



N° 898

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2003.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES SUR LE
PROJET DE LOI (n° 885) *portant réforme des retraites*

TOME II

5^{ème} partie : Annexes

PAR M. BERNARD ACCOYER,

Député.

Voir les numéros : 895, 899 et 892

Retraites : généralités.

SOMMAIRE

Pages

TABLEAU COMPARATIF

AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION

ANNEXES

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE AYANT RECEMMENT
REFORME LEUR RÉGIME DE RETRAITE

ANNEXES

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

Lundi 19 mai 2003

- M. JAMMALI et Mme FLIPOT Fédération des associations des veuves
chefs de famille (FAVEC)
- M. PARDINEILLE Caisse nationale de compensation
d'assurances vieillesse des artisans
(CANCAVA)
- M. Michel MOÏSE-MIJON Confédération française des travailleurs
chrétiens (CFTC)
- M. Jean-François VEYSSET Confédération générale des petites et
moyennes entreprises (CGPME)
- Mme MORGENSTERN,
Mme Simone VAIDY et
Melle Isabelle BRUNET Confédération générale des cadres
(CGC)

Mardi 20 mai 2003

- M. Patrick HERMANGE,
Mme Annie ROSES et
M. Vincent POUBELLE Caisse nationale d'assurance vieillesse
(CNAV)
- MM. Jean-Jacques JAMMET,
GRASSI et BOUDINEAU (ORGANIC)

Mercredi 21 mai 2003

- MM. Jacques MAIRÉ, BARO
et BESNARD Union nationale des syndicats
autonomes (UNSA)
- MM. ANDRIEU, CATHERINE et
Jean-Louis MANDINAUD Confédération française des retraités
(CFR)
- M. LE DIGOU et Mme ISABEY Confédération générale des travailleurs
(CGT)
- MM. NOEL, FORESTIER et
de LIGNIÈRES Caisse nationale des barreaux français
(CNBF)
- MM. Robert BUGUET,
Pierre BURBAN
et TABOURDEAU Union professionnelle artisanale
(UPA)
- MM. BAYARD et FAURAX Fédération nationale des syndicats
d'exploitants agricoles (FNSEA)
- MM. Guy ROBERT et PIQUEL Union nationale des associations de
professions libérales (UNAPL)

Mercredi 28 mai 2003

- M. Jean-Marie TOULISSE,
M. Alain PETITJEAN,
Marie-Annick GARAUD Confédération française démocratique
du travail (CFDT)
- M. DURET Caisse nationale d'assurance vieillesse
des professions libérales (CNAVPL)
- Mmes Jeannette GROS
Christine CHAMBE Mutualité sociale agricole (MSA)
et Claire MÉNARD
- MM. Gérard ASCHIERI,
Gilles MOINDROT, Daniel RALLET Fédération syndicale unitaire (FSU)
et Mme Anne FERRAY

ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE AYANT RÉCEMMENT RÉFORME LEUR RÉGIME DE RETRAITE ¹

- ALLEMAGNE
- FINLANDE
- ESPAGNE
- ITALIE
- SUEDE

ALLEMAGNE

Les grandes caractéristiques du système des pensions

En Allemagne, le système général de retraite par répartition lié au revenu couvre environ 82 % des travailleurs (33 millions de personnes). Le taux de cotisation est actuellement de 19,5 %, partagé équitablement entre les employeurs et les salariés. Ces cotisations permettent de financer 63 % des dépenses de ce système, les 37 % restants étant fournis par le budget de l'État fédéral, qui paie aussi directement les pensions des fonctionnaires. Il existe des régimes spéciaux, à capitalisation, pour, entre autres, les agriculteurs et les professions libérales (médecins, avocats, architectes, etc.). Les régimes du premier pilier représentent 78 % de l'ensemble des revenus de la population de plus de 65 ans. Le régime général, à lui seul, fournit 60 % de ces revenus en Allemagne occidentale et plus de 90 % dans l'ancienne Allemagne de l'Est. Ce régime n'est pas obligatoire pour les travailleurs indépendants, mais ils peuvent y cotiser s'ils le souhaitent. En 1999, 96 % de la population de plus de 65 ans bénéficiaient de prestations au titre de systèmes de pensions de vieillesse financés totalement ou partiellement par des fonds publics. Le régime obligatoire prévoit également des prestations de survie. En 2001, la réforme des retraites a introduit la possibilité de scinder les droits à la pension entre les époux (auparavant, c'était uniquement possible en cas de divorce).

L'offre du second pilier s'organise surtout au niveau des entreprises privées. Plusieurs modes de financement sont possibles, allant des provisions au bilan (financement interne garanti par une assurance obligatoire contre l'insolvabilité) aux fonds de pension externes et aux assurances de groupe. La réforme de 2001 encourage le développement des régimes contributifs, même au niveau sectoriel. Des régimes

¹ Source : projet de rapport conjoint de la Commission et du Conseil de l'Union européenne sur des pensions viables et adéquates élaboré par le Comité de politique économique et le Comité de la protection sociale, mars 2003.

professionnels existent également pour les agents du secteur public qui ne sont pas des fonctionnaires. Les régimes du second pilier représentent 7 % de l'ensemble des revenus de la population âgée.

Les régimes individuels du troisième pilier (assurance vie) représentent près de 10 % de ces revenus.

Les personnes âgées aux revenus insuffisants peuvent bénéficier de prestations sous condition de ressources. Depuis la réforme de 2001, les ressources des descendants ne sont plus prises en considération, de sorte que ces prestations devraient être davantage sollicitées.

Les défis

Le défi principal qui se profile pour les décennies à venir sera de préserver la viabilité financière du système face au doublement du taux de dépendance de la population âgée. Avant la réforme de 2001, les projections du comité de politique économique prévoyaient une hausse de 5 % des dépenses publiques de pension entre 2000 et 2050 (de 11,9 à 16,9 % du PIB). Les dernières estimations nationales réalisées en tenant compte de cette réforme et sur la base d'hypothèses démographiques et macroéconomiques identiques à celles du Comité de politique économique prévoient une augmentation ramenée à 4,1 % (de 10,8 à 14,9 % du PIB). La différence du niveau des dépenses de pensions en 2000 s'explique dans une large mesure par la prise en considération d'un transfert des fonds d'assurance pension vers les régimes d'assurance maladie et d'assurance à long terme (incluse dans l'assurance maladie) dans les projections initiales des dépenses publiques de retraites.

Cette amélioration est surtout due au resserrement des critères d'accès à la pension, qui devrait limiter le nombre de personnes qui prendront leur retraite anticipée, et au fait que le calcul des pensions et leur adaptation annuelle aient été modifiés de façon à ralentir l'augmentation des dépenses totales. Selon cette nouvelle formule, les hausses des cotisations à l'assurance vieillesse et aux fonds de pension privés à souscription volontaire sont déduites du salaire brut, qui constitue le salaire de référence pour la pension et la base du calcul de l'indice d'adaptation. Toute hausse du taux de cotisation entraînera donc une réduction du niveau des nouvelles pensions et l'application d'un indice moindre aux adaptations annuelles. Dès 2011, ces hausses auront des répercussions encore plus profondes, car elles seront multipliées par un facteur de 1,11 pour tenir compte de l'accroissement du taux de dépendance des personnes âgées. Les cotisations aux fonds de pension privés réduiront quant à elles le salaire de référence jusqu'à hauteur de 4 %. En outre, le gouvernement a l'obligation légale de proposer des mesures appropriées au Parlement si les projections à quinze ans indiquent un risque que le taux de cotisation devrait être majoré au-delà de 20 % (d'ici à 2020) ou de 22 % (d'ici à 2030).

