

Chapitre 1

Réformes récentes des retraites

Le présent chapitre se penche sur les réformes des retraites intervenues dans les pays de l'OCDE depuis deux ans (entre septembre 2017 et septembre 2019). Un essoufflement est observable, dû à la fois au redressement de la situation économique et aux pressions politiques croissantes dans certains pays pour que les mesures précédemment adoptées ne soient pas appliquées. Au cours des deux dernières années, la plupart des réformes des retraites ont consisté à assouplir les critères d'âge, à augmenter les prestations, y compris celles du premier pilier, à élargir la couverture des régimes ou à encourager l'épargne privée. Certaines des interventions récentes sont revenues sur des réformes antérieures.

Introduction

Le vieillissement démographique s'accélère dans les pays de l'OCDE. Au cours des quarante dernières années, le nombre de personnes âgées de plus de 65 ans pour 100 personnes d'âge actif (20-64 ans) est passé de 20 à 31. D'ici à 2060, il devrait doubler pour atteindre 58 personnes. Le vieillissement de la population devrait notamment être très rapide en Corée, en Espagne, en Grèce, en Pologne, au Portugal, en République slovaque et en Slovénie, le Japon et l'Italie continuant pour leur part de figurer parmi les pays les plus âgés.

Ce vieillissement rapide exerce des pressions permanentes sur les régimes de retraite. La grande crise financière a laissé de nombreux pays aux prises avec une dette publique élevée ; leur marge de manœuvre est donc limitée. De surcroît, le risque d'un creusement des inégalités entre les personnes âgées (OCDE, 2017[1]), le développement des formes atypiques de travail (chapitres 2 et 3) et la faiblesse générale des taux de croissance et d'intérêt constituent de nouveaux défis pour des régimes de retraite déjà très sollicités. À vrai dire, la faiblesse des taux d'intérêt présente à la fois des problèmes et des avantages. Le bas niveau des taux des obligations d'État diminue considérablement le coût de la dette publique, surtout quand ils sont inférieurs au taux de croissance du PIB (Blanchard, 2019[2]), ce qui a été le cas dans de nombreux pays de l'OCDE ces dernières années. En même temps, la faiblesse des taux d'intérêt limite le rendement des actifs des régimes de retraite par capitalisation et augmente la valeur actualisée des passifs, ce qui risque de diminuer le montant futur des retraites versées par les régimes par capitalisation à cotisations définies, et de compromettre la solvabilité des régimes par capitalisation à prestations définies (Rouzet et al., 2019[3]). Le faible niveau des taux d'intérêt tient peut-être aussi à des perspectives de croissance modérée, éventuellement influencées par le vieillissement démographique lui-même, qui font que les régimes de retraite, quelle que soit leur forme, éprouveront des difficultés à assurer des pensions convenables et financièrement viables.

La solution aux problèmes posés par le vieillissement des sociétés pourrait consister à augmenter les cotisations, ce qui risquerait d'entraîner une baisse des salaires nets et une hausse du chômage, et/ou une réduction des promesses de pension. Dans ce contexte, il est indispensable de prolonger la durée de la vie active pour maintenir les retraites à un niveau suffisant et préserver la viabilité financière des régimes. Or, l'expérience montre que le report de l'âge de la retraite est souvent l'une des réformes les plus contestées.

Au lendemain de la crise financière mondiale, de nombreux pays ont pris des mesures pour améliorer la viabilité financière de leurs régimes de retraite. Ces deux dernières années, la plupart des réformes ont consisté à assouplir les critères d'âge, à augmenter les prestations, y compris celles du premier pilier, à élargir la couverture des régimes ou à encourager l'épargne privée.

Malgré la nécessité persistante de s'adapter aux évolutions démographiques, le risque que les pays ne mettent pas en œuvre les réformes votées augmente. En effet, un essoufflement des réformes des retraites est observable, dû à la fois au redressement de la

situation économique et aux pressions politiques croissantes pour que les mesures précédemment adoptées ne soient pas appliquées. Récemment, certaines des principales interventions ont consisté à revenir en partie sur des réformes antérieures. Compte tenu de l'embellie économique, il peut sembler logique d'assouplir les mesures prises pour améliorer les équilibres financiers à court terme. Néanmoins, les difficultés de courte durée mettent souvent en lumière des faiblesses structurelles. Une marche arrière risque donc de poser des problèmes si elle suppose de ne pas appliquer des réformes qui prennent effectivement en compte les besoins à long terme, comme ceux dérivant des mutations démographiques.

La République slovaque a décidé de supprimer le lien entre l'âge de la retraite et l'espérance de vie, revenant ainsi sur une réforme de 2012, et s'est en revanche engagée à relever l'âge de la retraite à 64 ans selon des augmentations discrétionnaires. L'Italie a assoupli les conditions de préretraite et reporté à 2026 l'indexation de l'âge de la retraite sur l'espérance de vie pour certaines catégories de travailleurs. L'Espagne a suspendu en 2018 et 2019 le mécanisme d'indexation des pensions, fondé sur les cotisations totales, le nombre de retraités et l'équilibre financier des régimes de retraite et de sécurité sociale. Elle a aussi reporté à 2023 l'application du coefficient de soutenabilité (destiné à assurer la viabilité financière du système) qui aurait, à compter de 2019, ajusté le montant initial des pensions au départ en retraite en fonction des gains d'espérance de vie. Aux Pays-Bas, l'âge légal de départ à la retraite a été provisoirement gelé, et un projet de loi visant à revoir son lien avec l'espérance de vie devrait prochainement être soumis au parlement. Au cours des quatre dernières années, des remises en cause similaires des réformes sont intervenues au Canada, en Pologne et en République tchèque.

Principaux résultats

Les mesures récemment adoptées en matière de retraites dans les pays de l'OCDE ont principalement consisté en ce qui suit :

- limiter l'augmentation de l'âge de la retraite ou élargir les possibilités de préretraite (Italie, Pays-Bas et République slovaque) ;
- relever l'âge de la retraite (Estonie) ;
- renforcer les incitations au travail (Belgique, Canada et Danemark) ;
- accroître le montant ou étendre la couverture des pensions du premier pilier, le premier niveau de protection sociale des personnes âgées (Autriche, France, Mexique et Slovénie) ;
- augmenter les prestations et réduire en parallèle les cotisations des faibles revenus (Allemagne) ;
- suspendre l'ajustement des prestations de retraite en fonction des évolutions démographiques (Espagne) ;
- rapprocher les prestations de retraite du secteur public de celles du secteur privé (Norvège) ;
- modifier les taux de cotisation (Hongrie, Islande et Lituanie) ou offrir davantage de formules de cotisation (Nouvelle-Zélande) ;
- élargir la couverture du régime de retraite obligatoire (Chili) ou mettre en place des régimes à affiliation automatique (Lituanie et Pologne) ;
- réformer les règles fiscales applicables aux retraités (Suède).

Autres résultats :

- Les personnes âgées de plus de 65 ans perçoivent actuellement moins de 70 % du revenu disponible moyen à l'échelle nationale en Estonie et en Corée, mais légèrement plus de 100 % en Israël, en France et au Luxembourg. En moyenne, dans l'OCDE, leur revenu représente 87 % de celui de la population totale.
- Globalement, dans l'OCDE, le taux de pauvreté relative des personnes âgées de plus de 65 ans – à savoir celles disposant d'un revenu inférieur à la moitié du revenu médian équivalent national des ménages – est légèrement supérieur à celui de l'ensemble de la population (13.5 % et 11.8 % respectivement). Il est inférieur à 4 % au Danemark, en France, en Islande et aux Pays-Bas, mais supérieur à 20 % en Australie, en Corée, en Estonie, aux États-Unis, en Lettonie, en Lituanie et au Mexique.
- Un peu plus de la moitié des pays de l'OCDE vont relever l'âge de la retraite. En moyenne, dans l'OCDE, l'âge normal de la retraite va augmenter d'environ 1.9 an d'ici à 2060 pour les hommes, passant de 64.2 ans aujourd'hui à 66.1 ans selon les législations actuelles. Ce chiffre représente près de la moitié des gains d'espérance de vie à 65 ans prévus au cours de cette période, et il se compare à une hausse moyenne de l'âge normal de la retraite d'environ 1.5 an enregistré au cours des 15 dernières années.
- En 2018, l'âge normal de la retraite – l'âge donnant droit à une retraite à taux plein au titre de tous les régimes après une carrière complète entamée à l'âge de 22 ans – était de 51 ans pour les hommes en Turquie, alors qu'en Islande, en Italie et en Norvège, il était de 67 ans pour les hommes et pour les femmes. Compte tenu des législations en vigueur, cet âge sera à l'avenir compris entre 62 ans en Grèce, au Luxembourg, en Slovaquie et en Turquie et 71 ans ou plus au Danemark, en Estonie, en Italie et aux Pays-Bas.
- L'écart entre hommes et femmes existant dans 18 pays pour les personnes nées en 1940 est progressivement supprimé ; font exception la Hongrie, Israël, la Pologne et la Suisse.
- La part de la vie passée à la retraite continue d'augmenter dans la grande majorité des pays de l'OCDE. La cohorte qui entre aujourd'hui dans la vie active devrait passer 33.6 % de sa vie adulte à la retraite, contre 32.0 %, en moyenne, pour celle qui la prend actuellement.
- Les taux de remplacement nets futurs des régimes obligatoires pour les travailleurs à salaire moyen ayant accompli une carrière complète se montent à 59 % en moyenne ; ils sont compris entre près de 30 % en Lituanie, au Mexique et au Royaume-Uni et 90 % ou plus en Autriche, en Italie, au Luxembourg, au Portugal et en Turquie, à l'âge normal de la retraite.
- Dans les pays où la couverture des régimes facultatifs est importante - Allemagne, Belgique, Canada, États-Unis, Irlande, Japon, Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni –, l'affiliation à un régime facultatif accroît le taux de remplacement futur des travailleurs rémunérés au salaire moyen qui ont cotisé durant toute leur carrière de 26 points en moyenne, et de 10 points environ pour ceux qui n'ont cotisé qu'à partir de 45 ans, d'après les hypothèses utilisées dans les projections de l'OCDE.
- Globalement, dans l'OCDE, les travailleurs rémunérés au salaire moyen qui connaissent une période de chômage de cinq ans au cours de leur carrière voient leur pension au titre des régimes obligatoires diminuée de 6.3 % par rapport à une carrière complète. Cette réduction est supérieure à 10 % en Australie, au Chili, en Corée, en Estonie, en Islande, en Lettonie, au Mexique, en Pologne, en République slovaque et en Turquie. En Espagne et aux États-Unis, une interruption de carrière de cinq ans n'influe pas sur les prestations de retraite car le régime lié à la rémunération antérieure accorde la retraite à taux plein après 38.5 et 35 ans de cotisation, respectivement.

- Les taux de remplacement après une carrière complète des personnes récemment entrées sur le marché du travail devraient diminuer de 6 points en moyenne (soit un peu plus de 10 %) par rapport à ceux des personnes parties à la retraite il y a une quinzaine d'années. Ils reculeront dans 60 % environ des pays de l'OCDE, augmenteront dans 30 % d'entre eux, et resteront à peu près stables dans les 10 % restants.

La suite du chapitre s'articule comme suit. La deuxième section brosse le contexte général et présente quelques indicateurs fondamentaux du vieillissement démographique. La troisième section décrit en détail les dernières réformes des retraites, et la quatrième section se penche sur leurs évolutions à long terme.

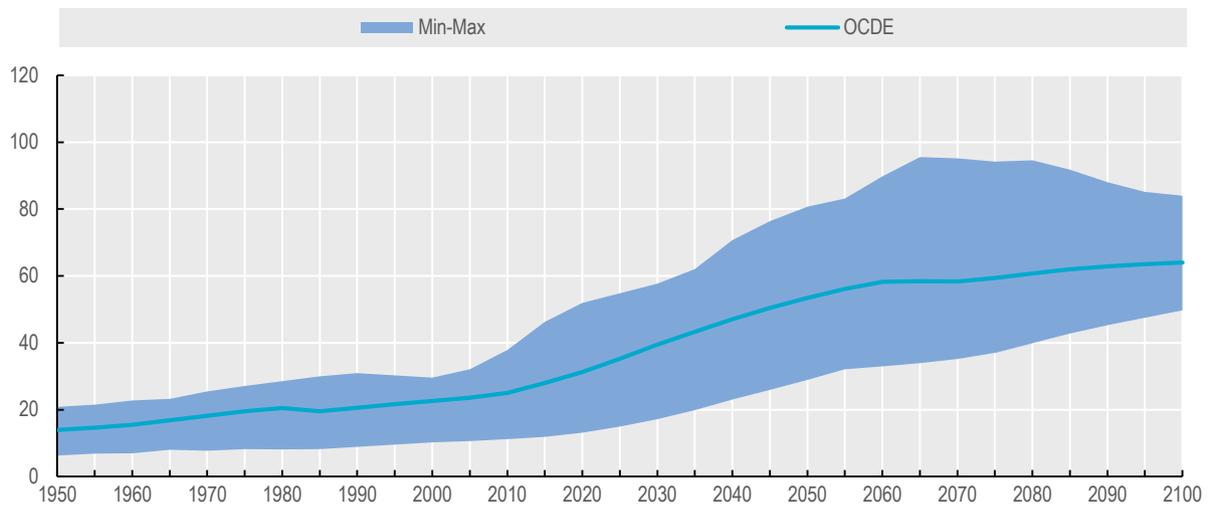
Vieillessement de la population : évolutions démographiques, revenus et emploi

Vieillessement démographique

Le vieillissement démographique s'accélère. Au cours des 40 dernières années, le ratio de dépendance démographique – le nombre de personnes âgées de plus de 65 ans pour 100 personnes d'âge actif (20-64 ans) – a progressé d'un peu plus de 50 % dans l'OCDE en moyenne, passant de 20 en 1980 à 31 en 2020 (Graphique 1.1). Au cours des quatre prochaines décennies, il devrait quasiment doubler pour atteindre 58 en 2060. Cette hausse rapide tient à l'augmentation considérable de la durée de vie et au repli des taux de natalité. Un élément frappant du graphique ci-dessous est la dispersion croissante des ratios de dépendance démographique projetés des pays de l'OCDE durant la première moitié du XXI^e siècle : les populations vieillissent partout, mais à des rythmes variables qui se traduisent par des structures démographiques divergentes.

Graphique 1.1. L'augmentation du taux de dépendance démographique s'intensifie

Nombre de personnes âgées de plus de 65 ans pour 100 personnes d'âge actif (20-64 ans), 1950-2100



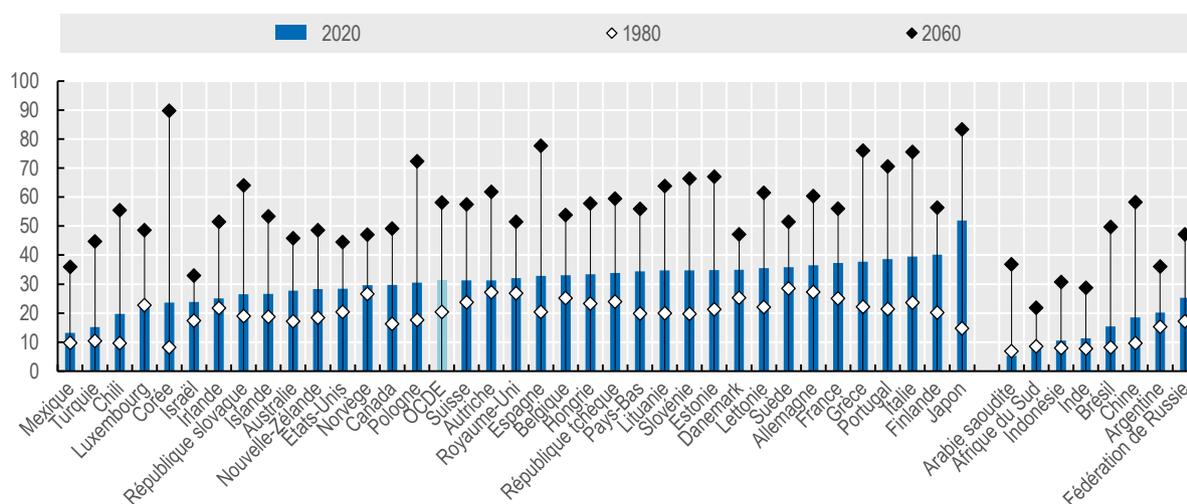
Note : la ligne centrale correspond au ratio de dépendance démographique moyen de l'OCDE. La partie grisée illustre l'écart entre les pays affichant les ratios inférieur et supérieur.

Source : Perspectives de la population mondiale des Nations Unies : Révision de 2019.

Les ratios du Danemark, de la Finlande et de la Suède, aujourd'hui relativement élevés, seront inférieurs à la moyenne en 2060 (Graphique 1.2). En Corée et en Pologne, au contraire, la population est actuellement plus jeune que la moyenne – d'après cet indicateur – mais vieillira rapidement, et ces deux pays afficheront à terme des ratios de

Graphique 1.2. Le taux de dépendance démographique va quasiment doubler au cours des 40 prochaines années

Nombre de personnes âgées de plus de 65 ans pour 100 personnes d'âge actif (20-64 ans), 1980-2060



Source : Perspectives de la population mondiale des Nations Unies : Révision de 2019.

dépendance démographique supérieurs à la moyenne. Selon les évolutions prévues d'ici 2060, ce sont la Corée, l'Espagne, la Grèce, la Pologne, le Portugal, la République slovaque et la Sloveie qui vieilliront le plus rapidement, le Japon et l'Italie restant pour leur part parmi les pays comptant les populations les plus âgées¹. Parmi les pays du G20 non-membres de l'OCDE, le rythme de vieillissement de la population est supérieur à la moyenne de l'OCDE en Arabie saoudite, au Brésil et en Chine, mais ces pays ont aujourd'hui des populations plus jeunes.

