

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 28 janvier 2009 – 9 h 30

« Les différents modes d'acquisition des droits à la retraite en répartition : description et analyse comparative des techniques utilisées »

Document N°2

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Les logiques des systèmes de retraite en Europe

Extrait de Retraite et société n°50 – Janvier 2007

Lucy apRoberts

Cet article est disponible en ligne à l'adresse :

http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=RS&ID_NUMPUBLIE=RS_050&ID_ARTICLE=RS_050_0009

Les logiques des systèmes de retraite en Europe

par Lucy AP ROBERTS

| La Documentation française | Retraite et société

2007/1 - n° 50

ISSN 1167-4687 | pages 9 à 33

Pour citer cet article :

– Ap roberts L., Les logiques des systèmes de retraite en Europe, Retraite et société 2007/1, n° 50, p. 9-33.

Distribution électronique Cairn pour La Documentation française.

© La Documentation française. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.



Les logiques des systèmes de retraite en Europe



Lucy APROBERTS

Il est difficile de comparer les logiques des systèmes de retraite en Europe car ils sont issus de cultures et d'histoires nationales diverses. Ils s'imbriquent dans des institutions nationales: le système politique, la fiscalité, le droit du travail, les relations professionnelles, l'ensemble de la protection sociale, etc. La logique d'ensemble de ces éléments mériterait une analyse approfondie.

L'objet de cet article est plus modeste. Il s'agit de décrire les typologies couramment utilisées pour la comparaison internationale et de les illustrer par des exemples tirés de quelques systèmes nationaux. Les exemples évoqués relèvent de la France, de certains autres pays de l'Union européenne – l'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède¹ – ainsi que de la Suisse et des États-Unis. Ces pays composent une palette étendue des types de systèmes que l'on trouve en Europe et, plus globalement, dans les pays industrialisés à économie de marché.

En sciences sociales, les typologies sont trop souvent considérées comme des systèmes de classification qui découlent naturellement de la réalité, à l'instar des classifications de plantes en biologie. Cependant, lorsqu'il s'agit d'institutions sociales, une typologie est forcément construite dans un certain but: pour répondre à une question sur la base de certaines hypothèses ou pour étayer quelque analyse. Les distinctions opérées entre les différents systèmes nationaux de retraite dépendent de l'optique retenue.

Pendant longtemps, les analyses comparatives des systèmes de retraite sont restées centrées sur les seuls dispositifs instaurés et gérés par les pouvoirs publics. Nous traiterons dans la première partie des typologies qui portent sur les systèmes étatiques, en examinant d'abord l'opposition entre systèmes bismarckiens et beveridgiens. Nous verrons alors que cette dichotomie ne tient pas compte des spécificités des régimes universels qui, dans certains pays, fournissent des pensions aux résidents âgés. Il est par conséquent préférable d'utiliser une typologie à trois termes. Toutefois, ces typologies se limitent aux seuls régimes de base. Elles n'offrent en fait qu'une vue partielle des systèmes de retraite en n'intégrant pas les régimes complémentaires qui, instaurés et gérés par l'État ou par d'autres acteurs – notamment les employeurs et les syndicats –, fournissent souvent une part importante des pensions.

¹ Certaines des informations sur ces pays présentées ici proviennent du deuxième rapport du Conseil d'orientation des retraites, *Retraites: les réformes en France et à l'étranger; le droit à l'information*, La Documentation française, Paris, 2004.

Aujourd'hui, les analyses comparatives ont tendance à considérer les systèmes dans leur ensemble, en prenant en compte non seulement les régimes étatiques mais aussi les régimes professionnels fonctionnant au niveau de l'entreprise ou de la branche, ainsi que les dispositifs à souscription individuelle, en dehors du cadre professionnel.

C'est pourquoi, dans la seconde partie de cet article, nous analyserons le schéma en « piliers » de la retraite. Il est couramment employé pour les comparaisons internationales et il a le mérite de rendre compte des systèmes de retraite dans leur ensemble. Toutefois, il est généralement convoqué pour promouvoir la capitalisation et réduire le champ de la répartition.

Dans la troisième partie, nous envisagerons d'abord les typologies non plus des systèmes de retraite, mais des dispositifs qui les composent. Cette démarche permet d'identifier les dispositifs existant dans chaque pays et d'évaluer leur importance dans les différents systèmes de retraite. Cependant, ces typologies, comme celles des systèmes dans leur ensemble, dépendent nécessairement de la question posée. Nous proposerons enfin des réflexions sur deux questions qui pourraient servir de base à des comparaisons internationales. La première concerne le périmètre de la solidarité mise en œuvre par les systèmes de retraite, la seconde les formes d'engagement qui sous-tendent les régimes en répartition à couverture large.

■ Les typologies des régimes de retraite de base

■ L'opposition entre Bismarck et Beveridge

Il est courant dans la littérature française sur les comparaisons portant sur l'État social de distinguer deux catégories de systèmes de retraite : les « bismarckiens » et les « beveridgiens ». Les premiers, à l'image du système allemand, sont constitués de régimes distincts reposant sur une base professionnelle. Ils versent des pensions plus ou moins proportionnelles à la rémunération perçue par les assurés pendant leur vie active. Les seconds, nés au Royaume-Uni, se caractérisent par un régime de base identique pour toutes les catégories de travailleurs – indépendants et salariés, du secteur privé et du secteur public – et qui sert des pensions dont le montant est lié au nombre d'années de cotisation et non au niveau de la rémunération. Les systèmes bismarckiens garantissent une certaine égalité de taux de remplacement, tout au moins pour la tranche des rémunérations inférieures à un plafond, alors que les systèmes beveridgiens garantissent des pensions d'un montant égal pour tous ceux qui ont cotisé pendant la même durée (cf. encadré, p.12).



Bismarck en Allemagne, Beveridge au Royaume-Uni

Entre 1880 et 1889, le chancelier Bismarck a instauré les premières assurances sociales pour des salariés du secteur privé, d'abord destinées aux ouvriers. Elles prévoyaient des pensions d'invalidité, des indemnités journalières en cas de maladie et des pensions de retraite. Les autres salariés du secteur privé ont dû attendre 1911 pour acquérir une protection sociale. Par la suite, des régimes ont été mis en place pour les différentes professions indépendantes. Les fonctionnaires ont été dotés de régimes spécifiques, séparés de ceux du secteur privé; les salariés du secteur public qui n'ont pas le statut de fonctionnaires sont affiliés au même régime que les salariés du secteur privé, mais ils ont, en outre, une retraite complémentaire particulière. Au départ, les différentes catégories de travailleurs du secteur privé avaient chacune une caisse propre, avec notamment un clivage entre ouvriers et travailleurs non manuels. Les différentes caisses sont autonomes par rapport à l'État et elles sont cogérées par les assurés et les employeurs.

En 1957, une réforme des retraites a harmonisé les régimes des travailleurs non manuels et des ouvriers du secteur privé. La même réforme a assigné clairement à l'assurance sociale l'objectif de fournir aux travailleurs, et à leurs épouses, un revenu permettant de maintenir leur niveau de vie pendant la retraite. Ainsi, les régimes de retraite versent des pensions proportionnelles à la rémunération (sous plafond) perçue par les assurés au cours de leur carrière entière. Le système vise une certaine égalité des taux de remplacement, c'est-à-dire du rapport entre la pension et le salaire.

