent dégager d'autres ressources pour financer les retraites (taxe sur l'énergie, sur les revenus du capital, sur le capital des entreprises). Des projets de capitalisation collective temporaire ont aussi été évoqués sous le nom de réserve démographique. Les gouvernements souhaitent aligner le régime du public sur celui du privé, sans oser le faire. La Belgique est un exemple de système par répartition en voie de dégradation. Le taux de remplacement est faible ; sa pérennité n'est guère assurée. Ceci explique sans doute la persistance d'un fort taux d'épargne. En sens inverse, les préretraites sont faciles et fréquentes. Il serait souhaitable que les ressources induites par la hausse des taux d'activité des 55-65 ans et la baisse du chômage soient utilisées pour améliorer le niveau de vie des retraités.

Références bibliographiques

DE CALLATAY E. et B. TURTELBOOM, 1997 : « Pension Reform in Belgium », *Cahiers Economiques de Bruxelles*, n° 156, 4^e trimestre.

FELTESSE P., 1997 : « Belgique : une réforme inachevée, les inquiétudes demeurent », *Chronique Internationale de l'IREs*, n° 48, septembre.

OFFICE NATIONAL DES PENSIONS, 1999 : *Les pensions*.

Danemark : retraite forfaitaire et retraites professionnelles

Le système danois comportait traditionnellement une retraite publique relativement généreuse, forfaitaire, financée par l'impôt. Elle a été complétée progressivement, d'abord par un pilier obligatoire en capitalisation à contributions définies, à cotisations et prestations forfaitaires et de faible montant ; puis par des fonds de pensions professionnels qui couvrent pratiquement l'ensemble de la population. Ce système bénéficie d'un fort support politique et les réformes sont mineures et rares.

Le Danemark a actuellement un taux de dépendance démographique légèrement en dessous de la moyenne de l'Union mais la dégradation devrait être particulièrement modérée. En 2040, ce sera un des pays où ce taux sera le plus faible. De plus, le taux d'emploi est le plus fort en Europe. Le taux d'activité est particulièrement fort pour les 55-60 ans (75 %), relativement élevé pour les 60-65 ans (35 %). Globalement, enfin, le système est l'un des plus généreux en Europe. Les retraites représentaient 11,5 % du PIB en 1998 et devraient passer à 17,5 % en 2040 (à générosité constante). Les projections gouvernementales envisagent un passage des retraites publiques de 10,2 % en 2000 à 13,9 % en 2040 (ce qui impliquerait une baisse d'environ 15 % du niveau relatif des retraites publiques).

L'âge ouvrant droit à la pension publique devrait passer de 67 ans actuellement à 65 ans en 2004. Toutefois, le taux moyen de cessation d'activité est de 61 ans. Il existe actuellement deux régimes de préretraites. Une pension de préretraite d'invalidité est accordée en principe sur des critères médicaux (mais elle bénéficie à 7,7 % des Danois d'âge actif) et une allocation de préretraite est destinée aux travailleurs de 60-65 ans se retrouvant au chômage (en 1999, elle bénéficiait à 55 % des personnes de cette classe d'âge).

Les composantes du système

La *Retraite publique* est une pension de type Beveridgien qui dépend des autres revenus du retraité et de sa famille, mais qui est indépendante des anciens revenus d'activité. Elle atteint 1 050 euros par mois pour une personne seule sans ressources et 530 euros pour une personne ayant par ailleurs un revenu moyen. Pratiquement toutes les personnes de plus de 67 ans la reçoivent. Pour la majorité de pensionnés, cette retraite publique est la plus importante source de revenu. La limite de ressources ne s'applique qu'à des niveaux élevés de revenu (les 530 euros sont réduits de 30 % du montant des autres

revenus qui dépasse 2 300 euros par mois). Ce système fonctionne en répartition et est financé par l'impôt.

La pension supplémentaire d'activité (ATP), le fonds spécial de pension (SP), et le fonds de pension des employés (LD) sont des fonds obligatoires par capitalisation. Le montant de la pension dépend du nombre d'années de cotisations (et non sur des salaires). En 1998, l'ATP avait 3,55 millions de cotisants et environ 450 000 pensionnés. La cotisation mensuelle forfaitaire normale à l'ATP est de 30 euros (à la charge pour un tiers de l'employé, pour deux tiers de son employeur) pour une prestation de 188 euros après une carrière de 45 ans. Le fonds spécial de pension est financé par une cotisation du salarié de 1 % du salaire et verse une pension forfaitaire de 67 à 77 ans.

Le système de retraite des fonctionnaires est un système à prestation définie, financé par l'impôt. Il y a environ 170 000 fonctionnaires et environ 93 000 bénéficiaires de retraite de la fonction publique en 1997.

Les fonds de pensions professionnels sont des régimes de pensions créés par des accords entre les syndicats et les employeurs ou par les seuls employeurs. Ils fonctionnent par capitalisation. Ils ont actuellement 1,6 million d'adhérents. Les plans d'épargne individuels sont des plans individuels souscrits auprès des banques, des assurances et des fonds de pension. Aujourd'hui 1,1 million d'actifs y ont souscrit. Les entreprises peuvent choisir entre adhérer à un fonds de pension ou contribuer aux plans d'épargne de leurs employés. En 1998, le taux moyen de contribution aux fonds de pensions était de 6 % ; ce taux devrait passer à 9 % en 2010. Les fonds disposaient en 1998 d'un actif de l'ordre de 93 % du PIB. Celui-ci est placé pour 60 % en obligations danoises, pour 20 % en actions danoises, pour 10 % en actions étrangères. Les placements dans ces fonds sont déductibles du revenu imposable, mais les pensions sont taxées.

L'évolution actuelle se caractérise par l'augmentation du nombre d'actifs couverts par des fonds de pensions qui devraient induire une hausse du niveau de vie future des retraités (sauf si la pension publique est réduite). Selon le gouvernement le taux de remplacement net moyen devrait passer de 74 en 1996 à 90 % en 2040.

Références bibliographiques

MINISTÈRE DANOIS DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, 2000 : *A sustainable pension system.*

Finlande : un exemple de capitalisation collective

Le système de retraite comporte deux piliers : une pension nationale, sous condition de ressources, et un système obligatoire contributif d'assurance du revenu d'activité. Les retraites facultatives d'entreprises ou les fonds de pension sont de très faible importance.

Globalement la Finlande est 13^e en Europe selon l'indicateur de générosité. Démographiquement la Finlande est dans une situation relativement favorable. Elle a conservé un taux de fécondité relativement élevé ; la dégradation démographique devrait y être relativement modérée. Le taux d'emploi y est légèrement supérieur à la moyenne de l'UE. Le taux d'activité reste fort parmi les 55-60 ans (62 %), mais est bas parmi les 60-65 ans (23 %). Bien que l'âge normal de la retraite soit à 65 ans, il est facile d'accéder à la préretraite à 60 ans. Selon le gouvernement, la part des retraites dans le PIB devrait passer de 11,3 % en 2000 à 16 % en 2040 (de 9,4 % en 1998 à 14,4 % en 2040 selon nos calculs faits à générosité inchangée).

Un système original

La pension nationale est versée aux personnes de plus de 65 ans ayant résidé au moins 40 ans en Finlande. C'est une prestation forfaitaire sous condition de ressources. Pour une personne sans autre ressource, elle représente environ 30 % du salaire moyen (en 2000, 448 euros par mois pour un célibataire urbain), mais est complétée par des allocations logement généreuses. Elle diminue ensuite selon le montant des autres revenus et s'annule au-delà de 764 euros d'autres ressources. Elle est financée par une cotisation employeur qui a la particularité d'être modulée selon l'importance des amortissements de façon à diminuer le poids sur les entreprises de main-d'œuvre.

Le système contributif n'est pas particulièrement généreux puisque son objectif est d'assurer un taux de remplacement net de l'ordre de 60 % à un travailleur ayant eu une carrière complète. Le taux de pension est de 1,5 % par année entre 23 et 59 ans ; de 2,5 % entre 60 et 65 ans. La pension est donc de 55,5 % du salaire après 40 années de cotisations pour un départ à 60 ans. Le taux de remplacement net est plafonné à 60 %. Pour le calcul de la retraite, les droits acquis sont revalorisés avec un indice basé pour 50 % sur l'évolution des prix, pour 50 % sur celles des salaires. Pour les pensions, l'indice repose pour 20 % sur les salaires pour 80 % sur les prix. Le taux de cotisation est de 4,7 % pour les salariés, de 16,8 % pour les entreprises.

L'âge théorique de départ à la retraite est de 65 ans, mais il existe de nombreuses possibilités de départ à la retraite avec une pension d'invalidité, une pension de retraite anticipée (à partir de 60 ans, mais avec un abattement de 4,8 % par année manquante par rapport à 65 ans) ou une prestation de chômage (à partir de 55 ans pour les chômeurs de longue durée).

Le système de retraite contributif présente deux originalités. Bien qu'il soit obligatoire et à prestations définies, le système est géré par 61 fonds de droit privé qui sont des compagnies d'assurances, des fonds professionnels 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.

Le système est mixte, étant basé à la fois sur la répartition et sur la capitalisation collective. Les pensions, dont les règles sont décidées au niveau national, ne dépendent pas de la rentabilité des placements. Le principe est que la capitalisation doit couvrir le tiers des droits acquis entre 23 et 54 ans pour la part des pensions à servir après 65 ans. Elle doit donc fournir un taux de remplacement de 15 % après 65 ans. Les fonds doivent prendre à leur charge la partie de la retraite correspondant. Par contre, le reste (retraites versées avant 65 ans et les 2/3 des retraites servies après 65 ans) est financé par les cotisations au système par répartition et est mutualisé sous l'égide de l'Institut central des retraites (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 %. En 1999, les fonds accumulés représentaient 55 % du PIB. Selon certains économistes, ce système a permis de maintenir un taux d'épargne important en Finlande. Du point de vue de la comptabilité nationale, les fonds appartiennent au secteur des administrations. Leur excédent (3,3 points de PIB en 2000) est inclus dans le solde public.

Les fonds sont gérés par les partenaires sociaux. Jadis les fonds accumulés étaient reprêtés 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. En 1999 les actions représentaient 28,5 % du portefeuille.

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 2030 (Lassila et Valkonen, 2000 b) à 220 % du total des salaires (contre 140 % actuellement). Après cette date, 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. Toutefois selon les projections actuelles de l'ETK, le taux de cotisation devrait passer de 21,5 % en 2000 à 31,4 % en 2040. Celles-ci n'incorporent donc pas de fortes baisses de cotisation du fait de la capitalisation.

Les réformes récentes

Jusqu'à la sévère récession du début des années 1990, l'évolution tendait plutôt à augmenter le niveau des pensions et à faciliter les départs en préretraite. La récession amena le gouvernement à chercher à réduire les coûts salariaux et posa la question de la soutenabilité du système. Aussi les réformes suivantes ont-elles cherché à réduire les dépenses et à retarder l'âge de la retraite.

Les réformes de 1993 ont introduit des cotisations salariales et ont décidé que les futures hausses de cotisations seraient supportées moitié par les salariés, moitié par les entreprises. Les règles des retraites du public ont été alignées sur celles du privé. Les règles de préretraites ont été durcies : l'âge requis pour les départs individuels en préretraite a été augmenté de 55 à 58 ans. Le taux de pension a été augmenté de 1,5 à 2,5 % pour les actifs de 60 à 65 ans pour les inciter à prolonger leur activité (mais le plafonnement du taux de remplacement fait qu'un actif à carrière complète n'a guère intérêt à continuer à travailler après 62 ans).

En 1996, il fut décidé que les retraites dépendraient progressivement des 10 dernières années de salaires (au lieu des 4 dernières). La pension nationale est mise sous condition de ressources. Les retraites des anciens préretraités ont été diminuées. Le système de la double indexation fut introduit. Le salaire de référence est devenu le salaire net.

En 1997 les partenaires sociaux créèrent un fonds de réserve conjoncturel (qui doit atteindre 2,5 % de la masse salariale) pour lisser durant le cycle les recettes de l'assurance-chômage et de l'assurance vieillesse. Le fonctionnement des réserves des fonds a été modifié : jadis les cotisations dépendaient strictement de l'écart entre les pensions à verser et les sommes accumulées de sorte qu'elles devaient immédiatement varier en sens inverse de la valeur des fonds. Le lien a été relâché pour donner aux fonds plus de souplesse de gestion.

En 2000, l'âge requis pour les préretraite individuelle a été augmenté de 58 à 60 ans. Le gouvernement et les partenaires sociaux souhaitent reculer de 2,5 années l'âge moyen de départ à la retraite qui est actuellement inférieur à 60 ans. Un programme national vise à aider les seniors à rester au travail : formation professionnelle, aide au reclassement, changement des mentalités. Les chômeurs de 55 à 60 ans doivent se voir proposer des emplois au lieu d'être automatiquement mis en préretraite.

Les débats en cours

Aucune grande réforme du système n'est actuellement discutée ou prévue. Certains proposent d'introduire un plafond aux retraites et aux cotisations, mais cela favoriserait le développement de fonds de pensions pour les cadres, au niveau des entreprises, ce qui augmenterait l'inégalité entre les retraités. Les organisations de retraités demandent la fin du système du double indice. L'acceptabilité de la hausse des cotisations qui devraient passer de 21,5 % à 30 %, est parfois discutée. La baisse du taux de chômage devrait s'accompagner de l'extinction progressive des mesures permettant des départs en préretraite. Un report de 5 années de l'âge moyen de départ à la retraite permettrait de limiter à 25,8 % le niveau de cotisation nécessaire. La baisse du niveau des retraites est jugé peu souhaitable dans la mesure où celles-ci sont déjà relativement basses.

Les gestionnaires des fonds et les partenaires sociaux discutent actuellement d'un ensemble de mesures pour unifier, simplifier et rendre plus transparent le système. Il est question d'unifier le taux de pension à 1,5 % entre 18 et 65 ans, d'appliquer le taux obtenu au salaire moyen de l'ensemble de la carrière. En échange, l'indice de revalorisation des droits acquis serait plus proche de celui des salaires.

La hausse de l'espérance de vie implique des dépenses plus élevées de pension. Aussi certains ont-ils proposé d'adopter un réglage des taux de pension inspiré de la réforme suédoise qui baisserait automatiquement quand la durée de vie s'accroît. Une autre suggestion est de faire varier le taux de cotisation en fonction du taux de natalité. Du point de vue de l'équilibre du système, l'incertitude sur les taux de natalité est aussi importante que celle sur la longévité. Aussi, certains proposent-ils de lier le taux de pension à l'évolution de la masse salariale.

Références bibliographiques

- LASSILA J. et T. VALKONEN, 2000a : « Prefunding in a Defined Benefit System – the Finnish Case », à paraître dans NBER conférence 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.
- OCDE, 2000 : « Quelle sera l'incidence du vieillissement démographique en Finlande ? », dans *Finlande, études de l'OCDE, 1999-2000*, juillet.
- 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.

Grèce : un système à réformer

Le système de retraite est essentiellement un système public par répartition. Celui-ci, construit au départ sur une base professionnelle, n'est pas unifié : 28 caisses primaires versent une retraite de base ; 200 versent des retraites complémentaires. Chacune a sa propre réglementation. Les caisses déficitaires sont renflouées par le budget de l'État. Le système est peu contrôlé, tant du côté des cotisations où la fraude serait importante (de l'ordre de 25 %) que du côté des pensions (certains toucheraient plusieurs pensions primaires ; beaucoup de bénéficiaires de pensions continuent à travailler). Le système est théoriquement contributif, mais il verse une pension minimum relativement généreuse à de nombreuses personnes ayant peu cotisé (70 % des retraités touchent la pension minimale).

La Grèce est actuellement le pays d'Europe où le rapport entre le nombre des plus de 60 ans et celui des 20-60 ans est le plus fort. Il devrait continuer à se dégrader fortement dans la mesure où le taux de fécondité est très bas. Le taux d'activité est faible en particulier pour les 55-60 ans. Globalement le système apparaît relativement peu généreux. En 1998 il redistribue 12,9 % du PIB et devrait passer, selon nos calculs, à 19 % du PIB en 2040 (de 12,6 % à 23,8 % selon le gouvernement qui fait des hypothèses plus pessimistes sur le taux de chômage et les taux d'activité).

L'âge normal de départ à la retraite est de 65 ans pour les hommes, de 60 ans pour les femmes. Mais il existe de nombreuses possibilités de départs précoces. En particulier 35 années de contribution permettent de partir à 58 ans avec une retraite à taux plein. 40 % des travailleurs du secteur privé sont considérés comme effectuant des travaux « pénibles ou insalubres », ce qui leur ouvre le droit à une retraite avancée de 5 ans. Les chômeurs peuvent facilement être classés comme invalides, ce qui leur ouvre un droit à pension.

Le système est théoriquement très généreux. Le taux de remplacement dépend négativement du niveau de salaire. Pour le salaire moyen, il est de 50 % après 25 années de contribution, de 75 % après 35 années (90 % pour les plus bas salaires). Comme les retraités reçoivent 14 mensualités par an, et compte tenu des cotisations de 16 % payés par les salariés, le taux de remplacement net est de 104 % après 35 années. Il existe, de plus, une pension minimum qui donne un taux de remplacement de 45 % après 15 années de contribution (soit 62,5 % en net). La pension est déterminée sur la base des seuls cinq derniers salaires annuels, ce qui incite à la sous-déclaration des revenus durant le reste de la carrière. Les taux de cotisation actuels sont déjà élevés : 26 % (soit, 9,67 % pour les salariés et 16,33 % pour les entreprises) plus 5,6 % (3,45 % salariés et 2,15 entreprises) pour les salariés à travail

« pénible ou insalubre ». Ces taux de cotisation et de pensions sont en fait théoriques puisqu'ils s'appliquent à des revenus largement sous-estimés par la fraude.

Les réformes effectuées

La part des pensions dans le PIB a augmenté fortement de 1970 (6 %) à 1990 (12,5 %) ; elle a nettement baissé en 1991-1992. Elle est stable depuis. Tendanciellement, la part des retraites augmente puisque les nouveaux retraités ont accumulé plus de droits. Toutefois, l'alourdissement du poids des retraites s'explique essentiellement par les réformes de 1982. Celles-ci ont offert une pension minimum à de nombreuses personnes qui n'avaient pas ou peu cotisé (en particulier des agriculteurs). En 1982, celle-ci a été fortement augmentée. De plus de nombreux chômeurs ont été classés comme invalides.

Les réformes de 1990 augmentèrent fortement les taux de cotisations retraites des salariés et des employeurs de 14,8 % à 20 %. Les pensions furent calculées sur les cinq dernières années et non plus sur les deux. Les pensions furent indexées sur l'objectif d'inflation du gouvernement, ce qui fit perdre à la pension moyenne 20 % de pouvoir d'achat, de 1990 à 1995. L'indexation sur les prix fut rétablie en 1996.

La réforme de 1992 prévoit la suppression progressive des 13^e et 14^e mensualités. Surtout elle établit un nouveau système pour les travailleurs qui commencent à travailler après 1992. L'âge de la retraite sera unifié à 65 ans. Le taux de remplacement global est fixé à 80 % du salaire des cinq dernières années (revalorisé selon l'inflation) pour 35 ans de carrière (2,285 % par année de contribution), soit un taux net de l'ordre de 95 %.

La réforme de 1998 fit fusionner certaines caisses et prévoyait la mise en place d'un numéro de Sécurité sociale pour lutter contre la fraude. En avril 2001, le gouvernement socialiste proposa une nouvelle étape consistant à réduire le nombre de caisses à 8 en fusionnant caisses primaires et caisses complémentaires, à fixer rapidement l'âge de départ à la retraite à 65 ans, et le taux de remplacement maximum à 80 %. Il a dû y renoncer le 26 avril devant la mobilisation syndicale.

Débat sur les réformes

Le nombre de retraités par actif est actuellement de 0,59. Il doit passer à 1,04 à taux d'activité tendanciel (à 0,85 si l'âge de la retraite est reculé de 5 ans). Le taux de cotisation d'équilibre (pour un taux de remplacement net observé de 60 %) est actuellement de 26 %. En 2040, il devrait se situer entre 44 % (taux d'activité tendanciel, taux de remplacement de 75 %) et 34 % (report de 5 ans de l'âge de départ à la retraite, taux de remplacement de 60 %).

En juillet 2000, le gouvernement a demandé au *Government actuary's department* du Royaume-Uni d'établir un rapport sur les perspectives financières et les possibilités de réforme du système. Celui-ci prévoit une hausse de 10,6 points de PIB de la part des pensions à législation inchangée. Les mesures étudiées sont d'abord des modifications des paramètres du système : passage à 67 ou à 70 ans de l'âge normal de départ à la retraite (économies de 3,3 ou 7,7 points de PIB en 2040) ; passage du taux de remplacement correspondant à 35 années de cotisations de 80 à 60 % ; passage à une pension dépendant du salaire de l'ensemble de la carrière (économies de 1,3 point de PIB si les salaires passés sont revalorisés selon l'évolution des salaires ; de 3,6 points s'ils sont revalorisés comme les prix ; l'étude ne prend pas en compte l'impact sur la fraude fiscale). Le rapport étudie aussi des réformes de la structure du système. En particulier, il analyse l'introduction d'un système à la suédoise de compte notionnel ; le taux de remplacement d'une personne prenant sa retraite à 65 ans après 40 ans de travail ne serait que de 31,5 %. Il analyse aussi l'introduction d'un système mixte : la retraite de base serait toujours assurée par répartition, mais le taux de remplacement passerait de 60 à 30 %. Les 3 % de cotisations du régime complémentaire seraient capitalisés et assureraient une pension de l'ordre de 16 % du salaire (pour une rentabilité nette de 3 % l'an des placements, 40 années de cotisations et un départ à 65 ans). Le rapport ne réussit pas à définir une voie médiane entre des solutions qui induiraient une baisse excessive des retraites et des solutions trop coûteuses en terme de part des retraites dans le PIB.

