

Chapitre 2

Le rôle des pensions du premier pilier

Ce chapitre examine le rôle des prestations relevant des régimes du premier pilier dans les pays de l'OCDE et du G20. Il se concentre sur les trois composantes principales du premier pilier : les pensions de base, les pensions minimums et les prestations de vieillesse soumises à conditions de ressources de l'aide sociale. Le chapitre commence par décrire en détail la structure des régimes de retraite du premier pilier et leurs règles d'admissibilité. Il procède ensuite à des comparaisons des niveaux de prestations rapportés au salaire moyen dans les différents pays de l'OCDE et les met en regard des taux de pauvreté des personnes âgées. Le chapitre se penche également sur d'autres formes d'aide dont peuvent bénéficier les retraités, notamment les allocations de loyer ou de santé. Il analyse les implications des politiques d'indexation pour le niveau des prestations du premier pilier et les dépenses publiques dans le contexte du vieillissement démographique, selon la façon dont les seuils d'âge seront ajustés pour les pensions du premier pilier.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

2.1. Introduction

Les pays de l'OCDE ont en commun de s'être dotés de dispositifs particuliers pour protéger les retraités les plus vulnérables. Ces dispositifs tiennent un rôle plus important pendant les périodes de chômage élevé ou lorsque le niveau des prestations générales de pension diminue. Dans le contexte d'une société vieillissante, leur rôle pourrait se voir renforcé au cours des prochaines années, alors même que les finances publiques seront confrontées à des pressions croissantes. Cependant, le niveau de protection offert par ces prestations varie très largement selon les pays, à l'image de la grande diversité de conception des régimes de retraite en général (voir le tableau 5.2 à la fin de ce volume et les « descriptifs pays » figurant au chapitre 11).

Le premier régime de retraite, destiné aux travailleurs du secteur privé, a vu le jour en Allemagne en 1889. Il avait pour but de verser un revenu à l'ensemble des travailleurs ayant cotisé au moins 30 ans, à partir de leurs 70 ans. Au début du XX^e siècle, le Royaume-Uni a instauré un régime de retraite qui versait une pension hebdomadaire régulière à toutes les personnes âgées de plus de 70 ans, indépendamment de leurs antécédents d'emploi et de salaire, dès lors que leur revenu était inférieur à un certain seuil. Il s'agit du premier exemple de prestation de retraite mise en place pour atténuer la pauvreté chez les personnes âgées.

Les pensions de vieillesse du premier pilier correspondent au premier niveau de protection offert aux personnes âgées dans le cadre du système de retraite. Dans la plupart des pays, elles recouvrent, d'une part, un soutien financier aux personnes qui n'ont pas réussi à cotiser suffisamment pour leur retraite et sont exposées au risque de pauvreté, et d'autre part, un mécanisme qui rétribue les travailleurs ayant atteint le minimum de cotisation requis. Les pensions du premier pilier peuvent avoir jusqu'à trois composantes :

- *La pension de base.* Cette composante peut prendre deux formes différentes :
 - ❖ Une prestation versée à tous les retraités, indépendamment de leurs antécédents de cotisation, mais qui peut néanmoins être soumise à un critère de résidence. Dans certains pays, les prestations fondées sur la résidence viennent en déduction des autres revenus de pension.
 - ❖ Une prestation fondée exclusivement sur le nombre d'années de cotisation, et donc indépendante des revenus d'activité.
- *La pension minimum.* Il peut s'agir de la prestation minimum servie par un régime contributif spécifique ou par l'ensemble des régimes combinés. Le niveau de la prestation prend parfois en compte les autres revenus de pension.
- *L'aide sociale.* Il s'agit de prestations soumises à conditions de ressources, réservées aux personnes dont les droits à pension ne leur assurent pas un revenu suffisant et qui ont par conséquent besoin d'un complément pour atteindre un certain seuil de revenu, généralement aligné sur le seuil de référence de l'aide sociale générale.

Ce chapitre passe en revue les dispositifs mis en place par chacun des pays de l'OCDE pour protéger les retraités les moins aisés – pensions de base ou pensions minimums fondées sur les antécédents de résidence ou de cotisation, ou filet de protection sociale assurant aux bénéficiaires un certain niveau de revenu. La section suivante compare les critères qui sous-tendent l'admissibilité aux pensions non liées aux revenus d'activité, en se concentrant plus particulièrement sur le nombre

d'années de résidence ou de cotisation requis. La section 2.3 examine la valeur des pensions de base ou des pensions minimums par rapport au salaire moyen, avant d'analyser la situation des personnes qui ne remplissent pas les critères de cotisation. La section 2.4 est consacrée aux prestations d'aide sociale et aux autres prestations ou aides qui existent dans les pays. La section 2.5 explique comment les taux de prestations statutaires applicables au premier pilier pourraient évoluer dans le temps et décrit les conséquences possibles des politiques d'indexation. La section 2.6 tire les conclusions et résume les principaux enjeux de politique publique.

Principaux résultats

- Tous les pays sont dotés d'un système de pensions relevant du premier pilier, mais la structure et la valeur de ces prestations sont extrêmement variables d'un pays à l'autre. Les pensions de base fondées sur les antécédents de résidence oscillent entre 6 % du salaire moyen en Islande et 40 % en Nouvelle-Zélande, tandis que les prestations relevant du filet de protection sociale vont de 2 % en Chine et 6 % en Turquie à 50 % au Brésil ; cela étant, la Chine et la Turquie versent également des pensions minimums élevées, représentant plus de 40 % du salaire moyen.
- La moitié des pays de l'OCDE assurent à l'ensemble des citoyens une pension de base qui peut être fondée sur les antécédents de résidence uniquement ou sur le nombre d'années de cotisation, et dans un tiers des pays, les régimes de retraite liés à la rémunération prévoient une pension minimum.
- La durée de cotisation ouvrant droit au versement d'une pension minimum s'échelonne entre un an en Suisse pour une pension partielle (pour percevoir une pension à taux plein, les hommes doivent justifier de 44 ans de cotisation et les femmes de 43 ans) et 35 ans en République tchèque pour tout niveau de prestation. En moyenne, il faut avoir cotisé pendant 26 ans pour percevoir une pension minimum à taux plein, tandis que 20 ans de cotisation ouvrent droit à une prestation partielle dans la majorité des cas.
- La majorité des pensions du premier pilier sont indexées sur les prix, de sorte que leur valeur décline graduellement par rapport aux salaires, les gains de productivité se traduisant en croissance des salaires réels à moyen terme. Si les taux de recours aux prestations restent stables et si ces règles d'indexation sont appliquées de façon rigide, l'incidence de la pauvreté chez les retraités risque d'augmenter à long terme.
- Plusieurs pays qui se caractérisent par des taux de pauvreté des personnes âgées relativement élevés et des prestations d'aide sociale faibles disposent d'une marge importante pour augmenter le montant de ces prestations, même une fois pris en compte le niveau du PIB par habitant. C'est particulièrement le cas du Chili, de la Corée, du Mexique et de la Turquie, mais aussi des États-Unis et de la Suisse.
- Dans près de la moitié des pays de l'OCDE, les personnes âgées ont accès à des services ou des prestations monétaires supplémentaires qui couvrent par exemple leurs frais de logement ou de chauffage ainsi que leurs besoins de santé et de soins. Elles bénéficient également de divers services en nature, sous la forme d'exonération de la redevance de télévision ou d'utilisation gratuite ou à tarif réduit des transports. Ces services sont généralement fournis à titre universel et profitent donc à bon nombre de personnes qui auraient les moyens d'en supporter le coût. L'application de critères de ressources à une partie au moins de ces formes d'aide permettrait de réduire les dépenses futures.
- Si les taux de recours aux prestations restent constants, les politiques d'indexation actuelles entraîneront une hausse des dépenses dans un grand nombre de pays. Bien que la stabilisation du niveau des dépenses consacrées aux pensions du premier pilier par rapport au PIB ne constitue pas un objectif en soi et n'ait, en tant que telle, aucune signification normative, elle peut constituer une référence utile dans la mesure où les sources de financement ont tendance à suivre le PIB. L'un des

éléments à prendre en compte, en particulier, est la situation de départ de chaque pays en termes de niveaux de dépenses ou sur le plan des inégalités de revenus qui affectent la partie basse de la répartition des revenus.

- Si les seuils d'âge étaient relevés de cinq ans d'ici 2060, de nombreux pays parviendraient presque à stabiliser les dépenses consacrées aux pensions du premier pilier en pourcentage du PIB en maintenant leurs politiques d'indexation actuelles. Dans la zone OCDE en moyenne, compte tenu du vieillissement démographique projeté, il faudrait indexer les prestations du premier pilier sur la hausse des salaires diminuée de 0.8 % (c'est-à-dire l'inflation plus 0.5 % sur la base des hypothèses de l'OCDE) pour stabiliser les dépenses en pourcentage du PIB si les seuils d'âge étaient relevés progressivement de cinq ans d'ici 2060.
- D'autres mécanismes, tels que l'adhésion automatique à un régime de retraite ou des incitations sous la forme d'allègements fiscaux ou de cotisations de contrepartie, contribueraient à réduire la dépendance à l'égard des prestations du premier pilier soumises à conditions de ressources en conférant aux individus une responsabilité accrue vis-à-vis de leur épargne-retraite.

2.2. Critères d'admissibilité applicables aux pensions de vieillesse de base et minimums

Le tableau 2.1 résume la structure des pensions de base et des pensions minimums dans les pays de l'OCDE. Les critères d'admissibilité varient selon les pays – et au sein des pays en fonction du type de prestation considéré. Cette partie examine d'abord les pensions de base puis les pensions minimums.


Tableau 2.1. **Structure des pensions de base et des pensions minimums**

Pension de base		Pension minimum	
Pays de l'OCDE		Pays de l'OCDE (suite)	
Australie ¹	R	Nouvelle-Zélande	R
Autriche		Norvège ¹	R
Belgique		Pologne	x
Canada	R	Portugal	x
Chili	R	République slovaque	
République tchèque	C	Slovénie	x
Danemark	R	Espagne	x
Estonie	C	Suède ¹	R
Finlande ¹	R	Suisse	x
France		Turquie	x
Allemagne		Royaume-Uni	C
Grèce	R	États-Unis	
Hongrie			
Islande	R	Autres grandes économies	
Irlande	C	Argentine	C
Israël	R/C	Brésil	x
Italie		Chine	x
Japon	C	Inde	x
Corée		Indonésie	
Luxembourg	C	Fédération de Russie	C
Mexique		Arabie saoudite	x
Pays-Bas	R	Afrique du Sud	R

Note : R = fondée sur les antécédents de résidence ; C = fondée sur les antécédents de cotisation.

1. L'Age Pension en Australie, la pension nationale en Finlande, la pension garantie en Norvège et la pension garantie en Suède sont basées sur la résidence et ont été par conséquent classées dans les pensions de base.

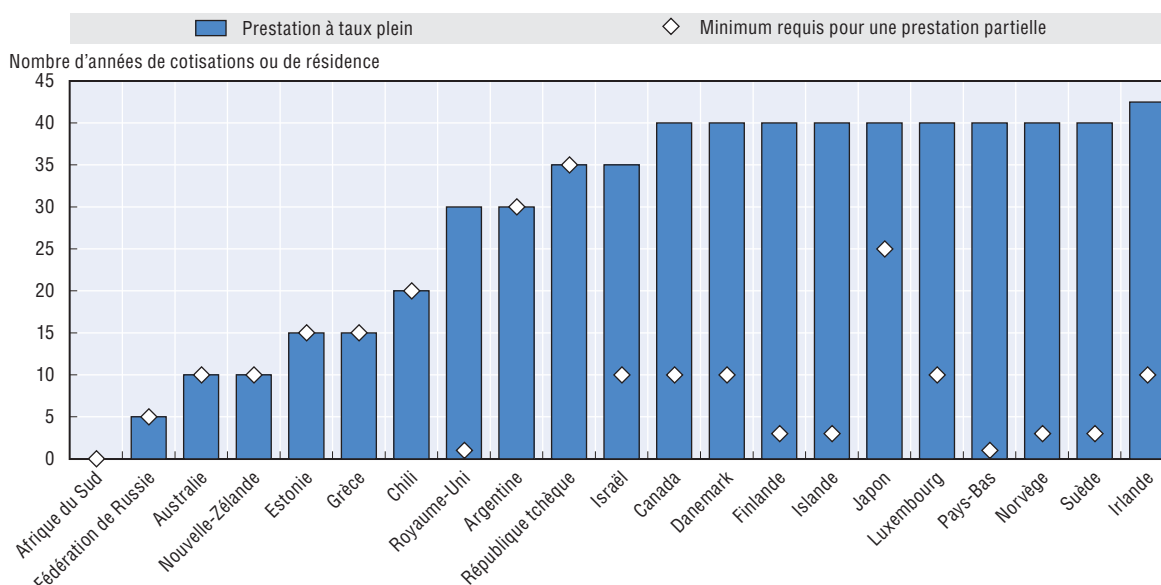
Source : « Descriptifs pays » figurant au chapitre 11 de cette publication.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933327378>

Pension de base

L'admissibilité au bénéfice d'une pension de base peut être fondée sur les antécédents de résidence ou de cotisation. Les pensions fondées sur les antécédents de résidence sont courantes dans les pays nordiques, qui tous les cinq exigent une durée de résidence de 40 ans pour le versement d'une prestation à taux plein (graphique 2.1), des durées plus courtes donnant droit à des prestations réduites. Au Canada et aux Pays-Bas également, le versement de la pension de base à taux plein est subordonné à une durée de résidence de 40 ans, tandis que 20 ans suffisent au Chili. L'Australie et la Nouvelle-Zélande sont les pays de l'OCDE où les critères d'admissibilité fondés sur la résidence sont les plus permissifs : dix ans de séjour dans ces pays suffisent pour percevoir une pension à taux plein, l'Australie exigeant cinq ans de séjour continu et la Nouvelle-Zélande la même durée après 50 ans. La Grèce avait prévu d'introduire en janvier 2015 une pension de base pour les personnes résidant dans le pays depuis 15 ans, mais cette mesure a été retardée. S'agissant des pays non membres de l'OCDE, en Afrique du Sud, il suffit d'être résident pour percevoir une pension de base.


Graphique 2.1. Nombre d'années de cotisation ou de résidence conditionnant l'admissibilité à une pension de base



Note : Au Royaume-Uni, il faudra justifier de 35 ans de cotisation pour percevoir la nouvelle pension publique à taux plein et de 10 ans pour percevoir la pension minimum. Pour l'Irlande, la durée de 42.5 ans correspond à une entrée dans la vie active à 20 ans et à un départ à la retraite à 66 ans, avec une moyenne de 48 semaines de cotisation.

Définition : La *pension de base* est une prestation versée sur la base de la durée de résidence ou de cotisation, indépendamment des revenus d'activité perçus.

