

VIII / L'Europe des retraites : des réformes sous la pression de populations vieillissantes

Frédéric Gannon, Gilles Le Garrec et Vincent Touzé

En Europe, les régimes de retraite s'appuient sur des logiques bismarkienne et beveridgienne. La première doit son nom au chancelier allemand, Otto von Bismarck, qui a instauré un système d'assurance sociale obligatoire à la fin du XIX^e siècle. Ce système a permis d'offrir trois niveaux de protection : d'abord, contre les risques de maladie en 1883, puis contre les accidents du travail en 1884 et enfin contre la vieillesse et l'invalidité en 1889. Le principe de contributivité prévaut : il s'agit d'un régime assurantiel financé par cotisations et les pensions dépendent donc des cotisations versées. Dans un tel système, le statut de travailleur est la base de l'affiliation.

La seconde logique est attribuée à l'économiste William Beveridge qui a conçu un système de solidarité pour le Royaume-Uni en 1942. Ce système est fondé sur la fameuse règle des 3 U : universalité (couverture de l'ensemble de la population et des risques sociaux), uniformité (les prestations répondent à des besoins et sont donc indépendantes des contributions) et unité (gestion par une institution unique). Dans un régime d'*assistance*, le financement est fondé sur l'impôt.

L'Europe des retraites est aussi le reflet d'une dynamique démographique au ralenti. Sa population a vieilli sous le double effet de la baisse des taux de mortalité par âge et des taux de fécondité : les Européens vivent plus longtemps et les jeunes sont moins nombreux. Ces évolutions démographiques sont différentes d'un pays à l'autre, certains pays connaissant un vieillissement plus prononcé en raison d'une moindre natalité.

Face au défi du vieillissement, les régimes de retraite par répartition (les actifs cotisent pour les retraités) sont plus vulnérables que les régimes par capitalisation (les pensions sont financées par les cotisations précédemment investies dans l'économie). Ils ont donc dû se réformer et devront encore sans doute le faire. Trois principaux leviers d'ajustement ont été mobilisés : le niveau de générosité, le taux de cotisation et la durée d'activité.

Ce chapitre se focalise sur un panel de huit pays européens, représentatifs des principaux régimes de retraite européens : l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.

Une organisation à choix multiples des systèmes de retraite...

Dans chaque pays, l'adoption des systèmes de retraite a été l'aboutissement d'un long processus de luttes sociales. Les négociations entre les partenaires sociaux (syndicats patronaux et salariaux) ont abouti à l'émergence de régimes de retraite organisés sur une base professionnelle (par exemple, régime de salariés du secteur public *versus* régime de salariés du secteur privé ; régime de salariés *versus* régime d'entrepreneurs individuels). Quant aux gouvernements, ils ont aussi été engagés dans ce qui relevait de la solidarité nationale pour apporter une réponse centralisée (par exemple, l'instauration d'un régime unique obligatoire ou la généralisation de l'adhésion aux régimes existants) lorsque les couvertures des populations par les assurances sociales professionnelles étaient jugées insuffisantes. Ils ont ainsi contribué à l'émergence de régimes gérés par l'État. L'architecture des systèmes de retraite va ainsi reposer sur deux piliers : un régime de base géré par l'État et des régimes professionnels complémentaires gérés par les partenaires sociaux. S'ajoute un troisième pilier, celui des régimes surcomplémentaires facultatifs qui regroupent tous les dispositifs extra-légaux d'épargne pour la retraite. Les systèmes observés sont le reflet de chaque histoire et préférence nationale, ce qui explique une diversité importante en Europe.

Les régimes de retraite versent des rentes viagères aux retraités, aux survivants (pensions de réversion) ainsi qu'aux travailleurs devenus invalides. Des revenus de remplacement

sont ainsi versés à partir d'un âge variable selon les pays (cf. p. 95-98) :

— sur une base solidaire pour garantir des ressources suffisantes aux personnes qui ne sont plus en âge de travailler (logique beveridgienne) ;

— sur une base contributive pour garantir un maintien du niveau de vie lors de la cessation d'activité professionnelle (logique bismarckienne).

