

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 24 janvier 2018 à 9h30
« L'épargne en vue de la retraite »

Document n° 15

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

**La retraite supplémentaire en capitalisation
en Suède, au Royaume-Uni et en Allemagne**

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

La retraite supplémentaire en capitalisation en Suède, au Royaume-Uni et en Allemagne

Cette étude présente un aperçu de l'expérience de trois pays (la Suède, le Royaume-Uni et l'Allemagne) qui ont développé des dispositifs publics d'épargne retraite ou des dispositifs de subventions publiques à l'épargne individuelle en vue de la retraite. Ces dispositifs ont été pensés pour venir en complément des régimes obligatoires en répartition (en comptes notionnels en Suède, en annuités au Royaume-Uni et en points en Allemagne) sans s'y substituer. Ils coexistent également, par ailleurs, avec des régimes collectifs en capitalisation – d'entreprise ou de branche – et avec les produits individuels et facultatifs disponibles sur le marché.

Il s'agit par conséquent d'expériences nationales originales : le dispositif suédois d'épargne retraite obligatoire (PPM), le dispositif anglais d'épargne retraite partiellement obligatoire (NEST) et, enfin, le dispositif d'épargne retraite facultatif allemand (Riester).

Sur le plan méthodologique, les développements qui suivent ne prétendent pas à l'exhaustivité, d'autant plus que l'information sur le sujet n'est pas toujours aisément accessible. Il s'agit donc avant tout de proposer un aperçu de l'existant. La plupart de ces dispositifs sont très récents, voire en cours de mise en œuvre comme au Royaume-Uni, ce qui explique le recul parfois encore insuffisant pour les analyser dans le détail.

Il faut noter également que l'environnement dans lequel évoluent ces dispositifs est mouvant, ce qui n'exclut pas de possibles évolutions assez conséquentes dans les années à venir, notamment en raison du développement de la procédure dites du 28^e régime (voir encadré).

La création du PEPP, nouveau produit d'épargne-retraite individuelle paneuropéen

La Commission européenne a lancé un nouveau label paneuropéen relatif à l'épargne-retraite individuelle afin d'aider les consommateurs à épargner en vue de la retraite.

Les consommateurs européens bénéficieront bientôt d'un choix plus vaste en matière d'épargne-retraite, grâce à un projet de la Commission qui consisterait à créer une nouvelle catégorie de produits d'épargne-retraite.

Actuellement, le marché européen de l'épargne-retraite individuelle est fragmenté et inégal. Les offres sont concentrées dans un petit nombre d'États membres et presque inexistantes dans d'autres. Cette offre variable est due à la disparité des règles au niveau de l'Union et des États membres, ce qui entrave le développement d'un marché européen concurrentiel et de grande envergure en matière d'épargne-retraite individuelle. Concrètement, les acteurs peuvent proposer des produits d'épargne-retraite dans toute l'Europe, mais ne peuvent proposer le même produit dans plusieurs pays.

Cette proposition vise à définir les contours d'un label européen – création d'un 28^e régime selon l'expression communément adoptée – destiné à garantir à l'ensemble des ressortissants européens des produits simples, transparents et répondant à des normes standardisées (cinq profils seront définis en fonction du type de risque) commercialisable et portable d'un pays à un autre.

Ce label, ouvert à tout type de fournisseur (banques, compagnies d'assurances, fonds de pension et certaines sociétés d'investissement), permettra l'émergence de produits paneuropéen d'épargne-retraite individuelle (Pan-European Personal Pension - PEPP). Ce nouveau type d'épargne-retraite sur une base volontaire est conçu pour donner aux épargnants davantage de choix lorsqu'ils mettent de l'argent de côté en vue de leur vieillesse et pour leur proposer des produits plus compétitifs.