Source : « Descriptifs pays » figurant au chapitre 11 de cette publication.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933327256>

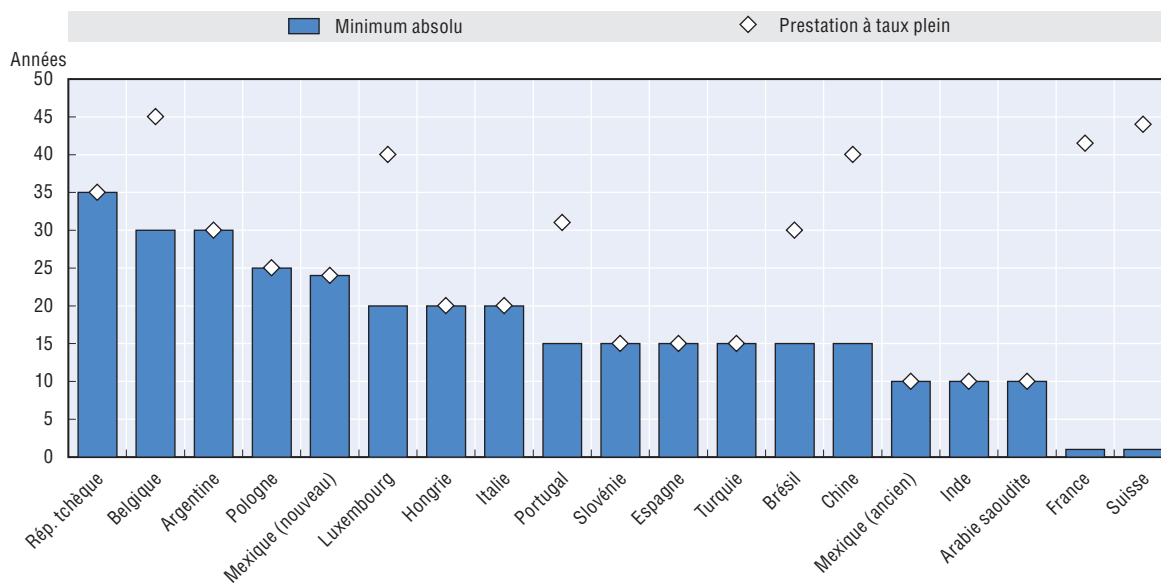
Pour les régimes de pensions de base fondés sur les antécédents de cotisation, le nombre d'années de cotisation requis est très variable d'un pays à l'autre. Au Luxembourg, il faut avoir cotisé 40 ans pour percevoir une pension à taux plein, contre 30 ans en République tchèque (35 à partir de 2019) et au Royaume-Uni. Dans ce dernier pays, le critère d'admissibilité à la pension de base actuel restera en vigueur jusqu'en 2016, année qui verra l'introduction de la nouvelle pension publique (nSP) dont le versement complet sera subordonné à une durée de cotisation de 35 ans. Dans la plupart des pays, il faut également justifier d'une durée de cotisation minimum pour percevoir une prestation d'un quelconque montant. Cette durée est comprise entre un an au Royaume-Uni en vertu des dispositions actuelles (dix ans avec la nouvelle nSP) et dix ans au Luxembourg. Les personnes n'ayant pas atteint le minimum de cotisation requis ne recevront rien. En République tchèque, la

prestation est servie après 30 ans de cotisation (35 ans à partir de 2019), les années de cotisation supplémentaires ne donnant droit à aucune majoration. En Irlande, le nombre total de semaines de cotisation (520 au minimum) est converti en moyenne annuelle sur l'ensemble de la carrière professionnelle, c'est-à-dire depuis le versement de la première cotisation jusqu'à l'âge de la retraite. Si la moyenne est supérieure à 48 semaines par an, la personne reçoit une prestation à taux plein ; dans le cas inverse, la pension est calculée au *pro rata* des cotisations versées, un minimum de cotisation de 24 semaines en moyenne étant exigé. Les travailleurs qui ont commencé à cotiser au cours des 520 semaines précédant leur départ à la retraite peuvent donc prétendre à une pension à taux plein. S'agissant des pays non membres de l'OCDE, la pension de base forfaitaire contributive de la Fédération de Russie est liquidable après seulement cinq années de cotisation.

Pension minimum


Tandis que la pension contributive de base prend généralement la forme d'une prestation forfaitaire, dans de nombreux pays, la pension minimum est conçue comme un complément dont le versement et le montant dépendent des autres revenus éventuels du demandeur. Comme pour les pensions de base, le nombre d'années de cotisation requis pour bénéficier d'une pension minimum à taux plein est très variable, allant de 15 ans en Espagne, en Slovaquie et en Turquie à 45 ans en Belgique (graphique 2.2). En France, pour bénéficier du minimum contributif, il faut être âgé d'au moins 61 ans et deux mois (62 ans à partir de 2017) et avoir cotisé pendant 41.5 ans, ou être âgé d'au moins 65 ans (67 ans à partir de 2022). Les personnes ayant cotisé au moins 30 ans ont cependant droit à une pension minimum légèrement supérieure. En vertu du nouveau système mexicain, les travailleurs du secteur privé qui n'ont pas cotisé avant 1997 devront cotiser pendant 1 250 semaines (environ 24 ans) pour avoir droit à la pension minimum ; dans l'ancien système, qui continue de régir les pensions de retraite de nombreux travailleurs, 500 semaines de cotisation suffisaient pour percevoir la pension minimum.

Graphique 2.2. Nombre d'années requis pour avoir droit à une pension minimum



Définition : La pension minimum peut être la prestation minimum servie par un régime contributif spécifique ou par l'ensemble des régimes combinés. Le niveau de la prestation peut prendre en compte d'autres revenus de pension éventuels.

Source : « Descriptifs pays » figurant au chapitre 11 de cette publication.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933327268>

De manière générale, les conditions d'admissibilité à la pension minimum ont très peu changé au cours des dernières années. Toutefois, en République tchèque, le nombre d'années de cotisation requis augmente à mesure que l'âge de la retraite recule. De la même manière, en France, la durée de cotisation a été récemment allongée de 40 à 41.5 ans et passera à 43 ans en 2035, parallèlement à l'augmentation de l'espérance de vie. Les travailleurs peuvent néanmoins partir à la retraite à 65 ans (67 ans à l'avenir), quels que soient leurs antécédents de cotisation. S'ils justifient d'au moins 30 ans de cotisation, ils peuvent prétendre à une pension minimum majorée d'environ 10 %. En Pologne, la durée de cotisation requise pour le versement de la pension minimum a été maintenue à 25 ans pour les hommes. Pour les femmes, en revanche, la durée de cotisation va augmenter graduellement pour passer de 21 ans en 2014 à 25 ans en 2022, l'objectif étant de faire converger à terme l'âge de la retraite des hommes et des femmes.

Le nombre d'années de résidence ou de cotisation n'est pas le seul déterminant de l'admissibilité au bénéfice d'une prestation à taux plein. Il existe également un critère d'âge, qui encore une fois est très variable selon les pays. À long terme, l'âge de la retraite sera d'au moins 67 ans pour les hommes et les femmes dans la majorité des pays de l'OCDE. Pour l'heure, beaucoup de pays traversent une période de transition, marquée par l'uniformisation de l'âge de la retraite des hommes et des femmes et/ou l'augmentation progressive de l'âge de la retraite, processus qui s'étendra sur plusieurs décennies. Le tableau 2.2 indique l'âge auquel les travailleurs peuvent prendre leur retraite en percevant une pension de base ou une pension minimum.

Tableau 2.2. **Âge auquel les travailleurs peuvent prendre leur retraite en percevant une pension de base ou une pension minimum, 2014**

	Hommes	Femmes		Hommes	Femmes
Pays de l'OCDE			Pays de l'OCDE (suite)		
Australie	65.0	65.0	Norvège	67.0	67.0
Autriche	65.0	60.0	Pologne	65.0	60.0
Belgique	65.0	65.0	Portugal	66.0	66.0
Canada	65.0	65.0	République slovaque	62.0	62.0
Chili	65.0	60.0	Slovénie	65.0	65.0
République tchèque	62.7	61.3	Espagne	65.2	65.2
Danemark	65.0	65.0	Suède	65.0	65.0
Estonie	63.0	61.0	Suisse	65.0	64.0
Finlande	65.0	65.0	Turquie	60.0	58.0
France	61.2	61.2	Royaume-Uni	65.0	62.0
Allemagne	65.3	65.3	États-Unis	65.0	65.0
Grèce	65.0	65.0	Moyenne OCDE	64.7	63.5
Hongrie	62.5	62.5			
Islande	67.0	67.0	Autres grandes économies		
Irlande	66.0	66.0	Argentine	65.0	60.0
Israël	67.0	62.0	Brésil	65.0	60.0
Italie	66.3	62.3	Chine	60.0	60.0
Japon	65.0	65.0	Inde	58.0	58.0
Corée	65.0	65.0	Indonésie	55.0	55.0
Luxembourg	65.0	65.0	Fédération de Russie	60.0	55.0
Mexique	65.0	65.0	Arabie saoudite	60.0	55.0
Pays-Bas	65.2	65.2	Afrique du Sud	60.0	60.0
Nouvelle-Zélande	65.0	65.0			

Source : « Descriptifs pays » figurant au chapitre 11 de cette publication.

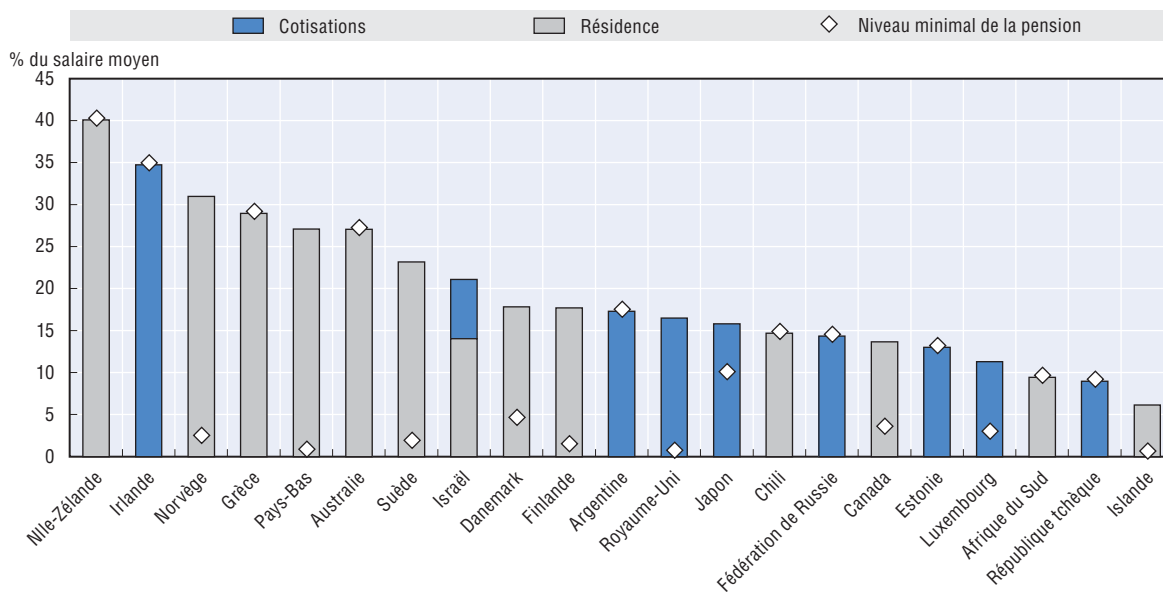
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933327385>

2.3. Niveau des prestations

Comme les critères d'admissibilité, la valeur monétaire des pensions est très variable d'un pays à l'autre. En outre, certaines prestations sont soumises à des conditions de ressources (section 2.4) et diminuent plus ou moins rapidement à mesure que le revenu ou le patrimoine du bénéficiaire augmente. Cette section examine d'abord les pensions de base puis les pensions minimums.


La valeur de la pension de base est un déterminant important de la possibilité qu'une personne dispose d'un revenu adéquat au moment de la retraite. Le pays qui verse la pension de base la plus généreuse est la Nouvelle-Zélande : le revenu de retraite garanti y est supérieur à 40 % du salaire moyen – alors même que la durée de résidence requise est de seulement dix ans comme indiqué précédemment (graphique 2.3). L'Australie également assure un revenu relativement élevé. Son régime *Age Pension* alloue une prestation tout juste supérieure à 25 % du salaire moyen, complétée par un dispositif très complet d'avantages et d'aides au titre des dépenses de santé, de loyer, de médicaments et d'autres frais de subsistance ; cette prestation est soumise à des critères de ressources (incluant les revenus et le patrimoine), mais comme ceux-ci ne sont pas très restrictifs, 80 % environ des retraités australiens perçoivent au moins une certaine somme auprès du régime *Age Pension*. Aux Pays-Bas, la pension de base à taux plein est supérieure à 25 % du salaire moyen, le montant versé étant calculé au *pro rata* du nombre d'années de résidence.

Graphique 2.3. Pension de base en pourcentage du salaire moyen



Note : Le niveau minimal de la pension est le montant auquel peut prétendre une personne qui a atteint la durée minimum requise (voir graphique 2.1).

Source : « Descriptifs pays » figurant au chapitre 11 de cette publication.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933327276>

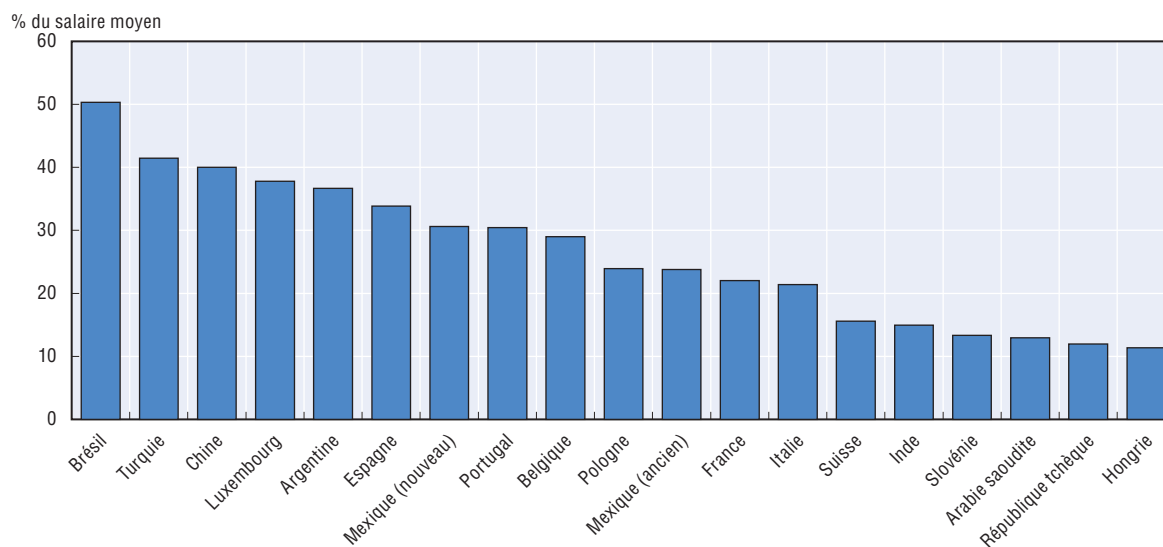
Dans les pays nordiques, certaines prestations viennent en déduction des autres revenus. Ainsi, la Finlande, la Norvège et la Suède conçoivent ces prestations comme un complément de ressources et non un revenu fixe, et tous les bénéficiaires ne reçoivent pas la pension maximale. La pension de base assure un revenu équivalent à 31 % du salaire moyen en Norvège et à environ 18 % au Danemark et en Finlande. En Suède, le montant de la prestation est plus élevé, à 23 % du salaire moyen, mais comme en Finlande et en Norvège, il vient en déduction de la pension liée à la rémunération (l'impact du mode de dégressivité des prestations est traité dans la section suivante). À l'instar de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et des pays d'Europe du Nord, le Canada et le Chili versent aussi des pensions de base – d'un niveau inférieur (presque 15 % du salaire moyen) – complétées par une allocation

soumise à conditions de revenu. Enfin, à l'extrémité inférieure du spectre, la pension de base de l'Islande ne représente que 6 % du salaire moyen même si, comme on le verra plus loin, il existe dans ce pays des prestations complémentaires au titre du filet de protection sociale.

