

ASPECTS DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

*Réformes des systèmes de retraite depuis
les années 1990 en Allemagne, France,
Italie, Pays-Bas et Suède*

Études de cas

Rapport de recherche n° 5/08.1



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Département fédéral de l'intérieur DFI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Office fédérale des assurances sociales OFAS

L'Office fédéral des assurances sociales publie dans sa série « Aspects de la sécurité sociale » des articles de fond et des rapports de recherche ou d'évaluation sur des sujets d'actualité dans le domaine de la sécurité sociale pour les rendre accessibles au grand public et stimuler la discussion. Les conclusions et les recommandations présentées par les auteurs ne reflètent pas forcément l'opinion de l'Office fédéral des assurances sociales.

Auteurs: Giuliano Bonoli, Fabio Bertozzi, Sabine Wichmann
IDHEAP - Institut des hautes études en administration publique
Route de la Maladière 21
CH-1022 Chavannes-près-Renens
Tel. +41 (0) 21 557 40 00 / Fax +41 (0) 21 557 40 09
E-mail: giuliano.bonoli@idheap.unil.ch
Internet: <http://www.idheap.ch/>

Renseignements: Jean-François Rudaz
Domaine recherche et évaluation
Office fédéral des assurances sociales
Effingerstrasse 20
3003 Berne
Tel. +41 (0) 31 322 87 63
E-mail: jean-francois.rudaz@bsv.admin.ch

ISBN: 3-909340-62-8

Copyright: Office fédéral des assurances sociales, CH-3003 Berne
Reproduction d'extraits autorisée – excepté à des fins commerciales – avec mention de la source ; copie à l'Office fédéral des assurances sociales.

Diffusion: OFCL, Diffusion publications, CH-3003 Berne
<http://www.bundespublikationen.admin.ch>

Numéro de commande: 318.010.5/08.1 f



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome

Réformes des systèmes de retraite depuis les années 1990 en Allemagne, France, Italie, Pays-Bas et Suède: études de cas

IDHEAP

Giuliano Bonoli

Fabio Bertozzi

Sabine Wichmann

Chavannes-près-Renens – Lausanne, octobre 2007

Table des matières

| | |
|--|------------|
| Liste des tableaux | III |
| Liste des figures | V |
| Glossaire | IX |
| 1 Introduction | 1 |
| 2 Allemagne | 3 |
| 2.1 Contexte général | 3 |
| 2.1.1 Le système de retraite | 3 |
| 2.1.2 Le contexte | 5 |
| 2.2 Chronologie des réformes | 6 |
| 2.2.1 Rentenreform 1992 | 6 |
| 2.2.2 Rentenreform 1999 | 7 |
| 2.2.3 La Riester Reform (2001) | 8 |
| 2.2.4 Rürup Reform (2004) – RV-Nachhaltigkeitsgesetz | 11 |
| 2.2.5 Augmentation de l'âge de la retraite à 67 ans (« Gesetz zur Rente mit 67 » acceptée au Bundestag le 9.3.07 et au Bundesrat le 30.3.07) | 12 |
| 2.3 Check list | 14 |
| 2.4 Références | 18 |
| 3 France | 19 |
| 3.1 Contexte général | 19 |
| 3.1.1 Le système de retraite | 19 |
| 3.1.2 Le contexte | 20 |
| 3.2 Chronologie des réformes | 20 |
| 3.2.1 La réforme Balladur (1993) | 20 |
| 3.2.2 Le plan Juppé (1995) | 21 |
| 3.2.3 La loi Thomas (1997) | 21 |
| 3.2.4 La réforme Fillon-Raffarin (2003) | 22 |
| 3.3 Check-list | 23 |
| 3.4 Références | 28 |
| 4 Italie | 29 |
| 4.1 Contexte général | 29 |
| 4.2 Chronologie des réformes | 29 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 4.2.1 | La réforme Amato (1992) | 30 |
| 4.2.2 | La réforme Berlusconi (1994) | 30 |
| 4.2.3 | La réforme Dini (1995) | 31 |
| 4.2.4 | La réforme Prodi (1997) | 32 |
| 4.2.5 | La réforme Maroni (2004) | 32 |
| 4.2.6 | La réforme de 2007 | 33 |
| 4.3 | Check-list | 33 |
| 4.4 | Références | 39 |
| 5 | Pays-Bas | 41 |
| 5.1 | Contexte général | 41 |
| 5.1.1 | Le système de retraite | 41 |
| 5.1.2 | Le contexte | 42 |
| 5.2 | Chronologie des réformes | 42 |
| 5.2.1 | Loi sur la revalorisation conditionnelle, WKA (1992) | 43 |
| 5.2.2 | Le fonds de réserve AOW (1997) | 44 |
| 5.3 | Check-list | 44 |
| 5.4 | Références | 47 |
| 6 | Suède | 49 |
| 6.1 | Contexte général | 49 |
| 6.1.1 | Le système de retraite | 49 |
| 6.1.2 | Le contexte | 49 |
| 6.2 | Chronologie des réformes | 50 |
| 6.2.1 | Les mesures de crise (1992-1993) | 50 |
| 6.2.2 | La réforme du système (1994-1998/2001) | 50 |
| 6.3 | Check-list | 53 |
| 6.4 | Références | 57 |

Liste des tableaux

| | | |
|---------------|--|----|
| Tableau 2.1: | Augmentation progressive de l'âge de la retraite à 67 ans en Allemagne | 13 |
| Tableau 4.1 : | Coefficients de conversion selon l'âge de départ à la retraite en Italie | 33 |

Liste des figures

Figure 4.1 : Nombre de demandes de superbonus en Italie

36

Glossaire

| | |
|---------------|---|
| AGIRC | Régime de retraite des cadres du secteur privé de l'industrie, du commerce, des services et de l'agriculture (France). |
| AOW | <i>Algemene Ouderdomswet</i> , Loi générale sur les pensions de vieillesse (Pays-Bas). |
| ARRCO | Régime de retraite complémentaire de l'ensemble des salariés du secteur privé de l'industrie, du commerce, des services et de l'agriculture (France). |
| ATP | <i>Allmän tilläggspension</i> , assurance vieillesse en fonction du revenu (Suède). |
| CNAV | Caisse nationale d'assurance vieillesse (France). |
| CSG | Contribution sociale généralisée (France). |
| FP | <i>Folkpension</i> , assurance vieillesse universelle (Suède). |
| FSV | Fonds solidarité vieillesse (France). |
| FRR | Fonds de réserve pour les retraites (France). |
| INPS | <i>Istituto nazionale della previdenza sociale</i> (Italie). |
| NDC | <i>Notional defined contribution</i> , capitalisation virtuelle. |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économiques |
| PERCO | Plan d'épargne retraite collectif (France). |
| PERP | Plan d'épargne retraite populaire (France). |
| PPM | <i>Premium pension authority</i> (Suède). |
| TFR | <i>Trattamento di fine rapporto</i> (Italie). |
| RGAVTS | Régime général d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (France). |
| WKA | <i>Wet koppeling met afwijkingsmogelijkheid</i> , Loi sur la revalorisation conditionnelle des rentes (Pays-Bas). |

1 Introduction

Ce document de travail présente les études de cas détaillées pour les cinq pays sélectionnés : Allemagne, France, Italie, Pays-Bas et Suède. Chaque étude de cas propose une liste des principales réformes dans le domaine des retraites adoptées dans ces pays depuis le début des années 1990. Les cinq études de cas sont structurées de manière similaire :

- *Contexte général :*
Dans cette première partie nous décrivons les caractéristiques des systèmes de retraite en place dans le pays en question ainsi que les principaux problèmes auxquels ils sont confrontés actuellement.
- *Chronologie des réformes :*
Ensuite, nous présentons de manière chronologique et détaillée chaque réforme adoptée depuis le début des années 1990 ainsi que le contexte du processus de réforme (situation politique, expertise, etc.).
- *Check-list :*
Dans la partie suivante, nous analysons les évolutions des systèmes de retraite nationaux à l'aide de quatorze questions portant sur différents aspects, notamment le type de mesures adoptées, les bases politiques et scientifiques des réformes, etc.
- *Références :*
A la fin de chaque étude de cas nous proposons une liste des références utilisées pour recueillir les informations nécessaires pour la description des réformes.

Nous tenons ici à remercier pour leur contribution toutes les personnes qui nous ont aidé à compléter les études de cas, en particulier Duco Bannink (Université de Twente, Pays-Bas), David Natali (Université de Bologne, Italie), Bruno Palier (Centre d'études de la vie politique française CEVIPOF, Paris, France) et Annie Roses (Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse, Paris, France).

Une remarque s'impose concernant les propriétés du présent rapport. En effet, ce rapport a initialement été conçu comme un document de travail ayant comme objectif la réalisation du rapport principal « Adaptation des systèmes de retraite dans l'OCDE : quel(s) modèle(s) de réforme pour la Suisse ? ». Par conséquent, il est caractérisé par les défauts et imperfections d'un document principalement réalisé en tant qu'instrument de travail plutôt qu'une publication standard.

2 Allemagne

2.1 Contexte général

2.1.1 Le système de retraite

Le système de retraite en Allemagne est l'un des plus généreux au monde, ce qui se répercute aussi sur ses coûts. En fait, il est aussi un des systèmes les plus onéreux. Les dépenses pour le régime légal de base (*Gesetzliche Rentenversicherung*) atteignaient en 2001, les 11,8% du PIB. Ce système se trouve donc, parmi les pays de l'OCDE, à la deuxième place des systèmes les plus coûteux, dépassé seulement par l'Italie avec un coût de 14,2% du PIB (Börsch-Supan et Wilke 2005).

Le régime légal de base allemand consiste en un système à points, avec un pilier principal, financé par répartition. Il est obligatoire pour tous les employés du secteur privé et les contributions sont liées à la rémunération. Le régime public de base couvre environ 80% des employés en Allemagne. Il existe des réglementations spéciales pour les divers statuts professionnels (*Arbeiter- und Angestelltenversicherung, Altershilfe für Landwirte, Beamtenversorgung*, etc.). Une spécificité de l'Allemagne est qu'elle n'a pas d'assurance retraite obligatoire pour toutes les catégories d'indépendants, mais ces derniers peuvent s'inscrire volontairement dans le régime public.

Les régimes professionnels et les régimes privés individuels sont volontaires et leur importance reste plutôt modeste. Même si le taux de couverture des régimes professionnels atteint les 54% des employés du secteur privé, ces régimes, tout comme les pensions privées individuelles ne représentent pas une source majeure du revenu des retraités. Ceci est expliqué principalement par le taux de remplacement de la retraite standard fournie par le régime de base, qui est l'un des plus élevés des pays industrialisés et qui représente environ 70% du salaire net pour un travailleur moyen. Suite aux réformes mises en œuvre, ce taux va cependant tomber à environ 64%.

Les employeurs peuvent choisir entre 5 différentes possibilités pour leurs régimes occupationnels : ils peuvent eux-mêmes fournir et gérer un fond de pension professionnel (*Direktzusage*), se servir d'institutions d'assurance (*Unterstützungskasse, Pensionskasse, Pensionsfond*) ou encore conclure une assurance directe en faveur de leurs employés avec une compagnie d'assurance (*Direktversicherung*).

Les cotisations au régime légal de base se payent selon un taux fixe (19,5% en 2005, 19,9% depuis janvier 2007) du revenu brut de l'assuré, jusqu'à une limite mensuelle, qui est en 2007 de € 5'250 à l'ouest et de € 4'550 à l'est. Ces cotisations sont divisées de manière paritaire entre employeurs et employés. Les personnes qui perçoivent un revenu bas, compris entre € 400 et € 800 payent des cotisations réduites, mais qui augmentent progressivement avec le salaire. Le régime légal de base allemand est financé en partie par les impôts, puisque le gouvernement fédéral fournit une subvention (*Bundeszuschuss*) qui était de 78 milliards d'Euros en 2005 et qui couvrait 27% des

dépenses du régime légal de base¹. Les régimes professionnels et les régimes privés individuels sont généralement financés par capitalisation.

Une rente complète est payable à partir de 65 ans pour les personnes ayant contribué au moins 5 ans. Cependant, la loi sur l'augmentation de l'âge de la retraite, acceptée en mars 2007, statue qu'à partir de 2012, l'âge de la retraite sera progressivement élevé à 67 ans.

La valeur de la pension dépend principalement des contributions payées tout au long de la carrière et donc de la hauteur du salaire. Il est possible de recourir à la rente avant 65 ans, pour les personnes avec une longue période de cotisation (35 ans) ou pour les personnes handicapées. Les premières peuvent partir au plus tôt à 63 ans, mais en acceptant des réductions de la rente (0,3% par mois d'avance). Les secondes peuvent partir à 63 ans sans réductions ou à 60 ans avec réductions. Dans le dernier cas de figure des diminutions de 0.3% par mois d'avance s'appliquent. Les personnes ayant contribué moins de 5 ans n'ont droit à aucune prestation. Par contre, les personnes qui partent à la retraite après l'âge légal de retraite perçoivent un bonus de 0,5% par mois.

Le montant de la rente est calculé sur la base d'un système par points. Une année de cotisation au salaire moyen vaut un point de retraite. La somme des points acquis à l'âge de retraite est multipliée par la valeur mensuelle du point, qui est fixée pour la période entre 2003 et 2007 à € 26,13 à l'ouest et à € 22,97 à l'est. Des points retraite sont également obtenus grâce à des périodes d'éducation d'enfants, de service militaire ou des périodes d'éducation supérieure. Cette dernière possibilité a été considérablement réduite en 2004. La valeur du point retraite est revalorisée chaque année en fonction de la hausse des salaires bruts, en tenant compte des augmentations du taux global de cotisation des employés au régime de retraite. Depuis janvier 2005 la formule d'indexation des rentes inclut aussi un facteur démographique : le « facteur de viabilité » (*Nachhaltigkeitsfaktor*). Ce facteur reflète la proportion de retraités par rapport aux contributeurs au système.

Donc, plus précisément, dans le système allemand, la rente est calculée de la manière suivante :

$$R = PV \times EP \times AA$$

où

R = rente pour le retraité i dans l'année t

PV = valeur mensuelle du point retraite (valeur pension) dans l'année t ; correspond à une adaptation des prestations égale pour tous les retraités (indexation des pensions)

EP = nombre de points retraite individuels accumulés par une personne jusqu'à sa retraite. Il s'agit d'une composante individuelle. Les points retraite représentent la part de cotisation annuelle moyenne au système. Un point retraite correspond au salaire moyen dans l'année t , 0,5 points retraite correspondent à 50% du salaire moyen dans l'année t et 2 points retraite correspondent au double du salaire moyen dans l'année t .

¹ Plus précisément cette subvention financière a été établie pour financer les prestations non assurées, mais qui sont prises en charge par le régime légal de base, comme par exemple les prestations pour des périodes passées au service de l'armée, des périodes d'éducation des enfants, le financement des rentes dans les nouveaux Länder, etc. (<http://www.deutsche-rentenversicherung-bund.de> , <http://www.bmas.de>)

AA = ajustement actuariel. Dépend de l'âge de retraite de la personne. Il s'agit aussi d'une composante individuelle.

Exemple (de 2003)²: Un travailleur typique qui a travaillé pour 40 ans et qui a gagné le salaire moyen, a accumulé 40 points retraite. Si ce travailleur part en retraite à 65 ans, il n'y a pas d'ajustement actuariel de sa pension ($AA = 1$). Si la valeur mensuelle du point retraite équivaut à 25,86 euros, cette personne reçoit une rente de € 1034,40 par mois ($25,86 \times 40 \times 1$).

Chaque année la valeur mensuelle du point retraite (valeur des pensions, PV) est recalculée sur la base de la formule d'indexation des rentes. Jusqu'à la réforme de 2001, cette formule représentait une simple indexation selon le niveau moyen des salaires (jusqu'en 1992 indexation selon les salaires bruts, depuis 1992 indexation selon les salaires nets).

Formule d'indexation de la rente jusqu'en 1992 :

$$PV_t = PV_{t-1} \times \frac{AGW_{t-1}}{AGW_{t-2}}$$

où

PV_t = valeur mensuelle du point retraite (valeur pension) dans l'année t

AGW = niveau moyen des salaires bruts

Jusqu'en 2003, le système de retraite allemand ne disposait pas d'une garantie de revenu minimal pour les retraités. Les personnes qui ne pouvaient pas compter sur des prestations suffisantes de la part du système de retraite, devaient faire recours à l'aide sociale. Depuis 2003 il existe une prestation de base pour les retraités (*bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung*), qui est allouée sous condition de ressources (Hinrichs 2005).

2.1.2 Le contexte

A partir des années 1980, l'Allemagne, et plus particulièrement son système de retraite, a fait face aux mêmes problèmes que les autres pays de l'OCDE, notamment au vieillissement démographique et donc à l'augmentation des coûts pour le financement des pensions, à des pressions budgétaires, à la diminution des retours sur les investissements des systèmes financés par répartition, au chômage élevé et à la globalisation. Il est à noter que l'Allemagne connaîtra, selon les prévisions démographiques, tout comme l'Italie et le Japon, un changement de sa structure d'âge particulièrement dramatique. Un autre facteur qui distingue l'Allemagne, et qui représente un aspect crucial pour comprendre l'acuité des problèmes rencontrés par son système de retraite, est la réunification nationale qui a comporté l'extension des systèmes de sécurité sociale à une population additionnelle de 17 millions de personnes et qui a exacerbé les problèmes déjà présents.