La garantie de ressources suffisantes s'opère de deux manières :

1) une pension de base minimale ;

2) une aide sociale pour pallier l'insuffisance des systèmes de retraite en garantissant un niveau de subsistance.

En Europe, la garantie d'une pension de base minimale prend différentes formes. Les Pays-Bas ont opté pour une pension forfaitaire généreuse (*AOW-pensioen*) de 1 115 euros par mois. Elle est versée à tous les retraités sans condition de ressources et requiert cinquante années de résidence sur le territoire national. Le modèle suédois s'en rapproche avec une *garantipension* d'environ 776 euros par mois pour tout retraité. Le Royaume-Uni verse également une pension de base forfaitaire (*new state pension*) qui varie de 210 euros par mois à partir de dix années validées jusqu'à 735 euros par mois au-delà de trente-cinq années. En Italie, la *pensione minima* est de 507 euros par mois. La Belgique garantit jusqu'à 1 545 euros de pension mensuelle pour une carrière complète. En France, le minimum contributif garantit une pension de base de 635 euros par mois après trente années cotisées. L'Allemagne n'a pas explicitement de pension minimum. Par ailleurs, tous ces pays s'appuient sur une politique d'aide sociale. Par exemple en France, une allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) vient s'ajouter aux ressources existantes du bénéficiaire pour garantir un revenu disponible de 833 euros par mois.

Le second objectif de maintien du niveau de vie est atteint par des régimes de retraite contributifs. Une pension contributive conditionne son montant à l'effort fourni pendant la durée d'activité selon deux modes : les prestations définies et les cotisations définies.

Les régimes à prestations définies ont pour objectif de « garantir » un taux de remplacement. Le calcul de la pension

repose alors sur une formule qui intègre un taux de remplacement (TR) et un salaire de référence (SAM) :

$$\text{PENSION} = \text{TR} \times \text{SAM}$$

Le taux de remplacement dépend de la durée de cotisation. Lorsque celle-ci est insuffisante, des malus peuvent s'appliquer. À l'inverse, des bonus peuvent être accordés lorsque la durée de cotisation est supérieure à celle requise. Le salaire de référence est généralement obtenu en calculant une moyenne des salaires perçus pendant une période de référence (par exemple : les vingt-cinq meilleures années de salaire brut en France pour la retraite de base des salariés du secteur privé et les six derniers mois du traitement indiciaire brut — salaire hors primes — pour les titulaires de la fonction publique).

Les régimes à cotisations définies cherchent à garantir une proportionnalité entre les cotisations versées et le montant de la pension. On distingue deux façons de comptabiliser les cotisations : les régimes en points et les comptes d'épargne retraite.

Dans les régimes en points, les cotisations (COT) prélevées sur le salaire pendant l'année sont converties *via* un prix d'achat (PA) en points retraite et ces points s'accumulent (STOCK) :

$$\text{STOCK fin d'année} = \text{COT} / \text{PA} + \text{STOCK début d'année}$$

Le point a une valeur liquidative (VL) qui permet de convertir le stock de points en rente lors de la cessation d'activité :

$$\text{PENSION} = \text{VL} \times \text{STOCK}$$

Les comptes d'épargne comptabilisent le stock de droits à la retraite sous la forme d'un actif en unités monétaires nationales (W). Au montant d'épargne disponible en début d'année s'ajoutent les nouvelles cotisations annuelles et la bonification (INT) de l'épargne passée pour former une nouvelle estimation des droits acquis :

$$W \text{ fin d'année} = \text{COT} + \text{INT} + W \text{ début d'année}$$

Lors de la cessation d'activité, un coefficient actuariel (C), qui dépend de l'année de naissance et de l'âge, permet de convertir le capital (W) en rente viagère :

$$\text{PENSION} = C \times W$$

Le financement des régimes de retraite repose sur deux logiques :

- la répartition consiste à financer les dépenses courantes de pensions de retraite par les recettes courantes de cotisations ;
- la capitalisation conduit à investir les cotisations perçues dans l'économie ; le paiement des pensions est, par la suite, réalisé grâce aux revenus du capital et à la vente d'actifs.

