

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 13 mai 2009 à 9 h 30

« Solidarité et contributivité dans les systèmes de retraite français et étrangers »

Document N°17

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

Solidarité et contributivité dans les systèmes de retraite étrangers
Note de synthèse

Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique

Solidarité et contributivité dans les systèmes de retraite étrangers

La DGTPE a mené, dans le cadre des travaux du COR, une étude comparative sur les mécanismes de solidarité présents au sein des systèmes de retraite dans 10 pays (Allemagne, Belgique, Canada, Espagne, États-Unis, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède) représentatifs de la diversité des systèmes de retraite dans les pays industrialisés. L'étude ne porte que sur les pensions de droit propre (c'est-à-dire hors réversion).

Cette synthèse s'appuie sur des études par pays réalisées par les services économiques à l'étranger et recueillies par le bureau des Réseaux d'expertise et de veille internationales de la DGTPE.

* * *

Après une brève introduction qui précise le champ de l'analyse, les définitions retenues dans le cadre de cette étude, et les difficultés méthodologiques rencontrées, cette note comporte quatre parties.

La première partie rappelle l'architecture des différents systèmes de retraite étudiés, en décrivant succinctement le rôle et la place des différents « piliers » dans chacun des pays.

La deuxième partie étudie les éléments non contributifs implicites dans les différents systèmes de retraite, c'est-à-dire résultant des modalités même d'acquisition des droits ou de calcul des pensions. Fréquents dans les systèmes en annuités, ces éléments sont plus rares dans les systèmes en comptes notionnels ou en points, dans lesquels les principes de proportionnalité entre cotisations et salaires, et entre pensions et cotisations souffrent peu d'exceptions, en dehors de l'existence généralisée de plafonds.

La troisième partie présente les mécanismes « explicites » visant à corriger l'impact sur la pension de certaines périodes ou événements spécifiques (éducation des enfants, chômage, maladie, études, etc.). La majorité des pays attribue aux assurés des droits non contributifs à ce titre, droits qui peuvent être conçus comme le prolongement de politiques d'assurance sociale visant à prendre en charge d'autres risques que la vieillesse (chômage, maladie), et/ou de politiques visant à compenser les effets de périodes spécifiques d'inactivité volontaires (études, éducation des enfants).

La quatrième partie porte sur les dispositifs de solidarité qui garantissent explicitement un minimum de revenus à leurs bénéficiaires. Deux types de mécanismes peuvent être distingués : les minima de pension, qui garantissent sous certaines conditions aux assurés une retraite minimum, et les garanties de revenus, qui assurent aux personnes âgées (sans qu'elles soient forcément retraitées) un minimum de ressources (toutes sources de revenus confondues). Selon les pays, ces deux types de mécanismes peuvent coexister- les premiers relevant du système de retraite, les autres de l'assistance sociale -, ou être confondus, la plupart du temps sous la forme d'un revenu minimum.

Introduction

1) **L'analyse comparative** des dimensions de contributivité et de solidarité des systèmes de retraite s'avère **complexe, en raison notamment de la multiplicité et de la diversité** des systèmes de retraite, entre pays mais également au sein de chaque pays.

De plus, l'analyse présentée ici porte prioritairement sur les systèmes publics obligatoires, dont la taille varie entre pays, et qui s'articulent avec des systèmes complémentaires (conventionnels ou privés) eux-mêmes diversifiés. Ces deux éléments rendent donc d'autant plus délicate la comparaison des propriétés contributives de l'ensemble du système de retraite.

Enfin, il n'a pas toujours été possible de recueillir dans cette étude suffisamment d'informations sur la taille, le coût et le nombre de bénéficiaires des différents mécanismes étudiés pour en présenter une description à la fois fiable et exhaustive.

L'analyse présentée ici propose donc le plus souvent une description des mécanismes existants à l'étranger, et une analyse théorique de leurs effets, mais n'apporte pas d'éléments quantitatifs systématiques sur les effectifs ou les coûts associés.

Elle n'aborde pas non plus la redistribution « de fait » qui peut exister dans les systèmes de retraite, en particulier ceux liés aux écarts d'espérance de vie entre sexes ou catégories sociales.

2) Il n'existe **pas de définition bien établie des termes de contributivité et de solidarité** appliqués aux systèmes de retraite. Il est certes possible de se référer à une **typologie classique** de ces systèmes, qui distingue traditionnellement les systèmes « beveridgiens » et les systèmes « bismarckiens » :

- les **systèmes « beveridgiens »** visent à assurer un revenu minimum aux retraités et n'offrent, dans leur version pure, qu'un montant forfaitaire de pension, indépendant des revenus d'activité ; la logique de « solidarité » sous-jacente à ces systèmes est celle d'une solidarité nationale, garantissant à tous un même montant de pension ; si ce montant est versé à tous quels que soient leur revenus, le système est « universel » ; si ce montant n'est versé qu'aux personnes qui n'atteignent pas ce montant par leurs ressources propres, le système est ciblé et comporte une dimension de redistribution affirmée ;
- les **systèmes « bismarckiens »** visent au contraire à fournir aux retraités un revenu de remplacement à leur revenu d'activité ; ils reposent sur une philosophie « assurantielle » par opposition à la logique de « solidarité », les pensions de retraite étant considérées comme des salaires différés, en principe proportionnées au salaire, et acquises par le versement de cotisations elles mêmes proportionnelles. La logique sous-jacente à ces systèmes est donc avant tout celle de la « contributivité ».

La distinction entre systèmes « beveridgiens » et systèmes « bismarckiens » reste toutefois **largement typologique**, et les systèmes de retraite publics mis en place dans les pays de l'OCDE mêlent fréquemment les deux logiques. **Il est toutefois possible de s'y référer pour préciser les concepts tels qu'ils seront retenus dans cette étude¹.**

¹ Ces définitions ne prétendent certainement pas épuiser le sujet (cf. document 11 du dossier pour une discussion des différentes définitions possibles), et pourraient aisément être discutées. Il a toutefois semblé qu'une définition – même susceptible de discussion – préalable des termes utilisés dans cette étude en faciliterait la lecture.

On entend plus précisément dans cette étude par « contributivité » la reproduction dans le niveau des pensions des différences de situation ou de revenu sur le marché du travail. En première analyse, cette contributivité repose principalement sur deux éléments :

- des cotisations proportionnelles aux salaires ;
- des pensions proportionnelles aux cotisations.

On définit *a contrario* les mécanismes de « solidarité » comme tous les éléments qui viennent atténuer le caractère contributif des systèmes de retraite.

On distingue dans l'étude **trois types de mécanismes de « solidarité »** : les premiers résultent implicitement des mécanismes d'acquisition et de calcul des droits ; d'autres reposent sur l'attribution explicite de « droits non contributifs » ; enfin, la solidarité peut reposer sur des mécanismes de garantie de revenus pour les retraités, qu'ils soient internes ou non au système de retraite.