Le système actuel n'est pas soutenable. La Grèce a un besoin vital d'une reprise de la natalité. A moyen terme la baisse du taux de chômage, devrait apporter des ressources au système et créer les conditions d'un recul de l'âge effectif de retraite. Un système de retraite effectif à 65 ans corrigé par la possibilité de partir à 60 ans pour les travailleurs manuels, semble nécessaire. Il est indispensable de lutter contre la fraude, en particulier en faisant dépendre la retraite du salaire déclaré des 35 années de cotisations. Au fur et à mesure que le salaire déclaré augmentera, il faudra réduire par exemple de 100 à 75 % le taux de remplacement.

Références bibliographiques

GOVERNMENT ACTUARY'S DEPARTMENT UK 2001 : *Review of retirement pension system*, avril.

MYLONAS P. et C. DE LA MAISONNEUVE, 1999 : *The problems and prospects faced by pay-as-you-go pension systems : a case study of Greece*, OCDE Economic department Working Papers n° 215, mai.

Pays-Bas : de riches fonds de pensions

Le système de retraites néerlandais comporte deux piliers: le système public qui verse une pension forfaitaire financée par répartition ; des fonds de pensions organisés sur une base professionnelle. Il n'y a pas de système d'assurance du salaire, hormis le régime VUT, mis en place dans les années 1980 pour financer les préretraites. S'y ajoutent des dispositifs individuels d'épargne. C'est typiquement le modèle préconisé par la Banque mondiale.

Les Pays-Bas ont actuellement un des ratios de dépendance les plus bas de l'Union européenne. Mais celui-ci devrait croître rapidement et, en 2040, les Pays-Bas devraient être au niveau de la moyenne de l'Union. Le système est au 4^e rang de l'UE pour la générosité. Le taux d'emploi est relativement élevé. Par contre, le taux d'activité des plus de 55 ans est bas. Le poids des pensions dans le PIB devrait passer selon nous de 11,5 % du PIB en 1998 à 20,5 % en 2040 (de 7,9 % en 2000 à 14,1 en 2040 selon le gouvernement ; de 8,8 % à 21,9 % selon le CPB, 2000).

La **pension publique** représente actuellement 4,7 % du PIB et atteindrait 9 % du PIB en 2040. Elle est versée à toute personne de plus de 65 ans ayant résidé au moins 50 ans aux Pays-Bas, et ayant payé des cotisations sur ses revenus du travail. Elle est financée par une taxe de 19,15 % sur le revenu imposable des personnes de moins de 65 ans dans la limite des deux premières tranches de l'impôt sur le revenu (soit 80 % du salaire moyen). La pension complète après 50 années de résidence vaut 70 % du salaire minimum net pour un célibataire (mais seulement 100 % du salaire minimum net pour un couple). Pour chaque année non assurée, la pension est réduite de 2 %.

Les **fonds de pensions professionnels** constituent le principal pilier du système. Les entreprises ne sont pas obligées de procurer des retraites à leurs salariés, mais elles doivent participer au fonds de pension de la branche à laquelle elles appartiennent quand il y en a un. Lorsqu'un fonds de pensions existe dans une entreprise, les salariés sont obligés d'en être membres. De fait, 91 % des salariés sont couverts par des fonds de retraite d'entreprise, une proportion très supérieure à la situation des pays où il n'y a pas d'obligation (Royaume-Uni, États-Unis...). En général, salariés et employeurs cotisent. Les cotisations et les produits financiers ne supportent pas de prélèvement mais les prestations sont taxées. Les retraites professionnelles sont entièrement capitalisées. Elles sont généralement à prestations définies et visent à assurer conjointement à la pension publique un taux de remplacement brut de 70 % du dernier salaire pour une retraite à 65 ans après 40 ans d'activité, soit un taux de remplacement net compris entre 90 et 100 %. Les pensions sont indexées sur les salaires. Les actifs des fonds

de pensions doivent courir leurs engagements futurs sur la base d'un taux de croissance des salaires de 1,75 % et d'une rentabilité réelle des placements de 5,75 %. Les taux de cotisations sont augmentés si les actifs deviennent trop faibles relativement aux engagements. En sens inverse, de fortes rentabilités boursières permettent des « vacances de cotisations ». Aussi les risques sont-ils supportés par les actifs : le système n'est pas très éloigné d'un système par répartition avec réserves. Les fonds de pension néerlandais sont parmi les plus importants du monde et leurs actifs représentaient 111 % du PIB national en 1997.

Le dispositif de préretraites (le VUT) a été développé sur la base d'un système par répartition, financé par les employeurs, pour garantir un taux de remplacement de l'ordre de 80 % à partir de 60 ans. Le système d'invalidité est lui aussi très développé. Les chômeurs de plus de 57,5 ans peuvent toucher leur indemnité jusqu'à 65 ans en étant dispensés de recherche d'emploi. Sur 100 hommes de 55 à 60 ans, 55 travaillent ; 32 sont invalides ; 4 sont en préretraite ; 6 au chômage. Sur 100 hommes de 60 à 65 ans, 21 travaillent ; 38 sont invalides ; 27 en préretraite ; 9 en chômage.

Évolutions récentes et réformes

Pour faire face à l'augmentation future du nombre de retraités, le gouvernement a pris deux types de mesures. Il a été décidé que le taux de cotisations retraites ne dépassera pas 18,25 % (sur les deux premières tranches) ce qui correspond à 5 % du PIB : le surplus de dépenses sera financé par le budget de l'État ce qui représentera environ 4 % du PIB en 2040. L'objectif est de maintenir ou de dégager des marges budgétaires pour financer cette hausse de charge. Une réduction drastique de la dette publique a été engagée de façon à assainir les finances publiques. Le ratio de dette sur PIB doit passer de 70 % en 1997 à 50 % en 2002. Le solde public primaire est actuellement en excédent de 4 % du PIB. Le gouvernement prévoit de stocker fictivement une partie des excédents futurs dans un fonds de réserve (« le fonds AOW ») qui achètera des obligations publiques. Ceci devrait empêcher la tentation d'utiliser la cagnotte actuelle à réduire les impôts. Globalement, la hausse des charges pourrait être financée par les économies sur la charge nette d'intérêt de la dette publique et par les recettes fiscales induites par la croissance des revenus des actifs des fonds de pensions.

Le gouvernement souhaite augmenter le taux d'activité des plus âgés qui a souffert de la générosité du système public d'invalidité et du système partenarial (VUT). Les possibilités de départ anticipé seront réduites et le gouvernement prévoit de remplacer le système de préretraites partenarial par un système capitalisé et flexible.

Les réformes ne prévoient pas de faire face au vieillissement de la population en réduisant le niveau de vie des retraités. Cependant si les fonds de pensions veulent maintenir le même niveau de pensions dans le futur, les investissements sur les marchés financiers devront augmenter parallèlement à l'augmentation de l'espérance de vie, à moins que la rentabilité des investissements ne soit sensiblement plus élevée que le taux de croissance de la masse salariale. Pour cela, les fonds de pensions envisagent d'internationaliser leurs investissements. Selon Kremers (2000), la part de placements étrangers dans l'actif des fonds de pensions néerlandais est passé de 25 % en 1996 à 60 % en 2000 ; 60 % des actifs sont investis en actions ; la rentabilité réelle des fonds aurait été de 10 % l'an de 1984 à 1998.

Les Pays-Bas sont un exemple type de système à 3 piliers. Toutefois, le premier pilier est relativement généreux et le deuxième est un système quasi obligatoire à prestations définies, qui fait que les risques sont répartis sur l'ensemble des actifs et des retraités.

Références bibliographiques

CHARPENTIER F., 1997 : *Retraites et fonds de pension, l'état de la question en France et à l'étranger*, Economica.

CPB, 2000 : *Ageing on the Netherlands*.

KREMERS J. J. M., 2000 : *Pension reform: issues in the Netherlands*, NBER mimeo.

Espagne : sous le pacte

L'Espagne a actuellement un ratio démographique légèrement plus favorable que la moyenne européenne. Toutefois, elle a connu un effondrement démographique qui devrait induire une forte dégradation de ce ratio après 2020. Selon les estimations actuelles, en 2040, c'est l'Espagne qui aura le ratio démographique le plus élevé en Europe. L'Espagne se caractérise aussi par le plus bas taux d'emploi en Europe en raison d'un taux de chômage élevé et d'un taux de participation des femmes encore faible. Par contre, le taux de participation des seniors est relativement satisfaisant. Globalement, le système est peu généreux : le ratio de générosité est le plus bas des pays de l'UE. Ceci s'explique par l'importance du travail au noir et par le fait que le système est encore en phase de montée en puissance. La part des pensions dans le PIB, actuellement assez faible (10 % en 1998), devrait monter à 17 % en 2040. Ces chiffres sont proches de ceux du gouvernement, qui prévoit une hausse de 9,4 % à 16,3 %. Si d'ici 2020 l'Espagne retourne au plein emploi, c'est après 2025 que le poids des retraites dans le PIB devrait augmenter de façon importante.

Le système de Sécurité sociale est géré par l'État. Il est financé par une cotisation globale qui couvre la maladie, la vieillesse et l'infirmité. Le taux de cotisations est de 28,3 %, dont 23,6 % à la charge des employeurs et 4,7 % des salariés.

Le pacte de Tolède a été signé en 1995 par tous les partis politiques. Il réaffirme le principe de la retraite par répartition comme système central. Il donne comme objectif de bien séparer les trois piliers : minimum vieillesse de solidarité (financé par l'impôt), régime public contributif (financé par des cotisations obligatoires dont le caractère contributif doit être réaffirmé), retraites complémentaires (facultatives et par capitalisation). Il envisageait la création de réserves dans le système par répartition, financées par la prise en charge par l'État des prestations de solidarité. Il proposait aussi que les dépenses de santé soient progressivement financées par l'impôt pour que les cotisations ne financent que les retraites. Ces deux dernières propositions n'ont pas été mises en application. L'accord du 9 octobre 1996 (valable jusqu'à fin 2001) a traduit le pacte en mesures concrètes ; il a été signé par le gouvernement et les syndicats de salariés ; mais pas par le syndicat des employeurs, qui aurait souhaité une baisse des cotisations patronales.

L'accord rend les retraites publiques plus contributives. La pension dépend du salaire des 15 dernières années (au lieu des 8 dernières naguère et de 2 jadis), l'indexation des salaires passés se faisant sur les prix. Le taux de pension est de 50 % (pour 15 années de cotisations) ; plus 3 points par an entre 15 et 25 ans ; puis 2 points entre 25 et 35

ans. Un départ après 35 années de retraite donne lieu à un taux théorique de remplacement de 100 % (le taux brut effectif, compte tenu de la non indexation parfaite des salaires passés est de 85 %). Il existe un plafond de salaire soumis à cotisations (et donc pensionnable) de 1,7 fois le salaire moyen (soit de 2 130 euros par mois pour un salaire moyen de 1 230 euros). L'âge légal de départ à la retraite est de 65 ans, après 15 années de cotisations. Une préretraite est possible pour les travailleurs ayant cotisé 40 ans, mais chaque année manquante coûte 8 % de la pension. Par contre, il existe des possibilités de préretraites dans le cadre de plans sociaux et le régime d'invalidité est assez laxiste. Les retraites sont indexées sur les prix. Toutefois, les plus basses retraites ont été assez nettement revalorisées en 2000.

Le montant du minimum vieillesse est relativement bas (232 euros par mois, soit le quart du salaire moyen) ; il existe une pension minimale de 348 euros.

En avril 2001, la renégociation de l'accord de 1996 n'a pas été l'occasion de réformes majeures. La possibilité de retraite anticipée a été ouverte aux chômeurs de plus de 61 ans ayant déjà cotisé 30 ans. La réduction de 8 % passe à 6 %. Des réductions de cotisations de Sécurité sociale sont offertes pour l'embauche de travailleurs de plus de 55 ans. L'allongement de la période prise en compte pour le calcul du salaire de référence est reporté. Le gouvernement Aznar s'est engagé à nourrir le fonds de réserves.

La loi de juin 1987 avait permis la constitution de fonds de pension par les entreprises, les associations ou sur une base individuelle. Ces plans sont facultatifs et complémentaires. Ils sont généralement à cotisations définies. Les cotisations ne sont ni imposables ni soumises à cotisations ; les prestations sont imposables. Les régimes d'entreprises devaient être mis en place par l'entreprise dans le cadre de la négociation sociale et les fonds devaient être gérés par les syndicats. Ces fonds ne sont guère développés, les entreprises jugeant que le rôle des syndicats étaient disproportionnés.

Le système espagnol jouit d'un fort attachement de la population. Il est taillé pour les salaires moyens puisque tant le minimum vieillesse que le plafond sont bas. Il devrait devenir plus généreux et plus coûteux quand le système s'approchera de sa maturité.

Références bibliographiques

OCDE, 1998,2000: *Espagne*, Études économiques de l'OCDE.

FELTESSE P., 1997 : « Espagne: un consensus presque parfait », *Chronique Internationale de l'IRES*, n°48, septembre.

Un nouveau modèle suédois ?

La Suède a introduit en 1999 une grande réforme de son système de retraite, qui transforme un système traditionnel de répartition à prestations définies en un système mixte — 90 % par répartition et 10 % par capitalisation — et surtout fait du système par répartition un système à cotisations définies ; ce système doit garantir la stabilité du taux de cotisation et une meilleure équité intergénérationnelle. Est-ce une solution miracle ou ces garanties se payent-elles par une baisse importante du niveau de vie des retraités ?

La Suède est actuellement un pays relativement âgé en Europe (le 3^e par ordre de ratio de dépendance). Mais, la dégradation de son ratio de dépendance devrait être modérée, de sorte qu'après 2030 il devrait être dans une meilleure situation que la moyenne européenne. Globalement, c'est le pays le plus généreux en Europe. En même temps, c'est lui dont le taux d'activité est le plus élevé, en particulier chez les 55-65 ans. Selon nos calculs, le poids des retraites devrait passer de 13,1 % du PIB en 1998 à 18,2 % du PIB en 2040. Selon le gouvernement, le poids des retraites publiques devrait passer de 9 % du PIB en 2000 à 10,7 % seulement en 2040.

L'ancien système

Traditionnellement, le système de retraite comportait deux piliers ; une pension de base forfaitaire, financée par l'impôt et un système complémentaire d'assurance du revenu salarial. La pension forfaitaire versée à tous les résidents représentait environ 323 euros par mois (20 % du salaire moyen). S'y ajoutait une pension de 55 % de 323 euros, sous condition de ressources. Le régime complémentaire assurait aux personnes ayant travaillé au moins 30 ans une pension de 60 % du salaire moyen des 15 meilleurs années, pour sa partie comprise entre 323 euros et 7,5 fois 323 euros. La pension, comme les salaires pris en compte, n'était revalorisés que sur les prix. Au niveau du salaire moyen, le taux de remplacement était de l'ordre de 60,8 % en brut, de 56,5 % en net. Contrairement à ce qu'écrit Scherman (1999), le système n'apparaît pas très généreux. L'indexation sur les prix provoquait une baisse progressive du niveau de vie relatif des retraités.

La pension de base était financée par l'État et par une cotisation employeurs de 5,86 %. La pension complémentaire était financée par les employeurs (au taux de 6,4 %) et les salariés (au taux de 6,95 %). Les cotisations ne sont pas plafonnées. Le système fonctionnait en répartition, bien que les réserves accumulées durant la phase de montée en régime représentaient 35 % du PIB (et 5 années de prestations).

L'âge normal de départ à la retraite est de 65 ans avec des possibilités de partir entre 61 et 70 ans, le taux de pensions étant modifié en conséquence.

Il existent de plus des fonds de pensions professionnels négociés entre les entreprises et les syndicats qui couvrent la plupart des actifs. Ils sont important pour les salariés à revenus moyens ou élevés puisque les pensions ne couvrent que la partie des salaires inférieure à 2 400 euros par mois.

La réforme de 1999

La grande réforme a été votée en 1998 pour être introduite au début de 1999. De sorte que la première pension calculée selon le nouveau système ne sera payée qu'en 2014. La réforme a deux points saillants. Un système à prestations définies est transformé en un système à cotisations définies. Celui-ci a deux composantes : une partie par répartition où les prestations dépendent des cotisations fictivement accumulées ; une partie par capitalisation obligatoire où les salariés choisissent la répartition de leurs actifs.

La pension forfaitaire est supprimée. Elle est remplacée par une pension minimum relativement élevée (qui décroît de 740 euros par mois pour le retraité sans ressources à 0 au-dessus de 1 040 euros de pension). Cette pension sera financée par l'impôt. Son mode d'indexation n'est pas encore fixé (salaires ou prix).

La pension d'assurance salariale sera financée par des cotisations plafonnées (à 2 400 euros, soit 1,5 fois le salaire moyen). Le plafond sera désormais indexé sur les salaires. Le taux de cotisation, supporté moitié par l'employeur, moitié par le salarié, sera de 18,5 %. Cette cotisation sera séparée en deux parties : 16 points allant au système par répartition, 2,5 points au système par capitalisation. L'objectif est de maintenir fixe ce taux de contribution.

La cotisation au système de répartition est accumulée fictivement dans un compte individuel notionnel (comme dans tout système par points). Chaque année, les cotisations sont revalorisées selon l'évolution du salaire moyen (et d'un coefficient de 0,2 % reflétant la redistribution des sommes accumulées par les personnes décédées avant l'âge de la retraite) La retraite peut être prise à partir de 61 ans. Au moment de la retraite, le montant de la retraite est tel que la valeur actualisée des sommes à toucher, compte tenu de l'espérance de vie de la cohorte à l'âge de la retraite et d'un taux d'actualisation de 1,6 % est égale à l'actif accumulé. L'espérance de vie est calculée sur la base des taux de mortalité de l'ensemble de la population (sans distinction de sexe). Après la retraite, la pension est indexée sur l'inflation et sur la croissance du salaire réel moins 1,6 %. Ce taux de

1,6 % donne une pension initiale plus forte et une croissance de la pension plus faible qu'un système à 0 %.

Les 2,5 points de cotisations au régime par capitalisation seront transférés à un organisme public, la *Premium Pension Authority* (PPM). Celui-ci gère des comptes individuels, chaque assuré répartissant librement ses avoirs entre 500 fonds concurrents. La sortie se fait obligatoirement en rente viagère, déterminée et versée par le PPM. Ceci garantit que la rente ne dépend ni du sexe, ni de la profession.

En supposant que la partie par capitalisation ait le même rendement que la partie par répartition, un salarié ayant un salaire final de 100 aura accumulé 899 à 65 ans (après 45 ans de carrière). Avec une espérance de vie de 18 ans, son taux de remplacement brut sera de 50 % (et en net de 55 %) au lieu de 61 % dans le système précédent. Avec un départ à 60 ans, ce taux serait de 35,5 ; avec un départ à 70 ans de 74 %. Si l'espérance de vie à 65 ans passe à 21 ans, le taux de remplacement brut baisse 43,9 % pour un départ à 65 ans. Pour maintenir un taux de remplacement de 50 %, l'âge de la retraite devrait passer à 67 ans. La logique du système est donc que l'allongement de la durée de vie est compensé soit par une baisse des retraites, soit par un allongement de la durée d'activité. L'option de hausse des cotisations n'est pas ouverte.

Le nouveau système est moins avantageux que l'ancien, en particulier pour les travailleurs qui n'ont pas 45 années de cotisations (sauf si la rentabilité du système par capitalisation se révèle particulièrement forte). La perte augmentera avec l'allongement de la durée de vie. Toutefois, il corrige un aspect pervers de l'ancien système, dont l'équilibre dépendait de façon importante du taux de croissance des salaires réels en raison de la non indexation des retraites. Plus les salaires augmentaient vite, plus l'équilibre était assuré. L'ancien système risquait une dégradation continue de fait de cette non indexation.

Durant la période transitoire, les actifs bénéficieront selon leur âge de x % d'une retraite selon le nouveau système et $(1 - x)$ selon l'ancien. Ceux nés avant 1938 restent dans l'ancien système, ceux nés après 1954 bénéficient entièrement du nouveau. La transition est facilitée par l'existence de réserves importantes dans le système.

Même si le système est dessiné de façon à garder son équilibre en cas de vieillissement de la population, celui-ci n'est pas garanti en présence d'autres chocs tels que poussée du chômage ou baisse de la population active. Contrairement au système italien, le niveau des retraites ne dépend pas du taux de croissance de la population active (or celle-ci devrait décroître de 0,2 % par an de 2000 à 2040). Il est prévu qu'un mécanisme de réduction des pensions soit mis en œuvre si un déséquilibre important apparaît. Ceci introduit une certaine incertitude sur l'évolution du système.

Selon Palmer (2000), dans une hypothèse de hausse des salaires de 1,75 % l'an, l'ancien système aurait nécessité un taux de cotisations de 24,5 % en 2040 ; le nouveau de 19,7 % (contre 18,5 % prévu) ; un système où la pension est indexée sur la masse salariale (et non sur le salaire) nécessiterait un taux de 18,9 %.

Un bilan

La réforme suédoise maintient une pension minimale relativement généreuse (reste à voir si elle sera effectivement indexée sur les salaires). Elle introduit une retraite complémentaire par capitalisation, qui présente l'avantage d'être obligatoire et socialement contrôlée. Enfin elle introduit une accumulation virtuelle qui stabilise le taux de cotisation et a le défaut de faire reposer sur les seuls retraités le poids de l'allongement de la durée de vie et le poids de la baisse de la population active. Une stratégie inverse aurait été de définir le taux de remplacement souhaitable en 2040 à 65 ans et d'en déduire le taux de cotisation nécessaire à appliquer aux personnes nées en 1985, soit 23 % (au lieu de 18,5 %) pour un taux de remplacement net de 70 %. L'impact de la réforme dépendra de façon importante de la situation du marché du travail (les travailleurs de plus de 61 ans trouveront-ils du travail ?) et de la rentabilité de la partie capitalisée de la retraite.

Références bibliographiques

PALMER E., 2001 : « The Swedish Pension Reform-How Did It Evolve and What Does It Mean for », *mimeo NBER*.

SCHERMAN K.G., 1999 : « The Swedish Pension Reform », *Issues in social protection Discussion paper n° 7*, ILO, Genève.

VERNIÈRES L., 1999 : « La réforme du système de retraite suédois : l'apparition d'un nouveau modèle de réforme ? », *Questions retraite*, n° 21, septembre.