Les PEPP présenteront les mêmes caractéristiques de base où qu'ils soient vendus dans l'Union, et ils pourront être proposés par un large éventail de prestataires, tels que les banques, les compagnies d'assurance, les fonds de pension professionnelle, les entreprises d'investissement et les gestionnaires d'actifs. Ils compléteront les dispositifs existants en matière de retraite publique, de pension professionnelle et d'épargne-retraite individuelle nationale, mais ne se substitueront pas aux régimes nationaux d'épargne-retraite individuelle, pas plus qu'ils ne les harmoniseront. Dans la proposition, la Commission recommande aussi aux États membres d'accorder à ce produit le même traitement fiscal qu'aux produits nationaux similaires qui existent déjà. Les nouveaux produits soutiendront également, à terme, le plan de la Commission visant à une union des marchés des capitaux, en permettant d'orienter davantage l'épargne vers les investissements à long terme dans l'Union.

Pour en savoir plus, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/insurance-and-pensions/personal-pension-products_fr.

1. La capitalisation publique en Suède

Le régime public par répartition en comptes notionnels est complété par un régime public par capitalisation, dont les comptes individuels sont alimentés par 2,5 points de cotisation depuis 1998. De 1995 à 1998, deux points de cotisation ont été prélevés pour abonder les comptes individuels en attendant la mise en place effective du nouveau système en 1999. Ces cotisations sont versées à une agence gouvernementale, « Premium Pension Agency » ou PPM, qui assure l'interface entre les cotisants et les gestionnaires financiers.

1.1. Fonctionnement

Les cotisations collectées l'année n sont temporairement inscrites dans les comptes de l'Office national de la Dette et sont rémunérées au taux des obligations publiques. Dans le courant de l'année $n+1$, les cotisations sont transférées à l'agence PPM qui crédite les comptes individuels¹.

L'agence PPM est une interface entre les cotisants, qui décident de l'allocation de leur épargne dans les différents actifs financiers offerts, et les organismes financiers agréés, qui font des offres de produits financiers. L'agence gouvernementale PPM sélectionne les gestionnaires financiers et les agréés, collecte auprès des assurés leurs demandes de placement et les consolide, puis les transmet aux gestionnaires financiers. Plus de 800 fonds de placement sont proposés. Il n'y a ainsi jamais de relations directes entre les cotisants et les organismes financiers. Ces derniers n'ont donc pas à gérer des comptes individuels et des

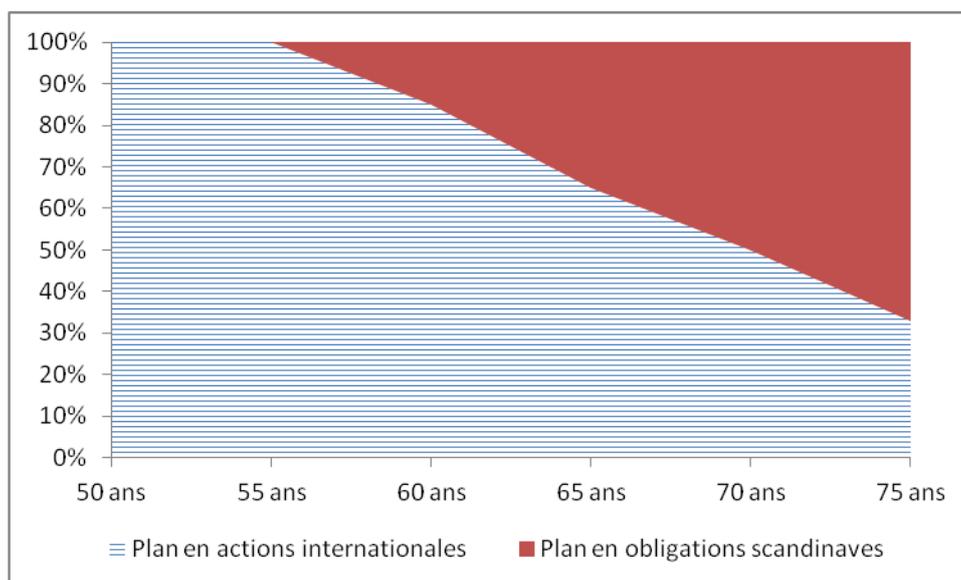
¹ <http://www.pensionsmyndigheten.se/Premiepension.html>.

ordres individuels d'achat et de vente d'actifs. Ils sont par contre responsables de l'information donnée aux épargnants.