Il est à noter que **ces mécanismes de « solidarité » ainsi entendus ne sont pas forcément des mécanismes redistributifs** (au sens où ils réduisent les écarts de pension en faveur des plus basses pensions) : à titre d'illustration, alors que les mécanismes de garanties de ressources minimales ont par définition une vocation redistributive, ce n'est pas forcément le cas des mécanismes de plafonnement des cotisations et des pensions.

Le **caractère redistributif** ou non de ces mécanismes est **souvent extrêmement difficile à déterminer**, d'autant plus qu'il ne peut se déduire de la simple description des mécanismes tels qu'ils sont prévus par les textes : leur caractère redistributif doit s'apprécier d'une part au regard du nombre et des caractéristiques des personnes qui en bénéficient, d'autre part de leurs modalités de financement.

I) Architecture des systèmes de retraite dans les différents pays étudiés²

Une manière de caractériser les différents systèmes de retraite est de comparer le rôle et la place des différents « piliers » dans chacun des pays. Le premier pilier d'un système de retraite regroupe les régimes relevant de l'assurance sociale obligatoire ou de sécurité sociale. Ces régimes dits de base, qui versent des prestations contributives ou forfaitaires et sont souvent gérés en répartition, existent dans tous les pays, mais leur taille diffère.

Les régimes du second pilier ou « complémentaires », sont fréquemment organisés dans un cadre professionnel. Il s'agit alors de régimes d'entreprises ou de branches. Dans certains pays, ce pilier est laissé à l'initiative des acteurs privés ; dans d'autres, il repose sur une obligation légale. Toutefois, ce deuxième pilier n'est pas présent partout.

Le troisième pilier, facultatif, repose sur les initiatives individuelles ; il s'agit des différentes formes de l'épargne retraite individuelle, qui sont plus ou moins développées et encouragées selon la taille des deux premiers piliers.

Le premier pilier existe dans tous les pays étudiés, mais son importance et sa place varient :

- dans un premier groupe de pays (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie et Suède), la pension de retraite de base représente plus de 80% des pensions des retraités. Au Japon, où un deuxième pilier complémentaire obligatoire est étroitement articulé avec la retraite de base, ces deux régimes représentent 85% des revenus des retraités ;
- dans un second groupe (Etats-Unis, Pays-Bas et Royaume-Uni), la pension de sécurité sociale de base représente moins de 40% des revenus des retraités (39% en moyenne des revenus des retraités aux Etats-Unis, 34% aux Pays-Bas, environ 21% des pensions des retraités au Royaume Uni). Au Canada, la pension de base et la pension complémentaire publique obligatoire fournissent en moyenne 45% des revenus des retraités.

Le second pilier, constitué des retraites d'entreprises et de branches dont l'affiliation se fait à travers l'entreprise avec cotisations des employeurs et des employés, joue un rôle majeur dans certains pays. Ainsi, pour le Royaume Uni, il s'agit du régime central qui fournit l'essentiel des pensions de retraite des individus. Il joue un rôle complémentaire non négligeable pour les Etats-Unis, le Canada et les Pays-Bas, variable toutefois selon les individus et leur situation professionnelle. Pour un second groupe de pays composé du Japon, de la Suède et à un degré moindre de la Belgique, il constitue également un élément important du système. Il joue un rôle moins important pour l'instant pour l'Allemagne et marginal pour l'Italie.

Le troisième pilier, constitué des épargnes retraites individuelles auprès d'institutions financières, constitue une source de revenus importante pour les retraités aux Etats-Unis (16%) et au Royaume Uni (30%), avec toutefois d'importantes disparités au sein de la population des retraités. C'est un dispositif également utilisé de façon croissante en Suède et en Allemagne. Il reste marginal dans les autres pays. Il est toutefois délicat d'identifier précisément, au sein de l'épargne des ménages, celle qui vise spécifiquement la retraite ; la mesure de ce troisième pilier est donc particulièrement délicate.

Pour l'essentiel, les éléments présentés dans la présente étude portent sur le premier pilier.

² Cette partie est reprise du document de la DGTPE présenté en mars 2009 au Conseil d'orientation des retraites.

II) Les éléments non contributifs implicites liés au mode de calcul des cotisations et des pensions

Le degré de contributivité des pensions varie suivant les régimes, avant même toute prise en compte des dispositifs de solidarité explicites, tels que les minima de pensions ou les droits familiaux. Si l'on définit la contributivité « pure » comme la reproduction dans le niveau des pensions des différences de situation ou de revenu sur le marché du travail, cette contributivité repose principalement sur deux éléments :

- des cotisations qui soient proportionnelles aux salaires ;
- des pensions qui soient proportionnelles aux cotisations.

La plupart des pays s'écartent de la contributivité « pure » sur ces deux points :

- d'une part, parce que tous les pays, quel que soit le type de régime (annuités, points ou compte notionnels) ont mis en place des plafonds (et parfois des planchers) de cotisations, certains s'écartant même de la contributivité au-delà du seul plafonnement du salaire soumis à cotisation ;
- d'autre part, parce que dans plusieurs pays, les pensions ne sont pas strictement proportionnelles aux cotisations. Ces éléments non contributifs dans le calcul des pensions sont plus nombreux dans les régimes en annuités, dans lesquels la pension n'est pas directement liée aux cotisations versées. Ces régimes occuperont donc une plus grande place dans cette partie.

Mais d'autres éléments, relatifs aux conditions d'ouverture des droits, peuvent également induire des écarts à un système purement contributif, et ce dans les trois types de régimes.

1. Les modalités de calcul des cotisations et les plafonds

Dans le cas théorique d'une contributivité « pure », les cotisations sont égales à une fraction du salaire brut. Dans la pratique toutefois, tous les régimes s'écartent de ce cas simple.

A/ Dans l'ensemble des pays étudiés, le salaire servant au calcul des cotisations est plafonné, de même que le salaire de référence intervenant dans le calcul des pensions :

Cette situation est similaire à celle de la France : ainsi, au régime général, la fraction du salaire brut excédant le plafond de la Sécurité Sociale (2 859 € mensuels, soit 34 308 € annuels en 2009) n'ouvre pas de droits à la retraite.

Si l'on tente de comparer les plafonds entre pays³, on peut distinguer trois catégories de pays selon le niveau du plafond de leur régime de base, et son articulation avec d'autres régimes (deuxième ou troisième pilier) :

- les plafonds les plus bas sont atteints aux Pays-Bas (2 000 €⁴, au Canada (2 200 €), en France au régime général (2 900 €), au Japon (2 900 €), en Suède (3 100 €) et au

³ Pour corriger des écarts de change et de niveau de vie, on a corrigé les plafonds par le ratio du salaire médian français (en euros) au salaire médian local (en monnaie locale).