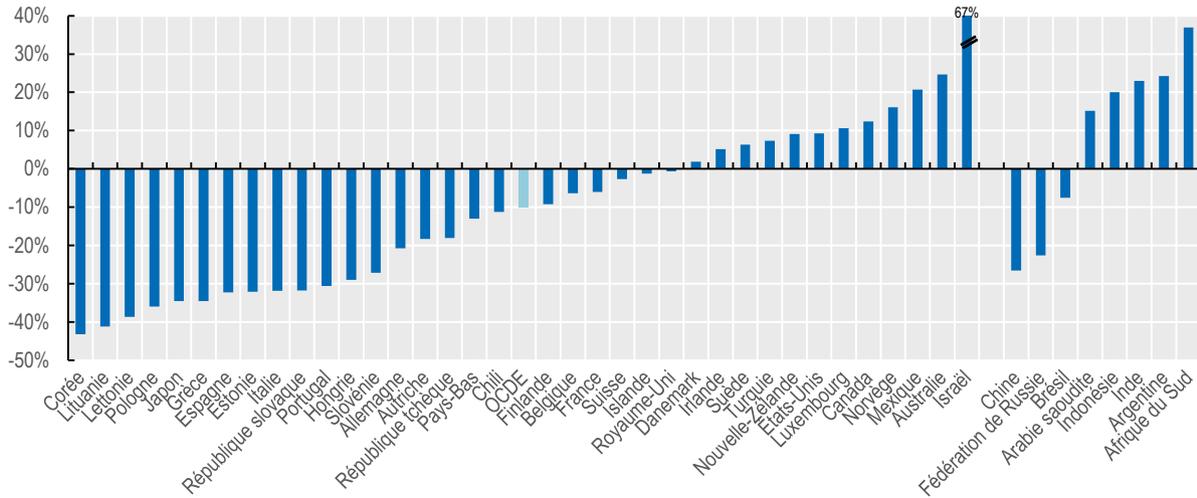
Selon les projections, la population d'âge actif (20-64 ans) de l'OCDE va globalement diminuer de 10 % d'ici à 2060, autrement dit de 0.26 % par an. Elle reculera de 35 % ou plus en Corée, en Grèce, au Japon, en Lettonie, en Lituanie et en Pologne, et augmentera de plus de 20 % en Australie, en Israël et au Mexique (Graphique 1.3). Cette évolution aura des conséquences notables sur le financement des régimes de retraite par répartition car celui-ci est étroitement corrélé à leur taux de rendement interne. Le recul rapide de la population d'âge actif aura même des retombées négatives sur les régimes par capitalisation compte tenu de ses effets sur l'offre de main d'œuvre, ce qui risque de freiner la croissance de la production et d'abaisser le taux d'intérêt d'équilibre.

L'espérance de vie résiduelle à 65 ans va augmenter un peu moins rapidement. Elle est passée de 13.7 ans en 1960 à 15.9 ans en 1990 avant de bondir à 19.8 ans en 2020, en moyenne, dans l'OCDE (Graphique 1.4). Elle devrait continuer de progresser pour atteindre 22.6 ans en 2050. Les écarts d'espérance de vie entre pays sont et demeureront substantiels. En Hongrie (pays où l'espérance de vie est la plus faible), l'espérance de vie résiduelle à 65 ans est actuellement de 17.2 ans, alors qu'au Japon (pays qui affiche l'espérance de vie la plus haute), elle est de 22.4 ans. L'écart entre les espérances de vie résiduelle à 65 ans des pays de l'OCDE devrait se maintenir, avec 19.8 ans pour la Lettonie et 25.0 ans pour le Japon en 2050.

La fécondité a considérablement diminué, passant en moyenne de 3.2 enfants par femme âgée de 15 à 49 ans en 1955 à 1.6 en 2005 (Graphique 1.4, partie A). Depuis le début du siècle, elle est restée assez stable, le taux de fécondité moyen s'établissant actuellement à

Graphique 1.3. La population d'âge actif va reculer dans de nombreux pays de l'OCDE

Variation de la population d'âge actif (20-64 ans), 2020-2060

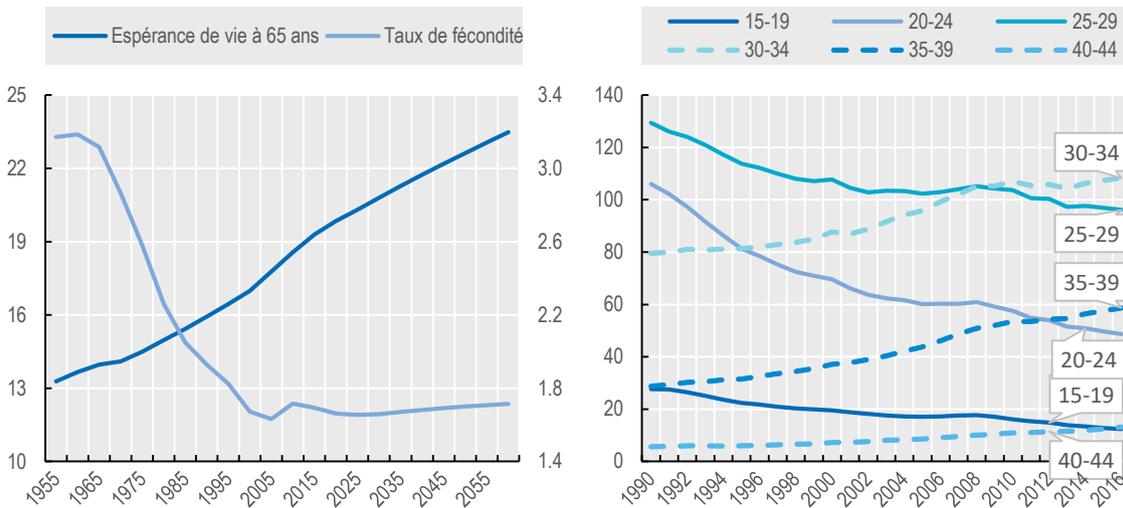


Source : Perspectives de la population mondiale des Nations Unies : Révision de 2019.

Graphique 1.4. L'espérance de vie projetée à 65 ans continue d'augmenter alors que le taux de fécondité reste bas

A. Durée de vie résiduelle à 65 ans, en années, et indice synthétique de fécondité par femme, moyenne de l'OCDE

B. Taux de fécondité par tranche d'âge, nombre de naissances pour 1 000 femmes, moyenne de l'OCDE



Source : Perspectives de la population mondiale des Nations Unies : Révision de 2019 Source : base de données de l'OCDE sur la famille.

1.7. Sa baisse initiale peut être attribuée au recul de la mortalité infantile et à l'augmentation du coût d'opportunité de l'enfant, qui peut lui-même être lié aux incitations financières croissantes pour les femmes à travailler et à faire carrière (OCDE, 2018[4]).

Par ailleurs, l'âge de la maternité est en moyenne plus tardif, et le taux d'emploi des femmes a sensiblement augmenté (OCDE, 2018[4]). Le taux de fécondité des femmes âgées de moins de 30 ans a plus ou moins diminué de moitié depuis 1990, alors que celui des femmes dans la trentaine a substantiellement progressé (partie B), l'effet du premier

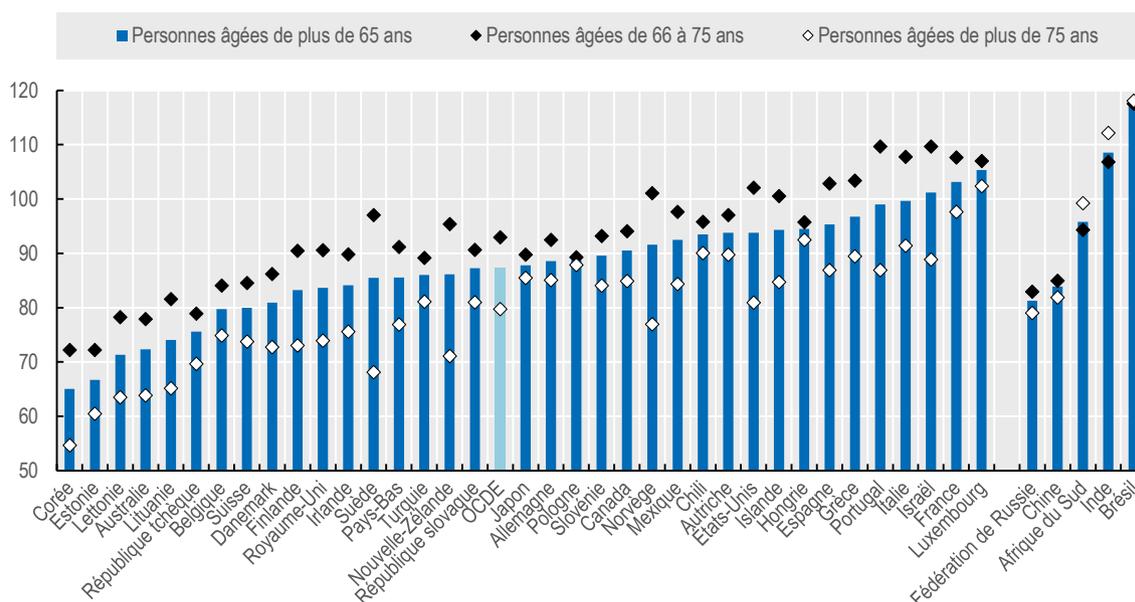
l'important toutefois sur celui du second. Dans l'ensemble, le taux de fécondité des femmes âgées de 30 à 34 ans est supérieur à celui des femmes âgées de 25 à 29 ans, et celui de la tranche des 35-39 ans est supérieur à celui de la tranche des 20-24 ans. Si le taux de fécondité globalement faible peut mettre à rude épreuve la viabilité financière des régimes de retraite, sa baisse chez les femmes très jeunes, ainsi que l'augmentation du niveau d'instruction et des taux d'emploi des femmes sont des acquis majeurs qui améliorent leur bien-être et réduisent leur risque de pauvreté à la vieillesse (section suivante ci-dessous).

Revenu des personnes âgées

Globalement, dans les pays de l'OCDE, le revenu disponible des personnes âgées de plus de 65 ans représente 87 % de celui de l'ensemble de la population. Il est inférieur à 70 % de la moyenne nationale en Corée et en Estonie, mais légèrement supérieur à 100 % en France, en Israël et au Luxembourg (Graphique 1.5). En outre, le revenu diminue encore avec l'âge à la vieillesse, celui des personnes âgées de plus de 75 ans étant sensiblement inférieur à celui des personnes de la tranche des 66-75 ans dans tous les pays de l'OCDE, avec un écart de 14 points en moyenne. Le contraire est observable dans la plupart des pays du G20 non-membres de l'OCDE : le revenu à la vieillesse augmente légèrement avec l'âge, sauf en Chine et en Fédération de Russie.

Graphique 1.5. Revenu disponible des personnes âgées

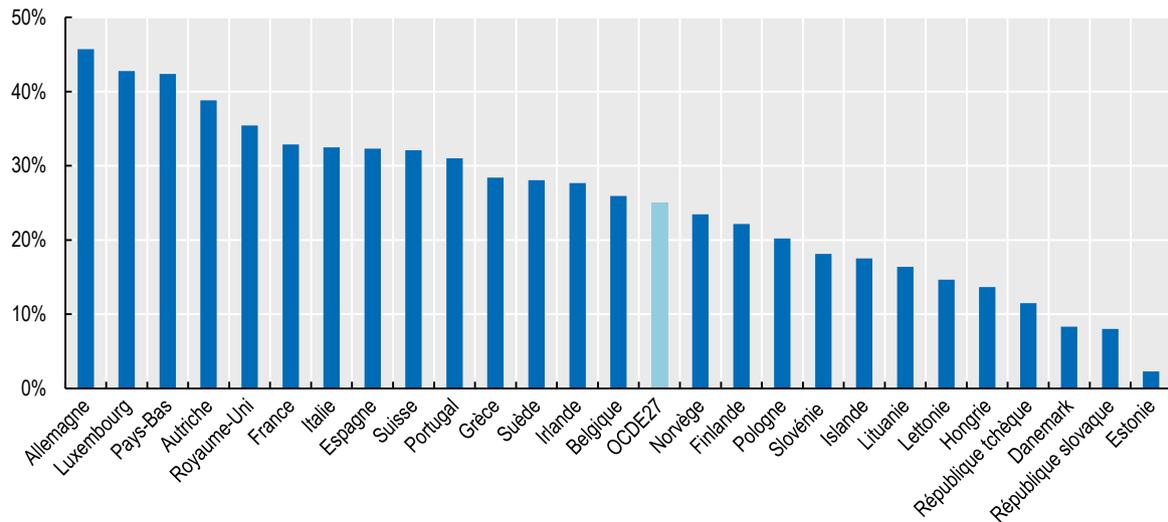
Revenu des personnes âgées de plus de 65 ans, en pourcentage du revenu de la population totale



Note : 2016 ou dernière année disponible. Sont compris les revenus du travail salarié et indépendant, du capital et des transferts publics. Les revenus sont mesurés par ménage et ajustés à l'aide de l'échelle d'équivalence reposant sur la racine carrée pour tenir compte des différences de taille des ménages.

Source : Tableau 7.1, Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus.

Les femmes perçoivent des retraites inférieures à celles des hommes (Lis et Bonthuis, 2019[5]). Les femmes âgées ont souvent eu des carrières brèves et des salaires inférieurs à ceux des hommes, d'où des droits à prestations plus faibles. Dans l'UE-28, le montant moyen de leur retraite était inférieur de 25 % à celui des hommes en 2015 (Graphique 1.6).

Graphique 1.6. **L'écart entre le montant des retraites des hommes et des femmes demeure important**

Note : écart entre le montant des retraites des hommes et des femmes âgés de 65 ans et plus calculé au moyen de la formule suivante : $1 - \text{retraite moyenne des femmes} / \text{retraite moyenne des hommes}$. Comprend les personnes qui bénéficient de prestations vieillesse (publiques ou privées), de pensions de réversion ou de pensions d'invalidité.

Source : EU-SILC, 2016, version : mars 2018.

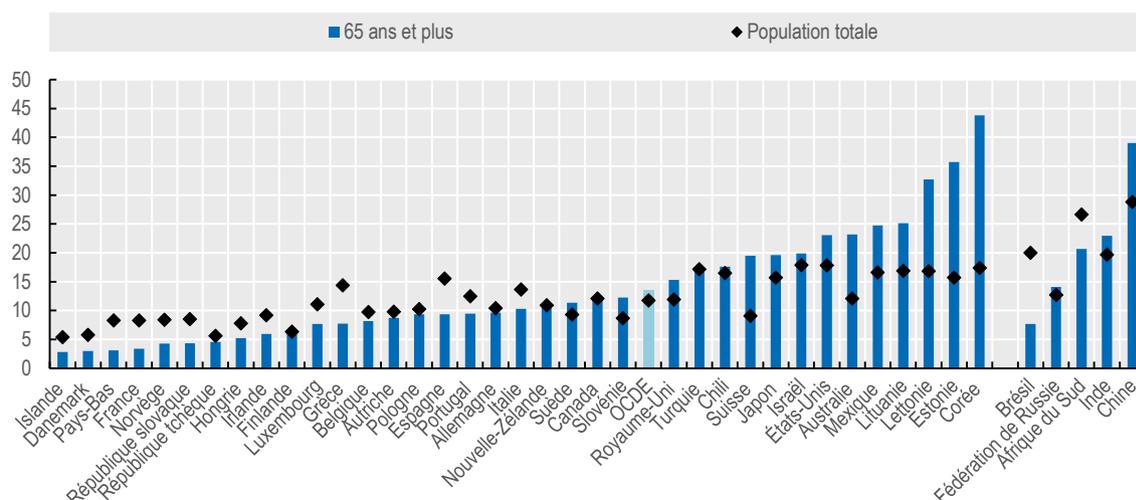
Cet écart était supérieur à 40 % en Allemagne, au Luxembourg et aux Pays-Bas, et inférieur à 10 % au Danemark, en Estonie et en République slovaque. Une autre conséquence en est le pourcentage disproportionné de femmes parmi les personnes âgées pauvres (chapitre 7, tableau 7.2). Si, compte tenu des mesures récemment adoptées dans de nombreux pays pour resserrer le lien entre le revenu du travail et les retraites (section 1.4), l'écart entre les sexes risque de demeurer élevé, l'amélioration de la situation des femmes sur le marché du travail contribuera en revanche à le résorber.

Depuis le milieu des années 90, le risque de pauvreté s'est déplacé des groupes âgés vers les plus jeunes (chapitre 7, tableau 7.3). Selon certains indicateurs, comme celui portant sur les « personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale » de la Commission européenne (2018[6]), le taux de pauvreté serait même inférieur chez les plus âgés que parmi la population d'âge actif dans l'UE². Quoi qu'il en soit, le taux de pauvreté relatif, qui correspond à un revenu inférieur à la moitié du revenu médian équivalent national des ménages, des personnes âgées (65 ans et plus) demeure supérieur à celui de la population dans son ensemble (13.5 % et 11.8 % respectivement) (Graphique 1.7) car leur taux de pauvreté est très élevé dans certains pays. Plus d'une personne de plus de 65 ans sur cinq est relativement pauvre en Australie, en Corée, en Estonie, aux États-Unis, en Lettonie, en Lituanie et au Mexique³. S'agissant des pays du G20 non-membres de l'OCDE, c'est aussi le cas en Afrique du Sud, en Chine et en Inde. À l'inverse, moins de 4 % des personnes âgées de plus de 65 ans vivent dans une pauvreté relative au Danemark, en France, en Islande et aux Pays-Bas.