Parmi les pays représentés sur le graphique 2.3, le montant de la prestation représente généralement un pourcentage plus faible du salaire moyen dans les pays où la pension de base est fondée sur les antécédents de cotisation que dans ceux où elle est fondée sur les antécédents de résidence. L'Irlande fait néanmoins exception, puisque la pension de base y atteignait 35 % du salaire moyen en 2014. Les prestations à taux plein sont légèrement supérieures à 15 % du salaire moyen au Japon et au Royaume-Uni, et inférieures à ce pourcentage en Estonie, au Luxembourg, en Afrique du Sud et en République tchèque. Comme on l'a fait remarquer précédemment, les chiffres indiqués pour le Royaume-Uni correspondent à la pension de base actuelle et non à la nouvelle pension publique qui entrera en vigueur en 2016 : dès lors, la pension représentera 22 % du salaire moyen et sera servie après 35 ans de cotisation.

Parmi les pays qui disposent d'un système de pension minimum, la prestation à taux plein représente en moyenne 25 % du salaire moyen, contre 20 % pour la pension de base. Le montant de la pension minimum s'échelonne entre 12 % du salaire moyen en Hongrie et en République tchèque et 42 % en Turquie et 50 % au Brésil (graphique 2.4).

Graphique 2.4. **Pension minimum à taux plein en pourcentage du salaire moyen**



Source : « Descriptifs pays » figurant au chapitre 11 de cette publication.

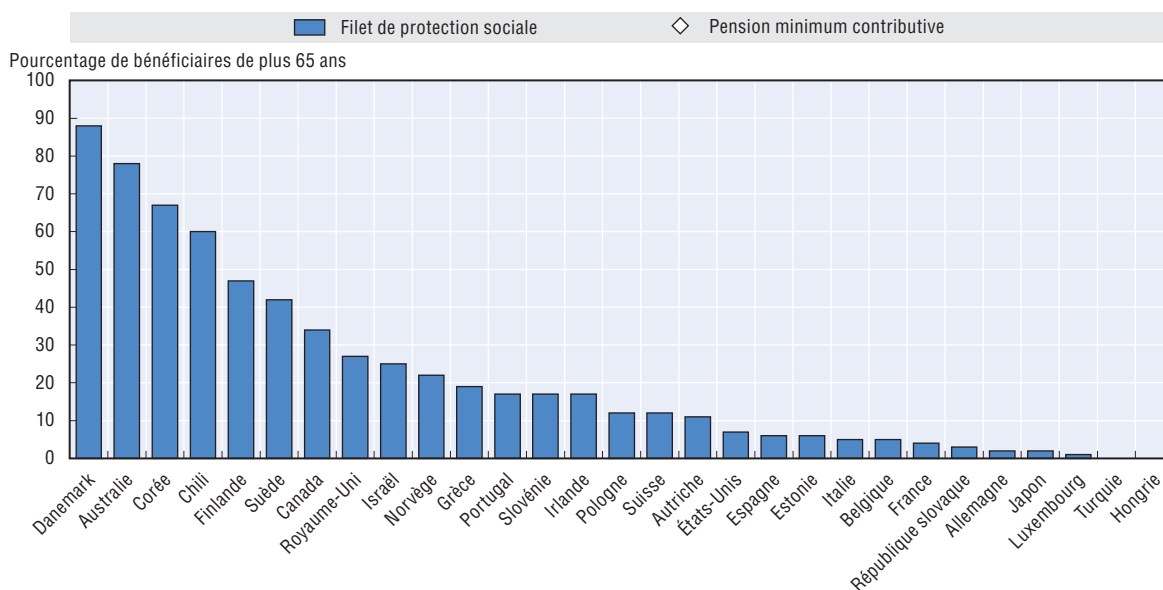
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933327285>

La relation entre le montant de la prestation à taux plein et la durée de cotisation requise pour en bénéficier revêt un intérêt majeur. Au Luxembourg, par exemple, la pension minimum est équivalente à 38 % du salaire moyen pour seulement 20 ans de cotisation, alors que les chiffres correspondants pour la Belgique sont de 29 % et 45 ans. Les pourcentages présentés au graphique 2.4 reposent sur l'hypothèse que les bénéficiaires ont cotisé suffisamment longtemps pour percevoir la pension à taux plein. Cependant, les systèmes d'un certain nombre de pays prévoient plusieurs tranches de pensions. Au Portugal, par exemple, la pension minimum est servie à taux plein pour au moins 31 ans de cotisation, puis diminue de 20 % pour 21 à 30 ans de cotisation, de 27 % pour 15 à 20 ans et de 33 % pour moins de 15 ans. De nombreux pays réduisent le montant des prestations à proportion de la période non cotisée, et en Belgique, il existe un droit minimum par année de carrière pour les retraités qui ont perçu un salaire modeste ou travaillé à temps partiel tout au long de leur vie professionnelle.


Même si les critères d'admissibilité sont restés inchangés dans la plupart des pays, ces dernières années, quelques pays ont apporté à leurs politiques des changements qui ont eu des répercussions sur les prestations. Ces changements ont consisté principalement à geler les montants nominaux. C'est ce qu'ont fait la Hongrie, l'Irlande et le Portugal, où les prestations n'ont pas augmenté depuis la fin des années 2000. L'impact et les conséquences du gel des pensions et des politiques d'indexation en général sont évoqués dans la section 2.5.

La part de la population qui bénéficie d'une pension minimum varie entre moins de 1 % de la population âgée de 65 ans et plus en Hongrie et environ 60 % au Portugal (graphique 2.5). La faible couverture de la pension minimum en Hongrie s'explique par le fait qu'elle ne représente que 11 % du salaire moyen ; à titre de comparaison, un travailleur percevant 50 % du salaire moyen pourrait prétendre à une pension supérieure à ce niveau après avoir cotisé pendant seulement dix ans au régime de retraite lié à la rémunération. Près de 37 % des personnes âgées de 65 ans ou plus touchent une pension minimum en France, et le Luxembourg vient juste derrière avec 29 %. L'éventail des taux de recours aux prestations relevant du filet de protection sociale est plus large : d'un côté, près de 90 % des plus de 65 ans au Danemark et un tout petit peu moins de 80 % en Australie perçoivent ces prestations. Dans les deux cas, la pension vient en déduction des autres revenus, de sorte que beaucoup de personnes ne reçoivent qu'une prestation partielle. D'un autre côté, plus de deux tiers des pays représentés sur le graphique affichent des taux de recours inférieurs à 20 %, qui s'expliquent par le fait que beaucoup de retraités ont d'autres sources de revenu – pensions ou autres – qui leur font dépasser le seuil d'admissibilité.

Graphique 2.5. **Taux de recours à la pension minimum et à la pension relevant du filet de protection sociale, 2012**



Source : Informations fournies par les délégués des pays de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933327293>

2.4. Que se passe-t-il pour les retraités qui ne sont pas admissibles au bénéfice d'une pension de base ou d'une pension minimum contributive ?

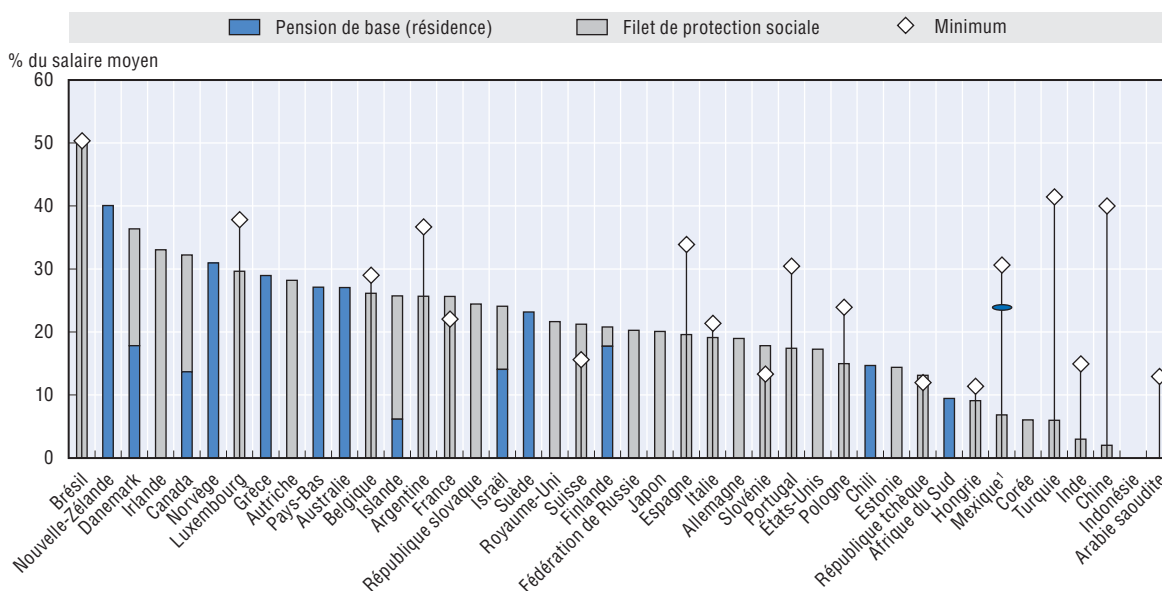
Les personnes âgées qui n'ont pas cotisé assez longtemps pour pouvoir prétendre à une pension contributive ont recours aux prestations du filet de protection, qui relèvent généralement de l'aide sociale. Il s'agit de l'ultime niveau de soutien dont peuvent bénéficier les membres les plus vulnérables de la société. La conception des prestations d'aide sociale diffère énormément d'un pays

de l'OCDE à un autre. Certains régimes fixent des plafonds de revenu ou de patrimoine, tandis que d'autres versent des prestations dégressives liées au revenu. Le niveau de ces prestations est également très hétérogène. De nombreux pays proposent des aides complémentaires au titre du logement, du chauffage ou des soins, ainsi que des suppléments pour l'habillement ou des services tels que les transports, ainsi qu'on le verra plus loin dans cette section.

Dans ce chapitre, les prestations relevant du filet de protection sociale sont définies comme le montant total des prestations auxquelles peut en principe prétendre une personne qui n'a pas cotisé pour sa retraite pendant sa vie professionnelle, à l'exclusion des remboursements de cotisations forfaitaires. Le chapitre postule par ailleurs que les bénéficiaires sont nés et ont toujours vécu dans le pays où ils prennent leur retraite. Ils peuvent donc prétendre au versement d'une pension complète fondée sur le critère de la résidence. De ce point de vue, les pensions assujetties à la résidence sont l'une des formes que peut revêtir le filet de protection sociale.

Le graphique 2.6 complète les informations présentées aux graphiques 2.3 et 2.4 avec des données sur la valeur des prestations relevant du filet de protection sociale, de manière à donner un aperçu exhaustif des prestations du premier pilier. Les pays qui versent les prestations les plus généreuses au titre du filet de protection sociale sont le Brésil (50 % du salaire moyen) et la Nouvelle-Zélande (un tout petit peu plus de 40 %). Ceux où elles sont les plus faibles sont la Chine et l'Inde (moins de 3 % du salaire moyen), et ces prestations sont inexistantes en Indonésie et en Arabie saoudite – quoique cette dernière dispose d'une pension minimum.

Graphique 2.6. Valeur des prestations du premier pilier en pourcentage du salaire moyen



1. La marque supplémentaire, dans le cas du Mexique, correspond à la prestation servie par l'ancien régime du secteur privé, qui concerne encore un grand nombre de travailleurs et équivaut à 23,8 % du salaire moyen.

Le minimum pour l'ensemble des pays est calculé pour un travailleur ayant effectué une carrière complète.

Source : « Descriptifs pays » figurant au chapitre 11 de cette publication.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933327306>

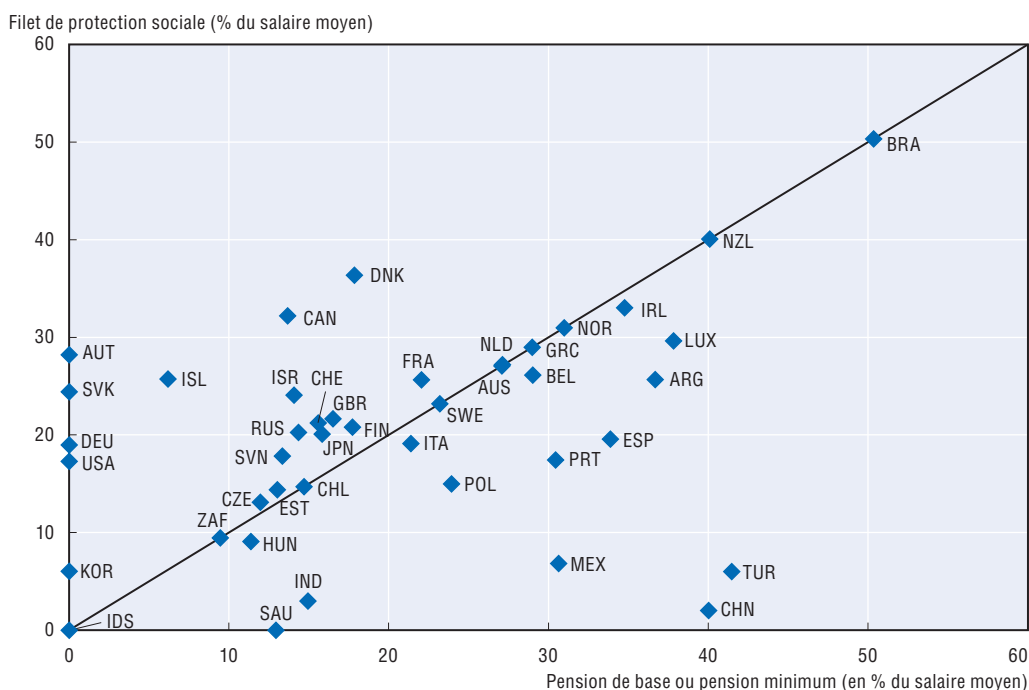
Pour évaluer les différences de niveau des prestations du filet de protection sociale, il convient de prendre en compte la conception des pensions du premier pilier. La pension de base en Nouvelle-Zélande est fondée uniquement sur le critère de résidence et financée directement par l'impôt – et non par des cotisations individuelles. C'est aussi le seul régime obligatoire. L'Australie possède un régime similaire, *Age Pension*, lui aussi fondé sur le critère de résidence et entièrement financé par l'impôt. La principale différence entre les deux pays tient au fait qu'en Australie, une

personne qui a cotisé au régime obligatoire de garantie de retraite financé par les employeurs (*Superannuation Guarantee*) peut perdre le bénéfice de la pension de vieillesse (*Age Pension*) relevant du filet de protection en fonction de ses autres sources de revenu. Toutefois, l'hypothèse retenue ici étant que le retraité n'a versé aucune cotisation, les retraités australiens perçoivent une pension de vieillesse *Age Pension* à taux plein. De la même manière, les prestations assujetties à un critère de résidence qui existent au Canada, au Chili, au Danemark, en Islande, en Norvège, aux Pays-Bas et en Suède sont supposées être servies à taux plein.