⁴ Les plafonds présentés ici sont des plafonds mensuels approchés, arrondis à la centaine d'euros.

Royaume-Uni (3 400 €). À l'exception du Japon, ces pays disposent de régimes complémentaires dont la couverture est étendue au-delà de ce plafond ;

- un second groupe de pays présente des plafonds légèrement plus élevés : Belgique (3 700 €), Espagne (4 300 €), Allemagne (5 200 € à l'Ouest), États-Unis (5 700 €). À l'exception des États-Unis, les régimes de base de ces pays ne sont pas complétés par un régime au plafond plus élevé ;
- enfin, les plafonds des régimes sont plus élevés en Italie (9 200 € pour le nouveau régime de comptes notionnels) et en France (14 500 € pour les professions libérales, 23 200 € à l'AGIRC).

L'existence d'un plafond, s'il s'applique aux cotisations comme aux pensions ou au salaire de référence utilisé pour les calculer, **est bien de nature non contributive** au sens où nous avons défini la contributivité ici (le plafonnement fait que les écarts de pensions ne reproduisent au plus qu'une fraction des écarts de salaire), **mais n'a pas en elle-même de propriétés redistributives**.

En revanche, le choix du niveau du plafond peut le cas échéant avoir des conséquences indirectes sur le caractère redistributif du système : en particulier, le choix d'un plafond élevé de cotisations peut conduire à limiter la redistributivité du système. En effet, soit le système lui-même est fortement redistributif, mais n'est accepté par tous que si le niveau des cotisations est relativement faible, soit le système est très contributif, mais le plafonnement élevé peut réduire l'acceptabilité de prélèvements supplémentaires destinés à financer en sus des prestations redistributives.

B/ Certains pays s'écartent en outre d'une pure proportionnalité entre les cotisations et le salaire plafonné servant pour le calcul des droits à retraite :

Certains régimes (Régime des Pensions du Canada, Japon, Royaume-Uni, Suède) introduisent ainsi un **plancher de cotisations** : les faibles salaires ne sont pas soumis à cotisations, bien qu'ils ouvrent droit à pension.

Certains régimes prélèvent des **cotisations sur la partie du salaire excédant le plafond pris en compte pour le calcul des droits** à la retraite : c'est le cas du régime général en France, du système de comptes notionnels suédois et des travailleurs non-salariés au Royaume-Uni⁶. Ces cotisations n'ouvrent pas de droits à pension directement pour les intéressés, mais servent à financer des droits non-contributifs.

Dans certains régimes, les **cotisations sont proportionnelles au salaire plafonné, alors que les pensions correspondantes sont forfaitaires** : régimes de base néerlandais, japonais et britannique (*Basic State Pension*).

⁵ Ce plafond correspond au maximum du salaire pris en compte, mais les salaires élevés ne sont pris en compte que partiellement dans le calcul de la pension. Voir *infra*.

⁶ Le mécanisme du taux d'appel des régimes complémentaires Agirc et Arrco n'en fait pas partie, car ce dispositif pourrait être remplacé par une valeur d'achat du point (le *salaire de référence*) plus élevée. Il en va de même en Allemagne, où la valeur d'achat du point en Allemagne est calculée sur la base du salaire moyen *non plafonné* de l'économie tandis que le salaire individuel est plafonné. Un tel mécanisme réduit le rendement du régime mais ne constitue pas un élément de solidarité.

C/ Les taux de cotisations peuvent différer selon les catégories professionnelles (salariés ou indépendants, cadres ou non cadres, secteur privé ou public), de même parfois que les règles de calcul des pensions. Les effets redistributifs associés sont difficiles à estimer, d'autant que ces écarts peuvent également refléter des choix différents quant au niveau de couverture par le système de retraite. Les cotisations au régime de base sont uniformes pour peu de pays : le Japon, la Suède, le Canada et les États-Unis.

2. Les modalités de calcul de la pension

Dans un régime en comptes notionnels ou en points, la pension est *a priori* fonction du nombre de points ou du capital notionnel de l'assuré⁷ : les modalités de calcul des pensions sont donc contributives, même si certains systèmes peuvent présenter un certain relâchement de la contributivité.

En revanche, dans un régime en annuités, la pension n'est pas directement fonction des cotisations, mais est le produit de trois termes : le taux d'annuité, la durée validée et le salaire de référence (ou de façon équivalente : le taux de liquidation, le salaire de référence et le coefficient de proratisation). Pour chacun de ces termes, on trouve dans les différents pays étudiés des éléments qui peuvent s'écarter plus ou moins d'un schéma de pure contributivité.

A/ Le taux de liquidation peut s'écarter d'un cadre contributif lorsqu'il varie avec le niveau de salaire.

Le taux d'annuité de l'*Additional State Pension* britannique est ainsi décroissant en fonction du salaire. Chaque année de salaire (revalorisée) crée un droit à pension : 40 % du salaire sur la première tranche (jusqu'à 13 500 £ en 2009), et 10 % du salaire sur la seconde tranche (jusqu'à 40 040 £). La pension finale est la moyenne de ces droits à pension annuels.

De même dans le régime de base américain, le salaire de référence (*Primary Insurance Amount, PIA*) n'est pas égal au salaire moyen (*Average Indexed Monthly Earnings, AIME*) : le salaire de référence vaut 90 % du salaire moyen dans la première tranche (744 \$ mensuels, en 2009), puis 32 % dans la seconde tranche (jusqu'à 4 483 \$), puis 15 % au-delà (avec la limite du plafond global, 8 900 \$). Avec la grille des plafonds passés, le PIA plafond s'élève à 2 346 \$ mensuels.⁸

L'ancien régime italien en annuités exploitait un système similaire de taux d'annuités marginaux : 2 % pour la fraction du salaire de référence inférieur à environ deux fois le salaire moyen (ce qui concernait la majorité des pensionnés); le taux d'annuité marginal décroissait ensuite : 1,5 % jusqu'à trois salaires moyens, puis 1,25 % jusqu'à quatre et enfin 1 % au-delà.

Ces écarts à la contributivité pure ne sont pas spécifiques aux régimes par annuités, puisqu'on les retrouve par exemple dans certains régimes par points en France : à titre d'exemple, le taux plein à l'AGIRC et à l'ARRCO peut être attribué indépendamment de l'âge, sous une condition de

⁷ Même si la valeur du capital ou du point peut par exemple être modulée selon l'âge, à âge donné, la valeur du point ou du capital sera identique et, toutes choses égales par ailleurs, les pensions de deux assurés ayant le même nombre de points ou le même capital seront égales.