Parmi les fonds agréés par l'agence PPM, chaque assuré doit en choisir au maximum cinq dans lesquels ses cotisations sont investies. S'il n'effectue aucun choix, ses cotisations sont versées automatiquement à un fonds public par défaut. Les informations sur les fonds sont envoyées sous forme de catalogue une fois par an. Ils contiennent le type, le taux de rendement durant les cinq dernières années, le degré de risque et les frais de gestion pour chacun des fonds proposés.

Le législateur a choisi de concevoir la structure du fonds par défaut comme celle d'un fonds en cycle de vie, à la suite de la crise financière de 2008, afin de ne pas désavantager les personnes, souvent avec des bas revenus, qui n'ont pas de stratégie active. Le fonds par défaut est ainsi constitué de deux plans d'investissement : l'un en actions internationales et l'autre en obligations scandinaves. Jusqu'à 55 ans, les assurés au sein du fonds par défaut relèvent uniquement du plan d'investissement en actions internationales, plus risqué et volatile mais offrant les perspectives de rendements les plus importants. Au-delà de cet âge, une partie croissante de leur capital sera progressivement transférée dans le plan en obligations scandinaves, avec des perspectives de rendements plus faibles mais moins exposé aux risques financiers (voir le graphique suivant)².

Stratégie d'allocation d'actifs du fonds par défaut en fonction de l'âge des assurés



Source : Pensionmyndigheten.

Au moment du départ à la retraite, il n'existe pas de possibilité de convertir l'avoir accumulé sous forme de capital. Le capital financier accumulé est obligatoirement converti en pension par l'agence gouvernementale PPM, avec diverses options pour la revalorisation de la pension au cours du temps : soit en annuités à intérêt fixe, soit en annuités variables. Dans le premier cas, l'interface PPM répartit entre les assurés le risque de longévité, assume une erreur éventuelle sur les perspectives d'espérance de vie estimée de la génération ainsi que sur les perspectives de rendements lié aux placements financiers. Dans le second cas, la pension est

² <https://www.ap7.se/>

recalculée chaque année, et dépend du retour sur investissement des fonds choisis par les individus et des modifications de l'espérance de vie de la classe d'âge à laquelle ils appartiennent. Ainsi, dans ce cas, ce sont les assurés qui assument les risques de longévité et d'investissement.

Dans les deux cas, il existe une possibilité de calcul de la rente pour qu'elle donne droit à réversion intégrale pour un survivant³ (conjoints, partenaires enregistrés, partenaires non enregistrés mais parents d'un enfant en commun), en fonction de l'âge de ce dernier au moment de la liquidation, ou –si la demande a lieu après la liquidation de la pension– en fonction de la date de la demande d'option de réversion (à la condition que la personne désignée comme bénéficiaire n'était pas en mesure de l'être au moment de la liquidation de la pension notamment).

Ainsi, par exemple, 100 couronnes de capital peuvent donner lieu à une pension variable de 7,4 couronnes par an pour un assuré qui liquide sa pension à 70 ans sans réversion (100/13,47), ou donner lieu à une pension garantie de 2,7 couronnes par an pour un assuré qui liquide sa pension à 61 ans avec une réversion pour la personne survivante âgée de 55 ans au moment de la liquidation (100/36,66).