Le financement par répartition a un mérite important car il permet de mener une politique sociale s'attachant à garantir une plus grande équité entre les générations. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, l'instauration d'un tel système en France a permis de verser des pensions à des travailleurs qui avaient subi successivement une crise économique majeure dans les années 1930 puis une guerre mondiale. Le financement par capitalisation est également utile car il permet de mobiliser de l'épargne pour développer le futur capital productif, ce qui en retour améliore la productivité du capital. Ces deux logiques de financement rémunèrent (en moyenne) différemment les cotisations versées : taux de croissance économique pour la répartition et taux de rendement du capital pour la capitalisation.

Selon le mode de financement, les comptes d'épargne retraite prennent des appellations différentes. Pour les régimes par répartition, on emploie le terme « comptes notionnels », car l'épargne n'a pas de contrepartie productive réelle. Pour les régimes par capitalisation (ou fonds de pension), il s'agit de comptes financiers classiques. Les acronymes anglais pour désigner ces régimes à contributions définies sont : NDC pour *Notional Defined Contribution* et FDC pour *Financial Defined Contribution*.

Le tableau 1 récapitule l'organisation des systèmes de retraite pour les huit pays étudiés. Si ces régimes sont très divers d'un pays à l'autre, il apparaît que les Pays-Bas et le Royaume-Uni se distinguent fondamentalement des six autres avec un premier pilier qui ne verse que des pensions de base forfaitaires et donc solidaires.

Le poids des dépenses de pensions dans le PIB varie d'un pays à l'autre. Deux pays dépensent beaucoup (tableau 2) : l'Italie (16,5 %) et la France (15 %). D'autres dépensent moins : le Royaume-Uni (11,4 %), la Suède (11,4 %) et l'Allemagne

Tableau 1. Les régimes de retraite dans huit pays européens

Pays	Solidarité	Contributivité		
		Prestations définies	Cotisations définies	
			En points	Comptes épargne
Allemagne	P1		P1	
Belgique	P1	P1		
Espagne	P1	P1		
France *	P1	P1	P2	
Italie	P1			P1
Pays-Bas **	P1	P2		
Royaume-Uni **	P1	P2		P2
Suède ***	P1	P2		P1 et P2

Notations : P1 = 1^{er} pilier ; P2 = 2^e pilier.

* Pour les salariés du secteur privé, la pension contributive totale est composée d'une pension de base (CNAV) à prestations définies et d'une pension complémentaire (AGIRC-ARRCO) à cotisations définies (régime en points). Pour les fonctionnaires, la pension totale comprend une pension à prestations définies qui est calculée sur la valeur du traitement indiciaire et une pension de retraite additionnelle qui est financée sur les primes. Le régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) est un régime en points et par capitalisation.

** Aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, le régime de base (P1) verse uniquement des pensions forfaitaires sur un principe de solidarité. Quant au deuxième pilier, il verse des pensions par capitalisation. Au Royaume-Uni, l'adhésion à ces régimes par capitalisation est optionnelle.

*** Le système suédois comprend une pension de base contributive financée par répartition (avec une petite dose de capitalisation) et dont le montant dépend d'une épargne accumulée sur un compte notionnel. À cette pension, des pensions complémentaires sont versées par des régimes professionnels financés par répartition ou par capitalisation.

(11,8 %). Les autres pays (Belgique, Espagne et Pays-Bas) sont proches de la moyenne (13,1 %).

En Europe, plusieurs pays se distinguent par un recours important au financement par capitalisation. En particulier, les régimes de retraite professionnels aux Pays-Bas ont accumulé un actif équivalent à 184,2 % du PIB en 2017. Une stratégie similaire a conduit à l'accumulation d'un actif équivalent à 90,2 % du PIB en Suède et de 105 % au Royaume-Uni. Ces pays se distinguent nettement des régimes de retraite des autres pays dont les actifs accumulés sont compris entre 6,9 % et 13,6 % de leur PIB.

Certains pays dotés de régimes par répartition ont opté pour la constitution d'un fonds de réserve afin de lisser l'impact

financier du vieillissement. Ces fonds ont pu être constitués en réalisant des excédents sur les recettes de cotisation par rapport aux dépenses de pension. En Suède, ce fonds est considérable (29,5 % du PIB) car des réserves financières ont été dégagées dès les années 1970. Dans les autres pays, il est plus modeste (entre 1,1 % et 6,9 % du PIB en Allemagne, Belgique, Espagne et France), voire inexistant (Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni).