Un autre facteur qui joue un rôle important dans les réformes du système de pension en Allemagne est le système politique. Ce dernier est caractérisé par des obstacles substantiels aux réformes, notamment le parlement bicaméral qui représente un fort point de veto, le Tribunal constitutionnel

² Exemple repris de Börsch-Supan, Reil-Held et Wilke (2003)

fédéral chargé du contrôle de la constitutionnalité des lois, le fédéralisme et des procédures corporatistes de médiation des intérêts qui sont protégées par la loi fondamentale (*Grundgesetz*).

2.2 Chronologie des réformes

La réforme de 1972 a rendu le système de retraite allemand un des plus généreux au monde. Premièrement, parce qu'elle a établi un taux de remplacement très élevé (environ 70% pour un travailleur moyen³). Deuxièmement, parce qu'elle a aboli l'âge de retraite légal de 65 ans pour les personnes avec une longue carrière de contribution (au moins 35 ans), pour instaurer, pour ces mêmes personnes, la retraite flexible entre 63 et 65 ans sans ajustements actuariels. (Börsch-Supan et Wilke 2005). De plus, la retraite avant l'âge légal était possible sans diminutions pour les femmes, les chômeurs et les travailleurs plus âgés avec handicap⁴ (Börsch-Supan et Wilke 2003). Suite aux réglementations spéciales pour ces personnes, l'âge de retraite effective s'étendait donc, en Allemagne, des 60 aux 65 ans.

Après cette expansion remarquable, les réformes qui vont dans la direction opposée commencent en 1992. La nécessité de réformer est devenue apparente dans les années 1980, quand le grand nombre de pré-retraites, la réduction des heures de travail et le chômage en hausse ont fait augmenter les dépenses pour les pensions par rapport aux recettes du système de retraite. En 1985, le fonds de réserve⁵ était épuisé et le système de base légal était forcé de faire recours à des prêts gouvernementaux pour assurer ses dépenses. Le problème était ultérieurement aggravé par une faible croissance économique et une augmentation des salaires modeste (Schulze et Jochem 2007).

Réformes à partir de 1992 :

- 1992 : Rentenreform ;
- 1999 : Rentenreform ;
- 2001 : Riester Reform (Walter Riester était le ministre du travail et des affaires sociales) ;
- 2004 : Rürup Reform (Bert Rürup était le président de la commission qui a élaboré les propositions de réforme en 2003) ;
- 2007 : *Gesetz zur Rente mit 67*.

2.2.1 Rentenreform 1992

Le but de la réforme de 1992 était de stabiliser les cotisations pour le système de retraite, suite à des prévisions d'augmentation de ces cotisations jusqu'à 36,4% en 2040.

³ Personne qui a cotisé pendant 45 ans et gagné le salaire moyen

⁴ Cette expression fait référence aux personnes qui ne peuvent pas être employées d'une manière appropriée, pour des raisons de santé ou de marché du travail et qui ont plus de 60 ans.

⁵ Le fonds de réserve du système légal allemand, en garantissant les fonds pour les dépenses du système pour moins de 14 jours (en 2004), est plutôt minimal.

Cette réforme prévoyait 2 changements principaux:

- *l'indexation des rentes aux salaires nets plutôt qu'aux salaires bruts.*

Ceci implique une réduction implicite des rentes parce que les impôts et les contributions au système de sécurité sociale ont augmenté, ce qui comporte une diminution des salaires nets par rapport aux salaires bruts. Ce mécanisme représente un partage des coûts entre les générations. Son importance augmentera donc avec la progression du vieillissement de la population (Börsch-Supan et Wilke 2003).

- *l'introduction d'ajustements actuariels de la pension selon l'âge de retraite.*

La réforme introduit des ajustements de la rente en cas de pré-retraite. En réalité ces ajustements ne sont pas actuariels dans le sens mathématique du terme, à part pour les diminutions de la rente très faibles. Ils ont été fixés de manière discrétionnaire et ne sont pas liés aux changements de l'espérance de vie. De plus il a été décidé d'augmenter l'âge de retraite auquel il est possible de partir à la retraite sans réductions de la rente pour tous les types de pension à 65 ans à partir de 2001. Comme déjà mentionné, avant existaient des réglementations spéciales pour les femmes, les chômeurs, les personnes avec une longue carrière de cotisation (35 ans)⁶. Il était prévu que l'augmentation de ces âges de retraite soit complètement opérationnelle à partir de 2017, même si les premières cohortes ont commencé à en sentir les effets en 1997. Ces changements ont eu comme effet de diminuer les incitations à la pré-retraite.

Les changements introduits avec la réforme de 1992 représentent des innovations majeures puisqu'ils ont permis des grandes économies. Mais le fonctionnement de base du système de retraite allemand n'a pas été changé.

2.2.2 Rentenreform 1999

La réforme de 1999, élaborée par le gouvernement Kohl, n'a jamais été réellement mise en œuvre. Ceci parce que le gouvernement Schröder, arrivé au pouvoir en 1998, a partiellement renversé cette réforme, en réalisant ainsi des promesses faites par le SPD pendant la campagne électorale.

A son origine, cette réforme avait le but de réduire le taux de remplacement suite à l'introduction, dans le calcul des pensions, d'un « facteur démographique », calculé en fonction de l'espérance de vie et de plusieurs autres facteurs correcteurs (Börsch-Supan et Wilke 2003). L'introduction de ce « facteur démographique » a été annulée par le gouvernement Schröder.

Par contre, un effet de cette réforme qui n'a pas été annulé, est celui de l'augmentation de l'âge de la retraite pour les femmes et pour les chômeurs de 60 à 65 ans. Il était prévu que ce changement serait complètement opérationnel seulement en 2017, mais qu'en l'an 2015 il n'y aura plus de différence entre hommes et femmes dans l'âge de retraite et qu'à partir de 2007 seront impossibles

⁶ Les femmes et les chômeurs pouvaient partir en retraite sans ajustements de la rente à 60 ans. Les personnes avec une longue carrière de cotisation (35 ans) à 63 ans (toujours sans réduction de la rente).

la retraite anticipée pour les chômeurs ainsi que la retraite partielle, qui était souvent divisée en deux périodes distinctes, une de travail à temps complet et l'autre de retraite complète. Selon des estimations, ces changements comporteront une augmentation de l'âge de retraite effectif de 2 ans, c'est-à-dire de 60 à 62 ans (Börsch-Supan et Wilke 2005).

Donc, suite à la réforme de 1999, partir à la retraite avant 65 ans restera une option pour les personnes en bonne santé uniquement si elles ont contribué pendant au moins 35 ans. Dans ce cas il est possible de partir à la retraite à 63 ans mais avec une réduction de la rente. Il existe encore une exception pour les personnes avec handicap qui peuvent partir à la retraite sans réduction de la rente à 63 ans. Avant, ces personnes pouvaient partir à la retraite sans ajustements actuariels à partir de 60 ans. La réforme de 1992, qui a pratiquement aboli toutes les réglementations spéciales ne prévoyait pas de changement à cette réglementation particulière. Mais avec la réforme de 1999 il a été décidé d'élever cet âge de retraite à 63 ans entre 2000 et 2003. Ainsi, pour les personnes avec handicap la retraite sans ajustement actuariel est désormais possible seulement à partir de 63 ans si la personne a eu une carrière de cotisation de 35 ans.

Suite à des changements législatifs ultérieurs, les adaptations des âges de retraite pour tous les types de pension ont été accélérées. Ainsi, déjà depuis 2005 les augmentations de ces âges sont opérationnelles et il n'existe donc plus de réglementations spéciales à part pour les personnes avec handicap (Bourcarde 2006).

2.2.3 La Riester Reform (2001)

La réforme Riester, du nom du ministre du travail et des affaires sociales en service alors, représente un changement du système, puisqu'elle transforme le système allemand à un pilier en un système à plusieurs piliers. Elle représente un premier pas d'un système purement en répartition vers un système contenant de la capitalisation (Börsch-Supan, Reil-Held et Wilke 2003).

La réforme Riester visait à atteindre 3 objectifs principaux :

- *Stabilisation des taux de cotisation*

La stabilisation du taux de cotisation était considérée nécessaire afin de limiter l'augmentation du coût du travail ainsi que pour une distribution des coûts plus équitable entre les générations. Plus précisément, avec cette réforme il a été statué que les cotisations au régime légal de base ne doivent pas dépasser les 20% du revenu brut jusqu'en 2020 et les 22% jusqu'en 2030. Il a aussi été décidé que le taux de remplacement net (*Nettorentenniveau*), ne doit pas descendre au-dessous des 67% jusqu'en 2030.

- *Garantie de la stabilité des pensions dans le long terme*

Pour atteindre cet objectif, la réforme Riester prévoit que le taux de remplacement va être baissé graduellement de 70% du salaire moyen net à 67-68% jusqu'en 2030. Mais, suite aux changements introduits dans la formule d'indexation des rentes, le taux de remplacement effectif sera encore plus bas (64% environ). Ci-dessous est illustrée la formule d'indexation des rentes introduite avec la réforme Riester. Par souci de clarté, elle est précédée par la formule d'indexation des rentes en vigueur de 1992 à 2001.

Formule d'indexation des rentes en vigueur de 1992 à 2001 :

$$PV_t = PV_{t-1} \times \frac{ANW_{t-1}}{ANW_{t-2}}$$

où

PV_t = valeur mensuelle du point retraite (valeur de la pension) dans l'année t

ANW = niveau moyen des salaires nets

Avec cette formule, puisqu'elle tient compte des salaires nets, si les cotisations aux assurances sociales montent, l'indexation des pensions sera moins favorable.

Formule d'indexation des rentes introduite avec la réforme Riester :

$$PV_t = PV_{t-1} \times \frac{AGW_{t-1}}{AGW_{t-2}} \times \frac{GAF_t - PPC_{t-1} - CR_{t-1}}{GAF_t - PPC_{t-2} - CR_{t-2}}$$

où

PV_t = valeur mensuelle du point retraite (valeur de la pension) dans l'année t

AGW_t = niveau moyen des salaires bruts

GAF_t = facteur d'ajustement (*Ausgleichsfaktor*)

PPC_t = composante relative aux cotisations pour les pensions privées individuelles (*Altersvorsorgeanteil, AVA*)

CR_t = taux de cotisation au régime de base (*GRV-Beitragssatz*)

Cette formule veut renforcer le lien entre les cotisations sociales et le niveau des rentes, afin de garantir une distribution plus juste des coûts entre les générations.

Elle comporte 3 changements par rapport à la formule précédente, notamment un nouveau calcul du salaire de référence et, à l'intérieur de ce calcul, l'introduction d'un taux de contribution fictif aux nouveaux régimes privés (échelle Riester)⁷, ainsi que l'introduction d'un facteur d'ajustement à partir de 2011.

La formule Riester utilise comme référence au salaire une indexation aux salaires bruts modifiée, qui représente quelque chose entre le salaire brut et le salaire net.

$$\frac{AGW_{t-1}}{AGW_{t-2}} \times \frac{GAF_t - PPC_{t-1} - CR_{t-1}}{GAF_t - PPC_{t-2} - CR_{t-2}}$$

Grâce à cette formule, les pensions restent liées au développement salarial, mais en tenant compte des salaires bruts dont est déduit la cotisation au régime de base et la cotisation fictive au régime individuel privé. La cotisation au régime de base est représentée par le facteur CR_t (*GRV-Beitragssatz*). Grâce à ce facteur, quand les cotisations au régime de

⁷ La réforme Riester prévoit la promotion de régimes privés individuels (*Riester Renten*). Voir le point suivant sur l'incitation à la prévoyance personnelle

base augmentent, l'adaptation des rentes est moindre. Le taux de cotisation fictif aux nouveaux régimes privés individuels est représenté, par contre, par le facteur PPC_t (*Altersvorsorgeanteil*). Ce taux de cotisation fictif va augmenter progressivement de 0,5% par année pour grimper de 0,5% en 2002 à 4% en 2009. L'augmentation progressive de ce facteur comportera une diminution ultérieure de l'adaptation des rentes. Il est prévu que ce facteur restera constant à 4% à partir de 2009, mais qu'à partir de 2011 le facteur d'ajustement GAF_t (*Ausgleichsfaktor*) soit diminué de 1 à 0,9. L'influence de ce facteur est similaire à celle du taux de cotisation fictif aux nouveaux régimes individuels, c'est-à-dire que des cotisations plus élevées influencent négativement l'adaptation des rentes. Il introduit une plus grande élasticité des prestations et une plus grande sensibilité de ces dernières au taux de contribution pour le régime public. En fait, ce facteur permet simplement de baisser le taux de remplacement à partir de 2011.

▪ *Incitation à la prévoyance personnelle*

La réforme vise à ce que la réduction du niveau de la rente du régime public soit compensée par des rentes plus élevées provenant des régimes privés professionnels et individuels. Pour atteindre cet objectif les cotisations à ce genre de régimes sont subventionnées, sans toutefois être obligatoires.

En ce qui concerne les régimes privés collectifs (professionnels) la réforme Riester a introduit le droit de convertir une partie du salaire en cotisations à un tel régime pour en tirer un bénéfice fiscal. Les formes d'épargne retraite prévues à ce but comprennent la couverture directe (gérée en interne par l'entreprise), le versement des cotisations à une caisse d'allocation, le versement des cotisations à un fonds de pension, le versement des cotisations à une caisse de pension ou encore le versement des cotisations à un assureur privé. Avant la réforme Riester, les fonds de pension n'étaient pas permis comme moyen d'investissement pour les régimes professionnels. Pour ces différents moyens d'épargne retraite, la réforme prévoit 3 types d'aide :

- les aides « Riester » (*Riester-Förderung*) dans le cadre de l'assurance directe, de la caisse de pension et du fonds de pension (voir plus loin)
- des exonérations d'impôts sur le revenu et les cotisations salariales et patronales (pour tous les moyens d'épargne à l'exception de l'assurance directe).
- la possibilité d'une imposition forfaitaire des contributions au taux de 20% (assurance directe et caisse de pension)

Il convient cependant de noter que les deux derniers types d'aide seront abrogés fin 2008.

En ce qui concerne les régimes privés individuels, suite à la réforme Riester et depuis le 1^{er} janvier 2002, les individus sont encouragés à cotiser, dans le cadre d'un contrat d'épargne certifié⁸, sur un régime retraite privé individuel, qui doit servir à financer une rente à la

⁸ Puisque ces instruments d'investissement doivent remplacer la diminution des prestations de la pension de base, l'Etat fournit des subventions seulement pour des plans d'épargne qui garantissent le paiement d'une rente à vie à partir du moment de la retraite. Il existe encore d'autres critères pour la qualification des plans

retraite. Les aides étatiques prévues par la réforme pour ces régimes privés individuels peuvent prendre les formes suivantes :

- des subventions directes à l'épargne (*Riester-Zulagen*) : dans ce cas de figure, l'Etat verse une subvention de base (*Grundzulage*)⁹ par assuré et une subvention par enfant (*Kinderzulage*)¹⁰ pour chaque enfant pour lequel l'assuré a obtenu l'année précédente les allocations pour enfants. Ce dispositif est particulièrement avantageux pour les ménages à bas revenu, parce que la subvention étatique peut alors constituer l'apport principal à l'épargne retraite individuelle.
- le retardement du paiement d'impôts (*Nachgelagerte Besteuerung*) : plus précisément ceci signifie que les cotisations aux régimes de retraite individuels sont exemptes d'impôts, tandis que les prestations perçues à l'âge de la retraite sont taxées normalement. Ceci peut être considéré comme une subvention, puisque les impôts sont payés plus tard et normalement à un niveau plus bas à cause de la progressivité de l'impôt sur le revenu.
- des crédits d'impôt (*Zusätzlicher Sonderausgabenabzug*) : ceux-ci représentent une incitation supplémentaire pour les assurés à revenus élevés dotés d'une capacité d'épargne supérieure. En fait, si l'avantage fiscal qui résulte des plafonds de déduction fiscale est supérieur à la prime étatique pour les régimes individuels, ce qui est le cas pour les revenus élevés, alors la différence est reversée automatiquement au ménage sous forme de crédit d'impôt.

2.2.4 Rürup Reform (2004) – RV-Nachhaltigkeitsgesetz

La réforme Riester prévoyait que si les objectifs de la stabilisation du taux de cotisation au régime de base et la stabilisation des pensions dans le long terme ne pouvaient pas être maintenus, alors le gouvernement devait agir. En 2002, il est devenu clair que les objectifs prévus par la réforme Riester ne pouvaient pas être atteints puisque les hypothèses sur lesquelles se basait cette réforme se sont révélées beaucoup trop optimistes. Le gouvernement a donc agi et a institué la Commission pour la durabilité du financement des systèmes sociaux, ou Commission Rürup, du nom de son président (*Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme*). L'objectif de cette commission était de formuler des propositions de réforme ultérieure.

En 2004, une nouvelle réforme, appelée réforme Rürup, est entrée en vigueur. Elle a introduit les changements suivants dans le système de retraite allemand :

d'épargne pour les subventions étatiques. Ils sont spécifiés dans la loi sur la certification des contrats pour les pensions vieillesse (*Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz / AltZertG*)

⁹ Subvention de base : € 76 par adulte en 2004 et 2005, € 114 en 2006 et 2007, € 154 à partir de 2008. Il s'agit ici des subventions maximales qui peuvent être obtenues. Pour obtenir la subvention maximale il est nécessaire d'investir un pourcentage déterminé du salaire brut. Si ce pourcentage n'est pas rejoint, les subventions sont diminuées en relation.