Coefficient de conversion selon les âges de départ, le choix de sortie en rentes et d'option de réversion

Annuity Divisors for Annual Amount, Fund Insurance										
	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70
Without survivor benefit	17.88	17.48	17.08	16.67	16.24	15.81	15.37	14.39	13.93	13.47
With survivor benefit										
Co-insured 55	21.78	21.66	21.54	21.43	21.33	21.23	21.13	20.97	20.90	20.82
Co-insured 60	20.72	20.54	20.37	20.21	20.06	19.91	19.78	19.54	19.43	19.33
Co-insured 65	19.81	19.58	19.34	19.12	18.90	18.70	18.50	18.14	17.98	17.82
Co-insured 70	19.02	18.72	18.42	18.12	17.82	17.53	17.25	16.70	16.45	16.21

Annuity Divisors for Annual Amount, Traditional Insurance										
	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70
Without survivor benefit	20.91	20.37	19.82	19.26	18.69	18.12	17.54	16.29	15.71	15.13
With survivor benefit										
Co-insured 55	26.30	26.12	25.95	25.80	25.65	25.51	25.38	25.17	25.06	24.97
Co-insured 60	24.69	24.44	24.19	23.96	23.75	23.55	23.36	23.04	22.89	22.75
Co-insured 65	23.39	23.05	22.72	22.40	22.10	21.81	21.53	21.06	20.83	20.63
Co-insured 70	22.31	21.88	21.45	21.04	20.63	20.23	19.84	19.12	18.79	18.47

Annuity Divisors for Guaranteed Annual Amount (Traditional insurance)										
	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70
Without survivor benefit	27.64	26.82	25.99	25.17	24.34	23.51	22.69	20.25	19.46	18.68
With survivor benefit										
Co-insured 55	36.66	36.34	36.04	35.76	35.50	35.26	35.03	34.53	34.36	34.20
Co-insured 60	33.86	33.42	33.02	32.63	32.27	31.94	31.63	30.95	30.72	30.51
Co-insured 65	31.69	31.12	30.58	30.07	29.58	29.13	28.70	27.73	27.41	27.11
Co-insured 70	29.80	29.10	28.42	27.75	27.11	26.48	25.88	24.41	23.92	23.45

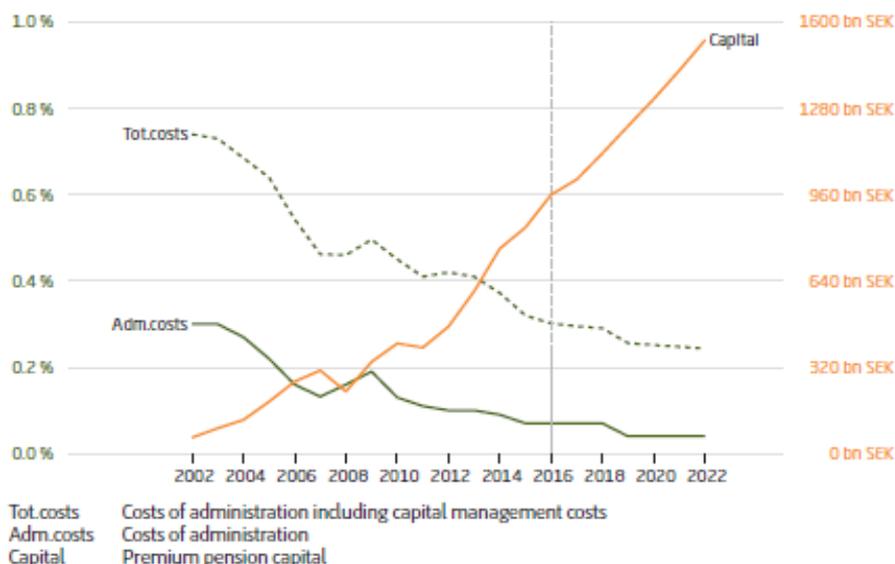
Source : Pensionmyndigheten.

