

Le puzzle des retraites

Le système de retraite parfait existe-t-il ?

Que peuvent assurer les systèmes de retraite ?

Quelle protection les régimes de retraite offrent-ils aux bas salaires ?

Les promesses faites en matière de retraite peuvent-elles être tenues ?

Les régimes de pensions sont-ils compréhensibles pour la population ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

Introduction

La réforme des retraites est l'un des plus grands enjeux du ^{xxi}^e siècle. Tous les pays de l'OCDE doivent faire face au vieillissement de leur population et rééquilibrer la distribution des revenus de la retraite de façon que ces revenus restent suffisants tout en assurant la viabilité financière du système.

Les experts nous ont avertis depuis longtemps de l'imminence du vieillissement de la population et du fait que lorsque le phénomène sera lancé il se développera rapidement. Mais beaucoup de gouvernements ont préféré ignorer la nécessité de réformes et s'accrocher à l'espoir de pouvoir repousser les solutions au-delà de la prochaine élection. L'immigration de jeunes travailleurs, l'augmentation du nombre de femmes qui travaillent et les gains de productivité ont été mis en avant dans l'espoir d'éviter des solutions plus douloureuses, telles que la réduction des prestations ou l'allongement de la durée de vie active. Certes, ces facteurs peuvent aider à faire face au vieillissement et au financement des retraites, mais les efforts nécessaires sont si grands qu'on ne peut pas s'en contenter.

Les pays de l'OCDE l'ont compris et ont entrepris des réformes. Mais s'agissant des retraites, c'est une tâche difficile. Non seulement, elle suscite des débats idéologiques houleux, mais elle fait descendre la population dans la rue, ce qui oblige les pouvoirs publics à faire marche arrière au lieu de procéder aux réformes nécessaires. Cependant, depuis quelque temps, l'opinion publique évolue. On commence à comprendre qu'un nombre de plus en plus restreint de jeunes actifs aura du mal à payer les pensions de retraités de plus en plus nombreux. Il est temps d'ouvrir un franc débat auquel participeront tous les membres de la société et de s'attaquer véritablement à la question de savoir comment répartir le coût du vieillissement entre les différentes catégories de la société. Mais pour pouvoir établir un vrai débat, il faut bien comprendre quelles sont les options de réformes et leurs conséquences probables. À cet égard, il est important de pouvoir disposer de comparaisons internationales, et c'est ce à quoi l'OCDE s'attache. ■

Le système de retraite parfait existe-t-il ?

Un État peut-il mettre en place un système de retraite parfait, et si oui, comment ? Certaines questions reviennent souvent : quel pays a les meilleures méthodes ? Quel pays réussit le moins bien ? Quels sont les régimes les plus généreux ? Est-il possible de faire des réformes sans accroître la pauvreté des retraités ? Enfin, les pays seront-ils capables de financer leurs promesses ?

Il n'y a pas de réponses simples à ces questions. Les systèmes nationaux de retraite sont complexes et les pensions versées dépendent de toute une série de facteurs. Du fait des différences d'âge de départ à la retraite, de méthodes de calcul des prestations et d'indexation des pensions versées, il est très difficile de comparer les régimes de retraite des différents pays. L'espérance de vie à la retraite, qui elle aussi diffère d'un pays à l'autre, pose un autre problème : certains pays auront à verser des pensions beaucoup plus longtemps que d'autres. Tout cela fait que dans les débats à l'échelon national, on invoque souvent des arguments tout à fait erronés quant à la générosité et à la viabilité des systèmes de retraite des autres pays.

À ce jour, les comparaisons internationales ont surtout porté sur les aspects budgétaires du problème du vieillissement. L'OCDE a publié des projections des dépenses liées à l'âge, notamment en termes de retraites publiques. Mais on a accordé beaucoup moins d'attention à la viabilité sociale des systèmes de retraite et à l'impact des réformes sur l'adéquation et la distribution des revenus des retraités. Or, ces aspects sont tout aussi essentiels si les pays veulent atteindre le double objectif de promettre des retraites qu'ils pourront payer et de prévenir une résurgence de la pauvreté chez les retraités.