France : en attendant la réforme

Les 18 derniers mois ont été marqués par le discours du Premier ministre en mars 2000 et la difficile négociation entre les partenaires sociaux sur les retraites complémentaires¹⁴. Dans les deux cas, les mesures prises ont été de faible ampleur. L'évolution des retraites n'a pas été clarifiée. Le gouvernement ne s'est pas lancé dans la mise en place de fonds de pensions, mais il a étendu les avantages de l'épargne salariale, que, face aux incertitudes actuelles, certains salariés pourraient utiliser pour compléter leur retraite.

Trois mesures

Le 21 mars 2000, le Premier ministre avait annoncé trois mesures :

1) Après négociations, la durée de cotisation des fonctionnaires pourrait être allongée à 40 ans, au lieu 37,5 ans aujourd'hui, ce qui l'alignerait sur celle du secteur privé. En contrepartie la pénibilité de certaines fonctions serait prise en compte, une partie des primes serait intégrée dans le calcul des retraites, les fonctionnaires n'ayant pas cotisé assez longtemps pourraient racheter des annuités.

2) Le fonds de réserve créé par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 1999 monterait en charge pour atteindre un actif de 1 000 milliards de francs (150 milliards d'euros) en 2020.

3) Un Conseil d'orientation des retraites constitué de représentants des partenaires sociaux, de parlementaires et de personnalités qualifiées, a pour mission de faire des propositions pour garantir la cohésion du système de retraites.

Le Premier ministre ne souhaite pas modifier l'organisation du système et remettre en cause sa fragmentation en un grand nombre de régimes, « produits de l'histoire sociale de notre pays et expression des identités respectives des différentes professions ». Il rejette la création de fonds de pensions. La proposition du rapport Charpin d'une augmentation progressive de la durée de cotisation jusqu'à 42,5 ans dans le privé et dans la fonction publique n'a pas été retenue.

Les retraites de la fonction publique

Quatorze mois après, aucune décision n'a été prise en ce qui concerne la fonction publique. La CGT, FO et la FSU se sont opposés à l'allongement de la durée de cotisation. L'intégration des primes dans l'assiette des retraites peut paraître logique. Cependant, la part des primes étant d'autant plus forte que le salaire est élevé, le système actuel permet d'assurer un taux de remplacement plus faible pour les

14. Le système français est décrit en détail par G. Dupont et H. Sterdyniak (2000).

hauts salaires, comme dans le secteur privé. Le taux de remplacement du dernier salaire, prime comprise, est proche de celui des salariés du privé, malgré des modes de calcul différents. La réforme ne peut consister à simplement ajouter les primes dans l'assiette (ce qui donnerait des taux de remplacement excessifs aux plus hauts salaires), c'est toute la logique du calcul qu'il faudrait revoir en définissant des taux de remplacement par tranche de salaire (par exemple 75 % jusqu'à 2 300 euros ; 50 % au-dessus).

Les fonctionnaires ont deux « avantages » : leurs pensions suivent le traitement brut de la fonction publique alors que dans le privé, les pensions sont indexées sur les prix (plus d'éventuelles mesures discrétionnaires). Mais le gouvernement contrôle la hausse des pensions en limitant la hausse du point de la fonction publique et en privilégiant d'autres modalités de revalorisation des salaires (mesures statutaires et individualisées) de sorte que l'avantage est fictif : de janvier 1994 à mars 2001, la hausse des retraites de la fonction publique a été de 10 % contre 11,9 % pour les retraites du Régime général, 6,4 % pour l'Arrco, 2,4 % pour l'Agirc et 8,7 % pour l'inflation. Ils perçoivent leur retraite plus longtemps (âge de liquidation plus précoce et espérance de vie plus longue) alors que leur période d'activité est plus courte (Colin et alii, 1999). L'alignement de la durée de cotisation des fonctionnaires sur celle du secteur privé est donc justifié.

Le fonds de réserve

Le fonds de réserve, alimenté depuis 1999, a été officiellement créé le 10 mai 2001. Il est géré administrativement par la CDC. La gestion financière sera confiée à des sociétés financières choisies sur appel d'offre. L'objectif fixé par le gouvernement est que l'actif du fonds atteigne 150 milliards d'euros (valeur 2000) en 2020 (soit 7,3 % du PIB ou 6 mois de prestations retraites de 2020). Ce fonds serait alimenté par des excédents de la CNAV (15 milliards d'euros), des excédents du FSV, provenant donc de la CSG ou de la CSSS (61 milliards d'euros), une partie du prélèvement de 2 % sur les produits du patrimoine (23 milliards d'euros), divers versements des caisses d'épargne et de la CDC (3 milliards d'euros), et des revenus financiers (50 milliards d'euros, sous l'hypothèse d'un rendement de 4 % par an). A partir de 2020, le fonds commencerait à être utilisé, jusqu'à son épuisement. Toutefois, aucun programme chiffrant l'utilisation de ce fonds et son impact sur l'évolution des cotisations n'a été présenté.

En 2000, l'affectation d'une partie des ressources du FSV au financement de diverses mesures (35 heures, allocation dépendance, remboursement de la dette de l'État envers l'Arrco et l'Agirc) a fortement réduit sa capacité à abonder le fonds de réserve. Fin 2000, l'actif du fonds était de 3,2 milliards d'euros ; la loi de financement pour

2001 prévoyait qu'il atteindrait 8,4 milliards d'euros fin 2001, l'objectif a été ramené à 7,2 milliards d'euros en juin 2001. Le fonds devrait recevoir 2,8 milliards d'euros provenant des ventes de licences UMTS (2,1 milliards d'euros étant affectés au remboursement de la dette de l'État). Deux licences seulement ayant été attribuées, la recette totale de la vente ne devrait être que de 2,5 milliards d'euros en 2001, 1,4 milliards d'euros allant au fonds de réserve.

De toute façon, l'actif sera insuffisant pour réduire sensiblement et durablement le taux de cotisation du régime par répartition : même si la rentabilité des placements est supérieure de 4 points au taux de croissance, un fonds de 7 % du PIB ne fournit des recettes nettes que de 0,3 point de PIB, soit de 0,6 point de cotisations alors que la hausse nécessaire des taux de cotisations devrait être de 6 points de 2005 à 2035. Pour obtenir un effet sensible, il faudrait augmenter nettement les taux de cotisations dès aujourd'hui pour accumuler un actif beaucoup plus important. La CNAV devrait être légèrement excédentaire jusqu'à 2010. Cela va permettre d'accumuler quelques réserves sans augmenter les cotisations. L'avantage est que cette accumulation empêchera les gestionnaires du système d'utiliser les excédents à accroître les dépenses ou à réduire les cotisations. Mais pour l'essentiel, le fonds de réserves sera nourri de ressources autres que des cotisations sociales. Affecter ces ressources au fonds aura un effet macroéconomique sensiblement identique à leur affectation au remboursement de la dette publique. Toutefois, les placements ne se feront pas exclusivement en titres de dette publique. Le fonds ne sera donc pas totalement fictif. Il permettra d'alimenter la Bourse de Paris par des placements de grande ampleur financés par le non-remboursement de la dette publique. La constitution d'un fonds de réserve a une certaine utilité politique : l'existence de réserves peut accroître la confiance dans la pérennité du système. Mais si tel est l'objectif, la question se pose s'il faudra utiliser le fonds lorsqu'il sera constitué, ou s'il faudra le conserver.

Accroître les taux de cotisation dès aujourd'hui serait-il souhaitable ? Ceux-ci sont déjà très élevés en France. Depuis une dizaine d'années, la stratégie suivie a plutôt été de les stabiliser, voire de les réduire en ce qui concerne les bas salaires. Dans les années à venir, il serait souhaitable de basculer progressivement les recettes de cotisations sociales vers l'assurance vieillesse, et d'élargir l'assiette du financement des assurances maladie et familiales, voire de les fiscaliser.

L'accord dans les régimes complémentaires

Les négociations dans les régimes de retraites complémentaires ont été difficiles, le Medef campant sur des positions dures : l'allongement à 45 ans de la durée de cotisation et le refus de toute hausse de cotisa-

tions. L'accord du 10 février a été signé par le Medef et deux syndicats seulement, la CFDT et la CFTC.

Les signataires demandent au législateur de réformer le régime de base de façon à stabiliser le taux de remplacement et le taux de cotisation pour les 10 années à venir. Ils demandent de « privilégier la variable de la durée de cotisation pour l'accès à la retraite à taux plein » et par ailleurs de favoriser la liberté de choix pour le départ à la retraite après 60 ans et de permettre des départs avant 60 ans pour les salariés ayant effectué des travaux pénibles. Le point délicat est qu'ils n'indiquent pas comment le système peut rester équilibré : la seule voie ouverte est celle de l'allongement de la durée de cotisations requise, mais que faire si le plein emploi n'est pas rétabli ou si les entreprises refusent de conserver les travailleurs de plus de 60 ans ?

L'ASF qui finançait la retraite avant 65 ans, prenait fin en décembre 2000 ; elle a été remplacée le 1^{er} avril 2001 par l'Association pour la Gestion du Fonds de Financement de l'Arrco et de l'Agirc. Les taux de cotisations sont très légèrement augmentés, passant de 1,96 % à 2 % sous le plafond de la Sécurité sociale et de 2,18 à 2,2 % de 1 à 4 plafonds. La non perception des cotisations au premier trimestre 2001 a coûté 1,7 milliard d'euros aux régimes complémentaires.

L'accord comporte la stabilité des paramètres clés (taux de cotisation, rendements des régimes et modalités de départ) d'ici fin 2002. Les pensions et les salaires de références sont de nouveau indexés sur les prix, ce qui entraîne la fin de la dégradation des rendements des régimes (alors que le rapport Charpin intégrait une dégradation continue de ceux-ci). Mais la clarification de l'évolution des régimes n'a pas été effectuée. L'accord prend fin en décembre 2002 ; de nouvelles négociations seront nécessaires (qui s'ouvriront, dit l'accord, une fois effectué la réforme du Régime général).

La superposition des régimes rend difficile les décisions. Comment modifier l'âge de départ à la retraite des régimes complémentaires si le gouvernement refuse une telle évolution pour ce qui concerne le Régime général ? Comment fixer les cotisations et les prestations des régimes complémentaires sans savoir ce qu'elles seront dans le Régime général ? La création d'un régime unique de retraite par répartition pour les salariés du privé reste souhaitable. Se pose surtout une question de légitimité. Qui doit décider de l'avenir des retraites en France : le Parlement, les syndicats de salariés, les partenaires sociaux (c'est-à-dire le Medef et un syndicat minoritaire ?).

Un bilan

La France a actuellement un ratio démographique proche de la moyenne de l'UE. Ce ratio commencera à se dégrader en 2006, mais

la France ayant conservé un niveau relativement satisfaisant de fécondité, la dégradation sera nettement plus faible que pour la moyenne de l'UE après 2025. Par contre, la France a actuellement un taux d'emploi très bas, qui s'explique par le niveau du chômage et la faiblesse des taux d'activité des 15-24 ans et des 60-65 ans. La générosité du système se situe dans la moyenne européenne. Selon nous, à ratio pensions/salaires inchangés, la part des retraites dans le PIB devrait passer de 13,4 % en 1998 à 17,8 %. Le gouvernement prévoit lui une hausse de 12,1 en 2000 à 15,8 % en 2040.

Le niveau de vie des retraités a légèrement diminué de 1994 à 1999. Le pouvoir d'achat des pensions du Régime général et de la fonction publique a faiblement augmenté (respectivement de 1,1 % et de 0,6 %) tandis qu'il a baissé dans les régimes Arrco et Agirc (respectivement de 0,7 et de 3,7 %). En outre, les taux de cotisations sur les retraites ont augmenté. Au total, un retraité du privé a vu son niveau de vie baisser de 2,5 % s'il n'est pas cadre et de 3,8 % s'il est cadre. Un fonctionnaire retraité a vu son pouvoir d'achat diminuer de 1,1 % (Assous et Mesnard, 2000).

La réforme de 1993 du Régime général et les accords concernant les régimes complémentaires au milieu des années 1990 auront des effets à long terme sur le niveau des retraites (encadré 3). Si on suppose le maintien des taux de rendement des régimes complémentaires à leur niveau actuel, les mesures prises dans les années 1990 induisent à terme une détérioration sensible du taux de remplacement net. De 1990 à 2040, celui-ci baisserait de 23 % pour l'ouvrier, de 21 % pour l'employé et de 17 % pour le cadre.

Ces évaluations ne prennent pas en compte le risque qu'à l'avenir, de plus en plus de salariés prendront leur retraite sans avoir le nombre d'annuités suffisant. Il subiront alors des abattements importants sur leurs pensions. L'allongement de 37,5 à 40 ans de la durée de cotisations pour bénéficier d'une retraite à taux plein n'a pas encore eu tous ses effets car la grande majorité des salariés prenant leur retraite aujourd'hui a commencé à travailler avant 20 ans. Le recul de l'âge moyen de fin d'études (19,4 ans pour les générations nées entre 1963 et 1967 contre 15,8 ans pour celles nées entre 1933 et 1937) et les profils de carrière plus heurtés que par le passé vont entraîner une augmentation de la proportion des salariés n'ayant pas cotisé 40 annuités à l'âge de 60 ans. Alors que 85 % des hommes nés entre 1933 et 1937 avaient validé 40 ans de cotisations quand ils ont eu 60 ans, seuls 62 % des 31-35 ans peuvent espérer avoir le nombre suffisant d'annuités à 60 ans, à supposer qu'ils n'aient pas d'interruption pendant leur carrière (Lagarenne et alii, 1999). Les femmes ont un taux d'activité plus faible : seules 43 % des femmes nées entre 1993 et 1937 auraient pu partir à 60 ans avec une retraite à taux plein si la durée de cotisation requise avait été de 40 ans. L'âge moyen de départ effectif en retraite

devrait donc augmenter lentement si le marché du travail le permet. Sinon, l'allongement de la durée de cotisations se traduira par une forte baisse des taux de remplacement.

3. L'étude des conséquences des réformes pour trois cas-type

L'ouvrier gagne 50 % du salaire moyen toute sa carrière qui dure de 18 à 60 ans. L'employé commence à 20 ans au 2/3 du salaire moyen et atteint 1,2 fois le salaire moyen en fin de carrière à 60 ans. Le cadre gagne le salaire moyen au début de sa carrière à 25 ans, mais atteint 3 fois le salaire moyen en fin de carrière à 65 ans.

A partir de 2003, le salaire moyen est supposé augmenter de 1,7 % par an. Les pensions versées par le Régime général découlent de la réforme Balladur de 1993. Pour les régimes complémentaires, la valeur du point et le salaire de référence (prix d'achat du point) sont indexés sur les prix, comme dans l'accord de février 2001. Le plafond de la Sécurité sociale, le barème de l'impôt sur le revenu et la prime pour l'emploi sont indexés sur le salaire moyen.

Le taux de cotisations salariés est constant dans le scénario central (0) malgré l'augmentation du nombre de retraités par actifs occupés. Ceci suppose que la hausse nécessaire des cotisations retraites sera compensée par une modification de l'assiette des autres cotisations (maladie ou famille). Dans le scénario (I), l'équilibre des régimes est obtenu par une hausse de 4 points du taux de cotisation salariés.

Commentaires

a) **Effet de la désindexation.** Le passage d'une indexation sur le salaire moyen à une indexation sur les prix a des effets comparables dans le régime général et dans les régimes complémentaires. Le passage de l'indexation sur les salaires à l'indexation sur les prix réduit la pension versée par le Régime général de 19 % quand sont prises en compte 25 années. Le taux de remplacement brut du salaire assuré passe de 50 % pour une indexation sur les salaires à 41,1 % avec les règles issues de la réforme Balladur.

Dans le cas des régimes complémentaires, toute la carrière compte, donc l'effet de la désindexation est plus important : Pour une carrière de 40 ans pendant laquelle le salaire augmente de 1,7 % par an, le taux de remplacement est réduit de 27,4 %. Toutefois, à partir du moment où la valeur du point et le salaire de référence évoluent de la même façon, le taux de rendement est stabilisé, ce qui évite que le taux de remplacement ne se dégrade continuellement au cours du temps.

L'augmentation des taux de cotisations contractuels aux régimes complémentaires augmente le taux de remplacement. Dorénavant, le taux de cotisations contractuelles est de 6 % à l'Arrco et de 16 % à l'Agirc. Pour les cas types étudiés, on a supposé que le taux de cotisation à l'Arrco était de 5 % jusqu'en 1997 et celui à l'Agirc de 12 % jusqu'en 1995.

b) **L'évolution des pensions dans les années 1990.** Les pensions du Régime général sont réduites par l'augmentation progressive du nombre d'années prises en compte. 17 années sont prises en compte en 2000 pour contre 10 années pour un départ en 1990.

La réduction des pensions versées par les régimes complémentaires est résultat de la baisse des taux de rendement décidée par les gestionnaires de ces régimes au cours des années 1990. Le taux de rendement est passé de 11,4 % en 1990 à 8,8 % en 2000 à l'Arrco et de 11,5 à 8,9 % à l'Agirc. L'augmentation du taux de cotisations dans la seconde moitié des années 1990 a eu peu d'effet sur le niveau de pension d'un salarié prenant sa retraite en 2000. Les accords des régimes complémentaires prenant fin en 2002, l'évolution des paramètres de ces régimes n'est pas assuré.

c) **Évolution des pensions à long terme.** Les mesures prises dans les années 1990 induisent une détérioration sensible du taux de remplacement net. De 1990 à 2040 (scénario I), celui-ci baisse de 23 % pour l'ouvrier, de 21 % pour l'employé et de 17 % pour le cadre.

Évolution des taux de remplacement

Année Départ	Brut			total brut	net*	super net**
	RG	Arrco	Agirc			
OUVRIER						
1990	49	23		72	87	87
2000	45	21		65	77	79
2040 (0)	41	16		57	67	65
2040 (1)	41	16		57	70	68
EMPLOYE						
1990	41	23		64	77	79
2000	39	20		59	69	72
2040 (0)	37	15		52	61	65
2040 (1)	37	15		52	64	68
CADRE						
1990	14	6	25	46	54	59
2000	14	6	23	43	49	55
2040 (0)	13	5	21	38	44	51
2040 (1)	13	5	21	38	47	53

* Après cotisations sociales et CSG ;

** Après impôt sur le revenu.

Note : (0) Taux des cotisations stables ; (1) Les cotisations salariés augmentent de 4 points d'ici 2040. La hausse des cotisations n'augmente pas les droits dans les régimes complémentaires.

Source : calculs ofce.

Fonds de pension et épargne salariale

Il n'existe pas officiellement de fonds de pensions en France. Toutefois, deux types de dispositifs existent. Les dispositifs tels la Prefon ou le Cref pour les fonctionnaires, la loi Madelin pour les indépendants permettent d'effectuer des versements déductibles de l'impôt sur le revenu (mais non des cotisations sociales) à condition de les investir dans des fonds en sortie en rente viagère. L'avantage fiscal étant faible et la sortie en rente viagère obligatoire, ces fonds ont peu de succès. Les fonds créés par les entreprises suivant l'article 83 du code des impôts ou les PPESV (Plans Patrimoniaux d'Épargne Salariale Volontaire) permettent des versements des entreprises, exonérés de l'impôt sur le revenu, mais aussi de cotisations employeurs et employés. Cet avantage est excessif et fausse la concurrence avec d'autres placements et avec la retraite par répartition.

Conclusion

Dans la situation actuelle, l'avenir du système manque de pilotage et de visibilité. Il serait souhaitable que les responsables du système (en tout cas, le gouvernement et les syndicats de salariés, si le Medef persiste dans une attitude de blocage) s'engagent à garantir un certain niveau de taux de remplacement (du moins en dessous d'un certain plafond de salaire), conviennent que cette garantie suppose une certaine hausse des taux de cotisations (et sans doute un certain recul de l'âge de départ à la retraite quand la France sera proche du plein emploi), étendent le système des lois Madelin et de la Prefon aux salariés du privé qui souhaitent compléter librement leur retraite.

Références bibliographiques

- ASSOUS L. et O. MESNARD, 2000 : « Les retraites en 1999 », *DREES Études et résultats* n° 88, octobre 2000.
- CHARPIN J. M. 1999 : *L'avenir de nos retraites*, rapports au Premier ministre, La Documentation française.
- COLIN C., F. LEGROS ET R. MAHIEU, 1999 : « Le rendement des régimes de retraites : une comparaison entre Fonction publique d'État et secteur privé », *Économie et statistique*, n° 328, 1999-8.
- DUPONT G. et H. STERDYNIAK, 2000 : *Quel avenir pour nos retraites ?*, Collections Repères, La Découverte.
- LAGARENNE C., C. MARTINEZ et G. TALON, 1999 : « Parcours professionnels et retraite : à quel âge partiront les actifs aujourd'hui ? », *France, portrait social*, INSEE.

Royaume-Uni : le royaume des fonds de pensions

Du point de vue des finances publiques, la situation britannique est moins préoccupante que celle des autres pays européens. Les pensions publiques sont parmi les plus faibles d'Europe. Elles ont été fortement réduites depuis une vingtaine d'années au profit de dispositifs privés. Le dynamisme démographique est moins affaibli. La part des retraités va certes augmenter dans les décennies à venir, mais moins fortement que dans la plupart des pays européens : en 2040, seule l'Irlande aura un ratio démographique plus bas que le Royaume-Uni. De plus, le Royaume-Uni a un taux d'emploi relativement élevé. Selon nous, pour maintenir le niveau de vie relatif des retraités, la part des retraites dans le PIB devrait passer de 11,8 % en 1998 à 16,6 % en 2040. Le gouvernement envisage de faire passer le montant des retraites publiques de 5,1 % en 2000 à 4,4 % en 2040.

Le Royaume-Uni avait traditionnellement un système mixte composé d'une pension forfaitaire publique de faible niveau, complété pour une partie des salariés, par des retraites professionnelles. Les travaillistes ont tardivement introduit un système de retraite publique d'assurance du revenu salarial (*Serps*), puis les conservateurs ont favorisé des systèmes de retraites individuels, au détriment du *Serps* et des retraites professionnelles. Le gouvernement Blair introduit une retraite minimum, rend forfaitaire le *Serps* et restructure les retraites privées. Au total, le système est peu coûteux pour les finances publiques, mais il est compliqué, source de pauvreté et d'inégalité.