D'autres pays de l'OCDE n'ont pas adopté la même approche. La Corée, par exemple, cible les 70 % les plus pauvres de la population âgée, à qui elle assure un revenu équivalent à 6 % du salaire moyen. De même, les filets de protection sociale du Mexique et de la Turquie fournissent un revenu équivalent à moins de 7 % du salaire moyen aux personnes âgées qui n'ont jamais cotisé. Les nouveaux régimes de la Chine et de l'Inde appliquent des taux encore plus bas, respectivement 2 % et 3 %. Ailleurs, les prestations relevant du filet de protection sociale sont généralement conçues pour compléter les pensions contributives et sont beaucoup plus généreuses qu'en Chine, en Corée, en Inde, au Mexique et en Turquie. Néanmoins, dans l'hypothèse où aucune cotisation n'a été versée, cas de figure retenu ici, ces prestations ont exclusivement une fonction d'aide sociale. Les régimes de l'Autriche et du Luxembourg, par exemple, comprennent un complément soumis à conditions de revenu qui assurent un revenu de retraite d'environ 30 % du salaire moyen, tandis qu'en Estonie et au Portugal, le complément ne représente qu'environ 15 % du salaire moyen.

Il peut être intéressant de comparer le niveau des prestations d'aide sociale et celui des garanties minimums dont bénéficient les travailleurs qui ont atteint la durée de cotisation requise. De fait, l'écart entre l'aide sociale et les pensions minimums est considérable (graphique 2.7). En Turquie, par exemple, la pension minimum est presque sept fois plus élevée que la pension soumise à conditions de ressources du filet de protection sociale. Au Mexique, elle est cinq fois plus élevée. L'ampleur de ces disparités rappelle crûment l'importance des cotisations en tant que condition d'admissibilité

Graphique 2.7. **Comparaison des prestations relevant du filet de protection sociale et des pensions de base/minimum**



Source : « Descriptifs pays » figurant au chapitre 11 de cette publication.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933327316>

aux pensions dans ces deux pays. En Espagne et au Portugal, le montant de la pension minimum dépasse d'environ deux tiers celui de la pension relevant du filet de protection sociale (pour des personnes ayant suffisamment cotisé).

Les pays situés le plus à gauche sur le graphique 2.7 (Allemagne, Autriche, Corée, États-Unis et République slovaque) disposent d'un filet de protection sociale mais n'ont ni pension de base ni pension minimum. Dans ces pays, la pension des retraités repose exclusivement sur les cotisations personnelles.

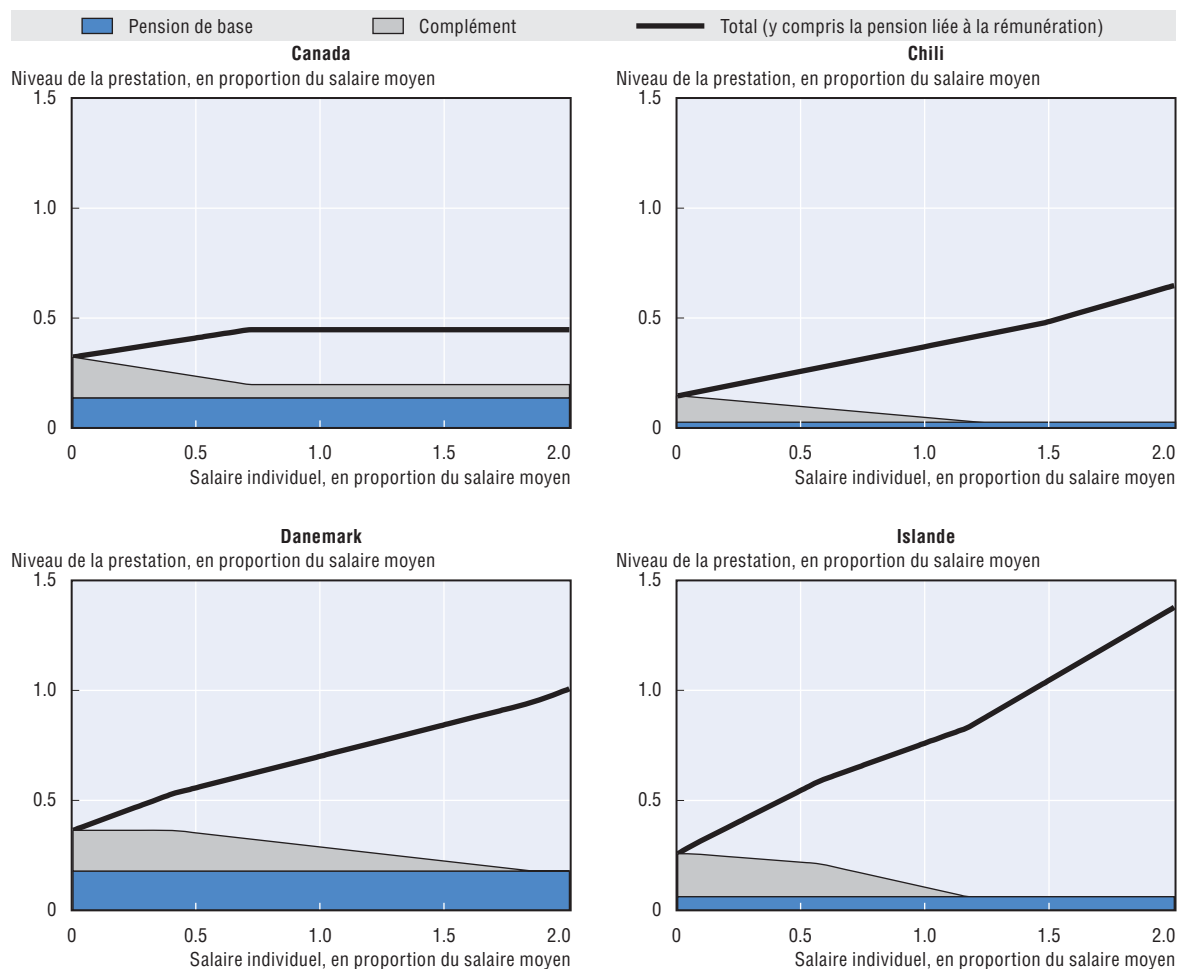
Les pays situés le plus haut au-dessus de la ligne, le Canada, le Danemark et l'Islande, offrent des pensions complémentaires en sus de la pension de base qui améliorent le filet de protection global. Étant donné que ces prestations supplémentaires viennent en déduction des autres revenus, tous les retraités qui ont cotisé ne bénéficient pas nécessairement du filet de protection intégral. Le Canada réduit son supplément de revenu garanti (SRG) au taux de 50 % au titre des revenus perçus par le bénéficiaire en dehors de la pension de base. Au Danemark, une décote de 30.9 % s'applique à la fraction du revenu (pension de base comprise) venant en excédent de 35 % du salaire moyen, et en Islande, le taux de réduction est de 13.35 % ou 38.35 % en fonction des seuils fixés pour les revenus issus des gains d'activité, de la pension professionnelle ou du capital. Par conséquent, les systèmes du Canada, du Danemark, de l'Islande et du Chili comportent un élément de « récupération », les droits à la pension complémentaire soumise à conditions de ressources diminuant graduellement à mesure que la pension personnelle augmente, et, parfois même, la pension de base.

Les interactions entre les différentes composantes du système de retraite varient tout au long de l'échelle salariale, comme l'illustre le graphique 2.8 pour ces quatre pays. Malgré tout, certaines composantes ne changent pas ; c'est le cas de la pension de base au Danemark, qui est universelle et reste donc constante. Au Canada et en Islande, la pension de base dépend du niveau des autres revenus. Dans le cas du Canada, cependant, la pension de base est servie à taux plein sur toute l'échelle des salaires – un effet de l'hypothèse utilisée ici, qui veut que les retraités ne tirent aucun revenu complémentaire d'une pension souscrite à titre volontaire.

Si l'on exclut les pensions base, le niveau des autres composantes diminue à mesure que les revenus d'activité professionnelle passés augmentent. Le niveau du supplément décline dès lors que le bénéficiaire perçoit une pension liée à la rémunération dans tous les pays sauf le Danemark. Au Danemark, le supplément commence à diminuer à partir de 40 % environ du salaire moyen. Pour une personne rémunérée au salaire moyen, la prestation supplémentaire est minime au Chili et en Islande (environ 4 % du salaire moyen), mais au Danemark, elle continue de représenter plus de 10 % du salaire moyen en raison d'un taux de dégressivité inférieur. Au Chili, pour les hauts salaires qui perçoivent 150 % du salaire moyen, la pension provient entièrement de la composante liée à la rémunération, le complément cessant d'être versé juste en dessous de ce niveau de salaire. La situation est analogue en Islande, où le versement du complément est suspendu lorsque le salaire atteint environ 1.2 fois le salaire moyen – mais il reste malgré tout la pension universelle. Le Canada et le Danemark continuent de verser une pension complémentaire à ce niveau de salaire, le Danemark maintenant cette prestation jusqu'à un salaire équivalent à environ 180 % du salaire moyen. Au Canada, le niveau de la prestation servie reste constant à partir d'un salaire équivalent à 70 % environ du salaire moyen, l'hypothèse de l'absence de pension volontaire impliquant la stabilité du mode de dégressivité.


Toutefois, dans quelques pays de l'OCDE tels que l'Estonie et la République tchèque, le filet de protection sociale assure un revenu légèrement supérieur au montant de la pension de base ou de la pension minimum. En Irlande, la pension non contributive n'est inférieure que de 5 % à la pension de base contributive à taux plein, alors que la pension publique (régime de base) est la seule composante obligatoire. Par conséquent, la perspective de disposer d'un revenu à la retraite n'est peut-être pas, à elle seule, une incitation suffisante à cotiser en Irlande. L'Estonie et la République tchèque disposent

Graphique 2.8. L'effet de « récupération » dans les régimes complémentaires



Note : Les calculs se rapportent à une personne qui a commencé à travailler à 20 ans en 2014, a effectué une carrière complète et a acquitté des cotisations complètes à tous les régimes obligatoires liés à la rémunération.

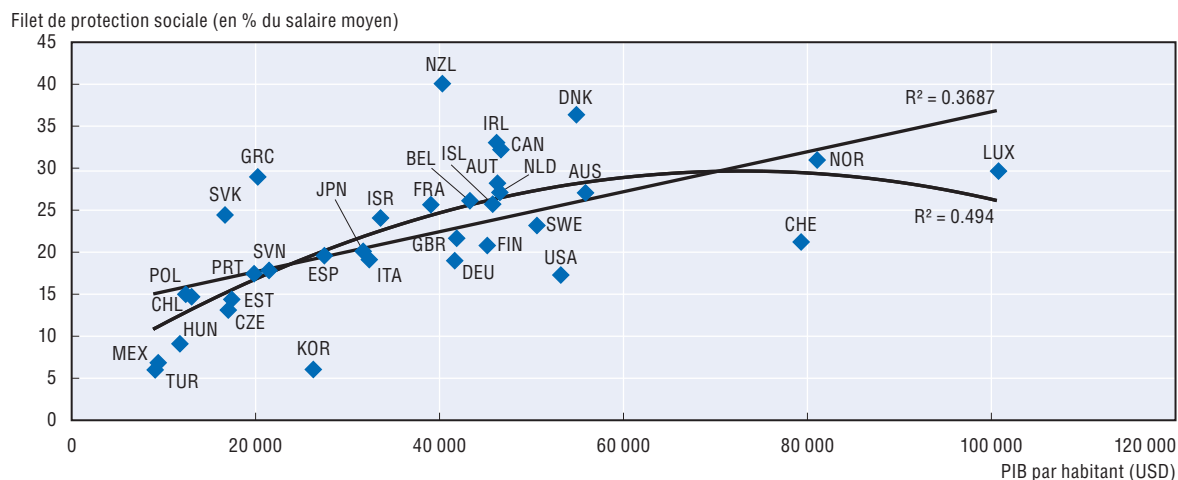
Source : Modèle de pensions de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933327327>

quant à elles de régimes obligatoires liés à la rémunération qui fournissent un revenu de retraite complémentaire. Dans de nombreux autres pays (Canada, Danemark, Islande, Israël et Slovénie), le niveau des prestations relevant du filet de protection sociale est considérablement supérieur à celui de la pension de base ou de la pension minimum (graphique 2.6). Néanmoins, comme en Estonie et en République tchèque, les régimes obligatoires liés à la rémunération réduisent la dépendance à l'égard des prestations relevant du filet de protection sociale dans ces pays. Les pensions minimums du Mexique et de la Turquie sont parmi les plus élevées de la zone OCDE (41 % du salaire moyen en Turquie). Cependant, les prestations versées au titre du filet de protection sociale par ces pays, ainsi que par la Hongrie et la Corée, sont les plus basses de la zone OCDE : environ 6 % du salaire moyen en Corée, au Mexique et en Turquie et 9 % en Hongrie, contre une moyenne de 24 % du salaire moyen pour l'ensemble des pays de l'OCDE qui versent une pension minimum ou une pension de base.

Le graphique 2.9 montre qu'il existe une corrélation parmi les pays entre la valeur des prestations relevant du filet de protection sociale rapportée au salaire moyen et le niveau de développement économique, relativement peu de pays s'écartant notablement de cette tendance. Malgré tout, les quatre pays précédemment cités, la Corée, la Hongrie, le Mexique et la Turquie, se situent bien en dessous de la valeur du filet de protection sociale « expliquée » par le PIB par habitant.

Graphique 2.9. **Comparaison entre les prestations relevant du filet de protection sociale et le PIB par habitant**



Source : « Descriptifs pays » figurant au chapitre 11 de cette publication.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933327338>

Étant donné que, par ailleurs, la Corée, le Mexique et la Turquie accusent les taux de pauvreté des personnes âgées parmi les plus élevés de la zone OCDE, il est particulièrement important que ces pays relèvent le niveau de ces prestations. Le taux de pauvreté des personnes âgées pose également problème aux États-Unis et en Suisse, dont les filets de protection sociale sont beaucoup plus réduits que ceux d'autres pays ayant un niveau de revenu global comparable.

En plus du soutien reçu au travers du filet de protection sociale, les retraités peuvent également bénéficier d'aides publiques supplémentaires couvrant principalement leurs frais de logement mais aussi d'autres besoins. Par exemple, l'Australie a mis en place une batterie complète d'allocations et d'aides au titre des dépenses de santé, de loyer, de médicaments et d'autres frais de subsistance (tableau 2.3). En Autriche également, des suppléments couvrant au moins une partie des dépenses de

Tableau 2.3. **Prestations supplémentaires dont peuvent bénéficier les retraités dans les pays de l'OCDE**

	Logement/ chauffage	Santé/soins	Aide sociale		Logement/ chauffage	Santé/soins	Aide sociale
Australie	x	x	x	Japon	x		
Autriche	x			Corée			x
Belgique				Luxembourg			
Canada				Mexique			
Chili				Pays-Bas			
République tchèque	x			Nouvelle-Zélande	x		
Danemark	x	x	x	Norvège			
Estonie	x		x	Pologne			
Finlande	x	x	x	Portugal			
France	x	x	x	République slovaque	x		x
Allemagne				Slovénie			
Grèce				Espagne	x		
Hongrie	x	x	x	Suède	x		
Islande	x		x	Suisse			
Irlande	x	x	x	Turquie			
Israël	x			Royaume-Uni	x	x	x
Italie				États-Unis			

Source : Informations fournies par les délégués des pays de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933327390>

logement et de chauffage sont prévus, certains retraités percevant une allocation forfaitaire et d'autres une aide au logement modulable. De son côté, la Nouvelle-Zélande verse une allocation de logement complémentaire qui finance jusqu'à 70 % des dépenses de logement hebdomadaires. L'allocation de logement de la Suède couvre jusqu'à 93 % des frais de logement d'un retraité seul, à concurrence d'un plafond équivalent à 15 % du salaire moyen. De fait, ces allocations complémentaires de logement ou de chauffage existent dans la plupart des pays de l'OCDE.