Les taux de pauvreté des tranches d'âge supérieures (75 ans et plus) demeurent sensiblement plus élevés (chapitre 7, tableau 7.2), ce qui tient à plusieurs raisons. D'abord, la proportion de femmes dans cette tranche d'âge est plus importante ; au montant inférieur de leur retraite s'ajoute une espérance de vie plus longue que celle des hommes. Ensuite, les régimes de retraite de certains pays ne sont pas encore arrivés à maturité, de sorte que tous les seniors n'ont pas été couverts pendant leur vie active. Enfin, les

Graphique 1.7. Taux de pauvreté des tranches d'âge supérieures et de la population totale

Taux de pauvreté relatifs, 2016



Note : la pauvreté relative correspond à un revenu inférieur à la moitié du revenu médian équivalent national des ménages.
Source : tableau 7.2.

prestations de retraite sont souvent indexées sur les prix, ce qui fait qu'elles sont appelées à diminuer par rapport aux salaires.

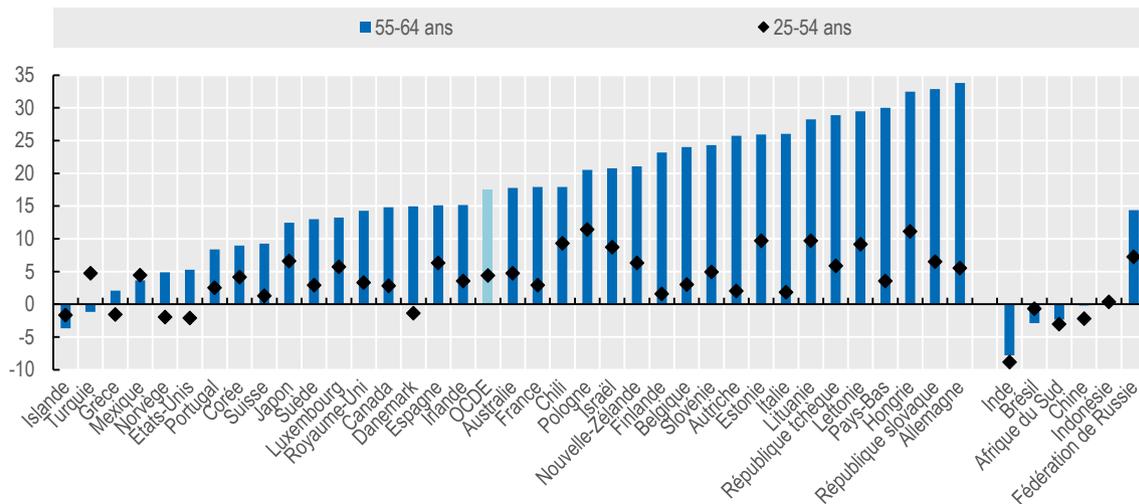
Emploi des seniors

Depuis 2000, le taux d'activité des seniors a sensiblement progressé alors que leur taux de chômage est resté faible dans la plupart des pays de l'OCDE. C'est là un progrès majeur. Le taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans a augmenté de plus de 17 points, passant de 43.9 % en 2000 à 61.5 % en 2018, en moyenne, dans l'OCDE ; il a nettement moins progressé dans les pays émergents (Graphique 1.8). Sa hausse a été substantielle, de plus de 28 points, en Allemagne, en Hongrie, en Lettonie, en Lituanie, aux Pays-Bas, en République slovaque et en République tchèque. Sur la même période, le taux d'emploi de la tranche des 25-54 ans a beaucoup moins augmenté – il est passé de 76.8 % à 81.2 %. Les travailleurs âgés comblent donc leur écart, bien que leur taux d'emploi diminue très fortement après 60 ans dans de nombreux pays – de plus de 22 points entre la tranche des 55-59 ans et celle des 60-64 ans en moyenne, et de plus de 40 points en Autriche, en France, en République slovaque et en Slovénie (chapitre 6, graphique 6.6).

Dans l'ensemble, le taux d'emploi de la tranche des 55-64 ans, tous niveaux d'instruction confondus, a substantiellement progressé entre 2000 et 2017, les personnes au niveau d'instruction moyen affichant globalement de meilleurs résultats que les personnes peu ou très instruites (Graphique 1.9). S'agissant de l'évolution des taux d'emploi, celui des seniors peu instruits est resté très en retrait par rapport à celui des très instruits en Belgique, en Corée, en Italie, en Lituanie, en Pologne, en Slovénie et en Turquie, l'inverse se vérifiant en Australie, au Danemark, au Luxembourg et au Mexique.

Graphique 1.8. Les taux d'emploi des seniors ont fortement progressé

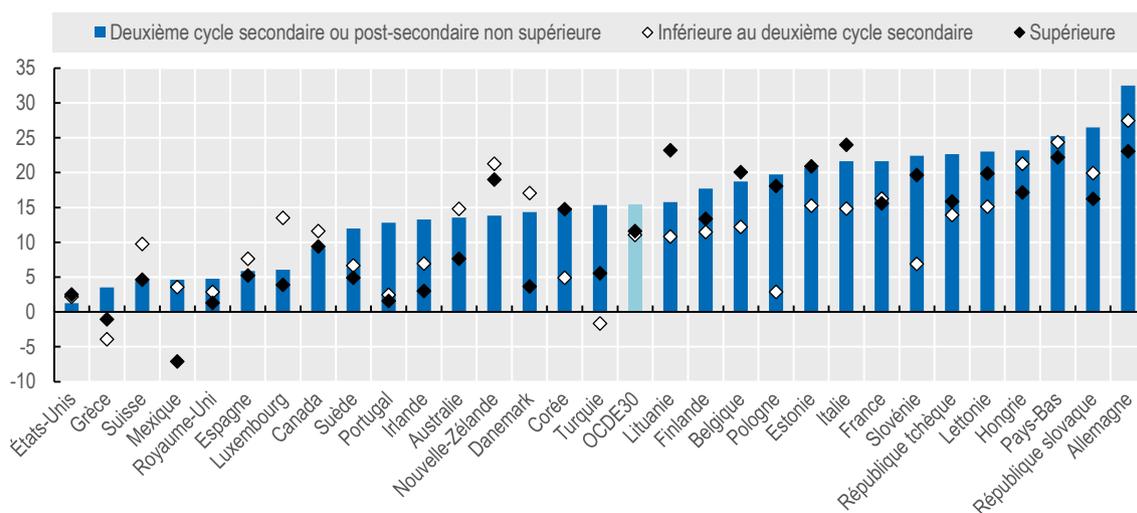
Évolution des taux d'emploi, 2000-18, en points de pourcentage



Source : Base de données OECD.Stats, Enquête sur les forces de travail par sexe et par âge.

Graphique 1.9. Augmentation des taux d'emploi des seniors par niveau d'instruction

Évolution des taux d'emploi, 2000-18, en points de pourcentage



Source : Base de données OECD.Stats, Enquête sur les forces de travail.

Les réformes des retraites de ces deux dernières années

Depuis la grande vague de réformes intervenue au lendemain de la crise économique et financière, celles des retraites ont ralenti dans les pays de l'OCDE. Plusieurs des mesures adoptées entre septembre 2017 et septembre 2019 ont même annulé des réformes antérieures qui visaient à renforcer la viabilité financière du régime de retraite.

Tour d'horizon des réformes récentes

La plupart des réformes des retraites de ces deux dernières années ont dans l'ensemble consisté à assouplir les critères d'âge, à augmenter les prestations, y compris celles du premier pilier, à élargir la couverture des régimes ou à encourager l'épargne privée. Les réformes menées dans les pays de l'OCDE sont principalement les suivantes :

- limite à l'augmentation de l'âge de la retraite ou élargissement des possibilités de préretraite (Italie, Pays-Bas et République slovaque) ;
- relèvement l'âge de la retraite (Estonie) ;
- renforcement des incitations au travail (Belgique, Canada et Danemark) ;
- augmentation du montant ou extension de la couverture des pensions au titre du premier pilier, le premier niveau de protection sociale des personnes âgées (Autriche, France, Mexique et Slovénie) ;
- hausse des prestations et diminution parallèle des cotisations des faibles revenus (Allemagne) ;
- suspension de l'ajustement des prestations de retraite en fonction des évolutions démographiques (Espagne) ;
- rapprochement entre les prestations de retraite du secteur public et celles du secteur privé (Norvège) ;
- modification des taux de cotisation (Hongrie, Islande et Lituanie) ou élargissement des formules de cotisation (Nouvelle-Zélande) ;
- extension de la couverture des pensions du régime obligatoire (Chili) ou mise en place de régimes à affiliation automatique (Lituanie et Pologne) ;
- réforme des règles fiscales applicables aux retraités (Suède).

L'annexe décrit dans le détail les mesures adoptées pays par pays.

Age de la retraite et incitations au travail

Ces deux dernières années, l'Estonie, les Pays-Bas et la République slovaque ont décidé de modifier l'âge légal de la retraite. L'Estonie est le seul pays à l'avoir relevé, de 63 ans et 4 mois aujourd'hui à 65 ans en 2026, et à l'avoir ensuite corrélé à l'espérance de vie.

À l'inverse, la République slovaque, qui avait voté en 2012 une loi en vue d'indexer l'âge de la retraite sur l'espérance de vie à compter de 2017, a décidé d'abolir ce lien, et s'est à la place engagée à porter l'âge de la retraite à 64 ans moyennant des augmentations discrétionnaires. En Italie, la réforme de 2019 a instauré jusqu'à 2021 le « quota 100 », autrement dit la possibilité de partir à la retraite à 62 ans sous réserve d'avoir cotisé 38 ans. Le cumul travail-retraite est possible, mais le revenu d'activité est plafonné, ce qui limite l'incitation à travailler des bénéficiaires d'une pension.

Aux Pays-Bas, les syndicats et les employeurs ont conclu en juin 2019 un accord qui interrompt temporairement le relèvement de l'âge de la retraite. Jusqu'en 2021, celui-ci restera fixé à 66 ans et 4 mois, après quoi il recommencera à augmenter pour atteindre 67 ans en 2024 au lieu de 2021. Sa hausse devrait être plus lente après 2024, mais cette partie de l'accord n'a pas encore été votée par le parlement. Plus précisément, l'augmentation de l'âge de la retraite serait limitée à huit mois, et non d'un an, par année d'espérance de vie supplémentaire à 65 ans. En Suède, l'âge auquel les employeurs peuvent mettre terme aux contrats des salariés seniors aux termes de la loi sur la protection de l'emploi – dit âge obligatoire de la retraite – passera de 67 à 68 ans en 2020 et à 69 ans en 2023. Les autorités

ont également présenté un projet qui vise à encourager le report de la retraite par l'instauration d'un âge recommandé. Celui-ci serait indexé sur l'espérance de vie moyenne à 65 ans et servirait de référence pour décider quand partir à la retraite de manière à bénéficier d'une pension suffisante. L'âge recommandé sera calculé chaque année à partir de 2020. Les autorités ont aussi proposé de relever l'âge minimum de la retraite pour les pensions liées à la rémunération, de 61 à 62 ans en 2020 et à 63 ans en 2023, puis de l'associer à l'âge recommandé, et donc, indirectement, à l'espérance de vie. À compter de 2026, tous les âges de référence du régime-vieillesse de la sécurité sociale seront corrélés à l'âge recommandé de la retraite, qui pourrait alors être proche de 67 ans.

Parmi les pays du G20, la Fédération de Russie a relevé l'âge légal de la retraite. Celui-ci augmentera chaque année d'un an à compter de 2019, passant de 60 à 65 ans pour les hommes et de 55 à 60 ans pour les femmes. La nouvelle loi donnera aussi le droit aux hommes ayant cotisé 42 ans au moins et aux femmes ayant cotisé 37 ans au minimum de prendre leur retraite à taux plein deux ans avant l'âge légal (mais pas avant 60 ans pour les hommes ou 55 ans pour les femmes). Au Brésil, une réforme des retraites a été définitivement adoptée par le Sénat en octobre 2019. Elle vise à augmenter le taux de cotisation au régime, à réduire les prestations pour certaines catégories de travailleurs et à fixer l'âge minimum de la retraite à 65 ans pour les hommes et à 62 ans pour les femmes⁴.

Quelques pays ont renforcé les incitations à travailler plus longtemps ou élargi les options de retraite flexible. La Belgique a aboli le plafond sur le nombre d'années d'acquisition de droits. Auparavant, aucun droit supplémentaire n'était acquis après 45 ans de cotisations. Le Canada a augmenté l'exemption des gains de la composante soumise à conditions de ressources des prestations au titre du premier pilier (SGR) pour permettre aux personnes âgées à faible revenu de travailler sans que cela donne lieu à une diminution de leurs prestations. Le Danemark a décidé d'accorder une somme forfaitaire ponctuelle de 30 000 DKK (7 % du salaire moyen) aux personnes occupant un emploi pendant au moins 1 560 heures au cours des 12 mois suivant l'âge légal du départ à la retraite, actuellement fixé à 67 ans. L'Estonie a élargi les options de retraite flexible, et permet de cumuler pensions de retraite et revenu d'activité trois ans avant l'âge légal de la retraite⁵. Les travailleurs peuvent également liquider la moitié de leur retraite seulement, ce qui leur permet de bénéficier par la suite des pensions plus élevées que s'ils avaient liquidé leur retraite à taux plein.

Le relèvement de l'âge légal de la retraite est généralement une mesure indispensable pour renforcer la viabilité financière des régimes sans abaisser le montant des pensions malgré l'accroissement de la longévité. Selon la conception de chaque régime, il peut même augmenter le revenu à la retraite par rapport à la rémunération antérieure, ou au moins limiter sa diminution. Dans les régimes à prestations définies, par exemple, il a pour effet d'élargir l'assiette des cotisations et, généralement, de diminuer les dépenses au titre des pensions en écourtant la période de retraite. En même temps, le prolongement de la vie active permet normalement de cumuler de nouveaux droits, ce qui augmente les prestations.

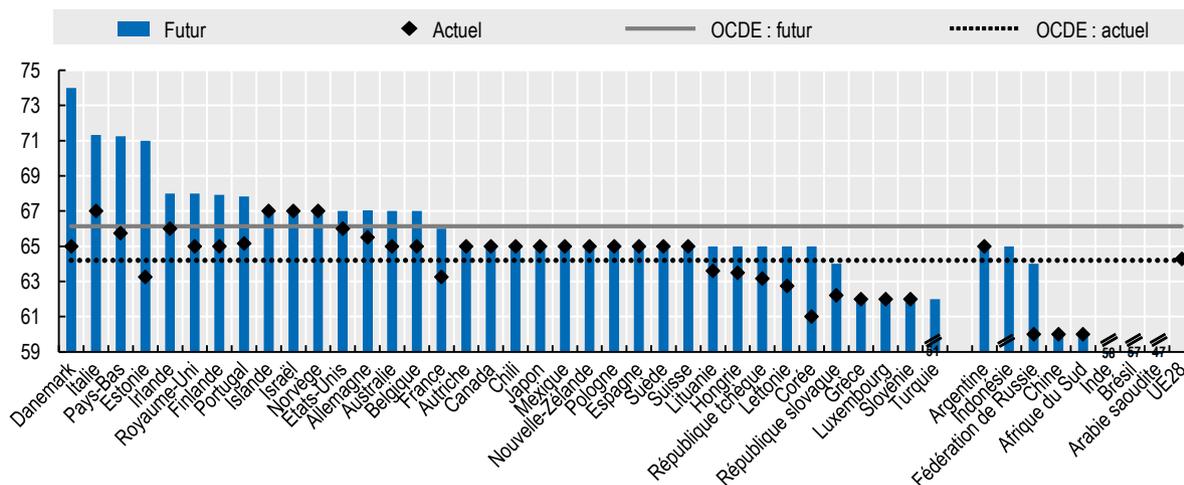
L'âge normal de la retraite –c'est-à-dire l'âge auquel les individus peuvent prétendre aux prestations de retraite au titre de l'ensemble des composantes de la retraite sans pénalité, dans l'hypothèse d'une carrière complète commencée à 22 ans– varie sensiblement dans les pays de l'OCDE. En 2018, il était de 51 ans pour les hommes et de 48 ans pour les femmes en Turquie, alors qu'il était de 67 ans, pour les deux sexes, en Islande, en Italie et en Norvège (Graphique 1.10 et Graphique 4.4). Compte tenu des législations actuelles, il sera ultérieurement compris (pour les hommes) entre 62 ans en

Grèce, au Luxembourg, en Slovénie et en Turquie et 74 ans au Danemark⁶. Dans les pays de l'OCDE, il passera en moyenne de 64.2 ans en 2018 à 66.1 ans par la suite—pour les personnes entrées sur le marché du travail en 2018 qui partiront donc à la retraite après 2060 (chapitre 4, Graphique 4.5). Au cours de la même période, l'espérance de vie à 65 ans devrait progresser de 4.1 ans.

L'âge normal de la retraite pour les personnes qui entrent aujourd'hui dans la vie active devrait augmenter de plus de cinq ans au Danemark, en Estonie et aux Pays-Bas (et en Turquie, mais à partir d'un faible niveau) par rapport à celles qui prennent leur retraite actuellement (Graphique 1.10). En revanche, seize pays de l'OCDE n'ont pas voté de loi en ce sens. D'après les législations en vigueur, le futur âge normal de la retraite ne sera inférieur à 65 ans qu'en Grèce, au Luxembourg, en République slovaque, en Slovénie et en Turquie. Il sera en outre de 65 ans ou moins dans tous les pays du G20 non-membres de l'OCDE. En Arabie saoudite, il sera de 47 ans à peine.

Graphique 1.10. L'âge normal de la retraite augmente dans de nombreux pays de l'OCDE

Âge normal de la retraite pour les hommes entrés dans la vie active à 22 ans et ayant effectué une carrière complète



Note : L'âge normal de la retraite est calculé pour un homme ayant effectué une carrière complète à partir de l'âge de 22 ans. Le terme « futur » renvoie à l'âge auquel une personne est admise au bénéfice des prestations de retraite à taux plein dans toutes les composantes obligatoires, sans décote, dans l'hypothèse d'une entrée sur le marché du travail à l'âge de 22 ans en 2018, cette année variant selon les pays. L'âge de la retraite actuel pour l'Italie ne tient pas compte du « quota 100 », celui-ci ayant été adopté en 2019. Au Brésil, une réforme des retraites a été définitivement votée par le Sénat en octobre 2019 (voir la note 4).