Le *New Labour* poursuit les objectifs des gouvernements conservateurs, tout en essayant d'en atténuer les aspects choquants. Le meilleur système reste, aux yeux du gouvernement, la capitalisation privée, même si celle-ci doit être mieux réglementée. Le gouvernement se fixe trois objectifs : réduire la part des retraites publiques dans les retraites de 60 % à 40 % d'ici 2050 ; assurer des retraites décentes aux salariés à bas revenus ; inciter les travailleurs à préparer leur retraite future, c'est-à-dire réduire au maximum le recours aux prestations d'assistance. Afin d'atteindre le premier objectif, le gouvernement veut restaurer la confiance dans les dispositifs privés de retraites de façon à inciter les salariés du milieu et du haut de l'échelle à sortir du système public.

Le système avant les réformes de Tony Blair

Les retraites sont assurées par quatre piliers : une pension de base publique, à laquelle s'ajoute une pension complémentaire obligatoire, mais celle-ci peut être, selon le choix du salarié, une retraite publique

par répartition, une retraite d'entreprise préfinancée, ou une retraite individuelle par capitalisation.

Le système public

Le système public verse deux types de pensions : une pension de base forfaitaire (*basic state pension*, BSP) ; une pension complémentaire proportionnelle au salaire (tableau 7). L'âge de la retraite est de 65 ans pour les hommes et de 60 ans pour les femmes. Les pensions sont financées en répartition par des cotisations sociales (salariés et patronales). Les salariés paient des cotisations sur la partie de leur salaire comprise entre un plancher (le LEL, *lower earnings limit*) et un plafond (l'UEL, *upper earnings limit*). L'assiette des cotisations patronales n'est pas plafonnée. Lorsque le salaire est inférieur au LEL, le salarié n'est pas assuré. Pour être assuré, il faut donc travailler au moins 18 heures hebdomadaires au salaire minimum. Les retraités pauvres bénéficient de l'aide sociale (*income support*).

La BSP a été instaurée en 1946 sous l'inspiration de Beveridge. Elle est versée à taux plein à toute personne ayant cotisé pendant au moins 90 % de la carrière normale, soit 44 ans pour un homme et 39 ans pour une femme. Pour les carrières plus courtes, la pension est proportionnelle à la durée de cotisation. Elle n'est pas versée lorsque la

7. Quelques caractéristiques du système britannique

	en £ par semaine	en % du salaire moyen	en £ par semaine
	2000-2001	2000	2001-2002
LEL	67	16,3	72
UEL	535	130,3	575
Primary Threshold	76	18,5	87
Cotisations salariés	10 % entre 76 et 535		10 % entre 87 et 575
Cotisations employeurs	12,2 % au-dessus de 76		11,9 % au-dessus de 87
Rabais salariés	1,6 %		1,6 %
Rabais employeurs fonds DB	3,0 %		3,0 %
Rabais employeurs fonds DC	0,6 %		0,6 %
BSP	67,5	16,4	72,5
MIG célibataire	78,45	19,1	92,15

Source : Department of Social Security.

carrière est inférieure à 25 % de la durée normale. En 2000-2001, la retraite à taux plein est d'un niveau très faible : 16 % du salaire moyen. En 1998, 86 % des hommes de plus de 65 ans et 46 % des femmes de plus de 60 ans recevaient la BSP, soit 10,6 millions de personnes, pour un coût annuel de 32 milliards de livres (soit 3,8 points de PIB).

Un régime public de retraites proportionnelles au salaire (le *State Earnings-Related Pension Scheme*) a été tardivement créé par les travaillistes, en 1978. L'objectif était d'améliorer le niveau de vie des retraités ne bénéficiant pas de pensions d'entreprise. L'affiliation à un régime complémentaire est devenue obligatoire, les salariés bénéficiant d'une retraite professionnelle pouvant renoncer à l'affiliation au *Serps* (*contracting out*).

Les gouvernements Thatcher et Major ont réduit les pensions publiques et incité les salariés à choisir des systèmes de retraites privés, ce qui a réduit les ressources du *Serps*. Depuis 1980, les pensions publiques ne sont indexées que sur les prix et non sur les salaires. Le recul de l'âge de retraite des femmes a été programmé : il passera de 60 à 65 ans entre 2010 et 2020. Entre 1999 et 2009 la pension *Serps* est progressivement réduite : elle passe de 25 % du salaire moyen des 20 meilleures années à 20 % du salaire moyen de l'ensemble de la carrière. L'indexation sur le salaire du plancher et du plafond a été supprimée et la pension de réversion a été réduite de moitié (passant de 100 à 50 % de la pension du défunt fin 2001).

Parallèlement à la réduction de la générosité des systèmes publics, les gouvernements conservateurs ont facilité la sortie du *Serps*. En 1988, ils ont autorisé l'affiliation à un troisième type de régime de retraite complémentaire : les régimes de retraite individuels (*personal pension schemes*, PPS). Les PPS ont eu énormément de succès, mais ont donné lieu à des escroqueries de grande ampleur. Aujourd'hui, les salariés ont le choix entre le système public complémentaire, ou un régime de retraite privé agréé, individuel ou fourni par l'entreprise. En cas de sortie du *Serps*, salariés et employeurs bénéficient d'un rabais sur leurs cotisations sociales. Durant l'année fiscale 1999-2000, ces rabais ont atteint 8,34 milliards de livres.

Les retraites d'entreprises

Selon le *Green Paper*¹⁵, « *occupational pension schemes are one of the great welfare success stories of this century* ». La création d'un fonds de pension d'entreprise est à la libre appréciation de l'employeur. Depuis 1986, les employeurs ne peuvent plus rendre obligatoire l'affiliation au système de retraite de l'entreprise. Les fonds de pension agréés

15. La plupart des réformes introduites par le gouvernement Blair sont contenues dans un projet publié en décembre 1988, le *Green Paper*.

permettent de bénéficier d'exonérations fiscales : les sommes versées par l'entreprise ne supporte pas de cotisations sociales ; celles versées par les ménages sont exonérées d'impôt sur le revenu. Les systèmes sont en majorité à prestations définies (*salary related*), mais les plans à cotisations définies (*money purchase*) sont de plus en plus nombreux. La pension versée par les systèmes à prestations définies est en général égale à un certain pourcentage d'un salaire de référence (souvent le salaire de fin de carrière) multiplié par le nombre d'années dans l'entreprise. Dans ces régimes, c'est l'entreprise qui supporte le risque financier, même si le contrat peut être renégocié. En sens inverse, la hausse des cours de Bourse lui permet de réduire ses versements de cotisations. Dans les régimes à cotisations définies, l'entreprise ne s'engage que sur son abondement. Les fonds à prestations définies sont plus favorables aux salariés, mais ils sont un frein à la mobilité des salariés même si la loi de 1986 protège les droits acquis par les salariés qui quittent l'entreprise.

Les salariés bénéficiant de retraites professionnelles et les jugeant insuffisantes peuvent les compléter par des contributions additionnelles versées au régime lui-même (*additional voluntary contributions, AVC*) ou dans un fonds extérieur (*free-standing additional voluntary contributions, FSAVC*). Les cotisations salariales, y compris les contributions additionnelles, sont exonérées jusqu'à 15 % du salaire et un plafond en valeur (égal à 84 000 livres en 1997-1998). Les pensions d'entreprises peuvent se substituer au *Serps* (« *contracted out* » *pension schemes*) ou se cumuler avec lui (« *contracted in* » *pension schemes*)¹⁶.

Le début des années 1990 a été marqué par le retentissant scandale Maxwell : à sa mort, il est apparu qu'il s'était approprié l'actif du fonds de pension de son groupe. Cela a amené le gouvernement à prendre des mesures pour améliorer la sécurité des fonds de pension d'entreprise, et plus particulièrement des fonds à prestations définies. Les principales décisions contenues dans le *Pensions Act* de 1995 sont la création d'une autorité de régulation des pensions d'entreprises (l'OPRA, dont les prérogatives ont été récemment étendues à l'ensemble des fonds de pension) ; l'obligation pour les fonds à prestations définies d'avoir un actif au moins égal aux dettes (le *minimum funding requirement, MFR*) ; l'obligation pour les fonds de pension d'entreprises d'être assurés auprès d'une *Pension Compensation Board*, qui garantit le paiement des pensions aux salariés dont l'entreprise a fait faillite ; l'obligation d'indexer les pensions sur les prix (jusqu'à une inflation de 5 %). En revanche, a été abandonnée l'obligation pour les

16. On distingue donc les *contracted-in salary related schemes* (CISRS), les *contracted-in money purchase schemes* (CIMPS), les *contracted-out salary related schemes* (COSRS), les *contracted-out money purchase schemes* (COMPS), ainsi que les *contracted-out mixed benefit schemes* (COMBS) et les *contracted-out hybrid schemes* (COHS) qui sont des systèmes hybrides.

fonds à prestations définies se substituant au *Serps* de verser une pension au moins égale à celle qu'aurait versé le *Serps* (la GMP, Garantie minimum de pension).

En période de baisse de la Bourse, la question de la viabilité des fonds de pensions à prestations définies, se pose avec acuité. British Telecom vient d'annoncer que les nouveaux embauchés se verraient proposer un plan à cotisations définies. Selon la *National Association of Pension Funds*, citée par S. Montagne (1999), le taux de cotisations totales à long terme est de 17 % dans les régimes à prestations définies et de 9,3 % dans les régimes à cotisations définies. Pourtant, sur 500 entreprises interrogées par la NAPF, seules 3 % ont basculé d'un plan à prestations définies vers un plan à cotisations définies. Par contre, la majorité des plans nouvellement proposés sont à cotisations définies.

Les retraites d'entreprises sont financées par la capitalisation. L'actif des fonds de pension britanniques est très important (80 % du PIB en 1997). Depuis les années cinquante, les fonds se sont tournés vers des investissements risqués : actuellement, ils possèdent 40 % des actions nationales.

Les fonds de pensions individuels

Les plans de retraites individuels (*Personal Pension Scheme*) permettent d'épargner pour sa retraite indépendamment de son entreprise. Seul l'assuré contribue au fonds ; il bénéficie d'exonérations fiscales si celui-ci est agréé par l'administration, ce qui suppose de respecter les conditions de sortie : entre 50 et 74 ans, l'assuré doit utiliser le capital pour acquérir une rente viagère. Il peut cependant retirer en capital jusqu'à 25 % de l'actif en franchise d'impôt. A l'entrée, les sommes épargnées sont exonérées en deçà d'une limite définie en pourcentage du revenu et d'une limite forfaitaire (84 000 livres en 1997-1998). Le plafond d'exonération est croissant avec l'âge : jusqu'à 35 ans, l'épargne retraite exonérée est plafonnée à 17,5 % du salaire ; à partir de 61 ans, elle peut atteindre 40 %.

Depuis 1988, les plans de retraite individuels agréés (ainsi que les régimes d'entreprises à cotisations définies) peuvent se substituer au *Serps*. Le rabais appliqué aux cotisations sociales est versé dans le fonds de pension. La sortie du *Serps* en faveur des plans de retraites individuels privés a fait l'objet de fortes incitations fiscales à partir de 1988. Les salariés bénéficiant de régimes d'entreprise ont aussi été autorisés à choisir des plans individuels. Ces derniers ont eu beaucoup de succès, mais les rendements des produits financiers ont été très inférieurs aux promesses commerciales, qui avaient été jusqu'à l'escroquerie, en dissimulant les charges très élevées et la faible part des actifs effectivement placés. Selon Blake, entre 1988 et 1993, 500 000 salariés bénéficiant d'avantageux dispositifs de retraite professionnels ont transféré leurs

actifs dans des fonds individuels. Pour 90 % d'entre eux, il s'agissait d'un mauvais choix. La *Personal Investment Authority* (PIA) estime le montant du préjudice à 11 milliards de livres. Les plans de retraites personnels sont proches des régimes d'entreprises à cotisations définies. Contrairement aux fonds à prestations définies, ces plans ne constituent pas un frein à la mobilité professionnelle. Dans les deux cas, la pension est très incertaine car elle dépend des rendements financiers. Cependant, dans le cas des régimes d'entreprises, celle-ci abonde en général le plan. Mais surtout, le gestionnaire du fonds de pension professionnel a des compétences et un pouvoir de négociation qui lui permettent de négocier d'égal à égal avec les responsables de la gestion financière, ce qui n'est souvent pas le cas des particuliers. De plus, dans les plans de retraite individuels, les charges sont en général très élevées et peu transparentes. Il est très coûteux de changer de fonds ; les gestionnaires qui disposent d'une clientèle captives, peuvent leur imputer des charges élevées.

La situation des salariés est extrêmement variée : en 1996, 6,7 % des salariés ne souscrivaient qu'à la BSP ; 29,8 % n'avaient comme régime complémentaire que le *Serps* ; 4,8 % souscrivaient au *Serps* et un plan de retraite professionnel ; 31,4 % souscrivaient à un plan de retraite professionnelle à prestations définies ; 5,5 % bénéficiaient d'un plan de retraite professionnelle à cotisations définies ; 21,8 % avaient un plan de retraite individuel.

Les réformes de Tony Blair

Le gouvernement Blair conserve l'objectif de réduction de la part des retraites publiques, mais cherche à améliorer le système. Les pensions les plus basses sont augmentées ; les salariés à revenu moyen doivent retrouver confiance dans les dispositifs privés de retraite et les errements des années 1980-1990 doivent être rendus impossibles ; pour tous, l'incitation à épargner doit être forte. La réforme comprend trois points essentiels : la création d'un minimum vieillesse ; le remplacement du *Serps* par une seconde pension d'État plus généreuse pour les bas revenus et moins généreuse pour les revenus moyens ; la création de fonds de pensions individuels fortement réglementés.

Les principales mesures

La première mesure concernant les retraites, prise par le gouvernement travailliste a été un fort alourdissement de la taxation des fonds de pensions : l'avoir fiscal sur les dividendes reçus dont ils bénéficiaient a été supprimé pour un gain de 5,4 milliards de livres en année pleine (à partir de 1999-2000). Les mesures prises par la suite s'inscrivent dans le cadre d'un plan d'ensemble de réforme du système.

En avril 1999, le gouvernement a créé un revenu minimum pour les retraités, le *minimum income guarantee*. Le MIG est plus élevé que l'*income support* et est indexé sur le salaire moyen. Cette pension doit être moins stigmatisante et plus facile à obtenir que l'aide sociale, qu'un nombre important de bénéficiaires potentiels ne demande pas. La pension de base reste indexée sur les prix. L'écart entre le MIG et la BSP va donc s'accroître. En 2050, la BSP pourrait être réduite à 7 % du salaire moyen. Une indexation sur le revenu moyen de la pension de base était jugée trop coûteuse pour les finances publiques car la BSP n'est pas versée sous condition de ressources ; les retraités à revenu élevé en bénéficient. Cependant, face au mécontentement des retraités, le gouvernement a nettement augmenté la BSP en 2001 (de 7,4 %) et il l'augmentera de nouveau de 4,1 % en 2002. Le MIG a, quant à lui, été augmenté de 17,5 %.

En avril 2002, la pension *Serps* est remplacée par la *State second pension* (SSP), plus généreuse pour les bas revenus. A partir de 2007, la pension sera forfaitaire : pour tout salarié ayant une carrière complète, elle vaudra le double de la pension *Serps* versée à un salarié ayant une carrière de salaire moyen de 9 500 livres annuelles (soit 45 % du revenu moyen). Les salariés ayant eu un salaire moyen égal à 9 500 livres auront donc une pension de 40 % de ce salaire moyen. La pension vaudra donc 18 % du salaire moyen de l'économie au moment de la liquidation, pour une carrière complète. Une fois liquidées, les pensions ne seront revalorisées que sur les prix. Les bas revenus verront donc leur sort nettement amélioré. A l'inverse, les salariés à haut revenu auront intérêt à renoncer à la SSP, pour s'assurer auprès d'un fonds de pension agréé : les salariés optant pour une sortie de la SSP bénéficieront de rabais de cotisations sociales. Pendant la période transitoire, de 2002 à 2007, les salariés gagnant plus de 9 500 livres annuelles seront couverts à hauteur de 10 % sur la part de leurs salaires comprise entre 9 500 livres et 18 500 livres, et de 20 % entre 18 500 livres et le plafond de la Sécurité sociale (UEL, environ 2 fois le revenu moyen).

Pour faciliter l'épargne retraite, le gouvernement a créé un nouveau produit en avril 2001 : les *stakeholder pension schemes* (SPS). Il s'agit de fonds de pensions individuels, peu coûteux et fortement réglementés, notamment en ce qui concerne le niveau des charges. Ces produits « prêt-à-porter » sont destinés aux revenus moyens (compris entre 9 000 et 20 000 livres par an). Il s'agit de plans à cotisations définies qui remplissent un certain nombre de critères concernant les charges, limitées à 1 % de la valeur des fonds accumulés (au lieu d'une moyenne de 1,4 % pour les PPS), le niveau de contribution minimum et la transférabilité : pas de pénalités si les contributions cessent temporairement et si le fonds est transféré vers un autre gestionnaire. L'objectif est que les salariés puissent épargner facilement dans un dispositif simple et flexible. Les SPS peuvent être proposés par les employeurs, les sociétés

financières, les associations, les syndicats. Ils sont gérés par des tiers (*trustees*) au profit exclusif des bénéficiaires, ce qui renforce le pouvoir de négociation des épargnants, par rapport à de simples fonds de pension individualisés. Les entreprises de plus de cinq salariés ne proposant pas de retraites d'entreprise doivent donner accès à un SPS à leurs salariés. L'employeur peut, s'il le souhaite, abonder le plan. Les plans de retraite individuels (*personal pension schemes*, PPS), moins contraignants, devraient en pratique être choisis essentiellement par les plus riches préférant des produits sur mesure. Le *contracting out* est étendu aux SPS.

Comme pour les PPS, les contributions aux SPS sont exonérées jusqu'à un plafond proportionnel au revenu (de 17,5 % jusqu'à 35 ans à 40 % au-dessus de 61 ans) ou de 3 600 livres par an quel que soit le revenu. Ce seuil permet aux personnes ne bénéficiant pas de revenus de travail de préparer leur retraite (mère au foyer, enfant, étudiant).

Globalement, l'architecture finale serait la suivante : les très bas revenus dont le revenu serait inférieur au plancher de la Sécurité sociale (LEL) bénéficieraient du MIG. Les salariés (dont le revenu serait compris entre le 3 300 livres et 9 000 livres par an) recevraient des pensions publiques forfaitaires (BSP et SSP), qui ne représenteraient que 25 % du salaire moyen. Les salariés de revenu supérieur à 9 000 livres opteraient pour des fonds de pension individuels (en plus de la BSP) : les SPS pour les salariés à revenu moyen (inférieur à 18 500 livres), les PPS pour les hauts revenus. Dans tous les cas, les salariés couverts par des retraites d'entreprises resteraient dans ces régimes.

L'importance des incitations

Le gouvernement souhaite inciter l'ensemble des salariés à préparer leur retraite. Cette question se pose évidemment avec plus d'acuité que dans les systèmes où la pension publique obligatoire est généreuse comme c'est le cas en France.

Le MIG et son indexation sur le salaire moyen rend inutile la préparation de la retraite pour les salariés modestes. Pour les salariés restant dans le système complémentaire public, le gouvernement a prévu la validation d'annuités lorsqu'ils s'arrêtent de travailler pour s'occuper d'enfants de moins de 5 ans ou de personnes recevant des allocations invalidité ou lorsqu'ils ont eux-mêmes une incapacité à travailler. Cela incite évidemment à arrêter de travailler lorsque les conditions sont satisfaites mais en l'absence de validation de ces périodes, de nombreux salariés seraient incapables d'avoir suffisamment d'annuités en fin de carrière pour bénéficier d'une pension supérieure à la retraite d'assistance (MIG). Toutes les cotisations retraites auraient alors été payées en pure perte. Les périodes d'inactivité validées par la SSP seront cependant plus restreintes que dans le cas de la pension de base.

Malgré la validation de périodes non travaillées, nombre de salariés n'auront pas une SSP à taux plein étant donné la durée de cotisations requise. De plus, la pension de base et la seconde pension d'État étant indexées sur les prix, certains retraités ayant acquis des droits supérieurs au minimum vieillesse pourraient dépendre de ce dernier à la fin de leur vie puisque le MIG est indexé sur les salaires. Les célibataires et les couples où un seul a acquis des droits seront davantage concernés par la pension sous condition de ressources que les couples bi-actifs car la BSP et la SSP sont individualisées.

Afin d'accroître l'incitation à l'épargne, le gouvernement a prévu dans son rapport préparatoire au budget 2001, la mise en place en 2003 d'un crédit d'impôt pour la retraite (*pension credit*). En 2003, le MIG d'un célibataire sera de 100 livres par semaine. En l'absence de crédit d'impôt, un retraité ayant des revenus de 100 livres (une pension de base de 77 livres et une pension d'entreprise de 23 livres, par exemple), ne verrait pas récompensé l'effort de préparation de sa retraite future consenti au cours de sa vie active. Le principe du crédit est de verser une prestation au-delà du revenu minimum : le salarié ayant un revenu de 100 livres (respectivement 110 livres) bénéficierait d'un crédit de 14 livres (resp. 10 livres), portant son revenu à 114 livres (resp. 120 livres). Le crédit s'annulerait pour un revenu de 135 livres par semaine. Le taux de prélèvement marginal apparent serait ainsi réduit à 40 %. La complexité de ce dispositif risque de nuire à son effet incitatif. Son effet sur le revenu des retraités modestes sera particulièrement fort pendant les décennies de transition, avant que les salariés ne bénéficient pleinement de la nouvelle SSP. À terme, il ne devrait concerner que les salariés ayant des carrières incomplètes. En 2050, le cumul de la BSP et de la SSP à taux pleins sera supérieur au MIG d'environ 40 %, ce qui est supérieur au plafond du crédit d'impôt (dont l'évolution dans les 50 prochaines années reste à déterminer...).