Au Danemark, les retraités bénéficient d'un nombre considérable de prestations supplémentaires – allocations de logement particulièrement favorables, allocations de chauffage et de santé, et taux d'imposition réduit pour les propriétaires-occupants – même si la plupart d'entre elles sont subordonnées au revenu ou au patrimoine. Les retraités ont droit à un certain nombre de services gratuits tels que l'aide à domicile et l'accès aux traitements en milieu hospitalier. L'allocation de logement atteignait jusqu'à 20 % du salaire moyen en 2014, tout en étant plafonnée à 15 % des frais de logement. En outre, les retraités particulièrement défavorisés, par exemple ceux qui ne justifient pas des 40 ans de résidence ouvrant droit à une pension de base à taux plein, peuvent percevoir une allocation personnelle si l'évaluation individuelle de leurs besoins conclut qu'ils y ont droit.

En Finlande, les prestations les plus importantes sont l'allocation de soins et l'allocation de logement. Le paiement de l'allocation de soins s'effectue à trois taux différents qui dépendent des besoins du retraité et des coûts occasionnés par les soins à domicile et la maladie ou les blessures, et il est plafonné à environ 10 % du salaire moyen. L'allocation de logement est variable, son montant étant fonction du revenu personnel et des frais de logement du bénéficiaire. Elle représente au maximum 20 % environ du salaire moyen.

Tous ces exemples de prestations complémentaires montrent que l'aide sociale n'est qu'une composante du mécanisme de soutien des revenus dont peuvent bénéficier les retraités. Il existe souvent d'autres prestations, fournies sous la forme de transferts en espèces, de services gratuits ou de droit à des tarifs réduits. Il est impossible de calculer le coût monétaire global de ces prestations supplémentaires sur une base comparable. Il ne fait cependant aucun doute qu'elles peuvent apporter une aide substantielle aux membres les plus vulnérables de la société au moment de la retraite. Néanmoins, parce qu'ils sont mis en place à titre universel, beaucoup de ces paiements ou services ne sont pas ciblés sur les personnes vulnérables et profitent également à celles qui n'ont pas besoin d'aide. C'est le cas par exemple de l'exonération de la redevance de télévision pour les retraités.

2.5. Comment vont évoluer les prestations ?

Incidence de la politique d'indexation

Les politiques d'indexation des pays déterminent la façon dont les prestations vont évoluer dans la durée si les règles actuelles ne changent pas. L'indexation est le mécanisme utilisé pour ajuster les pensions – à un rythme qui peut être annuel, trimestriel ou mensuel – en fonction de l'évolution des salaires ou des prix par exemple. Les prestations indexées sur les salaires ont tendance à rester constantes en termes relatifs pour les générations futures dans la mesure où le revenu des retraités croît au même rythme que celui des travailleurs actifs. Lorsqu'elles sont indexées sur les prix, les prestations de retraite sont constantes en termes réels, assurant un niveau de vie stable aux retraités. Dans ce cas, cependant, les prestations déclinent en termes relatifs, car les salaires sont censés augmenter plus vite que les prix sous l'effet des gains de productivité.

Ce problème se pose avec une acuité particulière pour les pensions du premier pilier du fait que la politique d'indexation détermine non seulement l'évolution du pouvoir d'achat des bénéficiaires pendant la durée de leur retraite mais aussi le niveau initial de leur revenu au moment de leur départ à la retraite. Si les pensions du premier pilier restent indexées sur les prix pendant une longue période, c'est-à-dire sur plusieurs cohortes successives, le pouvoir d'achat des bénéficiaires âgés ne variera pas entre une cohorte âgée et une cohorte plus jeune au même âge.

Comme le chapitre 5 l'explique en détail, les modèles de retraite de l'OCDE reposent sur l'hypothèse que les prix augmentent de 2 % par an en moyenne et les salaires réels de 1.25 %. Par conséquent, pour chaque année où elles sont indexées sur les prix, les pensions devraient baisser de 1.25 % par rapport aux salaires. Dans les pays qui pratiquent l'indexation sur les prix dans la durée, un retraité verra sa pension diminuer de façon substantielle par rapport aux revenus perçus pendant sa période d'activité professionnelle. Pour une personne qui a commencé à travailler à 20 ans et a effectué une carrière complète, au moment de la retraite, les prestations tomberont à environ 56 % de leur valeur relative courante rapportée au salaire si elles sont entièrement indexées sur les prix. Après la retraite, les prestations continueront à décliner en valeur relative, et lorsque le bénéficiaire atteindra 85 ans, elles ne représenteront plus que 45 % de leur valeur relative courante. Cette évolution a des implications évidentes pour le risque de pauvreté des personnes âgées, généralement mesuré par rapport au revenu médian.

Si l'indexation des pensions du premier pilier sur les prix est maintenue sur le long terme, la valeur des prestations par rapport aux salaires convergera vers zéro – ce qui est un scénario irréaliste – à moins qu'un autre mécanisme de soutien ne soit mis en place. Par conséquent, l'indexation sur les prix (entre autres) appelle implicitement des ajustements discrétionnaires occasionnels, mais compte tenu de l'incertitude inhérente qui entoure l'étendue et l'occurrence dans le temps de ces ajustements, il est impossible de les prendre en considération dans une analyse prospective.

Indexation de la pension de base et de la pension minimum

Les pays de l'OCDE qui indexent les pensions de base (fondées sur les antécédents de résidence ou de cotisation) uniquement sur les prix sont relativement peu nombreux. Sont néanmoins dans ce cas le Canada, le Chili, la Finlande, la Grèce et la Suède en ce qui concerne les pensions fondées sur les antécédents de résidence (tableau 2.4). D'autres pays ont adopté des approches différentes. Au Royaume-Uni, par exemple, la revalorisation de la pension publique de base est indexée sur la plus élevée de trois valeurs : la variation annuelle des salaires, la variation annuelle des prix, ou un taux d'augmentation de 2.5 %. La pension de base en Norvège est indexée sur la hausse des salaires diminuée de 0.75 %. Par conséquent, un individu qui entre sur le marché du travail aujourd'hui à l'âge de 20 ans verra sa pension de base – rapportée au salaire – tomber à environ 80 % de sa valeur relative courante au moment où il prendra sa retraite à 67 ans. Au Japon, les pensions sont indexées sur les salaires jusqu'à 67 ans, puis ensuite sur les prix. Le Luxembourg indexe les pensions sur le coût de la vie mais procède également à des ajustements périodiques en fonction de la hausse des salaires.

Les pays dotés d'un régime de pension minimum, en plus de la pension de base, lui appliquent généralement les mêmes règles d'indexation. Ainsi, en République tchèque, la pension minimum est indexée à 33.3 % sur les salaires et à 66.7 % sur les prix. Au Luxembourg, les pensions de base sont indexées sur le coût de la vie, mais elles sont aussi ajustées chaque année en fonction de la hausse des salaires réels si les recettes annuelles de cotisations dépassent les dépenses annuelles de pensions. Dans l'ensemble, cependant, la moitié des pays qui versent des pensions minimums les indexent uniquement sur les prix.


Indexation des autres prestations de vieillesse relevant du filet de protection sociale

La majorité des pays indexent les prestations d'aide sociale sur les prix (tableau 2.4). Font néanmoins exception l'Estonie, où ces prestations sont indexées à 80 % sur les salaires et à 20 % sur les prix, la République tchèque, où la répartition est de 33.3 % sur les salaires et 66.7 % sur les prix, et la Suisse avec une répartition égale de 50/50 %. La Norvège indexe également sa prestation sur la hausse des salaires, minorée de 0.75 point de pourcentage par an, tandis que le Danemark est un cas à part avec une prestation d'aide sociale indexée entièrement sur les salaires. Dans le cas du Royaume-Uni, où les pensions peuvent être indexées sur trois valeurs possibles, les hypothèses à long terme utilisées par l'OCDE impliquent une indexation sur les salaires.

Tableau 2.4. **Indexation des différentes composantes du premier pilier**

	Pension de base	Pension minimum	Filet de protection sociale
Australie	La hausse la plus élevée entre les prix et le coût de la vie		La hausse la plus élevée entre les prix et le coût de la vie
Autriche			Discrétionnaire
Belgique		Prix	Prix
Canada	Prix		Prix
Chili	Prix		Prix
République tchèque	33.3 % salaires/66.7 % prix	33.3 % salaires/66.7 % prix	33.3 % salaires/66.7 % prix
Danemark	Salaires		Salaires
Estonie	80 % salaires/20 % prix		80 % salaires/20 % prix
Finlande	Prix		Prix
France		Prix	Prix
Allemagne			Salaires
Grèce	Prix		Prix
Hongrie		Prix et salaire mensuel moyen net	Prix et salaire mensuel moyen net
Islande	La hausse la plus élevée entre les salaires et le coût de la vie		Prix
Irlande	Salaires		Salaires
Israël	Prix		Prix
Italie		Prix	Prix
Japon	Les salaires jusqu'à 67ans, puis les prix		Coût de la vie et salaires
Corée			Prix
Luxembourg	Coût de la vie, et une fois par an ajustement sur les salaires	Coût de la vie, et une fois par an ajustement sur les salaires	Coût de la vie, et une fois par an ajustement sur les salaires
Mexique		Prix	Prix
Pays-Bas	Salaire minimum légal		Salaire minimum légal
Nouvelle-Zélande	Prix et, périodiquement, salaire moyen net		Prix et, périodiquement, salaire moyen net
Norvège	Hausse des salaires diminuée de 0.75 %		Hausse des salaires diminuée de 0.75 %
Pologne		Prix	Prix
Portugal		PIB et indice des prix à la consommation sans le logement	Prix
République slovaque			Prix
Slovénie		60 % salaires/40 % prix	
Espagne		Entre 0.25 % et (indice des prix à la consommation + 0.5 %)	Revalorisation au moins égale à l'augmentation des pensions contributives
Suède	Prix		Prix
Suisse			50 % salaires/50 % prix
Turquie		Prix	Prix
Royaume-Uni	Hausse la plus élevée entre les prix, es salaires ou 2.5 %		Hausse la plus élevée entre les prix, les salaires ou 2.5 %
États-Unis			Prix

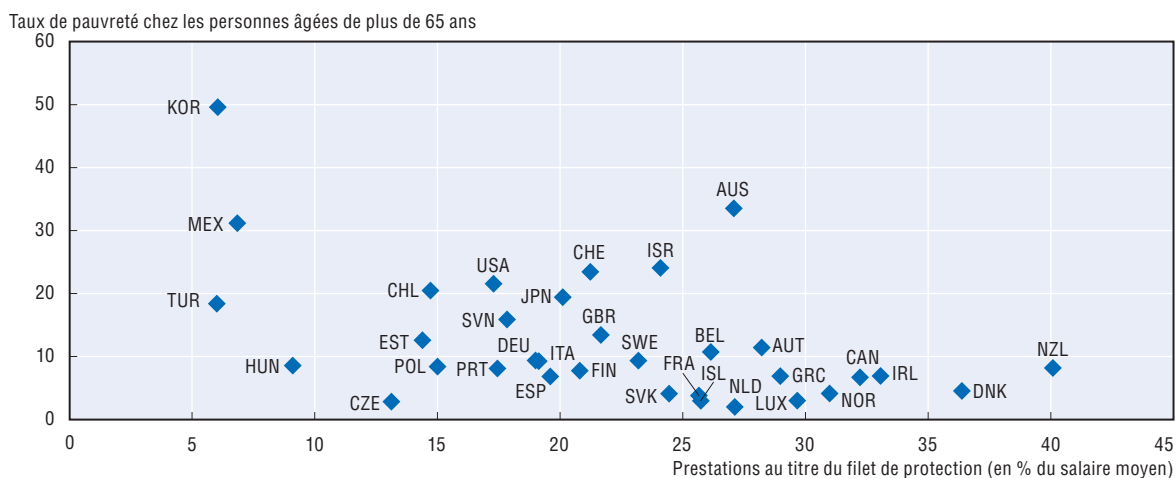
Source : « Descriptifs pays » figurant au chapitre 11 de cette publication et informations complémentaires fournies par les délégués de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933327409>

Risque de pauvreté

Les taux de pauvreté par groupe d'âge sont représentés dans le graphique 8.4 du chapitre 8. Dans les pays de l'OCDE, le taux de pauvreté s'élève en moyenne à 11.2 % chez les 66-75 ans et à 14.7 % chez les plus de 75 ans, contre 11.4 % dans la population entière. Il n'existe pas de relation évidente, à l'échelle de l'ensemble des pays, entre la modicité du filet de protection sociale et le taux de pauvreté des personnes âgées (graphique 2.10). Cela tient en partie au fait que le niveau des prestations relevant du filet de protection sociale peut être sensiblement différent du seuil de pauvreté relative, défini ici comme étant équivalent à la moitié du revenu médian équivalent du ménage. En outre,

Graphique 2.10. **Prestations relevant du filet de protection sociale et niveaux de pauvreté parmi les personnes âgées de plus de 65 ans**



Source : « Descriptifs pays » figurant au chapitre 11 de cette publication ; OCDE (2015), *Tous concernés : Pourquoi moins d'inégalité profite à tous*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235519-fr>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933327345>

certaines caractéristiques du système de retraite peuvent donner une impression quelque peu trompeuse de pauvreté élevée :

- Par exemple, l'Australie affiche un niveau de pauvreté très élevé alors que la prestation qu'elle accorde au titre du filet de protection sociale (rapportée au salaire) est supérieure à la moyenne de l'OCDE – tout en étant inférieure au seuil de pauvreté ; il se trouve que les chiffres de la pauvreté dans ce pays sont surévalués du fait que les pensions sont généralement versées sous la forme d'une somme forfaitaire et non pas considérées comme un revenu annuel régulier, raison pour laquelle elles ne sont pas prises en compte dans les statistiques de revenu sur lesquelles est fondé le calcul de la pauvreté.
- En République tchèque, le niveau de pauvreté des retraités figure parmi les plus bas de la zone OCDE alors que les prestations du premier pilier sont relativement faibles. Toutefois, le niveau de pauvreté dans la population entière est également parmi les plus bas de la zone OCDE et les pensions sont particulièrement élevées pour les travailleurs à bas salaire qui ont effectué une carrière raisonnablement longue, situation qui caractérisait la majeure partie de la main-d'œuvre avant la période de transition économique.
- Les États-Unis, qui accordent une prestation à peu près équivalente (en pourcentage du salaire moyen) à celle du Portugal au titre du filet de protection sociale, accusent un taux de pauvreté nettement supérieur à celui du Portugal. Cette situation s'explique en partie par la raison suivante : la distribution des salaires aux États-Unis est plus étalée, ce qui se traduit par une pauvreté plus élevée dans la population d'âge actif qui à son tour se répercute sur les revenus à la retraite. De plus, au Portugal, les retraités ayant cotisé au moins 15 ans ont également droit à une pension minimum dont le niveau est supérieur à celui du filet de protection sociale, alors que cette prestation n'existe pas aux États-Unis.
- La Corée se démarque très nettement des autres pays, avec le filet de protection sociale le plus faible et le taux de pauvreté des personnes âgées de loin le plus élevé. Le Mexique présente un cas similaire mais moins extrême.