Actuellement, le taux de cotisation aux régimes publics de retraite s'élève à 19,5 % des revenus bruts, mais le budget fédéral intervient à hauteur de 37 % pour financer les dépenses de pension. Ces interventions comprennent également les cotisations versées par l'État pour les interruptions de carrière (par exemple le congé de maternité) et les autres prestations qui ne sont pas basées sur des cotisations individuelles. Le gouvernement prévoit que ces apports du budget fédéral diminueront jusqu'à 31 % d'ici à 2030. Dans sa réforme de 2001, il a pris l'engagement ferme de

maintenir le taux de cotisation à un niveau approprié (20 % jusqu'en 2020 puis 22 % jusqu'en 2030). Il prévoit dans cette optique une réduction modeste du taux de remplacement des pensions publiques, du fait de la modification de la définition du salaire de référence exposée ci-dessus, et, en corollaire, une aide généreuse à l'épargne dans le cadre des régimes privés, essentiellement volontaires. Ces mesures devraient maintenir le montant des retraites à un niveau adéquat. Cependant, étant donné la faible réduction des pensions publiques et l'absence de mécanismes automatiques d'adaptation, de grands défis financiers restent à relever.

Outre la récente réforme des retraites, la stratégie du gouvernement allemand pour faire face à ce défi repose sur l'accroissement de l'emploi et de la productivité, autrement dit sur la consolidation des sources de cotisation. Il prévoit d'abaisser le taux de chômage et d'augmenter le taux de participation au marché de l'emploi, en particulier pour les femmes et les travailleurs âgés. En outre, l'introduction des réductions actuarielles des retraites anticipées devrait produire ses effets dans les prochaines années. Le gouvernement vise aussi l'équilibre budgétaire pour 2006. La bonne santé des finances publiques sera effectivement importante pour répondre aux besoins qu'engendrera le vieillissement de la population: santé, soins de longue durée, pensions des fonctionnaires, transferts accrus vers le système général des retraites.

À mesure que l'offre de pensions privées s'étoffera, il sera de plus en plus nécessaire de veiller à ce que les individus disposent de suffisamment d'informations pour faire des choix opportuns, à ce que l'offre de pensions professionnelles soit accessible au plus grand nombre (notamment via des conventions collectives) et à ce qu'elle n'exclue pas certaines catégories de travailleurs (en particulier ceux à temps partiel et les temporaires) ni ne décourage la mobilité de la main-d'œuvre.

En raison du fait que les salaires des femmes et leur participation au marché de l'emploi resteront probablement inférieurs à ceux des hommes (même si la situation s'améliore), les droits individuels des femmes à la pension demeureront comparativement inférieurs. L'offre de pension pour les femmes restera donc tributaire des prestations de survie, de la scission des droits à la pension en cas de divorce et du maintien de ces droits en cas d'interruption de carrière. Le rôle des prestations dérivées pourra être réduit à mesure que l'écart entre les sexes sur le plan de la participation au marché du travail se réduira.

Les réponses aux défis

Depuis les années 90, l'Allemagne adapte progressivement son système de pensions aux défis du vieillissement de la population. Les mesures prises en 1992, 1997 et 2000 visaient essentiellement à éviter des hausses futures des cotisations. Elles portaient notamment sur l'accroissement du taux de participation des travailleurs âgés au marché de l'emploi et, par conséquent, sur celui de l'âge de la retraite, qui est aujourd'hui de 65 ans pour tous les types de pensions (sauf l'invalidité). Le gouvernement a instauré des incitants financiers au maintien des travailleurs en activité et a rendu plus sévères les conditions du départ à la retraite anticipée (diminution du montant de la pension).

La dernière grande réforme a été adoptée en 2001. Elle a pour but de réduire le niveau moyen de la pension du régime public de 70 à 67-68 % d'ici à 2030 et d'encourager le développement de l'épargne-pension privée. Elle a plafonné le taux de

cotisation à 20 % jusqu'en 2020 et à 22 % jusqu'en 2030. Le gouvernement a l'obligation légale de proposer des mesures appropriées au Parlement si un risque d'augmentation de ce taux devait se faire jour dans les projections à quinze ans. En novembre 2002, une commission indépendante d'experts de haut niveau (la commission Rürup) a été mise en place pour étudier la viabilité financière des régimes de sécurité sociale en Allemagne. Elle doit présenter ses propositions au plus tard à l'automne 2003.

La réforme de 2001 a amélioré la protection des personnes âgées contre le risque de pauvreté. Il n'existe pas de pension minimale garantie, mais l'accès de ces personnes à l'aide sociale n'est plus tributaire du montant des revenus de leurs enfants (elles y ont donc droit même si ceux-ci ont un revenu qui leur permet d'aider leurs parents) ni du revenu des membres du ménage autres que le conjoint. Les organismes qui gèrent les pensions obligatoires sont tenus d'informer les personnes âgées de leurs droits. Ces mesures devraient améliorer l'accès aux prestations et réduire le phénomène dit de la «pauvreté honteuse».

Afin de compenser la réduction prévue du taux de remplacement dans le cadre du régime obligatoire, le gouvernement soutient massivement le développement de l'offre de pensions privées par l'octroi d'abattements fiscaux et aussi d'aides directes aux personnes à bas revenu et aux familles avec enfants qui ne peuvent bénéficier de ces abattements. En fonction de l'accueil que la population réservera à ces mécanismes, leur coût pourrait dépasser 12 milliards d'euros par année. Ces aides existent pour un large éventail de pensions du deuxième et du troisième pilier.

Le gouvernement soutient également le développement des pensions professionnelles. Alors que celles-ci revêtaient traditionnellement la forme de prestations versées par les employeurs, les salariés peuvent à présent demander qu'une partie de leur salaire soit convertie en cotisations de retraite (*Entgeltumwandlung*). Celles-ci ne sont en général pas soumises à l'impôt sur le revenu ni, pendant une période limitée, aux cotisations sociales. Elles donnent droit à l'acquisition immédiate du droit à la pension. Les seuils légaux des périodes d'acquisition des droits liées aux pensions financées par les employeurs ont été abaissés de 10 à 5 ans, et l'âge minimum d'acquisition de ces droits a été ramené de 35 à 30 ans. Ces mesures sont surtout favorables aux salariés qui interrompent leur carrière ou qui changent d'emploi et elles devraient améliorer les prestations de pension professionnelle des femmes. Elles devraient aussi aboutir à la création de davantage de régimes de pension basés sur des conventions collectives, y compris au niveau sectoriel, où certaines conventions ont déjà été conclues.