³ De plus, il est possible de transférer une partie de son capital entre assurés, moyennant un coût de 6 % du capital transféré. Comme les transferts se font le plus souvent des hommes vers les femmes, ce coût est censé compenser les écarts d'espérance de vie entre les hommes et les femmes et, partant, la durée supérieure de service de la pension. <https://www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/sa-fungerar-pensionen/overforing-av-premiepensionsratt>.

1.2. Coûts de gestion, placements financiers et rendements

Les coûts fixes de gestion du PPM sont de 0,07 % du capital des assurés, avec un plafond de 120 couronnes, auxquels s'ajoutent les coûts de gestion des plans sélectionnés par les assurés, qui sont en moyenne de l'ordre de 0,2 % du capital en 2016.

Coûts moyen de gestion du PPM



Tot. costs = coûts moyens de gestion des plans sélectionnés + coûts fixes de gestion du PPM.

Adm. costs = coûts fixes de gestion du PPM.

Capital = capital accumulé sur les comptes des assurés.

Source : Pensionmyndigheten.

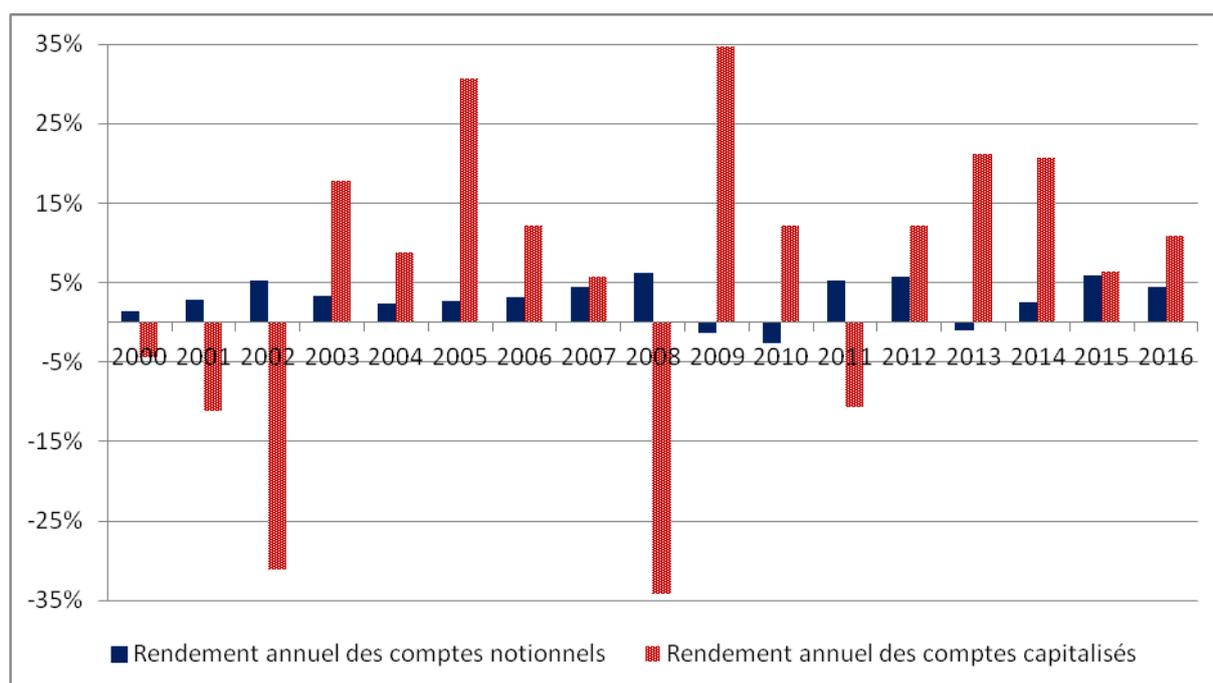
Ces coûts fixes devraient diminuer progressivement à mesure que la valeur des capitaux augmentera, selon les dernières estimations des autorités suédoises.