⁸ Ce chiffre se déduit des plafonds et revalorisations passés, et non pas de l'application de la règle à l'AIME plafond pour 2009 (8 900 \$ mensuels).

durée d'assurance (AGFF) ; de même, les écarts de rendement du système selon le niveau de pension existent dans plusieurs régimes par points en France, notamment dans les régimes des professions libérales.

B/ Les modalités de calcul du salaire de référence influent fortement sur la contributivité

Le calcul du salaire de référence peut introduire des éléments non contributifs par le biais du choix de la période prise en compte, du mode de revalorisation des salaires portés au compte, et des mécanismes de plafonnement du salaire (déjà évoqués *supra*).

- la prise en compte d'une fraction de la carrière seulement atténue la contributivité :

Dans un premier groupe de pays, le salaire de référence est égal au salaire moyen calculé sur toute la période d'activité. C'est le cas pour les salariés belges (hors fonctionnaires), les assurés du Régime des Pensions du Canada, les salariés japonais, certains régimes néerlandais, la *Second State Pension* britannique. Le régime de base américain, dans lequel le salaire de référence est calculé sur les 35 meilleures années, se rapproche de ce groupe.

À l'inverse, certains régimes ont fait le choix d'une plage de calcul resserrée : c'est le cas du régime de la fonction publique française (6 mois de salaire hors primes), certains régimes néerlandais (salaire de la dernière année), de la fonction publique belge (5 ans), et de l'ancien régime d'annuités italien (5 dernières années pour les salariés du privé, dernier salaire pour les fonctionnaires).

Enfin, deux régimes occupent une position intermédiaire :

- au régime général français et dans les régimes alignés, le salaire de référence est calculé sur les 25 meilleures années ;
- en Espagne, la « Base Régulatrice » est calculée sur les 15 dernières années.

- le mode de revalorisation des salaires portés au compte peut également avoir un impact sur la contributivité du système :

Le mode de revalorisation des salaires portés au compte varie selon les pays : dans la plupart des cas, on utilise soit la croissance des salaires moyens (Canada, Allemagne, Japon, Suède⁹, Royaume-Uni et États-Unis) ou celle de l'inflation (France, Belgique, Espagne et ancien régime italien en annuités). Toutefois, d'autres indices peuvent être utilisés : croissance du Produit Intérieur Brut¹⁰ pour les comptes notionnels italiens, ou moyenne entre la croissance du salaire moyen et l'inflation (en Finlande, par exemple).

Or l'utilisation d'un indice de revalorisation relativement moins dynamique (notamment l'inflation) conduit à donner moins de poids aux salaires de début de carrière, ce qui éloigne le système de la contributivité (plus l'écart entre évolution de l'indice de revalorisation et évolution des salaires est important, plus on « ignore » les premiers salaires de la carrière dans le calcul du salaire de référence).

⁹ Précisément, les cotisations des comptes notionnels suédois sont revalorisées sur le *revenu* moyen.

¹⁰ Nominal, et non normalisé par la taille de la population.

C/ Les modalités de décompte de la durée d'assurance peuvent également influencer sur la contributivité du système

Les régimes en annuités présentent cette spécificité que la durée d'assurance y joue un rôle potentiellement important : à l'inverse, dans les régimes en points ou en comptes notionnels, la durée d'assurance ne joue *a priori* aucun rôle direct.

Dans les régimes où la durée d'assurance affecte directement la pension, soit par le seul niveau du taux (condition d'éligibilité et éventuelle décote), soit au-delà (coefficient de proratisation du régime général français), le décompte de la durée d'assurance devient un élément important de la contributivité du régime.

Or ce décompte peut différer fortement selon les régimes, et ainsi moduler leur degré de contributivité :

- au régime général français, un salarié valide un trimestre par tranche de salaire correspondant à 200 h de SMIC, le nombre de trimestres étant plafonné à quatre par années ;
- au régime de la fonction publique, il suffit d'avoir travaillé dans un trimestre pour le valider, quel que soit le salaire et la quotité de travail (et notamment que le fonctionnaire travaille à mi-temps ou à temps plein¹¹) ;
- en Belgique ou au Japon, une année est validée dès qu'une activité est exercée au cours de l'année ; si l'activité ne concerne qu'une fraction de l'année, le revenu total de l'année est faible, ce qui affecte la pension, via le salaire de référence.

3. Les conditions d'ouverture des droits à retraite

L'éligibilité à une pension de retraite est en général conditionnée à un critère d'âge, éventuellement combiné à une condition de durée d'assurance (ou de résidence pour le système universel AOW aux Pays-Bas, la sécurité vieillesse canadienne ou le régime de base japonais). Avant cet âge, la liquidation de la pension est soit impossible (âge minimal), soit pénalisée (âge de référence ou âge de pension sans décote).

Dans ces systèmes, l'existence, pour certaines catégories d'assurés, d'un âge d'ouverture des droits sans pénalité précoce vient réduire la contributivité du système pour ces assurés :

- dans certains pays (Allemagne, Italie, Royaume-Uni), les femmes bénéficient d'un âge d'ouverture des droits plus faible que les hommes. Un mouvement de convergence est cependant en cours, avec alignement sur la durée des hommes ;
- dans plusieurs pays, les assurés invalides ou handicapés bénéficient d'un âge d'ouverture des droits plus faible (en France ou en Allemagne par exemple) ;
- enfin, certaines catégories particulières (mères de trois enfants dans la fonction publique en France, fonctionnaires ou du moins certains d'entre eux dans plusieurs pays,...) peuvent également avoir la possibilité de liquider leurs droits à retraite avant l'âge minimum sous certaines conditions. Dans certains cas, les conditions de départ anticipé peuvent être telles qu'elles limitent l'atteinte à la contributivité liée au départ avant l'âge minimum (carrières longues en France....).

¹¹ Article L5 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

Enfin, dans les systèmes dans lesquels le montant de la pension dépend explicitement de l'espérance de vie (systèmes en comptes notionnels notamment), la prise en considération d'un facteur unique d'espérance de vie pour toute la génération, quel que soit le sexe ou la catégorie sociale, entraîne également des effets redistributifs implicites.

III) Les mécanismes visant à atténuer l'impact sur la pension de périodes ou d'évènements spécifiques

La plupart des pays étudiés ont mis en place des mécanismes visant à corriger l'impact sur la pension de certaines périodes ou évènements spécifiques, telles que le chômage, la maladie, la formation ou encore l'éducation des enfants¹², plus rarement les périodes d'études.

À l'inverse des éléments étudiés dans la partie précédente, ces dispositifs viennent limiter la contributivité des systèmes de retraite de manière explicite et volontaire, par l'attribution de droits non contributifs ou « gratuits ».