Tableau 2. Le poids des systèmes de retraite

En % du PIB

	Pensions versées en 2015*	Actifs des fonds capitalisés en 2017**	Fonds de réserve en 2015**
Allemagne	11,8	6,9	1,1
Belgique	12,7	7,8	5,2
Espagne	12,6	13,6	6,9
France	15,0	10,1	2,5
Italie	16,5	9,8	0,0
Pays-Bas	13,0	184,2	0,0
Royaume-Uni	11,4	105,3	0,0
Suède	11,4	90,2	29,5
Moyenne	13,1	53,5	5,7

Sources : Eurostat* ; OCDE**.

...face à des populations vieillissantes...

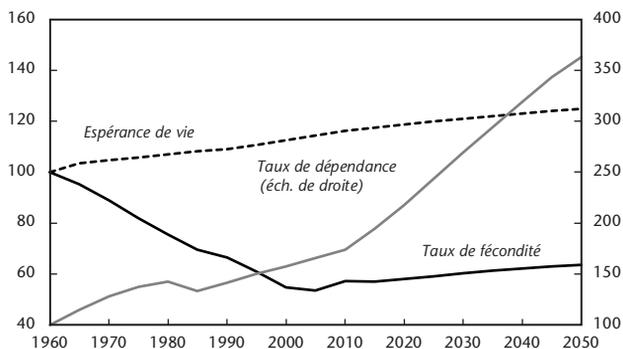
L'Europe aborde une nouvelle phase démographique, celle d'un vieillissement massif (graphique 1).

Historiquement, la réduction des taux de mortalité par âge a favorisé une croissance démographique par le bas (la baisse de la mortalité infantile a permis d'augmenter la proportion d'enfants atteignant l'âge adulte) mais aussi par le haut (la baisse de la mortalité des adultes aux âges élevés a augmenté le nombre de personnes âgées). L'espérance de vie à la naissance a ainsi nettement augmenté avec une hausse de 18 % entre 1960 et 2015. La tendance devrait se poursuivre d'ici 2050 avec une hausse prévue de 6 %.

Ensuite, la forte hausse de la natalité dans l'immédiat après-guerre (*baby-boom*) a été suivie d'une forte baisse (environ 40 %)

Graphique 1. Le vieillissement européen

Moyenne UE 28, base 100 = 1960



Sources : Nations unies, calcul des auteurs.

du taux de fécondité¹, réduisant considérablement le taux de renouvellement des générations.

La phase de vieillissement massif se traduit, aujourd'hui, par une élévation du ratio de dépendance (population âgée de plus de 65 ans / population âgée de 20 à 64 ans). Depuis 1960, ce ratio s'est déjà considérablement accru (+ 95 %). Cette hausse va se poursuivre à l'horizon 2050 (+ 185 %). L'année 2010 correspond à l'accélération du processus avec l'arrivée des générations du *baby-boom* qui atteignent progressivement l'âge de 65 ans.

Parmi les huit pays étudiés (tableau 3), les espérances de vie à la naissance sont comparables (entre 80,9 et 82,9 années en 2015) et les évolutions à venir devraient être similaires (hausse prévue de cinq années d'ici 2050). Toutefois, les taux de fécondité ont connu des évolutions très contrastées. Certains pays ont maintenu un niveau proche de 2, c'est-à-dire celui assurant le renouvellement des générations. Avec 1,9 enfant par femme (moyenne 2015), on y trouve la Belgique, la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède. D'autres s'en sont écartés

1 Le taux de fécondité mesure le nombre d'enfants nés vivants par femme en âge de procréer.

de façon significative (moyenne de 1,4 en 2015) : l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie.

Par voie de conséquence, ces pays européens ne sont pas soumis au même niveau de vieillissement :

— en Allemagne, Italie et Espagne, le taux de dépendance avoisinera 70 %, en moyenne, d'ici 2050 au lieu de 34,4 % en 2015 ;

— les autres pays (France, Suède, Royaume-Uni et Pays-Bas) devraient connaître un vieillissement plus contenu avec un taux de dépendance qui atteindra, en moyenne, 50 % d'ici 2050 contre 31,8 % en 2015.