La réforme de 2001 prévoit aussi des améliorations des droits à la pension pour les femmes. Étant donné que celles-ci voient souvent leur revenu diminuer lorsqu'elles élèvent leurs enfants (par exemple parce qu'elles ne travaillent plus qu'à temps partiel ou qu'elles prennent une interruption de carrière), leurs droits à la pension sont calculés sur la base de leur salaire moyen pendant les trois premières années qui suivent la naissance de leurs enfants. Ensuite, et jusqu'à la dixième année, elles peuvent récupérer une partie des droits à la pension qu'elles ont perdus du fait de leur passage à un horaire à temps partiel. Les femmes qui ont au moins deux enfants bénéficient aussi de cette mesure si elles interrompent leur carrière. Par ailleurs, les pensions de survie ont été réduites de 60 à 55 % de la pension du conjoint décédé, mais elles ont été majorées pour chacun des enfants. Les droits individuels des femmes à la pension devraient aussi être

améliorés par la possibilité de scinder les droits entre époux. Auparavant, cette scission n'était possible que si les conjoints divorçaient. Cette mesure présente les avantages que ces droits individualisés échappent à la condition de ressources (à la différence des pensions de survie) et qu'ils ne sont pas perdus en cas de remariage.

Les informations fournies aux citoyens quant à leurs droits à la pension seront améliorées. Dès 2003, les organismes responsables des pensions obligatoires devront remettre à tous les cotisants (à partir de 27 ans) un relevé annuel de leurs droits. Ils doivent également être en mesure de les conseiller sur les possibilités de se constituer des droits supplémentaires via les régimes de capitalisation.

Conclusion

La réforme des retraites de 2001 a donné lieu à des progrès sur le plan de l'adéquation, de la viabilité financière et de la modernisation du système des pensions. Une certaine amélioration du taux d'emploi est possible, en particulier pour les travailleurs âgés, mais elle ne pourra suffire à garantir l'équilibre financier du système. Des efforts restent cependant nécessaires pour garantir la viabilité à long terme dans le cadre du processus permanent de modernisation et d'adaptation du système à l'évolution des circonstances. Il faut donc saluer l'initiative du gouvernement, qui a demandé à un groupe d'experts indépendants d'analyser le financement de ce système et son évolution future. Enfin, les partenaires sociaux feraient œuvre utile en mettant en place des régimes de retraite professionnels, afin que les nouvelles mesures prises par le gouvernement puissent bénéficier à un maximum de travailleurs, sans pour autant pénaliser leur mobilité.

*

FINLANDE

Les grandes caractéristiques du système des pensions

La pension légale obligatoire se compose d'un système de retraite national de base, qui garantit un revenu minimum à tous les retraités, ainsi qu'un régime lié aux salaires, qui permet aux travailleurs de conserver un niveau de vie raisonnable durant leur retraite. Ces deux régimes constituent le premier pilier, lequel peut être complété par une retraite volontaire. Le système de retraite national procure une pension minimale basée sur la durée de résidence qui peut atteindre la somme mensuelle de 488 euros (après 40 ans de résidence). Elle est indirectement proportionnelle aux autres pensions perçues par le retraité.

En 2001, 10 % des retraités recevaient ainsi une pension nationale complète, tandis qu'une pension sous condition de ressources majorait la pension liée aux salaires de 55 % des retraités. La proportion de retraités qui ne touchent que la retraite nationale de base est en régression.

La retraite liée aux salaires fournit des pensions basées sur l'assurance et couvre l'ensemble des salariés et des indépendants, sans plafond de revenus. Les droits à la pension de vieillesse prennent cours actuellement à l'âge de 23 ans au taux annuel de 1,5 %, jusqu'à l'âge de 60 ans, où ils augmentent rétrospectivement au taux de 2,5 %, pendant un maximum de 40 ans (ces règles sont appelées à changer en 2005). Le taux de remplacement (maximum) visé est de 60 %. La pension est calculée sur la base des revenus moyens des dix dernières années pour chaque relation de travail différente (à partir de 2005, la base utilisée sera la carrière professionnelle dans son ensemble). À la fin de l'an 2000, la pension totale moyenne des titulaires d'une pension de vieillesse (et d'une pension de survie) s'élevait à environ 962 euros par mois, ce qui correspondait à 47 % du salaire moyen des salariés. On observe une différence hommes-femmes (1151 euros pour les hommes, 841 euros pour les femmes), due au salaire moyen inférieur des femmes (80 %), à leur plus faible participation au marché du travail et à leur plus grand nombre d'interruptions de carrière. Si les pensions nationales sont alignées sur l'indice des prix à la consommation, les retraites liées aux salaires le sont sur un indice pondéré basé sur les prix à la consommation et les salaires.

À l'heure actuelle, il est possible de prendre sa retraite à l'âge de 60 ans en percevant une pension de chômage ou une pension de retraite anticipée ou encore à l'âge de 56 ans (qui sera porté à 58 ans en 2005 pour les personnes nées à partir de 1947) en percevant une pension partielle. Diverses prestations d'invalidité, de chômage, de retraite anticipée ou de retraite partielle sont payables avant l'âge de 65 ans. L'incapacité de travail est la cause la plus fréquente de retraite anticipée. En l'an 2000, la Finlande a affecté environ 1 % de son PIB au financement de mesures de réadaptation destinées à entretenir ou à développer la capacité de travail.

Les pensions liées aux salaires sont partiellement constituées. Pour les salariés du secteur privé, ces fonds sont gérés par des caisses de pension privées, en concurrence les unes avec les autres du point de vue du service offert au client et du retour d'investissement. Elles doivent néanmoins respecter une réglementation précise. Un fonds de garantie assure le paiement des prestations en cas d'insolvabilité de la caisse de pension. Pour les pensions des fonctionnaires de l'État et des administrations locales,

des fonds de réserve offrent une garantie comparable aux régimes du secteur privé. Dans l'ensemble, les réserves du premier pilier se sont élevées à 60 % du PIB en 1999 et devraient approcher les 80 % du PIB d'ici à 2030.

Compte tenu de la couverture étendue qu'offre le régime obligatoire, la demande de retraites complémentaires est très minime. Les prestations payées au titre du deuxième et du troisième pilier se sont élevées à 4 % de l'ensemble des prestations de retraite et la contribution à ces régimes s'est chiffrée à 6 % de l'ensemble des cotisations en 1999.

Les défis

En règle générale, le régime obligatoire de pension maintient le risque de pauvreté des personnes âgées à un niveau assez bas. Le niveau de revenu des retraités est comparable à celui du reste de la population et le taux de personnes âgées exposées à la pauvreté en Finlande était l'un des plus bas de l'Union européenne à la fin des années 1990. Cependant, certains risques semblent persister, particulièrement dans la catégorie des femmes très âgées. Le système des retraites est tel que les droits à la pension des personnes à bas revenus n'augmentent que légèrement par le biais de leurs cotisations au régime de pensions liées aux salaires, car le montant de leur pension nationale diminue lorsque ces pensions augmentent.

Les principaux défis en termes de viabilité financière du système proviennent du vieillissement de la population (avec l'arrivée à l'âge de la retraite de la génération issue du baby-boom), de l'augmentation de l'espérance de vie et des faibles taux de fertilité actuels. Le nombre de personnes ayant dépassé l'âge de la retraite augmentera rapidement après 2020. En 2030, un Finlandais sur quatre aura au moins 65 ans. La création d'un nombre insuffisant d'emplois est susceptible d'aggraver ce problème démographique. Le taux d'emploi global actuel est de 68,2 %, mais de seulement 45,8 % pour les personnes âgées de 55 à 64 ans. 86 % des Finlandais prennent leur retraite avant l'âge légal, de sorte que l'âge moyen de sortie du marché de l'emploi n'est que de 61,1 ans. Afin de réduire le taux de retraite anticipée, il est nécessaire de renforcer les incitants et de préserver la capacité de travail individuelle. Il conviendrait d'améliorer le rapport entre la population active et les retraités par l'adoption de mesures adéquates destinées à encourager l'embauche des chômeurs et l'emploi des travailleurs âgés, sans quoi la charge fiscale risque de devenir insupportable.