L'OCDE a mis au point un cadre nouveau pour évaluer l'impact futur des politiques actuelles de retraite notamment au regard de leurs objectifs économiques et sociaux, et les comparer d'un pays à l'autre. La modélisation prend pour base une personne qui commence à travailler aujourd'hui dans chacun des 30 pays de l'OCDE, en faisant l'hypothèse que les règles en vigueur actuellement resteront les mêmes pendant 40 ans environ, jusqu'à ce que cette personne atteigne l'âge de la retraite.

Le cadre proposé prend en compte les règles détaillées des régimes de retraite, mais les ramène à des mesures communes qui facilitent les comparaisons. Les prestations de retraite font l'objet de projections pour des travailleurs qui se situent à différents niveaux de rémunération, couvrant tous les régimes obligatoires de retraite pour les salariés du secteur privé, y compris les retraites minimums, les régimes de base et les pensions sous conditions de revenus, les régimes liés au salaire et les régimes à cotisations définies. Autre nouveauté : la prise en compte des effets non négligeables de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales sur le niveau de vie pendant la vie active et à la retraite : tous les indicateurs sont présentés bruts et nets d'impôt et de cotisation. Cette présentation fait l'objet d'une nouvelle série de rapports, *Les pensions dans les pays de l'OCDE : Panorama des politiques publiques*, qui seront publiés tous les deux ans. ■

Que peuvent assurer les systèmes de retraite ?

Les régimes de retraite ont deux grands objectifs. Le premier est de redistribuer les revenus vers les retraités modestes et d'empêcher le dénuement chez les personnes âgées. Le deuxième est d'aider les travailleurs à maintenir un certain niveau de vie pendant la retraite en remplaçant le revenu du travail dans une proportion suffisante. Dans la plupart des pays, la politique d'ensemble des retraites poursuit ces deux objectifs, mais l'équilibre entre les deux est très

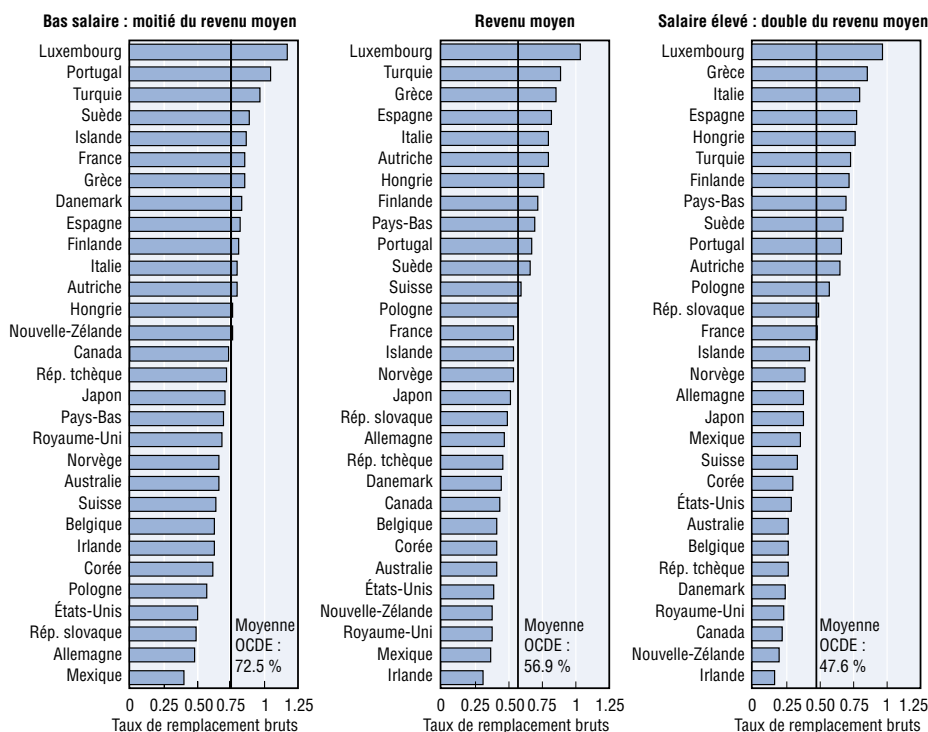
variable. Pour mesurer le degré de réalisation de ces deux objectifs, l'OCDE utilise un certain nombre d'indicateurs.