Tableau 3. Démographie comparée

	Espérance de vie à la naissance (années)		Taux de fécondité (nombre d'enfants par femme)		Taux de dépendance (en %)	
	2015	2050	2015	2050	2015	2050
UE 28	79,9	85,0	1,56	1,74	29,9	55,9
France	82,3	87,0	1,98	1,95	33,3	52,3
Allemagne	80,9	86,0	1,45	1,64	34,8	59,2
Italie	82,8	87,5	1,46	1,70	37,8	72,4
Royaume-Uni	81,4	86,4	1,87	1,86	31,0	48,0
Suède	82,3	87,0	1,91	1,93	33,8	45,5
Espagne	82,9	87,6	1,36	1,62	30,6	77,5
Pays-Bas	81,7	86,4	1,74	1,81	30,2	53,0
Belgique	81,0	86,1	1,79	1,85	30,6	51,0

Sources : Nations unies, calcul des auteurs.

... et qui se réforment

Tous les pays européens dotés de systèmes de retraite par répartition, dont la viabilité financière est particulièrement vulnérable au vieillissement démographique, ont dû réformer leur système de retraite depuis les années 1990. Quant aux régimes par capitalisation, ils ont été très fragilisés par la crise financière de 2008.

Pour les régimes à prestations définies, la logique de maintien du taux de remplacement met une pression financière particulièrement forte, puisque cela nécessite une hausse fréquente des

taux et durée de cotisation. En pratique, les pays avec une forte tradition de régimes à prestations définies ont aussi pu réduire le niveau des nouvelles pensions en abaissant le salaire de référence (allongement de la durée de cotisation sans pénalité, indexation moins avantageuse des salaires passés) ou le taux de remplacement (malus plus élevé en cas de carrière incomplète). Pour les pensions déjà liquidées, les revalorisations ont pu aussi être moins généreuses que par le passé : indexation sur les prix au lieu des salaires, voire gel de la valeur nominale (par exemple, en France, gel des pensions de base en 2018 et 2019 malgré un retour de l'inflation).

Les régimes à cotisations définies sont, en principe, plus faciles à piloter car le niveau des pensions est censé s'adapter à la capacité de financement du système. Toutefois, la grande récession amorcée en 2008 a aussi montré la fragilité de ces systèmes. Pour maintenir l'équilibre financier, la hausse des cotisations a pu être mobilisée ainsi que le gel des pensions (par exemple, les pensions complémentaires en France). La Suède est allée plus loin avec l'application d'un mécanisme d'équilibrage automatique. Ce dispositif prévoit une baisse des pensions dès lors que le critère de solvabilité n'est plus satisfait. Ce dispositif a été activé et a conduit à des baisses nominales des pensions en 2010, 2011 et 2014. Cependant, des hausses ultérieures ont annulé ces baisses à la suite d'un retour à la normale.

Une variable d'ajustement importante est l'âge de départ à la retraite (tableau 4). D'un point de vue budgétaire, ce paramètre a un double mérite : il réduit la durée de retraite et donc la masse de pensions ; il augmente la durée de cotisation et donc le nombre de cotisants. Tous les régimes de retraite sont régis par un âge minimum (MIN) de départ à la retraite — celui à partir duquel il est possible de liquider sa pension — et un âge officiel (REF) qui sert de référence dans le calcul des pensions. Le mode de calcul de la pension peut encourager (bonus ou malus) à une liquidation à un âge plus tardif, ce qui explique que les âges moyens effectifs (EFF) de liquidation peuvent différer des âges minimaux et se rapprocher de l'âge de référence. Par ailleurs, des dispositifs spéciaux (préretraite, régimes professionnels, etc.) peuvent aussi permettre des départs avant l'âge minimal. Pour les huit pays étudiés, l'âge de liquidation devrait, en moyenne, augmenter de deux ans d'ici 2050.