Certains pays se distinguent toutefois par l'absence de droits non contributifs de ce type : c'est en particulier le cas aux Etats-Unis et aux Pays-Bas. À l'inverse, plusieurs pays offrent, à l'image de la France, des dispositifs assez larges d'attribution de droits non contributifs : c'est le cas notamment en Suède, en Allemagne et en Italie. Entre ces deux groupes, plusieurs pays étudiés ont des droits non contributifs plus réduits, notamment ceux visant les parents.

On distingue ici l'attribution de droits qui peuvent être conçus comme le prolongement de politiques d'assurance sociale visant à prendre en charge d'autres risques que la vieillesse (chômage, maladie), et ceux qui visent à compenser les effets de comportements que l'on cherche à encourager, ou dont on souhaite compenser les conséquences en termes de retraite (études, éducation des enfants).

1. La prolongation de politiques d'assurance sociale couvrant d'autres risques que la vieillesse

Les droits non contributifs étudiés ici sont associés à des périodes d'inactivité involontaire, durant lesquelles le revenu d'activité est réduit ou substitué par un revenu de remplacement issu des assurances sociales voire d'assistance. Afin de limiter l'impact de cette inactivité involontaire sur les futurs droits à retraite, la plupart des pays attribuent des droits pour ces périodes.

A/ Les périodes de maladie et de congés maternité sont systématiquement compensées par les systèmes de retraite des pays étudiés :

Les modalités de compensation diffèrent selon le type de régime de retraite :

- dans les régimes en annuités, les périodes correspondantes ne sont pas distinguées des périodes de salariat : les durées sont validées, et les cotisations sur la base du salaire précédent l'évènement pris en charge par la solidarité nationale ;
- dans les systèmes en cotisations définies, une cotisation équivalente est versée au compte de l'assuré, sur la base du salaire précédent l'évènement.

¹² Comme indiqué *supra*, la présente étude se limite aux pensions de droit propre, et n'inclut donc pas à ce titre les pensions de réversion.

B/ L'invalidité (inaptitude ou handicap) ouvre fréquemment des droits spécifiques : celles-ci peuvent prendre notamment la forme de validation de droits pendant les périodes d'invalidité, d'un avancement de l'âge légal de départ à la retraite, ou de bonifications particulières (acquisition automatique du taux plein, par exemple, pour les régimes en annuités). Peu d'éléments précis ont toutefois pu être recueillis sur ces dispositifs.

C/ Tous les régimes compensent les périodes de chômage, selon des voies qui diffèrent toutefois selon la technique du système de retraite :

Dans les régimes en points ou en comptes notionnels, la solidarité nationale envers les chômeurs prend la forme de cotisations fictives sur le compte des assurés :

- en Allemagne, des points sont acquis durant la première phase d'indemnisation, sur la base d'un salaire fictif équivalent à 80 % du salaire brut précédant la rupture du contrat ;
- dans les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO : des points sont acquis sur la base de leur indemnité pour les chômeurs indemnisés ;
- en Suède, les périodes de chômage ouvrent également des droits crédités sur le compte notionnel de l'assuré : l'indemnité chômage se substitue au revenu d'activité pour le calcul de la cotisation. Sur la base de cette allocation, l'État prend en charge la cotisation employeur, et l'assuré indemnisé règle la part employé.

Dans les régimes en annuités, les périodes de chômage peuvent affecter le montant de la pension par deux canaux : le salaire de référence et la durée validée, dont dépend le taux de liquidation. Chaque régime peut jouer sur ces deux aspects pour atténuer l'impact des périodes de chômage :

- si le salaire de référence n'est pas calculé sur l'intégralité de la carrière mais seulement sur une fraction, les épisodes de chômage peuvent ne pas affecter le salaire de référence. On pourrait aussi envisager, en théorie, que les allocations chômage soient prises en compte dans le calcul du salaire de référence : en pratique, aucun régime en annuités étudié n'a retenu cette solution ;
- les régimes peuvent prévoir des validations des périodes de chômage, qui sont ainsi prises en compte pour le calcul de la durée d'assurance.

La majorité des pays étudiés ayant des systèmes en annuités a mis en place des mécanismes spécifiques d'attribution de droits par validation des périodes chômées, sans versement de cotisation. Seuls certains régimes néerlandais, ainsi que le régime des Etats-Unis, ne prévoient pas de validation de durée au titre du chômage.

L'impact du chômage sur la pension par le biais du salaire de référence est en revanche plus contrasté : le calcul du salaire de référence sur l'ensemble de la carrière conduit à une pénalisation des chômeurs au Japon, en Belgique et au Royaume-Uni. Aux États-Unis (calcul sur 35 années) et au régime général en France (25 années), la pénalisation est en principe limitée. De même au Canada, qui ignore 15 % de la carrière pour le calcul du salaire de référence. En revanche, en Espagne, le calcul du salaire de référence comme la moyenne des quinze dernières années (et non pas *meilleures* années) ne permet pas d'effacer les conséquences d'éventuels épisodes de chômage en fin de carrière.

2. La compensation liée aux enfants ou à certaines périodes d'éducation et de formation

Les droits non contributifs présentés dans cette partie ne servent pas forcément à compenser une période d'inactivité, et, lorsqu'ils le font, il peut s'agir d'une inactivité volontaire. L'objectif visé n'est donc pas ici celui de couverture d'un risque *stricto sensu*, mais l'attribution de droits à retraite à l'occasion de périodes ou de comportements que l'on souhaite soutenir, comme l'éducation des enfants.

L'encouragement ou la compensation des conséquences de ces comportements en matière de retraite est possible dans tous les types de régimes, quelle que soit le mode d'acquisition des droits.

A/ Les périodes consacrées à l'éducation des enfants ou à s'occuper d'un parent handicapé ouvrent fréquemment des droits spécifiques, quel que soit le type de régime de retraite.

Dans les régimes en annuités, les droits au titre de l'éducation des enfants peuvent concerner :

- **la durée validée** : des périodes dédiées à l'éducation des enfants sont validées dans tous les régimes où la durée compte, sous des conditions d'éligibilité.
- **le salaire de référence** : il peut être majoré par la prise en compte d'un salaire équivalent, à l'image de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) en France. C'est le cas au Japon, où la cotisation est calculée sur la base du salaire précédent l'arrêt (ou la réduction) d'activité, en Belgique, où existe un dispositif similaire, mais avec une allocation forfaitaire. En Espagne, les deux premières années de réduction du temps de travail pour prise en charge d'enfants sont considérées comme des périodes cotisées à temps plein. Pour la *Second State Pension* britannique, un revenu forfaitaire (de 13 000 £) peut être pris en compte, sous conditions de ressources. À l'inverse, certains régimes excluent les périodes d'éducation des enfants de la plage de calcul du salaire de référence, afin de ne pas diminuer celui-ci : c'est la méthode retenue au Canada, et pour la *Basic State Pension* au Royaume-Uni.