Le *taux de remplacement* est peut-être l'indicateur le plus courant dans l'analyse des politiques de retraite. Il mesure les droits à pension en pourcentage des gains moyens d'un individu sur une carrière complète. Pour un travailleur qui a gagné le salaire moyen pendant toute sa carrière, le taux de remplacement brut moyen des pays de l'OCDE tel qu'il ressort des projections est de 57 %, avec toutefois d'importantes variations entre pays. Le Luxembourg se distingue par un taux de remplacement, pour un salarié ayant effectué une carrière complète, de plus de 100 % (c'est-à-dire que la pension est plus élevée que la rémunération d'activité). L'Autriche, la Hongrie, l'Italie, l'Espagne, et la Turquie offrent aussi des pensions relativement élevées aux salariés ayant effectué toute leur carrière à un niveau de rémunération moyen : les taux de remplacement dépassent 75 %. En France, en Islande, au Japon, en Norvège et en République slovaque, il se situe aux alentours de 50 %. L'Irlande – et ce n'est pas étonnant puisqu'elle a uniquement des régimes de base et ciblés, et aucun régime lié au salaire – a le taux de remplacement le plus bas au salaire moyen. Au Royaume-Uni, le régime public lié à la rémunération ne donne pas une pension élevée : il a un faible taux d'acquisition et ne couvre pas la première tranche de la rémunération (jusqu'à environ 1/5 du salaire moyen).

Les taux de remplacement bruts, cependant, ne donnent qu'une image partielle. Le système d'imposition sur le revenu joue un rôle important dans la garantie de revenu des personnes âgées. Il est fréquent que les retraités ne soient pas

Graphique 1.

TAUX DE REMPLACEMENT BRUTS POUR DIFFÉRENTS NIVEAUX DE REVENU



Source : Modèles des retraites de l'OCDE.

assujettis aux cotisations de sécurité sociale et, comme dans la plupart des pays l'impôt sur le revenu des personnes physiques est progressif, leur taux d'imposition est généralement plus faible que celui des actifs. En outre, la plupart des systèmes d'imposition sur le revenu accordent un traitement préférentiel soit aux revenus des retraites, soit aux retraités eux-mêmes.

Dans les pays de l'OCDE, les travailleurs qui ont un niveau de salaire moyen peuvent compter sur un montant de retraite après impôt de presque 70 % de ce salaire. Les travailleurs à haut revenu, c'est-à-dire dont la rémunération est le double de la moyenne, auront moins de 60 %. Même les pays où les retraites liées aux salaires sont les plus basses (Royaume-Uni et États-Unis) assurent un taux de remplacement net d'environ 50 % au niveau du salaire moyen. Si, comme cela semble probable, ce niveau de paiement représente la limite basse du taux de remplacement politiquement acceptable assuré par les régimes obligatoires, il ne semble pas y avoir une grande latitude pour réduire encore les droits à pension au-delà des réformes déjà mises en place dans le pays « moyen » de l'OCDE. ■

Quelle protection les régimes de retraite offrent-ils aux bas salaires ?

Les travailleurs à bas salaires sont une catégorie particulièrement vulnérable au moment de la retraite, car ils ont moins de probabilités d'avoir pris des dispositions d'ordre privé en matière de retraite ou de posséder d'autres actifs qui leur apportent un revenu complémentaire. Pour évaluer la situation des retraités de cette catégorie, le taux de remplacement ne suffit pas ; il faut prendre en compte un autre indicateur : le niveau relatif de la pension, qui mesure les droits individuels à pension en pourcentage du salaire moyen dans l'ensemble de l'économie, et par conséquent l'*adéquation sociale* de la pension.

Même si en moyenne dans la zone de l'OCDE le travailleur moyen à bas salaire (défini comme quelqu'un qui gagne la moitié du salaire moyen) a un taux de remplacement net d'environ 85 %, dans certains pays les retraites des travailleurs à bas salaire sont extrêmement faibles. Au Mexique, en République slovaque et aux États-Unis, par exemple, elles peuvent ne représenter que 20 %, voire moins, du salaire moyen. En Allemagne et en Pologne, les retraites des travailleurs à bas salaire ayant travaillé toute leur vie ne représentent qu'un quart du salaire moyen. La plupart du temps, c'est un effet voulu du lien étroit entre cotisations et prestations et du caractère faiblement redistributif du régime de pension. Mais il importe de noter que dans certains pays, des régimes qui sont généralement décrits comme « généreux » le sont beaucoup moins pour les catégories à bas revenu.