Subvention par enfant : € 92 en 2004 et 2005, € 138 en 2006 et 2007, € 185 à partir de 2008.

- dans le calcul d'indexation des retraites a été introduit un « facteur de viabilité » (*Nachhaltigkeitsfaktor*). Ce facteur lie les prestations vieillesse au taux de dépendance démographique. Ceci signifie que dans le calcul d'indexation des pensions est désormais prise en compte l'évolution du nombre des retraités par rapport au nombre de cotisants. Le « facteur de viabilité » représente donc un stabilisateur automatique des prestations.

La nouvelle formule d'indexation des retraites est la suivante:

$$PV_t = PV_{t-1} \times \frac{AGW_{t-1}}{AGW_{t-2}} \times \frac{100 - PPC_{t-1} - CR_{t-1}}{100 - PPC_{t-2} - CR_{t-2}} \times \left[\left(1 - \frac{PQ_{t-1}}{PQ_{t-2}} \right) \times \alpha + 1 \right]$$

donc, à la formule de revalorisation des rentes est ajoutée une dernière partie de l'équation dans laquelle $PQ = \frac{\text{retraités}}{\text{cotisants} + \text{chômeurs}}$

Le facteur d'ajustement GAF_t introduit avec la réforme Riester, a été supprimé de la formule, parce que le « facteur de viabilité » en combinaison à la cotisation au système de base CR_t , permet déjà de baisser la rente au niveau souhaité (Bourcarde 2006).

Le facteur α représente un facteur de pondération qui permet de distribuer le poids financier entre cotisants et bénéficiaires. Si α est égal à zéro la formule d'indexation reste inchangée, ce qui impliquerait que le poids financier du vieillissement démographique serait porté entièrement par les travailleurs (à travers les cotisations). Si, par contre, α équivaut à 1, alors ce poids financier serait porté entièrement par les retraités (à travers une diminution de la rente).

A cause du danger de la détermination discrétionnaire du facteur α , l'idée est de le fixer à une certaine valeur et de ne plus le changer, afin de ne pas fragiliser ultérieurement la confiance de la population dans la stabilité du système de retraite. Mais dans un premier temps ce facteur est nécessaire pour pouvoir atteindre les objectifs du taux de cotisation maximum de 20% en 2022 et de 22% en 2030, fixés dans la réforme Riester. De plus, ce facteur représentait aussi une solution de repli dans le cas où la composante PPC_t (cotisations aux régimes privés individuels) devait être jugée comme anti-constitutionnelle. Actuellement, ce facteur α est fixé à 0,25.

- relèvement progressif entre 2006 et 2008 de l'âge minimal pour le droit à la rente pour les chômeurs (de 60 à 63 ans)
- réduction des bonifications au titre d'une formation professionnelle (*Berufsausbildung*) et plafonnement de ces bonifications à 36 mois.

2.2.5 Augmentation de l'âge de la retraite à 67 ans (« *Gesetz zur Rente mit 67* » acceptée au Bundestag le 9.3.07 et au Bundesrat le 30.3.07)

La Commission Rürup avait aussi proposé d'augmenter l'âge de la retraite de 65 à 67 ans, mais cette proposition n'avait pas été réalisée dans la réforme de 2004. Le 9 mars 2007, le *Bundestag* a accepté la proposition du gouvernement d'augmenter l'âge de la retraite, à partir de 2012,

progressivement à 67 ans (avant l'âge de la retraite était fixé à 65 ans). Avec cette augmentation de l'âge de la retraite le gouvernement poursuit l'objectif de la stabilisation des cotisations. Suite à ce changement, les personnes nées en 1964 et plus tard, pourront, en règle générale, partir à la retraite seulement à 67 ans. Par contre, pour les cohortes plus âgées, l'âge de retraite augmente progressivement : entre 2011 et 2024 de 1 mois par année et à partir de 2024 de 2 mois par année. Donc, par exemple, la cohorte née en 1947 pourra partir à la retraite seulement à 65 ans et 1 mois et la cohorte née en 1959 seulement à 66 ans et 2 mois (voir tableau 1). La retraite à 65 ans est donc désormais prévue uniquement pour les personnes nées avant 1947.

Cette loi prévoit toutefois une exception : les personnes qui ont cotisé pendant 45 ans pourront encore partir à la retraite à 65 ans sans diminutions de la rente. Il est aussi possible de partir à la retraite à 63 ans, mais avec une diminution de la rente de 0,3% par mois d'anticipation. Si, par exemple, une personne née en 1964 (la première cohorte pour laquelle l'âge de la retraite à 67 ans vaut effectivement), part à la retraite à 63 ans, elle subit une réduction de la rente de 14,4%.

Tableau 2.1: Augmentation progressive de l'âge de la retraite à 67 ans en Allemagne

| Année de naissance | Âge (en années et mois) | Départ à la retraite |
|--------------------|----------------------------|-------------------------|
| 1946 | 65 | 2011 |
| 1947 | 65+1 | 2012 |
| 1948 | 65+2 | 2013 |
| 1949 | 65+3 | 2014 |
| 1950 | 65+4 | 2015 |
| 1951 | 65+5 | 2016 |
| 1952 | 65+6 | 2017 |
| 1953 | 65+7 | 2018 |
| 1954 | 65+8 | 2019 |
| 1955 | 65+9 | 2020 |
| 1956 | 65+10 | 2021 |
| 1957 | 65+11 | 2022 |
| 1958 | 66+0 | 2023 |
| 1959 | 66+2 | 2024 |
| 1960 | 66+4 | 2025 |
| 1961 | 66+6 | 2026 |
| 1962 | 66+8 | 2027 |
| 1963 | 66+10 | 2028 |
| A partir de 1964 | 67+0 | 2029 |

Source : <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,474813,00.html>

La loi sur l'augmentation de l'âge de la retraite à 67 ans est accompagnée d'un dispositif de mesures appelé *Initiative 50 Plus*. Cette initiative prévoit la mise en œuvre de mesures qui permettent d'améliorer les possibilités d'emploi pour les travailleurs plus âgés (*Kombilöhne*, *Eingliederungszuschüsse*, etc.).

2.3 Check list

▪ La réforme prévoit-elle l'adoption d'un système NDC ? Comment fonctionne-t-il ?

D'une manière générale, on peut dire que le système de retraite allemand basé sur les points retraite, ressemble quelque peu à un système NDC. La différence réside dans le fait que sur le compte fictif des individus ne se trouve pas l'argent que ceux-ci ont payé à travers leurs cotisations au cours des années, mais des points retraite.

Rentenreform 1992 :

L'introduction d'ajustements de la retraite selon l'âge de la retraite ressemble quelque peu aux mécanismes auto-adaptatifs des systèmes NDC (notional defined contribution) qui ajustent les retraites selon l'âge de retraite à travers une « annuity formula ». La différence par rapport au système allemand consiste dans le fait que les ajustements sont fixés de manière discrétionnaire et ne reflètent pas directement les changements dans l'espérance de vie (Börsch-Supan et Wilke 2005).

Rentenreform 1999 :

Cette réforme aurait voulu introduire un facteur démographique et aurait donc rendu le système plus proche d'un système NDC.

Rürup Reform 2004 :

Le « facteur de viabilité » introduit dans le calcul des pensions avec cette réforme, ainsi que les changements introduits avec la réforme de 1992, font ressembler le système allemand à un système NDC à partir de 2005 (Börsch-Supan et Wilke 2005).

▪ Système de retraite à la carte, par rapport à l'âge et par rapport au taux

Il est possible de faire recours à la rente (*Regelsaltersrente*) à 63 ans, en acceptant des diminutions de 0,3% par mois d'anticipation (maximum 18%), si on a cotisé pendant 35 ans. De l'autre côté, il est possible de continuer à travailler au-delà de l'âge de la retraite sans limites dans le temps. La rente est augmentée de 0,5% pour chaque mois travaillé au-delà des 65 ans.

Depuis 1992 il est possible de faire recours à une rente à temps partiel (*Teilrente*), en raison d'un tiers, de moitié, ou de deux tiers de la rente pleine. Plus le taux de la rente à temps partiel choisi par l'assuré est bas, plus le revenu additionnel que l'assuré peut gagner de son activité d'employé ou d'indépendant est haut, sans que ceci ait une influence sur la rente.

Seulement qui remplit les conditions pour une rente de vieillesse (*Altersrente*) peut demander une rente à temps partiel (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2005).

- **Mécanismes auto-adaptatifs. Comment fonctionnent-ils ?**

La réforme de 2004 introduit le « facteur de viabilité » qui représente un mécanisme auto-adaptatif. Suite à l'introduction de ce facteur dans la revalorisation annuelle des rentes est désormais prise en compte l'évolution du nombre de retraités par rapport au nombre de cotisants au système.

- **Des mesures visant à tenir compte de la pénibilité du travail effectué (y.c. des mesures qui tiennent compte de la durée de la vie active)**

Qui arrive à 45 ans de cotisation peut continuer à partir à la retraite à 65 ans sans réductions de la rente. En outre, il est possible de partir à la retraite à 63 ans, mais avec des réductions de la rente de 0,3% pour chaque mois d'anticipation.

- **Incitations à retarder le départ à la retraite**

La réforme de 1992 a introduit l'ajustement des pensions à l'âge de la retraite et a ainsi incité à retarder le départ en retraite. La réduction de la rente pour chaque mois parti en pension avant l'âge de la retraite légale incite à retarder le départ en retraite.

- **Mécanismes de préfinancement**

Cette mesure n'a pas été reprise dans les réformes allemandes.

- **Est-ce que la réforme a pu s'appuyer sur certaines connaissances scientifiques préalables (démographie, mécanismes redistributifs). Si oui, lesquels ?**

Réforme 2004 : rapport de la commission Rürup (*Dokument AG-RV-5-06 der Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme*¹¹). Les résultats et propositions de la Commission Rürup ont alimenté le débat public.

- **Connaît-on l'impact de la réforme sur les systèmes voisins ? Par exemple augmentation du recours à des prestations d'invalidité ou chômage ?**

Aucune référence dans la littérature consultée.

- **Comment gère-t-on le passage de l'ancien au nouveau système (période de transition) ?**

Les changements entrent en vigueur progressivement.

¹¹ <http://www.bfa.de>

- **Y a-t-il eu une modification de la pondération entre les objectifs : protection contre le risque de pauvreté et maintien du revenu à la retraite ?**

Suite à l'introduction, en 2003, de la prestation de base pour les retraités (*bedarfsorientierte Grundsicherung*), il est possible d'affirmer que le système de retraite allemand offre une plus grande protection contre la pauvreté.

- **Y a-t-il eu une modification intentionnelle ou accidentelle mais connue des équilibres redistributifs (p.ex. les bas revenus ont été moins pénalisés, donc avantagés en termes relatifs).**

La redistribution n'a jamais été très développée dans le système allemand. Mais puisque la rente de base va être baissée, on s'attend à ce que cette diminution soit comblée par les retraites privées collectives et individuelles. Dans ce type de retraites, la redistribution est généralement encore moins développée.

De plus on peut dire que ce sont surtout les travailleurs qui perçoivent un revenu moyen à élevé qui bénéficient de la transition à un système à plusieurs piliers qui a eu lieu avec la réforme de 2001. En fait, ce sont les travailleurs à salaire moyen-élevé qui généralement cotisent pour un régime individuel et c'est donc encore ces mêmes travailleurs qui profiteront des aides étatiques et des privilèges d'impôts liés à l'épargne retraite individuelle.

Il convient toutefois mettre en avant que les régimes individuels dans le cadre des *Riester Renten* contiennent un élément redistributif à cause des subventions étatiques. Il est cependant difficile d'estimer si, par rapport au système d'avant, le nouveau système à plusieurs piliers est, dans son ensemble, plus ou moins redistributif que l'ancien système. En tout cas, puisque les pensions de base sont censées être compensées par des régimes individuels et puisque ce sont surtout les travailleurs à salaire moyen à élevé qui cotiseront pour ces régimes individuels et profiteront donc des subsides étatiques et des privilèges d'impôt, on peut s'attendre à plus d'inégalité économique parmi la population retraitée (Hinrichs 2005).

- **Comment les autorités ont-elles justifié la réforme ?**

Avec les problèmes de financement du régime légal de base dus au vieillissement démographique.

- **Éléments de « political exchange » ou « quid pro quo » ?**

L'aile gauche de la social-démocratie allemande et les syndicats n'étaient pas enclins à accepter la réforme Riester, mais Hinrichs écrit que ces deux acteurs ont été « convaincus » grâce à la fixation du taux de remplacement à 67% et grâce aussi aux privilèges au niveau des impôts qui favorisent la partie centrale de leurs membres. Un autre facteur favorisant l'acceptation de la part de ces acteurs est représenté par le fait que cette réforme instaure une situation propice à la négociation de nouveaux accords collectifs au niveau des fonds de pension (Hinrichs 2005).

- **Opinion des experts sur les raisons du succès/échec de la réforme**

La crise économique et les problèmes de chômage persistant ont sans doute instauré un climat de résignation, qui a permis l'adoption de mesures peu populaires. Par ailleurs, les réformes contenaient parfois des éléments d'échange politique (voir ci-dessus).

2.4 Références

- Börsch-Supan A., Reil-Held A., Wilke Christina B. (2003), *How to make a Defined Benefit System Sustainable: The „Sustainability Factor” in the German Benefit Indexation Formula*, Mea – Mannheimer Forschungsinstitut Ökonomie und Demographischer Wandel.
- Börsch-Supan A. H., Wilke C. B. (2003), “The German Social Security System: How It Was and How It Will Be”, *NBER Working Paper No. 10525*, Cambridge, Mass.
- Börsch-Supan A. H., Wilke C. B. (2005), *Reforming the German Public Pension System*, paper prepared for the AEA Meetings, Boston, January 6, 2006.
- Bourcarde K. (2006), “Die Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung”, in *Zeitschrift für Wachstumsstudien*, Vol.2, pp. 14-24.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2005), *Teilzeit – Alles was Recht ist. Rechtliche Rahmenbedingungen für Arbeitnehmer und Arbeitgeber*, Berlin.
- European Commission (2006), *Adequate and Sustainable Pensions. Synthesis Report 2006*, Luxembourg: Office for official publications of the European Union.
- Hinrichs K. (2005), “New century – new paradigm: Pension Reform in Germany”, in G. Bonoli, T. Shinkawa (Eds), *Ageing and Pension Reform Around the World*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Schulze I., Jochem S. (2007), “Germany: beyond policy gridlock”, in E. Immergut, K. M. Anderson, I. Schulze (Eds), *The Handbook of West European Pension Politics*, New York: Oxford University Press.
- OCDE (2005), *Les pensions dans les pays de l’OCDE. Panorama des politiques publiques*, Paris : OCDE.

Sites internet :

<http://www.bmas.de>

<http://www.deutsche-rentenversicherung.de>

<http://www.sozialgesetzbuch.de>

<http://www.spiegel.de>

3 France

3.1 Contexte général

3.1.1 Le système de retraite

Le système de retraite français est structuré autour de deux piliers : premièrement, un régime général d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (RGAVTS), deuxièmement des retraites complémentaires (ARRCO pour le salariés, AGIRC pour les cadres). Tous ces dispositifs sont obligatoires pour les salariés et fournissent des rentes liées à la rémunération et à la durée de l'affiliation.

Il faut toutefois souligner que le régime général couvre uniquement 70% des actifs. En effet, il y a une série d'autres régimes autonomes ou « spéciaux » pour des groupes professionnels précis : administration publique, transports publics, indépendants, agriculture, etc. Cette segmentation se retrouve également au niveau des retraites complémentaires, organisées par secteur économique. Si aujourd'hui presque la totalité de la population française bénéficie d'une couverture retraite, cela est le résultat de la juxtaposition et addition d'une multitude de régimes professionnels (Mandin et Palier 2005). Toutefois, à cause de cette caractéristique, le système français est particulièrement complexe et fragmenté (da Conceição-Heldt 2007).

Les régimes français sont essentiellement financés par répartition¹² et l'âge légal de la retraite est fixé depuis 1982 à 60 ans. Tandis que le régime général fonctionne selon le principe des prestations définies, les régimes complémentaires fonctionnent selon le principe des cotisations définies. Dans le deuxième cas, les régimes reposent sur l'acquisition de points en échange des cotisations versées.

Les points dans les régimes complémentaires s'obtiennent en divisant les cotisations annuelles (employé et employeur) par le prix d'achat d'un point (salaire de référence¹³). Pour calculer le montant de la rente à l'âge de la retraite on additionne les points obtenus par l'employé au fil de sa carrière et on les multiplie par la valeur du point¹⁴, qui est décidée annuellement par le comité des directeurs des institutions de prévoyance. Alors que la valeur du salaire de référence est fixée en prenant en compte l'évolution du salaire moyen, la valeur du point évolue en fonction de l'évolution annuelle moyenne des prix.

Depuis 1956 le système de retraite français inclut également un minimum vieillesse versé sous condition de ressources à partir de l'âge de 65 ans.

¹² 98% des dépenses françaises en matière de retraites suivent le principe de la répartition (European Commission 2006 : 184).

¹³ Par exemple, le salaire de référence ARRCO en 2007 : € 13,5091.

¹⁴ Par exemple, valeur annuelle du point ARRCO à partir du 1^{er} avril 2007 : € 1,1480.