Les dépenses affectées aux pensions de la sécurité sociale se sont élevées à 11,3 % du PIB en 2000 et devraient, selon les projections du comité de politique économique, passer à 16 % d'ici à 2040, où elles se stabiliseront plus ou moins jusqu'en 2050. Les dépenses consacrées aux pensions liées aux salaires devraient progresser de 6 % du PIB, ce qui impliquerait une augmentation des taux de cotisation de 10 %. En revanche, les dépenses liées aux pensions nationales diminueront d'environ 1 % du PIB, essentiellement en raison de l'arrivée à maturité du régime de pension liée aux salaires, grâce auquel il sera moins nécessaire de recourir aux pensions sous condition de ressources. La liaison des pensions nationales à l'indice des prix à la consommation devrait également modérer tout mouvement ascendant.

Les récentes réformes des régimes de pension du secteur privé observées en 2001 et en 2002 devraient diminuer significativement la progression des dépenses de retraite par rapport au PIB. Ce résultat est dû en grande partie au renforcement de la base de cotisation par l'imposition de conditions d'accès plus strictes à la retraite anticipée et par l'octroi de meilleurs incitants au maintien dans le circuit du travail. En conséquence, on estime à 5 % le degré auquel le taux de cotisation (par rapport aux salaires) devrait être augmenté afin de maintenir l'équilibre financier du système. Quels que soient les progrès réalisés, il reste nécessaire de trouver une solution à l'autre défi financier et de mettre en place des réformes idoines au niveau des régimes de pension du secteur public.

Une succession de lois et d'amendements ont certes rendu très complexe la législation sur les retraites liées aux salaires mais, d'autre part, ont permis de rapprocher les différents régimes, ce qui ouvre la voie à leur rationalisation et à leur modernisation. La législation tirerait profit d'une simplification et d'une consolidation par le biais de l'harmonisation des principes de fonctionnement intérieur des différents régimes.

Les réponses aux défis

Depuis 1990, plusieurs réformes visant à compresser les dépenses de pension ont déjà été mises en œuvre. Des mesures ont été prises en vue notamment d'adapter les pensions de survie aux pensions individuelles, d'aligner les pensions du secteur public sur celles du secteur privé, de relever l'âge de la retraite anticipée, d'étendre de 4 à 10 ans la période de revenus prise en considération dans le calcul de la pension et de réduire l'influence des revenus dans l'indice utilisé pour les adaptations des pensions. Ces mesures devraient diminuer les dépenses de pension de près d'un cinquième du niveau estimé pour 2040, à politique inchangée et moyennant l'observation de la réglementation en vigueur en 1990.

D'autres mesures introduites au titre du train de réformes de 2001 viennent d'être finalisées. La réforme 2001 du régime des pensions liées aux salaires pour les travailleurs du secteur privé vise à dissuader ceux-ci de prendre leur retraite anticipée et à les inciter à rester dans le circuit du travail. Parmi les mesures introduites, citons l'introduction d'une mise à la retraite flexible entre 62 et 68 ans, accompagnée de taux de progression supérieurs pour les droits de pension relatifs aux dernières années de travail, le relèvement de l'âge de la mise à la retraite partielle (porté de 56 à 58 ans), assorti d'un taux de progression réduit, l'abaissement de la limite d'âge inférieure pour la progression des droits de pension (de 23 à 18 ans), la suppression progressive du régime de pension de chômage (de 2009 à 2014) et, enfin, celle du régime individuel de retraite anticipée (pour invalidité) en 2003.

En novembre 2002, le gouvernement a présenté un projet de loi portant sur la conclusion d'un accord entre les partenaires sociaux sur l'ajout de mesures complémentaires au titre de la réforme des pensions de 2001, qui seront introduites pour la plupart d'ici au 1^{er} janvier 2005. Le Parlement finlandais a adopté ce projet de loi en février 2003. Le calcul des prestations s'effectuera sur la base des revenus touchés pendant l'ensemble de la carrière professionnelle, moyennant une adaptation selon un indice pondéré amélioré (aligné sur les salaires à 80 % et sur les prix à 20 %, en lieu et place du rapport antérieur de 50-50 %). La progression des pensions est à nouveau optimisée pour les travailleurs âgés (1,9 % par an entre 53 et 62 ans et 4,5 % entre 63 et

68 ans au lieu du taux de progression normal de 1,5 %). Il sera désormais impossible de prendre sa retraite anticipée avant l'âge de 62 ans. Le taux de cotisation appliqué aux salariés de plus de 53 ans sera majoré de 27 %. Le plafond du taux de remplacement (60 %) sera aboli. Les prestations seront adaptées au prolongement de l'espérance de vie (à partir de 2009). Les retraites continueront à courir pendant les périodes où les travailleurs demeurent sans revenus (prise en charge des enfants, chômage, formations, maladies, réadaptations). Enfin, le niveau de financement du régime des retraites sera légèrement relevé de façon à aplanir l'évolution des cotisations. La pension nationale, bien qu'elle soit soumise à une condition de ressources par rapport aux autres revenus de pensions, ne sera pas réduite par les droits à la pension liée au salaire accumulés depuis l'âge de 63 ans. Elle sera due dès l'âge de 65 ans.

L'objectif est de faire passer le taux d'emploi des travailleurs âgés de 46 % en 2001 à 55 % en 2010, ce qui devrait entraîner un relèvement de l'âge effectif de la retraite de l'ordre de deux ans. Selon les projections les plus récentes, les dernières réformes ne devraient cependant entraîner qu'un relèvement de l'âge de la mise à la retraite de l'ordre de trois ans d'ici à 2050, selon un mouvement qui ne s'amorcerait qu'après 2015. Ce résultat semble insuffisant au regard des objectifs définis par le gouvernement tant en ce qui concerne l'âge effectif de la retraite (à relever de deux à trois ans à long terme) qu'en ce qui concerne le taux d'emploi des travailleurs âgés, ce qui semble indiquer la nécessité d'introduire les réformes plus rapidement, notamment des mesures destinées à réduire le taux de chômage.

La stratégie globale adoptée par le gouvernement afin de faire face aux fortes pressions qui pèsent sur les dépenses en matière de pensions s'articule autour des points suivants: garantir la croissance économique, réduire la dette publique et accroître les réserves des pensions (au-delà des normes de financement obligatoires), mais aussi accroître la productivité du travail et les taux d'emploi, notamment parmi les travailleurs âgés, de façon à relever l'âge effectif de mise à la retraite. Cette stratégie nécessitera des apports élevés et constants dans les finances publiques pendant plusieurs décennies.

Conclusion

La Finlande a jusqu'à présent bien réussi à tenir le difficile pari d'assurer la viabilité financière de son régime des pensions tout en offrant des retraites d'un niveau suffisamment élevé, en évitant les risques de pauvreté à la plupart des personnes âgées et en adaptant le système à l'évolution de la société.