Pour les placements financiers dans le cadre du régime public par capitalisation, une partie très significative de la population ne formule pas de choix en matière de fonds de placement externes et laisse l'agence gouvernementale gérer financièrement son épargne retraite. À l'automne 2000, il a déjà été demandé à plus de 4 millions de Suédois de choisir leurs fonds de placement et seulement 2/3 d'entre eux ont répondu à cette demande. Depuis, une telle requête est adressée chaque année à tous ceux qui ont versé leur première cotisation au régime public par capitalisation : chaque année, moins de 2 % des nouveaux participants seulement effectuent un choix et, à fin 2016, près de 50 % des participants – représentant 34 % des capitaux investis – étaient toujours dans le fonds par défaut⁴. Il faut cependant noter que ce dernier a des rendements supérieurs à la moyenne des fonds depuis 2013.

Les assurés « actifs » choisissent le plus fréquemment cinq fonds de placement différents, soit le nombre maximum légal.

⁴ <https://www.pensionsmyndigheten.se/content/dam/pensionsmyndigheten/blanketter---broschyrer---faktablad/publikationer/rapporter/20171/Rapport%20Premiepension%202016.pdf>.

Rendements annuels moyens des comptes notionnels et des comptes capitalisés



Source : Pensionmyndigheten.

Dans l'ensemble, plus de 80 % des cotisations sont placées en actions. Cette forte exposition au risque est à relier au fait que les assurés actuellement concernés par le régime public en capitalisation sont relativement jeunes et que l'horizon de la retraite pour eux est encore loin. Aussi, en très grande majorité, les assurés ne se soucient plus de leurs fonds de placement une fois qu'ils ont effectué leur choix initial et les demandes de changement de fonds – qui sont très majoritairement des fonds de cycle de vie – sont en baisse continue⁵.

1.3. Questions en suspens

La création de l'agence PPM pour administrer, gérer et réguler en continu le nouveau mécanisme constitue la principale innovation de l'instauration de la capitalisation publique en Suède.

Cette organisation permet de limiter les coûts de gestion à la charge des cotisants car il n'y a jamais de relations directes entre les cotisants et les organismes financiers. De plus, cette absence de relation prémunit le régime des risques de sélection adverse.

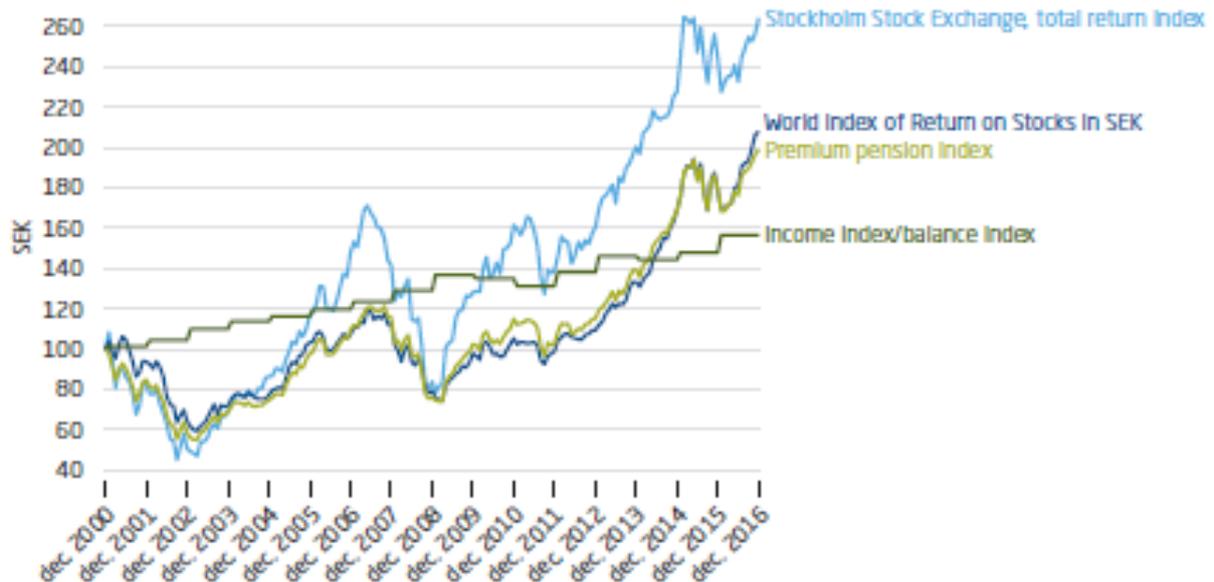
Des questions restent néanmoins en suspens.