Seuls les Pays-Bas et les États-Unis ne prévoient aucun dispositif de ce type au sein de leur système de retraites. Au Royaume-Uni, alternativement au mécanisme cité ci-dessus, le dispositif *New Weekly National Insurance Credit* ouvre des droits à la *Second State Pension* pour les périodes d'éducation des enfants, en contrepartie de cotisations réglées par l'assuré.

Les régimes en points étudiés (France, Allemagne) ne disposent pas de mécanismes spécifiques de compensation des périodes d'éducation des enfants.

Dans le système de comptes notionnels suédois, une cotisation équivalente est versée au compte de l'assuré. Pour les années où le dispositif est actif, trois cotisations sont calculées :

- une cotisation calculée sur un revenu fictif équivalent à 100 % du dernier salaire reçu par l'assuré,
- une cotisation calculée sur un revenu fictif équivalent à 75 % du salaire moyen,
- une cotisation équivalente à un revenu *supplémentaire* fictif de 50 900 SEK (environ 20 % du revenu médian suédois).

La cotisation finalement versée est la plus élevée des trois ainsi calculée. Son bénéfice n'est toutefois pas conditionné à l'arrêt de l'activité : en cas de poursuite à l'identique de l'activité, rémunérée au-delà de 75 % du salaire moyen, c'est la troisième option qui représente le maximum. Toutefois, l'arrêt de l'activité est fortement encouragé, car cette option augmente peu la pension. Le bénéfice de ce dispositif est conditionné à une **durée totale d'activité** de 5 ans.

Ces dispositifs sont parfois réservés à l'éducation des jeunes enfants : au Canada, l'enfant doit avoir moins de 7 ans ; en Suède, cet avantage n'est applicable que durant les 4 premières années ; au Japon, le bénéfice est réservé aux parents d'enfants de moins de 3 ans. À l'inverse, certains régimes ouvrent ces droits jusqu'à des âges élevés (AVPF en France, dans le cas du complément familial, ouvert jusqu'aux 21 ans du plus âgé des trois enfants, dispositif *Home Responsibilities Protection* au Royaume-Uni, qui ne cesse qu'aux 16 ans de l'enfant ; son successeur, la *New Weekly National Insurance Credit*, bénéficiera aux parents d'enfants âgés jusqu'à 12 ans.)

Ces **dispositifs ne sont pas nécessairement réservés aux mères**. L'Italie vise même à inciter les pères, en leur accordant des droits supérieurs à ceux des mères (7 mois contre 6 mois pour les mères). En Suède, le bénéfice est accordé par défaut au parent dont la cotisation pour l'année est la plus faible.

B/ Certains pays ont introduit, au-delà de l'indemnisation de l'interruption d'activité, des droits liés à la seule naissance ou adoption d'enfants

Ces dispositifs se distinguent de ceux décrits *supra* en ce sens qu'ils ne sont pas liés à l'éducation des enfants, et à ses conséquences éventuelles en terme de réduction ou d'interruption d'activité. L'attribution de droits gratuits est ici uniquement liée au fait d'avoir ou d'adopter un enfant.

Pour mémoire, en France, plusieurs types de droits non contributifs sont ainsi ouverts aux parents, tout en étant fréquemment réservés aux mères : majoration de durée d'assurance (MDA) dans les régimes en annuités, anticipation de la liquidation pour les fonctionnaires mères de trois enfants, versement gratuit de points au régime de base des professions libérales¹³, bonification (proportionnelle à la pension) pour 3 enfants.

En Espagne existe un dispositif similaire à la MDA : le premier enfant augmente la durée validée de 112 jours, le second de 112+14, le troisième de 112+2*14, etc.

En Italie, la situation diffère entre l'ancien et le nouveau système :

- dans le système en annuités, la présence d'enfants avance l'âge de liquidation, de quatre mois par enfant dans la limite d'un an ;
- dans le système en comptes notionnels, le coefficient de conversion employé pour transformer le capital en pension est modulé suivant le nombre d'enfants : ainsi, pour une mère d'un (ou deux enfants) le coefficient de conversion retenu est celui de sa génération, mais de son âge majoré d'un an, ce qui revient à majorer sa pension d'environ 3,5 %. Pour une mère de trois enfants ou plus, le coefficient de conversion est celui de l'âge à la liquidation majoré de deux ans, ce qui augmente la pension d'environ 7 %.

¹³ Ces 100 points gratuits par enfants majorent la pension mensuelle de 52,72 € par enfant, au 1^{er} avril 2009.

En Suède, les parents se voient attribuer des droits selon un mécanisme complexe mais riche (cf. *supra*), qui peut donner lieu à l'attribution de cotisations d'un montant forfaitaire par enfant, sans condition de réduction d'activité. Ce bonus atteint environ 810 € en 2009¹⁴, ce qui majore la pension mensuelle d'environ 8,5 €¹⁵.

En Allemagne, des points gratuits sont accordés aux parents¹⁶ :

- un point gratuit par an durant les trois premières années de l'enfant ;
- 1/3 de point gratuit par an, pour les enfants de 4 à 10 ans.

Le bénéfice de ce dispositif est conditionné à une durée totale d'activité de 25 ans. Au total, un enfant génère 5,33 points ; à titre de comparaison, 40 années cotisées au salaire moyen¹⁷ acquièrent 40 points ; un enfant majore donc la pension de 13,3 %.

C/ Quelques pays prévoient également des mécanismes pour la prise en compte des années d'étude

Peu de données ont pu être recueillies sur ces mécanismes. On distingue toutefois deux types de dispositifs de compensation :

- la possibilité de rachat d'années d'études, que l'on trouve notamment en France et au Japon ;
- l'attribution de droits gratuits à la retraite durant les années d'étude : ainsi, en Suède, pour les périodes d'études après 18 ans, les assurés reçoivent une cotisation calculée sur la base de 138 % de l'allocation d'études¹⁸. On peut noter que, versées dans le cadre d'un système de comptes notionnels, ces cotisations sont d'autant plus importantes qu'elles sont versées tôt, et bénéficieront donc de nombreuses années de revalorisation à un taux supérieur à l'inflation.¹⁹

¹⁴ La cotisation additionnelle vaut 16 % de 50 900 SEK en 2009, soit 8144 SEK, soit environ 810 €

¹⁵ Il s'agit d'un montant moyen : les 810 € de cotisations additionnelles à 30 ans doublent en 35 ans (avec une hypothèse de liquidation à 65 ans) ; avec un coefficient de conversion de l'ordre de 16 (pour la génération 1943), la pension mensuelle est majorée de $810 * 2 / 16 / 12 = 8,40$ €

¹⁶ Les points sont attribués au parent qui élève l'enfant. Si les deux parents éduquent l'enfant, ils choisissent la répartition entre eux ; en cas de désaccord, les points sont accordés à la mère.