3.1.2 Le contexte

La question de la viabilité financière à long terme du système de retraites français est un enjeu majeur depuis les années 1980 (Palier 2003). Toutefois, le système est généralement considéré comme difficile à réformer pour toute une série de facteurs, parmi lesquels il faut certainement mentionner la popularité du système qui réduit les chances d'obtenir des majorités politiques en faveur d'une réduction des prestations (da Conceição-Heldt 2007). Il faut aussi souligner la forte implication des partenaires sociaux dans la gestions des différents dispositifs et leur capacité de mobiliser la population en cas de réformes non soutenues par ces mêmes organisations, en particulier les syndicats. Ceci est attesté par le fait que certains projets de réforme – par exemple le plan Juppé de 1995 – ont dû être abandonnés à cause de la mobilisation sociale.

Toutefois, malgré ces résistances, plusieurs réformes importantes visant à améliorer la viabilité financière du système ont été adoptées depuis le début des années 1990. De plus, on assiste à une progressive réorientation du système vers l'inclusion grandissante d'éléments de capitalisation, marquant ainsi une rupture avec la tradition française de financement par répartition (Palier 2007).

3.2 Chronologie des réformes

Depuis le début des années 1990, plusieurs réformes du système de retraite ont été élaborées en France. Toutefois, en raison de la forte capacité de mobilisation des syndicats, une partie de celles-ci seulement a abouti :

- 1993 : la réforme Balladur ;
- 1995 : le plan Juppé, suite au mouvement social qu'il a déclenché, le gouvernement a retiré son projet ;
- 1997 : la loi Thomas, abrogée en 1998 par le gouvernement Jospin ;
- 2003 : la réforme Fillon (ou réforme Raffarin).

3.2.1 La réforme Balladur (1993)

La réforme Balladur de 1993 a modifié le mode de calcul et de revalorisation des retraites pour les salariés dans le secteur privé. Cette réforme concerne uniquement le régime général et pas les régimes spéciaux du secteur public. Voici les éléments principaux de la réforme (Palier 2003 ; da Conceição-Heldt 2007) :

- La retraite est calculée sur la base des salaires des 25 meilleures années au lieu de 10 auparavant ;
- 40 années de cotisation, contre 37.5 auparavant, sont désormais exigées pour obtenir une pension complète ;
- La revalorisation des rentes se fait sur la base de l'évolution des prix et plus sur la base de l'évolution des salaires bruts ;
- Création du « Fonds solidarité vieillesse » (FSV) – financé par une augmentation de 1,1 à 2,4% du taux de la contribution sociale généralisée (CSG) – afin de financer les prestations

non contributives (minimum vieillesse et cotisations non payées par les personnes au chômage).

Cette réforme repose sur un compromis visant à faire accepter la réduction des prestations aux syndicats des salariés. En effet, la création du FSV répond à une demande des syndicats visant à séparer les charges d'assurance sociale des charges de la solidarité. Le FSV permet de transférer à l'Etat les charges non contributives qui pesaient auparavant sur le budget des assurances sociales (Palier 2002, 2003).

3.2.2 Le plan Juppé (1995)

En novembre 1995 Alain Juppé présente un plan de réforme du système de retraite visant à appliquer les modifications introduites par la réforme Balladur dans le régime général également aux régimes spéciaux des fonctionnaires et des salariés des entreprises publiques. Le projet de réforme est présenté sans avoir fait l'objet préalablement de négociations avec les partenaires sociaux. Les principaux éléments du plan sont les suivants (Palier 2003 ; da Conceição-Heldt 2007) :

- Augmentation de 37,5 à 40 ans de la durée de cotisation nécessaire pour une pension complète pour les salariés du secteur public ;
- Abolition de certains régimes spéciaux comme ceux de la SNCF¹⁵ et de la RATP¹⁶ qui permettent à leurs employés une retraite à partir de l'âge de 50 ans ;
- Création d'un bureau autonome des retraites pour les fonctionnaires visant à rendre plus transparents les comptes du système ;
- Modification de la composition des comités de gestion des régimes de sécurité sociale impliquant un renforcement du contrôle étatique et une diminution du rôle des syndicats.

La présentation du plan de réforme déclenche des grèves massives dans la fonction publique et des imposantes manifestations. Finalement, face à l'ampleur du mouvement social soulevé, le projet de réforme est abandonné. Les régimes spéciaux restent donc inchangés (Palier 2003, da Conceição-Heldt 2007).

3.2.3 La loi Thomas (1997)

Après l'échec de 1995 le gouvernement Juppé entreprend une nouvelle réforme qui prend le nom de loi Thomas en 1997. Cette loi vise à instaurer des fonds d'épargne retraite privés facultatifs au sein des entreprises pour les employés du secteur privé. Cette forme de troisième pilier facultatif devait être rendu attractif par des incitations fiscales importantes.

Cette loi est adoptée en février 1997. Toutefois, suite au changement de majorité gouvernementale aux élections anticipées de 1997, les décrets d'application de la loi sont bloqués par le nouveau gouvernement Jospin, qui abolira définitivement cette loi en 2001 (Palier 2002 ; da Conceição-Heldt 2007).

¹⁵ Société Nationale des Chemins de fer Français.

¹⁶ Régie Autonome des Transports Parisiens.

3.2.4 La réforme Fillon-Raffarin (2003)

Après consultation des principaux acteurs concernés (partis politiques, syndicats et patronat) en avril 2003 le gouvernement Raffarin présente un nouveau projet de réforme des retraites élaboré par le ministre des affaires sociales François Fillon. Ce projet prévoit les points suivants (Palier 2003 ; Mandin et Palier 2005 ; da Conceição-Heldt 2007):

- Harmonisation de la durée de cotisation nécessaire pour une pension complète pour les employés du secteur public avec celle des salariés dans le secteur privé (augmentation de 37,5 à 40 ans), augmentation progressive de la durée de cotisation pour tous à 42 ans en 2020 ;
- Revalorisation des retraites du secteur public sur la base de l'évolution des prix et non plus des salaires (comme c'est déjà le cas dans le secteur privé) ;
- Introduction d'un système de bonification (*surcote*) en cas de travail au delà des 60 ans – 3% de supplément par année – et de sanction (*décote*) en cas de retraite avant cet âge ou d'années de cotisation manquantes ;
- Création d'un nouveau régime par points pour les fonctionnaires qui permet d'inclure les primes obtenues pendant la carrière dans le calcul des retraites ;
- Introduction d'un troisième pilier facultatif d'épargne retraite par capitalisation à travers deux nouveaux plans : le *Plan d'épargne retraite populaire* (PERP), un produit d'épargne individuel pour les employés, et le *Plan d'épargne retraite collectif* (PERCO)¹⁷, qui peut être institué au niveau d'une ou plusieurs entreprises (plan interentreprises).

Le projet de réforme soulève des critiques et des protestations des syndicats, suivies par d'importantes manifestations et grèves. Toutefois, aussi grâce à un certain nombre de concessions gouvernementales en matière d'enseignement¹⁸, le mouvement social s'épuise lentement au fil des mois. Finalement, le projet de réforme est adopté en juillet 2003. La formule de calcul des rentes dans le régime général est désormais la suivante :

$$P = sr \times t \times \frac{n}{dr}$$

où

P = rente.

¹⁷ Le PERCO remplace le PPESV (*Plan Partenarial d'Épargne Salariale Volontaire*) précédemment introduit par Laurent Fabius, Ministre de l'économie et des finances du Gouvernement Jospin (Mandin et Palier 2005 : 88).

¹⁸ Le Gouvernement français retire le projet de décentralisation d'une partie du personnel non enseignant de l'éducation nationale et la réforme des universités. Le mouvement s'épuise également à cause de la tenue des examens que les professeurs ne se risquent pas à perturber (Palier 2003 : 109).

sr = salaire de référence qui consiste dans le salaire annuel moyen calculé sur un certain nombre de meilleures années (le nombre d'années considérées augmente progressivement de 10 à 25). Le salaire de référence est plafonné¹⁹ et revalorisé chaque année.

t = taux de liquidation de la pension qui est déterminé en fonction de l'âge de l'assuré et du nombre de trimestres d'assurance, il varie entre 25% et 50% (taux plein de 50% avec 158 trimestres en 2007, va augmenter à 160 trimestres)

n = trimestres d'assurance.

dr = durée de référence (158 trimestres en 2007, augmente progressivement à 160 trimestres).

3.3 Check-list

- **La réforme prévoit-elle l'adoption d'un système NDC ? Comment fonctionne-t-il ?**

Non.

- **Système de retraite à la carte, par rapport à l'âge et par rapport au taux**

Dans le cadre du régime général il est possible d'adapter l'âge de la retraite (voir formule de calcul précédemment présentée).

Une retraite partielle est possible à partir de 60 ans :

- 30% pour une activité à temps partiel entre 60 et 80%,
- 50% pour une activité à temps partiel entre 40 et 60%,
- 70% pour une activité à temps partiel inférieure à 40%.

En cas de retraite partielle on continue de cotiser et d'acquérir des droits en fonction du revenu d'activité.

- **Mécanismes auto-adaptatifs. Comment fonctionnent-ils ?**

Non.

- **Des mesures visant à tenir compte de la pénibilité du travail effectué (y.c. des mesures qui tiennent compte de la durée de la vie active)**

Des négociations sont actuellement en cours entre les syndicats et le patronat français concernant la prise en compte de la pénibilité du travail. Cette négociation se fonde sur l'article 12 de la Loi de réforme des retraites d'août 2003 :

¹⁹ € 31'068 en 2004.

- I. - Dans un délai de trois ans après la publication de la présente loi, les organisations professionnelles et syndicales représentatives au niveau national sont invitées à engager une négociation interprofessionnelle sur la définition et la prise en compte de la pénibilité.
- II. - L'article L. 132-12 du code du travail est complété par un alinéa ainsi rédigé :
« Les organisations visées au premier alinéa se réunissent, au moins une fois tous les trois ans à compter de la fin de la négociation prévue au I de l'article 12 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, pour négocier sur les conditions de travail et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences des salariés âgés et sur la prise en compte de la pénibilité du travail. »
- III. - Un bilan des négociations visées à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 132-12 du code du travail est établi au moins une fois tous les trois ans à compter de la fin de la négociation prévue au I de l'article 12 de la présente loi, par la Commission nationale de la négociation collective mentionnée à l'article L. 136-1 du même code.

Deux objectifs sont poursuivis : réduire les risques professionnels au sein des entreprises et surtout, permettre aux travailleurs ayant connu des conditions de travail particulièrement pénibles de partir à la retraite de manière anticipée. Un cycle de discussions a ainsi été engagé le 23 février 2005 par les organisations patronales (MEDEF, CGPME, UPA) et les cinq organisations syndicales représentatives (CFDT, CFTC, CGT, FO, CFE-CGC). Mais, après huit séances de travail sans accord, les négociations ont été interrompues par le MEDEF le 30 mars 2006.

Un groupe interadministratif piloté par l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) a été mis en place le 22 mars 2007 et il a pour mission de coordonner les travaux des différentes administrations compétentes. La reprise des négociations s'est déroulée le 5 juin 2007.

Alors qu'il avait jusqu'à cette date toujours refusé de discuter d'un financement de la réparation de la pénibilité dont le coût serait supporté en partie par les entreprises, le MEDEF, principale organisation patronale a, lors de cette réunion, accepté de réfléchir à un dispositif de cessation anticipée d'activité qui serait cofinancé par les employeurs et par la collectivité. Lors de leurs discussions, les partenaires sociaux ont évoqué trois pistes de prise en charge de la pénibilité :

- un dispositif d'invalidité pour pénibilité dont le coût serait assumé par l'assurance maladie.
- un dispositif de préretraite progressive, qui serait rétabli (la loi de réforme des retraites du 21 août 2003 l'a supprimé à partir du 1^{er} janvier 2005) et amélioré afin de répondre à l'objectif spécifique de réparation de la pénibilité
- un dispositif de cessation anticipée d'activité qui permettrait aux salariés exposés à une forte pénibilité au travail, âgés de plus de 55 ans, de partir à la retraite plus tôt. Le mécanisme serait une réparation de la perte d'espérance de vie constatée, notamment pour les ouvriers qui cumulent plusieurs formes de pénibilité telles que l'effort physique marqué, l'environnement de travail agressif ou un rythme de travail en horaires décalés ou de nuit.

Cette troisième piste est celle qui a retenu l'attention des partenaires sociaux. De nombreuses questions demeurent désormais à préciser, la plus importante étant la définition des critères de pénibilité, mais également le taux de participation de l'employeur ou encore les professions concernées. Sur la définition des critères de pénibilité, les avis divergent : les syndicats

souhaiteraient une prise en charge automatique des salariés répondant aux critères de la pénibilité (critères collectifs), les organisations patronales souhaitant pour leur part que les personnes qui sollicitent un départ anticipé soient examinées individuellement par une commission médicale (critères individuels de la pénibilité).

Les syndicats ont déclaré qu'ils souhaitaient un accord avant 2008, date du bilan sur la question des retraites prévu par la loi du 21 août 2003.

- **Incitations à retarder le départ à la retraite**

Oui, système de surcote/décote introduit par la réforme de 2003. Ce système induit une pénalisation/bonification de 0,75% par trimestre d'emploi en moins/en plus de l'âge légal de la retraite (60 ans).

- **Mécanismes de préfinancement**

En 1999, dans le cadre de la loi de financement de la Sécurité sociale, le gouvernement Jospin a créé un fonds de réserve, le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) (Palier 2002 : 236 ; FRR 2004). Ce fonds est alimenté par :

- Une part du prélèvement social de 2% sur les revenus du patrimoine et de placement ;
- Les excédents de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) ;
- Le produit de cessions d'actifs (privatisations, cessions des parts de Caisses d'épargne, produit de la vente des licences UMTS, etc.) ;
- Autres donations de natures diverses.

Ce fonds est censé contribuer à financer essentiellement le régime de base des salariés du secteur privé à partir de 2020. Il a une fonction de « lissage », c'est-à-dire qu'il est destiné à préfinancer une partie des charges induites par l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du baby boom.

Au 31 décembre 2005, le montant des valeurs détenues par le FRR s'élevait à 26,65 milliards d'euro.

- **Est-ce que la réforme a pu s'appuyer sur certaines connaissances scientifiques préalables (démographie, mécanismes redistributifs). Si oui, lesquels ?**

Oui, toute une série de rapports a été produite par les instances gouvernementales. L'indicateur qui est le plus souvent invoqué dans le débat sur la réforme des retraites est le déficit du régime général de base, qui se matérialise déjà durant les années 1980.

- **Connaît-on l'impact de la réforme sur les systèmes voisins ? Par exemple augmentation du recours à des prestations d'invalidité ou chômage ?**

Aucune indication dans la littérature consultée.

- **Comment gère-t-on le passage de l'ancien au nouveau système (période de transition) ?**

En général, les réformes françaises prévoient des périodes de transition sur plusieurs années (voir par exemple la réforme 2003).

- **Y-a-t-il eu une modification de la pondération entre les objectifs : protection contre le risque de pauvreté et maintien du revenu à la retraite ?**

Les réformes introduites vont progressivement réduire le niveau des rentes par rapport au dernier salaire. De ce point de vue, le maintien du revenu est moins garanti que dans le passé.

- **Y-a-t-il eu une modification intentionnelle ou accidentelle mais connue des équilibres redistributifs (p.ex. les bas revenus ont été moins pénalisés, donc avantagés en termes relatifs)**

L'augmentation du nombre d'années de salaire utilisées pour le calcul du salaire de référence pénalise plus fortement les personnes avec une carrière à forte progression salariale par rapport à celles ayant des carrières à faible progression salariale.

- **Comment les autorités ont-elles justifié la réforme ?**

Les arguments principaux à la base des projets de réforme sont les problèmes de financement à long terme du système par répartition et la nécessité d'uniformiser les conditions de retraite entre employés de la fonction publique et ceux du secteur privé.

- **Éléments de « political exchange » ou « *quid pro quo* » ?**

Oui.

- **Opinion des experts sur les raisons du succès/échec de la réforme**

La plupart des experts qui se sont penchés sur le cas français soulignent l'importance de l'implication des syndicats dans le processus de réforme des retraites pour expliquer les succès et les échecs des réformes en France (Bonoli 2000 ; Natali 2003 ; da Conceição-Heldt 2007).

Une deuxième variable importante semble être celle du moment de la réforme par rapport au cycle électoral (da Conceição-Heldt 2007 ; Bonoli 2000). En effet, des réformes qui prévoient une diminution des prestations, et qui sont donc susceptibles de soulever une forte réaction populaire, ont plus de chances d'aboutir lorsqu'elles sont lancées pendant la première partie de la législature.

Récemment, Palier a également souligné la possibilité de voir le système français se transformer de manière surprenante en direction d'une augmentation progressive du rôle du financement par capitalisation grâce à un accord ambigu et partiellement contradictoire entre les acteurs dans le domaine (Palier 2007). Cet accord est possible parce que les acteurs ayant généralement des

points de vues opposés se trouvent en accord sur un objectif commun tout en préservant des motivations différentes.