Les autorités suédoises s'inquiètent de la faible appropriation par les suédois du PPM, mais cette inquiétude est à relativiser car la moitié des assurés, détenant deux tiers du capital, ont fait un choix : ce sont les assurés ayant le plus de capital – car en avançant dans la vie active – qui deviennent « actifs ». Au-delà des améliorations apportées au fond par défaut, l'une des

⁵ <https://www.pensionsmyndigheten.se/nyheter-och-press/pressrum/2016-ett-bra-ar-for-premiepensionen-trots-allt>

pistes étudiées consisterait à diminuer le nombre de fonds disponibles (843 au 31 décembre 2016) afin de réduire l'apparente complexité de cette organisation, susceptible de rebuter certains assurés.

Croissance de la valeur du Stockholm stock exchange, des droits des comptes notionnels, des actifs financiers des plans PPM et de la valeur des actions de référence dans le monde (base 100 en l'an 2000)



Stockholm stock exchange = Croissance de la valeur des actions de référence de la bourse de Stockholm.

Income index = Croissance de la valeur des droits des comptes notionnels.

Premium pension index = Croissance de la valeur des actifs financiers des plans PPM.

World index = Croissance de la valeur des actions de référence dans le monde.

Source : Pensionmyndigheten.

La réforme du système de retraite suédois repose sur l'hypothèse que les taux de remplacement (y compris retraite publique par capitalisation) devraient peu évoluer entre les générations, si les âges de liquidation se décalent en fonction de l'augmentation de l'espérance de vie. Cependant, ce n'est que depuis 2015 que les résultats financiers des fonds capitalisés sont supérieurs, pour les fonds investis en 2000, à l'hypothèse retenue de rendements nets de frais de gestion de 3,5 % par an. Les fonds capitalisés ont de moins bons résultats financiers que le *Stockholm stock exchange* depuis 2000, et ont même eu de moins bons rendements que les comptes notionnels en répartition jusqu'en 2013. Au moment de la création du nouveau système de retraite publique suédois, l'introduction d'une dose de capitalisation avait pourtant été présentée comme un moyen d'obtenir à un meilleur taux de remplacement pour les assurés, *via* des rendements supérieurs de la capitalisation sur la répartition : de fait depuis sa création, le PPM a dû faire face à deux crises financières majeures en 2001-2002 et 2007-2008.

2. Le NEST anglais

Au Royaume-Uni, dont le système de retraite repose largement sur la capitalisation privée volontaire, l'effort d'épargne en faveur de la retraite se révèle insuffisant pour certains assurés : suivant le DWP, le ministère du travail et des retraites, environ 7 millions de personnes n'épargneraient pas suffisamment pour bénéficier d'une retraite « satisfaisante » (selon la terminologie du DWP). Ce problème, couplé au problème plus général du vieillissement de la population, a conduit le Royaume-Uni à concevoir une réforme profonde de son système.

Le dispositif actuellement en cours de mise en œuvre au Royaume-Uni pour appliquer une partie des préconisations de la Commission sur les retraites présidée par Adair Turner⁶ s'appelle *National Employment Savings Trust* (NEST). Le NEST prend juridiquement la forme d'un fonds de pension à but non lucratif, public mais non gouvernemental.