¹⁷ Avec un salaire égal au salaire moyen non plafonné.

¹⁸ 671 couronnes par semaine. La cotisation mensuelle portée au compte notionnel s'élève donc à 138 % * 671 * 4 * 16 %, soit environ 600 couronnes, c'est-à-dire approximativement 60 €. Cet avantage est subordonné, comme les avantages pour enfants, au respect de la contrainte d'emploi rémunéré pendant au moins 5 ans.

¹⁹ Une année d'études majore le capital lors de la liquidation d'environ 14 500 couronnes (138 % * 671 * 40 semaines * 16 % * (1+2%)⁴⁵), ce qui augmente la pension d'environ 7,5 € par mois (14 500 / 16 / 12 mois / 10 SEK/€).

IV) Les dispositifs visant à garantir un minimum de pension ou de revenu

Au-delà des droits non contributifs qui visent certaines périodes ou certains assurés, tous les pays ont mis en place un certain nombre de mécanismes de portée plus générale qui viennent atténuer la contributivité des systèmes de retraite, au sens où ils atténuent la reproduction par le système de retraite de l'inégalité des revenus ou des situations sur le marché du travail.

Deux grands types de mécanismes généraux ont été identifiés :

- au sein même des systèmes de retraite, certains pays ont souhaité garantir un niveau de pension minimal à tous, y compris aux personnes dont la carrière a été peu rémunérée ou accidentée ;
- en l'absence ou en complément de tels dispositifs de pension minimale, l'objectif de lutte contre la pauvreté ou de garantie d'un niveau de vie minimum aux personnes âgées repose, dans tous les pays, sur l'existence de dispositifs de garanties de ressources.

Le tableau suivant récapitule les dispositifs existants ; les montants sont exprimés en proportion du salaire moyen.

Pays	Pension minimum			Revenu minimum
	Garantie par la pension de base	Garantie par un dispositif spécifique	Montant	
France	Non	Minimum contributif	22%	Minimum vieillesse
Belgique	Non	Pension Minimum Garantie	32%	GRAPA
Canada	Sécurité Vieillesse	Non	15%	Système de retraite garantie
Allemagne	Non	Non		Grundsicherung
Espagne	Non	Oui	33%	Oui
Italie	Non	Traitement minimum	25%	Chèque social
Japon	Kokumin Nenkin	Non	16%	Seikatsu Hogo
Pays-Bas	AOW	Non	22%	WWB
Suède	Non	Pension Garantie	36%	Non
Royaume-Uni	Basic State Pension	Non	19%	Pension Credit
Etats-Unis	Non	Non		Social Security Income

1. Les dispositifs de pension minimum au sein des systèmes de retraite

Parmi les pays étudiés, **seuls l'Allemagne et les États-Unis n'ont instauré aucun minimum** de pension.

Tous les autres pays étudiés ont mis en place un ou plusieurs dispositifs visant à garantir un montant de pension minimal qui ne résulte pas de la seule application de règles strictement contributives. Deux catégories de dispositifs co-existent :

- certains régimes calculent la pension contributive et l'élèvent à un montant minimum, à l'image du minimum contributif français ; c'est le cas en Belgique, en Espagne, en Italie et en Suède ;
- d'autres régimes disposent d'un premier étage de pension de type « beveridgien » : il s'agit d'une pension de type universel, voire uniquement liée à la résidence, à taux bas, pouvant être complétée par d'autres pensions. Cette pension joue le rôle de minimum. Le Canada, les Pays-Bas et le Japon ont une pension uniquement liée à la résidence ; la Basic State Pension britannique repose en revanche sur la durée de cotisation.

La pension minimum peut être solidaire d'autres pensions ou revenus :

- aux Pays-Bas, la pension d'entreprise est ajustée, pour viser une cible de taux de remplacement global des pensions : par conséquent, un supplément de retraites AOW diminue la retraite d'entreprise ;
- au Canada, la Sécurité Vieillesse doit être remboursée partiellement ou intégralement si les revenus totaux dépassent un certain seuil²⁰.

Le niveau de revenu apporté par **ces systèmes est très variable**²¹, les montants garantis variant du simple au double :

- les montants minimums s'élèvent à environ 15 % du salaire moyen au Japon, au Canada et au Royaume-Uni ;
- en Italie, en France et aux Pays-Bas, ils s'élèvent à 20-25 % du salaire moyen,
- ils atteignent 30 % du salaire moyen en Belgique, en Espagne et en Suède.

Le calcul du montant versé diffère toutefois selon les pays :

- en France, le minimum contributif²² est un montant proratisé par la durée validée ;
- en Belgique, les salaires revalorisés et moyennés pour construire le salaire de référence sont majorés pour atteindre un niveau minimum (19 131,53 € depuis septembre 2008), sous condition que la retraite globale demeure inférieure à 16 505 € pour un ménage, ou 13 204 € pour un isolé ;
- en Italie, l'allocation est différentielle : elle vise à porter la pension à 420 € (en 13 versements). Tout euro de pension supplémentaire sous le seuil diminue donc le montant de l'allocation. Les dispositifs espagnol et britannique sont similaires ;
- en Suède, l'allocation est différentielle puis progressive, en référence à deux montants : par exemple, pour une personne isolée, elle est différentielle jusqu'à 555 € mensuels, puis

²⁰ Si le revenu global annuel excède 66 335 dollars canadiens (soit environ 40 000 €) en 2009, le bénéficiaire doit rembourser 15 % de la différence entre le revenu déclaré et le seuil de l'année ; le remboursement est intégral pour un revenu annuel supérieur à 107 692 dollars canadiens (soit environ 65 000 €).

²¹ Les montants présentés ici sont des ordres de grandeur. En réalité, il faut tenir compte des multiplicités de barème liées aux configurations familiales, entre autres.

²² On se limite ici au minimum non majoré, la majoration présentant plusieurs complexités supplémentaires.

progressive jusqu'à 1 350 € mensuels, où elle s'annule. Entre ces deux montants, chaque couronne supplémentaire augmente la pension de 52 %.

Le cumul partiel entre pensions et minimum de pension n'est donc possible qu'en Suède (pour la fraction de la pension entre 555 € et 1350 € mensuels, et avec une taxe implicite de 48 %), et en Belgique, selon un système complexe²³.

Enfin, certains pays imposent des conditions d'éligibilité particulières, autres qu'avoir déjà liquidé sa pension : en Italie, le bénéfice de la majoration est réservé aux personnes de 64 ans et plus ; en Suède, la pension minimum n'est accessible qu'après 65 ans ; la Belgique requiert 15 années validées. En Espagne, le montant perçu après 65 ans est supérieur.