Si les cotisations restent stables, l'indexation des pensions sur les prix devrait entraîner une augmentation graduelle de la pauvreté parmi les futurs retraités. On peut néanmoins supposer que les travailleurs actuels auront des trajectoires professionnelles différentes de celles qu'ont eues les

retraités actuels, notamment en raison de l'augmentation du nombre de femmes sur le marché du travail et des difficultés que rencontrent les jeunes pour trouver un emploi dans de nombreux pays. Qui plus est, les pensions servies actuellement ne reflètent pas les règles applicables aux travailleurs qui cotisent actuellement dans la mesure où la plupart des pays de l'OCDE ont engagé des réformes de leurs systèmes de retraite. Même s'il est très difficile de prédire les niveaux de pauvreté à long terme, le maintien dans la durée de l'indexation des pensions du premier pilier sur les prix abaissera la valeur relative des prestations de retraite à moins qu'en parallèle, le montant des prestations ne soit réévalué périodiquement.

Si les règles d'indexation sont appliquées de façon stricte, quatre pays de l'OCDE seront confrontés à un risque très sérieux d'augmentation du taux de pauvreté des personnes âgées – à partir d'un niveau déjà élevé. La population âgée de 65 ans et plus devrait plus que doubler dans la zone OCDE durant les 50 prochaines années et les hausses les plus importantes seront enregistrées par le Mexique (440 %), la Turquie (360 %), le Chili (280 %) et la Corée (240 %). Outre qu'ils font partie des pays qui affichent les taux de pauvreté des personnes âgées les plus élevés, ces quatre pays indexent les pensions relevant du premier pilier sur les prix. Le déclin de la valeur relative des prestations au fil du temps atténuerait dans une certaine mesure l'impact du vieillissement démographique sur les dépenses publiques, mais le coût social serait très élevé.

Même si, dans la plupart des pays, la législation en matière d'indexation des pensions est encadrée par des règles claires, ces règles ne sont pas toujours suivies à la lettre et la législation n'a pas toujours été appliquée, en particulier au moment où les salaires ont baissé dans le sillage de la crise financière. Par exemple, l'Irlande a gelé la valeur des pensions entre 2009 et 2010 malgré la baisse des salaires, et depuis lors, les pensions restent bloquées même si les salaires sont repartis à la hausse à plusieurs reprises. Néanmoins, en remontant plus loin dans le temps, jusqu'à la charnière des années 90 et des années 2000, on s'aperçoit que la plupart des pays qui indexent les pensions sur les prix ont respecté les taux d'indexation légaux. Sur les 13 pays* qui pratiquent l'indexation sur les prix depuis un certain nombre d'années (tableau 2.4), tous à l'exception de la Belgique, l'Espagne et la Pologne ont fidèlement appliqué la législation sur le long terme. Au Canada et aux États-Unis, les pensions ont été revalorisées strictement au même rythme que l'indice de l'inflation des prix, de sorte que la pension de base au Canada et les prestations relevant du filet de protection sociale aux États-Unis ont baissé d'environ 7 % en termes relatifs entre 2002 et 2014.

À mesure que la durée d'activité professionnelle s'allongera, du fait notamment du relèvement de l'âge légal de la retraite, les droits à pension pourraient augmenter, ce qui, toutes choses étant égales par ailleurs, réduirait la dépendance à l'égard des pensions du filet de protection sociale et des pensions de base. Néanmoins, s'agissant des personnes les plus vulnérables, essentiellement celles qui n'ont pas suffisamment cotisé pendant leur vie professionnelle, il est peu probable que les prestations qui leur seront versées au titre du filet de protection sociale lorsqu'elles prendront leur retraite dans 45 ans leur procurent un revenu suffisant si les règles d'indexation sur les prix actuelles sont appliquées de façon rigide.

Options possibles en matière d'indexation et pressions sur les finances publiques

D'un point de vue normatif, il n'existe pas de règle d'indexation optimale unique. Le spectre des règles d'indexation généralement appliquées par les pays sur le long terme s'étend de l'indexation sur les prix, qui implique le gel des pensions en termes réels, à l'indexation sur les salaires, synonyme de stabilité par rapport aux salaires moyens. D'un côté, l'indexation sur les prix préserve le niveau de vie des retraités en termes absolus et, si elle concerne également les pensions du premier pilier, évite

* Belgique, Canada, Chili, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Israël, Italie, Mexique, Pologne, République slovaque et Suède. Les prestations sont relativement récentes en Corée et en Grèce et la Turquie a opté il y a peu pour une indexation sur les prix.

que le niveau de vie des bénéficiaires n'augmente d'une cohorte à une autre au même âge. Ce mécanisme entraîne une baisse graduelle du revenu des bénéficiaires par rapport au revenu des salariés actifs, qui peut conduire à de fortes variations des inégalités. D'un autre côté, l'indexation sur les salaires maintient en moyenne la position relative des retraités. Cependant, la méthode consistant à indexer les pensions sur les salaires peut être très onéreuse et pourrait devenir inabordable sur le long terme à mesure que la population vieillira, en particulier pour les pays dont les finances publiques sont déjà sous pression. De fait, le changement du taux de dépendance économique des personnes âgées sera un déterminant important de l'évolution du coût des pensions dans la durée, si tant est que la proportion de personnes faisant valoir leurs droits à une prestation particulière dans la population âgée reste constante (encadré 2.1). Dans le cas des pensions du premier pilier, l'impact sur le coût financier est encore exacerbé par l'effet de l'indexation sur le niveau initial des pensions.

Encadré 2.1. Règles d'indexation permettant de stabiliser les dépenses publiques consacrées aux pensions du premier pilier

Les dépenses consacrées aux pensions du premier pilier en pourcentage du PIB sont données par la formule $S = bR/pY$ où b désigne le niveau des prestations, R le nombre de bénéficiaires, Y la production réelle et p l'indice des prix du PIB. Par hypothèse, il est supposé que les bénéficiaires représentent une part constante θ de la population âgée N et que la part du travail dans le PIB, wL/pY , où w désigne le salaire moyen et L l'emploi total, reste stable et égale à α (ce qui revient implicitement à considérer que la fonction de production globale est de type Cobb-Douglas). Dans ce cas, la part des dépenses est donnée par la formule $S = \frac{bR}{pY} = \theta \frac{bN}{pY} = \theta \alpha \frac{b}{w} \frac{N}{L}$ et, pour que la part des prestations totales dans le PIB reste constante, les prestations individuelles doivent obéir à la règle suivante : $\frac{\Delta b}{b} = \frac{\Delta w}{w} - \frac{\Delta N/L}{N/L}$.

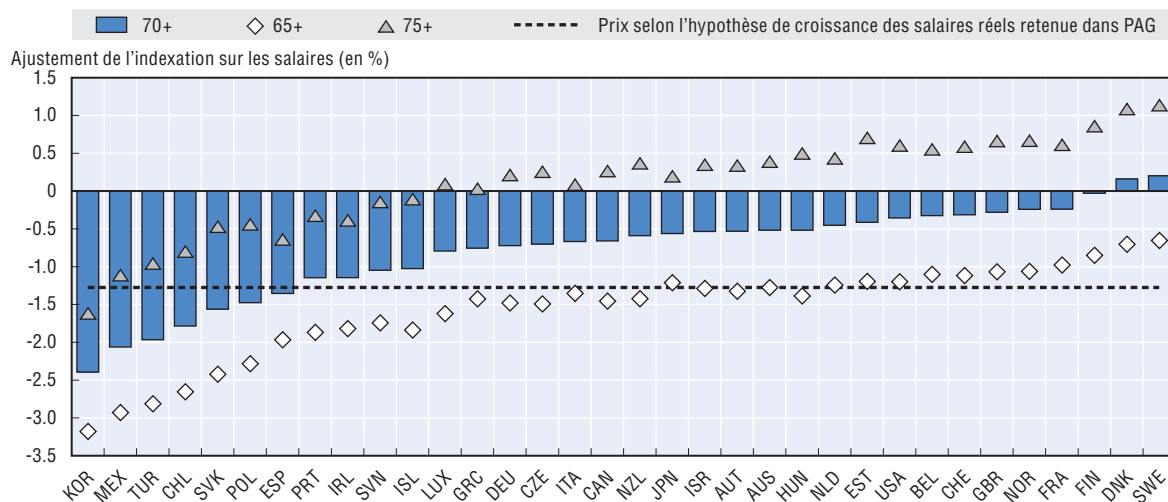
Autrement dit, la pension du premier pilier doit être indexée sur la hausse des salaires diminuée du changement relatif du taux de dépendance économique des personnes âgées. Cette formule diffère de la règle d'indexation des pensions à cotisations ou à prestations définies, qui ne s'applique que pendant la période de retraite des bénéficiaires.

Les données utilisées pour calculer l'évolution du taux de dépendance économique des personnes âgées portent sur les personnes âgées de 65 ans et plus en 2015 et celles âgées de 65, 70 ou 75 ans et plus en 2060, afin de tenir compte de l'augmentation potentielle de l'âge effectif de la retraite au cours de la période considérée.

Une approche potentiellement plus équilibrée, à mi-chemin entre indexation sur les prix et indexation sur les salaires, consisterait à intégrer les tendances démographiques dans les caractéristiques de conception de la règle d'indexation de manière à au moins préserver le niveau de vie des retraités (indexation sur les prix) tout en garantissant la viabilité financière du système (indexation inférieure à la hausse des salaires dans le contexte du vieillissement démographique, voir ci-dessous). Une possibilité serait de maintenir le niveau actuel des pensions du premier pilier par rapport au PIB malgré le vieillissement démographique. Étant donné que le financement des pensions, qu'il soit assuré par l'impôt ou par les cotisations, tend à suivre le PIB à l'état stationnaire, il est possible de déduire la règle d'indexation permettant de stabiliser le financement des pensions du premier pilier en pourcentage du PIB à la lumière des changements démographiques projetés. Parce qu'il ne tient pas compte d'autres objectifs qui peuvent entrer en conflit avec la stabilité financière, tels que la lutte contre les inégalités et la pauvreté des personnes âgées, ce scénario n'a aucune signification normative. De plus, il fait abstraction de la situation de départ des pays, qui peut se caractériser, par exemple, par un taux de pauvreté élevé chez les personnes âgées ou par des dépenses excessivement généreuses.


Comme l'explique l'encadré 2.1, la règle consistant à stabiliser les dépenses au titre du premier pilier impliquerait d'indexer les prestations sur la hausse des salaires diminuée du changement annuel en pourcentage du taux de dépendance économique des personnes âgées. La Norvège applique une règle à peu près semblable, en indexant les pensions du premier pilier sur la hausse des salaires diminuée de 0.75 %. Le graphique 2.11 représente l'ajustement du mécanisme d'indexation sur les salaires requis compte tenu du changement démographique projeté, en envisageant trois scénarios : le taux de dépendance économique des personnes âgées (à savoir le rapport entre la population âgée et la population d'âge actif) a été calculé sur la base d'un seuil d'âge constant de 65 ans, d'un relèvement du seuil d'âge à 70 ans en 2060 et d'un relèvement du seuil d'âge à 75 ans. Pour remettre ces chiffres en perspective, l'espérance de vie à la naissance a augmenté d'environ 12 ans entre les cohortes de 1950 et de 1995 (c'est-à-dire entre les personnes qui auront respectivement 65 ans en 2015 et en 2060). Si le taux d'emploi des séniors augmente, par exemple au travers d'une augmentation de l'âge effectif de la retraite, le coefficient déduit de l'indexation sur les salaires (c'est-à-dire le changement du taux de dépendance économique des personnes âgées) sera plus bas en termes absolus et la règle d'indexation des pensions du premier pilier pourra rester relativement proche d'une indexation sur les salaires sans compromettre la viabilité financière du système. Dans le cas de la Pologne, par exemple, si l'on calcule la population âgée en maintenant le seuil d'âge à 65 ans sur la période 2015-60, on obtient une augmentation annuelle du taux de dépendance économique des personnes âgées de 2.3 %. En revanche, si le seuil d'âge est progressivement relevé à 70 ans d'ici 2060, le taux de dépendance économique des personnes âgées n'augmente plus que de 1.5 % chaque année en moyenne.

Graphique 2.11. Règles d'indexation des pensions du premier pilier permettant de maintenir les dépenses constantes (en pourcentage du PIB) sur la période 2015-60 compte tenu du vieillissement démographique



Note : Les intitulés 65+, 70+ et 75+ désignent les seuils d'âge (65, 70 et 75 ans) utilisés pour calculer les taux de dépendance économique des personnes âgées prévisionnels en 2060, l'âge d'entrée en activité étant fixé à 20 ans dans tous les cas (voir encadré 2.1).

Source : Calculs effectués par l'OCDE à partir de Nations Unies, *Perspectives de la population mondiale : révision de 2012*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933327356>

Pour stabiliser les dépenses consacrées aux pensions du premier pilier (en pourcentage du PIB) entre 2015 et 2060 (graphique 2.11), il faudra indexer les prestations sur :

- la hausse des salaires diminuée de 1.6 point de pourcentage dans la zone OCDE en moyenne si l'on maintient le seuil d'âge constant à 65 ans pour calculer le taux de dépendance économique des personnes âgées

- la hausse des salaires diminuée de 0.8 point de pourcentage avec un seuil d'âge de 70 ans en 2060
- la hausse des salaires augmentée de 0.1 point de pourcentage avec un seuil d'âge de 75 ans.

Il ressort de ces calculs que dans presque tous les pays de l'OCDE, les pensions devraient être indexées sur un niveau bien inférieur à la hausse des salaires, même si les seuils d'âge étaient relevés de cinq ans d'ici 2060. Cela étant, cette méthode reviendrait à indexer les prestations du premier pilier sur la hausse des prix majorée de 0.5 point de pourcentage dans la moyenne des pays, en supposant une croissance des salaires réels de 1.25 % par an, comme dans les projections de base du *Panorama des pensions*. En d'autres termes, l'application, au cours des 50 prochaines années, d'une politique d'indexation fondée sur les prix générerait des économies directes malgré le vieillissement démographique, en abaissant les positions relatives des personnes admissibles dans une mesure plus importante que ne le justifie l'impératif de stabilisation des dépenses.