Les réformes de 2001 et de 2002 constituent des étapes majeures, mais la longue période de mise en œuvre des mesures qu'elles prévoient en reportera l'impact sur les dépenses en matière de pensions quelques années après le moment où les travailleurs de la génération du baby-boom commenceront à prendre leur retraite, de sorte qu'une grande partie d'entre eux continueront à bénéficier des formules actuelles de retraite anticipée. Les dépenses de sécurité sociale devraient continuer à augmenter. En outre, le succès de toute cette stratégie dépend fortement de la croissance de l'économie et de la productivité et de l'accroissement du taux d'emploi, qui devront contribuer à maintenir des excédents importants des finances publiques pendant une longue période et à alimenter les fonds de pension.

ESPAGNE

Les grandes caractéristiques du système des pensions

Le premier pilier du système de pension espagnol se compose d'un régime général lié aux salaires et financé par les cotisations, ainsi que de régimes spéciaux pour les fonctionnaires travaillant pour le gouvernement central et le système judiciaire, et pour les personnes occupées par les forces armées. Le régime général est obligatoire pour tous les salariés et les indépendants. Il ouvre le droit à la pension après une période de cotisation de quinze ans minimum. Le taux de cotisation est de 28,3 % des salaires (4,7 % payés par le travailleur et 23,6 % par l'employeur).

Les prestations représentent un pourcentage de la «pension de base», qui tient compte des cotisations liées au salaire versées durant les quinze années (huit auparavant) qui ont précédé la retraite. Ce pourcentage dépend du nombre d'années de cotisation et de l'âge du départ à la retraite: la pension complète s'obtient après trente-cinq années de cotisation et si la retraite est prise à 65 ans. En principe, les pensions sont adaptées chaque année en fonction de l'indice des prix à la consommation mais, dans la pratique, elles sont en augmentation en termes réels depuis cinq ans, en particulier les pensions minimales garanties, qui portent les droits minimaux à la pension au niveau garanti. Le nombre de retraités du régime général qui ont besoin d'un complément pour atteindre ce niveau a diminué de 25 % en 1995 à 20 % en 2001, en raison du fait que les nouveaux retraités ont des droits plus élevés à la pension.

Les régimes de pension complémentaire du deuxième et du troisième piliers s'appliquent à près de 6 millions de personnes, mais seules 10 % d'entre elles sont affiliées à un régime professionnel créé par une convention collective. Les souscriptions aux plans de pension s'effectuent plus souvent sur une base individuelle ou via un groupe (association, syndicat, etc.). Les prestations peuvent revêtir la forme de paiements réguliers ou forfaitaires (indemnités de retraite, d'invalidité, de décès et de survie). Le système de financement basé sur des provisions au bilan qui était traditionnellement utilisé pour les pensions professionnelles est en voie de suppression (sauf dans le secteur des services financiers) au profit de fonds extérieurs, afin d'améliorer la sécurité des pensions en cas de faillite.

Les pensions non contributives procurent un revenu minimum garanti aux personnes qui n'ont pas droit à une pension contributive (par exemple parce qu'elles n'ont pas cotisé suffisamment ou suffisamment longtemps).

Les défis

Au cours des cinquante prochaines années, le taux de dépendance de la population âgée espagnole connaîtra une des plus fortes augmentations de l'Union européenne. Toutefois, en raison du faible taux de natalité enregistré pendant la guerre civile, la hausse du nombre de retraités se ralentira dans les années qui viennent, tandis que le groupe d'âge des 20 à 64 ans augmentera jusqu'en 2013 avant de commencer à diminuer. L'effet du vieillissement démographique se fera donc sentir plus tard que dans la majorité des autres États membres. L'évolution future de la population et, partant, celle du taux de dépendance des personnes âgées dépendront également des flux migratoires, qui sont difficilement prévisibles. En 2002, l'Espagne a enregistré un afflux

de 360 000 immigrants. Les dernières statistiques financières de la sécurité sociale tiennent compte du fait que le nombre d'étrangers couverts par le système est passé de 332 000 en 1999 à 792 000 en 2002.

D'après les projections du CPE, les dépenses publiques de pension devraient augmenter de 9,4 à 17,3 % du PIB entre 2000 et 2050, ce qui représente 7,9 % du PIB (ou 6,7 % si l'on prend les hypothèses les plus favorables du «scénario de Lisbonne» sur l'emploi). Cette augmentation devrait se déployer essentiellement entre 2020 et 2050.

Le rapport national de stratégie a présenté de nouvelles projections des dépenses de pension dans le cadre de la sécurité sociale contributive jusqu'en 2040. Plus tard (en décembre 2002), le programme de stabilité a étendu ces projections jusqu'en 2050. Selon ces chiffres, ces dépenses, qui atteignaient 8,4 % du PIB en 2000, devraient diminuer à 8,0 % en 2010 avant de repartir progressivement à la hausse, pour arriver à 13,0 % en 2050. Les différences dans la part des dépenses de pension en 2000 s'expliquent par le fait que les calculs nationaux excluent les retraites des fonctionnaires (1,0 % du PIB en 2000, avec une prévision de 0,6 % en 2050). La hausse prévue entre 2000 et 2050 (4,6 % du PIB) est nettement inférieure à celle envisagée par le CPE, en raison, notamment du recours à un scénario démographique différent et aussi d'hypothèses macroéconomiques divergentes. Le scénario démographique varie essentiellement sur le plan des projections de l'afflux d'immigrants: les projections nationales envisagent 360 000 immigrants en 2000 avant que cet afflux ne se stabilise à 160 000 entre 2005 et 2050, tandis que celles du CPE prévoient 31 000 immigrants en 2000 et 60 000 entre 2010 et 2050. D'après l'analyse de sensibilité effectuée par ce comité, un scénario démographique de 42,4 millions de personnes en 2050 (proche de la projection nationale de 41,4 millions) entraînerait une hausse des dépenses de pension inférieure de 1,5 % entre 2000 et 2050. Une autre explication (partielle) de cette différence réside dans le fait que les projections nationales prévoient que les droits à la pension augmenteront deux fois moins rapidement que les hausses de salaires, de sorte que le niveau futur des pensions est nettement moindre que dans les prévisions du CPE, qui entrevoient un accroissement des droits à la pension parallèle à celui des salaires.¹

Le taux d'emploi des travailleuses et des travailleurs âgés espagnols figure parmi les plus bas de l'Union européenne et leur taux de chômage parmi les plus élevés. Il existe donc une marge considérable pour la croissance de l'emploi et, par conséquent, pour un renforcement de la base cotisante pour le financement des retraites. L'offre limitée d'emplois à temps partiel semble freiner l'accroissement de la participation des femmes au marché de l'emploi. La forte augmentation du nombre de travailleurs étrangers devrait néanmoins continuer à alimenter la croissance relativement rapide de l'emploi en Espagne.

Le système de pension contribue efficacement à réduire les risques de pauvreté parmi la population âgée (qui est moins exposée que le reste de la population). Le niveau de vie relatif des personnes âgées est élevé, tandis que l'écart entre les hommes et les femmes est réduit de ce point de vue et de celui du risque de pauvreté, mais pas en ce qui concerne les droits individuels à la pension. Le gouvernement souhaite néanmoins renforcer l'offre de pensions professionnelles, qui n'est actuellement accessible qu'à une faible proportion des salariés.

¹ Le groupe de travail «Vieillesse» du CPE n'a pas encore eu l'occasion d'évaluer la comparabilité entre les projections nationales et celles du CPE.