En 1942, le gouvernement britannique a publié un rapport sur l'assurance sociale rédigé par William Beveridge. Les idées exprimées dans ce rapport ont inspiré le système de protection sociale adopté à l'issue de la Seconde Guerre mondiale. Ce système distribue des allocations familiales et offre à tous l'accès aux soins médicaux fournis par un service public national de la santé; il sert aux salariés des indemnités journalières en cas de maladie et lors de périodes de chômage, ainsi que des pensions d'invalidité; il attribue enfin des pensions de retraite à l'ensemble des travailleurs. Beveridge tenait à une protection sociale identique pour toute la population. Le service national de la santé instauré à ce moment-là est réellement universel et bénéficie à toute la population. Mais le régime de retraite est contributif, les pensions étant réservées aux travailleurs qui ont cotisé et à leurs épouses.

Le régime de retraite inspiré par Beveridge était d'emblée et reste toujours un véritable régime « général » qui couvre tous les travailleurs: les salariés du secteur public et du secteur privé, ainsi que les indépendants. Selon les recommandations de Beveridge, le régime de retraite, comme les autres dispositifs qui versent des revenus de remplacement, devait fournir aux bénéficiaires un revenu minimum, d'un montant indépendant du niveau de leur rémunération. De la même façon, les cotisations prélevées sur les salaires au titre de l'assurance sociale devaient être forfaitaires, représentant le même montant pour tous les niveaux de rémunération. Ce principe, adopté au départ, a subi des évolutions: en 1978 les cotisations sont devenues proportionnelles au salaire (plus précisément, au salaire entre un minimum plancher et un plafond). Selon la philosophie de Beveridge, l'État doit subvenir aux besoins de la population par une protection sociale limitée qui verse des prestations d'un niveau juste suffisant pour permettre aux bénéficiaires de vivre. Tout supplément de revenus de remplacement est censé provenir de l'épargne individuelle. En réalité, au Royaume-Uni, ce sont plutôt les régimes de retraite professionnels, instaurés par certains employeurs pour leurs salariés, qui fournissent des pensions supplémentaires à celles du régime de base.

Plutôt que se référer à la réalité – passée ou actuelle – des systèmes de retraite britannique et allemand, les termes « beveridgien » et « bismarckien » sont souvent utilisés pour qualifier deux conceptions de l'action des pouvoirs publics en matière de protection sociale. La première considère qu'ils ont pour mission de garantir à tous (tous les travailleurs ou tous les citoyens) des prestations d'un montant égal ou proche. Le second estime que les pouvoirs publics doivent organiser une protection sociale liée à l'activité professionnelle dont les prestations reproduisent plus ou moins fidèlement la hiérarchie des rémunérations.

On peut voir dans les régimes de base allemand et britannique deux types d'assurance sociale opposés. Le premier, nous l'avons dit, fournit des prestations plus ou moins proportionnelles à l'ancienne rémunération grâce à une formule de calcul qui comptabilise l'ensemble des années de travail. Toutefois, le régime de base allemand accorde des droits à pension pour certaines périodes sans rémunération : service militaire, chômage, incapacité, etc. Le second système accorde également des prestations contributives mais leur montant ne dépend pas du niveau des salaires au-delà d'un minimum. Elles sont complétées par des allocations d'assistance pour les personnes âgées dont les revenus se situent en dessous d'un minimum.

Les régimes de base britannique et allemand relèvent tous deux de l'assurance sociale. Ils sont contributifs, c'est-à-dire qu'ils versent des pensions aux personnes qui ont cotisé. Dans un tel système, la retraite peut être considérée comme une sorte de prolongement du salaire, à l'instar d'autres revenus de remplacement prévus en cas de chômage, de maladie et d'invalidité. Certes, le mode de calcul diffère d'un pays à l'autre et d'un régime à l'autre. Mais le principe général est que celui qui a cotisé davantage bénéficie d'une prestation plus élevée. De cette façon, les inégalités de durée de carrière et de rémunération se retrouvent dans les inégalités de pensions, sans pour autant être strictement identiques. En effet, les pensions ne sont pas exactement proportionnelles aux rémunérations. Ainsi, en Allemagne, cette proportionnalité est limitée par l'existence d'un plafond et, comme nous l'avons signalé, par l'attribution de droits pour certaines périodes sans rémunération. Quant au régime de base britannique, il ne prend pas directement en compte le montant des salaires dans le calcul de la pension.

Le régime de base des salariés du secteur privé en France peut être caractérisé comme bismarckien pour deux raisons : les différentes catégories professionnelles – salariés du privé, fonctionnaires, commerçants, indépendants – relèvent de régimes de base distincts ; le niveau des pensions est positivement corrélé au niveau des salaires. Cependant, les pensions sont loin d'être parfaitement proportionnelles aux salaires. En premier lieu, le salaire soumis à cotisation et le salaire de



référence utilisé pour le calcul de la pension sont plafonnés. En outre, les assurés français bénéficient de trimestres de cotisation pour certaines périodes durant lesquelles leur rémunération fut faible, voire nulle: service militaire, chômage, congés maladie, invalidité et, dans certains cas, les périodes consacrées à l'éducation de jeunes enfants. Ensuite, la pension est calculée sur la base des salaires d'une partie de la carrière. De surcroît, le régime de base français attribue des trimestres d'assurance aux mères, qu'elles aient ou non exercé une activité professionnelle pendant la période où leurs enfants étaient en bas âge. De plus, il existe en France un revenu d'assistance – le « minimum vieillesse » – pour les personnes âgées dont les ressources se situent en dessous d'un certain seuil.

En Allemagne aussi les pensions ne sont pas parfaitement proportionnelles aux salaires. Le régime allemand attribue des droits à pension pour certaines périodes non travaillées: chômage, maladie, éducation d'enfants, etc. Un revenu minimum d'assistance y a été instauré pour les personnes âgées, mais seulement en 2001. Soulignons toutefois que le régime de base allemand applique le principe d'une proportionnalité entre pensions et salaires plus rigoureusement que le régime de base français. Les pensions y sont calculées sur la base de la rémunération de l'ensemble de la carrière et non sur les vingt-cinq meilleures années. Le plafond de l'assiette des cotisations et des salaires pris en compte dans le calcul y est beaucoup plus élevé qu'en France: environ 2,4 fois le salaire moyen, au lieu de seulement 1,3 fois le salaire moyen dans notre pays.

Enfin, le « minimum contributif » du régime général français a pour effet de l'écartier encore de la proportionnalité. Ce dispositif, instauré en 1983, relève les pensions des assurés qui ont peu gagné au cours de leur carrière. En 2005, environ 40% des personnes faisant liquider un droit direct à pension du régime général ont vu leur pension rehaussée par ce mécanisme². Comme le régime de base britannique, le « minimum contributif » définit le montant des pensions sur une base forfaitaire, au prorata de la durée de cotisation. Ce mécanisme fait évoluer la logique du système français vers une logique beveridgienne³.

² Environ 73% des liquidations au minimum contributif concernaient une retraite normale; 27% concernaient des invalides ou des personnes déclarées inaptes.