Incertitudes sur les choix des salariés

Il n'est pas certain que l'architecture future des retraites soit conforme à ce que prévoit le gouvernement Blair. Pour chaque salarié, l'existence des SPS rend plus difficile le choix du dispositif le plus adapté : un salarié affilié à un fonds individuel (PPS) doit-il le quitter pour un SPS ? Un salarié à revenu moyen doit-il choisir la pension publique (SSP), la SPS ou le cas échéant la pension proposée par son entreprise ? La réponse dépend du contenu précis des dispositifs. Certains plans individuels ont parfois des charges élevées à l'entrée et de fortes pénalités à la sortie. La réforme fera certainement la joie des conseillers financiers.

Contrairement au gouvernement Thatcher qui a incité les salariés à quitter leur régime professionnel en faveur de plans individuels, le gouvernement Blair considère que les salariés qui bénéficient d'un régime d'entreprise doivent y rester affiliés. Pourtant, l'existence de SPS pourrait réduire le nombre de salariés en bénéficiant. Les entreprises peuvent avoir intérêt à mettre en place des SPS, particulièrement simples à piloter, quitte à participer à l'effort d'épargne. Certains économistes considèrent que le gouvernement devrait rendre de nouveau obligatoire l'appartenance au fonds de pension de son entreprise.

La seconde pension publique pourrait concerner plus de salariés que ce qu'annonce le gouvernement. La validation de périodes d'inactivité n'est possible que dans le système public. Un salarié à revenu moyen qui souhaite cesser le travail pour s'occuper de ses enfants peut avoir intérêt à conserver sa seconde pension d'État. Un salarié à revenu moyen averse au risque pourrait préférer un système assurant un taux de remplacement prédéterminé aux *stakeholder pensions* dont le niveau dépendra des rendements financiers et des évolutions démographiques. D'autant que d'autres dispositifs d'épargne fiscalement favorables peuvent compléter les pensions publiques, notamment les comptes d'épargne individuels (*individuals savings accounts*, ISAs), moins contraignants, qui permettent d'épargner jusqu'à 7 000 livres par an en franchise d'impôt.

A l'inverse, on peut prévoir que les salariés à haut revenu chercheront à bénéficier des avantages fiscaux des SPS en ouvrant des plans pour leurs enfants et leur épouse. C'est ce qu'on constate sur les premiers SPS vendus. Mais ceux-ci ont également eu un certain succès auprès des jeunes (*The Independent*, 13/05/01).

La confiance dans le système public n'est pas non plus assurée. Rien n'interdit aux gouvernements futurs de réduire encore la seconde pension publique (SSP). Les salariés n'ont guère de raison d'avoir confiance dans un système qui a fortement réduit les pensions depuis 20 ans. Le rabais dont bénéficient les salariés qui sortent du système public restera proportionnel au salaire (sous le plafond, UEL) alors que la SSP sera forfaitaire. Les salariés les mieux rémunérés bénéficieront donc fortement du système. Mais comme la pension de base va être de plus en plus faible par rapport au salaire moyen, il y a un risque qu'un nombre croissant de salariés rejettent totalement le système de Sécurité sociale. Paradoxalement, le mécontentement pourrait venir des salariés à bas et moyen revenu car le *Green Paper* a prévu que le plancher (LEL) et le plafond (UEL) de cotisations resteraient indexés sur les prix, ce qui impliquerait qu'en 2015, l'UEL serait à peu près égal au salaire moyen masculin...

Conclusion

Un des objectifs du gouvernement était de simplifier le système de retraite. Le remplacement de la pension publique proportionnelle (*Serps*) par la SSP, forfaitaire, était censé aller dans ce sens. Résultat, le système prévoit trois pensions forfaitaires (MIG, BSP et SSP). En outre, le choix du système de retraites complémentaires sera difficile pour nombre de salariés. Le gouvernement a d'ailleurs prévu l'éventualité d'un échec des fonds de pensions individuels standardisés (SPS) : la seconde pension publique ne sera forfaitaire qu'à partir de 2007, à condition que les SPS aient été un succès. Cette réforme en quatre étapes (création du MIG en 1999, des SPS en 2001, de la SSP en 2002 et SSP forfaitaire en 2007) ne contribue pas à la simplification du système et à sa compréhension par les salariés, d'autant que vient de s'y ajouter le crédit d'impôt. Cette compréhension est pourtant essentielle dans un système dans lequel les choix individuels sont importants.

Le système devient très différent des systèmes de retraites d'Europe continentale. La réforme britannique prévoit la suppression progressive du lien entre cotisations et pensions versées par le système public. La priorité est donnée aux dispositifs privés et à la responsabilité individuelle. Il renforce la régulation du marché des pensions privées, qui n'est pas parfait du fait d'asymétries d'information et de pouvoir de négociation. Le système public ne se limite cependant pas au versement d'une pension d'assistance de façon à maintenir l'incitation à cotiser et le niveau de vie de ceux qui travaillent. L'architecture générale du système fait relativement consensus en Grande Bretagne, même si les critiques « techniques » sont très nombreuses.

La mise en place des *stakeholder pension schemes* ne résout qu'une partie des problèmes que posent les pensions privées. D'autres perdurent : l'évaluation des sommes à épargner pour obtenir un actif donné à l'âge de la retraite, l'évaluation de l'actif nécessaire pour bénéficier du taux de remplacement souhaité, le type d'investissement à effectuer, le risque de myopie des salariés.

Le problème du système de retraite britannique est également différent de celui posé par les différents systèmes européens : l'interrogation essentielle concerne le niveau de vie des retraités plus que le poids des retraites dans l'économie. Les pensions publiques sont faibles et il n'est pas certain que les salariés investiront suffisamment pour leurs vieux jours. Cette question va se poser avec particulièrement d'acuité dans les années qui viennent : la seconde pension publique n'aura un plein effet que dans 45 ans, lorsque les salariés commençant aujourd'hui à travailler prendront leur retraite. Entre temps, un nombre croissant de retraités ne bénéficiera que du minimum vieillesse compte tenu de la faiblesse des pensions contributives. La complexité du système, le bas taux de remplacement fourni aux bas salaires, la croissance des retraités

au minimum vieillesse font que le système britannique ne peut être considéré comme un modèle pour l'Europe.

Références bibliographiques

BLAKE D., 2000 : The United Kingdom : Examining the Switch from Low Public Pensions to high-Cost Private Pensions, *NBER*.

DSS GREEN PAPER, 1998 : *A new contract for welfare : partnership in pensions*, 15 décembre 1998 : <http://www.dss.gov.uk/publications/dss/1998/pengp/index.htm>

HM TREASURY PROPOSALS, 1999 : *Helping to deliver stakeholder pensions : flexibility in pension investment*, février : <http://www.hm-treasury.gov.uk/pub/html/reg/pens.html>

The Leverhulme Centre for Market and Public Organisation : <http://www.bris.ac.uk/Depts/CMPO/pensions/penindex.htm>

MONTAGNE S., 1999 : « Royaume-Uni, la réforme du système de retraites », *Chroniques internationales de l'Ires*, n° 57, mars.

THE WELFARE REFORM AND PENSIONS ACT, 1999 : novembre.

PENSION PROVISION GROUP, 1999 : *Response to the Pensions Green Paper*, mars : <http://www.dss.gov.uk/publications/dss/1999/ppgresponse/index.htm>

Italie : une réforme radicale ?

Le système de retraite est devenu de plus en plus généreux et coûteux jusqu'en 1992, tant en raison du niveau des pensions versées que des possibilités de départ précoce à la retraite. Il était en même temps particulièrement compliqué, fragmenté et inéquitable. Or, l'Italie est confrontée à des perspectives inquiétantes de vieillissement. Après de longs débats, deux réformes importantes, en 1992 et 1995, ont réduit fortement le niveau futur des prestations retraites. Entre l'étouffement de l'économie par un système de retraite trop pesant et une paupérisation des futurs retraités, ont-elles réussi à trouver un sentier soutenable ?

L'Italie connaît déjà un ratio de dépendance très élevé (le 2^e en Europe). Compte tenu de la faiblesse des taux de fécondité, le vieillissement devrait se poursuivre de façon accélérée et la population italienne devrait diminuer de façon importante (de 28 % entre 2000 et 2040). L'Italie se caractérise aussi par un très bas taux d'emploi (seule l'Espagne fait pire). Le taux d'activité des 55-65 ans est très bas. Globalement, le système de retraite est relativement généreux. Selon nous, à ratio constant retraites/salaires nets, le poids des retraites devrait passer de 15,6 % du PIB en 1998 à 22,8 % en 2040 ; selon le gouvernement, de 14,2 à 15,7 % (ce qui suppose une baisse de l'ordre de 25 % du niveau relatif des retraites).

Le système comporte essentiellement un régime public obligatoire financé à répartition, complété marginalement par des plans professionnels de retraite volontaires. Un fonds obligatoire d'indemnité de fin de carrière (TFR, *Trattamento di fine rapporto*) constitue la forme la plus ancienne de retraite professionnelle.

La répartition des dépenses de protection sociale entre assurance, solidarité et santé montre le poids prépondérant de l'assurance vieillesse (tableau 8). De même, la moitié des dépenses de solidarité est absorbée par le minimum vieillesse. Aussi, beaucoup reprochent au système italien d'être trop favorable aux personnes âgées, relativement aux pauvres, aux chômeurs et aux jeunes.

Le premier pilier de solidarité est constitué par deux prestations d'assistance entièrement financées par l'État. D'une part, le minimum vieillesse garantit à tout citoyen d'au moins 65 ans (qu'ils aient cotisé ou non) un revenu minimum de 281 euros par mois (en 2001). Par ailleurs une pension minimale est garantie à tout titulaire de pension sous certaines conditions de revenu. Toute personne dont la pension se situe en dessous du minimum (382 euros par mois en 2001) reçoit un complément qui l'amène à ce minimum, si l'ensemble des revenus n'excède pas son niveau. Pour des revenus compris entre une fois et deux fois la pension minimale, le complément n'est que partiel.

Les pensions ayant bénéficié du complément de pension représentaient en 2000, 24 % des pensions du secteur privé (plus du 50 % pour les artisans et commerçants).

8. Dépenses de protection sociale

En % du PIB

	1990	1995	1999
Prévoyance retraite (hors minimum vieillesse)	9,8	11,8	12,7
Assurance chômage	1,5	1,5	1,7
Solidarité	4,3	3,5	3,3
<i>Dont minimum vieillesse</i>	<i>2,1</i>	<i>1,6</i>	<i>1,8</i>
Santé	6,1	5,3	5,0
Total	22,4	22,8	23,6

Source : VDR.

Avant les réformes

Le système de retraite d'assurance sociale couvrant les salariés du secteur public et privé est administré par l'INPS, alors que des régimes spéciaux existent pour les travailleurs indépendants, les chefs d'entreprises et les agriculteurs. En 2000, le taux de cotisations est de 8,9 % pour les employés et de 23,8 % pour les employeurs dans le secteur privé. Les cotisations sont déductibles du revenu imposable ; les prestations sont imposables comme les autres revenus du travail. L'État subventionne le déficit du système.

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 pour le secteur privé et 20 ans (15 ans pour les femmes) pour le secteur public (*jeunes retraités*). 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 est 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.

L'âge de départ à la retraite et les règles de calcul concourraient à la générosité du système. 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 secteur 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.

Cette générosité n'était guère soutenable dans une situation de chômage élevé, de faibles taux d'activité et de détérioration du ratio démographique. Après de long débats (voir Toutain, 2001), le système a été l'objet de deux réformes majeures : en 1992 la réforme Amato, en 1995, la réforme Dini.

La période des réformes

La réforme Amato

En 1992, la réforme Amato se donne comme objectif de stabiliser la part des pensions dans le PIB. Elle durcit les critères d'éligibilité pour la pension de vieillesse, en augmentant progressivement les années de cotisation requises (de 15 en 1992 à 20 ans à 2002) et l'âge requis (de 60 à 65 ans pour les hommes, de 55 à 60 ans pour les femmes). La durée de cotisation nécessaire pour liquider une pension d'ancienneté dans le public est alignée sur les 35 ans du privé. Les pensions sont indexées sur les prix et non plus sur les salaires.

La période sur laquelle est déterminé le salaire de référence est progressivement allongée à l'ensemble de la carrière. Toutefois, trois régimes différents s'applique selon la date d'entrée sur le marché du travail : la réforme ne doit jouer à plein que pour ceux qui entre sur le marché du travail après 1992 (encadré 4). Cette différenciation a des effets pervers : la réforme ne porte que sur des générations qui n'ont pas encore voix au chapitre, son impact immédiat sur les dépenses est très faible, elle apparaît donc trop timide alors qu'elle est en réalité trop importante à horizon de 40 ans.

Imaginons une situation où le taux de croissance du salaire réel moyen est de 2 %, le taux de croissance du salaire d'un salarié durant sa carrière de 2,5 % (donc 0,5 % par an d'effet carrière). Partons d'un système où le taux de remplacement est de 80 % du dernier salaire. Passer à un taux de remplacement à 80 % sur l'ensemble de la carrière fait passer le taux de remplacement final à 72,4 % si les salaires pris en compte sont revalorisés comme le salaire moyen ; à 59,4 % s'ils

sont revalorisés comme les prix plus 1 % par an. Le niveau de la pension est réduit de 26 %, du moins si la réforme est maintenue pendant 40 ans. Le taux de remplacement net passe ainsi de 88 % à 65,4 %.

4. Calcul de la prestation après la réforme Amato

Avant la réforme Amato la prestation (P) dépendait du salaire de référence, soit la moyenne des 5 derniers salaires, du nombre des cotisations accumulées sur toute la carrière ($A_R - A_0$) (avec un maximum de 40) et du taux d'annuité (TA) :

$$P = TA \cdot \sum_{t=A_0-5}^{A_R-1} \frac{W_t}{5} \cdot (A_R - A_0)$$

La réforme Amato introduit le calcul du salaire de référence sur toute la période contributive pour les assurés intégrant le marché du travail après 1992 :

$$P = TA \cdot \left[\left(\sum_{t=A_0}^{A_R-1} \frac{W_t}{(A_R - A_0)} \cdot (A_R - A_0) \right) \right]$$

Pour les assurés ayant accumulé moins de 15 ans de cotisations en 1992, la réforme garde le droit acquis pour la période de cotisation jusqu'à 1992 (salaire de référence égal à la moyenne des 5 dernières salaires), mais ensuite le salaire de référence est calculé sur la moyenne des années de 1992 à la date de départ en retraite (A_R).

$$P = TA \cdot \left[\left(\sum_{t=A_0-5}^{A_R-1} \frac{W_t}{5} \cdot (1992 - A_0) \right) + \left(\sum_{t=1992}^{A_R-1} \frac{W_t}{(A_R - 1992)} \cdot (A_R - 1992) \right) \right]$$

Pour les assurés ayant accumulé plus de 15 ans de cotisations en 1992, le salaire de référence pour la période de cotisation après 1992 est la moyenne des salaires perçus dans les dix dernières années.

$$P = TA \cdot \left[\left(\sum_{t=A_0-5}^{A_R-1} \frac{W_t}{5} \cdot (1992 - A_0) \right) + \left(\sum_{t=A_R-10}^{A_R-1} \frac{W_t}{10} \cdot (A_R - 1992) \right) \right]$$

Avant 1992 les salaires pris en compte sont revalorisés selon l'indice des salaires ; après, la revalorisation se fait selon l'indice des prix à la consommation plus 1 %.

La réforme Dini

La réforme Dini de 1995 accélère la restriction des critères d'éligibilité pour la pension de vieillesse en augmentant les années de cotisation ainsi que l'âge requis d'un an tous les 18 mois. Par conséquent l'âge requis pour la pension de vieillesse est de 65 ans pour les hommes et de 60 ans pour les femmes dès 2000 et les années de cotisations requises sont de 20 ans. Pour la pension d'ancienneté, un critère d'âge est ajouté ; il faut en 2000, soit avoir 57 ans et 35 ans de cotisations, soit 40 ans de cotisations sans critère d'âge. La réforme abolit en pratique en 2008 la possibilité de départ anticipé car les pensions d'ancienneté nécessiteront une durée de cotisation de 40 ans. La réforme uniformise les différents systèmes ; tous les systèmes du secteur public seront gérés par l'INPS. Dans le secteur public les *jeunes retraités* disparaîtront peu à peu : la retraite anticipée est découragée par une réduction de la prestation proportionnelle aux années de service encore dues.

La réforme a surtout introduit un changement fondamental : le système à prestations définies se transforme en un système à cotisations définies (encadré 5). Le système reste financé par répartition : les prestations sont financées par les cotisations versées dans l'année. Mais il introduit un principe de *capitalisation virtuelle* par la création de compte individuel pour chaque assuré, financé par un quota fixe du salaire (33 % pour les salariés même si le taux effectif, 32,7 %, est légèrement inférieur). Le montant virtuel accumulé est revalorisé chaque année selon la moyenne mobile du taux de croissance du PIB nominal des dernières cinq années. L'indexation sur le PIB, plutôt que sur le salaire moyen, garantit que les pensions diminuent si l'emploi diminue.

Au moment du départ à la retraite, la pension est obtenue en multipliant la somme capitalisée par un coefficient de transformation fonction de l'âge, celui-ci est déterminé sur la base de l'espérance de vie moyenne de la population et révisé tous les dix ans. Le coefficient de transformation garantit que l'espérance de la valeur actualisée (au taux de croissance du PIB) des pensions perçues au cours de la période de retraite est égale au capital virtuel de cotisations accumulées durant la vie active. Le système garantit que la rentabilité du placement retraite est égale au taux de croissance du PIB nominal. L'âge de la retraite devient flexible (de 57 à 65 ans), mais le coefficient de transformation est d'autant plus élevé que le départ à la retraite est tardif (4,72 % à 57 ans ; 5,163 à 60 ans ; 6,136 % à 65 ans selon la table de mortalité actuelle). Un travailleur, ayant 40 années de cotisations, aura donc droit à un taux de remplacement de $40 * 33 * 5,163 = 68,2$ % à 60 ans.

5. Calcul de la prestation après la réforme Dini

Dans le nouveau régime à cotisations définies la pension perçue à l'âge x , P_x , est le produit du coefficient de transformation c_x par le capital virtuel accumulé K .

$$P_{n+1}(x) = C_x \cdot K$$

Le capital accumulé est la somme sur toute la carrière (N) des cotisations revalorisées selon la moyenne mobile sur les derniers cinq années du taux de croissance du PIB nominal (γ).

$$K = a \sum_{t=0}^{N-1} W_t \cdot (1 + \gamma)^t$$

Le coefficient de transformation est fonction du taux de revalorisation de la pension r , du taux d'évolution de l'assiette des cotisations π et de D , espérance de vie à l'âge x d'un italien moyen.

$$c_x = \frac{1}{\sum_{t=x}^{D-x} \left(\frac{1+r}{1+\pi} \right)^t}$$

r peut prendre une valeur comprise entre 0 (indexation des retraites sur le taux d'inflation) et π (indexation des pensions sur le taux de croissance de la masse salariale). Dans le premier cas le taux d'actualisation est égal au taux de croissance de l'assiette des cotisations, dans le deuxième le taux d'actualisation est nul. Le premier cas conduit à un niveau des pensions constant en termes réels, le deuxième à un niveau initial de la pension plus faible mais croissant en termes réels. Le législateur a choisi la première option, préférant afficher un niveau initial des pensions plus élevé. Ce choix masque la différence entre le niveau des pensions des retraités plus anciens et des plus récents ainsi qu'entre celui des retraites et des salaires qui s'amplifie lorsque que l'on s'éloigne de l'âge de départ en retraite.

Le complément pour atteindre la pension minimale est supprimé. En outre lorsque la prestation résultante du calcul est inférieure au montant du minimum vieillesse augmenté de 20 %, la pension ne peut pas être liquidée tant que l'assuré n'a pas 65 ans. La réforme introduit un plafond du salaire soumis à cotisation (5 730 euros par mois, soit 3,6 fois le salaire moyen).

Le coefficient de transformation est fonction croissante du taux d'actualisation utilisé et décroissante de l'évolution des pensions après liquidation. Le législateur a choisi de fixer le taux d'actualisation au taux de croissance anticipé du PIB réel (1,5 %¹⁷) et ne n'indexer les pensions que sur le taux d'inflation. Ce choix permet d'afficher le taux de remplacement le plus élevé possible au moment du départ à la retraite. La soutenabilité financière de long terme est assurée si le rendement implicite (le taux de croissance de l'assiette des cotisations) est égal à l'anticipation de 1,5 % du taux de croissance du PIB réel.

17. Il n'est pas précisé si ce coefficient de 1,5 % est fixe ou s'il sera modifié en fonction du taux de croissance effectif du PIB.

Le système neutralise les effets sur les dépenses de retraites de l'allongement de la durée de vie, en révisant les coefficients de transformation (aujourd'hui basé sur la situation démographique en 1990) tous les dix ans, selon l'évolution de la mortalité. La révision comportera, en cas d'allongement de l'espérance de vie, un niveau de retraite inférieur, introduisant une différenciation du niveau des prestations selon l'année de liquidation (et non selon l'année de naissance, de sorte que le risque existe que certains choisissent de partir avant la révision de ces coefficients). La longueur de la période entre deux révisions et l'utilisation d'espérances de vie obsolètes limitent cependant la régulation du système.

La réforme amène la coexistence de trois systèmes : le nouveau à cotisations définies s'appliquant aux travailleurs qui cotisent à partir de 1996 ; l'ancien schéma à prestations définies s'appliquant aux travailleurs ayant cotisé au moins 18 ans en 1995 ; le schéma mixte s'appliquant aux travailleurs avec moins de 18 ans de cotisation en 1995.

Les paramètres du nouveau régime préservent la situation d'un travailleur-type par rapport à celle qui résulterait de la mise en application de la réforme Amato. Considérons un travailleur-type qui part à la retraite à 62 ans, avec 37 ans de cotisations et une croissance de son salaire réel de 2 % l'an tandis que le taux de croissance du PIB est de 1,5 %. Après la réforme Amato, son taux de remplacement serait de $80/(1,01)^{37/2} = 61,6$ % puisque le taux de revalorisation des salaires passés est de 1 % au lieu de 2 %. Après la réforme Dini, son taux de remplacement sera de $33 \% * 37 * 5,514 \% / (1,005)^{37/2} = 61,4$ %, soit approximativement du même montant. La réforme avalise donc la perte de retraite de l'ordre de 23 % induite par la réforme Amato par rapport au 80 % de taux de remplacement de jadis.