3.4 Références

- Da Conceição-Heldt E. (2007), "France: The Importance of the Electoral Cycle", in E. Immergut, K. M. Anderson, I. Schulze (Eds), *The Handbook of West European Pension Politics*, Oxford: Oxford University Press, 150-199.
- European Commission (2006), *Adequate and sustainable pensions. Synthesis report 2006*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Union.
- FRR (2004), *Fonds de réserve pour les retraites : rapport annuel 2003*, Paris.
- Mandin C., Palier B. (2005), "The politics of pension reform in France: The end of exceptionalism?", in G. Bonoli, T. Shinkawa (Eds), *Ageing and Pension Reform Around the World. Evidence from Eleven Countries*, Cheltenham: Edward Elgar, 74-93.
- OCDE (2005), *Les pensions dans les pays de l'OCDE. Panorama des politiques publiques*, Paris: OCDE.
- Palier B. (2002), *Gouverner la sécurité sociale. Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, Paris : PUF.
- Palier B. (2003), *La réforme des retraites*, coll. Que sais-je ? no. 3667, Paris : PUF.
- Palier B. (2007), "Tracking the Evolution of a Single Instrument Can Reveal Profound Changes: The Case of Funded Pensions in France", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20:1, 85-107.

4 Italie

4.1 Contexte général

Le processus de réforme du système de retraite italien débute durant la première moitié des années 1990. Le système de retraite peut être caractérisé comme un système à pilier unique de type « assurance sociale », avec des réglementations différentes en fonction du statut sur le marché du travail (indépendant, salarié, fonctionnaire) et avec parfois des distinctions plus détaillées en fonction de la profession. Des formes de prévoyance professionnelle et privée sont très peu répandues, voire pratiquement inexistantes.

Avant les réformes des années 1990 le système est parmi les plus généreux (et coûteux) au monde. L'âge de la retraite est de 55/60 ans, mais pour les employés du secteur privé il était possible de prendre sa retraite après 35 ans de cotisations (*pensione d'anzianità*) avec une retraite correspondant à 70% du salaire moyen des 5 dernières années. Pour les employés du secteur public le départ à la retraite était possible après 25 (hommes) ou 20 (femmes) années de cotisation, avec une rente égale à 62,5% ou 50% du dernier salaire (Ferrera et Jessoula 2005). À côté des rentes de type assurantiel, le système prévoit un revenu minimum garanti à partir de l'âge de 65 ans (Schludi 2005).

Au début des années 1990 l'Italie traverse une crise budgétaire importante, avec une dette publique qui dépasse 100% du PIB et plusieurs mouvements de déclasserement de celle-ci de la part des principales agences internationales de rating (Standard and Poor's, Moody's). L'assurance vieillesse en 1992 occasionne des dépenses égales à 15% du PIB et est considérée comme une des principales responsables de la détérioration des finances publiques car le déficit du régime de retraite est pris en charge par l'Etat. Les pressions internes et internationales pour intervenir au niveau des dépenses de retraites sont donc très fortes. Ces pressions vont s'intensifier avec l'adoption en 1992 à Maastricht du traité éponyme qui prévoit, pour les pays souhaitant s'associer au projet de monnaie unique, des conditions de finances publiques (déficit max de 3% du PIB ; dette maximale de 60% du PIB) dont l'Italie est très éloignée.

A côté de ces pressions pour des interventions, l'Italie présente plusieurs caractéristiques aptes à rendre difficile l'adoption de mesures d'austérité dans le domaine des retraites. Les principaux défenseurs du statut quo se trouvent au sein des syndicats, où les personnes âgées (actifs et retraités) sont surreprésentées. Les syndicats italiens ont de plus une forte capacité de mobilisation aussi sur des questions politiques, et ont plusieurs fois démontré leur capacité à faire plier des gouvernements sur des projets perçus comme inacceptables. En outre, la situation politique est caractérisée à partir des années 1990 par une grande instabilité, aussi en relation avec le scandale dit de « *mani pulite* » qui révèle l'étendue de la corruption au sein des élites politiques du pays.

4.2 Chronologie des réformes

En Italie les réformes sont identifiées par l'année de l'adoption et le nom du Premier Ministre ou du Ministre des affaires sociales en fonction :

- 1992 : Réforme Amato ;
- 1994 : Réforme Berlusconi ;
- 1995 : Réforme Dini ;
- 1997 : Réforme Prodi ;
- 2004 : Réforme Maroni (Ministre des affaires sociales) ;
- 2007 : Une nouvelle réforme est discutée actuellement (mars 2007).

4.2.1 La réforme Amato (1992)

Cette réforme prévoyait (Ferrera et Jessoula 2005 ; Schludi 2005) :

- une augmentation graduelle de l'âge de la retraite à 60/65 ans ;
- l'augmentation du nombre d'années prises en compte pour le calcul de la rente à 10 ans pour ceux qui ont en 1992 cotisé pendant au moins 15 ans et à la totalité de la vie active aux nouveaux entrants sur la marché du travail ;
- la modification de l'indexation des rentes en cours des salaires aux prix ;
- uniformisation à 35 ans du nombre d'années de cotisation exigées pour une rente d'ancienneté ;
- moratoire d'une année des départs à la retraite via les rentes d'ancienneté ;
- introduction d'une loi sur les fonds de pension, prévoyant deux types de fonds de pensions : des fonds fermés (d'entreprise ou de branche) et des fonds ouverts (banques, sociétés d'assurance).

La réforme est adoptée sans controverse majeure. Elle a été largement négociée avec les syndicats, qui obtiennent plusieurs concessions, notamment l'abandon du projet d'augmenter à 36 le nombre d'années de cotisations nécessaires à l'obtention d'une rente d'ancienneté et des périodes de transition relativement longues. Il faut aussi remarquer que l'élévation de l'âge de la retraite est une intervention d'une efficacité relative dans la mesure où les rentes d'ancienneté permettent de partir à la retraite indépendamment de l'âge.

4.2.2 La réforme Berlusconi (1994)

La réforme Amato est considérée comme un pas dans la bonne direction, mais sa portée est insuffisante et le rythme de son introduction trop lent. Le gouvernement Berlusconi propose alors une loi qui prévoit :

- l'accélération de l'entrée en vigueur de l'âge de la retraite à 60/65 ans (prévue pour 2000) ;
- pour les rentes d'ancienneté, l'exigence de 40 années de cotisations (plutôt que 35) et une baisse de 3% par an d'anticipation par rapport à l'âge légal de la retraite ;
- une réduction du taux de rendement d'une année de cotisation dans le calcul de la rente (de 2% à 1,75% du salaire de référence par année de cotisation) pour les salariés avec plus de 15 ans de cotisations, donc épargnés par la réforme Amato ;

- modification de l'indexation des rentes en cours de l'inflation effective à l'inflation prévue.

La réforme a été préparée par le Ministère des affaires sociales avec des consultations sporadiques et sans conséquences avec les partenaires sociaux. Les syndicats y sont fortement opposés et organisent deux journées de grève générale contre la réforme. Le gouvernement élimine quelques mesures mais le degré d'impopularité de la réforme est énorme. Le projet est définitivement abandonné lorsque, face au refus de premier ministre à dialoguer avec les syndicats, le parti Lega Nord abandonne la coalition gouvernementale (Schludi 2005).

4.2.3 La réforme Dini (1995)

Après la chute du gouvernement Berlusconi, un gouvernement « technique » (composé de membres de la société civile plutôt que de professionnels de la politique) est élu. Guidé par Lamberto Dini auparavant à la banque centrale, il est soutenu par le centre-gauche. La réforme Dini est considérée comme la pièce maîtresse du processus de réforme en Italie.

Elle contient les mesures suivantes :

- adoption d'un système de type NDC, introduit graduellement en parallèle au système en vigueur au pro rata des années couvertes par l'un et l'autre système. Les premières rentes calculées entièrement selon le nouveau système seront versées autour de 2030 ;
- l'harmonisation des règles des différents régimes et élimination d'avantages dont jouissaient certaines catégories professionnelles ;
- abolition de la notion d'âge de la retraite fixe, remplacé par un âge de la retraite flexible entre 57 et 65 ans ;
- introduction d'un âge minimum pour la rente d'ancienneté de 57 ans ou exigence de 40 ans de cotisations (à partir de 2008). Le système NDC de fait va supprimer les rentes d'ancienneté ;
- bonus éducatifs ;
- bonus pour travaux pénibles, permettant un départ anticipé ;
- des incitations pour la mise en place de fonds de pension ;
- réduction de 15 à 5 ans de la période de cotisation minimale pour avoir accès à une rente.

La réforme est adoptée sans controverse majeure. Elle est élaborée sur la base d'intenses négociations avec les syndicats. Ces derniers ont organisé un référendum interne avant de donner leur approbation finale, dans lequel 64% de voix favorables sont exprimées. L'implication des syndicats dans l'élaboration de la réforme est considérée comme un facteur de succès. La longueur de la phase de transition a fait que la plupart des actifs au moment de l'adoption ne sont touchés que de manière très marginale. De plus, la réforme est assez favorable aux salariés, dans la mesure où elle élimine certains avantages dont bénéficiaient les indépendants.

Selon Schludi, l'abandon graduel des rentes d'ancienneté a été accepté par les syndicats en échange de la prise en compte de la pénibilité du travail, même si probablement, l'élément le plus important du point de vue des syndicats a été la longue durée de la phase de transition.

Dans le vote final au parlement, la réforme est soutenue aussi par le parti de Berlusconi, qui obtient des concessions en matière d'accès au marché de la prévoyance professionnelle pour les assurances privées (Schludi 2005).

4.2.4 La réforme Prodi (1997)

Considérée comme une réforme mineure par rapport au précédentes, la réforme Prodi ne remet pas en cause les mesures adoptées. Elle prévoit :

- l'accélération de l'entrée en vigueur des nouvelles règles pour les rentes d'ancienneté et de l'harmonisation des différents régimes ;
- suspension de l'indexation des rentes en cours de plus de € 17'000 en 1998 et indexation réduite jusqu'en 2001 ;
- augmentation du taux de cotisation des indépendants.

La réforme faisait suite aux recommandations d'une commission d'experts (*Commissione Onofri*) qui demandait aussi une accélération de l'entrée en vigueur du nouveau système NDC. Cette mesure, ainsi que d'autres propositions de la commission sont abandonnées suite à l'opposition des syndicats.

4.2.5 La réforme Maroni (2004)

La réforme prévoit (Ferrera et Jessoula 2005 ; Corriere della Sera 02.08.2004) :

- incitations à ajourner le départ à la retraite pour les bénéficiaires potentiels d'une rente d'ancienneté. Les cotisations patronales et salariales sont payés directement au travailleur (= une augmentation de 30% du revenu, système dit du « *superbonus* »), jusqu'en 2007 ;
- abandon de l'âge de la retraite flexible (57-65) et réintroduction d'un âge de la retraite standard de 65 (hommes) ou 60 (femmes) ;
- maintien des rentes d'ancienneté, en 2007 accessibles à 57 ans avec 35 ans de cotisations, ou 39 ans de cotisation indépendamment de l'âge ;
- transfert automatique (sauf si déclaration contraire) du TFR dans le fonds de pension de l'entreprise²⁰ (mécanisme dit du « *silenzio-assenso* »).

La réforme a été adoptée malgré une certaine opposition de la part des syndicats (grève générale en mars 2003). Selon Natali et Rhodes (2005) la réforme n'a pas été négociée mais elle comprend des mesures aptes à obtenir le soutien de différents acteurs politiques. Le *superbonus* est une mesure en fait très populaire auprès des salariés du secteur privé. Les syndicats ont obtenu l'élimination du transfert obligatoire du TFR dans le fonds de pension de l'entreprise (remplacé par

²⁰ Le TFR (*Trattamento di fine rapporto*) est un système d'épargne des salariés prévu par la législation sur le travail italienne. Environ 7% du salaire est investi dans un fonds géré par l'entreprise, crédité d'un intérêt de 1,5% (+ 0.75% de l'inflation), et versé au salarié lors du départ de l'entreprise (pour retraite ou pour un autre emploi).

le mécanisme du *silenzio-assenso*) ainsi que la renonciation à baisser les cotisations patronales au régime de retraite.

4.2.6 La réforme de 2007

Les mesures prises depuis 1990 ne sont toutefois pas considérées comme suffisantes pour garantir l'équilibre financier à long terme du système. Pour cette raison, début 2007, l'Italie discute d'une nouvelle réforme des retraites, qui devrait adapter les coefficients de conversion adoptés en 1995 à l'augmentation de l'espérance de vie intervenue entre-temps, et modifier la gestion du TFR.

4.3 Check-list

- **La réforme prévoit-elle l'adoption d'un système NDC ? Comment fonctionne-t-il ?**

La réforme Dini de 1995 prévoit un système de type NDC. Une fois la réforme entièrement en vigueur, les rentes seront basées sur l'ensemble des cotisations versées. Le taux de cotisation est fixé à 33% du salaire brut (mais 20% pour les indépendants), avec un plafond fixé en 1995 à 132 millions de Lires/an (indexé à l'inflation).

Le montant total des cotisations versées est revalorisé en fonction du taux de croissance du PIB au cours des 5 années précédant le départ à la retraite.

Le montant ainsi obtenu est transformé en rente sur la base des coefficients suivants (unisexe) (voir tableau 2).

Tableau 4.1 : Coefficients de conversion selon l'âge de départ à la retraite en Italie

| Age au moment du départ à la retraite | Coefficient de conversion |
|---------------------------------------|---------------------------|
| 57 | 4.720 |
| 58 | 4.860 |
| 59 | 5.006 |
| 60 | 5.163 |
| 61 | 5.334 |
| 62 | 5.514 |
| 63 | 5.706 |
| 64 | 5.911 |
| 65 | 6.136 |

Sources : Leonardi et Peruzzi (1995) ; Vernière (1999).

Ces coefficients ont été calculés sur la base d'un taux d'intérêt technique (ou taux actualisation ou taux d'escompte) de 1,5%. (Vernière 1999 ; Legge 335/1995). De plus les rentes versées sont indexées par rapport à l'inflation. Toutefois seulement les rentes les plus basses (< € 1.282 mois) bénéficient d'une indexation complète. Les rentes plus élevées sont indexées à 90% (jusqu'à € 2.138/mois) ou à 75% (au-delà de ce montant) (source : communication de David Natali, 16.03.07)

La loi prévoit que les coefficients soient adaptés tous les 10 ans, par le gouvernement après consultation des partenaires sociaux. En 2005 ils n'ont pas été actualisés et actuellement la plupart des experts sont d'accord pour dire qu'ils sont excessivement généreux, vu l'augmentation de l'espérance de vie au cours des dernières années.

▪ **Système de retraite à la carte, par rapport à l'âge et par rapport au taux**

La réforme Dini prévoit une grande flexibilité au niveau du choix du moment du départ en retraite. Des rentes partielles, par contre, ne sont pas prévues. La réforme Maroni a réintroduit un âge de la retraite différencié en fonction du sexe (hommes 65, femmes 60), une mesure contraire à la tendance générale en Europe (Fornero et Monticone 2007).

▪ **Mécanismes auto-adaptatifs. Comment fonctionnent-ils ?**

Dans le système NDC adopté en 1995, la revalorisation des cotisations payées se fait sur la base de la croissance du PIB moyenne au cours de cinq années précédant le départ à la retraite. L'évolution de l'économie du pays aura donc un impact sur le montant des rentes de manière automatique.

▪ **Des mesures visant à tenir compte de la pénibilité du travail effectué (y.c. des mesures qui tiennent compte de la durée de la vie active)**

La réforme Dini prévoit des avantages pour les travailleurs ayant effectué des activités particulièrement pénibles.

Le principe est le suivant : une année passée dans une activité considérée comme pénible donne droit à 14 mois de cotisation. La durée maximale des cotisations supplémentaires qui peuvent être obtenues avec ce système est de 5 ans. Dans la loi de 1995 il était prévu que la liste des travaux pénibles soit établie de concert entre les partenaires sociaux. En 1999 un décret est adopté qui sur la base d'une consultation avec les syndicats et les associations patronales, établit les critères qui doivent servir à identifier les travaux pénibles. Ceux-ci comprennent entre autre l'espérance de vie à l'âge de la retraite de la catégorie ; la fréquence des accidents, l'absence de possibilité de prévention.

Le décret identifie les activités concernées. Parmi celles-ci, on peut relever, à titre d'exemple (source : Ministère du travail) :

- travaux dans des tunnels ou des mines ;
- travaux avec exposition à hautes températures ;
- travaux en relation avec l'amiante.

L'identification ponctuelle des professions et activités considérées comme pénibles au sens de la loi a été délégué aux partenaires sociaux. A présent, une liste définitive n'a pas encore été arrêtée (source : Communication de David Natali, 16.03.2006).

Pour le calcul des années de cotisation nécessaires pour bénéficier d'une rente d'ancienneté, les années de cotisation avant l'âge de 18 ans sont multipliées par un facteur de 1,5²¹.

- **Incitations à retarder le départ à la retraite**

Les diverses réformes adoptées ont progressivement réduit les possibilités de rente anticipée en limitant l'accès aux pensions d'ancienneté (basée uniquement sur le nombre d'années de cotisations).