³ Les seuils sont remarquablement proches dans les deux pays. En 2006, le régime de base britannique accordait une année de cotisation pour 6 471 € (£ 4 368) de salaire annuel; la pension de base pour une carrière pleine était de 500 € par mois (£ 84,25 par semaine). Le régime de base français accordait une année de cotisation pour 6 616 € de salaire annuel (soit un trimestre pour un salaire de 200 fois le Smic horaire dans l'année); le minimum contributif pour une carrière pleine était de 598 € par mois.

■ Prendre en compte les régimes universels

Certains pays ont instauré des régimes de retraite de base « universels » qui ne correspondent ni au schéma bismarckien, ni au schéma beveridgien. Ces régimes offrent des pensions aux personnes âgées, aussi bien à celles qui ont exercé une activité professionnelle qu'à celles qui n'ont jamais travaillé. Pour obtenir une pension pleine, il faut avoir vécu dans le pays pendant pratiquement toute sa vie adulte; dans le cas contraire, le montant de la pension est fonction de la durée de résidence⁴. On trouve ce type de dispositif dans les pays nordiques⁵ – Danemark, Finlande, Norvège, Suède – et aux Pays-Bas.

Ainsi, la dichotomie Bismarck/Beveridge est-elle trop simpliste pour être véritablement adaptée aux comparaisons internationales. En effet, elle conduit à faire figurer sous la même enseigne les régimes « universels » des pays nordiques et le régime de base britannique, comme d'ailleurs celui de l'Irlande qui en dérive. Les premiers servent des pensions à l'ensemble des résidents âgés, alors que le système de Beveridge comme celui de Bismarck ne versent des pensions qu'aux travailleurs retraités et à leurs veuves.

La confusion vient en partie d'une ambiguïté dans l'usage du mot « universel ». Cet adjectif est souvent utilisé pour qualifier un régime qui s'applique à l'ensemble des travailleurs, comme le régime de base du Royaume-Uni, par opposition à un système composé de régimes distincts destinés aux différentes catégories professionnelles. « Universel » est également employé, comme on vient de le souligner, pour désigner un dispositif qui offre des prestations ou des services à l'ensemble des résidents d'un pays, qu'ils aient ou non travaillé. Autrement dit, le régime de retraite de base britannique est « universel » dans le premier sens du terme mais pas dans le second. Pour des raisons de clarté, nous préférons réserver le qualificatif « universel » aux régimes qui bénéficient aux résidents indépendamment de leur statut professionnel.

Les pensions versées par les régimes universels sont forfaitaires : leur montant ne varie ni selon la rémunération des bénéficiaires, ni selon leurs autres ressources ; actifs et inactifs, riches et pauvres touchent des

4 Par exemple, aux Pays-Bas, il faut avoir résidé dans le pays pendant cinquante ans entre 15 et 65 ans. Le régime universel suédois requiert quarante années de résidence pour une pension pleine ; ce régime disparaîtra progressivement pour les personnes nées à partir de 1938.

5 Le numéro spécial de la *Revue française des Affaires sociales* intitulé « L'État providence nordique. Ajustements, transformations au cours des années quatre-vingt-dix » (n° 4, octobre-décembre 2003) présente des analyses de la protection sociale universelle.



prestations identiques. Les personnes seules de 65 ans et plus perçoivent environ 40% du salaire moyen aux Pays-Bas, mais 20% seulement en Suède. Les régimes universels se distinguent de l'assistance sociale par le fait que le droit aux prestations et leur montant ne sont pas soumis à une condition de ressources. Cependant, comme les allocations d'assistance, les pensions universelles sont modulées selon le statut matrimonial du bénéficiaire : une personne seule touche une pension plus élevée qu'une personne qui vit en couple. Aux Pays-Bas, la pension d'une personne vivant en couple représente à peu près 70% de celle d'une personne vivant seule ; en Suède, le ratio avoisine 80%.

Le régime de base britannique se distingue des régimes universels, d'abord par son caractère contributif : la pension n'est versée qu'aux travailleurs qui ont cotisé. De plus, son montant, même s'il ne varie pas selon le niveau de la rémunération⁶, dépend du nombre d'années de cotisation. Les assurés qui ont cotisé pendant moins d'une carrière pleine – quarante-quatre années pour les hommes, trente-neuf pour les femmes – perçoivent une retraite dont le montant est réduit au prorata de leur durée de cotisation. La pension de base pleine en 2003 était égale à environ 15% du salaire moyen.

On peut même considérer, d'une certaine manière, que la pension de base britannique dépend de la rémunération puisque l'attribution d'une année de cotisation y est liée. Pour acquérir une année de cotisation, il faut avoir cotisé sur un certain montant de salaire annuel (au moins £ 4 368 en 2006). Ce mode de calcul engendre des inégalités. À titre d'exemple, parmi les personnes qui atteignaient l'âge requis pour faire liquider une pension de base en 2005, 85% des hommes avaient droit à une pension pleine, contre seulement 30% des femmes (*Department of Work and Pensions*, 2006). Ainsi, le régime de retraite de base au pays de Beveridge n'est pas « beveridgien » si on entend par là un dispositif universel à prestations égales pour tous.

Esping-Andersen (1999) distingue la conception beveridgienne et celle des pays nordiques. Bien qu'il considère la protection sociale au sens large (la fiscalité, l'école et l'éducation, la prise en charge des personnes dépendantes), il estime que les systèmes de retraite sont particulièrement révélateurs des différences entre les logiques nationales de protection sociale. Il classe les États sociaux en trois principales catégories. Dans les pays où l'État social est « libéral », les prestations sociales sont d'un niveau faible par rapport aux salaires. C'est le cas des pays anglo-saxons :

⁶ Les anglophones qualifient la pension de *flat rate* (« taux plat »), expression traduite par « forfaitaire ». Ils utilisent également l'expression *non earnings related* : « non lié à la rémunération du travail ».

Royaume-Uni, États-Unis, Canada, Australie. Les pays « corporatistes » disposent d'une protection sociale peu redistributive qui tend à reproduire la hiérarchie des rémunérations pendant la retraite et à différencier la couverture selon la catégorie professionnelle. Il s'agit de l'Autriche, de l'Allemagne, de la France et de l'Italie. Quant aux pays « sociaux-démocrates » (le Danemark et les autres pays scandinaves), ils offrent une certaine égalité de revenus à un niveau de prestations qui dépasse un minimum de subsistance. La distinction entre systèmes corporatistes et systèmes libéraux recoupe la distinction entre Bismarck et Beveridge, mais le schéma à trois termes d'Esping-Andersen, en spécifiant l'originalité d'un modèle social-démocrate, permet de réserver leur place aux prestations universelles.

■ Les limites des typologies cantonnées aux seuls régimes de base

La dichotomie Beveridge/Bismarck ou la classification ternaire Beveridge/Bismarck/régimes universels ne prennent en compte que les régimes de base, ignorant ainsi des pans entiers des systèmes de retraite. En effet, les pays industrialisés dits « beveridgiens » ont développé des régimes qui versent des pensions en rapport avec le niveau des salaires et les pays « bismarckiens » ont souvent mis en place des régimes complémentaires couvrant au moins une partie des travailleurs. Ces régimes ont été instaurés et sont gérés par l'État ou bien par les partenaires sociaux à l'issue d'accords collectifs.