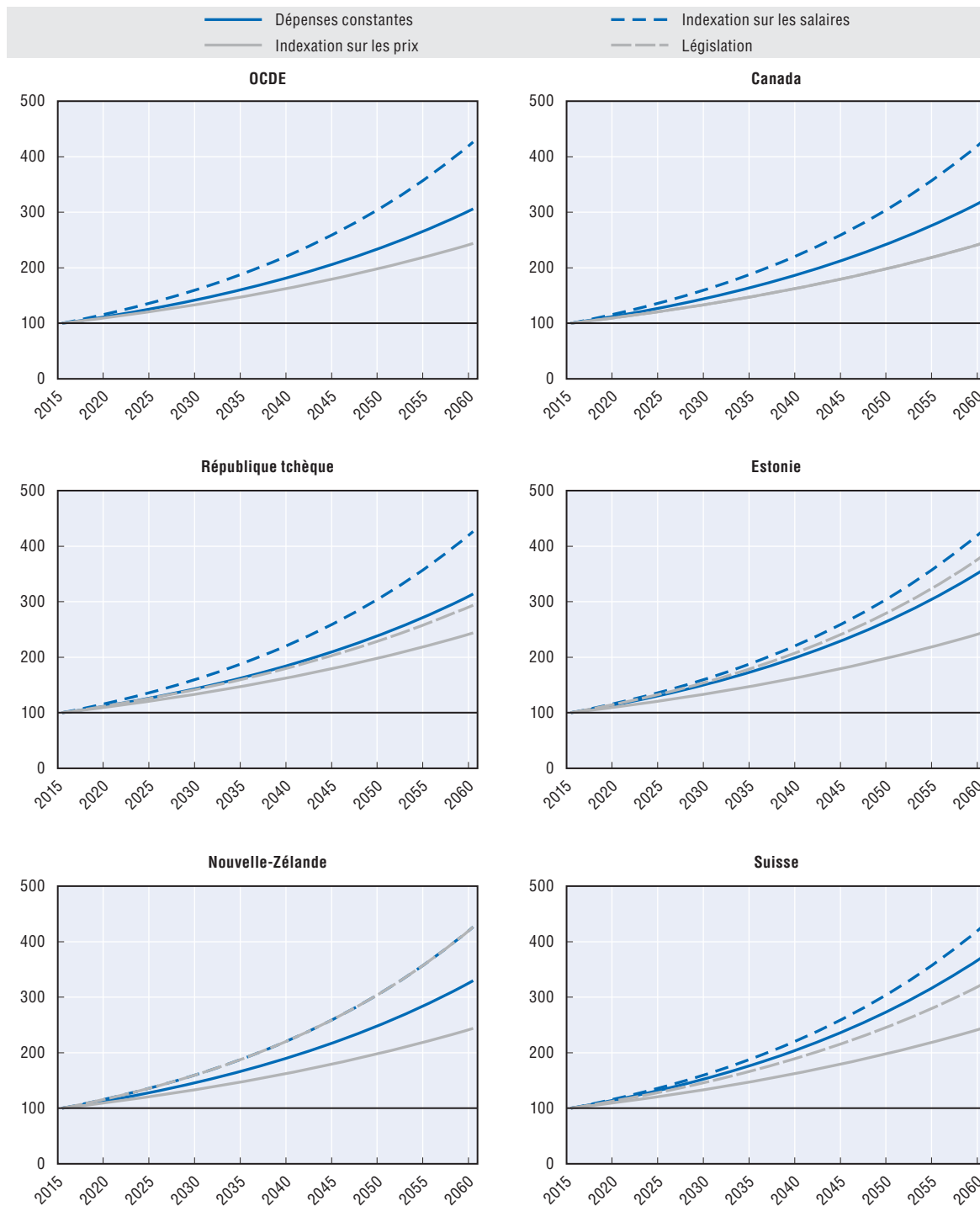
Bien entendu, cette moyenne dissimule des différences substantielles entre les pays. Ainsi, dans l'hypothèse d'un seuil d'âge relevé à 70 ans, le Chili, la Corée, le Mexique, la Pologne, la République slovaque et la Turquie seraient tenus d'indexer leurs prestations du premier pilier sur la hausse des salaires minorée de 1.5 à 2.4 points de pourcentage pour maintenir un niveau de dépenses constant en raison de la rapidité du vieillissement démographique dans ces pays. Cela reviendrait à indexer les pensions sur un niveau inférieur à la hausse des prix si l'on se fonde sur les hypothèses de croissance des salaires réels du *Panorama des pensions*. Au bout du compte, même si les seuils d'âge sont relevés de cinq ans d'ici 2060, l'alternative pour ces pays sera la suivante : augmenter les dépenses (à partir de niveaux bas pour certains d'entre eux) ou accepter que le niveau de vie des bénéficiaires diminue. À l'inverse, le niveau des prestations du premier pilier au Danemark et en Suède pourra augmenter chaque année d'environ 0.2 point de pourcentage en plus de la croissance des salaires dans l'hypothèse d'un relèvement de l'âge de la retraite de cinq ans.

Sur la base des hypothèses économiques de l'OCDE, de nombreux pays devraient presque parvenir à stabiliser les dépenses consacrées aux pensions du premier pilier (en pourcentage du PIB) s'ils conservent leurs politiques d'indexation actuelles, à condition que les seuils d'âge soient relevés de cinq ans d'ici 2060 (le graphique 2.12 représente la situation d'un sous-groupe de pays et l'annexe celle de l'ensemble des pays). En vertu des hypothèses économiques de l'OCDE, l'Estonie parviendrait à maintenir ses dépenses constantes en indexant ses pensions du premier pilier pour environ 70 % sur la croissance nominale des salaires et pour 30 % sur l'inflation ; actuellement, elle n'est pas très éloignée de cette règle avec des pensions indexées à 80 % sur les salaires et à 20 % sur les prix. De même, la République tchèque pourrait maintenir ses dépenses constantes en indexant les prestations pour environ un tiers sur les salaires et pour deux tiers sur les prix – ce qu'elle fait actuellement. En Suisse, l'indexation est basée à 50 % sur les salaires et à 50 % sur les prix, ce qui laisse une certaine latitude budgétaire : les dépenses pourraient rester constantes à long terme même avec une formule d'indexation légèrement plus généreuse.

Dans certains pays (Belgique, Canada, États-Unis, Finlande, France, Israël, Italie et Suède), l'application stricte de la législation actuelle en matière d'indexation des pensions du premier pilier pourrait même générer des économies substantielles (en pourcentage du PIB) à long terme. Au Canada, par exemple, l'indexation des pensions sur les prix est inscrite dans la législation ; or, ce pays serait en mesure de stabiliser les dépenses consacrées aux pensions du premier pilier en pourcentage du PIB en indexant les prestations sur la hausse des salaires diminuée de 0.75 point de pourcentage, c'est-à-dire sur l'inflation plus 0.5 point de pourcentage en vertu des hypothèses de l'OCDE.


D'un autre côté, si la législation actuelle était appliquée de façon stricte en Allemagne, au Chili, en Corée, en Hongrie, en Islande, en Irlande, au Japon, au Mexique, en Nouvelle-Zélande, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Slovénie, les dépenses augmenteraient plus vite que le PIB. Par exemple, en Nouvelle-Zélande, il pourrait être envisagé d'indexer les pensions sur la hausse des prix majorée de 0.5 point de pourcentage ; or, la règle d'indexation actuelle se réfère au salaire moyen.

Graphique 2.12. Comparaison de différentes méthodes d'indexation des prestations du premier pilier dans l'hypothèse d'un relèvement du seuil d'âge de cinq ans



Note : L'axe vertical correspond au niveau des prestations en termes nominaux, 2015 = 100. Le graphique illustre l'évolution des prestations selon différents scénarios d'indexation : indexation sur les prix, indexation sur les salaires, législation et indexation permettant la stabilisation des dépenses consacrées aux pensions du premier pilier en pourcentage du PIB, compte tenu des changements démographiques projetés (encadré 2.1).

Source : Calculs effectués par l'OCDE à partir de Nations Unies, *Perspectives de la population mondiale : révision de 2012*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933327362>

Cependant, pour analyser ces projections des dépenses, il est nécessaire de tenir compte des niveaux de dépenses initiaux. Au Mexique, par exemple, le niveau actuel des dépenses sociales et des dépenses consacrées aux pensions est faible en pourcentage du PIB. Les autorités du pays pourraient donc dépenser plus au titre des prestations de vieillesse du filet de protection sociale, même si elles ne doivent pas perdre de vue que le système de retraite sera confronté à des pressions financières en raison de la générosité des régimes précédents, qui seront supprimés progressivement mais sur une longue période, et de la fragmentation profondément enracinée du système (OCDE, 2016). Les dépenses actuelles sont également très faibles au Chili, en Corée et en Islande.

2.6. Conclusions et conséquences pour l'action publique

Principaux résultats

Ce chapitre a analysé les critères auxquels est subordonné le versement des pensions de base et des pensions minimums, qui peuvent dépendre des cotisations versées par le bénéficiaire tout au long de sa carrière professionnelle ou du temps qu'il a passé dans le pays lorsqu'il atteint un certain âge, ainsi que la valeur de ces prestations. Il a également examiné le rôle des prestations d'aide sociale, qui visent spécifiquement à offrir une protection contre la pauvreté aux personnes ayant atteint l'âge de la retraite qui n'ont pas suffisamment cotisé pendant leur vie professionnelle. Nous nous sommes également penchés sur l'impact de l'indexation des prestations, en montrant comment les pensions devraient évoluer au fil du temps sur la base de la législation actuelle.

Tous les pays ont mis en place une forme quelconque de filet de protection sociale à l'attention des personnes âgées ; ce dispositif peut être conçu spécifiquement comme une garantie de revenu minimum ou être mis en œuvre sous la forme d'une pension (de base) fondée sur les antécédents de résidence. Dans la moitié des pays de l'OCDE, il existe une pension de base fondée sur les antécédents de résidence ou de cotisation. Le montant de ces prestations varie entre 6 % du salaire moyen en Islande et 40 % en Nouvelle-Zélande – mais dans ce dernier pays, il n'existe aucune composante obligatoire en complément de la pension de base financée par l'impôt. S'agissant des pays où la pension de base est fondée sur les antécédents de cotisation, au Luxembourg et au Royaume-Uni (en vertu du nouveau système), la prestation initiale est servie après seulement dix ans de cotisation et augmente avec la durée de cotisation, tandis qu'en République tchèque, les travailleurs doivent cotiser plus de 35 ans avant de pouvoir percevoir une quelconque prestation.

Dans un tiers des pays, le régime du premier pilier comprend une pension minimum, qui dépend des antécédents de cotisations individuelles ; le Luxembourg et la République tchèque ont à la fois une pension de base et une pension minimum. La valeur de la pension minimum s'élève à environ 40 % du salaire moyen au Luxembourg et en Turquie, mais à moins de 15 % en Hongrie, en République tchèque et en Slovaquie. Quinze années de cotisation suffisent en Slovaquie et en Turquie, alors que 35 sont requises en République tchèque.

La valeur moyenne des prestations accordées au titre du filet de protection sociale aux personnes qui ne sont pas admissibles au bénéfice d'une pension contributive dans la zone OCDE est de 22 % du salaire moyen, mais cette moyenne masque des disparités considérables, la valeur monétaire de ces prestations allant de 6 % du salaire moyen en Corée et en Turquie à 36 % au Danemark et 40 % en Nouvelle-Zélande. La valeur des pensions contributives minimums est en fait inférieure à celle des prestations relevant du filet de protection sociale dans dix pays de l'OCDE : dans leur cas, les retraités peuvent bénéficier du filet de protection sociale sous certaines conditions de ressources, en tant que prestation complémentaire.

La façon dont les prestations relevant du premier pilier sont indexées dans la durée est un déterminant important des perspectives de revenus des bénéficiaires. Elle affecte la valeur relative future des prestations, en particulier pour les travailleurs qui entament tout juste leur carrière professionnelle, et a également une incidence sur le risque de pauvreté à la retraite. L'indexation sur

les prix est le mécanisme le plus courant pour les prestations du premier pilier, en particulier pour les prestations d'aide sociale ; étant donné que les salaires augmentent plus rapidement que les prix, l'indexation des pensions sur les prix affaiblira le revenu relatif des retraités par rapport à celui des travailleurs au fil du temps. Sur la base des hypothèses standard de l'OCDE, l'indexation sur les prix entraînerait une réduction de 56 % du ratio initial des pensions du premier pilier sur les salaires au bout de 45 ans. Le Chili, la Corée, le Mexique et la Turquie cumulent un mécanisme d'indexation des pensions du premier pilier fondé sur les prix, un taux de pauvreté élevé parmi les personnes âgées et un vieillissement démographique projeté rapide.

Conséquences pour l'action publique

Compte tenu des pressions croissantes qui pèsent sur les finances publiques, les gouvernements pourraient être tentés d'indexer les pensions sur les prix plutôt que sur les salaires. Néanmoins, le déclin de la valeur relative des pensions qui résulterait de ce choix pourrait aggraver le risque de pauvreté des personnes âgées. En outre, compte tenu des difficultés économiques qu'ont traversées un certain nombre de pays, marquées par l'aggravation du chômage, en particulier chez les jeunes (OCDE, 2014), il est probable que les travailleurs auront à l'avenir plus de difficultés à cotiser pour leur retraite au fil de leur carrière professionnelle (chapitre 3). Ils pourraient de ce fait devenir plus tributaires des pensions du premier pilier.

Dans certains pays, le nombre d'années de cotisation requis pour percevoir une pension minimum est élevé. Par exemple, 35 années de cotisation sont exigées en République tchèque, 25 en Pologne et 24 au Mexique. Certains pays devront peut-être raccourcir la période de cotisation requise – et réduire le montant de la prestation en conséquence – ou introduire une pension minimum progressive qui augmenterait en fonction de la durée de cotisation. Par exemple, la France ne requiert que dix ans de cotisation et le Portugal 15.

Les comparaisons font apparaître que dans certains pays, le taux de pauvreté des personnes âgées est relativement élevé tandis que les pensions du premier pilier sont faibles. C'est le cas, même une fois pris en compte le niveau de développement économique, de la Corée, du Mexique et de la Turquie – les pays de l'OCDE qui dépensent actuellement le moins au titre de ces prestations – et dans une moindre mesure, du Chili ; les États-Unis et la Suisse se caractérisent également par des niveaux de prestations faibles en comparaison de leur PIB par habitant et par des taux de pauvreté des personnes âgées relativement élevés.

Si les taux de recours aux prestations restent constants, les politiques d'indexation actuelles entraîneront une hausse des dépenses dans un grand nombre de pays. Bien que la stabilisation du niveau des dépenses consacrées aux pensions du premier pilier par rapport au PIB ne constitue pas un objectif en soi et n'ait, en tant que telle, aucune signification normative, elle peut constituer une référence utile dans la mesure où les sources de financement ont tendance à suivre le PIB. Cependant, la situation de départ de chaque pays en termes de niveaux de dépenses ou sur le plan des inégalités de revenus qui affectent la partie basse de la répartition des revenus revêt également une grande importance. Par conséquent, indépendamment du changement démographique, le besoin d'accroître ou de réduire les dépenses consacrées au premier pilier, et l'ampleur de ces ajustements, sont très variables d'un pays à l'autre. Le relèvement de l'âge d'ouverture des droits aux prestations de retraite du premier pilier permettrait de verser des pensions décentes pour un coût abordable, mais cette option risque de pénaliser tout particulièrement les travailleurs faiblement rémunérés si elle ne s'accompagne pas d'une augmentation équivalente de l'âge légal de la retraite. En ce qui concerne les pensions contributives du premier pilier, un bon compromis consisterait à indexer la prestation existante sur les salaires jusqu'à l'âge de la retraite puis sur les prix pendant la période passée à la retraite. Revers de la médaille, avec un tel système, le niveau des pensions minimums varierait en fonction de l'année de départ à la retraite. Le Japon a adopté ce dispositif pour sa pension contributive de base.

Si les seuils d'âge étaient relevés de cinq ans d'ici 2060, de nombreux pays parviendraient presque à stabiliser leurs dépenses au titre du premier pilier en pourcentage du PIB en maintenant leurs politiques d'indexation actuelles. Dans la zone OCDE en moyenne, compte tenu du vieillissement démographique projeté, il faudrait indexer les prestations du premier pilier sur la hausse des salaires diminuée de 0.8 % (c'est-à-dire l'inflation plus 0.5 % sur la base des hypothèses de l'OCDE) pour stabiliser les dépenses en pourcentage du PIB si les seuils d'âge étaient relevés progressivement de cinq ans d'ici 2060. Par contraste, si les seuils d'âge étaient maintenus à leur niveau actuel en dépit du vieillissement démographique, il faudrait que les pays en moyenne indexent leurs pensions sur la hausse des salaires minorée de 1.6 % (c'est-à-dire la hausse des prix minorée de 0.3 %) pour pouvoir stabiliser leurs dépenses en pourcentage du PIB. Cependant, les pays où l'admissibilité au bénéfice de la pension de base, qu'elle soit fondée sur les antécédents de résidence ou sur les antécédents de cotisation, est universelle seront confrontés à des pressions financières plus aiguës en cas d'indexation sur les salaires.