Les réponses aux défis

L'Espagne a mis en place un large consensus politique pour résoudre le problème de l'adéquation et de la viabilité des pensions. Le pacte de Tolède, signé en 1995 et entré en vigueur deux ans plus tard, constitue une étape importante pour faciliter la gestion du financement du système de sécurité sociale en séparant les prestations contributives des prestations non contributives, celles-ci étant financées par le budget de l'État. Ce pacte prévoit aussi de transférer les excédents du système escomptés jusqu'en 2015 vers un fonds de réserve nouvellement créé pour contribuer à couvrir les hausses futures des dépenses de retraite. En 2002, les actifs de ce fonds atteignaient 1 % du PIB. Bien que ceux-ci continueront de s'accumuler aussi longtemps que le système de sécurité sociale générera des excédents, le temps imparti est limité, de sorte que le fonds risque de ne pas gonfler suffisamment pour soutenir amplement le financement des pensions des nombreux nouveaux retraités d'après 2015. Cela dit, grâce à la discipline imposée par la loi de stabilité budgétaire, l'Espagne a fait de gros efforts pour équilibrer ses budgets, tant au niveau du gouvernement central qu'aux niveaux décentralisés (communautés autonomes et autorités locales).

Plusieurs efforts de réforme sont mis en œuvre pour améliorer le taux de participation au marché de l'emploi et réduire le chômage, en particulier parmi les travailleurs âgés et les femmes. Les mesures destinées à diminuer le chômage féminin sont centrées sur la promotion de l'enseignement et de la formation et sur l'abaissement des cotisations sociales patronales pour les entreprises qui engagent des femmes dans le cadre de contrats à durée indéterminée. Plusieurs mesures ont été prises pour faciliter la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle: l'extension du droit à un horaire réduit ou à un congé pour les travailleurs qui s'occupent de personnes dépendantes (pas seulement des enfants), et l'amélioration de l'accès au congé de paternité (solution alternative au congé de maternité). Elles sont conçues comme des encouragements destinés à accroître la participation des femmes au marché de l'emploi. L'intégration de la population immigrée dans ce marché devrait continuer de jouer un rôle important dans l'accroissement du taux d'emploi et, donc, du nombre de cotisants au régime de sécurité sociale.

Quelques mesures ont également été appliquées ces dernières années dans le but d'augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés en améliorant l'accès à la retraite flexible et progressive. Les personnes qui continuent à travailler au-delà de 65 ans ont droit à des indemnités de retraite plus élevées. Elles peuvent également bénéficier d'une pension partielle. L'Espagne s'efforce aussi de promouvoir l'emploi des plus de 45 ans via des réductions notables de leurs cotisations sociales.

Depuis janvier 2002, la législation tente d'encourager le développement des régimes de pension professionnels via des conventions collectives, en particulier dans les petites et moyennes entreprises.

Conclusion

Le système de pension espagnol présente une bonne adéquation, mais sa viabilité financière est loin d'être garantie. Malgré quelques avancées dans la bonne direction (réorganisation du financement du système de sécurité sociale, création d'un fonds de réserve, adaptation d'éléments du régime des retraites), les efforts de réforme

entrepris jusqu'à présent ne suffiront pas à relever ce défi. D'autres réformes sont d'ailleurs en préparation et seront hautement indispensables. Des efforts seront également nécessaires pour mettre en œuvre des mesures stimulant la participation active des femmes et des travailleurs âgés au marché du travail.

*

ITALIE

Les grandes caractéristiques du système des pensions

Si le premier pilier reste fragmenté en une cinquantaine de régimes différents, les réformes des années 90 ont progressivement uniformisé leurs règles de base. Aujourd'hui, la plupart sont régis par l'Institut national de la prévoyance sociale (INPS), qui totalise deux tiers des dépenses de pension et qui couvre la majorité des salariés du secteur privé et des indépendants. Les pensions des agents du secteur public sont régies par un autre institut, l'INPDAP. Les cinq régimes les plus grands absorbent près de 80 % de l'ensemble des dépenses publiques de pension.

Le premier pilier couvre la totalité de la population active italienne et inclut les pensions de vieillesse, d'invalidité et de survie. En 2000, les premières représentaient 70 % des dépenses, les secondes 13 % et les troisièmes 17 %. Le taux de cotisation des salariés était de 32,7 % et celui des indépendants variait entre 13,5 et 17 % (il devrait être porté à 19 % dans les années à venir). En 2001, les transferts du budget de l'État s'élevaient à 0,8 % du PIB. Une portion supplémentaire de 2,2 % de ce PIB a été affectée au financement des prestations incluses dans les dépenses de pension, mais classée dans la rubrique de l'aide sociale et financée par les recettes fiscales.

Les pensions et les prestations sociales constituent les principales sources de revenu des personnes âgées, en particulier dans les couches les moins favorisées de la population. Elles représentent de 54,5 à 86,2 % des revenus des personnes de plus de 65 ans.

La réforme des pensions du premier pilier intervenue en 1995 donne lieu à une transition progressive du régime à prestations déterminées vers un régime à cotisations déterminées, qui s'applique à tous les travailleurs entrés sur le marché de l'emploi après le 31 décembre 1995. Cela signifie qu'à partir de 2035, les prestations seront entièrement proportionnelles aux cotisations versées. D'ici là, les générations les plus âgées conserveront, du moins partiellement, leurs droits acquis au titre de l'ancien système. Les travailleurs qui cotisaient depuis au moins dix-huit ans à la fin de 1995 continueront de dépendre de celui-ci. Si les critères de la durée de la carrière et de l'âge de la retraite restent inchangés, le nouveau système entraînera une nette baisse des prestations: dans le cadre du régime public, le taux de remplacement brut pour un salarié qui prendrait sa retraite à 60 ans après avoir cotisé pendant 35 ans diminuerait ainsi de 67,1 % en 2010 à 56 % en 2020 et à 48,1 % en 2050. Le recul est plus marqué encore pour les travailleurs indépendants, dont le taux de cotisation au régime public est moindre.

Dans le nouveau système, les prestations sont calculées sur la base du montant des cotisations versées durant toute la carrière et capitalisées au taux de croissance moyen du PIB des cinq années précédentes. Ce calcul s'effectue au moyen de l'équivalence actuarielle, en tenant compte de l'espérance de vie restante à l'âge de la retraite. Celle-ci sera possible entre 57 et 65 ans pour les hommes comme pour les femmes, à condition qu'ils aient totalisé un niveau de pension équivalent à au moins 1,2 fois la pension minimale garantie dès l'âge de 65 ans (allocation de vieillesse). Pour contrebalancer l'effet de l'allongement de l'espérance de vie, les coefficients utilisés

pour convertir les cotisations en une prestation de pension sont revus tous les dix ans sur une base actuarielle.

Les réformes des années 90 ont créé un nouveau cadre légal pour les pensions complémentaires. L'offre de ces pensions peut revêtir trois formes: des fonds fermés, négociés sur la base de conventions collectives, des fonds ouverts gérés par des intermédiaires financiers et accessibles individuellement ou collectivement et, depuis 2000, des plans de pension individuels via des assurances vie (troisième pilier). La participation des salariés à un fonds de pension est toujours volontaire. Hormis quelques exceptions, les prestations sont calculées sur la base des cotisations versées. En 2001, un peu moins de 10 % des salariés, 4 % des indépendants et près de 0 % des fonctionnaires avaient souscrit à un fonds ouvert ou fermé.

Les allocations complémentaires permettent de porter le niveau des pensions les plus basses au niveau minimal. Les personnes âgées dont les revenus sont insuffisants peuvent faire appel à l'aide sociale.