Là où domine le principe d'universalité, existent aussi des régimes supplémentaires qui distribuent des pensions plus ou moins proportionnelles aux salaires. Ainsi, l'État suédois a instauré en 1960 un régime qui attribue des retraites proportionnelles aux salaires compris entre un plancher et un plafond et qui s'ajoutent à celles du régime universel. En 2000, les pensions totales versées par le régime supplémentaire représentaient plus de quatre fois celles accordées par le régime universel. Il existe en outre de grands régimes négociés qui couvrent quelque 90% des salariés du pays⁷.

Les Pays-Bas ont suivi une autre voie en encourageant l'affiliation à des régimes professionnels. Environ 90% des salariés sont couverts par des organismes d'entreprise ou de branche, ces derniers étant le fruit de négociations collectives. Les pouvoirs publics n'obligent pas les

⁷ Ces régimes sont au nombre de quatre : deux pour le secteur privé (cols blancs, cols bleus) et deux pour le secteur public (fonctionnaires de l'État, fonctionnaires des collectivités locales).



négociateurs de branche à créer de tels régimes, mais quand un accord intervient, il est étendu par le ministère du Travail. Cette procédure rend l'affiliation obligatoire pour l'ensemble des entreprises et des salariés des branches concernées. En 2000, la masse totale des pensions servies par les régimes professionnels était à peu près égale à celle versée par le régime universel.

Les deux pays « beveridgiens » de l'Union européenne, l'Irlande et le Royaume-Uni, ont emprunté des chemins divergents. L'Irlande a longtemps débattu de l'opportunité de mettre en place un régime étatique qui lierait le montant des pensions au montant des salaires, sans jamais s'y résoudre. Le Royaume-Uni a institué, au début des années soixante, un régime complémentaire géré par l'État⁸, régime qui prélève des cotisations et verse des pensions proportionnelles aux salaires (entre un plancher et un plafond). L'affiliation à ce second régime public n'est pas obligatoire. Dès le départ, les salariés couverts par un régime professionnel pouvaient s'abstenir d'y adhérer, à condition que les prestations de leur régime professionnel soient au moins égales à celles proposées par le régime complémentaire d'État. Puisque la plupart des régimes professionnels des entreprises et des administrations étaient – et sont toujours – bien plus généreux que le régime complémentaire d'État, la grande majorité des salariés assurés par les régimes professionnels ne s'y sont pas affiliés. En 2000, la masse des pensions distribuées par le régime complémentaire d'État ne représentait que 14 % de celle versée par le régime de base. Quant aux régimes professionnels, la masse des pensions attribuées dépassait ce que versait le régime de base (d'environ 20 %). Aujourd'hui, il est question de renouer avec le plan Beveridge en revenant à un régime d'État unique, offrant des pensions corrélées seulement à la durée de carrière et non au niveau des salaires. On envisage également d'obliger les travailleurs à intégrer un régime professionnel ou à épargner *via* un nouveau plan d'épargne retraite national (*Department of Work and Pensions*, 2006).

Les pays « bismarckiens » ont adopté différents schémas ; généralement, il existe des régimes supplémentaires au régime de base, mais leur étendue et leur place par rapport au régime de base varient. En Allemagne, il existe des régimes d'entreprise pour une partie des salariés, mais les pensions qu'ils offrent sont limitées comparées à celles du régime de base. La France fait figure d'exception dans la mesure où les régimes complémentaires concernent l'ensemble des salariés du secteur privé.

⁸ Le régime établi en 1961 a été remplacé en 1978 par le *State Earnings Related Pension Scheme* (SERPS) et en 2002 par le *State Second Pension* (S2P).

En 2000, la masse des pensions versées par l'Arrco et l'Agirc représentait environ deux tiers de celle du régime général. Les montants des pensions distribuées par les régimes complémentaires sont proportionnels aux cotisations acquittées par le salarié au cours de sa carrière entière, avec toutefois des droits supplémentaires pour la réversion, les personnes qui ont élevé des enfants et certaines périodes sans rémunération.

Les typologies qui ne s'intéressent qu'aux régimes de base laissent de côté des éléments importants, parfois plus importants que les régimes de base en terme de volume de prestations versées. Certains des régimes supplémentaires ont été instaurés par l'État. Dans ce cas, ils peuvent modifier l'appréhension que l'on peut avoir du système public par rapport à une analyse qui ne prend en compte que le seul régime de base. Dans tous les cas, il est essentiel de considérer les systèmes de retraite dans leur ensemble pour effectuer des comparaisons internationales.

■ Les trois piliers : une description normative des systèmes de retraite dans leur ensemble

Depuis les années quatre-vingt-dix, un classement des sources de revenus des retraités en trois « piliers » constitue une interprétation de la structure des systèmes de retraite très répandue dans les comparaisons internationales. Ce classement a le mérite de prendre pleinement en compte les régimes autres que les régimes de base mais il relève d'un projet normatif visant à promouvoir la capitalisation. Certes, le constat de coexistence de plusieurs sources de revenus des retraités est pertinent et permet d'élargir les analyses aux mécanismes non étatiques. Mais il est erroné de chercher à construire une architecture commune aux différents pays. Pour illustrer ce point de vue, nous allons examiner trois variantes de ce modèle conceptuel : la variante suisse, celle promue par la Banque mondiale et celle utilisée par la Commission européenne. Nous verrons que les piliers caractérisés par ces variantes ne coïncident pas complètement (cf. tableau, p. 20).

**Tableau****Les différentes définitions des trois piliers**

	1^{er} pilier	2^e pilier	3^e pilier
Suisse	Obligatoire National Répartition Assurance sociale	Obligatoire Professionnel	Facultatif Individuel Épargne
Banque mondiale (1994)	Obligatoire National Répartition Forfaitaire <i>ou</i> Assurance sociale	Professionnel Capitalisation <i>ou</i> Obligatoire Individuel Épargne	Facultatif Individuel Épargne
Commission européenne (1997)	Obligatoire National Répartition Assurance sociale	Professionnel Capitalisation	Facultatif Individuel Épargne retraite

■ L'origine suisse de la métaphore des trois piliers

La métaphore des trois piliers trouve ses origines en Suisse. Elle est même inscrite dans la Constitution fédérale depuis le début des années soixante-dix, à un moment où la gauche cherchait à augmenter les pensions du régime de base (Leimgruber, 2005). Le premier pilier suisse est un régime d'assurance sociale minimale financé en répartition, dont l'objectif explicite est de subvenir aux besoins vitaux des retraités. Tous les travailleurs du pays sont tenus de cotiser à ce régime. Le deuxième pilier comprend les régimes complémentaires professionnels, d'entreprise ou d'administration, rendus obligatoires par la législation en 1985. Tout employeur doit mettre en place un régime pour ses salariés et ces derniers sont tenus de s'y affilier. Une loi fédérale définit un niveau minimal des pensions mais les régimes peuvent dépasser ce minimum et le font fréquemment. Ces régimes professionnels, financés en capitalisation par des fonds de pension, sont censés permettre aux travailleurs d'obtenir des revenus de retraite qui remplacent leurs revenus du travail. Contrairement au régime de base et aux régimes professionnels, la participation au troisième pilier est facultative: il est constitué par de l'épargne individuelle qui peut bénéficier de certaines exemptions fiscales.