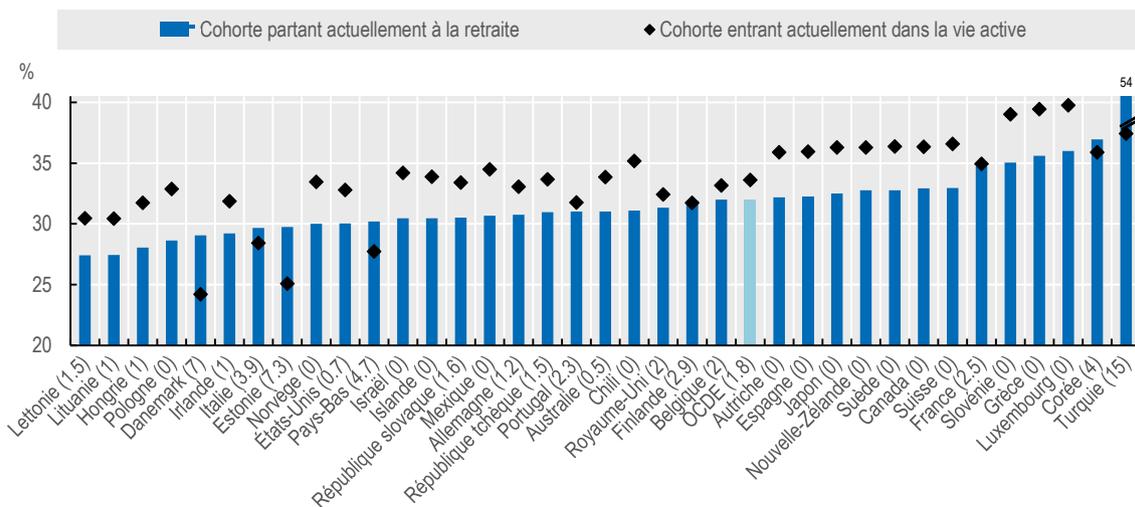
Source : Graphique 4.5.

Si l'on observe son évolution sur une longue période, on constate que l'âge de la retraite a lentement diminué à partir du milieu du XXe siècle, atteint son plus bas niveau au milieu des années 90, et qu'il remonte depuis lors, ne renouant qu'aujourd'hui avec son niveau de 1950. Dans le même temps (depuis le milieu du XXe siècle), l'espérance de vie à 65 ans a progressé d'environ 6½ ans en moyenne, ce qui s'est traduit par des pressions sur le financement des retraites. Dans l'OCDE, l'âge normal de la retraite des hommes nés en 1956 (qui partent maintenant à la retraite) ayant accompli une carrière complète sans interruption a progressé en moyenne de 1.3 an par rapport à ceux nés en 1940 (OCDE, 2019[7]) ; autrement dit, l'âge normal de départ à la retraite de ceux qui sont nés un an plus tard est supérieur d'un mois.

Dans la moitié des pays de l'OCDE, l'âge normal de la retraite est le même pour les deux sexes, tout au moins pour les personnes nées après 1940. Des 18 pays où il différait selon le sexe, six ont déjà supprimé cet écart et sept sont en train de le faire (Autriche, Italie, Japon, Lituanie, République tchèque, Royaume-Uni et Slovaquie). D'après les législations en vigueur, seuls la Hongrie, Israël, la Pologne, la Suisse et la Turquie maintiendront un âge de la retraite inférieur pour les femmes qui entrent maintenant dans la vie active ; la Turquie supprimera toutefois progressivement cet écart d'ici à 2028 (chapitre 4)⁷.

Même avec le relèvement de l'âge de la retraite, le temps passé à la retraite en pourcentage de la vie adulte devrait augmenter dans la vaste majorité des pays de l'OCDE. La cohorte qui entre aujourd'hui dans la vie active devrait en moyenne y passer 33.6 % de sa vie adulte, contre 32.0 % pour celle qui la prend actuellement (Graphique 1.11). Les seuls pays où ce pourcentage devrait diminuer au vu de la législation en vigueur sont la Corée, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, l'Italie, les Pays-Bas et la Turquie. Partout ailleurs, la durée de la retraite progresse de 3.1 points en moyenne, soit 10 % environ du temps passé à la retraite.

Graphique 1.11. **Durée de la retraite en pourcentage de la durée de vie adulte**



Note : la durée de la retraite est mesurée par l'espérance de vie résiduelle à partir de l'âge normal de départ à la retraite ; la durée de vie adulte est mesurée à partir de l'âge de 20 ans à condition de vivre jusqu'à l'âge de la retraite. Pour les périodes futures, le calcul repose sur les projections de la mortalité moyenne par cohorte des Nations Unies, à partir de l'année de référence 2015. Par souci de clarté, l'échelle du diagramme exclut la valeur observée la plus élevée, qui est de 55.2 % en Turquie pour la cohorte partant aujourd'hui à la retraite.

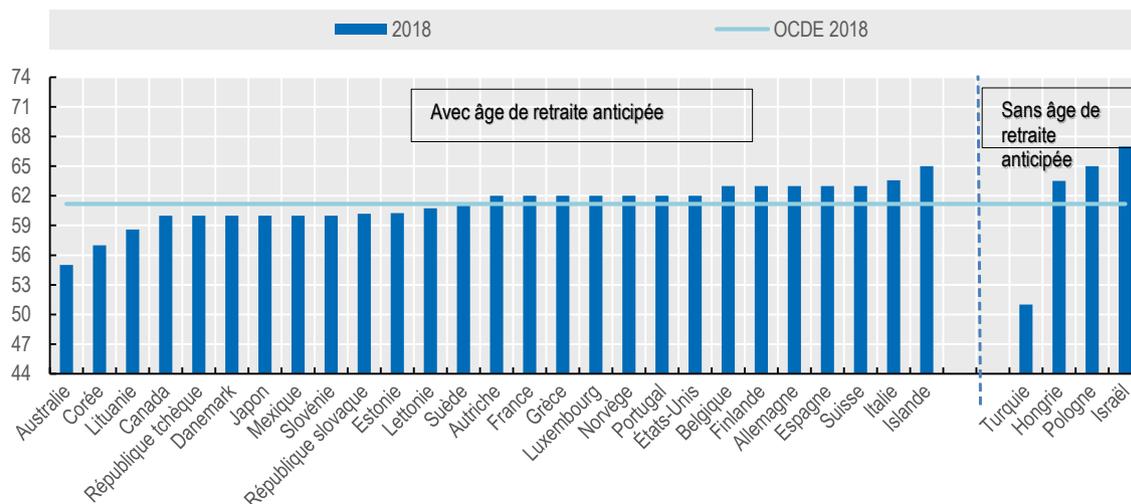
Explication : pour l'Autriche, par exemple, le pourcentage de vie adulte passé à la retraite d'une personne partant aujourd'hui à la retraite est estimé à 31.6 %. Ce chiffre est calculé comme suit : à 65 ans (âge normal de la retraite en Autriche), l'espérance de vie est de 20.8 ans. À condition de vivre jusqu'à 65 ans, cela représente 31.6 % of de la vie adulte depuis l'âge de 20 ans. $(20.8 / (20.8 + 65 - 20) * 100 = 31.6)$.

Source : calculs de l'OCDE basés sur les Perspectives de la population mondiale des Nations Unies : Révision de 2019.

La réforme des dispositifs de retraite anticipée influe aussi substantiellement sur l'âge effectif de départ à la retraite. Pour un individu entrant sur le marché du travail à 22 ans, l'âge de retraite anticipée étaient de 61.2 ans en 2018 en moyenne dans les 31 pays de l'OCDE où les régimes obligatoires de retraite liée à la rémunération antérieure fixent un âge minimum de départ (Graphique 1.12). Vingt-sept pays ont un âge de retraite anticipée inférieur à l'âge normal de la retraite. Il existe un âge de départ anticipé à la retraite (avant l'âge normal) dans 27 des 31 pays de l'OCDE. Le durcissement des conditions permettant de bénéficier d'une retraite anticipée, que ce soit par une augmentation de l'âge minimum de

Graphique 1.12. **L'âge de la retraite anticipée augmente lentement dans certains pays**

Âge de départ à la retraite anticipée (hommes) dans les régimes liés à la rémunération



Note: L'âge de la retraite anticipée pour les régimes liés aux revenus est défini comme l'âge minimum à partir duquel il est possible de percevoir une pension (possiblement avec pénalités), en faisant l'hypothèse d'une entrée sur le marché du travail à 22 ans et d'une carrière sans interruption. Au Chili et aux Pays-Bas, la retraite anticipée est en principe possible à n'importe quel âge. Au Chili, la pension doit être supérieure à 80 % de la PMAS (31 % du salaire moyen) et à 70 % du salaire moyen des dix dernières années de travail. Aux Pays-Bas, l'âge minimum de départ à la retraite varie selon les secteurs. Au Mexique, la partie liée aux salaires est accessible si l'annuité perçue excède 30% de la retraite minimum et si 1250 semaines de contributions ont été effectuées, sinon l'âge minimum est de 60 ans. En Irlande, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, il n'existe qu'un régime de base, et pas de régime obligatoire lié à la rémunération. En Belgique, en France, en Italie, au Luxembourg et au Portugal, la retraite est possible avant l'âge statutaire pour des très longues carrières précoces, commençant bien avant 22 ans.

Source : Fiches pays de l'OCDE, *Panorama des pensions*.

la retraite ou d'une décote pour départ anticipé, est l'une des évolutions marquantes de ces dernières décennies. L'âge moyen de la retraite anticipée a augmenté d'un peu moins d'un an entre 2004 et 2018.

Ces deux dernières années, deux pays, l'Italie et le Portugal, ont assoupli les conditions d'accès à la retraite anticipée⁸. En 2019, l'Italie a suspendu jusqu'à 2026 le lien automatique entre l'espérance de vie et les conditions d'admissibilité à la retraite anticipée en fonction de la durée de carrière (42.8 ans pour les hommes et 41.8 ans pour les femmes) d'une part, l'âge légal de départ à la retraite pour certaines catégories de travailleurs seulement, notamment ceux exerçant des métiers pénibles, d'autre part. De plus, la réforme a instauré le « quota 100 » (voir plus haut) et un dispositif qui permet aux femmes ayant cotisé 35 ans de prendre une retraite anticipée à 58 ans si elles s'affilient complètement au NCD (régime notionnel à cotisations définies)⁹. Ces mesures reviennent partiellement et provisoirement sur les réformes de 2011 qui avaient sensiblement durci les conditions d'ouverture des droits à la retraite (Section 1.4.3).

Le Portugal a étendu l'admissibilité à la retraite anticipée sans décote à partir de 60 ans aux personnes qui ont effectué une longue carrière et ont cotisé à partir de l'âge de 16 ans (ou avant) pendant 46 ans au moins, alors que l'âge légal de la retraite est de 66 ans et 4 mois. La France et l'Allemagne avaient adopté des mesures similaires précédemment (OECD, 2017^[11]). Par ailleurs, à compter de 2019, le coefficient de soutenabilité qui pénalise spécifiquement et lourdement la retraite anticipée au Portugal - au-delà de la décote normale de 0.5 % par mois de retraite anticipée - ne sera pas appliquée aux travailleurs âgés de 60 ans ou plus qui auront cotisé au moins 40 ans au régime à 60 ans.

Premier pilier

Le Mexique a réformé son filet de protection en faveur des personnes âgées par la mise en place d'un nouveau programme de pension universel (*Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores*) destiné aux personnes de 68 ans ou plus. Ce programme remplace l'ancien programme d'assistance sociale visant les personnes de 65 ans ou plus dont la pension contributive ne dépasse pas 1 092 MXN (*Programa Pensión para Adultos Mayores*, PPAM). Les personnes âgées de 65 à 67 ans qui perçoivent une pension au titre du PPAM seront automatiquement bénéficiaires de la nouvelle pension universelle. Le montant des prestations est sensiblement supérieur à celui du PPAM (de près de 120 %), et n'est plus assujéti à une condition de ressources. L'objectif consiste à porter la population admissible à 8.5 millions de personnes en 2019, au lieu des 5.5 millions admissibles au titre du PPAM en 2018. Néanmoins, l'augmentation du montant des prestations et la suppression du critère de ressources s'accompagnent d'une hausse de l'âge d'ouverture des droits.

En 2019, l'Italie a instauré le « revenu de citoyenneté » qui s'ajoute aux prestations de protection sociale existantes en faveur des personnes âgées. Cette nouvelle prestation se monte à 630 EUR (24.2 % du salaire moyen, contre 18.8 % auparavant, soit une hausse importante de près de 30 %) pour une personne seule. En France, l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) est progressivement revalorisée entre avril 2018 et janvier 2020, d'environ 12.5 % en termes nominaux. L'Autriche a décidé d'introduire un complément pour les longues périodes de cotisation (généralement dit « régime de pension minimum » selon la terminologie de l'OCDE, si ce n'est que le dispositif autrichien est subordonné à un critère de ressources). Les assurés célibataires ayant cotisé 30 (40) ans au régime percevront 1.080 (1.315) EUR au moins, soit 29 % (36 %) du salaire moyen brut. Les couples percevront une somme supérieure. La Slovénie a introduit une nouvelle pension minimum pour les travailleurs ayant effectué une carrière complète (40 ans). La prestation se montait à 516 EUR par mois (31.5 % du salaire minimum) en 2018, les travailleurs ayant cotisé 15 ans percevant pour leur part 216 EUR mensuels (13.2 % du salaire moyen).

Prestations des régimes liés à la rémunération

Un petit nombre de pays ont décidé d'ajuster le montant des prestations des régimes liés à la rémunération. En Espagne, des mesures adoptées dans le cadre de la réforme de 2013 pour assurer la viabilité financière du régime ont été suspendues. L'application de l'indice de revalorisation des pensions (IRP) qui, depuis 2014, revalorisait les pensions servies en fonction de l'équilibre financier des régimes de retraite et de sécurité sociale, a été interrompue. Les pensions servies ont été relevées suivant l'IPC, soit 1.6 % en 2018 et 2019, alors qu'elles n'auraient augmenté que de 0.25 % si l'IRP avait été appliqué. Le coefficient de soutenabilité, qui devait être appliqué à compter de janvier 2019 pour ajuster les pensions initiales en fonction de l'évolution de l'espérance de vie, a été reporté à 2023. Par ailleurs, le taux de remplacement des pensions de réversion a été relevé de 52 % à 60 % de la pension du défunt pour les bénéficiaires âgés de 65 ans ou plus. Une commission décidera de la marche à suivre concernant le coefficient de soutenabilité après 2023 et le nouveau mécanisme d'indexation.

L'Allemagne a pris des mesures en faveur des bas revenus. Elle a diminué le taux de cotisation effectif des personnes faiblement rémunérés en relevant le plafond de revenu mensuel, passé de 21 % à 32 % du salaire moyen brut (de 850 EUR à 1300 EUR), au-dessous duquel le taux de cotisation réduit s'applique. Ce taux donne en outre droit à une retraite à taux plein, alors qu'auparavant il donnait droit à une retraite à taux réduit. En France, les

partenaires sociaux sont convenus des règles d'indexation de la valeur et du coût des points jusqu'à 2033 dans le cadre du régime professionnel obligatoire. Le coût du point auparavant utilisé pour calculer le nombre de points acquis par les cotisations sera indexé sur l'augmentation des salaires, tandis que sa valeur, qui détermine directement le montant des prestations, sera indexé sur le taux d'inflation jusqu'à 2022, et sur la progression des salaires moins 1.16 point de pourcentage entre 2023 et 2033.

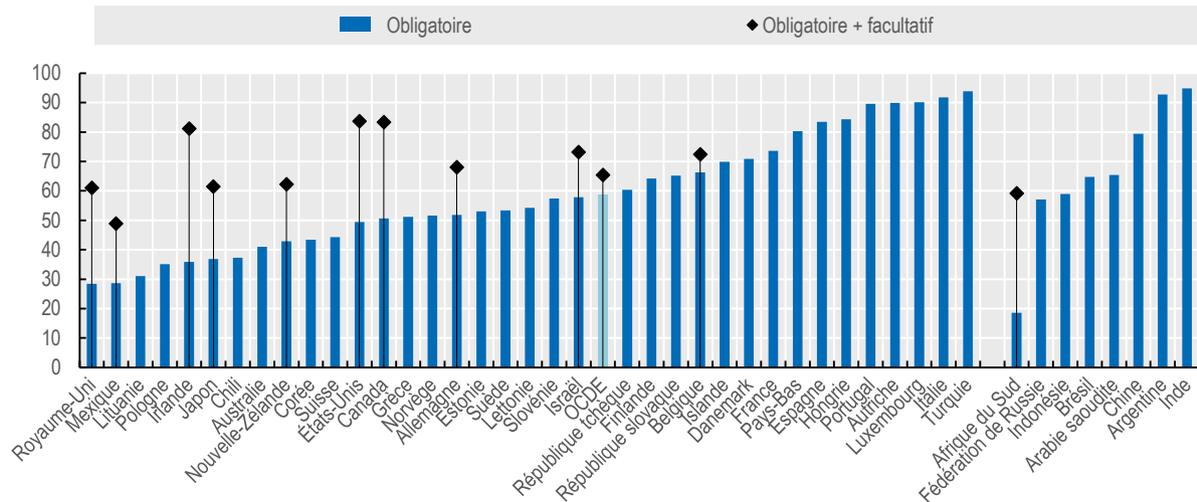
En Norvège, les règles régissant les pensions des salariés du secteur public sont désormais plus en phase avec celles qui s'appliquent au secteur privé. La Norvège a appliqué une nouvelle règle aux régimes contractuels de retraite anticipée (AFP) des employés du secteur public nés après 1963. L'AFP du secteur public, qui était un régime de retraite anticipée subventionné destiné aux personnes âgées de 62 à 66 ans, est devenu un complément de retraite vieillesse à vie, comme c'est le cas dans le secteur privé¹⁰. De surcroît, les retraites du secteur public seront fondées sur les revenus perçus tout au long de la vie active, au lieu d'être basées sur les dernières rémunérations et de donner droit à une pension à taux plein après 30 ans de cotisation. Ces dernières décennies, les pays de l'OCDE ont entrepris de supprimer les régimes spéciaux ; par exemple, les régimes couvrant les salariés des secteurs public et privé sont entièrement intégrés ou le seront progressivement en Israël, au Japon, en Nouvelle-Zélande et dans les pays d'Europe du Sud (OCDE, 2016[8]).