Les réformes récemment adoptées dans de nombreux pays visent à créer des liens plus étroits entre cotisations et prestations. Les caractéristiques redistributives des régimes de pension ont été pratiquement éliminées, par exemple, en Italie, en Pologne et en Hongrie. Si le régime de pension lui-même ne redistribue pas les revenus de façon à éviter la pauvreté chez les retraités, le filet de sécurité soumis à conditions de ressources devra jouer un rôle de plus en plus important dans les revenus de la retraite des personnes âgées.

Tous les pays de l'OCDE ont mis en place un filet de sécurité pour les personnes âgées. Il s'agit généralement de programmes soumis à conditions de ressources, qui peuvent être ciblés sur les personnes âgées ou intégrés au régime général de l'aide sociale. La moyenne pour l'OCDE des pensions de retraite minimum pour les

travailleurs ayant effectué une carrière complète représente un peu moins de 29 % du salaire moyen. ■

Les promesses faites en matière de retraite peuvent-elles être tenues ?

Les promesses que les pays font à leurs futurs retraités sont peut-être adéquates pour les empêcher de tomber dans la pauvreté et leur permettre de maintenir un niveau de vie. Mais sont-elles tenables financièrement ?

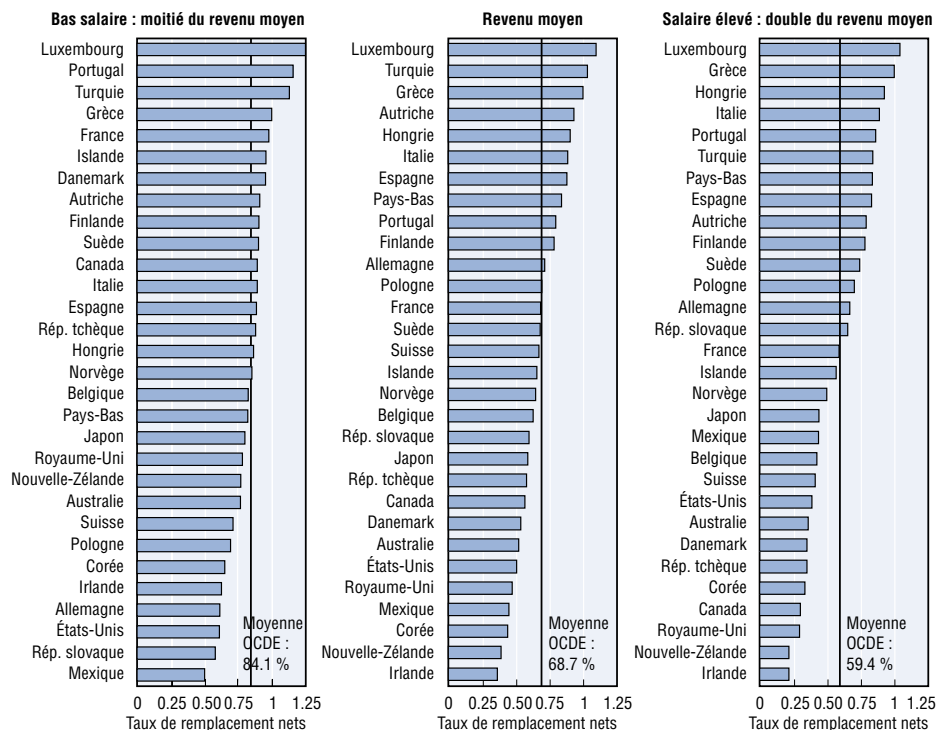
Pour répondre à cette question, l'étude de l'OCDE recourt à un indicateur dit du « patrimoine retraite ». C'est la mesure la plus complète des versements futurs de pension à un retraité. Il est calculé à la valeur actuelle de tous les versements futurs et tient compte du niveau des pensions versées, de l'âge auquel une personne peut liquider ses droits à la retraite, de son espérance de vie et de la façon dont les prestations sont indexées après la retraite sur les prix ou les salaires. C'est donc le montant global équivalent à la somme des prestations de retraite que l'individu peut s'attendre à percevoir.