Le système de retraite suisse se singularise par des régimes complémentaires rendus obligatoires par le législateur et en même temps très éclatés. En 1998, il existait plus de 4000 régimes. En 1997, l'ensemble des pensions de retraite versées par le régime de base représentait 6,9% du PIB contre 4,4% pour les régimes complémentaires professionnels. Les sommes versées par les régimes professionnels tendent à augmenter au fur et à mesure que les générations successives partent en retraite en ayant acquis davantage de droits à pension. Du point de vue de l'importance des prestations, le deuxième pilier tend donc à se rapprocher du premier et, avec le temps, il devrait même le dépasser. Nous ne disposons pas de statistiques sur l'importance des revenus que les retraités suisses tirent du troisième pilier (Queisser, Vittas, 2000). En effet, il se confond avec les revenus provenant de l'épargne des ménages, que cette épargne soit accumulée en vue de la retraite ou pour d'autres usages. Ainsi, le troisième pilier de la retraite est bien difficile à cerner, sauf éventuellement à travers des données sur le patrimoine et les revenus du patrimoine des personnes âgées.

À ses origines, dans le contexte suisse, la métaphore des trois piliers appuyait l'idée que le premier pilier, celui financé en répartition, était trop développé par rapport aux deux autres. D'une manière générale, cette métaphore est utilisée de façon normative et non comme un simple outil de description des systèmes de retraite. Dans une structure soutenue par des piliers, il en faut au moins trois et ils doivent être à peu près de même dimension.

■ Le rapport de la Banque mondiale de 1994

Le modèle suisse a été repris par la Banque mondiale dans un rapport publié en 1994⁹. Cependant, les deux schémas ne présentent pas une configuration identique. Alors que le premier pilier suisse relève de l'assurance sociale (il est contributif et le droit aux pensions n'est pas soumis à une condition de ressources), pour la Banque mondiale, il est financé par l'État et doit distribuer un revenu minimal aux retraités, soit sous forme de pensions universelles, soit sous forme d'allocations d'assistance pour les personnes âgées pauvres. Le deuxième pilier suisse est professionnel, constitué par des régimes d'administration, d'entreprise et de branche. La Banque mondiale considère que le

⁹ La Banque mondiale a mis en avant les trois piliers dans son rapport sur les retraites publié en 1994, dans lequel elle a commencé à promouvoir les comptes individuels d'épargne retraite obligatoires à la chilienne. Depuis cette publication, la Banque mondiale fait régulièrement référence aux piliers dans ses écrits et ses interventions (Banque mondiale, 1994).



deuxième pilier doit être financé par capitalisation et constitué, soit par des régimes professionnels, soit par des comptes individuels d'épargne retraite obligatoires. Le troisième pilier est celui de l'épargne individuelle facultative, comme dans le schéma suisse.

S'agissant du deuxième pilier, la Banque mondiale affiche une nette préférence pour les comptes individuels d'épargne obligatoires, qu'elle contribue à instaurer avec un certain succès en Amérique latine et en Europe centrale et orientale. Ce choix s'enracine dans une conception libérale où l'individu est censé agir seul, même s'il s'agit de rendre l'épargne individuelle obligatoire. Pour étayer sa méfiance vis-à-vis des régimes professionnels, la Banque mondiale souligne qu'ils pénalisent en général les travailleurs mobiles: d'une part, l'obtention d'un droit pérenne à une pension est conditionnée par une certaine ancienneté; d'autre part, les droits acquis ne sont pas revalorisés quand un salarié change de groupe professionnel.

Dans une publication récente (Holzmann, Hinz, 2005), la Banque mondiale reformule son schéma en piliers. Tout en continuant à insister sur l'importance de faire coexister plusieurs « piliers » (elle parle maintenant de système « multipiliers »), elle ajoute deux sources de revenus supplémentaires pour les retraités – deux nouveaux piliers – à son schéma originel. Un quatrième pilier est représenté par l'aide non monétaire: le soutien des membres de la famille ou d'autres groupes sociaux, l'accès à des services essentiels, notamment les soins médicaux et le logement. Le cinquième pilier résulte en fait de la scission en deux dispositifs du pilier géré par les pouvoirs publics. La Banque mondiale distingue désormais un « premier pilier » contributif, dont les prestations sont plus ou moins liées aux salaires, et un « pilier zéro » possédant les caractéristiques du premier pilier du schéma originel: financé par le budget de l'État et constitué soit par l'assistance publique, soit par un régime minimal universel. Cette modification du modèle reflète une acceptation nouvelle de l'assurance sociale, alors que la première version de la doctrine des piliers, celle de 1994, y était résolument hostile. Parallèlement, les caractéristiques du deuxième pilier, qui reste l'élément central, n'ont pas évolué: il est toujours en capitalisation, obligatoire, et il prend la forme de comptes d'épargne individuels et non de régimes collectifs organisés pour des groupes de travailleurs.

■ Les trois piliers selon la Commission européenne

La Commission européenne fait référence à trois piliers de la retraite, avec un contenu encore différent (Coron¹⁰, 2006). Selon la description formulée dans un Livre vert publié en 1997 (Commission européenne, 1997), le premier pilier est un régime de base public; le second comprend les régimes professionnels qui versent des pensions financées en principe par la capitalisation; le troisième est constitué par de l'épargne retraite individuelle facultative avec sortie en rente.

Les systèmes de retraite de l'Europe sont déséquilibrés à l'extrême si l'on se réfère à ce schéma. En 1997, la Commission a estimé que, sur l'ensemble des prestations de retraite des pays de l'Union européenne, 88,8% provenaient du premier pilier; 7% du deuxième pilier, le troisième pilier n'en distribuant que 0,9% (les programmes d'assistance publique versaient 3,3%). Le deuxième pilier est donc bien moins important que le premier et le troisième quasi inexistant. Certes, dans tous les pays, les particuliers épargnent et parfois pour leur retraite, mais il est rare qu'ils consacrent leur épargne à l'achat de rentes viagères. Comme dans le schéma suisse, le troisième pilier est difficile à distinguer de l'épargne globale des ménages.

En 2003, avec la directive sur les institutions de retraite professionnelle¹¹, les instances européennes sont revenues sur la restriction du deuxième pilier à des régimes qui versent des pensions de retraite. La directive précise que les prestations versées par les régimes de retraite professionnels « revêtent en général la forme d'une rente viagère » mais ajoute: « cependant, le versement d'une rente temporaire ou d'un capital unique devrait également être possible » (article 6). Finalement, le critère discriminant pour le deuxième pilier est la capitalisation à travers des réserves placées sur les marchés financiers. De ce fait, les régimes professionnels financés par des provisions inscrites au bilan de l'entreprise ou les promesses de pension faites par un employeur sans engagement sont exclus du champ de la directive. Ainsi, le deuxième pilier est assimilé à toute forme de capitalisation pour la retraite mise en place dans un cadre professionnel. Alors que dans le Livre vert de 1997, le deuxième pilier – tout comme le troisième – était limité aux régimes professionnels qui versent un revenu régulier durant la retraite, aujourd'hui le deuxième pilier inclut également tout plan d'épargne salariale avec sortie en capital lors de la retraite.

¹⁰ Cet auteur retrace l'histoire de l'utilisation de la notion de « piliers » de la retraite par la Commission européenne.

¹¹ Directive 2003/41/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 juin 2003 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelles.