L'OCDE calcule les futurs taux de remplacement théoriques de manière à dégager les principaux résultats des régimes de retraite dans les différents pays. Un indicateur fondamental est le taux de remplacement net dans le cas le plus favorable, qui suppose une carrière complète commencée à 22 ans en 2018 et poursuivie jusqu'à l'âge normal de la retraite dans le pays considéré. L'âge normal de la retraite se définit comme l'âge auquel les actifs peuvent percevoir l'intégralité des prestations qui leur sont dues (c'est-à-dire sans réduction actuarielle ou décote). Le taux de remplacement théorique correspond au montant de la pension à l'âge de la retraite en pourcentage de la dernière rémunération.

On observe pour la période à venir une forte dispersion des taux de remplacement des retraites dans les différents pays. Le Graphique 1.13 montre les taux de remplacement nets dans les pays de l'OCDE et du G20 pour un salaire moyen. Ceux des régimes obligatoires se montent à 59 % en moyenne et sont compris entre près de 30 % en Lituanie, au Mexique et au Royaume-Uni et 90 % ou plus en Autriche, en Italie, au Luxembourg, au Portugal et en Turquie à l'âge normal de la retraite. Sur la base des hypothèses habituellement utilisées par l'OCDE pour établir les projections des retraites (chapitre 5), les futurs taux de remplacement nets seront également faibles (moins de 40 %), même dans le cas le plus favorable, au Chili, en Irlande, au Japon et en Pologne. Dans les pays où la couverture des régimes privés facultatifs est étendue – Allemagne, Belgique, Canada, États-Unis, Irlande, Japon, Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni – l'affiliation à un régime facultatif augmente le taux de remplacement futur des salaires moyens de 26 points en moyenne d'après les hypothèses modélisées dans les projections de l'OCDE (voir le chapitre 5 pour une description détaillée). L'affiliation à un régime facultatif à partir de 45 ans le relèverait en moyenne de 10 points environ.

Les interruptions de carrière ont généralement pour effet de diminuer les pensions mais, dans l'OCDE, n'influent pas partout de la même manière sur les droits à la retraite. En moyenne, dans l'OCDE, les travailleurs au salaire moyen qui connaissent une période de chômage de cinq ans au cours de leur vie professionnelle voient leur retraite au titre des régimes obligatoires diminuer de 6.3 % par rapport au scénario fondé sur une carrière complète examiné ci-dessus (Graphique 1.14). Un rapport de un pour un entre le salaire et

Graphique 1.13. Taux de remplacement nets futurs pour un travailleur ayant effectué une carrière complète à un niveau de salaire moyen



Note : calculs de l'OCDE fondés sur le modèle de retraite. Le calcul des droits se fonde sur la législation en vigueur dans les pays de l'OCDE. Les valeurs de tous les paramètres des régimes de retraite rendent compte de la situation à partir de l'année 2018. Les calculs donnent les prestations de retraite d'un travailleur ayant adhéré au régime à 22 ans qui prend sa retraite après avoir effectué une carrière complète. Les résultats de référence concernent des personnes seules. Voir le chapitre 5 pour une description détaillée.

Source : tableau 5.6.

les droits à la retraite supposerait une réduction d'environ 13 % (chapitre 5). Autrement dit, les instruments comme la validation de trimestres pour prendre en compte les périodes de chômage amortissent en moyenne d'un peu plus de moitié la baisse des prestations de retraite due au chômage. Celle-ci est supérieure à 10 % en Australie, au Chili, en Corée, en Estonie, en Islande, en Lettonie, au Mexique, en Pologne, en République slovaque et en Turquie. En revanche, en Irlande, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, ces interruptions de carrière n'ont aucune incidence sur les pensions au titre des régimes obligatoires qui, dans ces pays, se limitent à la retraite de base¹¹. En Espagne et aux États-Unis, une interruption de cinq ans n'influe pas non plus sur les prestations de retraite puisque le régime lié à la rémunération donne respectivement droit à une retraite à taux plein après 38.5 et 35 ans de cotisations.

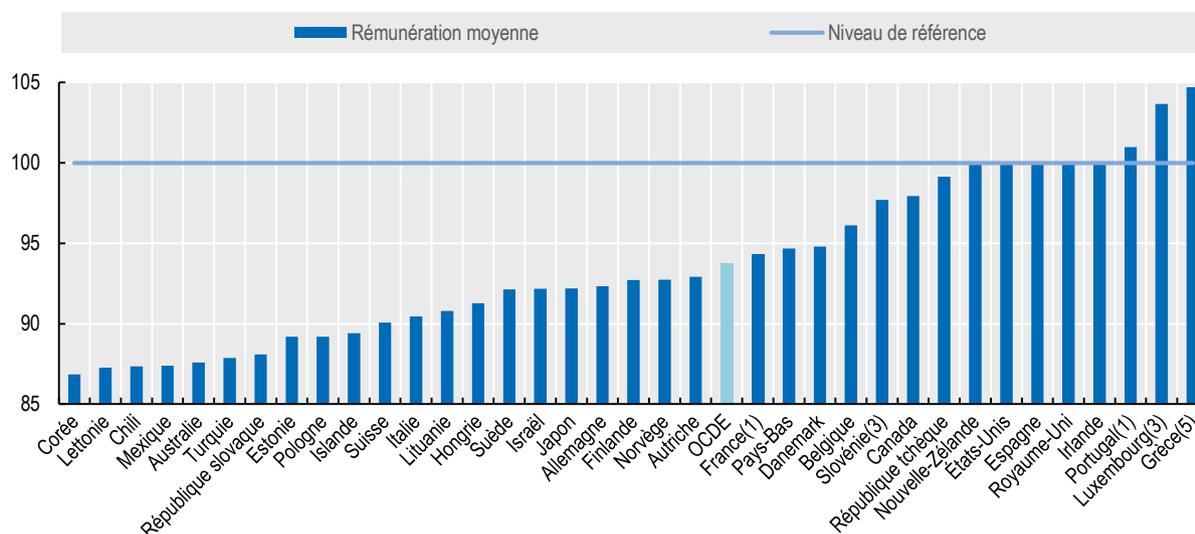
Cotisations

Ces deux dernières années, l'Islande et la Suisse ont augmenté les taux de cotisation. L'Islande a relevé le taux de cotisation patronale de 8 % à 11.5 %. La Suisse a relevé les taux de cotisation au régime public de retraite (AVS) de 0.3 point. Par ailleurs, les subventions publiques à son financement ont été portées de 19.6 % à 20.2 % des recettes totales.

En revanche, la Hongrie a progressivement réduit le taux de cotisation patronale, passé de 15.75 % en janvier 2018 à 12.29 % en juillet 2019. La Lituanie a transféré la charge des cotisations de sécurité sociale de l'employeur à l'employé. Le taux de cotisation patronale a été ramené de 31 % à 1.5 % des dépenses de personnel mensuelles, celui des salariés est passé de 9 % à 19.5 % du salaire mensuel ; le déficit restant sera financé par les impôts. En parallèle, le plafond des revenus est progressivement abaissé, passant de dix fois le salaire moyen en 2019 à 7 fois ce niveau en 2020 et 5 fois à compter de 2021. L'Allemagne a établi de nouveaux taux de cotisation minimum et maximum. Jusqu'à 2025, le taux de cotisation

Graphique 1.14. Les interruptions de carrière diminuent sensiblement les droits à la retraite dans la plupart des pays

Droits à pension bruts au titre des régimes obligatoires d'un travailleur au salaire moyen ayant connu une période de chômage de cinq ans par rapport à ceux d'un travailleur ayant effectué une carrière complète



Note : les chiffres entre parenthèses se rapportent à la hausse de l'âge de la retraite permettant d'obtenir une retraite à taux complet compte tenu de l'interruption de carrière. Voir le chapitre 5 pour une explication détaillée.

Source : Modèles de retraite de l'OCDE.

total ne peut dépasser 20 % ou diminuer en dessous de 18.6 %, alors qu'auparavant le taux de cotisation maximum était fixé à 20 % jusqu'en 2020 et à 22 % entre 2020 et 2030.

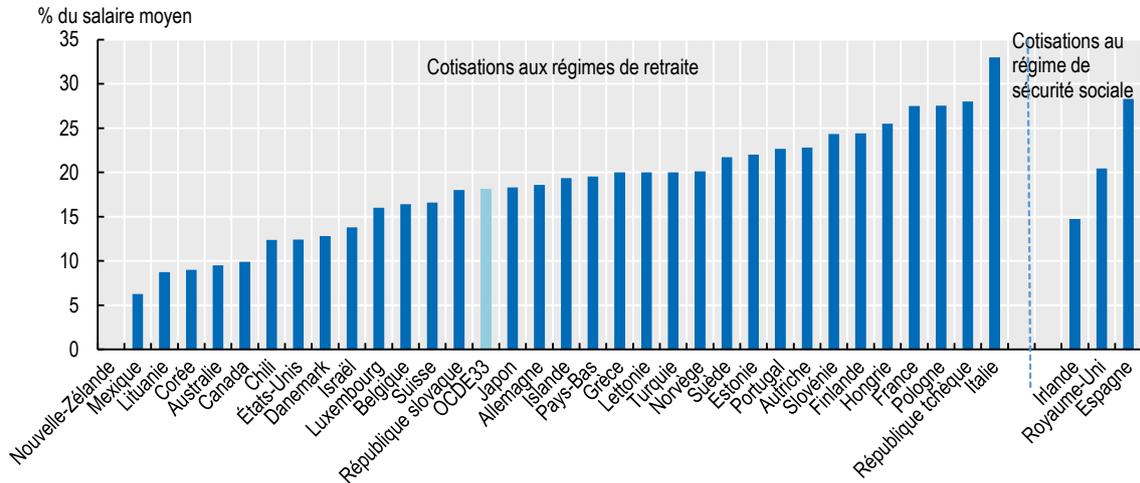
Les taux de cotisation au régime de retraite obligatoire varient considérablement selon les pays de l'OCDE. La Nouvelle-Zélande finance le régime de base par l'impôt ; le taux de cotisation est donc nul. En 2018, pour un salaire moyen, le taux de cotisation effectif total est de 18.1 % en moyenne dans l'OCDE (Graphique 1.15). Les taux les plus faibles (moins de 10 %) sont observés en Australie, au Canada, en Corée, en Lituanie et au Mexique, tandis que la France, l'Italie, la Pologne et la République tchèque appliquent des taux de 27 % ou plus. Les taux en vigueur en Espagne sont également élevés, mais ces cotisations ne sont pas limitées au régime de retraite ; elles couvrent tous les régimes de sécurité sociale, à l'exception de l'assurance chômage.

S'agissant des régimes facultatifs, la Nouvelle-Zélande a élargi le choix concernant les taux de cotisation au régime KiwiSaver. Depuis avril 2019, il est possible d'opter pour un taux de cotisation de 6 % ou de 10 %, outre ceux déjà proposés (3 %, 4 % et 8 %). La Norvège a également mis en place un nouveau dispositif offrant de plus fortes incitations à l'épargne-retraite qui autorise les individus à cotiser davantage en contrepartie d'un abattement sur l'impôt sur le revenu.

En Estonie un projet a été présenté au parlement en août 2019 qui vise à remplacer les régimes de retraite privés obligatoires par des dispositifs à affiliation automatique. Si un assuré choisit de se retirer du régime privé, les cotisations de son employeur seront versées au régime de retraite par répartition par points, ce qui augmentera le montant total des points cumulés, le salarié conservant pour sa part ses cotisations. Cela signifie que le salaire net augmentera, tandis que le taux de cotisation obligatoire et le total des droits à pension diminueront. Lorsqu'il quittera le régime privé, l'assuré pourra demander à ce que tous les actifs cumulés dans ce cadre lui soient versés sous forme de somme forfaitaire¹².

Graphique 1.15. Les taux de cotisation au régime de retraite varient considérablement d'un pays à l'autre

Taux de cotisation total aux régimes de retraite obligatoires et quasi-obligatoires des travailleurs salariés, rémunération moyenne, 2018



Note : En Allemagne, en Autriche, au Danemark, aux États-Unis, en Finlande, en Islande, en Italie, au Luxembourg, en Pologne, en République tchèque et en Slovaquie, les cotisations financent également les prestations d'incapacité ou d'invalidité.

Source : chapitre 8, tableaux 8.1 et 8.2.

Couverture

Ces deux dernières années, seul le Chili a étendu la couverture des régimes obligatoires liés à la rémunération. Entre 2012 et 2018, les autorités se sont efforcées d'intégrer les travailleurs indépendants au régime obligatoire des salariés par le biais d'une affiliation automatique, mais ceux-ci ont en majorité choisi d'en sortir. En conséquence, depuis 2019, les travailleurs indépendants qui émettent des factures, à l'exception des plus âgés et de ceux qui ont de faibles revenus, sont obligés de cotiser au régime de retraite (chapitre 2).

La couverture des régimes facultatifs a été élargie en Allemagne, en Belgique, en Lituanie, au Luxembourg, en Nouvelle-Zélande, en Norvège, en Pologne et en Turquie. En Belgique et au Luxembourg, cet élargissement s'applique aux travailleurs indépendants. En Belgique, un nouveau régime de retraite privé a été créé pour ces derniers en 2018, qui s'ajoute aux deux dispositifs existants, fondés sur un plafond relativement bas de salaires ouvrant droit à pension. Les participants à ce régime auront droit à un crédit d'impôt de 30 % sur leurs cotisations, aucun plafond n'étant explicitement prévu. Une possibilité similaire est offerte aux salariés qui n'ont pas accès à un régime de retraite professionnel financé par leur employeur. Au Luxembourg, l'accès aux régimes de retraite facultatifs auparavant réservés aux seuls salariés a été élargi aux travailleurs indépendants selon les mêmes conditions que celles appliquées aux employés.

Depuis 2018, l'Allemagne autorise les employeurs à proposer des régimes à cotisations définies sans retraite minimum garantie si les salariés l'acceptent dans le cadre d'une négociation collective. La Nouvelle-Zélande a autorisé les personnes de plus de 65 ans à adhérer au régime d'épargne facultatif (KiwiSaver) à partir de 2019, la Turquie ayant pour sa part étendu l'affiliation automatique aux régimes privés (instaurée en 2017) aux petits employeurs (5 à 99 salariés). La Pologne a mis en place un nouveau régime de retraite professionnel à cotisations définies et affiliation automatique qui comblera en partie le

vide créé par le démantèlement du régime à plusieurs piliers en 2014. Les employeurs qui ne proposent pas déjà un régime facultatif à leurs salariés sont tenus de le faire. La Lituanie a transformé le régime par capitalisation volontaire établi en 2004 en un régime à affiliation automatique pour les salariés âgés de moins de 40 ans¹³.

Enfin, en juillet 2019, l'Union européenne a mis en place un programme d'épargne-retraite facultatif (le produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle) afin d'encourager l'épargne-retraite et de renforcer les marchés financiers dans l'UE. Le programme permet aux résidents européens d'ouvrir des comptes individuels qui seront gouvernés par les mêmes règles de base et seront transférables dans tous les pays membres.

Autres

Deux pays ont modifié la fiscalité des retraités. En 2019, la Suède a étendu le seuil du crédit d'impôt sur les revenus d'activité des retraités aux pensions comprises entre 17 000 SEK et 98 000 SEK (entre 45 % et 260 % environ du salaire brut moyen). En 2018, la France a relevé de 6.6 % à 8.3 % le taux d'un impôt sur le revenu, la contribution sociale généralisée (CSG), applicable aux retraités – le taux normal applicable aux salaires est passé de 7.5 % à 9.2 % - et décidé en 2019 d'en exempter 30 % environ des retraités disposant des plus faibles revenus.

En septembre 2018, l'Agence suédoise des pensions a durci les règlements régissant les fonds de pension qui administrent la composante capitalisée du régime obligatoire lié à la rémunération (régime PPM). Le nouveau règlement exige entre autres que ceux-ci gèrent au moins 500 millions SEK en dehors du PPM et qu'ils aient au minimum 3 ans d'expérience en la matière. Les fonds qui ne satisfont pas à ces nouvelles exigences devaient être exclus du réseau PPM. En conséquence, en janvier 2019, 553 fonds en faisaient encore partie, et 269 en avaient été exclus. Par ailleurs, les règles d'investissement applicables aux quatre principaux fonds de régulation des pensions ont été assouplies¹⁴. S'agissant des régimes de retraite privés en Turquie, pour stimuler la concurrence et améliorer les résultats des sociétés de gestion d'actifs, un plafond de 40 % a été instauré sur la part du portefeuille des prestataires de retraites que celles-ci peuvent gérer.