Les défis

Des quinze États membres de l'Union européenne, l'Italie sera celui qui aura le taux de dépendance de la population âgée le plus élevé: ce taux dépassera les 60 % en 2050, alors qu'il était de 26 % en 2000. Dans les années 90, le gouvernement a commencé à chercher des solutions capables de garantir à la fois la viabilité financière et l'adéquation des prestations. Il a calculé que, si les règles en vigueur en 1990 avaient été maintenues, le vieillissement démographique aurait porté les dépenses de pension à 23 % du PIB en 2040.

Les réformes des années 90 auront pour effet, à terme, de réduire la croissance des dépenses de pension. Selon les projections du comité de politique économique, elles devraient passer de 13 % du PIB en 2000 à 16 % en 2033, avant de redescendre progressivement jusqu'à 14,1 % en 2050. Les projections nationales mises en à jour en tenant compte des dernières mesures de réformes annoncées dans le rapport de stratégie nationale et dans le programme de stabilité de 2002 prévoient des hausses légèrement inférieures pour les années intermédiaires: tout au plus 0,3 % de moins en 2020 par rapport aux projections du CPE. Actuellement, le système de pension est déficitaire: 0,8 % du PIB rien que pour le système d'assurance, malgré un taux de cotisation très élevé pour les salariés (il est moindre pour les indépendants, mais atteint tout de même 19 %). Si l'on y ajoute les prestations de l'aide sociale, les interventions de l'État atteignent 3 % du PIB.

Un des grands enjeux pour l'adéquation et la viabilité financière du système de pension réside dans l'amélioration du taux d'emploi. Celui-ci n'atteint en effet que 55 % pour l'ensemble des travailleurs, 41 % pour les femmes et 28 % pour les travailleurs âgés (chiffres de 2001). Les règles actuelles d'accès à la retraite anticipée n'incitent guère les travailleurs âgés à continuer à travailler. Le nouveau système, en liant étroitement les cotisations et les prestations et avec ses mécanismes actuariels d'adaptation, les encouragera au contraire à travailler plus longtemps, car ils verront leurs droits à la pension s'améliorer. L'Italie devra limiter très sévèrement le recours à la retraite anticipée pour agir sur son marché de l'emploi, et elle devra améliorer les perspectives d'emploi de ses travailleurs âgés. Elle devra aussi attirer hors de

l'économie parallèle les grands nombres d'emplois non déclarés, dont beaucoup sont exercés par des retraités.

La prévention des futurs problèmes d'adéquation nécessitera également d'améliorer la protection sociale des travailleurs qui occupent de nouvelles formes flexibles d'emploi. Cependant, la proportion des travailleurs susceptibles de travailler longtemps dans le cadre de contrats de travail flexibles n'est pas tellement importante, de sorte que les problèmes d'adéquation à ce niveau sont plutôt limités. Il en va de même des nombreux travailleurs qui ont un statut d'indépendant spécial, caractérisé essentiellement par une relation étroite et continue avec une seule entreprise (*parasubordinati*). Leur protection sociale a été améliorée en 1996, avec la création d'un régime spécifique.

Les régimes de pension complémentaire ne représentent actuellement qu'une faible portion de l'offre de pensions, mais les mesures d'incitation fiscale auxquelles ils sont liés contribuent à leur développement. S'ils se généralisaient à de nombreuses entreprises et à de nombreux secteurs, ils pourraient compenser la diminution du taux de remplacement dans le cadre du premier pilier. Jusqu'à présent, plus de deux millions de travailleurs sont affiliés à un régime complémentaire. Ces systèmes n'existent pas encore pour les agents du secteur public, bien que ceux-ci fassent l'objet des mêmes réformes que les salariés du privé.

Les réponses aux défis

Les trois grandes réformes des années 90 (1992, 1995 et 1997) étaient destinées à relever le défi de la viabilité financière des pensions et ont transformé radicalement le système italien des retraites. D'autres mécanismes de compression des coûts créés au cours de la même période et actuellement en vigueur comprennent la suppression de la liaison des retraites à l'index salarial, l'élévation de l'âge de la retraite, la limitation des critères minimaux d'accès à la pension pendant la période de transition, la restriction des conditions d'octroi d'indemnités d'invalidité et l'application aux régimes publics de règles équivalentes à celles qui régissent les régimes privés depuis la réforme.

Un projet de loi sur une nouvelle réforme des pensions (actuellement en débat au Parlement) contient des mesures destinées à promouvoir l'offre de pensions des deuxième et troisième piliers en vue de compenser la diminution du taux de remplacement des régimes du premier pilier. Elles prévoient un traitement fiscal favorable des cotisations au deuxième et au troisième pilier (sur le plan de l'impôt sur le revenu comme sur celui des cotisations) et la possibilité de dévier les cotisations au système d'assurance chômage obligatoire (*Trattamento di fine rapporto, TFR*) vers des systèmes de pension professionnels. À l'heure actuelle, les systèmes TFR sont financés selon un taux de cotisation de 6,91 % des salaires bruts et gérés comme des réserves comptables au sein des entreprises (avec un taux d'intérêt faible mais garanti). La réforme permettra le transfert des futures cotisations à l'assurance chômage vers des fonds de pension distincts des actifs des entreprises, ce qui priverait celles-ci d'une source de financement peu coûteuse. Certaines catégories de travailleurs utilisent déjà cette option sur une base volontaire, et le gouvernement met en place des mesures visant à étendre cette possibilité à l'ensemble des travailleurs du secteur public et du secteur privé.

Conclusion

Les gros efforts de réforme fournis par l'Italie dans les années 1990 commencent à stabiliser les dépenses publiques de pension et contrôleront leur dynamique à l'avenir. L'évolution du premier pilier vers un système à cotisations déterminées représente une modernisation draconienne, qui revêt une importance critique pour la viabilité du financement. Toutefois, le niveau généralement élevé des cotisations de retraite et la nécessité de transferts du budget de l'État central restent des problèmes majeurs, qui devront être résolus par l'accroissement des taux d'emploi, en particulier parmi les femmes et les travailleurs âgés.

Pendant la transition vers le nouveau système, les femmes et les travailleurs âgés conserveront leurs anciennes conditions d'accès à la retraite, qui ne les encouragent guère à travailler plus longtemps. Les nouveaux entrants sur le marché du travail depuis 1995 sont soumis au nouveau système qui, par un mécanisme de neutralité actuarielle, contient des incitants à travailler au-delà de l'âge de la retraite. Il devrait influencer favorablement le taux d'emploi, d'autant que la prolongation de la vie active augmente les droits à la pension. L'adéquation dépendra, elle, du développement de l'offre de pensions complémentaires. La transformation du système d'assurance chômage en un système de pension professionnel est une initiative importante à cet égard, mais la question de l'adéquation nécessite aussi d'adapter les droits à la pension des travailleurs atypiques.