Dans un rapport récent sur les régimes de retraite privés, le Comité de la protection sociale (Commission européenne, 2005) critique la caractérisation des systèmes de retraite en trois piliers, soulignant qu'elle est davantage normative que descriptive. Le Comité signale que les systèmes de retraite adoptent des architectures diverses qui ne sauraient correspondre à un schéma unique. De fait, la métaphore des piliers, qu'elle provienne du gouvernement suisse, de la Banque mondiale ou de la Commission européenne, vise à encourager le développement de la capitalisation et à contenir la répartition comme mode de financement de la retraite. Il s'agit bien d'une entreprise idéologique dont l'objectif est de convaincre que la répartition, mécanisme principal de financement des pensions dans la plupart des pays, occupe une place trop importante.

■ Comment construire d'autres cadres de comparaison ?

Concevoir les systèmes de retraite d'après une structure en piliers présente le mérite de souligner qu'ils ne se limitent pas au seul État social mais qu'ils résultent d'une combinaison de dispositifs fonctionnant selon des logiques différentes. Pour établir une typologie comparative à usage positif et non normatif, il n'est pas pertinent d'esquisser une architecture *a priori* commune à tous les systèmes nationaux. Il est préférable de classer, d'abord, les différents dispositifs susceptibles de composer les systèmes de retraite. Il est alors possible d'évaluer leur poids respectif dans chaque pays. Certains auteurs ont adopté cette démarche que nous allons maintenant étudier plus en détail.

■ Des typologies de dispositifs

La typologie construite par Gérard Cornilleau et Henri Sterdyniak (2003), reprise dans le rapport du Conseil d'orientation des retraites de 2004, répertorie cinq sortes de dispositifs : l'assistance publique qui verse des allocations aux personnes âgées sous condition de ressources ; les régimes universels qui offrent des pensions à l'ensemble des résidents ; l'assurance sociale financée en répartition dont le montant des pensions est corrélé au niveau des salaires ; les régimes d'entreprise à prestations définies ; les régimes d'entreprise à cotisations définies et les comptes individuels d'épargne retraite à souscription facultative. Les systèmes nationaux combinent ces dispositifs de différentes façons.

L'OCDE (2005, chapitre I) a conçu une classification qui introduit des nuances fines parmi les dispositifs étatiques. Le schéma se limite aux institutions à affiliation obligatoire et distingue les régimes publics des régimes privés. Parmi les régimes publics, on trouve : l'assistance sociale qui bénéficie à l'ensemble de la population ; l'assistance sociale spécifique aux personnes âgées (comme le minimum vieillesse en France) ; les dispositifs qui servent des pensions forfaitaires non liées au montant des rémunérations (prestations universelles ou dépendant de la durée de carrière) ; les minima de pensions non soumis à condition de ressources ; les régimes publics d'assurance sociale avec plusieurs sous-catégories : prestations définies, systèmes par points et « comptes notionnels ».

Quant aux régimes qualifiés de privés, l'OCDE distingue deux catégories : à prestations définies et à cotisations définies.

Pour classer et décrire un système national de retraite, il est possible de repérer les mécanismes qu'il utilise, le poids de chacun et la façon dont il les combine. Ces typologies de dispositifs sont bien plus riches que les schémas en piliers, mais les distinctions opérées dépendent en fin de compte de la question posée. La dichotomie entre systèmes « beveridgiens » et « bismarckiens » ainsi que la classification à trois termes qui intègre les régimes universels, tendent à se limiter aux seuls régimes de base et à spécifier le rôle de l'État. Le modèle en piliers a pour objet de mesurer l'importance de la capitalisation et de promouvoir son développement.

Bien d'autres questions pourraient servir d'axe central pour des analyses comparatives. On pourrait s'interroger, par exemple, sur les distinctions entre catégories de population au sein des systèmes. Certains comportent un régime commun à tous les résidents, d'autres un régime commun à tous les travailleurs, d'autres encore un régime commun aux salariés du secteur privé et des régimes séparés pour d'autres catégories professionnelles. Les comparaisons pourraient également être articulées autour du rôle de différents acteurs : l'État, les employeurs, les organisations syndicales, les institutions financières. Un questionnement comparatif sur ces thèmes produirait des schémas d'analyse nouveaux.

Nous examinons ici deux autres questions qui pourraient servir de cadre pour des comparaisons et qui nous semblent relever d'enjeux centraux actuellement. D'abord, nous évoquons la question des périmètres de la solidarité mise en œuvre par les systèmes de retraite. Ensuite, nous nous pencherons sur la question du type de contrat auquel s'engagent les régimes fonctionnant en répartition. Ce sujet conclura cet article.



■ La question du périmètre de la solidarité

La solidarité dans les systèmes de retraite constitue un enjeu essentiel de leur évolution actuelle. Nous esquissons ici quelques idées sur ce thème, toujours dans une perspective de comparaison internationale.

Tout régime collectif à participation obligatoire peut instaurer une solidarité, sous forme de mutualisation des risques et de redistribution, au sein du groupe couvert. Il peut s'agir d'un régime de sécurité sociale, d'un régime professionnel à prestations définies (le ou les employeurs s'engagent sur le montant des pensions) ou d'un régime professionnel à cotisations définies (le ou les employeurs s'engagent sur le montant de leurs cotisations), à condition, dans ce dernier cas, qu'une caisse de retraite finance collectivement les prestations.

Plusieurs clés de répartition existent, instituant différentes formes de solidarité. Ainsi, par exemple, peuvent être prévues des pensions de réversion pour les conjoints sans réduction compensatrice de la pension de retraite de l'assuré. Il est également possible d'offrir une pension minimum ou bien encore d'accorder des droits à pension aux salariés qui deviennent invalides ou au titre de certains types de congés.

Les dispositifs de retraite peuvent être caractérisés selon l'étendue de la solidarité qu'ils mettent en œuvre. Même en supposant que tous les travailleurs soient affiliés à un régime professionnel, la solidarité y est bien plus limitée que dans un régime à couverture plus étendue. Sans mutualisation entre groupes professionnels, les différences dans leur composition produisent des inégalités. Ainsi, pour les groupes comptant une forte proportion de femmes, le coût des pensions, en proportion de la masse salariale, est supérieur à niveau de prestation donné, du fait de la longévité supérieure des femmes. Sans une mutualisation large, chaque groupe professionnel devient une sorte d'îlot de solidarité, dans un ensemble où la solidarité globale est fragmentée.

Les régimes à participation individuelle facultative relèvent de la capitalisation et n'organisent aucune solidarité entre les intéressés. Qu'un dispositif facultatif soit organisé dans le cadre d'un groupe professionnel ou qu'il soit ouvert à tout individu, ses mécanismes sont les mêmes. Lorsque l'option existe de rejoindre ou non un régime, les cotisations sont nécessairement individualisées. Par conséquent, le montant des pensions varie en fonction de la contribution de chacun et du rendement des placements de son épargne. Les décisions portant sur les placements financiers peuvent être prises individuellement par les épargnants qui choisissent entre différents fonds. Actuellement, dans beaucoup de pays, l'épargne retraite facultative a tendance à se

développer, plutôt que des formules collectives et obligatoires. Là où ils étaient courants, les régimes professionnels collectifs tendent à être remplacés par des comptes individuels d'épargne retraite à participation facultative; c'est notamment le cas en Allemagne, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et aux États-Unis.