Afin de réduire les coûts administratifs des prestataires de retraite, les Pays-Bas ont établi pour les régimes professionnels de nouvelles règles qui autorisent les prestataires à transférer automatiquement la totalité des droits des participants qui ont acquis des droits limités à un nouveau prestataire en cas de changement d'employeur et de prestataire de retraite. Une réforme importante du régime de retraite professionnel devrait en outre être engagée d'ici à 2022. En juin 2019, un accord a été conclu entre les syndicats, les organisations patronales et le gouvernement qui vise à intégrer davantage d'éléments à cotisations définies dans le régime de retraite professionnel (autrement dit, les droits à la retraite seront plus sensibles aux rendements des fonds de pension), à limiter la hausse de l'âge de la retraite tout en maintenant le lien avec l'espérance de vie, et à établir des règles particulières pour les personnes exerçant une profession pénible.

En septembre 2017, le gouvernement français a créé le Haut-commissariat à la réforme des retraites, qui a pour mission de préparer la réforme instaurant un régime de retraite universel par points (Boulhol, 2019[9]). Celui-ci a publié en juillet 2019 ses recommandations pour la mise en œuvre du nouveau régime. Le régime proposé modifierait en profondeur le paysage des retraites français, qui est très fragmenté. Il serait fondé sur des règles communes de cotisation et de calcul des droits à la retraite, ce qui simplifierait considérablement le système actuel tout en réduisant la sensibilité des

équilibres financiers aux évolutions de la productivité du travail. La concertation avec les principales parties prenantes se poursuit afin de préparer la phase législative, l'objectif étant qu'un projet de loi soit voté en 2020.

Des pressions montantes en faveur d'une marche arrière et d'une non-application des réformes antérieures

Les réformes revenant sur des décisions antérieures et la non-application de lois précédemment votées figurent parmi les politiques de retraite les plus marquantes de ces deux dernières années. On citera notamment les mesures adoptées par l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas et la République slovaque pour modifier les mécanismes d'ajustement automatique en fonction de l'espérance de vie ou d'autres évolutions démographiques. Plus précisément, comme analysé plus haut, l'Italie a adopté le « quota 100 », facilité la retraite anticipée et suspendu les dispositifs d'ajustement automatique. La République slovaque a mis terme à l'indexation de l'âge de la retraite sur l'espérance de vie en 2019, et instauré à la place un plafond, fixé à 64 ans, sur le premier. Pour sa part, l'Espagne a suspendu l'ajustement automatique des pensions initiales au moment de la retraite et l'indexation des pensions servies. Les Pays-Bas ont reporté la hausse de l'âge de la retraite à moyen terme et prévoient d'opter pour un mécanisme d'ajustement plus lent à long terme. Le nouveau dispositif empêcherait que tous les gains d'espérance de vie se traduisent par une augmentation de l'âge de la retraite. Au Danemark également, la révision du lien entre l'âge de la retraite et l'espérance de vie fait actuellement l'objet de discussions. Néanmoins, ni le Danemark, ni les Pays-Bas ne prévoient de le supprimer.

Ces quatre dernières années, le Canada, la Pologne et la République tchèque ont également décidé de revenir sur des réformes précédemment adoptées (OCDE, 2018[10]). Le Canada a choisi de ne pas appliquer le relèvement prévu à 67 ans pour la retraite de base et le filet de protection sociale en faveur des personnes âgées, et la République tchèque a renoncé à reporter l'âge de la retraite au-delà de 65 ans. La Pologne est revenue sur sa décision de repousser l'âge de la retraite à 67 ans, et l'a ramené à 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes.

Durant la crise économique et pendant la période qui l'a immédiatement suivie, il s'agissait avant tout de redresser la situation des finances publiques. Entre 2011 et 2014, par exemple, la plupart des mesures adoptées en matière de retraite dans les pays européens ont consisté à maîtriser les dépenses à ce titre et à prolonger la durée de vie active moyennant le relèvement de l'âge d'ouverture des droits et le durcissement des règles de retraite anticipée. Lorsque la situation économique s'améliore, les pressions sur les finances publiques s'atténuent, et les mesures dictées par les difficultés immédiates perdent totalement ou en partie leur nécessité. Bien entendu, la situation n'est pas toujours aussi simple ; dans certains cas, les difficultés à court terme stimulent la mise en œuvre de réformes nécessaires à long terme. Dans certains pays, les tensions créées par la crise financière mondiale ont en fait accentué et mis en évidence des faiblesses structurelles.

La non-application des mesures votées pourrait soulever de graves difficultés dans les cas où celles-ci sont destinées à remédier à des problèmes associés à des évolutions à long terme. Les courbes du vieillissement sont un parfait exemple d'un phénomène à longue échéance qui ne va pas seulement perdurer mais, comme indiqué à la section 2, a commencé à s'accélérer dans de nombreux pays. Face à ce défi, de nombreuses mesures ont été prises pour améliorer la viabilité financière des régimes. Autrement dit, un retour en arrière risque de mettre la stabilité macroéconomique en péril. Dans ces cas, la non-application des réformes nécessite l'adoption d'autres mesures, car il existe assurément

différents moyens d'assurer la viabilité financière. Le relèvement de l'âge de la retraite est toujours mal accueilli, pour des raisons que chacun comprend bien. Certaines des réactions hostiles récemment observées sont dues à l'application des règles adoptées, qui attise le mécontentement. Or, en simplifiant la question, pour permettre aux régimes de retraite par répartition de faire face à l'accroissement de la longévité, il faut soit diminuer les prestations de retraite, soit augmenter les ressources financières, ou encore faire les deux à la fois ; chacune de ces solutions ne mobilise généralement qu'un soutien limité de la population.

Les vives réactions soulevées par les réformes votées tiennent aussi peut-être à la lassitude à l'égard des réformes ou à l'évolution du paysage politique. Les retombées parfois importantes des mesures qui diminuent les prestations des programmes sociaux et la progression spectaculaire des partis protestataires n'ont fait qu'alimenter l'opposition croissante à la discipline budgétaire et aux réformes corollaires des retraites, ce qui a pour effet d'altérer l'équilibre politique et risque de fragiliser le compromis sur lequel étaient initialement fondées ces réformes. La politique de retraite risque toujours d'être utilisée au profit d'intérêts politiques à court terme, suscitant des revendications en faveur d'une hausse des prestations de retraite ou d'une annulation des réformes antérieures (Natali, 2018[11]).

Une stratégie à long terme doit cependant être en place pour garantir le revenu des retraités. Les autorités doivent constamment et régulièrement veiller à ce que les mesures en vigueur permettent aux retraités de bénéficier de revenus sûrs dans des conditions financièrement viables et efficaces sur le plan économique, quelle que soit la conjoncture économique et politique.

En particulier, l'opposition aux mécanismes d'ajustement automatique s'est renforcée. Les évolutions démographiques, économiques et financières pèsent sur la viabilité financière des régimes de retraite par répartition courants, et sur la solvabilité des régimes par capitalisation. Des ajustements discrétionnaires doivent donc y être périodiquement apportés, qui ébranlent la confiance dans le régime de retraite et sont politiquement coûteux. Il est impossible de mettre les régimes de retraite en pilotage automatique, mais la mise en relation de certains paramètres avec des variables clés permet aux autorités de ne pas avoir à prendre sans cesse des mesures. Ces dispositifs automatiques leur permettent en outre de résister à la tentation de prendre des décisions qui seront éventuellement bien accueillies, mais insoutenables à terme, comme celle de diminuer l'âge de la retraite lorsque celui-ci n'est pas particulièrement élevé alors que l'espérance de vie augmente.

À titre d'exemple, le lien avec l'espérance de vie offre une règle prévisible pour ajuster les prestations qui seront versées à un âge donné ou pour relever l'âge de la retraite à mesure que la longévité augmente. Par ailleurs, si l'évolution de l'espérance de vie est prévisible, elle est entachée d'un degré d'incertitude, et ces règles sont intéressantes parce que leurs effets dépendent des évolutions démographiques réelles.

Les mécanismes d'ajustement automatique sont généralement critiqués au motif qu'ils seraient anti-démocratiques : ils empêcheraient les gouvernements futurs d'adopter des mesures conformes au mandat qui leur est confié et différentes de celles résultant des règles automatiques en place. C'est là une interprétation restrictive des visées de ces dispositifs. Si un gouvernement dispose du capital politique nécessaire, il peut toujours modifier les règles de manière à ce qu'elles correspondent mieux à son programme d'action. En outre, des modifications fréquentes des mesures en matière de retraite pourraient aussi se traduire par des prestations très faibles en temps de pressions

budgetaires, ce qui accentuerait l'instabilité de la trajectoire d'ajustement et l'ampleur des cycles économiques.

Évolutions à long terme des réformes des retraites

Au cours du demi-siècle écoulé, les règles régissant les retraites ont changé dans tous les pays de l'OCDE. Certains ont pris des mesures visant à améliorer la viabilité financière des régimes compte tenu des enjeux liés au vieillissement démographique. Quelques-uns ont procédé à des réformes qui ont modifié de fond en comble la nature du système ; d'autres ont en revanche opté pour des réformes paramétriques. Les régimes de retraite se sont individualisés, les prestations étant plus étroitement liées au revenu. Les réformes peuvent créer des critères d'admissibilité et des niveaux de prestations très différents selon les générations.

Des prestations définies aux cotisations définies

Auparavant, les systèmes de retraite étaient dominés par les régimes à prestations définies par répartition en vertu desquels les prestations de retraite sont généralement fonction du nombre d'années cotisées, des taux auxquels les droits à la retraite sont accumulés (taux d'acquisition des pensions) et d'un indicateur des revenus individuels (salaire de référence). C'est surtout au cours de la deuxième moitié du XXe siècle que les pays de l'OCDE ont établi ou étendu ces régimes. À l'époque, la croissance démographique était forte et l'économie se développait rapidement, deux évolutions qui ont augmenté les taux de rendement internes des régimes à prestations définies. Ces régimes présentent une caractéristique intéressante en ce qu'ils permettent d'assurer des prestations de retraite aux personnes âgées qui n'ont pas cotisé.

Dans divers pays de l'OCDE, dont le Canada, le Danemark, les États-Unis, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suisse, les régimes professionnels par capitalisation se sont développés au fil du temps, s'ajoutant aux régimes par répartition. Sauf au Danemark, il s'agissait aussi de régimes à prestations définies, ou bien, comme en Suisse, de régimes à cotisations définies intégrant des éléments des régimes à prestations définies.

Ces dernières décennies, toutefois, un changement de paradigme s'est opéré des régimes à prestations définies vers les régimes à cotisations définies, qui vise à remédier aux problèmes de viabilité financière des régimes par répartition, compte tenu notamment du vieillissement des populations. Le Chili en 1981 et le Mexique en 1997 ont remplacé leurs régimes publics, par répartition et à prestations définies, par des régimes privés obligatoires par capitalisation et à cotisations définies. Plus récemment, en complément à leurs régimes de retraite publics, l'Estonie, la Hongrie, la Pologne, la République slovaque et la Suède ont soit institué des régimes par capitalisation et à cotisations définies privés et obligatoires, soit relevé les taux des cotisations qui les financent. Aux Pays-Bas, des ajustements consécutifs des règles ont transformé le régime par capitalisation à prestations définies en un régime plus hybride mêlant cotisations et prestations définies ; comme signalé à la section précédente, un projet ambitieux prévoit de renforcer l'individualisation des comptes¹⁵. Dans d'autres pays, comme les États-Unis, la part des régimes à prestations définies dans les retraites professionnelles a lentement reculé en faveur de régimes à cotisations définies (OCDE, 2016[8]).

Dernièrement toutefois quelques pays, comme la Pologne et la Hongrie, ont supprimé leurs régimes obligatoires par capitalisation et à cotisations définies ; la République slovaque a successivement instauré un régime obligatoire par capitalisation et à cotisations définies, un système d'affiliation automatique et des régimes facultatifs

(actuellement, les actifs peuvent choisir avant l'âge de 35 ans d'affecter un tiers des cotisations obligatoires au régime par points ou au régime par capitalisation à cotisations définies). L'intégration d'une composante par capitalisation dans un régime à répartition entraîne des coûts de transition élevés (Boulhol et Lüske, 2019[12]). Le financement des retraites doit être suffisamment important pour payer les pensions servies dans le cadre du régime par répartition, mais aussi pour acquérir de nouveaux droits par le biais de l'épargne dans la composante par capitalisation. Dans les périodes difficiles pour les finances publiques, ces coûts peuvent constituer un problème dans la mesure où ni les actifs, ni les retraités ne peuvent supporter cette charge financière sans de gros sacrifices, et où la capacité de l'État à financer la transition moyennant une hausse de la dette est parfois limitée. Si la diversification des sources de financement des pensions reste un argument essentiel à l'appui des régimes à plusieurs piliers, la conjoncture actuelle de rendements faibles à long terme pourrait imposer un réexamen des arbitrages entre les composantes par répartition et par capitalisation (Boulhol et Lüske, 2019[12]).

Dans un mouvement analogue, dans les années 90, l'Italie, la Lettonie, la Pologne et la Suède ont radicalement réformé leur régime public de retraite par répartition, passant d'un système à prestations définies à un système notionnel à cotisations définies (NCD). C'est ce qu'a fait la Norvège en 2011. L'adoption des régimes NCD s'inscrit dans la tendance observée vers l'individualisation des prestations de retraite. La conception fondamentale de ces régimes s'inspire de celle des régimes à cotisations définies et prévoit une forte corrélation entre les cotisations individuelles tout au long de la vie et les prestations. Y sont en outre intégrées des incitations à travailler plus longtemps compte tenu de l'accroissement de la longévité : pour un montant donné de cotisations accumulées, la hausse de l'espérance de vie réduit les pensions à tout âge.

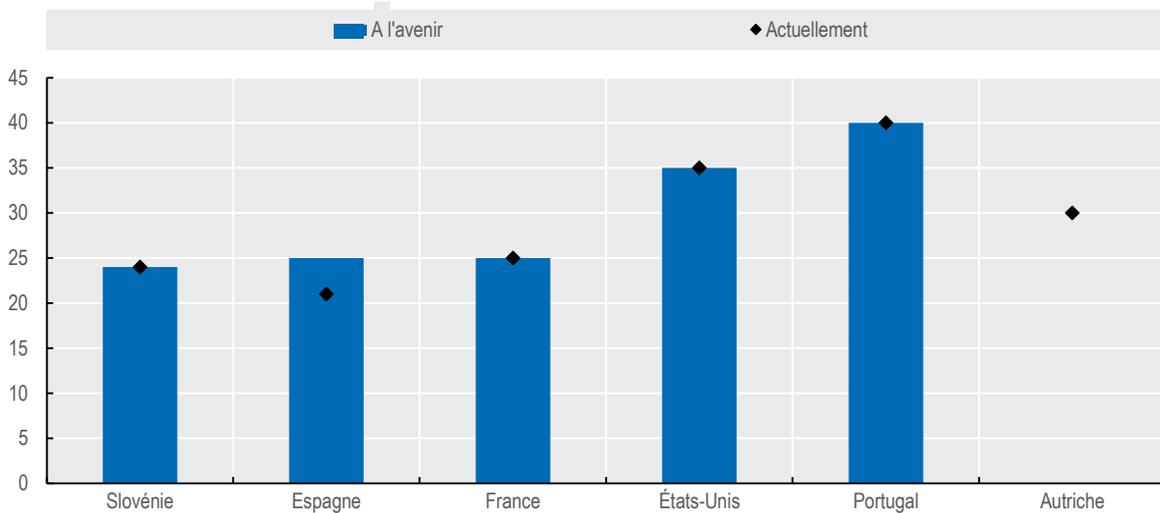
Resserrer le lien entre revenu et prestations

Quelques pays ont également resserré le lien entre revenus et prestations dans le cadre de leurs régimes à prestations définies par répartition. L'Estonie, la Lituanie et la République slovaque, par exemple, sont passés d'un régime à prestations définies classique à un système par points, dans lequel les prestations sont proportionnelles aux cotisations versées tout au long de la vie. Comme indiqué plus haut, la France prévoit d'instaurer un régime par points universel, et en Belgique, le gouvernement envisage d'étudier la mise en œuvre de régimes par points distincts pour les salariés du secteur privé, du secteur public et les travailleurs indépendants.

Un autre facteur qui influence fortement le lien entre la rémunération perçue sur l'ensemble de la carrière et les pensions est la mesure du salaire individuel utilisée dans la formule de calcul des prestations. La façon précise dont ce salaire de référence dépend des rémunérations antérieures des individus varie selon les pays ; si le régime à prestations définies général se fonde sur le revenu d'activité moyen sur l'ensemble de la carrière, valorisé suivant le taux de croissance moyen des salaires, d'autres mesures pourraient être utilisées, comme les dernières années de rémunération, ou la rémunération des meilleures années de carrière. Certains pays, dont l'Autriche, l'Espagne, la Finlande, la France, la Hongrie et le Portugal ont allongé la période prise en compte pour le calcul du salaire de référence. Actuellement, la plupart des pays calculent les prestations de retraite à partir des rémunérations perçues sur l'ensemble de la vie active ; seuls l'Autriche, l'Espagne, les États-Unis, la France et la Slovénie, et, dans une moindre mesure, le Portugal, ne prennent pas en compte l'ensemble de la carrière – l'Autriche le fera cependant à partir de la cohorte née en 1955 (Graphique 1.16)¹⁶.

Graphique 1.16. **Seuls quelques pays ne prennent pas actuellement en compte l'ensemble de la carrière pour établir le salaire de référence des salariés du secteur privé**

Nombre d'années utilisées pour calculer le salaire de référence



Note : En Autriche, l'assiette de cotisations va progressivement augmenter, et atteindra 40 ans pour les cohortes nées en 1954 ; pour les générations nées après 1955, elle correspondra à l'ensemble de la carrière.

Source : Fiches pays de l'OCDE, *Panorama des pensions*.

Mécanismes d'ajustement automatique

Les mécanismes d'ajustement automatique, en vertu desquels les paramètres des systèmes de retraite sont automatiquement corrigés en fonction des variations de divers indicateurs, comme l'espérance de vie, d'autres ratios démographiques ou les équilibres financiers, font désormais partie des instruments couramment utilisés dans le cadre de la politique de retraite. La moitié des pays de l'OCDE y font appel (Tableau 1.1). Dans certains cas, ils ne couvrent pas toutes les composantes du système. Leur importance globale dans un pays donné dépend donc de la structure de ce dernier (dernière colonne du tableau).