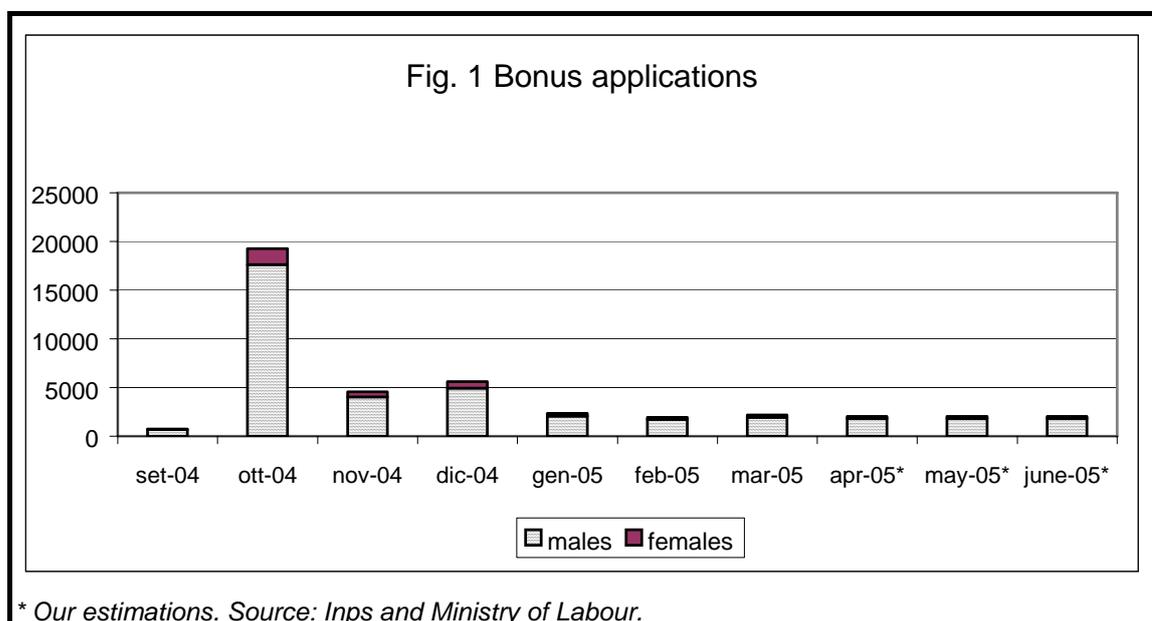
La réforme Maroni de 2004 prévoit une forte incitation à retarder le départ en retraite pour les assurés qui ont droit à une rente. En cas de renonciation à exercer son droit à la rente, pour chaque mois de travail supplémentaire, le salaire net est majoré d'un montant correspondant aux cotisations patronales et salariales au système de retraite, c'est-à-dire 32,7% pour la part du salaire inférieure à € 37'883 et 33,7% pour la part qui dépasse ce montant. L'incitation est disponible pour tous les travailleurs du secteur privé, entre 2004 et 2007.

Une fois à la retraite, le bénéficiaire du superbonus obtiendra une rente calculée sur la base des cotisations versées au moment de l'obtention du superbonus, indexée à l'inflation.

Le superbonus s'est révélé une mesure plutôt populaire. Selon Natali et Rhodes (2005) environ 25% des ayants droit ont profité de cette mesure durant sa première année d'existence. Par la suite, toutefois, le nombre de demande pour le superbonus a diminué pour s'établir autour de 2000 demandes par mois à partir de 2005 (voir graphique ci-dessous). Apparemment la plupart des demandes viennent d'actifs relativement bien payés et domiciliés dans le Nord du pays. Il est possible qu'un certain nombre d'entre eux eût continué à travailler au-delà de l'âge de la retraite même en l'absence du bonus. C'est pourquoi, les estimations des économies réalisées grâce à cette mesure sont plutôt prudentes (environ € 70 millions/an) (source : communication de David Natali, 16.03.2007).

²¹ INPS :

http://www.inps.it/doc/TuttoINPS/pensioni/Le_pensioni/La_pensione_di_vecchiaia_per_i_lavoratori_dipendenti/La_pensione_di_vecchiaia_per_i_lavoratori_dipendenti.pdf

Figure 4.1 : Nombre de demandes de superbonus en Italie

Sources: Marano (2005) et INPS (<http://www.inps.it/news/superbonus/superbonus.htm>).

- **Est-ce que la réforme a pu s'appuyer sur certaines connaissances scientifiques préalables (démographie, mécanismes redistributifs). Si oui, lesquels ?**

Dans le débat sur la réforme, deux indicateurs sont souvent invoqués :

- la projection des dépenses pour les retraites en pourcent du PIB, qui, avant le processus de réforme montrent un pic vers 2040 d'environ 23% ;
- des indications sur des inégalités de traitement entre groupes professionnels.

- **Connaît-on l'impact de la réforme sur les systèmes voisins ? Par exemple augmentation du recours à des prestations d'invalidité ou chômage ?**

Pas d'études disponibles sur cette question. Toutefois, des projections font état d'une augmentation probable des bénéficiaires de la « *pensione sociale* », rente minimale garantie versée sous condition de ressources. Selon une projection, en 2050 40% de retraités seront couverts par ce dispositif (source : communication de David Natali, 16.03.2007, citant une étude du Ministère du Travail et des politiques sociales).

- **Comment gère-t-on le passage de l'ancien au nouveau système (période de transition) ?**

Les différentes réformes adoptées prévoyaient des périodes transitoires plus ou moins longues. La réforme Dini, de loin la plus importante, partage les actifs en trois groupes :

- ceux qui au 31 décembre 1995 ont accumulé 18 ans de cotisation ou plus. Ils ne sont pas du tout touchés par le nouveau système ;
 - ceux qui ont moins de 18 ans de cotisations au 31.12.1995. Ils verront leur rente calculée sur la base des deux systèmes selon le principe du pro rata. Les cotisations versées avant le 1^{er} janvier 1996 donnent lieu à une rente (partielle) calculée selon les anciennes règles. Les cotisations versées après cette date donnent lieu à une rente partielle calculée selon les nouvelles règles ;
 - ceux qui au 31 décembre 1996 n'ont pas versé de cotisation au système de retraite. Leur rente sera calculée entièrement selon les nouvelles règles.
- **Y-a-t-il eu une modification de la pondération entre les objectifs : protection contre le risque de pauvreté et maintien du revenu à la retraite ?**

Globalement oui, en ce sens que les rentes les plus basses ont été privilégiées, par le relèvement depuis 2003 de la rente minimale à € 551/mois, versé 13 fois par an. Ce montant est versé sous condition de revenus.

- **Y-a-t-il eu une modification intentionnelle ou accidentelle mais connue des équilibres redistributifs (p.ex. les bas revenus ont été moins pénalisés, donc avantagés en termes relatifs)**

Les diverses réformes, en particulier la réforme Dini, ont passablement réduit les inégalités de traitement qui existaient entre différentes catégories d'assurés. L'accès aux pensions d'ancienneté a été uniformisé, alors que dans le passé certains secteurs (par exemple l'administration publique) étaient fortement avantagés.

De plus l'adoption du système NDC, en tenant compte de la totalité des revenus d'une carrière, est moins favorable pour les cadres et les hauts revenus que le système précédent. Ces derniers connaissent en effet les progressions salariales plus importantes durant leur carrière.

Dans la réforme Dini, l'adoption d'un système NDC a un impact important en relation avec l'évasion fiscale. En effet, dans un système à prestations définies, une sous-déclaration de revenus dans la partie initiale de la carrière n'a pas d'impact sur le montant final de la rente. Par contre dans un système à cotisations définies (comme le NDC) toute évasion résulte en des prestations inférieures. Cet aspect est important dans le cadre du clivage qui caractérise l'économie et la vie politique italienne entre indépendants et salariés. L'évasion fiscale (et des cotisations) auprès des indépendants est une question régulièrement soulevée par les syndicats, qui représentent les salariés pour lesquels l'évasion n'est pas possible. Par conséquent, l'adoption du système NDC, qui pénalise automatiquement l'évasion, peut être vue comme un pas fait en direction des syndicats.

- **Comment les autorités ont-elles justifié la réforme ?**

Les principales justifications des réformes entreprises se retrouvent dans la nécessité de rétablir un certain équilibre dans les comptes publics (y compris en relation avec les exigences du traité de Maastricht) et l'amélioration des perspectives de financement dans le long terme

- **Eléments de « political exchange » ou « *quid pro quo* » ?**

Le principal opposant potentiel aux processus de réformes sont les syndicats. En général, les réformes qui ont réussi, contenaient effectivement des éléments d'échange politique et, surtout dans le cas de la réforme Dini, l'inclusion des syndicats dans le processus de conception de la réforme.

Parmi les éléments d'échange politique, qui ont permis d'obtenir le soutien du (ou d'éviter l'affrontement avec) les syndicats on peut mentionner :

- une redéfinition des équilibres redistributifs en faveur des bas revenus ou des profils de carrière à faible progression salariale (passage au système NDC) ;
- une redéfinition des équilibres redistributifs en faveur des travailleurs salariés (par rapport aux indépendants) ;
- une période de transition très longue, qui touche seulement de manière marginale (ou pas du tout) les membres des syndicats au moment de l'adoption de la réforme.

- **Opinion des experts sur les raisons du succès/échec de la réforme**

L'Italie permet de comparer des réformes réussies avec des échecs. Dans la littérature spécialisée, les raisons pour rendre compte de ces résultats opposés sont les suivantes :

Pour l'échec de la réforme Berlusconi (Ferrera et Gualmini 2000 ; Natali 2002 ; Schludi 2005 ; Ferrera et Jessoula 2005) :

- la présence d'importantes mesure d'austérité ;
- mais surtout, le manque total de concertation avec les syndicats.

Pour le succès de la réforme Dini (Ferrera and Gualmini 2000 ; Natali 2002) :

- le sentiment de « panique » engendré par la crise des finances publiques, risque de ne pas pouvoir participer à l'UEM (*Union économique et monétaire*) ;
- l'inclusion d'éléments d'échange politique ;
- la négociation avec les syndicats pendant tout le processus.

Pour le succès de la réforme Maroni 2004 (Natali et Rhodes 2005) :

- la présence de plusieurs éléments répondant aux exigences de différents acteurs, y compris les syndicats.

4.4 Références

- Ferrera M., Gualmini E. (2000), "Italy: Rescue From Without?", in F. W. Scharpf, V. A. Schmidt (Eds), *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford: Oxford University Press, 2, 351-398.
- Ferrera M., Jessoula M. (2005), "Reconfiguring Italian pensions. From policy stalemate to comprehensive reforms", in G. Bonoli, T. Shinkawa (Eds), *Ageing and pension reform around the world*, Cheltenham: Edward Elgar, 24-46.
- Fornero E., Monticone C. (2007), "Il pensionamento flessibile in Europa", *Quaderni europei sul nuovo welfare*, 7, 7-20.
- Leonardi G., Peruzzi M. (1995), "Pensioni. La nuova previdenza", *Italia Oggi*, 5 (197).
- Marano A. (2005), *Pension reforms in Italy: principles and consequences*, paper presented at the conference "Welfare state reforms in Continental Europe" organized by the French Ministry of Health and Solidarity, Paris, December 19th and 20th, 2005.
- Natali D. (2002), *La ridefinizione del welfare state contemporaneo: la riforma delle pensioni in Francia e in Italia*, Department of political and social sciences, Firenze: European University Institute.
- Natali D., Rhodes M. (2005), "The Berlusconi pension reform and the emerging double cleavage in distributive politics", in J. Newell, C. Guarnieri (Eds), *Italian Politics*, Bologna: Il Mulino.
- Schludi M. (2005), *The Reform of Bismarckian Pension Systems: A Comparison of Pension. Politics in Austria, France, Italy, and Sweden*, Amsterdam: University of Amsterdam Press.
- Vernière L. (1999), "La réforme du système de retraite en Italie", *Questions Retraite*, 22.

5 Pays-Bas

5.1 Contexte général

5.1.1 Le système de retraite

Le système de retraite néerlandais comprends trois piliers et peut ainsi être décrit comme un système multi-pilier. En termes généraux le système est assez similaire à celui qu'on connaît en Suisse et les deux systèmes sont parfois comparés au niveau international (Hinrichs 2002). Toutefois une analyse détaillée des systèmes permet également d'identifier des différences non négligeables.

Le premier pilier néerlandais – Loi générale sur les pensions de vieillesse (*Algemene Ouderdomswet*, AOW) – est un système à couverture universelle financé par les cotisations sur le revenu et donnant droit à une prestation vieillesse forfaitaire qui varie selon la situation familiale²². La pension complète est due après 50 ans de résidence dans le pays entre le 15^{ème} et le 65^{ème} anniversaire. Pour chaque année où la personne n'a pas résidé dans le pays, 2% sont déduits de la pension complète. Il existe également un régime d'aide sociale pour personnes âgées.

Le deuxième pilier est représenté par les régimes professionnels qui fournissent des prestations liées à la rémunération. Il faut souligner qu'il n'existe pas d'obligation légale pour les employeurs de proposer un régime professionnel à leurs employés. Néanmoins, 91% des salariés sont couverts par ces régimes dans le cadre d'accords de branche entre partenaires sociaux. Ces régimes peuvent donc être considérés comme quasi obligatoires (OCDE 2005). Il existe 64 fonds de pension de branche et 866 fonds de pension d'entreprise. En effet, les entreprises ont le droit de ne pas adhérer au régime de branche si elles ont un fond d'entreprise offrant des prestations équivalentes.

L'objectif officiel du système néerlandais est celui de garantir avec ses deux premiers piliers un taux de remplacement de 70% du dernier salaire²³. Par conséquent, la plupart des régimes professionnels incluent l'AOW dans le calcul des rentes afin d'atteindre l'objectif de 70%. Les prestations du deuxième pilier sont donc diminuées du montant de la pension du premier pilier. Ce mécanisme est appelé la « franchise AOW ». La coordination entre les prestations offertes par les deux premiers piliers est donc fortement développée.

Le troisième pilier du système néerlandais est constitué par des plans individuels et privés de retraite qui permettent de compléter volontairement les deux premiers piliers. Les cotisations à un troisième pilier peuvent être déduites du revenu imposable si la projection des rentes auxquelles l'individu aura droit à l'âge de 65 ans – premier et deuxième pilier inclus – ne permettra pas

²² Au 1^{er} janvier 2007 les prestations mensuelles de l'AOW sont les suivantes : € 970,00 pour célibataire sans enfants de moins de 18 ans, € 667,55 pour personne en couple (tous deux âgés de 65 ou plus).

²³ Il faut signaler que, sous l'impulsion du gouvernement, l'objectif des rentes professionnelles devrait progressivement permettre d'atteindre un taux de remplacement de 70% des salaires moyens obtenus pendant la carrière professionnelle au lieu de 70% du dernier salaire.

d'atteindre le 70% du dernier salaire. Indépendamment de leur situation en termes de retraites futures, tous les individus ont également droit à une déduction forfaitaire annuelle pour les cotisations à un troisième pilier.

5.1.2 Le contexte

Le système de retraite néerlandais est généralement considéré comme étant particulièrement stable au niveau financier et efficace en termes de prévention de la pauvreté à l'âge de la retraite et de garantie d'un niveau de vie similaire à celui avant la retraite. Grâce à sa structure à plusieurs piliers qui combine différents mécanismes de financement – répartition et capitalisation – ce système est réputé capable de faire face aux crises démographiques et financières qui mettent en difficulté plusieurs systèmes dans d'autres pays européens (Anderson 2007 ; van der Heiden-Aantjes 2004). En même temps, sa générosité en comparaison internationale soulève également quelques préoccupations du point de vue de sa capacité à garantir ses promesses à long terme sans modifications du système en vigueur (van Riel, Hemerijck et al. 2003).

Les Pays-Bas consacrent actuellement 7,7%²⁴ de leur PIB aux dépenses publiques pour les retraites (AOW uniquement), ce qui place ce pays parmi ceux avec les dépenses plus faibles dans ce domaine en Europe (European Commission 2006 : 92).

Au cours des dernières décennies, le système de retraite néerlandais n'a pas fait l'objet de réformes fondamentales de son fonctionnement ou de sa structure. La plupart des réformes adoptées – décrites dans les parties suivantes – se sont limitées à modifier des aspects ponctuels du système sans remettre en cause l'ensemble de l'édifice. Il faut également signaler que, dans le cas des Pays-Bas, la politique des retraites a aussi emprunté des chemins indirects. En effet, au cours des années 1990 les autorités ont essentiellement misé sur l'augmentation du taux d'emploi de la population comme instrument pour garantir un financement à long terme du système de retraite (van Riel, Hemerijck et al. 2003). Comme le relève également la Commission européenne, pour faire face au vieillissement de la population et à la viabilité financière du système de retraite, les Pays-Bas ont essentiellement poursuivi une triple politique visant à réduire la dette publique, à augmenter la participation au marché du travail et à modifier les régimes collectifs autres que l'AOW (European Commission 2006 : 222).

5.2 Chronologie des réformes

Depuis le début des années 1990, plusieurs réformes ont été adoptées aux Pays-Bas concernant l'AOW et les régimes professionnels.

Réformes de l'AOW :

- 1992 : Loi sur la revalorisation conditionnelle des rentes (*Wet koppeling met afwijkingmogelijkheid, WKA*) ;
- 1997 : Fonds de réserve AOW.

²⁴ Année 2004.

Réformes des régimes professionnels :

- 1994 : Élargissement de la couverture des régimes professionnels ;
- 1997 : Pacte avec les partenaires sociaux sur les retraites professionnelles.

Dans les sections suivantes nous allons nous concentrer sur les réformes concernant le premier pilier (AOW).

5.2.1 Loi sur la revalorisation conditionnelle, WKA (1992)

Les rentes de l'AOW sont revalorisées deux fois par année – au 1^{er} janvier et au 1^{er} juillet – en fonction de l'évolution moyenne des salaires minimum négociés dans les différentes branches par les partenaires sociaux.