Si un régime à affiliation facultative permet une sortie en capital, il n'opère aucune mutualisation de risques; chacun dépense ou conserve son épargne comme il l'entend. Certains dispositifs imposent une sortie sous forme de pension. Si le financement des pensions est assuré par une mise en commun des comptes individuels, alors se met en place une forme de mutualisation parmi les retraités. Une caisse commune est indispensable pour réaliser une certaine égalité de traitement au sein du groupe concerné (par exemple, pour le même montant épargné, une pension égale pour les hommes et les femmes). La Suède a créé une telle structure pour gérer les pensions servies au titre des nouveaux comptes individuels d'épargne retraite obligatoires; le Royaume-Uni envisage de suivre cette voie dans le cadre d'un nouveau plan d'épargne retraite national (*Department of Work and Pensions*, 2006).

■ La question de l'engagement dans les régimes à couverture large en répartition

Un régime de retraite peut être assimilé à un contrat social à long terme sur la base d'un certain engagement. Normalement, ce contrat est pérenne mais ses termes peuvent être modifiés, comme cela s'est produit maintes fois dans l'histoire, dans tous les pays. Nous proposons ici une réflexion sur la nature de ce contrat dans le cadre de régimes à couverture étendue, fonctionnant essentiellement en répartition. Cette réflexion a pour ambition de contribuer à élaborer un nouveau cadre d'analyse des systèmes de retraite qui pourraient ainsi être classés selon la forme de l'engagement qui les sous-tend. Mais encore faut-il préciser la notion d'engagement et ce qu'elle implique.

La distinction entre « prestations définies » et « cotisations définies » est devenue courante dans les comparaisons internationales de régimes en répartition. Les premiers fixent un barème de calcul des pensions, indépendant *a priori* de leur financement. Les dispositifs à « cotisations définies » établissent pour leur part un taux de cotisation et répartissent les recettes parmi les retraités. En France, il est courant de qualifier le fonctionnement du régime général de « prestations définies » et celui des régimes complémentaires, l'Arrco et l'Agirc, de « cotisations définies ».



Les expressions « prestations définies » et « cotisations définies » ont été utilisées à l'origine pour décrire l'engagement que contracte un employeur vis-à-vis de ses salariés dans le cadre d'un régime d'entreprise. La première implique que l'employeur s'engage à verser des pensions d'un certain montant, indépendamment des modalités de leur financement. Si l'employeur revient sur son engagement, il rompt les termes du contrat de travail. La seconde signifie que l'engagement de l'employeur se limite à s'acquitter des cotisations pendant la carrière des salariés.

Il n'est pas du tout certain que l'opposition entre « prestations définies » et « cotisations définies » soit pertinente pour les régimes larges fonctionnant en répartition. Dans le cas des régimes de base en Europe ou dans le cas des régimes complémentaires en France, qui s'engage et auprès de qui? Celui qui s'engage n'est pas l'employeur ou le patronat, ni même l'État mais plus exactement l'ensemble des travailleurs, voire tous les citoyens. Mais cet engagement, auprès de qui est-il pris? La réponse qui vient immédiatement à l'esprit est qu'il s'adresse aux retraités. Pourtant il intéresse non seulement les retraités actuels mais aussi les retraités futurs, donc l'ensemble des actifs. On peut donc considérer qu'il s'agit d'un engagement des travailleurs, retraités et actifs, voire des citoyens, âgés et moins âgés, à l'égard d'eux-mêmes.

Par l'arbitrage politique ou par la négociation collective, les travailleurs-citoyens déterminent à la fois le niveau de leurs pensions et celui de leurs cotisations. En France, lorsque des décisions sont prises sur le barème des pensions du régime général, par exemple, le taux de cotisation nécessaire à leur financement est pris en considération. De même, lorsque les partenaires sociaux déterminent les taux des cotisations destinées aux régimes complémentaires, ils prennent en compte l'évolution des pensions par rapport aux salaires. Ainsi, les mesures prises dans le cadre de régimes en répartition concernent à la fois le niveau des pensions et la part des salaires consacrée aux retraites, à la fois les revenus des retraités et les revenus des salariés non encore retraités. Vus sous cet angle, les régimes en répartition ne sont ni à prestations définies ni à cotisations définies; ils fixent les prestations et les cotisations en même temps.

Un nouveau type de régime en répartition à « cotisations définies » est apparu dans plusieurs pays européens: la Suède, l'Italie, la Pologne et la Lettonie (l'encadré p. 30 décrit plus en détail l'exemple suédois). Dans ce type de régime, on définit un taux de cotisation sur lequel les pensions doivent s'ajuster en permanence pour assurer l'équilibre financier. Plus qu'un régime à « cotisations définies », il s'agit d'un régime à « cotisations fixes ». Les autres paramètres du régime évoluent automatiquement, de manière à ce qu'une part fixe des salaires suffise à financer les retraites. Si, par exemple, le nombre de retraités augmente par rapport au nombre de cotisants (en raison d'un allongement de l'espérance de vie ou du

départ en retraite de cohortes nombreuses), les pensions accordées à un âge de liquidation donné sont réduites. Ainsi, en cas de vieillissement de la population, les assurés devront retarder leur départ en retraite ou accepter une diminution de leurs pensions par rapport à celles des générations antérieures.

Les nouveaux régimes en répartition à « cotisations définies » diffèrent des régimes complémentaires français. Les partenaires sociaux qui gèrent l'Arrco et l'Agirc établissent des taux de cotisation et calculent les pensions de sorte que les régimes ne connaissent pas de déficit, les recettes devant couvrir les dépenses. Cependant, dans le cas de l'Arrco et de l'Agirc, contrairement au nouveau système suédois, par exemple, le taux de cotisation n'a jamais été figé car il constitue l'un des paramètres des décisions concernant les régimes.

Actuellement, les concepts « prestations définies » et « cotisations définies » appliqués aux régimes en répartition sont régulièrement interprétés comme l'équivalent de « prestations fixes » et « cotisations fixes » (Bichot, 2006¹²). Or, jusqu'à une époque récente, le fonctionnement des régimes par répartition s'est caractérisé, dans tous les pays, par une augmentation simultanée et continue des prestations et des cotisations. Un assez large consensus semble aujourd'hui apparaître pour contenir la progression des unes comme des autres.

Il est tout à fait possible de faire fonctionner un régime en répartition à « cotisations définies » en augmentant périodiquement le taux de cotisation pour stabiliser, voire augmenter, les taux de remplacement qu'il garantit. De même, l'expérience des dernières années en Europe montre qu'il est possible de limiter la progression des taux de cotisation, voire de les stabiliser, dans le cadre d'un régime en répartition à « prestations définies ». Pour cela, il faut faire évoluer le calcul des pensions de façon à équilibrer les dépenses par rapport aux recettes. La tendance récente de certains régimes de base en Europe, dont ceux de la France et de l'Allemagne, relève de cette stratégie.

Ce qui distingue les nouveaux régimes en répartition à la suédoise des régimes plus traditionnels de la répartition est l'engagement des travailleurs-citoyens à consacrer une part fixe de la rémunération des actifs aux retraités, sans engagement sur l'évolution future des pensions. Cette solution est attractive dans la mesure où les termes du contrat semblent crédibles et peuvent être honorés sans interventions législatives ou négociations ultérieures. Dans d'autres pays, comme la France ou l'Allemagne, les régimes en répartition ne sont pas stabilisés et il n'y a pas de consensus sur un engagement ferme à moyen ou à long terme vis-à-vis des travailleurs ou des citoyens, actifs ou retraités.