Au Canada, la pension de base est indexée sur les prix, de sorte que sa valeur diminue au fil du temps par rapport aux salaires ; la couverture des régimes volontaires étant faible parmi les travailleurs à bas salaire, plus d'un tiers des retraités actuels font valoir leurs droits à cette prestation et l'on peut penser que les retraités futurs continueront à en être tributaires. Au Chili, 60 % des retraités font valoir leurs droits à la prestation ciblée et, compte tenu du vieillissement rapide de la population, les autorités devront soit accroître les dépenses soit faire en sorte que les prestations augmentent moins vite que l'inflation pour maintenir les dépenses constantes sur la base des hypothèses économiques de l'OCDE.

Le fait d'encourager les individus à épargner pour leur retraite, par exemple en instaurant un mécanisme d'adhésion automatique ou en créant des incitations sous la forme d'allègements fiscaux ou de cotisations de contrepartie, contribuera à réduire la dépendance à l'égard des prestations du premier pilier soumises à conditions de ressources. La plupart des pays de l'OCDE devront sans doute envisager d'adopter des mécanismes d'épargne de ce type au cours des prochaines années, en fonction des performances des régimes liés à la rémunération actuels, mesurées par leur capacité à assurer un revenu suffisant aux nouveaux retraités, ainsi que de la situation de l'emploi, en particulier pour les travailleurs âgés. Par exemple, l'Irlande et la Nouvelle-Zélande ont toutes deux des populations jeunes mais vont être confrontées à l'avenir aux pressions du vieillissement. Dans ces deux pays, qui ne disposent d'aucun autre régime de retraite obligatoire, les pensions de base indexées sur les salaires constituent la principale source de revenus des retraités. L'introduction du régime KiwiSaver (régime à cotisations définies et adhésion automatique) en Nouvelle-Zélande améliorera le niveau de vie des futurs retraités, mais si la pension de base reste indexée sur les salaires, son coût budgétaire sera élevé. L'Islande, le Luxembourg et le Japon sont également concernés par cette situation, mais comme ces pays disposent de régimes de retraite obligatoires liés à la rémunération, les prestations qui y sont servies au titre du filet de protection sociale sont beaucoup plus faibles qu'en Irlande et en Nouvelle-Zélande.

Les dépenses en faveur des personnes âgées ne se limitent pas au paiement direct des pensions. De nombreux pays accordent des allocations universelles qui ne dépendent que de l'âge, par exemple l'exonération de la redevance de télévision, des allocations de chauffage ou des réductions de tarif dans les transports en commun. Ces allocations sont généralement fournies à titre universel et profitent donc à bon nombre de personnes qui auraient les moyens de s'en passer. En soumettant certaines d'entre elles au moins à des conditions de ressources, il serait possible de réduire les dépenses futures.

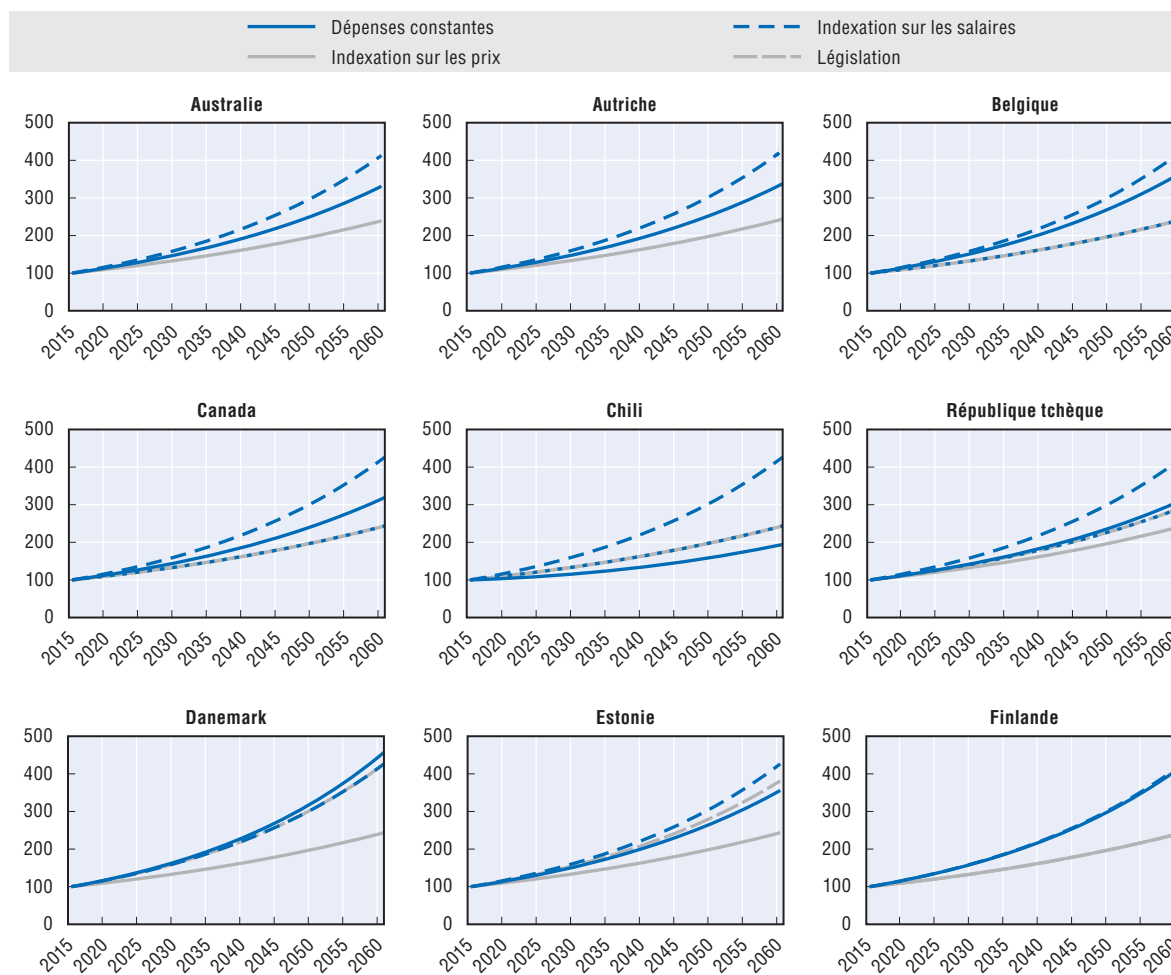
Bibliographie

- OCDE (2016), *OECD Reviews of Pension Systems: Mexico*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264245938-en>.
- OCDE (2015), *Tous concernés : Pourquoi moins d'inégalité profite à tous*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235519-fr>.
- OCDE (2014), *OECD Pensions Outlook 2014*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264222687-en>.

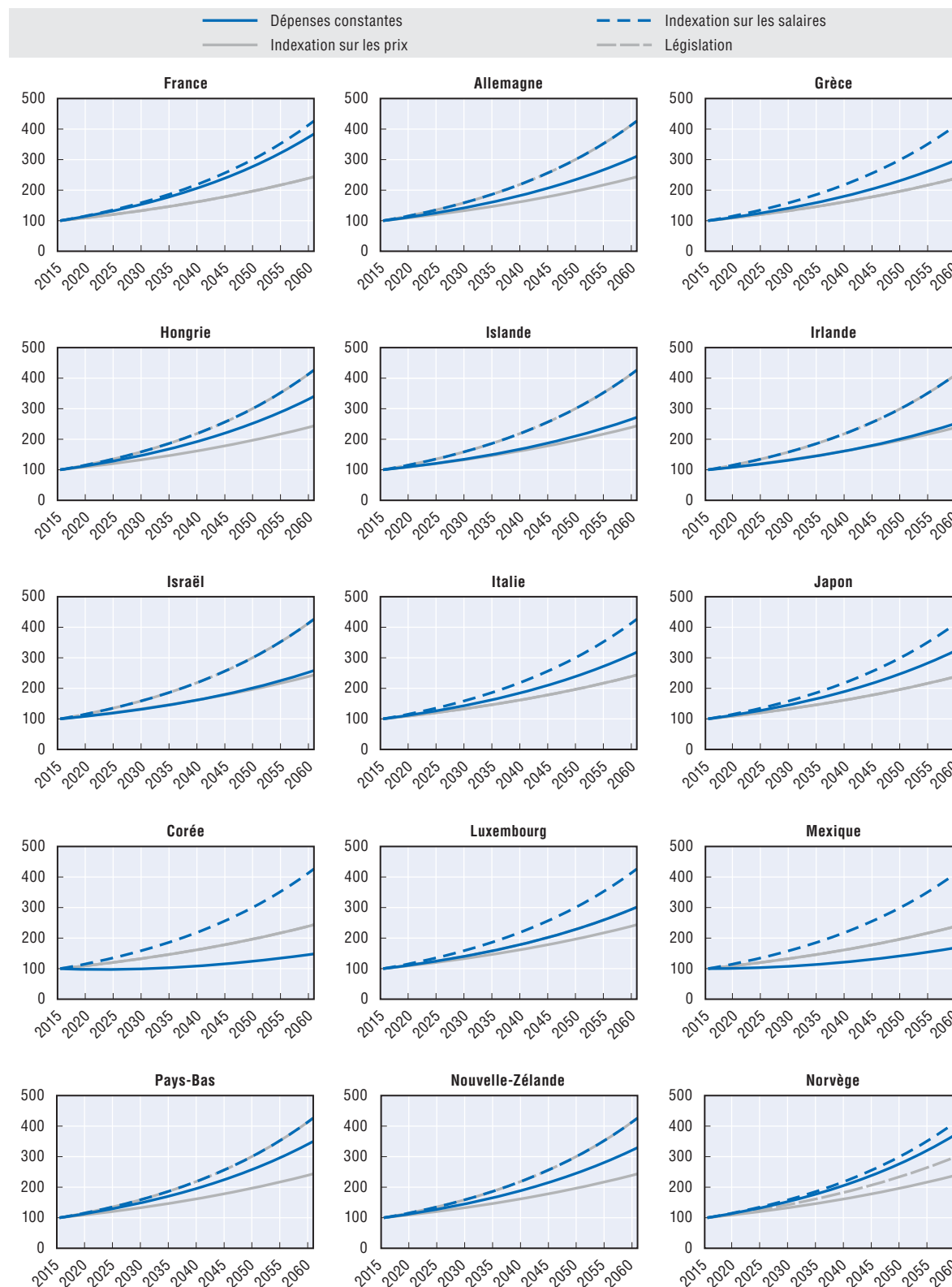
ANNEXE 2.A1

Effet de différentes méthodes d'indexation sur le niveau des prestations dans l'hypothèse d'un relèvement du seuil d'âge de cinq ans

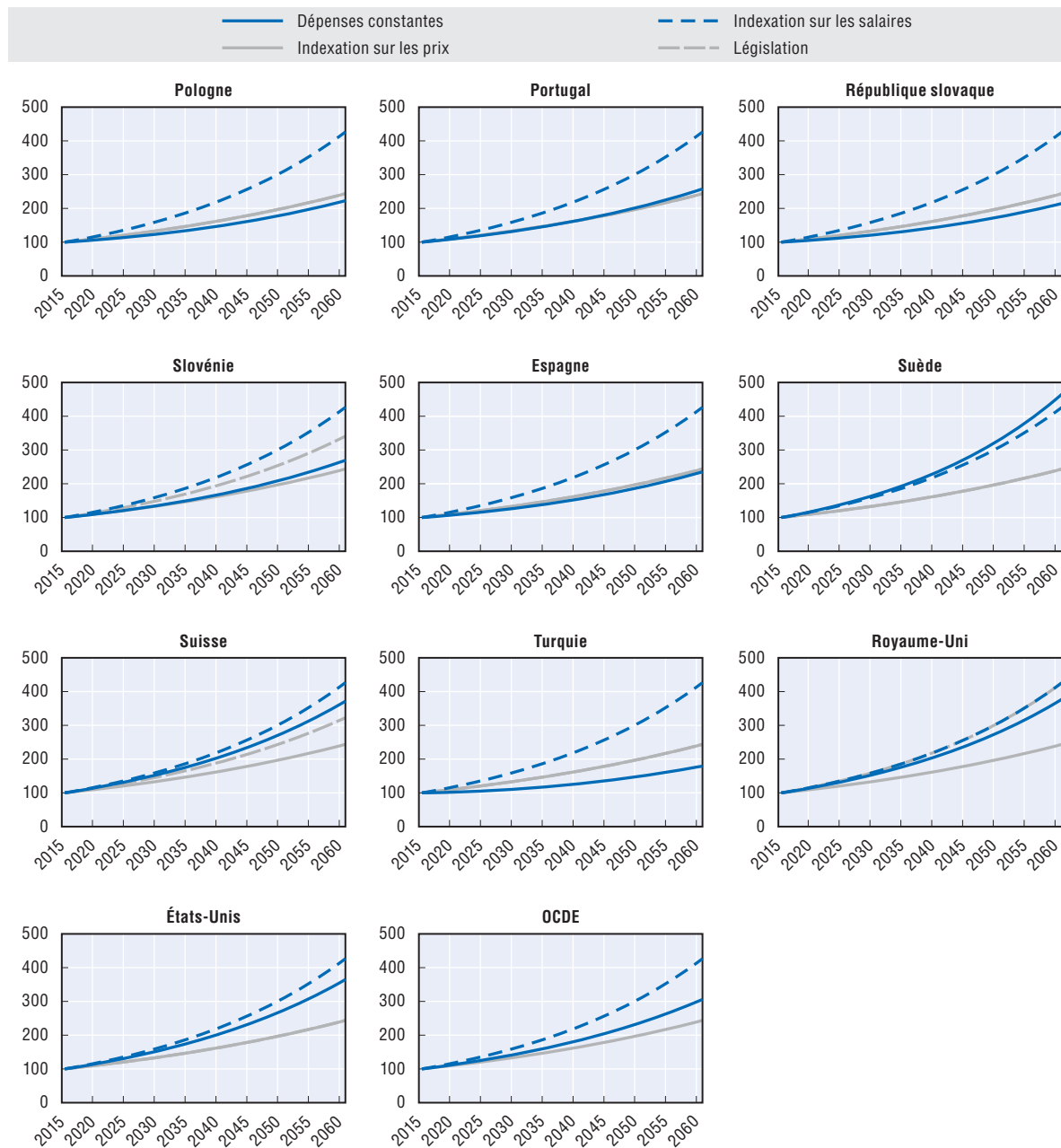
Graphique 2.A1.1. Effet de différentes méthodes d'indexation sur le niveau des prestations dans l'hypothèse d'un relèvement du seuil d'âge de cinq ans




Graphique 2.A1.1. **Effet de différentes méthodes d'indexation sur le niveau des prestations dans l'hypothèse d'un relèvement du seuil d'âge de cinq ans (suite)**



Graphique 2.A1.1. **Effet de différentes méthodes d'indexation sur le niveau des prestations dans l'hypothèse d'un relèvement du seuil d'âge de cinq ans (suite)**



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933327242>



Extrait de :
Pensions at a Glance 2015
OECD and G20 indicators

Accéder à cette publication :
https://doi.org/10.1787/pension_glance-2015-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2016), « Le rôle des pensions du premier pilier », dans *Pensions at a Glance 2015 : OECD and G20 indicators*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/pension_glance-2015-5-fr

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

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.