*

SUÈDE

Les grandes caractéristiques du système des pensions

Le nouveau premier pilier introduit en 1999 prévoit un régime (contributif) de retraites liées aux salaires et un régime (non contributif) de pension de vieillesse garantie. Le régime des retraites liées aux salaires est financé par un taux de cotisation de 18,5 % des revenus donnant droit à une pension tout au long de la carrière professionnelle. De cette cotisation, 16 % sont destinés au financement par répartition et sont capitalisés à un taux d'intérêt donné au titre de capital de retraite fictif (la capitalisation suivant plus ou moins celle des revenus). 2,5 autres % sont investis dans un ou plusieurs fonds sélectionnés par l'affilié (régime de l'assurance). Le régime des retraites liées aux salaires est séparé du budget de l'État. Il tire la totalité de son financement des cotisations, lesquelles doivent être maintenues constamment à 18,5 %. Au moment de la mise à la retraite, le capital de retraite fictif alimentant le financement par répartition et le capital accumulé au titre du régime de l'assurance sont convertis en une pension dont le montant dépend de l'espérance moyenne de vie selon les chiffres les plus récents.

La pension de vieillesse garantie fournit une pension minimum aux personnes de plus de 65 ans pouvant faire valoir 40 ans de résidence en Suède. Elle vient compléter les droits à la pension du régime obligatoire de retraite liée aux salaires et est financée par l'impôt. Une nouvelle forme d'aide sous condition de ressources destinée aux personnes âgées n'ayant pas droit à la pension de vieillesse garantie (surtout des immigrants) doit être introduite en 2003. En outre, l'octroi d'indemnités de logement sous condition de ressources complète largement les revenus de nombreux retraités.

Le deuxième pilier comprend d'importants régimes professionnels de pension basés sur des conventions collectives et qui concernent 90 % des employés. Les cotisations se situent entre 2 et 5 % des salaires. Ces pensions étaient à l'origine à prestations déterminées, mais se transforment de plus en plus en pensions à cotisations déterminées. En 2000, les retraites payées au titre de ces régimes ont représenté 17 % du total des pensions.

Le troisième pilier correspondait à environ 4 % des dépenses de pension totales en 2000. Cette assurance-pension individuelle se contracte sur une base volontaire et est fiscalement déductible.

Les défis

L'augmentation prévue du taux de dépendance de la population âgée est bien moins importante en Suède que dans l'Union européenne. En outre, le nouveau régime de pension a été conçu de manière à limiter la croissance future des dépenses de pension. Dans le système public de pension de vieillesse, on estime que les dépenses devraient passer de 9 % du PIB en 2000 à 11,4 % en 2040, après quoi elles se mettront à diminuer. Cette augmentation est relativement restreinte et ne devrait pas causer de difficulté financière majeure.

Le taux d'emploi des travailleurs âgés en Suède est le plus élevé de toute l'Union européenne. La retraite anticipée ne pose pas de problème important.

Cependant, le nombre de travailleurs âgés en congé de maladie a connu une croissance rapide au cours de ces dernières années, ce qui relance le débat sur les conditions de travail des travailleurs âgés.

Comme la pension garantie n'est liée qu'à l'indice des prix à la consommation, la croissance des revenus réels est appelée à creuser l'écart entre les salariés et les personnes bénéficiant d'une pension liée aux salaires supérieure au niveau garanti d'une part et celles qui n'ont droit qu'à la pension garantie d'autre part. À long terme, cette situation peut occasionner une augmentation du risque relatif de pauvreté, sauf s'il est possible de diminuer la dépendance vis-à-vis de la pension garantie en gonflant les droits à la pension liée aux salaires. Les femmes devraient être particulièrement touchées par cette évolution, puisque leurs revenus sont, en général, inférieurs à ceux des hommes. La réduction des pensions de survie exposera surtout les personnes à la pension peu élevée à une baisse importante de leur niveau de vie au moment du décès du conjoint. Cependant, les femmes âgées ont toujours droit à une pension de veuve au titre des règles transitoires.

Les réponses aux défis

Face au vieillissement de la population et à certains aspects inéquitables de l'ancien régime de pension à prestations déterminées (des pensions plus élevées pour les personnes présentant un profil de revenus irréguliers mais un effort de cotisation constant), la Suède a totalement remodelé son système des pensions en 1999. Cette réforme sera pleinement en vigueur en 2003. Le régime lié aux salaires vise une neutralité actuarielle. Les éléments à portée redistributive sont les suivants: des allocations de pension pour les chômeurs et les parents d'un enfant de 0 à 4 ans et la pension garantie. Ces mécanismes sont financés par le budget de l'État.

Le problème de la viabilité financière est résolu au moyen d'un mécanisme d'équilibrage automatique intégré au régime de pension liée aux salaires. Il est conçu pour maintenir le taux de cotisation à 18,5 % des salaires et fonctionne par l'adaptation de l'indice appliqué au capital de retraite fictif de la part du financement par répartition. En cas de détérioration de la base contributive du régime due à un ralentissement de l'économie ou à une évolution démographique défavorable, cet indice sera revu à la baisse. En outre, la conversion du capital de retraite fictif tient compte de l'espérance de vie au moment de la mise à la retraite, ce qui neutralise un important facteur d'augmentation des dépenses de pension.

Il est également plus facile de résoudre le problème de la viabilité financière grâce au fonds intermédiaire créé au début des années 1960 pour résorber les fluctuations des cotisations et des débours du régime des pensions. Ce fonds est censé contribuer au financement à long terme du système des retraites. Son capital s'élevait à 26 % du PIB en 2001.

Tous les risques financiers encourus au titre du nouveau régime de pensions liées aux salaires (longévité, rétrécissement de la base contributive) sont supportés par les bénéficiaires. Cependant, il permet un degré élevé de flexibilité, tant au niveau du choix de l'âge de la retraite qu'à celui de la possibilité de combiner un revenu professionnel et une pension totale ou partielle. La neutralité actuarielle doit permettre aux individus de planifier leur vie professionnelle de façon à se constituer une pension

adéquate et offre ainsi de forts incitants pour une plus grande participation des travailleurs âgés au marché du travail (celle-ci étant déjà la plus élevée de l'Union européenne). Ceci nécessite néanmoins le maintien de l'employabilité et de la capacité de travail. À l'heure actuelle, le gouvernement tente de résorber l'augmentation des congés de maladie par la mise en œuvre d'un vaste programme visant à promouvoir la santé au travail. Si un grand nombre de personnes devaient être incapables d'obtenir un droit à la pension adéquat, les risques financiers se déplaceraient vers le budget général (par l'entremise de la garantie des pensions).

La réforme suédoise prend appui sur un large consensus politique et s'accompagne d'une volonté réelle d'améliorer l'information des bénéficiaires des régimes de pension. Ceux-ci reçoivent chaque année un état de leur capital de pension et plusieurs prévisions de leur pension future sur la base de plusieurs cas de figure (prise en compte du taux de croissance, du taux de rendement, de l'âge de la retraite, etc.).

Conclusion

Tel qu'il a été réformé, le régime suédois des pensions devrait pouvoir fournir des pensions adéquates d'une façon financièrement viable, grâce à sa conception et aux mécanismes intégrés destinés à l'adapter à l'évolution économique et démographique. Il permet également un partage intergénérationnel équitable de la responsabilité financière et répond aux exigences de la modernité par son adaptation à la flexibilité des schémas professionnels. La solidarité fiscale est actuellement forte et s'articule notamment autour des éléments suivants: pensions de garantie, pensions d'invalidité et de survie, allocations de pension accordées dans le cadre du régime de pensions liées aux salaires pendant les interruptions (congé parental, chômage, congé de maladie). On peut cependant s'attendre à ce que le niveau de la pension garantie diminue proportionnellement aux salaires. Les régimes professionnels de pension s'appuyant sur des conventions collectives sont bien développés et peuvent contribuer largement au maintien du niveau de vie après la retraite.