2. Les garanties de ressources aux personnes âgées

A/ Quasiment tous les pays étudiés ont mis en place un revenu minimum, centré sur les personnes âgées ou non. Ces dispositifs sont des allocations différentielles, dont le montant peut différer suivant la composition du ménage²⁴.

Seule la Suède ne dispose pas explicitement de mécanisme de revenu minimum. Toutefois, la pension minimum en fait office, puisque toute personne âgée de plus de 65 ans peut liquider sa retraite, éventuellement avec une pension très faible (voire nulle), qui sera alors augmentée par le mécanisme de garantie de pensions.

Les **conditions d'éligibilité à ces dispositifs de garantie de ressources** comprennent en général :

- une condition de résidence, qui peut être allégée (résidence dans un pays avec lequel une convention a été signée) ;
- une condition de nationalité, là encore entendue dans un sens large (notamment pour l'Union Européenne), et qui n'est pas systématique ;
- une condition d'âge, à l'exception du Japon et des Pays-Bas. La limite d'âge largement partagée est 65 ans, avec deux exceptions : 60 ans au Royaume-Uni ; en Allemagne, c'est l'âge d'ouverture des droits à la retraite, actuellement en augmentation, de 65 à 67 ans.

Le *Supplemental Security Income* américain présente une condition d'éligibilité supplémentaire, un plafond de patrimoine, apparemment assez restrictive (2 000 \$ pour une personne isolée, 3 000 \$ pour un couple) quoique son champ soit en réalité limité²⁵. Le *Saving Credit* britannique intègre le patrimoine au revenu, en le convertissant²⁶.

²³ On peut décomposer la pension belge comme une somme de pensions acquises chaque année validée, auquel cas augmenter la pension une année où le salaire revalorisé n'est pas porté au plancher majore la pension, mais le bénéfice de l'élévation au plancher est conservé pour les années où c'est nécessaire.

²⁴ Les échelles d'équivalence utilisées sont d'ailleurs assez diverses.

²⁵ Sont en effet exclus du patrimoine pris en compte, entre autres, la résidence principale et le véhicule.

²⁶ Chaque tranche de 500 £ de patrimoine excédant 6 000 £ vaut 1 £ de revenu hebdomadaire. Par comparaison, le plafond hebdomadaire de revenu pour une personne seule s'élève à 130 £.

Différentielles, ces allocations s'annulent au dessus d'un plafond de ressources. Dans la plupart des pays, tous les revenus du retraité ou de son ménage (pensions, revenus de la propriété, allocations diverses, etc.) sont pris en compte dans la base ressources du revenu minimum pour déterminer le montant perçu.

Il est délicat de comparer, et plus encore d'interpréter, les montants des minima, pour quatre raisons :

- ils diffèrent suivant la composition du ménage ;
- il faudrait corriger des différences de niveau de vie. Par exemple, le revenu médian du Japon pour une personne seule s'élève à environ 2 050 € mensuels, contre 1 500 € en Belgique ;
- il faudrait intégrer tous les dispositifs, notamment les allocations logement le cas échéant ;
- qui plus est, il est fréquent qu'aux dispositifs prévus par l'État viennent s'ajouter des allocations locales, notamment dans les états fédéraux (États-Unis, Canada, Espagne, Allemagne).

B/ À ces revenus minimum proprement dit peuvent s'ajouter d'autres aides, spécifiques ou non aux personnes âgées.

Les plus importantes sont les **aides au logement**, qui prennent essentiellement deux formes : des allocations logements proches des mécanismes français, ou des places réservées dans des logements sociaux (en Italie, par exemple).

Les **aides pour la santé** fonctionnent selon un schéma commun de prise en charge intégrale ou partielle des frais de consultation et de consommation de médicaments.

En outre, certains pays proposent d'autres aides spécifiques :

- le transport gratuit au Canada ;
- des systèmes d'assistance sociale, en Espagne et en Italie notamment (services sociaux, aide ménagères ou services à la personne, soins à domicile) ;
- des bons alimentaires, aux États-Unis ;
- une aide pour le chauffage en hiver (*Winter Fuel Payment*), au Royaume-Uni ;
- une allocation pour dépense de santé exceptionnelle, aux Pays-Bas.

C/ L'impact de ces dispositifs est délicat à mesurer

Il existe plusieurs façons d'évaluer l'impact de ces dispositifs : l'examen des taux de pauvreté des personnes âgées, relativement au taux de pauvreté globale, constitue une approche intéressante²⁷. Toutefois, des méthodes différentes de calcul de la pauvreté diminuent la comparabilité²⁸.

²⁷ En particulier, il ne dépend pas des parités de pouvoir d'achat (taux de change et niveau moyen de revenu).

²⁸ Brièvement, les taux de pauvreté s'appuient sur la distribution des niveaux de vie (revenu d'un ménage par unité de consommation), ce qui introduit deux éléments de divergence :

- L'échelle d'équivalence utilisée pour déterminer les unités de consommation.
- Les revenus considérés : avant ou après transferts ?, en tenant compte ou non d'un loyer fictif, pour se prémunir contre les disparités de taux de propriété ?

Une analyse rapide des taux de pauvreté (définis avec un seuil de pauvreté égal à 60% du revenu médian)²⁹ révèle que trois pays connaissent un problème spécifique de pauvreté des personnes âgées : le Japon, le Royaume-Uni et les États-Unis³⁰. L'examen des taux d'activité des personnes de plus de 65 ans confirme ce diagnostic : alors qu'il s'élève à 4,2 % dans l'Union Européenne à 15 (en 2007), il vaut 16,0 % aux USA et 20,1 % au Japon.

À l'inverse, deux pays se singularisent par une moindre pauvreté des personnes âgées :

- le Canada : les personnes âgées courent un risque de pauvreté sensiblement plus faible que la population dans son ensemble ;
- la Suède : les taux de pauvreté des personnes âgées et du reste de la population sont comparables.

Ces choix ne sont pas neutres quant aux taux de pauvreté relatif des personnes âgées.

²⁹ Les données mentionnées dans ce paragraphe proviennent de la base de données de l'OCDE.

³⁰ Aux États-Unis, les taux de pauvreté officiels du *Census Bureau* ne font pas apparaître de problème spécifique de pauvreté des personnes âgées. Ces chiffres font toutefois l'objet de vives polémiques, et plusieurs définitions plus en ligne avec les standards internationaux corroborent la thèse d'une pauvreté plus importante des personnes âgées. En Belgique et en Espagne, les taux de propriété élevés expliquent la diminution du taux de pauvreté relatif des personnes âgées, résultant de la prise en compte d'un loyer fictif.