Le taux de remplacement sera inférieur pour un départ à la retraite avant 62 ans et supérieur pour une retraite plus tardive. Ce qui est conforme aux deux objectifs de passer à un système plus neutre actuariellement et d'inciter à l'allongement de la durée de la carrière. Par rapport au régime Amato, le nouveau régime fournit des gains pour des départs à la retraite à 65 ans et des durées de cotisations supérieures à 40 ans (un départ à la retraite à 65 ans avec 42 années de cotisations donne un taux de remplacement de 77 % au lieu de 65,6 %).

Dans le nouveau régime, le taux de remplacement dépend du ratio du taux de croissance du PIB. Si celui-ci n'est que de 1 %, le taux de remplacement du travailleur-type passe à 56 %. Enfin, il doit décroître avec l'allongement de la durée de vie. Si l'espérance de vie à 62 ans passe, comme prévu, de 21,3 années à 24,2, le coefficient de conversion à 62 ans passera de 5,514 % à 4,923 % et le taux de remplacement sera de 54,8 % (au lieu de 61,4 %).

La réforme de 1995 établit le principe selon lequel la cotisation a la même rentabilité pour chaque assuré, corrigeant ainsi une partie des iniquités du système précédent. En sens inverse, la caractère redistributif du système disparaît. Les taux de remplacement, à parité de taux de cotisation, dépendront de l'évolution salariale et de l'âge de départ à la retraite (encadré 6). La réforme crée une incohérence entre la phase finale (pleine application du nouveau schéma) et la phase transitoire (persistance du vieux schéma et du schéma mixte). Le prix de cette incohérence sera payé par ceux qui comptent le moins dans la formation du consensus sur la réforme, c'est-à-dire les plus jeunes. A court terme, le poids des retraites dans le PIB continuera d'augmenter : les jeunes devront payer ; ils recevront des retraites plus faibles que celles qu'ils assurent à leurs parents. Une diversité de traitement persiste donc entre générations différentes. Aussi, est-il difficile de dire que le risque de refus de la charge de financement du système a été réduit.

6. Impact de la réforme sur trois cas-type

CAS-TYPE 1 : ouvrier à 50 % du salaire moyen sur toute sa carrière Départ à la retraite à 60 ans, avec 42 années de cotisations

a) Cotisation au régime à prestations définies

En liquidant sa pension en 2000, le travailleur bénéficie d'un taux de remplacement net assez élevé (92 %). Malgré une période de cotisation de 42 ans le taux d'annuité tient compte de 40 ans de cotisations seulement.

b) Cotisation au régime par capitalisation virtuelle

Au même profil d'ouvrier entré dans le marché du travail après la réforme de 1995 et partant en 2040 s'applique le calcul à cotisations définies. Le taux de remplacement net descend à 71,9 %, sous l'hypothèse d'une croissance du PIB de 1,5 % l'an en moyenne de 2000 à 2040 (implicite dans le calcul du gouvernement) et d'une espérance de vie de 26 ans en 2040 à 60 ans (coefficient révisé à 4,662 %). Le taux de remplacement net descend à 62,2 %, sous l'hypothèse plus réaliste d'une croissance du PIB de 1 % l'an en moyenne de 2000 à 2040 (soit une croissance de productivité de 1,8 %, et une baisse de la population active de 0,8 %) ; la perte est de l'ordre de 31 % par rapport à l'ouvrier partant en 2000.

CAS-TYPE 2 : employé à 2/3 du salaire moyen brut en début de carrière, effet carrière de 0,5 % par an. Départ à la retraite à 60 ans, avec 40 années de cotisations

a) Cotisation au régime à prestations définies

L'employé participant au système à prestations définies bénéficie d'un taux de remplacement net encore plus élevé (94,3 % en partant en 2000).

b) Cotisation au régime par capitalisation virtuelle

L'employé entré dans le marché du travail après la réforme de 1995 et partant en 2040 bénéficie du calcul à cotisations définies. Le taux de remplacement net descend à 64,9 %, sous l'hypothèse d'une croissance du PIB de 1,5 % l'an en moyenne de 2000 à 2040 et d'une espérance de vie de 26 ans en 2040 à 60 ans, à 57,7 % pour une croissance du PIB de 1 %. La perte est de l'ordre de 33 %.

CAS-TYPE 3 : Cadre au salaire moyen brut en début de carrière, 3 fois le salaire moyen en fin de carrière. Départ à la retraite, à 65 ans, avec 40 années de cotisations

a) Cotisation au régime par répartition

L'effet de la réduction du taux d'annuité en fonction du niveau salarial est important pour le cadre, dont le taux de remplacement net est de 77,3 % en 2000.

b) Cotisation au régime par capitalisation virtuelle

La suppression de la baisse du taux d'annuité ne compense pas l'effet du calcul de la retraite sur l'ensemble de la carrière. En outre l'effet du plafond du salaire soumis à cotisation dans le nouveau régime n'est qu'en partie contrebalancé par l'âge plus élevé de départ en retraite et par un coefficient de transformation supérieur. Le taux de remplacement net descend à 66,5 %, sous l'hypothèse d'une croissance du PIB de 1,5 % l'an en moyenne de 2000 à 2040 et d'une espérance de vie de 23 ans en 2040 à 65 ans (coefficient révisé à 5,378 %) ; à 59,7 % pour un taux de croissance de 1 %. La perte est de l'ordre de 20 %.

Cas-type

	Date de départ en retraite	Taux de remplacement	
		brut	net
Ouvrier, départ à 60ans 42 années de cotisations.	2000	79,9	92,0
	2040*	62,1	71,9
	2040**	52,9	62,2
Employé, départ à 60 ans 40 années de cotisations	2000	82,9	94,3
	2040*	52,9	64,9
	2040**	45,6	57,7
Cadre , départ à 65 ans 40 années de cotisations	2000	66,5	77,3
	2040*	52,8	66,5
	2040**	46,2	59,7

* taux de croissance du PIB de 1,5% ; ** de 1%.

Le nouveau calcul garantit l'équilibre financier du système de retraite. Par contre, il expose les assurés aux risques démographiques et économiques en faisant dépendre les prestations du taux de croissance de l'économie et de la durée de vie résiduelle à l'âge du départ en retraite.

Deux choix cruciaux ont été faits : prendre comme point de départ les taux de remplacement relativement bas qui devraient découler à terme de la réforme Amato ; stabiliser le taux de cotisation et réduire le taux de remplacement au lieu de choisir un taux de remplacement et d'en déduire un taux de cotisations (qui aurait dû monter avec la date de naissance de l'assuré). Considérons un travailleur qui part à la retraite en 2040 à 62 ans avec 42 années de cotisations. Supposons que pendant 40 ans, le PIB augmente de 1 % par an (soit 0,8 % d'effectif en moins et 1,8 % de croissance de la productivité). Le travailleur-type a 0,5 % d'effet de carrière. Dans l'ancien système son taux de remplacement brut était de 80 % ; après Amato, il passe à 61,8 %. Après Dini, il passe à 52 % (soit, 57 % en net) puisque joue l'allongement de la durée de vie et le ralentissement du PIB. La perte est de 35 %, donc 23 % causé par la réforme Amato et 14 % causé par la réforme Dini. La société aurait pu choisir de maintenir un taux de remplacement net de l'ordre de 70 %, donc un taux brut de 63,6 %. Il aurait alors fallu monter le taux de cotisations à 40 % (au lieu de 33 %). Par contre, le travailleur-type pourra éventuellement partir à la retraite à 65 ans, avec un taux de remplacement brut de 60,5 %.

La réforme a l'avantage de remettre le système à plat, mais elle masque l'importance de la réduction du niveau des pensions. Celle-ci pourrait être réduite cependant si, effectivement en 2040, l'âge de départ à la retraite est proche de 65 ans. La réforme ne rentrera que lentement en vigueur. Durant la période intermédiaire, le poids des retraites dans le PIB continuera d'augmenter : les jeunes actifs devront donc payer pour les plus âgés sans avoir en contrepartie la promesse d'avoir une retraite satisfaisante ; ils devront pendant ce temps se constituer une retraite complémentaire (par capitalisation). Rien n'assure la plausibilité de ce scénario ; rien n'assure que les futurs retraités des années 2030-2050 accepteront une baisse importante de leur niveau de vie, alors qu'ils seront particulièrement nombreux dans le corps électoral. Ce scénario n'est plausible que si effectivement la baisse du poids des pensions se fait par recul effectif de l'âge de départ à la retraite et si un régime de retraite par capitalisation est mis en place. La réforme Dini prévoyait une première vérification des dépenses en 2001, en vue du pic anticipé en 2004-2005, et, le cas échéant une modification des paramètres du système.

La réforme Prodi

La réforme Prodi de 1997 a accéléré le calendrier d'élévation de l'âge d'octroi d'une pension d'ancienneté. En outre elle a suspendu en 1998 l'indexation des pensions dépassant 5 fois le minimum vieillesse et pour trois ans celle des pensions dépassant 8 fois le minimum vieillesse. Ces mesures ont été abolies dans la loi des finances pour 2001. La faiblesse de la réforme de 1997 est d'autant plus décevante qu'elle émane d'un gouvernement bénéficiant d'un large consensus.

Les retraites professionnelles

L'indemnité de fin de carrière (TFR) est un instrument original du système italien, justifié au départ par l'absence de prestations en cas de chômage de longue durée. Elle fournit un capital versé à la retraite ou en cas d'événements spéciaux (achat immobilier, importants besoins familiaux). L'employeur verse chaque année 7,4 % du salaire brut. Il gère le fonds sans contrainte d'investissement excepté l'interdiction d'achat des actions de l'entreprise. La contrainte de rentabilité est très faible : 1,5 % plus 75 % du taux de croissance de l'indice des prix à la consommation. Le fonds constitue donc une source de financement à très bon marché pour l'entreprise. Le flux annuel de TFR est de 13 milliards d'euros pour le secteur privé et de 4 milliards pour le public ; le stock cumulé auprès par le secteur privé de 155 milliards d'euros. Le TFR bénéficie d'avantages fiscaux (exonération de 300 euros par années de carrière, exonération de l'avantage de revalorisation, etc.). Compte tenu des 32,7 % déjà versés en cotisations retraite et de 7,4 % du TFR, le développement supplémentaire de fonds professionnels apparaît problématique. Aussi, le législateur va-t-il essayer de faire financer les fonds par le TFR. Mais les entreprises répugnent à perdre cette source de financement à bon marché et les italiens cette source d'aide à l'acquisition de logement.

Les fonds professionnels privés sont facultatifs, négociés par les syndicats et les employeurs. Ils sont financés par capitalisation et généralement à cotisations définies. Le premier pas vers le développement de ce pilier est la loi de 1993 établissant le processus de constitution des fonds de pension et permettant de verser la cotisation annuelle de TFR aux fonds de pension. Pour les nouveaux assurés, le salarié peut choisir que ses cotisations de TFR soient entièrement placées dans les fonds de pension. Lorsque la négociation collective le prévoit, les autres assurés peuvent convertir une part du paiement annuel du TFR dans les fonds de pension. L'employeur peut bénéficier d'un crédit d'impôt sur le revenu d'entreprise pour 3 points de parts de TFR versés aux fonds de pension. Fin 2000, 719 fonds de pension existaient en Italie dont 142 constitués après la loi de 1993. De ces nouveaux fonds, 43

sont constitués par négociation d'entreprise ou de branche et gèrent 853 000 adhérents. 99 sont des fonds ouverts, constitués par des intermédiaires financiers et comptent 223 000 inscrits. Au total 1,8 millions de travailleurs adhèrent aux fonds de pension

Les versements aux fonds de pension payent le même taux de cotisation social salariés que les salaires, alors que les employeurs payent une cotisation de 10 %. Ils sont déductibles du revenu imposable d'entreprise et du revenu du travailleur à la hauteur de 12 % du salaire brut, avec un plafond de 5 170 euros par an. Pour les salariés la déduction s'applique seulement si au moins la moitié de la cotisation annuelle au TFR est transférée au fonds. La sortie se fait sous forme de rente au moment du départ en retraite ou en capital (pour un maximum de 50 % de l'avoir cumulé). La prestation de vieillesse est octroyée à l'âge légal de départ en retraite et après 10 ans d'inscription au fonds. La pension d'ancienneté est versée à l'âge légal de départ en retraite, moins 10 ans et 15 ans d'inscription au fond. Le transfert des droits d'un fonds négocié à un fond « ouvert » est permis après trois ans d'inscription.

De façon générale, le système italien applique le principe de double taxation du revenu du capital. Jusqu'à 1999, l'épargne dans un fonds d'investissement ne procurait aucun avantage à l'entrée, mais ses revenus étaient imposés à un taux plus faible (12,5 %). A partir de 1999 les revenus de l'épargne au sein des fonds de pension, ainsi que les revenus de la revalorisation du TFR au sein des entreprises, sont imposés au taux de 11 %. Les prestations versées en rente sont entièrement soumises à l'IRPP, sauf pour la partie provenant de la revalorisation du fonds (déjà taxé à 11 %). La sortie en capital est séparée en deux composantes : la partie provenant du revenu du capital accumulé ou du rendement financier du TFR n'est pas imposé (tant que la sortie en capital ne dépasse le tiers du montant accumulé) ; le capital accumulé par cotisation est soumis à la même imposition séparée que le TFR. L'interdiction pour l'employeur d'utiliser la prime au TFR pour l'achat des actions de l'entreprise a été supprimée, lorsque l'achat reçoit l'accord des employés. La prime du TFR consacrée à cet achat est limitée à la part non dévolue aux fonds de pension.

Si les travailleurs consacraient 5 points de la cotisation TFR aux fonds de pensions durant 40 années de carrière, si ces fonds avaient une rentabilité réelle de 4,5 %, ils pourraient toucher à 65 ans une rente de l'ordre de 17,5 % de leur dernier salaire. Ce qui compenserait en partie l'effet de la réforme Dini.

Conclusion

Même en prenant en compte les réformes marginales de l'indemnité de fin de carrière et du régime fiscal des régimes complémentaires, l'absence d'une décision claire sur le développement des fonds de pension est l'un des défauts des réformes en cours. Avec un taux de cotisations effectif de 32,7 % et un de 7,4 % pour l'indemnité de fin de carrière, le taux de cotisations total est de 40 %. Toute cotisation additionnelle aux plans professionnels imposerait une charge trop importante sur les salariés et les employeurs. Le régime public garantit encore, pour une partie des assurés, des taux de remplacement supérieurs à la moyenne des pays de l'Union européenne. L'utilisation de l'indemnité de fin de carrière est donc indispensable pour financer le deuxième pilier. Le gouvernement d'Allemagne en 2000 avait proposé de transformer la cotisation pour le TFR en prime pour des fonds de pensions ; l'acceptation de cette réforme avait été conditionnée par le patronat à une réforme de la totalité du système de Sécurité sociale et à une réduction de leur taux de cotisation ; mais cette décision ne peut plus être reculée.

La lenteur de la réforme en cours a été beaucoup critiquée mais il est difficile de changer les règles du jeu pour des personnes qui ont déjà effectué une partie importante de leur carrière ; il est difficile aussi de reporter l'âge de la retraite en situation de chômage. Certains suggèrent que la réforme soit plus radicale : l'âge de la retraite 57-65 ans pourrait être reporté à 62-70 ans ; la révision de la table de mortalité pourrait être continue. D'autres font remarquer que des réformes continues détruisent la crédibilité du système et incitent les travailleurs à partir le plus vite possible (avant la prochaine réforme). Certains craignent que la réforme ne soit pas comprise par les jeunes actifs.

Baucoup d'économistes, faisant remarquer que le taux de rendement assuré par le système par répartition (de l'ordre de 1 % en terme réel compte tenu de la faiblesse de la croissance anticipée pour les prochaines 40 années) est inférieur à celui que l'on peut obtenir sur les marchés financiers, suggèrent un ripage plus rapide de l'un vers l'autre. Castellino et Fornero (1997) proposent que les nouveaux actifs puissent choisir de réduire de 8 points leur cotisation au régime par répartition qu'ils devraient placer dans des fonds par capitalisation. Durant la période transitoire, la perte de revenu du régime par répartition serait compensée par une hausse de la fiscalité, ce qui provoquerait un transfert des générations nées avant 1980 vers celles nées ensuite. Une autre proposition (Modigliani, 1998) suggère la transformation progressive du système actuel en système public préfinancé par capitalisation, ceci par une forte cotisation additionnelle temporaire, qui permettrait d'accumuler des actifs importants dont la proposition anticipe une rentabilité élevée.

Un pays où la fécondité s'est effondrée et dont la population active décroît ne peut maintenir un système de retraite par répartition généreux. Faute d'une reprise de la fécondité, l'Italie devra choisir entre l'appel à une importante immigration ou une forte épargne, deux manières de se transformer en une nation de vieillards rentiers.

Références bibliographiques

- ANTICHI M., 1997 : *Quali sono le possibilità di ulteriore razionalizzazione del sistema pensionistico obbligatorio ?* Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale.
- CASTELLINO O. et E. FORNERO, 1997 : « Privatizzare la previdenza sociale ? Condizioni, modalità e limiti », *Politica Economica*, n° 1, avril.
- FRANCO D., 2000 : « Italy : a never-ending pension reform », *NBER mimeo*.
- FORNI L. et R. GIORDANO, 2000 : « Can Italy Fund its Social Security System ? », Division des Finances Publiques, Département de Recherche de la Banque d'Italie, *mimeo*.
- GRONCHI S. et APRILE R., 1996 : « La riforma delle pensioni : equità, sostenibilità e indicizzazione » *Economia e Lavoro*, n° 4.
- MODIGLIANI F. et M. CEPRINI, 1998 : « Social Security Reform : a Proposal for Italy », *Review of Economic Conditions in Italy*, N° 2.
- TOUTAIN S., 2001 : *Les systèmes de retraites en Italie, une interminable réforme*, L'Harmattan.
- VERNIÈRES L., 1999 : « La réforme du système de retraite en Italie », *Questions retraite*, n° 99-22, octobre.

Allemagne : une réforme délicate

Le système allemand de retraite repose sur trois piliers d'inégale importance : les régimes obligatoires, contributifs, représentent 85 % des pensions ; l'assurance privée en verse près de 10 %, tandis que les régimes d'entreprises en représentent près de 5 % (OCDE (1996), BMA (1997)). Il n'existe pas de système public de solidarité, à l'exception de l'aide sociale.

L'Allemagne est actuellement légèrement au-dessus de la moyenne de l'UE quant à son ratio de dépendance. Celui-ci devrait augmenter très fortement jusqu'en 2035 : l'Allemagne a actuellement un très bas taux de fécondité (1,3 enfant par femme) mais compte sur la poursuite de l'immigration. L'Allemagne a maintenu un taux d'emploi supérieur à la moyenne européenne, en particulier pour les 55-65 ans. La générosité de son système est très proche de la moyenne de l'UE. Selon nous, à ratio retraite/salaire constant, la part des retraites dans le PIB devrait passer de 12,4 % en 1998 à 18,1 % en 2040 ; selon le gouvernement, la part des retraites publiques passerait de 10,3 % en 2000 à 14,4 % en 2040.

L'Allemagne a engagé plusieurs réformes successives au cours des dernières années. La grande réforme de 1992 a ainsi largement contribué à réduire la dérive du régime contributif via l'introduction de mécanismes d'ajustement automatiques des paramètres du système. Cette réforme restait sur certains points incomplète et n'empêchait pas une hausse jugée encore excessive à long terme du poids des retraites. Le projet de réforme de l'ancienne coalition, préparé en 1996-1997, prévoyait l'introduction d'un facteur démographique. Rejeté par la nouvelle coalition social-démocrate en 1998, ce projet a laissé place après de nombreux débats à la réforme actuelle qui comprend essentiellement trois volets. Une première loi, adoptée début 2001, détermine les modalités de réforme de l'assurance vieillesse légale. La deuxième, adoptée en novembre 2000, réforme les pensions d'invalidité. La troisième, plus controversée, adoptée en mai 2001, crée une assurance privée facultative par capitalisation. La réforme inscrit désormais explicitement dans la loi la volonté de limiter la hausse des taux de cotisation à terme. Elle donne un signal clair : le maintien des taux de remplacement passe par l'assurance privée facultative par capitalisation. Si l'ensemble des piliers sont ainsi touchés, l'architecture générale du système n'est cependant pas bouleversée par la réforme.

Le régime d'assurance sociale

Le régime d'assurance sociale, objet de la réforme actuelle, fournit plus de 80 % des pensions des régimes contributifs obligatoires. Relèvent

de ce régime tous les salariés du secteur privé, ainsi qu'une part importante des artisans. Les agriculteurs et les fonctionnaires relèvent de régimes propres. La couverture du risque invalidité-vieillesse repose cependant sur une notion assez étroite du travail (Veil, 2001). Jusqu'à récemment, les petits jobs étaient exempts d'assujettissement¹⁸ ; la couverture ne s'applique que pour la part des salaires en deçà d'un plafond relativement bas (1,9 fois le salaire brut moyen). Le régime est un système à points où le montant de la pension dépend de quatre facteurs :

$$\text{PENSION} = (\text{EP} * \text{ZF}) * \text{RAF} * \text{AR}$$

Le nombre de points obtenus chaque année est la rémunération du salarié (jusqu'à concurrence du plafond) divisée par la rémunération moyenne des assurés (EP). Le cumul des points, multiplié par le facteur d'accès à la pension (ZF), détermine le montant de points personnels (PEP = EP * ZF). Le facteur d'accès dépend de l'âge de départ en retraite : le nombre de points personnels subit des abattements en cas de départ anticipé, et est majoré en cas de départ tardif. Le facteur du type de pension (RAF) distingue les différents types de pensions. Enfin, la valeur actuelle de la pension (AR) correspond à la pension de vieillesse résultant d'une année de rémunération moyenne ; elle est revalorisée chaque premier juillet.