Pendant les années 1980, lorsque le débat sur la viabilité financière à long terme de l'AOW a émergé, le gouvernement a suspendu entre 1983 et 1988 la revalorisation des rentes. Cette suspension a été décidée annuellement dans le cadre des mesures de consolidation du budget de l'Etat. Si initialement il s'agissait d'une mesure censée être exceptionnelle, au fil des années elle est devenue une mesure permanente adoptée dans le cadre des négociations budgétaires annuelles.

En 1992, le gouvernement de coalition réunissant les chrétiens-démocrates (CDA) et le parti social-démocrate (PvdA), a adopté la Loi sur la revalorisation conditionnelle des rentes (WKA). La WKA prévoit que le gouvernement – qui doit en informer le parlement mais peut agir de façon autonome – peut suspendre la revalorisation des rentes si (source : communication de Duco Bannink, 08.03.2007) :

- la croissance des salaires est excessive à tel point qu'elle peut nuire à la création d'emploi, et/ou
- la croissance du nombre de bénéficiaires de prestations sociales nécessite d'augmenter de manière significative les cotisations.

Même si cela n'est pas fixé dans la loi, le gouvernement de l'époque applique ce dernier principe en décrétant que la revalorisation a lieu uniquement s'il y a moins de 82,6 personnes inactives pour 100 personnes actives sur le marché de l'emploi.

L'adoption de cette loi a eu comme conséquence une nouvelle suspension de la revalorisation des rentes entre 1993 et 1995.

Cette nouvelle suspension de la revalorisation des rentes a suscité des réactions de la part des organisations de retraités et de certains partis politiques. En effet, la non revalorisation régulière des rentes entre 1980 et 1992 a engendré une diminution réelle du montant des rentes d'environ 10% (Anderson 2007 : 739). Cela a également eu des conséquences sur les rentes professionnelles. Étant donné qu'elles sont censées couvrir la différence entre la rente AOW et le 70% du dernier salaire, les rentes professionnelles doivent augmenter leurs prestations afin de « combler » la différence engendrée par la diminution des rentes AOW.

A partir de 1996 les rentes de l'AOW ont à nouveau été revalorisées en fonction de l'évolution des salaires minimum en vigueur. Ceci est le résultat de la croissance de la participation au marché du travail néerlandais.

5.2.2 Le fonds de réserve AOW (1997)

En 1997, le gouvernement a décidé la création d'un fonds de réserve pour l'AOW. Ce fonds, alimenté par les excédents fiscaux annuels et investis dans des obligations de l'Etat, est censé contribuer au financement de l'AOW à partir de 2020. La mise en place controversée de cet instrument a été accompagnée par la garantie gouvernementale de fixer un niveau maximal de cotisation à l'AOW et de ne pas augmenter l'âge légal de la retraite au-delà de 65 ans.

Le débat sur la mise en place du fonds de réserve AOW a soulevé la question – récurrente encore de nos jours – concernant une plus ou moins grande fiscalisation du financement de l'AOW. Les intérêts en jeu sont multiples. En effet, les cotisations versées actuellement à l'AOW sont calculées uniquement sur les revenus du travail et jusqu'à un certain seuil de gains uniquement²⁵. De ce fait, les retraités et autres rentiers ne contribuent pas au financement de l'AOW. Le fonds de réserve AOW est financé par le budget étatique et donc par la fiscalité. Il est donc financé par l'ensemble des contribuables, y compris les retraités. Dans le débat néerlandais, le parti libéral (VVD) et les associations de retraités étaient plutôt opposés à la mise en place du fonds de réserve. Ces acteurs sont également opposés, encore actuellement, à un renforcement de la fiscalité dans le financement de l'AOW. De l'autre côté, le parti social-démocrate (PvdA) était favorable au fonds et soutient en général une plus forte fiscalisation du financement du premier pilier néerlandais (source : communication personnelle de Duco Bannink, 08.03.2007).

La stratégie du gouvernement néerlandais consiste à améliorer le budget de l'Etat afin de dégager des ressources pour alimenter le fonds de réserve AOW censé représenter environ 125 milliards d'Euro en 2020. Toutefois, cette stratégie a été difficile à poursuivre ces dernières années en raison de déficits publics répétés, ce qui soulève quelque doute quant à l'efficacité de cette stratégie à long terme (European Commission : 222). Il faut toutefois signaler que concrètement les versements au fonds AOW ne sont pas uniquement réalisés en cas de surplus budgétaire. En effet, une somme variable à verser au fonds AOW est prévue dans la planification annuelle du budget étatique et donc versée indépendamment du résultat budgétaire annuel.

5.3 Check-list

- **La réforme prévoit-elle l'adoption d'un système NDC ? Comment fonctionne-t-il ?**

Non.

- **Système de retraite à la carte, par rapport à l'âge et par rapport au taux**

Pas dans le premier pilier (AOW).

- **Mécanismes auto-adaptatifs. Comment fonctionnent-ils ?**

²⁵ € 30'632 par année en 2006.

Introduction de la Loi sur la revalorisation conditionnelle (WKA) en 1992 qui lie la revalorisation des rentes AOW à l'évolution des salaires minimaux et à l'évolution du nombre de bénéficiaires de prestations sociales (voir aussi description précédente de la réforme). Cette loi ne fixe pas de seuils précis concernant l'application de ces deux critères. Le gouvernement décide annuellement de manière autonome de l'application ou non de cette loi et du niveau à partir duquel l'appliquer. La décision est donc politique et la WKA ne représente en conséquence pas un mécanisme auto-adaptatif « pur », qui s'appliquerait de manière automatique en présence de certaines conditions socio-économiques.

- **Des mesures visant à tenir compte de la pénibilité du travail effectué (y.c. des mesures qui tiennent compte de la durée de la vie active)**

Non.

- **Incitations à retarder le départ à la retraite**

Le gouvernement néerlandais a négocié l'élimination progressive des possibilités de retraite anticipée dans les régimes professionnels dans le cadre du Pacte sur les rentes professionnelles avec les partenaires sociaux de 1997.

- **Mécanismes de préfinancement**

Introduction du fonds AOW en 1997 (voir description de la réforme pour plus de détails).

- **Est-ce que la réforme a pu s'appuyer sur certaines connaissances scientifiques préalables (démographie, mécanismes redistributifs). Si oui, lesquels ?**

Plusieurs rapports et « *Green papers* » ont été produits dans le domaine des retraites et des perspectives démographiques et de financement du système au fil des années.

- **Connait-on l'impact de la réforme sur les systèmes voisins ? P.ex. augmentation du recours à des prestations d'invalidité ou chômage ?**

Les réformes du 1^{er} pilier (AOW) ont un impact direct sur le 2^{ème} pilier (régimes professionnels). En effet, selon le mécanisme « franchise AOW », il existe un lien direct entre l'évolution des rentes du 1^{er} pilier avec celles du 2^{ème} pilier (voir description du système pour plus de détails).

- **Comment gère-t-on le passage de l'ancien au nouveau système (période de transition) ?**

Etant donné le type de réforme – revalorisation conditionnelle et fonds de réserve – aucune période de transition n'a été prévue.

- **Y-a-t-il eu modification de la pondération entre les objectifs : protection contre le risque de pauvreté et maintien du revenu à la retraite ?**

L'objectif du premier pilier néerlandais (AOW) est surtout la protection contre le risque de pauvreté. Le maintien du revenu s'obtient en combinant le deuxième pilier professionnel avec l'AOW.

- **Y-a-t-il eu une modification intentionnelle ou accidentelle mais connue des équilibres redistributifs (p.ex. les bas revenu ont été moins pénalisés, donc avantagés en termes relatifs)**

La mise en place du fonds de réserve de l'AOW, ainsi qu'une éventuelle augmentation du rôle de la fiscalité dans le financement de l'AOW (actuellement débattue aux Pays-Bas), modifie la base du financement du premier pilier du système de retraite. Alors que le financement par cotisations sur les gains du travail repose uniquement sur les personnes actives professionnellement, le financement par la fiscalité repose sur l'ensemble des contribuables, y compris les retraités.

Il faut également souligner qu'actuellement les contributions à l'AOW sont prélevées jusqu'à un certain plafond des gains annuels. Par contre, les contributions à la fiscalité sont calculées sur l'ensemble des gains sans plafond et également sur la fortune. De facto, une plus grande fiscalisation de l'AOW signifie donc une plus grande contribution des hauts salaires et des rentiers au financement du système.

- **Comment les autorités ont-elles justifié la réforme ?**

Le besoin d'un financement supplémentaire ou d'une diminution de la revalorisation des rentes pour faire face au vieillissement de la population sont les arguments principaux.

- **Éléments de « political exchange » ou « *quid pro quo* » ?**

Étant donné le poids politique très important des partenaires sociaux aux Pays-Bas, la plupart des réformes sont concertées avec ces acteurs. En effet, un des principes de base du système de retraite néerlandais est celui de considérer que la responsabilité pour le système de retraite est partagée entre l'État et les partenaires sociaux (Anderson 2007 ; Bannink et De Vroom forth.). On retrouve donc souvent des éléments de compromis et/ou d'échange politique dans les mesures adoptées dans ce domaine entre plusieurs acteurs tels que les différents partis politiques, les partenaires sociaux, les associations de retraités, etc. Plusieurs réformes décrites précédemment sont des exemples représentatifs de ces phénomènes : introduction du fond AOW, pacte sur les retraites de 1997, etc.

- **Opinion des experts sur les raisons du succès/échec de la réforme**

Voir question précédente.

5.4 Références

- Anderson K. M. (2007), "The Netherlands: Political Competition in a Proportional System", in E. M. Immergut, K. M. Anderson, I. Schulze (Eds), *The Handbook of West European Pension Politics*, Oxford: Oxford University Press, 713-757.
- Bannink D., De Vroom B. (forth.), "Obliged voluntarism: the Dutch case in comparative perspective", in P. Bridgen, T. Meier, B. Riedmüller (Eds), *Private pensions versus social inclusion? Non-state arrangements for citizens at risk in Europe*, Cheltenham: Edward Elgar.
- De Gier E. (2003), *The future of the Dutch pension system. An essay about threats and challenges at the onset of the 21st century within the global context*, paper presented at the 4th International Research Conference on Social Security, Antwerp, 5-7 May.
- Hinrichs K. (2002), *Basic Security Plus Private Employment-Related Pensions: Do Australia, Denmark, the Netherlands and Switzerland Show the Way for Public Pension Reform in European Social Insurance Countries?*, paper presented at the XV World Congress of Sociology, Brisbane, 7-13 July.
- European Commission (2006), *Adequate and sustainable pensions. Synthesis report 2006*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Union.
- OCDE (2005), *Les pensions dans les pays de l'OCDE. Panorama des politiques publiques*, Paris: OCDE.
- SZW (2001), *The old age pension system in the Netherlands*, The Hague: Ministry of Social Affairs and Employment.
- Van Der Heiden-Aantjes L. H. (2004), "The quality of the Dutch pension system: will it be sustainable in the twenty-first century?", in M. Rein, W. Schmähl (Eds), *Rethinking the Welfare State. The Political Economy of Pension Reform*, Cheltenham: Edward Elgar, 122-149.
- Van Riel B., Hemerijck A., Visser J. (2003), "Is There a Dutch Way to Pension Reform?", in G. L. Clark, N. Whiteside (Eds), *Pension Security in the 21st Century*, Oxford: Oxford University Press, 64-92.

6 Suède

6.1 Contexte général

6.1.1 Le système de retraite

Le système de retraite suédois actuellement en vigueur, profondément transformé par la réforme de 1998, est fondé sur plusieurs piliers complémentaires. Premièrement, une pension de vieillesse liée au revenu (*inkomstpension*) et financée par répartition reposant sur un système de comptes virtuels (NDC). Deuxièmement, un régime complémentaire (*premiépension – Premium Pension Scheme*) financé par capitalisation et avec des comptes personnels. Enfin, il existe également un système de pension garantie (*garantipension*) pour toutes les personnes qui résident depuis au moins 3 ans en Suède et qui n'ont qu'une faible pension ou pas de pension du tout. Une pension garantie entière peut être obtenue après 40 ans de résidence dans le pays. A cela il faut ajouter les quatre principaux régimes de retraite professionnels qui couvrent environ 90% des salariés suédois et qui sont financés par capitalisation.

Alors que la pension garantie est financée par la fiscalité, la pension liée au revenu ainsi que les comptes personnels reposent sur des cotisations sur le revenu dont le montant total s'élève à 18,5%. Les cotisations sont réparties entre ces deux derniers régimes : 16% du revenu est attribué à la pension liée au revenu et le 2,5% restant alimente le système de comptes individuels.

La pension liée au revenu utilise un système de comptes virtuels. En effet, lors du départ à la retraite, le capital virtuel accumulé à travers les cotisations versées pendant la carrière professionnelle par chaque assuré sur son « compte notionnel » individuel est converti en rente. La conversion se fait sur la base d'un coefficient qui dépend de l'âge de départ à la retraite (âge de la retraite flexible entre 61 et 67 ans) et de l'espérance de vie de la cohorte à laquelle appartient l'assuré. Celle-ci est calculée à partir des tables de mortalité unisexe des cinq années précédentes. Ce système est censé être indépendant du budget de l'État et s'autofinancer complètement. Afin de garantir cet objectif, un mécanisme d'équilibrage a été introduit : si le passif (les retraites payées) dépasse l'actif (les cotisations plus le fond de régulation), la revalorisation des rentes en cours ainsi que les rendements crédités sur les comptes virtuels des assurés sont réduits de manière à rééquilibrer les actifs et les passifs (OCDE 2005: 189).

En ce qui concerne le système de comptes individuels, les assurés peuvent choisir le fond dans lequel investir l'argent versé. Lors du départ à la retraite, la valeur du compte individuel est transformée en rente par une agence publique (PPM), en tenant compte de l'âge de la retraite et de l'espérance de vie de la cohorte à laquelle appartient l'assuré.

6.1.2 Le contexte

La Suède se différencie de la plupart des autres pays abordés dans ce projet pour le fait que ce pays ne s'est pas limité à une série de réformes partielles mais a entrepris une réforme majeure de son système de retraite depuis le début des années 1990. Cette réforme peut être classifiée parmi

les plus radicales dans les pays de l'OCDE au cours des deux dernières décennies (Anderson et Immergut 2007).

Cette réforme a introduit plusieurs éléments auto adaptatifs visant à garantir une viabilité financière à long terme du système de retraite dans un contexte de vieillissement démographique. Le système peut donc être considéré comme très stable financièrement et adapté à faire face aux défis futurs (European Commission 2006 : 255).

6.2 Chronologie des réformes

Depuis le début des années 1990, les réformes suivantes du système de retraite ont été adoptées en Suède :

- 1992-1993 : mesures de crise ;
- 1994-1998/2001 : réforme du système.

6.2.1 Les mesures de crise (1992-1993)

Le début des années 1990 coïncide avec une période de crise économique majeure en Suède. Le gouvernement de centre-droite au pouvoir à partir de 1991 focalise son attention sur le système de retraite en vigueur et envisage des mesures d'austérité afin de consolider le budget de l'Etat. Concrètement, deux mesures sont adoptées (Anderson et Immergut 2007: 371) :

- À partir de 1991 la revalorisation des rentes est partiellement suspendue. En effet, entre 1991 et 1998 la revalorisation sera inférieure à l'évolution des prix dans le pays. A partir de 1992, le gouvernement en place – avec le soutien des sociaux-démocrates – décide de calculer les rentes à partir de 98% du « montant de base » utilisé à l'époque pour le calcul des rentes. En 1995, le nouveau gouvernement social démocrate décide que la revalorisation du montant de base sera uniquement de 60% de l'évolution des prix tant que le déficit budgétaire dépasse les 100 millions de SEK (couronnes suédoises).
- En 1993, le gouvernement de centre-droite – avec l'appui du parti social-démocrate – décide d'élever de 60 à 61 ans l'âge minimal pour bénéficier du programme de retraite partielle et d'en diminuer les prestations.

6.2.2 La réforme du système (1994-1998/2001)

Le système de retraite en place jusqu'en 1998 est composé par une assurance universelle forfaitaire (FP-*folkpension*) et une assurance en fonction du revenu (ATP-*allmän tilläggspension*). Depuis 1984, la faiblesse de la base de financement de l'ATP est évidente : à partir de cette année les contributions versées ne sont plus suffisantes pour couvrir les dépenses de l'ATP et des transferts des fonds AP – plusieurs fonds de réserve créés dans les années '60²⁶ – sont donc nécessaires

²⁶ Les fonds AP avaient initialement comme objectif de constituer une épargne collective pour répondre aux besoins de financement de l'économie et de disposer de moyens pour lisser l'impact de la conjoncture sur le régime de retraite.

pour couvrir les déficits. Dans ce système, la FP versait une retraite forfaitaire à tous après 30 ans de cotisation et l'ATP versait des rentes calculées sur les 15 meilleures années de revenu. Étant donnée ces caractéristiques, le système en place était particulièrement sensible aux évolutions démographiques ainsi qu'aux réductions de temps de travail, qui n'étaient pas forcément synonyme de réduction des rentes. Ce système avait également des effets redistributifs inattendus plus favorables aux hauts salaires qu'aux bas salaires. En effet, le calcul de rentes ATP à partir des 15 meilleures années favorisait les carrières avec une forte progression du salaire plutôt que les carrières plus longues mais avec un salaire faiblement croissant. Ces effets ont été soulignés par un rapport publié en 1990 par la Commission Retraites (*Pensionsberedningen*) mise sur pied par le gouvernement social-démocrate en 1984. Ce rapport a fortement contribué à faire avancer le débat sur la nécessité d'une réforme du système de retraite parmi les experts et les représentants politiques (Anderson et Immergut 2007: 373).