C'est au Luxembourg que le patrimoine retraite est le plus élevé pour un travailleur qui a perçu le salaire moyen : il représente 18 fois le salaire moyen pour les hommes et près de 22 fois pour les femmes (en raison de l'espérance de vie plus longue des femmes). Cela signifie que si, au lieu de verser un revenu régulier, l'État versait à chaque retraité un capital équivalent, il faudrait qu'il lui verse un montant moyen de 587 000 USD au moment de son départ à la retraite. Le

Graphique 2.

TAUX DE REMPLACEMENT NETS POUR DIFFÉRENTS NIVEAUX DE REVENU

Pourcentage des revenus individuels d'avant la retraite



Source : Modèles des retraites de l'OCDE.

patrimoine retraite au Luxembourg représente près du triple de la moyenne de l'OCDE. Le plus faible patrimoine retraite pour quelqu'un qui a perçu le salaire moyen se rencontre en Irlande, au Mexique, en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni et aux États-Unis, où il représente moins de six fois le salaire moyen. Il est d'autant plus facile pour les pays de s'engager à un taux de remplacement élevé à l'âge de la retraite que cet âge est lui-même élevé, et par conséquent que la prestation est versée pendant une durée plus courte. L'âge de la retraite dans la plupart des pays de l'OCDE est de 65 ans. L'Islande et la Norvège ont déjà un âge normal de la retraite de 67 ans (et les États-Unis l'auront bientôt). Il est inférieur à 65 ans en République tchèque, en France, en Hongrie, en Corée, en République slovaque et en Turquie.

L'impact des différences d'espérance de vie sur le patrimoine retraite est très substantiel. Toutes choses égales d'ailleurs, les pays où l'espérance de vie est plus faible – Hongrie, Mexique, Pologne, République slovaque et Turquie – pourraient se permettre de verser aux hommes une pension supérieure de 10 % à ce que pourrait verser un pays où les taux de mortalité sont dans la moyenne de l'OCDE (Allemagne, Italie et Royaume-Uni par exemple). En revanche, des espérances de vie plus longues font peser une charge plus lourde sur le régime de pension. Pour les hommes, dans les cinq pays où l'espérance de vie est la plus longue – Japon, Islande, Norvège, Suède et Suisse, le patrimoine retraite est plus élevé de presque 8 % que la moyenne.

L'impact de la combinaison de ces différents éléments sur le patrimoine retraite peut être illustré par le cas de certains pays : les taux de remplacement bruts en France sont inférieurs à la moyenne de l'OCDE pour les travailleurs qui gagnent entre 75 % et 200 % du salaire moyen français. Le patrimoine retraite en France, cependant, est supérieur à la moyenne de l'OCDE, parce que l'âge de la retraite, 60 ans, est relativement bas et l'espérance de vie relativement longue. Dans des pays où l'espérance de vie est plus courte, comme la Hongrie, la Pologne et la Turquie, les prestations sont versées pendant une durée plus courte, de sorte que

Encadré.

QUE DEVIENT LE NIVEAU DE VIE DES TRAVAILLEURS LORSQU'ILS SONT À LA RETRAITE ?

Deux politiques ont un impact particulièrement important sur le niveau des revenus de la retraite : l'indexation et la valorisation. L'indexation est l'ajustement des prestations versées aux retraités pour tenir compte de l'évolution des prix ou du niveau de vie ; cet aspect des régimes de pension est depuis longtemps au centre du débat sur leur viabilité financière à terme. Dans le passé, de nombreux pays indexaient les retraites sur les salaires. Aujourd'hui, presque tous les pays de l'OCDE les indexent sur les prix à la consommation. Sur la base des hypothèses de référence, cela peut aboutir à des économies de plus de 20 % par rapport à l'indexation sur les salaires.