Le régime est dans les faits intermédiaires entre un régime à annuités et un régime à points. Le montant de la pension est largement tributaire du nombre d'années de cotisations validées, si bien que plusieurs mécanismes compensent cet aspect fortement contributif. L'existence de différents dispositifs de cessation anticipée d'activité et le couplage au sein d'une même institution des pensions de vieillesse, d'invalidité et de réversion se soldent par la coexistence de différents régimes juridiques. Enfin, le mode de fixation de la contribution publique et des règles de revalorisation de la valeur du point rendent automatique les paramètres du système, qui ne peuvent pas être changés au gré de décisions arbitraires.

La détermination du nombre de points

Le calcul du nombre de points personnels distingue deux types de périodes de cotisation. Les premières sont les périodes de cotisation effectives, ou considérées comme telles. Depuis 1992¹⁹, trois années

18. Depuis le premier avril 1999, des cotisations forfaitaires sont versées par l'employeur lorsque ce type d'activité (d'une durée de moins de 15 heures ou procurant une rémunération inférieure à 630 DM par mois) est exercé à titre principal, mais la part salariée des cotisations reste facultative.

19. L'introduction de droits à pension des parents est tardive, elle date de 1986. La réforme de 1992 porte de une à trois années les droits acquis pour les naissances postérieures à janvier 1992.

de cotisation sont validées par enfant pour chaque parent, qu'ils exercent ou non une activité professionnelle. Entre 1998 et 2000, leur valeur a été réévaluée pour passer de 75 % à 100 % du salaire moyen de l'économie. La réforme de 1992 a également transformé les périodes de bénéfice des prestations chômage et maladie en périodes de cotisations effectives (*périodes assimilées*). Peuvent également être validées les périodes de formation professionnelle. Les personnes dispensant bénévolement des soins à domicile dans le cadre de l'assurance dépendance instaurée en 1995 reçoivent des points. Les périodes créditées au titre de l'éducation des enfants jusqu'à leur 10^e anniversaire, en cas d'arrêt de l'activité professionnelle, ne donnent pas directement de points, mais permettent le cas échéant de satisfaire aux critères de durée minimale d'assurance et d'augmenter les droits acquis durant certaines périodes où des cotisations n'ont pas été versées.

Le système comprenait un mécanisme destiné à revaloriser la valeur des points acquis par les très bas salaires. La *pension pour revenu minimum* permet en effet de revaloriser la valeur des points acquis pour les années antérieures à 1992 de 50 %, jusqu'à 75 % de la valeur de cotisation d'une rémunération moyenne. Dans son esprit initial, cette pension était destinée à corriger les discriminations salariales inscrites dans les conventions collectives jusqu'au milieu des années 1970, qui prévoyaient des rémunérations des femmes inférieures de 20 à 30 % à celles des hommes (Veil, 1996), dans les faits. Modifiée dans la réforme de 1992, elle ne s'adresse désormais plus qu'aux femmes ayant interrompu leur vie professionnelle pour des raisons familiales.

L'âge légal de départ à la retraite est de 65 ans, mais il existe plusieurs modalités de liquidation anticipée de la pension. Une durée d'assurance de 35 années permet de partir en retraite à taux plein à 63 ans ; une durée minimale d'assurance de quinze ans dont dix années validées après le 40^e anniversaire permet aux femmes de partir en retraite à taux plein à 60 ans. Les pensions de vieillesse pour cause de chômage ou de grands handicaps peuvent être liquidées sous certaines conditions à 60 ans. Il n'existe pas de limite d'âge pour les pensions d'invalidité qui sont accordées sur la base de critères intégrant, à côté de données purement médicales, l'existence de postes de travail adaptés. Ces mécanismes de cessation anticipée d'activité ont été utilisés comme instrument de politique du marché du travail. Dès les années soixante, près de 50 % des pensions liquidées l'était au titre de pensions d'invalidité. Si une modification législative intervenue en 1984 a eu pour effet de faire remonter nettement, pour les femmes notamment, la part des pensions liquidées à 65 ans (Lechevallier, 1999), une pension sur cinq se liquidait toujours en 1998 par l'intermédiaire d'une pension d'invalidité (tableau 9). La montée du chômage s'est traduite depuis le milieu des années soixante-dix, et surtout dans les années quatre-vingt dix, par une montée en régime des pensions pour chômeurs.

L'âge effectif de liquidation des pensions est ainsi largement inférieur à 65 ans. En 2000, il se situe à 60,1 ans (soit 62,2 ans pour les pensions de vieillesse, 51,6 ans pour les pensions d'invalidité). C'est pour répondre aux dérives engendrées par les différents dispositifs de départ anticipé que la réforme de 1992 a mis en œuvre un relèvement progressif de l'âge de la retraite. A terme, la réforme aura pour effet d'aligner l'âge de départ à taux plein pour les femmes, les assurés longue durée et les pensions pour cause de chômage sur celui de la retraite normale. Des départs anticipés seront toujours possibles à 62 ans pour les assurés longue durée, à 60 ans pour les femmes, handicapés et les chômeurs, mais contre abattements (3,6 points par année manquante)²⁰. Les abattements seront progressivement introduits de 2000 à 2011. A terme, les pensions pour chômeurs et pour femmes doivent disparaître.

9. Répartition des pensions liquidées par type de pension en 1998

	Pensions d'invalidité	Pensions normales	Assurés longue durée	Handicapés	Chômeurs	Femmes
Hommes	25,4	20,5	17,7	9,5	26,9	
Femmes	14,1	38,1	3,2	1,9	2,1	40,6
Tous assurés	19,7	29,3	10,4	5,7	14,4	20,4

Source : VDR.

La détermination de la valeur du point et la revalorisation de la contribution publique

La réforme de 1992 a introduit des règles automatiques de revalorisation de la valeur du point et de la contribution publique. Depuis 1984, les pensions étaient indexées sur le salaire brut moyen. La volonté de parvenir à une répartition équilibrée des charges de financement entre cotisants et retraités (Lechevalier 1999) a conduit à retenir une indexation des pensions sur le salaire brut moyen de l'année précédente corrigé de l'évolution du taux d'imposition relatif du salaire moyen et de la pension standard (45 années de carrière au salaire moyen). Cette règle automatique cependant été suspendue en 2000 dans le cadre du programme d'économie budgétaire et la valeur du point n'a été revalorisée que comme l'inflation (0,6 %).

Toute hausse du taux de cotisation (décidé automatiquement chaque année avant fin septembre de sorte que les réserves à la fin de l'année suivante soient égales au moins à un mois de dépense) se traduit par une moindre revalorisation des pensions. L'économie de taux est

20. La réforme de 1992 a fait passer les majorations en cas de recul de l'âge de départ de 0,6 point à 0,5 point par mois. Elles sont entrées en vigueur dès 1992.

d'autant plus grande que la réforme de 1992 a introduit une indexation de la contribution publique²¹ sur l'évolution du salaire brut moyen et le taux de cotisation à l'assurance vieillesse.

Dans les années 1990, la volonté de réduire le coût du travail s'est traduite par l'introduction de contributions publiques supplémentaires financées sur ressources fiscales. Le relèvement d'un point du taux de TVA en avril 1998 a permis l'économie d'un point de taux de cotisation. L'éco taxe introduite en avril 1999 a permis une économie de 1,2 point de taux de cotisation en 2001. Les deux étapes suivantes qui interviendront en 2002 et en 2003 permettront une baisse supplémentaire de 0,3 point de cotisation (BMF, 2001), si bien qu'au total, l'économie de cotisation se monte à 2,5 points de cotisation, réparties pour moitié entre les salariés et les employeurs en raison du financement paritaire de l'assurance.

Bilan des réformes engagées dans les années quatre-vingt dix et situation actuelle

L'économie de taux de cotisation permise par la réforme de 1992 est évaluée à près de 10 points en 2030²² (Lechevalier, 1999). La formule de revalorisation de la valeur du point a permis de maintenir le taux de remplacement brut de la pension standard, calculée conventionnellement sur une carrière de 45 années au salaire moyen, à environ 48 %, tandis que le taux de remplacement net est passé de 67,3 à 70,7 % entre 1993 et 2000. Cette augmentation provient des effets de décalage en période de ralentissement de l'inflation. L'importance de l'écart entre les taux brut et net s'explique par le mode d'imposition des pensions. Celles-ci sont certes assujetties à une cotisation maladie équivalente à la cotisation salariée et à une cotisation d'assurance dépendance, mais la part des retraites soumise à l'impôt sur le revenu se limite aux intérêts du capital fictif accumulés grâce aux cotisations²³. Ceci est justifié par le fait que les cotisations sont prélevées sur des revenus soumis à l'imposition, puisque l'impôt sur le revenu porte sur les salaires bruts (mais pas sur cotisations employeurs). Dans les faits, l'essentiel des pensions est exonérés d'impôt. Le taux de prélèvement obligatoire sur la pension standard est ainsi en moyenne de 7,6 % en 2000, alors qu'il est de 37,3 % (hors cotisations employeurs) sur le salaire moyen.

21. Le système est en principe financé de façon contributive ; le financement partiel sur ressources budgétaires se justifie par l'existence de prestations relevant du principe de solidarité.

22. Le taux de cotisation d'équilibre après réforme était évalué à 26,1 % en 2030 contre 35,8 %, partant d'un taux initial de 18,7 % en 1991. Plus de la moitié des économies sont imputables à la formule de revalorisation nette des pensions, près de 30 % à la revalorisation de la contribution publique.

23. La part des intérêts dépend de l'âge à la liquidation de la pension. Pour une pension liquidée à 60 ans, la part imputable représente 32 % de la retraite. Pour une retraite qui est versée à 65 ans, la part imputable est de 27 %.

Le niveau élevé de la pension standard n'est pas représentatif des pensions liquidées. En 1999, le nombre moyen d'années de cotisations validées se monte à 39,8 années pour les hommes, à 26,2 années pour les femmes. Ce faible nombre d'année et le bas niveau du plafond se traduisent par des pensions largement inférieures à la retraite standard. En 2000, le niveau moyen de pension est de 40,4 % de la pension standard pour les femmes (54 % pour les pensions d'invalidité, 32 % pour les pensions normales liquidées à 65 ans, 58 % pour les pensions de femmes). Le montant moyen est nettement plus élevé pour les hommes : 85 % de la pension standard (73 % pour les pensions d'invalidité, 76 % pour les pensions normales, 102 % pour les pensions d'assurés longue durée, 100 % pour les pensions pour cause de chômage).

La nouvelle réforme

La réforme modifie le mode de revalorisation des pensions. Elle introduit une nouvelle composante par capitalisation, destinée à compenser les réductions de prestation du régime contributif obligatoire et favorise son développement dans le cadre des régimes d'entreprise. Enfin, elle vise également à limiter le recours aux dispositifs de retraite anticipée et va dans le sens d'une plus grande individualisation des droits, notamment des femmes. Elle ne prévoit pas par contre de recul de l'âge de départ légal à la retraite normale²⁴.

Individualisation du droit à la retraite, réforme des pensions de réversion

Un premier ensemble de mesures encourage la constitution de droits propres pour les femmes. En cas de travail à temps partiel, le salaire effectif des 10 premières années suivant la naissance d'un enfant sera désormais revalorisé de 50 %, jusqu'à hauteur du plafond. Ce dispositif compense la disparition de la pension sur revenu minimum (qui ne porte que sur les cotisations versées avant 1992). Le droit allemand des retraites favorise ainsi les carrières continues des mères et non plus leur retrait du marché du travail, ce qui constitue un véritable changement de cap (Veil 2001). Pour tenir compte du fait qu'il est difficile de poursuivre une vie active à partir de deux enfants, les périodes créditées au titre de l'éducation des enfants permettent désormais d'acquérir des droits à la retraite : les années postérieures aux trois années de périodes d'éducation et antérieures au 10^e anniversaire du dernier enfant sont validées à hauteur d'un tiers du salaire moyen.

24. Relever de 65 à 66 ans l'âge de départ à la retraite réduirait de 0,8 point le taux de cotisation (Rürup, 2000).

Les droits des femmes sont améliorés par la réforme des pensions de réversion : il est désormais possible au couple, par une déclaration conjointe, de renoncer de manière anticipée à une pension de réversion et de répartir à égalité entre les deux conjoints le montant des droits acquis. Cette disposition permet le maintien des droits en cas de divorce, mais son caractère facultatif devrait en limiter l'utilisation (Veil 2001).

La réforme instaure une nouvelle pension d'invalidité qui se substitue aux dispositifs existants et dont l'effet principal sera de rendre plus efficace le report de l'âge de départ à taux plein des dispositifs de cessation anticipée d'activité. Contrairement au projet de réforme adopté par l'ancienne coalition fin 1997, les conditions générales du marché du travail restent un facteur d'attribution de la pension d'invalidité qui devrait ainsi continuer à constituer un instrument de régulation du marché du travail. Afin de limiter les effets de substitution entre dispositifs, des abattements sont désormais prévus en cas de liquidation avant 63 ans. Ils sont plafonnés et les mêmes conditions de report de l'âge et d'abattements s'appliquent désormais aux pensions de vieillesse pour handicapés. Pour ne pas défavoriser les personnes plus jeunes, qui ne sont pas la cible principale de la réforme, la baisse du montant de la pension est de l'ordre de 3 % seulement pour les personnes de moins de 55 ans, contre 10,8 % pour une personne de 60 ans. L'économie globale de cotisation permise par la réforme est plus faible que dans le projet de loi de 1999 et se monte à terme à 0,5 point.

Une hausse limitée des taux de cotisation et une baisse contrôlée du taux de remplacement

La réforme rompt avec l'objectif de stabilité du taux de remplacement, mais a le mérite d'introduire une certaine visibilité à moyen terme. La loi stipule en effet que des mesures législatives doivent être mises en œuvre dans le cas où le taux de cotisation, dépasse 21,8 % en 2030 (19,3 en 2000) ou si le taux de remplacement de la retraite standard passe en dessous de 67 % en 2030 (70,7 en 2000). L'objectif affiché est donc une baisse limitée du taux de remplacement net (2,7 points dans les projections du gouvernement, qui table sur un taux de remplacement net de 68 % en 2030), ainsi qu'une hausse limitée (2,5 points) du taux de cotisation légal. Pour cela, est introduite à partir de 2001 une formule de revalorisation des pensions qui rompt avec la parité nette. De 2001 à 2010, la valeur du point serait revalorisée chaque année selon la formule :

$$AR_t = AR_{t-1} \cdot \frac{SB_{t-1}}{SB_{t-2}} \cdot \frac{100\% - RVB_{t-1} - AVA_{t-1}}{100\% - RVB_{t-2} - AVA_{t-2}}$$

où AR représente la valeur actuelle du point, SB le salaire brut moyen des assurés sociaux, AVA représente le taux de cotisation à l'assurance

retraite facultative²⁵, RVB le taux de cotisation total à l'assurance retraite légale. A la différence de l'ancienne formule, c'est le taux de cotisation total et non plus le taux salarié qui entre dans la formule.

A partir de 2011, le taux de cotisation à l'assurance par capitalisation est figé à 4 %, mais l'impact du relèvement du taux de cotisation retraite est majoré via une nouvelle formule :

$$AR_t = AR_{t-1} \cdot \frac{SB_{t-1}}{SB_{t-2}} \cdot \frac{90\% - RVB_{t-1} - AVA_{2009}}{90\% - RVB_{t-2} - AVA_{2009}}$$

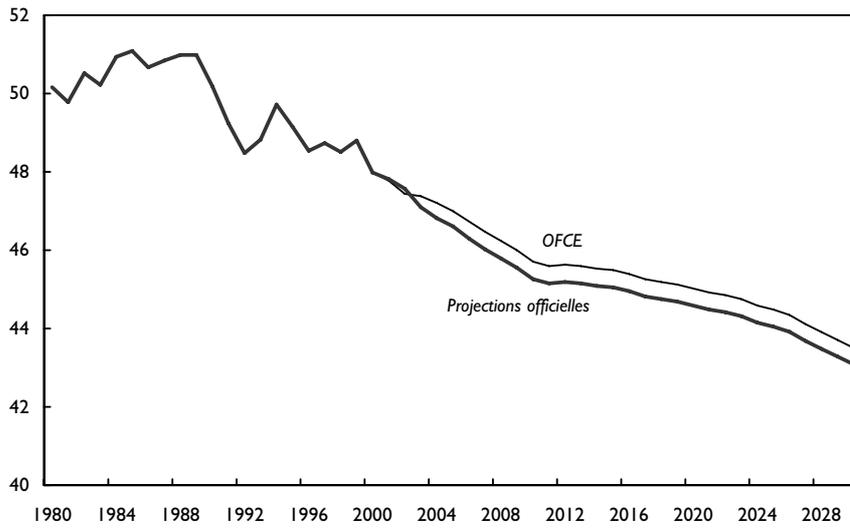
Impact sur le taux de remplacement brut de la pension standard

Par rapport à la situation de 2000, deux paramètres influencent le taux de remplacement brut (graphique 1). Le premier effet résulte des retards d'ajustement des pensions sur les salaires. Il dépend de l'écart entre le taux de croissance des salaires en régime permanent et leur taux initial. Il est faible et non cumulatif. Avec un taux de croissance des salaires réels de 1,7 % à partir de 2001, il induit une baisse de 0,5 point du taux de remplacement. Le second effet provient de l'impact de l'évolution des taux de cotisation retraite. Il se traduit par une baisse de 2 points en raison du relèvement progressif du taux de cotisation à l'assurance privée facultative, puis encore de 1,5 point en raison de la hausse du taux de cotisation retraite, dont l'effet est amplifié puisqu'il est désormais tenu compte de la hausse du taux total (employeur et salarié).

L'impact sur le taux de remplacement net résulte de l'abandon de la parité nette intégrale (graphique 2). Par rapport à l'ancienne formule, la valeur actuelle des retraites est en effet désormais indexée sur un salaire fictif net de l'ensemble des cotisations retraites. Pour l'assurance facultative, c'est le taux maximum de 4 et non le taux effectif qui est pris en compte. Les allègements de fiscalité sur les salaires réduiront donc le taux de remplacement net. La réforme fiscale qui se traduit par une baisse de 2,5 points du taux de prélèvement obligatoire sur les salaires en 2005 a pour effet de réduire de 2,8 points le taux de remplacement net en 2005 (tableau 10). C'est donc pour l'essentiel la réforme fiscale qui fait baisser le taux de remplacement net en 2030. Comme rien ne dit que le taux de cotisation effectif à l'assurance facultative sera de 4 %, il pourrait en résulter un niveau encore plus bas du taux de remplacement net. La revalorisation des pensions ne s'adosse donc plus à une notion claire.

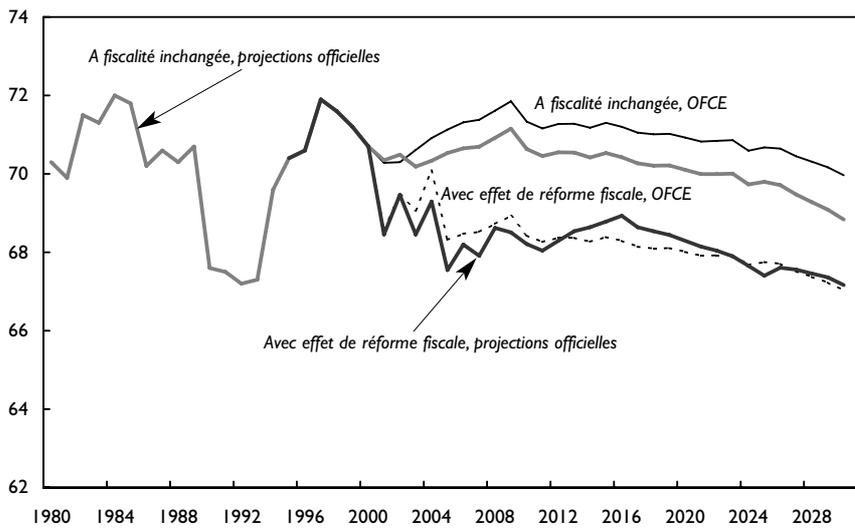
25. Le taux de cotisation est de 0,5 point en 2002 et est relevé progressivement de 0,5 point par an pour atteindre 4 % en 2009.

I. Taux de remplacement brut de la pension standard



Sources : BMA, calculs des auteurs.

2. Taux de remplacement net de la pension standard



Sources : BMA, calculs des auteurs.

10. Impact de la réforme sur le taux de remplacement net

	Situation en 2000		Situation en 2030	
	Salaire moyen	Pension standard	Salaire moyen	Pension standard
	100	48	100	43,5
Cotisations vieillesse	9,65		10,9 + 4	
Cotisations santé	7,6	3,6	7,6	3,3
Cotisation chômage	3,25		3,25	
Impôt sur le revenu	16,8 (21,1%)		14,3 (19,3 %)	
Revenu disponible	62,7	44,4	60,00	40,2
Taux de remplacement net		70,7		67

Sources : BMA, VDR, calculs des auteurs, NB : ces calculs diffèrent de ceux du gouvernement car ils tablent sur des hypothèses d'évolutions salariales et de prélèvements obligatoires différentes.

Introduction d'une assurance pension facultative par capitalisation

La réforme rompt ainsi avec la logique de parité nette, mais n'entraîne qu'une baisse limitée du taux de remplacement net calculé sur une pension standard (3,8 % ou 5,2 % selon nous). En contrepartie, elle permet aux salariés de compenser la baisse du taux de remplacement du régime légal par l'introduction d'une assurance privée facultative par capitalisation, financée uniquement par les salariés. La loi fixe un montant minimum de cotisation à taux plein (4 % du salaire brut sous plafond à partir de 2008) permettant de bénéficier des aides de l'État. Sur la base d'une cotisation réalisée de 4 %²⁶, de rendements nominaux de 4 % (2,5 % en réels) et d'une espérance de vie à 65 ans de 18 ans, la retraite par capitalisation permet en 2030 de relever le taux de remplacement net de la pension standard de 11,3 points (la portant à 78,3 selon nos hypothèses). La part des pensions relevant de la retraite par capitalisation reste ainsi limitée, de l'ordre de 13 %, et le niveau de vie relatif d'un retraité standard s'en trouverait relevé.