Tableau 4. Les âges de départ à la retraite

Pays	2016			2050		
	MIN	REF	EFF	MIN	REF	EFF
Allemagne	63,0	65,5	64,3	63,0	67,0	65,5
Belgique	61,3	62,3	61,8	63,1	64,1	64,3
Espagne	63,0	65,3	64,0	63,0	67,0	67,0
France	61,3	66,3	61,9	62,0	67,0	64,5
Italie	63,6	66,6	63,8	66,6	69,6	67,6
Pays-Bas	65,5	65,5	64,6	70,5	70,5	67,3
Royaume-Uni	64,3	64,3	64,4	67,3	67,3	65,8
Suède	61,0	67,0	65,3	64,0*	67,0	65,0
Moyenne	62,9	65,4	63,8	65,0	67,4	65,9

Notations : MIN = âge minimum ; REF = âge officiel ; EFF = âge effectif.

Source : Commission européenne sauf (*) car changement voté fin 2017.

Tableau 5. Les dépenses de pensions publiques

En % du PIB

Pays	2016	2050	Variation	Décomposition de la variation			
				DEP	LIQ	GEN	RES
Allemagne	10,1	12,2	+ 2,1	+ 5,4	- 1,0	- 2,0	- 0,3
Belgique	12,1	14,7	+ 2,6	+ 5,3	- 1,8	- 0,7	- 0,2
Espagne	12,2	13,9	+ 1,7	+ 10,9	- 0,6	- 7,7	- 0,9
France	15,0	13,8	- 1,2	+ 6,3	- 2,8	- 4,4	- 0,3
Italie	15,6	17,3	+ 1,7	+ 10,8	- 3,6	- 4,8	- 0,7
Pays-Bas	7,3	8,2	+ 0,8	+ 3,2	- 1,7	- 0,5	- 0,1
Royaume-Uni	7,7	8,3	+ 0,6	+ 2,2	- 1,4	0,0	- 0,2
Suède	8,2	6,6	- 1,6	+ 1,5	+ 0,2	- 3,2	- 0,1
UE28	11,2	11,7	+ 0,5	+ 6,3	- 2,0	- 3,5	- 0,3

Notations : DEP = population de plus 65 ans / population des 20-64 ans ;

LIQ = nombre de retraités / population de plus de 65 ans ;

GEN = Pension moyenne / productivité des 20-64 ans ; RES = effet résiduel.

Sources : Commission européenne et calcul des auteurs.

Les réformes ont eu des effets durables sur le poids dans le PIB des pensions versées par les régimes obligatoires (tableau 5). En 2016, il était de 11,2 % dans l'Union européenne. En 2050, il devrait augmenter légèrement à 11,7 % du PIB, d'après les projections réalisées par la Commission européenne. En moyenne, en l'absence de mesures, le poids des pensions dans le PIB européen augmenterait de 6,3 points à l'horizon 2050 sous le seul

effet de la hausse du taux de dépendance (DEP). Le recul de l'âge de liquidation (LIQ) réduirait cette hausse de 2 points. Cet effet est particulièrement important pour la France et l'Italie. Si on tient également compte d'une indexation réduite des pensions moyennes par rapport à la productivité moyenne des 20-64 ans, et donc une moindre générosité relative des pensions (GEN), la hausse serait également atténuée de 3,5 points. Cet effet est fort en Espagne, en France et en Italie.

Conclusion

En Europe, les systèmes de retraite sont très divers, mais ont des logiques communes. Partout, les pensions versées reposent à la fois sur une base solidaire et sur une base contributive. De plus, elles sont financées en partie, voire intégralement, par répartition. De ce point de vue, tous les pays européens doivent relever le défi imposé par le vieillissement de leur population. Beaucoup a déjà été fait en termes de réformes, mais d'autres réformes seront certainement nécessaires.

À l'heure où la France s'apprête à fusionner ses régimes de retraite [Gannon *et al.*, 2018], ces différentes expériences européennes sont riches en enseignements pour mener à bien la réforme.

Repères bibliographiques

COMMISSION EUROPÉENNE, *Aging Report 2018*, 2018.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES, *Panorama des systèmes de retraite en France et à l'étranger*, 2016.

GANNON F., LE GARREC G. et TOUZÉ V., « Réformer le système de retraite : pourquoi, comment ? », in OFCE, *L'Économie française 2019*, La Découverte, « Repères », Paris, 2018.

OCDE, *Pension at a Glance 2017*, 2017, www.oecd.org.