Régimes par capitalisation à cotisations définies

Les régimes par capitalisation à cotisations définies transfèrent automatiquement aux retraités le risque lié aux effets de l'évolution de la longévité sur les différentes générations puisque les investissements accumulés doivent couvrir des périodes de retraite globalement plus longues à un âge d'ouverture des droits donné. Ils prévoient donc des ajustements automatiques du montant des pensions selon l'espérance de vie. Lorsque les droits à la retraite sont convertis en rente, l'allongement de la durée de vie peut être synonyme d'augmentation du coût des rentes et, partant, d'une baisse des prestations mensuelles, même si les risques liés à la longévité individuelle restent répartis entre tous les bénéficiaires. En cas de paiement forfaitaire, c'est l'individu qui supporte la totalité du risque. Avec l'allongement de la durée de vie, ces sommes forfaitaires doivent financer la consommation sur une période plus longue en moyenne, et incertaine sur le plan individuel.

Neuf pays de l'OCDE ont mis en place des régimes obligatoires par capitalisation et à cotisations définies (Tableau 1.1, colonne 1). Si la viabilité financière de ces régimes est généralement garantie, le niveau des retraites risque d'être insuffisant en l'absence d'ajustements automatiques. Le montant des prestations diminuera sans doute progressivement si l'âge d'ouverture des droits reste le même, à moins que les actifs ne

choisissent d'eux-mêmes de reporter leur départ à la retraite. De plus, nombreux sont ceux qui partent le plus tôt possible et risquent de mal évaluer leurs futurs besoins financiers, surtout dans un contexte d'allongement de la durée de vie. Ainsi, même dans le cadre des régimes par capitalisation à cotisations définies, un lien devrait être établi entre l'âge minimum de la retraite ou les cotisations au régime et l'espérance de vie de manière à maintenir les retraites à un niveau adéquat à terme.

Tableau 1.1. **Ajustements automatiques dans les régimes obligatoires, pays de l'OCDE**

	Régime par capitalisation à cotisations définies (1)	Régime notionnel à cotisations définies (2)	Prestations corrélées à l'espérance de vie dans les régimes à prestations définies ou par points (3)	Prestations corrélées aux équilibres financiers, aux ratios démographiques ou à la masse salariale (4)	Âge de la retraite lié à l'espérance de vie (5)	Pourcentage du taux de remplacement sur lequel joue le lien automatique ¹ (6)
Australie	●					99.8 %
Autriche						
Belgique						
Canada						
Chili	●					100 %
République tchèque						
Danemark	●				●	100 %
Estonie	●			●	●	100 %
Finlande			●		●	100 %
France						
Allemagne				●		100 %
Grèce						
Hongrie						
Islande						
Irlande						
Israël	●					71.4 %
Italie		●			● ²	100 %
Japon			●	●		100 %
Corée						
Lettonie	●	●				100 %
Lituanie				●		100 %
Luxembourg				●		83.3 %
Mexique	●					100 %
Pays-Bas				●	●	100 %
Nouvelle-Zélande						
Norvège	●	●				100 %
Pologne		●				100 %
Portugal			3		●	100 %
République slovaque	4					
Slovénie						
Espagne			● ⁵	●		100 %
Suède	●	●		●		100 %
Suisse						
Turquie						
Royaume-Uni						

Tableau 1.1. **Ajustements automatiques dans les régimes obligatoires, pays de l'OCDE (suite)**

	Régime par capitalisation à cotisations définies (1)	Régime notionnel à cotisations définies (2)	Prestations corrélées à l'espérance de vie dans les régimes à prestations définies ou par points (3)	Prestations corrélées aux équilibres financiers, aux ratios démographiques ou à la masse salariale (4)	Âge de la retraite lié à l'espérance de vie (5)	Pourcentage du taux de remplacement sur lequel joue le lien automatique ¹ (6)
États-Unis						
Nombre de pays	9	5	3	8	6	Moyenne : 51.5 %

Note : 1. Pour une rémunération moyenne dans le cas le plus favorable. 2. Mesure suspendue jusqu'en 2026 pour certaines professions. 3. Le Portugal a introduit un coefficient de soutenabilité mais celui-ci ne s'applique qu'à la retraite anticipée. 4. La République slovaque a successivement instauré un régime par capitalisation à cotisations définies obligatoire, un système d'affiliation automatique et des régimes facultatifs (actuellement, les actifs peuvent choisir avant l'âge de 35 ans d'affecter un tiers des cotisations obligatoires au régime par points ou au régime par capitalisation à cotisations définies). 5. Mesure suspendue jusqu'à 2023 ou jusqu'à ce qu'une nouvelle décision soit prise.

Source : Fiches pays de l'OCDE, *Panorama des pensions*.

Régimes notionnels à cotisations définies

Les régimes NCD sont des régimes par répartition, mais le calcul des retraites y est très semblable à celui des rentes dans les régimes par capitalisation à cotisations définies, qui établit un lien automatique entre les prestations et l'espérance de vie. Les régimes NCD ne permettent généralement pas de liquider les droits à la retraite sous forme de somme forfaitaire. L'Italie, la Lettonie, la Norvège, la Pologne et la Suède sont les cinq pays de l'OCDE où ces systèmes existent, et intègrent donc ce lien automatique (Tableau 1.1, colonne 2)¹⁷. Le taux d'intérêt notionnel retenu pour valoriser les droits y est cependant différent. Si le taux d'intérêt notionnel ne tient pas compte de l'évolution à long terme du nombre de cotisants, comme en Suède, un autre mécanisme d'équilibre sera éventuellement nécessaire pour garantir la viabilité financière du régime (voir ci-après).

Indexation des prestations sur l'espérance de vie dans les régimes à prestations définies

Assez récemment, l'Espagne, la Finlande, et le Japon ont intégré des coefficients de soutenabilité à leur régime de retraite à prestations définies (Tableau 1.1, colonne 3) afin d'en assurer la viabilité financière et, dans certains cas, de prévenir une baisse prononcée du montant des retraites. Il s'agit de mécanismes d'ajustement automatique qui indexent les prestations de retraite sur l'espérance de vie (OCDE, 2018[10]). En Espagne et en Finlande, seules sont concernées les prestations initiales, alors qu'au Japon, les pensions servies le sont également. Le Portugal a également introduit un coefficient de soutenabilité, mais celui-ci ne s'applique qu'à la retraite anticipée (OCDE, 2019[13]).

En Finlande, depuis 2010, le montant initial (au moment du départ en retraite) des pensions liées à la rémunération des régimes par répartition a été ajusté de manière à tenir compte de l'évolution de l'espérance de vie à 62 ans. Le coefficient d'espérance de vie diminue le montant initial de la retraite du ratio de l'espérance de vie moyenne à 62 ans en 2005-09 à l'espérance de vie à 62 ans au cours des cinq années précédant le départ en retraite. Il était de 0.957 en 2019, et devrait s'établir à 0.867 en 2064 (l'année où un individu entrant aujourd'hui dans la vie active aura droit à la retraite).

En Espagne, le coefficient de soutenabilité était censé ajuster les nouvelles prestations moyennant un coefficient fondé sur l'espérance de vie à l'âge de la retraite, mesurée deux

années avant la liquidation des droits, divisée par l'espérance de vie au même âge en 2012. Cette mesure devait entrer en vigueur en 2019, mais a été suspendue jusqu'à 2023. Une commission va déterminer comment procéder avec le coefficient de soutenabilité après 2023.

Au Japon, le mécanisme d'ajustement des prestations de retraite, dit mécanisme d'indexation macroéconomique, mis en place en 2004 est fondé sur l'évolution du nombre de cotisants et de l'espérance de vie. Le coefficient de soutenabilité est la somme de deux composantes : un indice de l'espérance de vie (actuellement - 0.3 %) et la variation moyenne du nombre de cotisants au cours des trois dernières années (0.1 % en 2019). Le mécanisme ne s'applique cependant pas en période d'inflation négative. Un système de rattrapage a donc été introduit en 2018, qui reporte à des années ultérieures les révisions à la baisse des années d'inflation négative. En 2019, les prix et les salaires ayant augmenté, le mécanisme a été appliqué, et la réduction des prestations non réalisées l'année précédente a été prise en compte au moyen du mécanisme de report¹⁸.

Lier les prestations aux équilibres financiers, aux ratios démographiques ou à la masse salariale

En Allemagne, en Espagne, en Estonie, au Japon (comme expliqué ci-dessus), en Lituanie, au Luxembourg, aux Pays-Bas et en Suède, les prestations sont fonction de l'équilibre financier du système de retraite, des ratios démographiques ou de la masse salariale. Tous les retraités sont concernés, pas uniquement les nouveaux.

En Allemagne, le coefficient de soutenabilité mesure la variation du nombre de cotisants par rapport au nombre de retraités¹⁹. Il est en place depuis 2005, et sert à indexer la valeur du point de retraite (Tableau 1.1, colonne 4). En 2018, le coefficient a été positif, d'où un relèvement de 0.3 % du montant des retraites. À compter de 2020, il devrait être négatif, entraînant une baisse moyenne des retraites de 0.5 % par an jusqu'à 2032²⁰. Néanmoins, les prestations ne peuvent diminuer en termes nominaux par suite des ajustements. Dans ce cas, l'ajustement à la baisse induite par le coefficient de soutenabilité ne s'applique que si d'autres facteurs définissant la valeur du point de retraite (comme la croissance des salaires) sont positifs. Les ajustements négatifs non appliqués sont toutefois reportés à des années ultérieures, comme cela s'est produit par le passé. En Lituanie, la valeur du point de retraite et la retraite de base sont toutes deux liées aux variations de la masse salariale. Si cette dernière diminue en termes nominaux (ce qui entraînera une baisse des cotisations), l'indexation des prestations et des droits à la retraite ne s'applique pas. En Estonie, la valeur du point de retraite est également fonction des recettes provenant des cotisations.

En Suède, il existe aussi un ajustement automatique des retraites en fonction du ratio d'équilibre du régime NCD car la seule indexation automatique à l'espérance de vie ne suffit pas (Boulhol, 2019[9]). L'Agence suédoise des pensions calcule un ratio d'équilibre en divisant les actifs notionnels (les actifs du fonds de régulation plus les recettes des cotisations) par les passifs (droits virtuels acquis et retraites servies). Si un déficit apparaît, un frein est activé, qui ramène le taux d'intérêt notionnel en deçà du taux de croissance salariale de manière à rétablir la solvabilité du régime en limitant le capital accumulé dans les comptes notionnels et en diminuant l'indexation des pensions servies²¹. Une fois le rééquilibrage effectué, les excédents éventuels peuvent être utilisés pour augmenter les taux d'intérêt et d'indexation pendant la phase de rattrapage. La Suède s'est heurtée à quelques difficultés pour appliquer la règle du frein pendant la Grande récession, et l'a amendée de manière à éviter des ajustements brutaux. Surtout, le mécanisme suédois, mis

à l'épreuve, s'est avéré résilient à un choc économique de cette ampleur ; seul un léger ajustement a été nécessaire, ses principes fondamentaux n'ayant pour l'essentiel pas été remis en cause.

Aux Pays-Bas, un mécanisme similaire est en place pour les régimes par capitalisation à prestations définies. La revalorisation des droits à la retraite et l'indexation des pensions servies sont directement fonction du ratio de financement. En cas de sous-financement persistant, même le montant des prestations de retraite est directement lié à ce dernier. Un fonds de pension ne peut décider d'augmenter les prestations et les droits antérieurs à la retraite en termes nominaux que si son ratio de financement est supérieur à 110 %²². Un ratio de financement inférieur à 110 % entraîne un gel des prestations et des droits à la retraite. Un ratio de financement inférieur à 104.2 % pendant plus de cinq ans se traduit par une baisse des droits et prestations. Dans ce cas, le ratio doit être ramené à 104.2 %, les baisses qui lui sont associées étant réparties sur un maximum de 10 ans. Au Luxembourg les pensions servies sont généralement indexées à la fois sur les prix et sur les salaires. Néanmoins, seule l'indexation sur les prix intervient si le pourcentage des dépenses annuelles divisé par l'assiette de cotisations est supérieur à 24 %²³. En Espagne, l'application de l'Indice de revalorisation des pensions (IRP) qui, depuis 2014, indexait les pensions servies en fonction des cotisations totales, du nombre de retraités et de l'équilibre financier du régime de sécurité sociale, a été suspendue. En 2018 et 2019, les pensions servies ont été revalorisées de 1.6 %, selon le taux d'inflation de l'IPC, alors qu'elles ne l'auraient été que de 0.25 % si la formule de l'IRP avait été appliquée.

Établir un lien entre l'âge de la retraite et l'espérance de vie

Plutôt que de relever l'âge de la retraite selon un calendrier prédéterminé, comme le font quelques pays, d'autres sont allés plus loin et ont associé l'âge de la retraite à l'espérance de vie. C'est le cas du Danemark, de l'Estonie, de la Finlande, de l'Italie, des Pays-Bas et du Portugal (Tableau 1.1, colonne 5). La Grèce aussi a établi un lien entre l'âge légal de la retraite et l'espérance de vie. Néanmoins, il sera encore possible de prétendre à une retraite complète (sans décote) à tout âge sous réserve d'avoir cotisé 40 ans au régime, ce qui implique un âge normal de la retraite fixé à 62 ans selon les projections de l'OCDE. L'Italie et la République slovaque avaient associé l'âge de la retraite à l'espérance de vie mais ont récemment fait marche arrière : la République slovaque a complètement aboli ce lien, et l'Italie l'a temporairement suspendu pour certaines professions.

La façon précise dont les pays indexent l'âge de la retraite sur l'espérance de vie diffère. Le Danemark, l'Estonie, l'Italie et les Pays-Bas établissent un rapport de un pour un ; autrement dit, une augmentation d'un an de l'espérance de vie à 65 ans (60 pour le Danemark) se traduit par une hausse d'un an de l'âge de la retraite²⁴. Cette formule est peut-être nécessaire pour assurer la viabilité financière du régime, mais elle suppose fondamentalement que chaque année de vie supplémentaire prévue est passée à travailler, la durée de la retraite restant constante ; cela se traduit par une baisse régulière du nombre d'années passées à la retraite par rapport à celles passées à travailler. L'Italie a suspendu jusqu'à 2026 les liens automatiques avec l'espérance de vie de la durée de carrière donnant droit à la retraite anticipée (42.8 ans pour les hommes et 41.8 ans pour les femmes), et de l'âge obligatoire de la retraite pour certaines catégories de travailleurs seulement, notamment ceux exerçant des professions pénibles. Au Danemark, le parlement doit voter tous les cinq ans pour confirmer ce lien.

En Finlande et au Portugal, l'âge légal de la retraite augmente de deux tiers de l'espérance de vie à 65 ans ; la Suède prévoit d'établir un lien similaire. En Finlande, cette

méthode a pour objectif spécifique de maintenir à niveau constant le ratio du nombre prévu d'années passées à la retraite au nombre d'années de vie active. Au Portugal, en outre, une personne ayant cotisé plus de 40 ans a droit à une réduction de quatre mois de l'âge de la retraite pour chaque année de cotisation supplémentaire. Autrement dit, la moitié seulement des gains d'espérance de vie sont pris en compte pour établir l'âge normal de la retraite (OCDE, 2019[13]).

À l'évidence, tous les liens à l'espérance de vie ne garantissent pas à eux seuls la viabilité financière des régimes par répartition à prestations définies. En premier lieu, par exemple, la croissance de la population d'âge actif due aux taux de fécondité enregistrés par le passé a une incidence, indépendamment de la longévité. Ensuite, dans la plupart des pays, les années supplémentaires de vie active entraînent aussi une hausse des droits à la retraite. Or, dans les régimes à prestations définies, ces droits supplémentaires ne sont généralement pas neutres en termes actuariels, ce qui signifie qu'à long terme, l'accroissement de l'âge de la retraite se traduit pour le prestataire de retraite par une épargne nette. Dès lors que le ratio retraités/cotisants reste constant, un taux de remplacement stable peut être financé durablement par un taux de cotisation stable. En revanche, le non-relèvement de l'âge de la retraite en fonction des gains d'espérance de vie entraîne une dégradation des équilibres financiers due à l'augmentation de ce ratio, à moins qu'une baisse du taux de remplacement ou une hausse du taux de cotisation ne viennent compenser l'effet des évolutions démographiques.

Par ailleurs, l'inégalité d'espérance de vie soulève des difficultés complexes pour la politique de retraite. Il convient ici d'établir une distinction entre les facteurs statiques et dynamiques. Un système de retraite général sans composante redistributive manifeste (par exemple un régime simple par répartition à prestations définies fondé sur un taux d'acquisition de droits donné ou un régime par capitalisation à cotisations définies qui convertit les droits acquis en rente au moyen de tables de mortalité communes) qui semblerait neutre est en fait régressif : les personnes à hauts revenus ont généralement une vie plus longue et bénéficient donc plus longtemps de retraites plus élevées ; celles-ci sont en partie financées par les personnes qui meurent tôt, et qui sont généralement celles qui ont perçu des revenus plus bas sur l'ensemble de leur carrière. Cet effet peut être important compte tenu de l'influence des disparités socioéconomiques sur l'espérance de vie (OCDE, 2017[1]). L'inégalité d'espérance de vie est donc un élément qui plaide en faveur de l'intégration de composantes redistributives aux systèmes de retraite.

Le même mécanisme fait que le relèvement de l'âge de la retraite est en soi régressif : comme les travailleurs à faible revenu vivent généralement moins longtemps, une hausse d'un an de l'âge de la retraite représente une réduction proportionnelle plus importante du montant total des prestations qui leur sont versées pendant la retraite que pour les personnes à haut revenu. OECD (2017[1]) montre que cet effet est probablement faible en termes quantitatifs.