Montant des cotisations et traitement fiscal

La cotisation est en partie prise en charge par une aide publique. Le montant de l'aide dépend du statut familial et du nombre d'enfants. Il ne dépend pas du revenu. L'aide peut être remplacée par une réduction de l'assiette fiscale, la règle étant l'application du mécanisme le plus favorable à l'assuré. L'aide n'est maximale que lorsque l'assuré cotise au taux plein. Pour éviter que le montant de l'aide ne dépasse le montant de la cotisation, une cotisation minimum est prévue, mais le montant des cotisations permettant de bénéficier de l'aide de l'état est plafonné à 2 100 euros (à partir de 2008, soit 4 % du salaire plafond actuel) (tableau 11).

26. Les contraintes de garantie du niveau de capital imposées aux placements éligibles à l'aide fiscale ont un coût en terme de rendement puisqu'ils excluent de facto les placements en action.

Le mécanisme d'aide fiscale comprend une composante familiale destinée à prendre en compte la capacité d'épargne par tête du ménage. Le plafonnement du montant exonéré et la fixation d'un montant forfaitaire d'aide favorisent les bas revenus qui ont un pouvoir d'épargne plus faible mais la loi ne prévoit pas d'indexation du montant maximum d'exonération ou des aides forfaitaires, si bien que l'aide pourrait diminuer. Il reste que l'essentiel des petits jobs sont exclus du mécanisme, puisqu'ils ne versent pas de cotisations retraite²⁷.

La logique générale de constitution de la nouvelle retraite est l'exonération à l'entrée et la taxation à la sortie. Elle conduit à adopter un traitement fiscal différent pour les cotisations à l'assurance privée facultative et à l'assurance légale, mais ce point devrait être revu après l'arrêt de la Cour constitutionnelle, attendu à l'automne 2001, qui devrait imposer la taxation différée des pensions et à l'exonération totale des cotisations et donc une nouvelle étape de la réforme fiscale qui aura sans doute un certain impact sur le taux de remplacement net.

II. Dispositif d'aide fiscale pour la cotisation individuelle facultative (montants annuels)

	Taux plein de cotisation	Montant max. de la prestation d'aide	Supplément familial (par enfant) max.	Cotisation maximum exonérée d'impôt
2002-2003	1 %	38 euro	46 euros	525 euros
2004-2005	2 %	76 euros	92 euros	1 050 euros
2006-2007	3 %	114 euros	138 euros	1 575 euros
A partir de 2008	4 %	154 euros	185 euros	2 100 euros
Cotisation propre minimum (dans le cas où l'aide dépasse la cotisation à taux plein)	2002-2004 : 45 euros (sans enfant), 38 euros (1 enfant), 30 euros (deux enfants ou plus). A partir de 2005 : 90 euros (sans enfant) ; 75 euros (1 enfant) ; 60 euros (2 enfants ou plus).			

Source : BMA.

Formes de placement

Pour bénéficier de l'aide fiscale, les placements doivent répondre à plusieurs critères :

— La sortie du dispositif ne peut avoir lieu avant la fin de la soixantième année ou le départ en retraite. Elle doit prendre la forme d'une

27. Les aides fiscales sont accordées à toutes les personnes payant des cotisations sociales obligatoires à l'assurance vieillesse. Les personnes percevant des revenus de remplacement sont incluses, ainsi que les assurés en période d'éducation des enfants. Ne sont pas concernés les fonctionnaires, les indépendants, les assurés volontaires ainsi que la majorité des personnes exerçant des petits jobs. L'objectif est cependant d'étendre à terme la couverture de la loi.

rente viagère mensuelle fixe ou indexée. Elle peut également prendre la forme de versements tirés de fonds ou d'avoirs bancaires assurant une rente viagère résiduelle après 85 ans.

— Les placements doivent garantir au moins le maintien de la valeur nominale des cotisations ;

— les placements immobiliers peuvent être intégrés dans ce cadre. Il sera possible de déduire d'un contrat de prévoyance un montant allant jusqu'à 50 000 euros pour l'affecter à la constitution d'un patrimoine immobilier, à condition que celui-ci soit reversé au contrat de prévoyance avant la fin de la 65^e année.

L'introduction d'une partie facultative par capitalisation dans le système des retraites, même si elle reste modérée, introduit une dose de responsabilité individuelle à côté du système obligatoire. Le financement par les seuls assurés rompt avec le principe de financement paritaire de l'assurance vieillesse. Le système comporte cependant plusieurs risques : la garantie de maintien de la seule valeur nominale est très limitée ; elle introduit une discrimination entre sexes, du fait d'une espérance de vie des femmes à 65 ans supérieure de 25 % celle des hommes ; le libre arbitre individuel pose problème en situation d'information limitée (Prinz, 2000). Ces inconvénients ont incité le législateur à favoriser la constitution de la retraite par capitalisation dans le cadre des régimes d'entreprise.

Renforcement du second pilier du système de retraites

En raison du bas niveau du plafond, les régimes d'entreprises ont une grande importance pour les hauts salaires. Les avantages sont multiples : coûts de gestion relativement faibles, pensions équivalentes pour les hommes et les femmes.

Quatre catégories de régimes de retraites d'entreprises se sont développées, souvent utilisées simultanément par une même entreprise (Schmähl et Böhm, 1994). Les régimes les plus répandus sont les régimes d'engagement direct des entreprises, à prestations définies (57 % des fonds des régimes d'entreprise en 1996 (BMA, 1997)). Ils concernent surtout les grandes entreprises. Les régimes de caisse (caisses de pension et caisses de secours) sont des régimes à cotisations définies et représentaient 30 % des fonds. Enfin, les régimes d'assurance directe sont privilégiés par les petites entreprises, le risque étant dans ce cas supporté par la compagnie d'assurance (13 % des fonds engagés). Si certains régimes prévoient une participation des salariés, ils sont en fait quasi exclusivement financés par les entreprises.

L'épargne privée facultative par capitalisation se fera-t-elle dans le cadre des régimes d'entreprise ? Seules deux catégories de régimes d'entreprise sont éligibles à l'aide fiscale (l'assurance directe et les caisses de pension), mais il est prévu de créer des fonds de pension

éligibles en respectant les critères des formes de placement et en versant des sommes provenant de revenus nets d'impôts et de cotisations sociales, ce qui permettrait l'intégration des régimes à engagement direct et des caisses de secours. Les droits acquis dans ces régimes pourraient être transférés sur des fonds de pension sans être soumis à l'impôt ou aux cotisations sociales.

Contrairement au système prévalant jusqu'à présent, où la constitution de droits est facultative, les salariés auront désormais un droit individuel aux retraites d'entreprises s'ils renoncent à une partie de leur rémunération et seront en droit d'exiger de leur employeur la signature d'un contrat d'assurance directe. La transférabilité des droits sera immédiate lorsque les cotisations sont versées par les salariés. Lorsque les versements seront financés par l'employeur, le délai de transférabilité est réduit de 10 à 5 ans et l'âge minimum ouvrant droit à la transférabilité des droits est abaissé de 35 à 30 ans.

L'ensemble du dispositif diminue la portée des régimes d'entreprise comme instrument de fidélisation de la main-d'œuvre. Mais le recul permanent des régimes d'entreprises et leur faible couverture²⁸ soulève des interrogations quant à leur capacité à devenir la « voie royale » (Rürup, 2000) de mise en place de la retraite par capitalisation, d'autant que les régimes à engagements directs, prédominants, ne satisfont pas directement aux critères d'éligibilité.

Pas de pension minimum forfaitaire

La réforme n'introduit de pension minimum. Par contre, elle facilite le recours à l'aide sociale des personnes âgées en supprimant le droit de recours au soutien alimentaire des enfants lorsque le revenu des parents et des enfants n'excède pas un certain seuil (fixé à 100 000 euros). Le montant moyen de l'aide sociale se montait en 1999 pour un célibataire à 1 112 DM par mois, soit 569 euros. Ce montant reste inférieur au minimum vieillesse français majoré des allocations logement (721 euros), mais les personnes âgées reçoivent souvent des aides accordées dans une situation particulière.

Appréciation générale sur la réforme

La réforme donne un certain nombre de signaux clairs. Le niveau du taux de remplacement net du régime par répartition n'est plus assuré et le maintien du niveau de vie des retraités passe par le développement d'une épargne individuelle par capitalisation, mais la baisse du

28. Seulement 28 % des entreprises du secteur privé proposent à leurs salariés un régime d'entreprise. La couverture est très faible dans les nouveaux Länder. 50 % des salariés masculins du secteur privé sont couverts par un régime d'entreprise contre seulement 13 % de femmes (Altersicherungsbericht, 1997). Le profil type du salarié bénéficiant d'une retraite d'entreprise est de fait un salarié masculin ayant travaillé durablement dans une grande entreprise industrielle.

taux de remplacement est d'une ampleur limitée. La réforme induit une baisse de 5,2 % du taux de remplacement net (mesuré sur une pension standard) des retraites par répartition.

Compte tenu du taux de cotisation facultatif à l'assurance dépendance, le taux de cotisation sera pour les salariés en 2030 de 14,9 %, soit plus important que dans les projections à moyen terme après la réforme de 1992 (12,7 %) mais le poids est allégé du côté des entreprises (10,9 % contre 12,7 %), ce qui permet d'éviter la dégradation de leur compétitivité. Le taux de cotisation légal (y compris l'éco tax) devrait passer de 20,3 % actuellement à 23,3 % en 2030 ; soit une hausse de 15 % (tableau 12).

12. Paramètres d'évolution du taux de cotisation légal

Taux de cotisation en 2030 hors revalorisation de la subvention publique et avant réforme 2001	25,4
Économies de taux permises par :	
— Éco-taxe	1,5
— Nouvelle formule de revalorisation des pensions	1,6
— Réforme des pensions d'invalidité	0,5
Taux de cotisation projeté en 2030	21,8

Source : BMA.

L'équilibre du système repose fortement sur des projections optimistes de taux d'activité. De fait, la réforme table sur une augmentation du taux d'activité, aussi bien pour les tranches d'âge élevées via la réforme des pensions d'invalidité, qui permettra de rendre effectif la réforme des dispositifs de départ anticipé, que par l'encouragement des carrières continues des femmes. De 2000 à 2030, la population allemande baissera de 4 %, la population de 20 à 60 ans baissera de 19 %. Le gouvernement table sur une croissance de l'emploi de 3 %. Il faudrait une hausse de 15 points du taux d'emploi et un taux de chômage de l'ordre de 3,8 %. Le taux d'emploi passerait de 71,7 en 1998 à 86,2 % en 2030, supérieur donc au niveau actuel du Danemark ou des États-Unis de 84 %. Même dans ce cas, très optimiste, le ratio retraités/actifs passerait de 48,9 % à 69,6 %. Avec une hausse de 15 % du taux de cotisation, il faudrait une baisse du taux de remplacement de 15 % alors que le gouvernement ne prévoit qu'une baisse de 8 % (relativement aux salaires avant cotisations facultatives et impôt). L'équilibre du système suppose donc soit une plus forte hausse des cotisations, soit une nouvelle baisse du taux de remplacement. La constitution d'une retraite par capitalisation complémentaire est facultative, même si la fiscalité en favorise la constitution et l'intégration dans le cadre des régimes d'entreprises. Il peut en résulter à terme un manque de maniabilité du système (que fera le gouvernement si peu de salariés souscrivent ?). Elle aboutit à court terme

une hausse du taux de cotisation global et, en principe, à long terme à une hausse du niveau de vie relatif des retraités qui y auront souscrit. La réforme augmente donc la part du revenu national qui devra aller aux retraités (tableau 13) (encadré 7).

13. Principales hypothèses macroéconomiques du gouvernement

Solde migratoire par an	Taux de fécondité	Population totale	Espérance de vie à 65 ans (anc. Länder)
200 000	1,4	- 0,15 % par an - 4,2 % de 2000 à 2030	1995-1997 hommes : 15,1 ans femmes 18,9 ans 2030 : hommes 17 ans femmes 21,6 ans
Croissance des salaires nominaux (anciens Länder)		Taux de cotisation social hors vieillesse	Emploi
2000 : 1,6 % 2001 : 1,6 % 2002 : 2,4 % 2003-2004 : 2,9 % 2005-2030 : 3 % Un effet de rattrapage est prévu pour les nouveaux Länder		1999 : 21,7 2030 : 18,4 La baisse du taux de cotisation résulte de la diminution du taux de cotisation à l'assurance chômage	2001 : 1 % 2003-2005 0,6 % 2006-24 : 0 % 2025-30 :-0,25 % (recul équivalent à celui de la population)

Source : Bundesministerium für Arbeit.

7. Impact de la réforme sur trois cas-type

CAS-TYPE 1

Ouvrier à 50 % du salaire brut toute sa carrière, commence à travailler à 18 ans

Départ à la retraite en janvier 2000 à 63 ans/63 ans en janvier 2030

45 années de cotisations

Cotisation à taux plein au régime par capitalisation

Taux d'intérêt réel de 3 %, espérance de vie à 63 ans : 19,8 ans, rente indexée sur le salaire réel moyen (1,7 %)

Ce salarié liquide sa pension de vieillesse dès que la loi le lui permet en 2000, il anticipe le départ à taux plein de deux ans en 2030. Il bénéficie à l'heure actuelle de deux dispositions qui lui permettent de majorer son taux de remplacement. Il entre dans la catégorie des assurés longue durée, ce qui lui permet de partir en retraite en 2000 à taux plein à 63 ans. Le mécanisme de pension pour revenu minimum, qui lui permet de revaloriser jusqu'à hauteur de 75 % les points acquis pour les années antérieures à 1992. Le montant de sa pension brute se trouve de ce fait relevé de 41 % (il valide 31,75 points au lieu de 22,5). L'écart entre le taux de remplacement brut et net est plus faible que pour un salaire moyen, en raison de la progressivité de l'impôt sur le revenu.

En 2030, le salarié équivalent ne bénéficiera quasiment plus du mécanisme de revalorisation des bas salaires, il subira des abattements en raison du relèvement à 65 ans de l'âge de départ donnant droit à la retraite à taux plein (7,2 % d'abattement). Par ailleurs, le taux de remplacement de sa pension brute subit l'impact de la nouvelle formule de revalorisation des pensions (- 7,9 points de taux de remplacement brut, soit une réduction de 11,4 % de sa pension). Son taux de remplacement net subira également l'impact de la réforme fiscale 2000-2005 (- 1,3 point sur le taux de remplacement net). La retraite par capitalisation lui permet de compenser un quart de la réduction de son taux de remplacement net. Ce salarié n'a plus intérêt à anticiper son départ. En partant à 65 ans, son taux de remplacement net serait de 67 %.

CAS-TYPE 2

Employé à 2/3 du salaire moyen brut en début de carrière, 1,2 le salaire moyen en fin de carrière, commence à travailler à 20 ans

Départ à la retraite à 63 ans janvier 2000/janvier 2030

43 années de cotisations

Cotisation à taux plein au régime par capitalisation

Taux d'intérêt réel de 3 %, espérance de vie à 63 ans : 19,8 ans, rente indexée sur le salaire réel moyen (1,7 %)

Le taux de remplacement initial de cet employé est plus faible que celui du très bas salaire. Il accumule certes plus de points, mais sa carrière plus ascendante pénalise son taux de remplacement brut. La progressivité de la fiscalité joue favorablement sur le taux de remplacement net.

La baisse du taux de remplacement est relativement faible, même s'il subit comme dans le premier cas des abattements pour départ anticipés (de 7,2 %). Sa capacité d'épargne plus importante lui permet d'accumuler un capital plus important que dans le premier cas, si bien que la retraite par capitalisation lui permet même d'augmenter son taux de remplacement net initial.

CAS-TYPE 3

*Cadre au salaire moyen brut en début de carrière, 3 salaires moyens en fin de carrière
Départ à la retraite janvier 2000/janvier 2030, à 65 ans, avec 40 années de cotisations
Cotisation à taux plein au régime par capitalisation
Taux d'intérêt réel de 3 %, espérance de vie à 65 ans : 18 ans, rente indexée sur
le salaire réel moyen (1,7 %)*

En raison du plafonnement des cotisations et d'une carrière ascendante, le taux de remplacement brut du cadre est faible, mais l'exonération de sa pension lui est profitable en termes de taux de remplacement net. La réforme a peu d'impact sur le taux de remplacement brut du régime obligatoire, ce qui s'explique essentiellement par le fait que le niveau relatif du plafond est supposé à l'avenir constant : comme il est aujourd'hui plus élevé que dans les années soixante, il permet au futur retraité d'acheter à l'avenir plus de points pour une même durée d'assurance. La retraite par capitalisation lui permet d'obtenir un taux de remplacement net plus élevé que celui qu'il avait avant la réforme.

Description des cas-type

	Taux de remplacement brut	Taux de remplacement net	Taux de remplacement net avec capitalisation
CAS 1 : OUVRIER			
2000	69	88	
2030	44	58	67
CAS 2 : EMPLOYÉ			
2000	41	66	
2030	34	58	69
CAS 3 : CADRE			
2000	22	42	
2030	21	39	47

14. Les différents types de pension

	Durée minimale d'assurance/ conditions spécifiques	Facteur du type de pension	Âge de liquidation à taux plein et abattement en cas de départ anticipé
Pension normale	5 ans	1	65 ans
Assurés longue durée	35 ans	1	63 ans Relevé à 65 ans entre 2000 et 2001, abattement max. de 10,8 % générations nées après 1950 (départ à 62 ans).
Pension de vieillesse pour les femmes	15 ans (dont 10 après le 40ème anniversaire) ; Ne concerne que les femmes nées avant janvier 1952.	1	60 ans Relevé à 65 ans entre 2000 et 2004, abattement max. de 18 % pour les gén. nées entre 1945 et 1951 (départ à 60 ans).
Pension de vieillesse pour cause de chômage	15 ans ; 8 années de cotisations au cours des 10 dernières années sont nécessaires. Personnes sans emploi, au chômage 52 semaines après 58,5 ans, ne concerne que les personnes nées avant janvier 1952	1	60 ans Relevé à 65 ans entre 2000 et 2001, abattement 18 % gén. nées après 1942 (départ à 60 ans). Après 2011 : mêmes conditions que les assurés longue durée.
Pensions de vieillesse pour grands handicapés	35 ans. Incapacité de travailler avant 60 ans. Incapacité de travailler reconnue à la date d'ouverture des droits.	1	60 ans 63 ans entre 2001 et 2004, abattement de 10,8 % (départ à 60 ans) pour les générations nées entre 1944 et 1950.
Pensions d'incapacité professionnelle (BU) (avant le 1.1.2001)	5 ans, peut être réalisée par anticipation Gains limités à 50 % d'une personne comparable dans sa profession. Soumis à condition de ressources	2/3	Pas de condition d'âge. Versées jusqu'au 65 ^e anniversaire, puis pension normale à un taux au moins égal.
Pension d'incapacité de gain (EU)	5 ans, peut être réalisée par anticipation 3 ans dans les cinq dernières années		Idem BU

	Plus d'activité professionnelle, ou très réduite Soumis à condition de ressources 20 ans.		
Pension d'incapacité de gain pour handicapé (avant le 1.1.2001)	Incapacité de gain de caractère permanent		Idem BU
Pension de diminution de la capacité de gain (après le 1.1.2001)	5 ans, peut être réalisée par anticipation. 3 ans dans les cinq dernières années. Plus de prise en compte de la formation,	1 (activité < 3 h), 0,5 (3 - 6 h) mais 1 si prise en compte marché du travail)	Abattements en cas de liquidation avant 63 ans, plafonnés à 10,8 %, mais impact limité en cas de liquidation avant 60 ans : revalorisation des périodes additionnelles 55-60 ans
Grande pension de réversion (avant le 1.1.2001)	5 ans pour le conjoint décédé. Le survivant a au moins 45 ans, ou est frappé d'incapacité professionnelle ou de gain, ou élève un enfant Conditions de ressources	0,6 (de la pension du conjoint décédé)	
Petite pension de réversion	Autres cas Conditions de ressources	0,25	
Une seule pension de réversion (après le 1.1.2001)	Imputation de tous les revenus (y compris du capital). Versement limité à deux ans pour les femmes sans diminution de capacité de gains ou de moins de 45 ans ou sans enfant.	0,55	
Pension d'orphelin	Versées jusqu'au 27 ^e anniversaire Conditions de ressources	0,1 (0,2 pour les orphelin de père et de mère)	

Références bibliographiques

- BÖRSCH-SUPAN A., 2000 : *Rentenbesteuerung : für das nachgelagerte Verfahren*, ifo Schnelldienst n° 21.
- BUNDESFINANZMINISTERIUM (BMF), 2001 : *Informationen zur Ökologischen Steuerreform*.
- BUNDESGESETZBLATT, 2001 : « Altersvermögensergänzungsgesetz », *Teil I*, n° 13, 26 mars.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALORDNUNG (BMA), 2000 : *Assurance invalidité-vieillesse*, bma.de (pour une description générale du droit en français).
- BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALORDNUNG (BMA), 1997 : *Alterssicherungsbericht*.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALORDNUNG (BMA), 2001 : *Die Rente : von Generation zu Generation*, janvier.
- LECHEVALIER A., 1999 : « La réforme des retraites publiques en Allemagne », *Revue de l'OFCE*, janvier.
- PRINZ A., 2000 : « Vorteile einer betrieblichen Altersvorsorge überwiegen », *ifo Schelldienst*, n° 25, septembre.
- RUPPERT W. 2000 : « Betriebliche Altersversorgung : Neue ifo Erhebung zeigt Stabilisierungstendenzen », *ifo Schnelldienst*, 21.
- RÜRUP B., 2000 : « Private Altersvorsorge, eine wichtige Komponente der Rentenreform », *ifo Schelldienst*, n° 25, septembre.
- SCHMÄHL W. ET S. BÖHM, 1994 : « les régimes de retraite complémentaire du secteur privé et du secteur public en République Fédérale d'Allemagne : vue d'ensemble », *Revue de l'IRES*, été.
- SOZIALBEIRAT, 2001 : *Sondergutachten des Sozialbeirats zur Rentenreform*, janvier.
- VEIL M., K. PRINZ ET U. GERHARD, 1996 : *Am modernen Frauenleben vorbei*, Sigma.
- VEIL M., 2001 : « La réforme des retraites de 2001 : un pas vers la capitalisation », *Chronique Internationale de l'IRES*, n° 69, mars.
- VERBAND DEUTSCHER RENTENVERSICHERUNGSTRÄGER (VDR), 2001 : *Communiqué de presse*, 15 mai.