Une caractéristique voisine des régimes de pension liés aux salaires est la valorisation : l'ajustement des rémunérations passées pour tenir compte de l'évolution du niveau de vie entre le moment où les droits à pension sont constitués et celui où ils sont liquidés. Jusqu'à une date très récente, on s'est beaucoup moins inquiété de la valorisation que de l'indexation, malgré sa forte incidence sur les prestations. La plupart des pays de l'OCDE revalorisent les rémunérations passées en fonction de la hausse des salaires sur l'ensemble de l'économie. Mais il y a plusieurs exceptions – en Belgique, France, Corée et Espagne – où les rémunérations antérieures sont revalorisées en fonction des prix. Les salaires augmentant généralement plus vite que les prix, la valorisation en fonction des prix donne des taux de remplacement sensiblement plus bas que la valorisation en fonction des salaires. Pour une carrière complète, elle pourrait se traduire par une retraite inférieure de 40 % à ce qu'elle serait avec une valorisation en fonction des salaires.

les promesses de pension sont plus faciles à tenir. C'est l'inverse en Suisse et dans les pays nordiques, où l'espérance de vie est élevée. ■

Les régimes de pensions sont-ils compréhensibles pour la population ?

Une évidence se dégage des données recueillies par l'OCDE : dans beaucoup de pays les régimes de pension sont extrêmement complexes. Ce manque de clarté rend difficile même pour les experts, sans parler du cotisant moyen, de savoir ce que seront les droits futurs à pension. En Suède, par exemple, un employé de bureau ayant fait une carrière complète aux environs du salaire moyen percevrait cinq pensions différentes : une pension publique sous condition de ressources, une pension publique liée au salaire, une pension personnelle à cotisation définie, une pension professionnelle à prestation définie et une pension professionnelle à cotisation définie.

La Suède, et c'est tout à son crédit, constatant les problèmes que posait un système aussi complexe, a pris des mesures pour améliorer l'information des retraités sur les montants futurs de leurs droits. Ailleurs, l'Allemagne et le Royaume-Uni, par exemple, fournissent aux affiliés aux régimes de retraite des relevés qui les informent de leurs droits de retraite actuels et projetés. D'autres pays vont devoir envisager une stratégie du même type.

Il est important que les jeunes générations comprennent le fonctionnement des régimes de retraite, ne serait-ce que parce que de plus en plus les pouvoirs publics attendent d'elles qu'elles prennent des décisions financières (sur les montants qu'ils doivent épargner, sous quelle forme, etc.) qui leur permettent d'avoir une pension décente à la retraite. Il faut aussi que les gens puissent comprendre leur régime de pension pour pouvoir débattre avec compréhension de la réforme des pensions. ■

Pour plus d'informations

Pour plus d'informations sur les travaux de l'OCDE relatifs aux retraites, s'adresser à Monika Queisser, Tél. : + 33 1 45 24 96 34 (Monika.Queisser@oecd.org).

Références

Perspectives économiques de l'OCDE, juin 2001. ISBN : 92-64-29100-8.

Les pensions dans les pays de l'OCDE : Panorama des politiques publiques, édition 2004, avril 2005. ISBN : 92-64-00698-2.

OCDE (2001) **Vieillesse et revenus: Les ressources des retraités dans 9 pays de l'OCDE**, Paris. ISBN : 92-64-29542-9.

OCDE, **Vieillesse et politiques de l'emploi**. Cette série est consacrée au vieillissement et aux politiques de l'emploi dans certains pays de l'OCDE. Déjà publié : Belgique (en Français), République tchèque, Finlande, Italie, Japon, Corée, Luxembourg (en Français), Norvège, Espagne, Suède, Suisse (en Français), Royaume-Uni. www.ocdelibrairie.org.

OCDE, **Pensions privées**. L'OCDE travaille à l'élaboration de lignes directrices sur le financement des retraites, la sécurité des prestations et des placements. Elle continue également d'élaborer de nouvelles normes internationales, des données et des analyses. www.ocdelibrairie.org.

www.oecd.org/els/social/vieillessement

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :
www.ocdelibrairie.org

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles
sur notre bibliothèque en ligne : www.SourceOCDE.org

Où nous contacter ?

SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de Berlin
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 288 8353
Fax : (49-30) 288 83545
E-mail :
berlin.contact@oecd.org
Internet : www.oecd.org/deutschland

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de Washington
2001 L Street N.W., Suite 650
WASHINGTON DC 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail : washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

JAPON

Centre de l'OCDE de Tokyo
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE du Mexique
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560 MEXICO, D.F.
Tél. : (00 52 55) 9138 6233
Fax : (00 52 55) 5280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet : www.rtn.net.mx/ocde

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques de la Direction des relations publiques et de la communication. Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.