Quoi qu'il en soit, le lien entre l'âge de la retraite et l'espérance de vie est une politique qui vise essentiellement à tenir compte des gains globaux de longévité. Suivant le même argument, les gains de longévité largement répartis sans modification de l'âge de la retraite sont progressifs : ils bénéficient relativement plus aux personnes dont la durée de vie escomptée est plus courte. En ce sens, un relèvement de l'âge de la retraite pour accompagner des gains d'espérance de vie bien répartis contribue à rétablir la neutralité (OCDE, 2017[1]).

Une question importante pour la pertinence du lien entre l'âge de la retraite et l'espérance de vie a donc trait à la façon dont l'écart d'espérance de vie entre les catégories

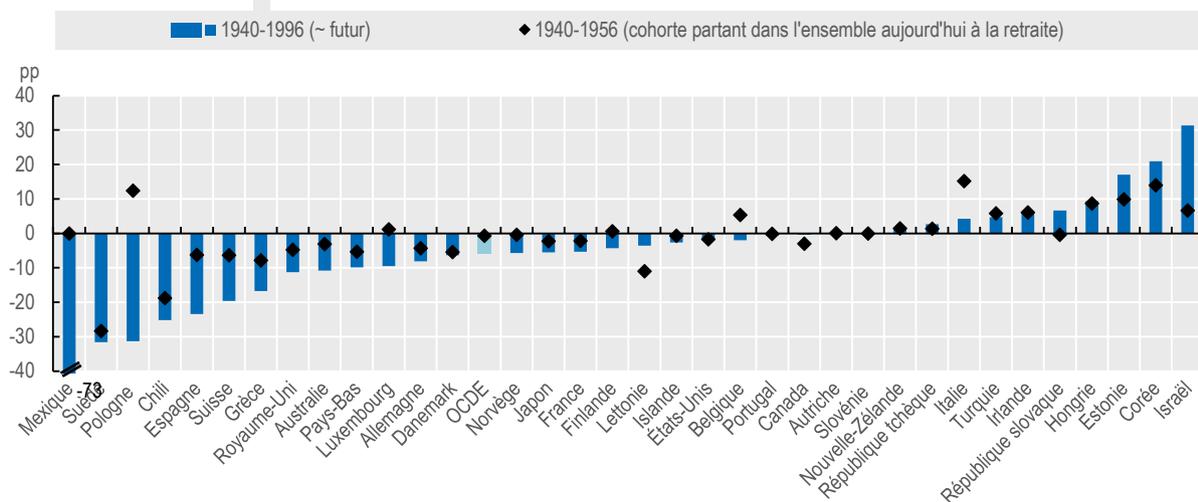
socioéconomiques évolue. Si les gains de longévité ne sont pas également répartis et favorisent les catégories à haut revenu, accentuant ainsi l'inégalité d'espérance de vie, une hausse de l'âge de la retraite créerait des problèmes d'équité. Les données concernant l'évolution de cette inégalité sont contradictoires. Néanmoins, dans certains pays, comme le Danemark et les États-Unis, elle s'est accentuée. Dans tous les cas, que l'on se place d'un point de vue statique ou dynamique, des politiques de santé optimales devraient s'attaquer à ce problème.

Évolutions des taux de remplacement des pensions

Les réformes des retraites des dernières décennies se sont traduites par un léger recul, d'un point de pourcentage en moyenne pour l'OCDE, des taux de remplacement des pensions entre les personnes nées en 1940 et celles qui partent aujourd'hui à la retraite (cohorte née en 1956), mais par des changements substantiels dans un petit nombre de pays (OCDE, 2019[7]). Selon les législations en vigueur, les personnes nées en 1996 – qui entrent maintenant sur le marché du travail- subiront des modifications plus importantes. Les taux de remplacement des travailleurs nés en 1996 ayant effectué une carrière complète seront inférieurs à ceux des travailleurs nés en 1940 dans 60 % environ des pays de l'OCDE, mais supérieurs dans 30 % d'entre eux ; ils seront stables ans les 10 % restants. La moyenne de l'OCDE devait diminuer de 5.8 points (soit un peu plus de 10 %) pour la cohorte née en 1996 par rapport à celle née en 1940 (Graphique 1.17).

Graphique 1.17. Les taux de remplacement vont baisser dans la majorité des pays

Variation du taux de remplacement brut théoriques, 1940-56 et 1940-96



Note : La Lituanie ne figure pas dans le tableau car les données sont manquantes pour la cohorte de 1940, et n'est pas prise en compte dans la moyenne de l'OCDE.

Source : OCDE (2019[7]).

Une baisse considérable des taux de remplacement (plus de 30 points) est observable dans les pays où ils étaient relativement élevés au départ pour la cohorte née en 1940, comme le Mexique, la Pologne et la Suède. Si l'ancien régime à prestations définies du Mexique versait des pensions élevées, qui assuraient un remplacement quasi intégral de la rémunération antérieure aux personnes nées avant 1977 ayant accompli une carrière

complète, le régime à cotisations définies actuel devrait assurer des taux de remplacement bas compte tenu du faible taux de cotisation.

L'introduction des régimes NCD en Suède et en Pologne a sensiblement diminué les taux de remplacement des cohortes de retraités concernés par la réforme ; elle a eu une incidence nettement moindre en Norvège (6 points). En Lettonie, les retombées des nouveaux régimes NCD ont également été notables, mais la cohorte de 1940 était déjà affectée. Comme ces régimes sont par définition censés assurer l'équité actuarielle, la chute des taux de remplacement témoigne essentiellement de la non-viabilité des régimes antérieurs aux réformes. En Italie, l'autre pays de l'OCDE ayant institué un régime NCD, seule la forte augmentation de l'âge de la retraite due à son indexation à l'espérance de vie a permis d'éviter une baisse du taux de remplacement.

Outre les pays évoqués ci-dessus, le taux de remplacement de référence diminuera de plus de 15 points au Chili, en Espagne, en Grèce et en Suisse. Le Chili a remplacé son régime public complexe de retraite à prestations définies par un régime par capitalisation à cotisations définies privé basé sur un taux de cotisation faible qui émet des obligations de validation pour tenir compte des droits acquis dans le cadre du régime à prestations définies. La Grèce a diminué le taux d'acquisition de droits du régime à prestations définies et modifié l'indexation des retraites de base ; auparavant indexées sur la croissance salariale, elles le sont désormais sur l'inflation des prix. En 2013, l'Espagne a instauré un coefficient de soutenabilité qui réduirait automatiquement les pensions en fonction des gains de longévité²⁵. En Suisse, les composantes de la retraite de base et les seuils de revenus ouvrant droit à pension sont indexés sur la croissance moyenne des salaires et l'inflation des prix, et diminuent donc, à la longue, par rapport aux salaires. Par ailleurs, en ce qui concerne les retraites professionnelles, l'accroissement de la longévité conjugué à la faiblesse des taux d'intérêt a conduit à une réduction du taux de rendement minimum légal, désormais contraignant.

Les taux de remplacement ont augmenté de plus de 15 points dans les pays où ils sont relativement faibles pour la cohorte née en 1940. La Corée, l'Estonie et Israël en particulier ont étendu leur régime de retraite. L'Estonie et Israël ont mis en place des régimes par capitalisation à cotisations définies obligatoires au cours de la première décennie du siècle ; la Corée a institué un régime public obligatoire à prestations définies en 1988.

La variation absolue du taux de remplacement entre les cohortes de 1940 et de 1996 est inférieure à 5 points de pourcentage dans 13 pays de l'OCDE. Cela tient à ce que les réformes des retraites y ont été plus limitées ou, comme aux États-Unis, en Finlande, en France, en Lettonie, au Portugal ou en République tchèque, à ce que la hausse de l'âge de la retraite a compensé, en partie au moins, l'incidence des réformes concernant les générations nées après 1940. En fait, au Danemark, en Italie et en Turquie, les variations comparativement faibles du taux de remplacement s'accompagnent d'une augmentation importante de l'âge normal de la retraite, ce qui implique que les jeunes générations ne peuvent compter sur des pensions de même montant que les plus anciennes, en pourcentage de la dernière rémunération, que si elles travaillent plus longtemps et partent beaucoup plus tard à la retraite.

Notes

1. Lorsque l'on calcule les ratios de dépendance démographique à partir de l'âge normal de la retraite selon la législation en vigueur au lieu de l'âge de 65 ans, l'augmentation projetée est moindre (<https://voxeu.org/article/effect-population-ageing-pensions>).

2. Cet indicateur résume le nombre de personnes qui sont menacées par la pauvreté et/ou vivent dans le dénuement matériel et/ou vivent dans des ménages à très faible intensité de travail. ([https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_\(AROPE\)/fr](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_(AROPE)/fr)).
3. Dans certains pays, comme l'Australie, cela tient en partie au fait que de nombreux retraités ont perçu le montant cumulé de leur retraite sous la forme d'une somme forfaitaire, qui n'est pas comptabilisée en tant que revenu courant, plutôt que sous forme de rentes visant à assurer un revenu régulier. Il existe par ailleurs des écarts considérables entre pays en termes de patrimoine (immobilier ou autre) des personnes âgées, dont ne rend pas compte la pauvreté monétaire.
4. La seule condition actuellement en vigueur a trait à la longueur de la carrière ou à l'âge légal de la retraite. L'incidence de la nouvelle réforme n'a pas été prise en compte dans les indicateurs de l'OCDE car elle a été définitivement adoptée par le Sénat après la date limite fixée pour la publication. Suite à la réforme, l'âge normal de la retraite passera de 57 à 65 ans pour les hommes, et de 52 à 62 ans pour les femmes.
5. Il sera également possible d'interrompre le versement des pensions et de le reprendre ultérieurement. Pendant la période d'interruption, celles-ci augmenteront de manière neutre sur le plan actuariel.
6. L'objectif déclaré de la législation en en vigueur est de maintenir la période de retraite à 14.5 ans en moyenne en fonction de l'espérance de vie à 60 ans. Tous les cinq ans, l'âge de la retraite à un horizon de 15 ans est défini et voté par le parlement danois. Si celui-ci vote dans le respect de la loi et si les estimations courantes de l'espérance de vie moyenne future se vérifient, l'âge légal de la retraite passera à terme à 74 ans.
7. Dans certains pays, l'âge d'ouverture des droits à la retraite diminue en fonction du nombre d'enfants, pour les femmes notamment. En République slovaque, par exemple, les femmes peuvent valider un semestre par enfant, dans la limite de trois enfants.
8. Le Danemark a durci les règles relatives à la retraite anticipée des régimes facultatifs en relevant l'âge minimum de la retraite de 60 à 62 ans ; les participants peuvent différer la liquidation des droits de 20 ans maximum (auparavant 15 ans) après l'âge légal de la retraite.
9. Cela n'influe pas sur l'âge normal de la retraite en 2018 indiqué au Graphique 1.10.
10. L'accès à l'AFP demeure flexible entre 62 et 70 ans, le complément à vie étant ajusté de manière actuarielle en fonction de l'âge de la retraite et cumulable avec un revenu d'activité (comme dans le secteur privé).
11. En Irlande et au Royaume-Uni, les prestations des retraites de base sont liées à la période de cotisation, mais une interruption de carrière de cinq ans permet d'atteindre le nombre minimum d'années ouvrant droit à une retraite de base complète.
12. Dans ce cas, les actifs retirés seront assujettis à l'impôt sur le revenu.
13. Depuis 2019, les salariés y cotisent à hauteur de 3 %, l'État ajoutant 1.5 %. La procédure d'affiliation automatique est renouvelée tous les trois ans, mais les salariés ont le droit de se retirer du régime ou d'interrompre temporairement les cotisations.
14. Premièrement, la restriction sur les titres non cotés a été supprimée et remplacée par un plafond d'investissement pour les actifs non liquides, à savoir 40 % des actifs du fonds. La définition des actifs non liquides est plus large que celle des titres non cotés, et comprend aussi les actifs immobiliers. Deuxièmement, la part minimum de valeurs mobilières rémunérées présentant de faibles risques de crédit et de liquidité dans le portefeuille a été ramenée de 30 % à 20 %. Troisièmement, la condition selon laquelle 10 % des actifs du fonds devaient être gérés par des gérants externes a été levée. Enfin, un nouvel objectif a été défini, suivant lequel les actifs du fonds doivent être gérés de manière exemplaire moyennant des investissements et des participations responsables. Il s'agit notamment de trouver le moyen de favoriser un développement durable sans pour autant compromettre l'objectif global des opérations de placement.
15. La revalorisation des pensions servies par les fonds de retraite est directement liée aux coefficients de capitalisation, eux-mêmes directement influencés par les rendements.
16. De même que la France, si la réforme proposée est adoptée.
17. L'Italie prend en considération les dépenses totales projetées au titre des pensions de réversion pour calculer la rente, ce qui diminue le montant des retraites en comparaison aux pays qui ne prennent que l'espérance de vie en compte au moment du départ en retraite.
18. En 2019, les salaires nominaux ont progressé de 0.6 %. En l'absence de coefficient de viabilité, les retraites auraient donc augmenté dans la même proportion. Mais compte tenu de

l'accroissement du nombre de cotisants (0.1 %), et de l'indice d'espérance de vie (- 0.3 %, qui devrait rester à ce niveau à échéance prévisible), le coefficient de viabilité s'est établi à -0.2 % (=0.1 %-0.3 %). Par ailleurs, la réduction des prestations non effectuée (- 0.3 %) l'année précédente a été appliquée. En conséquence, si l'on prend en compte la croissance salariale, le coefficient de viabilité et le mécanisme de report, les prestations de retraite ont augmenté de 0.1 % (=0.6 %-0.2 %-0.3 %).

19. Il mesure le nombre de retraités exprimé en « équivalent retraites », soit le total des dépenses de retraite divisé par la retraite perçue par un individu ayant cumulé 45 points. De manière similaire, le nombre de cotisants est exprimé sous forme « d'équivalent cotisations », à savoir le total des cotisations divisé par les cotisations d'un individu qui acquerrait exactement un point de retraite.
20. Rentenversicherungsbericht 2018 : https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Rente/rentenversicherungsbericht-2018.pdf?__blob=publicationFile&v=4
21. La revalorisation en fonction du taux de croissance salariale est corrigée du déficit du ratio d'équilibre. Par exemple, si le ratio est de 97 % et le taux de croissance nominale des salaires de 3.275 %, la revalorisation est calculée comme suit : $97\% * 103.275\% - 100\% = 0.17675\%$ -au lieu de 3.275 % sans l'incidence du ratio d'équilibre.
22. Sous réserve que l'indexation et la revalorisation ne ramènent pas le ratio de financement en deçà de 110 %.
23. Au Portugal, l'indexation est fonction de la croissance du PIB réel. Si la croissance économique est inférieure à 2 %, les pensions servies sont seulement indexées sur les prix. Si elle est supérieure à 2 %, certains niveaux de pensions servies sont indexés sur les prix et sur un pourcentage de la croissance du PIB réel.
24. Aux Pays-Bas, un projet de loi visant à ajuster le lien est sur le point d'être présenté au parlement.
25. D'après la législation en vigueur, selon laquelle l'application du coefficient n'est suspendue que jusqu'à 2023.

Références

- [2] Blanchard, O. (2019), *Public debt and low interest rates*, American Economic Association, <http://dx.doi.org/10.1257/aer.109.4.1197>.
- [9] Boulhol, H. (2019), « Objectives and challenges in the implementation of a universal pension system in France », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1553, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5a476f15-en>.
- [12] Boulhol, H. et M. Lüske (2019), « What's new in the debate about pay-as-you-go vs funded pensions? », dans Nazaré, D. et N. Cunha Rodrigues (dir. pub.), *The Future of Pension Plans in the EU Internal Market : Coping with Trade-Offs Between Social Rights and Capital Markets*, Springer, <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-030-29497-7>.
- [6] Commission européenne (2018), *The 2018 Pension Adequacy Report*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.
- [5] Lis, M. et B. Bonthuis (2019), « Drivers of the Gender Gap in Pensions: Evidence from EU-SILC and the OECD Pension Model », *Social Protection and Jobs Discussion Papers*, n° 1917, Groupe de la Banque mondiale, <http://www.worldbank.org> (consulté le 26 mai 2019).
- [11] Natali, D. (2018), « Recasting Pensions in Europe: Policy Challenges and Political Strategies to Pass Reforms », *Swiss Political Science Review*, vol. 24/1, pp. 53-59, <http://dx.doi.org/10.1111/spsr.12297>.
- [13] OCDE (2019), *OECD Reviews of Pension Systems: Portugal*, OECD Reviews of Pension Systems, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264313736-en>.
- [7] OCDE (2019), *Will future pensioners work for longer and retire on less?*, <https://www.oecd.org/pensions/public-pensions/OECD-Policy-Brief-Future-Pensioners-2019.pdf> (consulté le 19 août 2019).
- w[4] OCDE (2018), *Atteindre l'égalité femmes-hommes : Un combat difficile*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264203426-fr> (consulté le 24 septembre 2018).
- [10] OCDE (2018), *Panorama des pensions 2017 : Les indicateurs de l'OCDE et du G20*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2017-fr.
- [1] OCDE (2017), *Preventing Ageing Unequally*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264279087-en>.

- [8] OCDE (2016), *OECD Pensions Outlook 2016*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/pens_outlook-2016-en.
- [3] Rouzet, D. et al. (2019), « Fiscal challenges and inclusive growth in ageing societies », *OECD Economic Policy Papers*, n° 27, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/c553d8d2-en>.



Extrait de :
Pensions at a Glance 2019
OECD and G20 Indicators

Accéder à cette publication :
<https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2020), « Réformes récentes des retraites », dans *Pensions at a Glance 2019 : OECD and G20 Indicators*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/a0252cf3-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :
<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.