¹² Dans cet article, l'auteur plaide pour la transformation des régimes français en répartition en un système à cotisations définies, compris comme un système à taux de cotisation fixe.



Le nouveau régime en répartition de la Suède : la « capitalisation virtuelle »¹³

La Suède a transformé son système de retraite public par une réforme votée en 1998. Cette loi prévoit le remplacement progressif du système antérieur. Les personnes qui liquident leur retraite actuellement dépendent à la fois de l'ancien et du nouveau système. À partir de 2015, tous les nouveaux retraités relèveront entièrement du nouveau système.

L'ancien système géré par l'État est constitué d'un régime universel et d'un régime supplémentaire contributif. La loi de 1998 leur substitue trois dispositifs : un régime par répartition en « capitalisation virtuelle », des comptes individuels obligatoires en capitalisation et une pension minimum garantie qui représente la différence entre les autres pensions et un seuil minimum. La pension minimum garantie est financée par le budget de l'État. Les autres prestations sont financées essentiellement par des cotisations. Le taux de cotisation global est de 18,5% du salaire sous plafond : 2,5% sont versés aux comptes individuels en capitalisation et 16% au régime en répartition.

Le nouveau régime en répartition calcule les droits d'une façon originale. Pendant la carrière de chaque assuré, les cotisations prélevées sur sa rémunération sont inscrites sur un compte individuel, libellé en numéraire. (Certaines périodes pendant lesquelles les assurés ne cotisent pas – consacrées à l'éducation d'enfants, au service national, à des études, etc. – génèrent des droits qui sont financés par des versements sur le compte de l'assuré, inscrits au budget de l'État, et calculés comme des cotisations sur la base d'un salaire fictif.) Les sommes accumulées sont revalorisées annuellement en appliquant un taux qui, normalement, suit la croissance du salaire moyen. Ce mode de constitution de droits à pension ressemble au fonctionnement de l'Arrco et l'Agirc, avec un « prix d'achat » et une valeur du point qui évoluent comme le salaire moyen. Cependant, quand le régime court un risque de déficit, le taux de revalorisation est ajusté de manière à équilibrer son financement.

Au moment du départ en retraite de l'assuré, le montant figurant sur son compte, son « capital virtuel », soit la somme des cotisations acquittées pendant sa carrière, augmentées des revalorisations, est converti en pension. Le taux de conversion prend en compte l'espérance de vie moyenne de la cohorte à laquelle appartient l'assuré, à l'âge auquel il liquide sa pension. Les assurés peuvent liquider leurs pensions à partir de 61 ans ; plus ils attendent, plus leur pension est élevée compte tenu de la diminution de l'espérance de vie avec l'âge.

Ce système peut être qualifié de « capitalisation virtuelle », étant donné que les comptes sont libellés en numéraire, que le taux de revalorisation ressemble à un taux de rendement sur des placements financiers et que l'opération de conversion du capital fictif en pension s'apparente à l'achat d'une rente auprès d'une compagnie d'assurance. Les pensions en cours de paiement sont revalorisées par un taux égal à celui de l'inflation, augmenté par le taux de croissance du salaire réel moyen moins le taux de croissance attendu du salaire réel moyen.

¹³ Dans la littérature comparative en anglais, le système suédois est qualifié de *notional defined contribution* ou de *notional accounts*. L'adjectif *notional* signifie « fictif » ou « virtuel » et *account* signifie « compte ». En français, l'expression utilisée le plus souvent pour décrire ce système est « comptes notionnels », mais « capitalisation virtuelle » nous semble plus approprié. Tout régime de retraite inscrit les droits acquis par les assurés dans des comptes (ou registres) individuels. La particularité du système suédois réside dans le fait que les droits sont représentés par des sommes d'argent et que les revalorisations des droits s'effectuent par l'application d'un taux de rendement. Dans le système suédois, ce ne sont pas les comptes qui sont « virtuels » mais la capitalisation.

■ Conclusion

Dans cet article, nous avons essayé de montrer la portée et les limites de certaines analyses dans les comparaisons internationales portant sur les systèmes de retraite : opposition entre systèmes bismarckiens et beveridgiens, caractérisation des systèmes comme des structures en piliers. Ces analyses ont été construites pour répondre à certaines questions et les classifications des différents dispositifs ou systèmes de retraite sont fonction des questions posées. Selon l'évolution de ces systèmes, des problématiques nouvelles émergent. Nous avons examiné brièvement deux questions qui touchent à des enjeux majeurs actuels des systèmes de retraite : celle du périmètre de la solidarité qu'ils mettent en œuvre et celle de l'engagement représenté par les régimes en répartition à couverture étendue. Ces réflexions pourraient contribuer à repenser les concepts utilisés dans les comparaisons internationales des systèmes de retraite.



■ Bibliographie

BANQUE MONDIALE, 1994, *La crise du vieillissement : mesures destinées à protéger les personnes âgées et à promouvoir la croissance*, Washington DC (résumé du rapport publié en anglais et en espagnol : World Bank, *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote growth*, New York, Oxford University Press).

BICHOT J., 2006, «Quelle régulation pour les retraites par répartition?», Éditions techniques et économiques, *Droit social*, n° 9-10, p. 905-912.

COMMISSION EUROPÉENNE, 2005, *Privately Managed Pension Provision*, Rapport du Comité de la protection sociale.

COMMISSION EUROPÉENNE, 1997, *Livre vert sur les retraites complémentaires dans le marché unique*, COM (97) 283 final.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES, 2004, *Retraites : les réformes en France et à l'étranger ; le droit à l'information*, Deuxième rapport, La Documentation française, Paris.

CORNILLEAU G., STERDYNIAK H., 2003, « Les cinq piliers de la retraite », Document n° 6, présenté à la réunion du Conseil d'orientation des retraites. Disponible sur le site www.cor-retraites.fr.

CORON G., 2006, *Union européenne et système de retraite français : une perspective de sociologie du droit*, Thèse de sociologie, Université Paul Verlaine, Metz.

DEPARTMENT OF WORK AND PENSIONS, 2006, *Security in Retirement: Towards a New Pensions System*, The Stationery Office.

ESPING-ANDERSEN G., 1999, *Les trois mondes de l'État providence*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Le lien social ».

HOLZMANN R., HINZ R., 2005, *Old-Age Income Support in the 21st Century. An International Perspective on Pension Systems and Reforms*, The World Bank.

LEIMGRUBER M., 2005, « Les trois piliers de la sagesse? La métaphore ternaire de la protection vieillesse », *Aspects de la sécurité sociale*, n° 4, p. 2-11.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SOLIDARITÉS, 2003, « L'État providence nordique. Ajustements, transformations au cours des années quatre-vingt-dix », *Revue française des Affaires sociales*, n° 4.

OCDE, 2005, *Les pensions dans les pays de l'OCDE: panorama des politiques publiques*.

QUEISSER M., VITTAS D., 2000, *The Swiss Multi-Pillar Pension System: Triumph of Common Sense?*, Washington DC, The World Bank, Policy Research Working Paper, n° WPS-2416.