En 1991, le nouveau gouvernement de centre-droite crée un groupe de travail parlementaire avec des représentants des cinq principaux partis présents au parlement censé étudier et négocier une réforme majeure du système de retraite suédois. Ce groupe publie un rapport final en janvier 1994 avec les propositions suivantes (Anderson et Immergut 2007: 375-76):

- Les rentes ne doivent plus être calculées en fonction des 15 meilleures années de salaire mais sur l'ensemble des salaires obtenus pendant la carrière professionnelle ;
- Les cotisations au système de retraite doivent être équitablement partagées entre employeur et employé (précédemment les cotisations étaient versées par l'employeur et ne figuraient pas sur la fiche de paye) ;
- Les rentes ne sont plus adaptées selon l'inflation mais doivent être calculées en fonction de la croissance économique réelle et de l'évolution démographique, le nouveau système doit donc être en mesure de s'autofinancer indépendamment de la situation économique ;
- Les époux et les partenaires doivent partager leurs cotisations et des points supplémentaires seront attribués en cas de périodes de service militaire, garde de petits enfants et formation supérieure.
- Le nouveau système doit inclure des comptes retraites personnels obligatoires financés à travers une cotisation salariale d'au moins 2%, les assurés pourront choisir parmi plusieurs fonds de retraite ou déléguer à l'État la gestion de leur compte ;
- Le nouveau système doit être transparent et dans ce but chaque assuré doit recevoir annuellement une prévision de ses rentes futures en fonction des droits acquis jusque là (pension liée au revenu et compte personnel) ;
- La FP sera remplacée par une pension garantie ;
- Le système de retraite partielle sera remplacé par un système d'âge de la retraite flexible à partir de 61 ans.

Malgré un certain nombre de critiques, surtout de la part des syndicats, ces principes pour la réforme du système de retraite ont été largement acceptés par le parlement en juin 1994, notamment grâce au soutien des cinq partis ayant collaboré au groupe de travail.

Entre 1995 et 1998, le gouvernement guidé par les sociaux-démocrates a, non sans difficultés, essayé d'élaborer les détails de la réforme sur la base de l'accord adopté en 1994. En particulier, la base du parti social-démocrate n'a pas épargné de critiques le projet soutenu également par son propre parti. Malgré cela, les dirigeants du parti ont décidé de ne pas « trahir » l'accord de 1994.

Une des mesures que le parti social-démocrate a réussi à imposer aux autres partis afin de contenter sa propre base est le fait que le système de comptes individuels sera géré par une agence étatique et la création d'un fond de retraite géré par l'État auquel seront attribués automatiquement les assurés qui ne choisissent aucun fonds privé. En juin 1998 l'agence PPM (*Premium Pension Authority*) a donc été créée et a endossé un triple rôle : gestionnaire administratif, assureur et gestionnaire financier dans le système des comptes individuels (Vernière 2001 : 13). En effet, cette agence administre le système de comptes individuels et gère les relations entre les assurés et les gestionnaires financiers extérieurs. La PPM gère également en son sein un fonds d'épargne retraite pour les assurés qui ne choisissent pas de fonds de placement externes.

Mais une série de questions sont restées en suspens à ce moment là, en particulier l'utilisation des fonds de réserve AP et les détails du mécanisme auto-adaptatif.

Depuis sa création dans les années '60, l'« ancien » système d'assurance en fonction du revenu (ATP) a accumulé d'importantes réserves dans les fonds AP, dont l'objectif primaire était double : constituer une épargne collective pour répondre aux besoins de financement de l'économie et disposer de moyens pour lisser l'impact de la conjoncture sur le régime de retraite (Vernière 2001 : 8). Le capital accumulé au fil du temps est considérable. Dans les années 1990 il correspondait à environ 5 années de prestations et environ 1/3 du PIB du pays.

La transition de l'ancien vers le nouveau système de retraite suédois implique des coûts importants pour l'État, notamment à cause du transfert de certaines prestations non contributives sur le budget étatique, en particulier la pension garantie. Pour compenser ces coûts supplémentaires, des transferts d'une partie des fonds AP vers le budget de l'État ont été organisés à partir de 1999 : 45 milliards de SEK en 1999 et 2000, 155 milliards en 2001. D'autres transferts sont prévus depuis cette date, mais pour l'instant n'ont pas encore été effectués, la question est actuellement débattue.

Le système NDC adopté en 1998 en Suède vise à garantir l'équilibre financier de ce régime de retraite financé par répartition. Le taux de cotisation au système est désormais fixe et n'est dès lors plus la variable d'ajustement des éventuels chocs démographiques ou économiques. Pour que l'équilibre financier puisse être garanti, les rentes versées doivent être les plus égales possibles aux cotisations payées par les assurés. Donc, le taux de revalorisation du capital virtuel (l'ensemble des comptes virtuels) et le taux de revalorisation des rentes deviennent des facteurs essentiels dans le pilotage du système. Dans la réforme adoptée en 1998, on a retenu le taux de croissance du salaire moyen brut comme indicateur pour ces deux taux de revalorisation. Ce choix implique un risque de déséquilibre entre recettes et dépenses à long terme. En effet, les cotisations salariales peuvent croître à un rythme inférieur à celui de la croissance des salaires moyens, par exemple en cas de décroissance de l'emploi. Des problèmes de financement peuvent également surgir si la durée moyenne de versement des rentes dépasse le coefficient utilisé dans le taux de conversion.

Pour faire face aux problèmes « techniques » du système, un mécanisme automatique d'équilibre a été adopté en 2001, ce qui permet d'éviter des problèmes de financement à long terme.

Le nouveau système de retraite suédois est complètement opérationnel depuis 2003.

6.3 Check-list

- **La réforme prévoit-elle l'adoption d'un système NDC ? Comment fonctionne-t-il ?**

La réforme du système suédois introduit un système de type NDC, basé sur des comptes individuels virtuels (Vernière 1999). 16% du salaire des assurés est crédité sur le compte virtuel et est revalorisé chaque année selon un indice égal à la moyenne des trois dernières années du taux de croissance du salaire réel moyen.

La notion d'âge légal de la retraite, tel qu'il était fixé dans l'ancien système, a été supprimée. Seul un âge minimal de départ à la retraite a été retenu et fixé à 61 ans. Au-delà de 61 ans, le départ à la retraite est flexible, le mode de calcul de la pension est fonction de l'âge effectif de départ à la retraite (la retraite peut être partielle).

Le calcul de la pension prend en compte la somme des droits à la retraite accumulés au cours de la vie active professionnelle sous forme d'un capital virtuel (C) au moment du départ à la retraite. La pension annuelle est déterminée en divisant le capital C par un diviseur (G), qui mesure l'espérance de vie de la cohorte à laquelle appartient le nouveau retraité (la même pour hommes et femmes). Dans le calcul du diviseur G est pris en compte également un rendement imputé au capital C . Ce rendement réel représente le taux de croissance attendu du revenu moyen et est actuellement fixé 1,6 % par an. Finalement, la pension annuelle (P) à l'âge i est égale au capital C divisée par le paramètre G_i :

$$P_i = \frac{C}{G_i}$$

G_i varie selon l'âge de départ à la retraite des membres d'une cohorte mais également entre les cohortes successives.

- **Système de retraite à la carte, par rapport à l'âge et par rapport au taux**

Le système NDC offre la possibilité de partir à la retraite à partir de l'âge de 61 ans (voir point précédent).

Le retraité peut opter pour une pension partielle ($\frac{1}{4}$, $\frac{1}{2}$ ou $\frac{3}{4}$) qui engendre une réduction des prestations ou la suspendre entièrement (pension différée). Il est possible de travailler et de percevoir une pension en même temps. Le revenu professionnel confère des nouveaux droits à pension. En travaillant, le retraité augmente de deux manières ses rentes futures : d'une part, les droits à la pension calculés sur son revenu s'ajoutent à l'avoir de sa pension, de l'autre, la pension étant versée plus tard, elle sera calculée sur la base d'un coefficient de conversion plus élevé.

- **Mécanismes auto-adaptatifs. Comment fonctionnent-ils ?**

En 2001 le mécanisme automatique d'équilibre suivant a été adopté (Vernière 2001) :

$$RE_t = \frac{\text{actif}}{\text{passif}} = \frac{C_t + R_t}{E_t}$$

où

RE_t = ratio d'équilibre au moment t

C_t = cotisations retraite à recevoir par le régime, c'est-à-dire les cotisations que verseront dans le futur les cotisants présents l'année t jusqu'à leur départ à la retraite

R_t = montant des réserves du régime

E_t = engagements du régime, qui comprennent la somme des rentes à verser aux retraités jusqu'au décès du dernier bénéficiaire et les droits déjà acquis par les cotisants à l'année t .

Si le ratio d'équilibre (RE) est supérieur à 1, les engagements du système sont couverts par les actifs. Dans ce cas, il n'y a aucun risque de découvert dans le régime et l'équilibre est assuré. Si par contre le RE est inférieur à 1, il y a un risque de déséquilibre et le mécanisme d'équilibre automatique entre en action. Cela signifie que le taux de revalorisation des rentes et le taux de revalorisation du capital virtuel des cotisants – équivalents à la croissance du salaire moyen – sont corrigés en les multipliant par le RE .

- **Des mesures visant à tenir compte de la pénibilité du travail effectué (y.c. des mesures qui tiennent compte de la durée de la vie active)**

Non.

- **Incitations à retarder le départ à la retraite**

Le système NDC fournit des rentes supérieures lorsqu'on reste plus longtemps sur le marché du travail et encourage donc à retarder le départ à la retraite (voir section sur le système de retraite à la carte, par rapport à l'âge et au taux). Il faut également signaler que le régime de retraite partielle existant auparavant a été aboli en 2001 (Anderson 2005 ; Wadensjö 2006).

- **Mécanismes de préfinancement**

L'« ancien » système d'assurance en fonction du revenu (ATP) a accumulé depuis les années 1960 des importantes réserves dans le fond AP. L'objectif principal de ce fonds – actuellement partiellement utilisé pour financer la transition entre l'ancien et le nouveau système – n'était pas celui d'instaurer un mécanisme de préfinancement (voir description précédente). Toutefois, une partie importante du fonds reste disponible et son utilisation future (des versements ultérieurs en direction du budget de l'Etat ?) est actuellement en discussion.

- **Est-ce que la réforme a pu s'appuyer sur certaines connaissances scientifiques préalables (démographie, mécanismes redistributifs). Si oui, lesquels ?**

Plusieurs études et rapports ont décrit les problèmes de l'ancien système de retraite, notamment le problème de la « redistribution vers le haut » (voir section concernant la modification des mécanismes redistributifs) et les problèmes de financement à long terme dans une perspective de vieillissement démographique.

- **Connaît-on l'impact de la réforme sur les systèmes voisins ? Par exemple augmentation du recours à des prestations d'invalidité ou chômage ?**

La mise en place du nouveau système de retraite suédois semble avoir eu comme conséquence le développement d'autres canaux pour sortir du marché du travail avant l'âge de la retraite, notamment à travers les allocations d'invalidité et maladie. Ces évolutions sont actuellement analysées par le gouvernement suédois (European Commission 2006 : 255).

- **Comment gère-t-on le passage de l'ancien au nouveau système (période de transition) ?**

Le nouveau régime de retraite adopté en 1998 – entré en vigueur en 1999 – s'applique aux personnes ayant au maximum 45 ans à la date de la réforme. L'ancien et le nouveau régime couvriront les travailleurs plus âgés au prorata : les personnes nées entre 1938 et 1953 relèvent à la fois de l'ancien et du nouveau régime (OCDE 2005 : 187).

- **Y-a-t-il eu modification de la pondération entre les objectifs : protection contre le risque de pauvreté et maintien du revenu à la retraite ?**

Le nouveau système suédois fournit des rentes plus proportionnelles aux cotisations versées au système pendant les années d'activité professionnelle pour chaque individu en comparaison avec l'ancien système. De ce point de vue, le maintien du revenu à la retraite est plus difficile pour les personnes ayant connu une forte progression salariale.

- **Y-a-t-il eu une modification intentionnelle ou accidentelle mais connue des équilibres redistributifs (par exemple les bas revenus ont été moins pénalisés, donc avantagés en termes relatifs)**

Les analyses de l'ancien système ont souligné le fait que le montant des rentes étant calculé à partir des 15 meilleures années de revenu, la redistribution du système était plus favorable aux hauts salaires (carrières avec forte progression du salaire) qu'aux bas salaires (carrière longue mais avec faible progression salariale). Le nouveau système, qui intègre dans son calcul l'ensemble des cotisations versées pendant la carrière, vise à réduire cette « redistribution vers le haut ».

- **Comment les autorités ont-elles justifié la réforme ?**

Plusieurs arguments ont été utilisés pour justifier l'introduction du nouveau système : le besoin d'un système de financement plus solide et permettant de faire face aux défis démographiques, la

nécessité d'éliminer des effets redistributifs non souhaités dans l'ancien système (cf. « redistribution vers le haut » présentée dans le paragraphe précédent).

▪ **Eléments de « political exchange » ou « *quid pro quo* » ?**

Le processus politique qui a amené à l'adoption de la réforme du nouveau système a été caractérisé par la collaboration de l'ensemble des principaux partis politiques du pays, dans le cadre d'un groupe de travail parlementaire (1991-1994). Les principes de réforme élaborés par ce groupe ont ensuite été largement adoptés par le parlement grâce au soutien des partis ayant participé au groupe. Le compromis et l'échange politique dans cette phase ont été favorisés par le fait que la réforme a été négociée par un nombre limité de représentants des partis, sans pressions de la base dans cette phase.

Dans la deuxième phase (1994-1998), le gouvernement social-démocrate a opérationnalisé les principes de l'accord de 1994 en tenant compte partiellement de certaines critiques de la base (voir par exemple la mise en place de la PPM et du fonds d'épargne étatique) sans toutefois « trahir » les principes fondamentaux de la réforme.

▪ **Opinion des experts sur les raisons du succès/échec de la réforme**

Une des principales explications de la réussite de la réforme suédoise est le fait que la débâcle électorale de 1991 a incité un groupe de dirigeants du parti social-démocrate à suivre une stratégie commune avec les autres principaux partis du pays pour faire face aux problèmes du système de retraite (Anderson et Immergut 2007). Tous les partis politiques poursuivaient l'objectif de soustraire la question sensible des retraites du débat électoral. Une stratégie commune permettait donc de partager les risques électoraux entre les différents partis. Cela a également permis aux partis de diminuer l'influence d'autres acteurs comme les partenaires sociaux.

6.4 Références

- Anderson K. M. (2005), "Pension reform in Sweden: Radical reform in a mature pension system", in G. Bonoli, T. Shinkawa (Eds), *Ageing and Pension Reform Around the World. Evidence from Eleven Countries*, Cheltenham: Edward Elgar, 94-115.
- Anderson K. M. (2005), *The Politics of Early Retirement in Sweden and Germany*, paper presented at the annual ESPAnet meeting, Fribourg, 21-24 September.
- Anderson K. M., Immergut E. M. (2007), "Sweden: After Social Democratic Hegemony", in E. M. Immergut, K. M. Anderson, I. Schulze (Eds), *The Handbook of West European Pension Politics*, Oxford: Oxford University Press, 349-395.
- European Commission (2006), *Adequate and sustainable pensions. Synthesis report 2006*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Union.
- Green-Pedersen C., Lindbom A. (2006), "Politics within paths: trajectories of Danish and Swedish earnings-related pensions", *Journal of European Social Policy*, 16(3), 245-258.
- Ministère de la santé et des affaires sociales (2003), *Le retraites en Suède*, Stockholm : Office National de la Sécurité Sociale.
- OCDE (2005), *Les pensions dans les pays de l'OCDE. Panorama des politiques publiques*, Paris: OCDE.
- Palier B. (2003), *La réforme des retraites*, coll. Que sais-je ? no. 3667, Paris : PUF.
- Palmer E., Wadensjö E. (2004), "Public pension reform and contractual agreements in Sweden: from defined benefit to defined contribution", in M. Rein, W. Schmähl (Eds), *Rethinking the Welfare State. The Political Economy of Pension Reform*, Cheltenham: Edward Elgar, 226-248.
- Vernière L. (2001), "Suède: les récents développements de la réforme du système de retraite", *Questions retraite*, 43, <http://www.cdc.retraites.fr/branche/etude/question/fr/qr2001-43.pdf>
- Vernière L. (1999), "La réforme du système de retraite suédois : l'apparition d'un nouveau modèle de réforme ?", *Questions retraite*, 21, <http://www.cdc.retraites.fr/branche/etude/question/fr/qr99-21.pdf>
- Wadensjö E. (2006), "Part-Time Pensions and Part-Time Work in Sweden", *European Papers on the New Welfare*, No. 6, October 2006, 29-45.

**Weitere Forschungs- und Expertenberichte aus der Reihe
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=de>

**Autres rapports de recherche et expertises de la série
«Aspects de la sécurité sociale»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=fr>

**Altri rapporti di ricerca e perizie della collana
«Aspetti della sicurezza sociale»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=it>

**Further research reports and expertises in the series
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=en>