2.1. Fonctionnement

Largement inspiré par le PPM suédois sur le plan organique, ce régime a été créé en vue d'instaurer un système de comptes individuels permettant d'assurer une épargne-retraite universelle pour les salariés britanniques. Le NEST cible en priorité les salariés qui n'ont pas la possibilité de bénéficier des dispositifs de retraite d'entreprise proposés par les employeurs. Il s'agit essentiellement de salariés à revenus modestes, qui changent souvent d'employeurs et qui se trouvent fréquemment au chômage.

Chaque salarié britannique, âgé entre 22 ans et l'âge d'ouverture des droits à pension du régime public de retraite, gagnant au moins 5 876 livres (pour la période d'avril 2017 à mars 2018), et qui ne bénéficie pas d'un dispositif de retraite professionnel ou bénéficie d'un dispositif mais n'offrant pas un niveau de protection aussi élevé que celui du NEST, doit être affilié obligatoirement par l'employeur à ce régime. La cotisation maximale est de 4 900 livres par an sur la période.

Le taux de cotisation minimum prévu est de 2 % par an (1 % minimum pour l'employeur) jusqu'au mois de mars 2018, 5 % par an (2 % minimum pour l'employeur) à partir d'avril 2018 et enfin 8 % par an (3 % minimum pour l'employeur) au-delà de mars 2019⁷.

Le NEST est ainsi un régime professionnel en capitalisation en dernier recours, qui offre aux épargnants un choix d'investissement, *via* un fonds par défaut en cycle de vie – dénommé

⁶ Créée fin 2002 et présidée par l'ancien dirigeant de la confédération patronale CBI, Adair Turner, la Commission sur les retraites a rendu deux rapports en octobre 2004 (état des lieux) et en novembre 2005 (propositions de réforme). En mai 2006, un Livre blanc sur la réforme des retraites a repris les principales propositions du rapport Turner : recul progressif de l'âge de départ à la retraite, indexation des retraites d'État sur l'évolution des salaires à compter de 2012, durée minimale de cotisation ramenée à 30 ans, rééquilibrage des retraites en faveur des femmes et introduction d'un plan d'épargne retraite individualisé par capitalisation sous l'égide d'un organisme d'État. En juillet 2007 a été votée la loi sur les retraites comportant la réforme du système de retraites publiques (*State pensions*) et la mise en place d'une autorité (*Personal accounts delivery authority* ou PADA devenu NEST depuis) chargée de concevoir le système de comptes individuels, en vigueur depuis 2012.

⁷ Pour un détail de l'organisation du NEST, en anglais, voir

<https://www.nestpensions.org.uk/schemeweb/nest/aboutnest/pensions-are-changing/auto-enrolment.html>.

NEST 2020 pour les départs envisagés à cette date, NEST 2040, NEST 2060, etc. – ou différents fonds particuliers (fonds éthique, fonds « charia », fonds risques élevés – avec passage progressif obligatoire dans le fonds par défaut à mesure que l'âge de liquidation approche –, fonds prudent, etc.).

En matière de coûts de gestion, un assuré paiera en moyenne 0,5 % par an du capital investi : 1,8 % de coûts de gestion la première année pour chaque abondement de capital (nouvelles cotisations versées par l'assuré) et 0,3 % ensuite chaque année sur le capital déjà présent.

Au moment de la liquidation des droits, entre 55 et 75 ans, quelle que soit la durée d'affiliation, le capital financier accumulé doit être converti en pension par le NEST, avec la possibilité, depuis avril 2015, d'une sortie intégrale en capital (avant cette date, elle ne pouvait être que partielle)⁸, et avec l'option d'un calcul de la rente donnant droit à réversion pour un survivant.

Les comptes individuels suivront donc les salariés tout au long de leur carrière professionnelle et permettront une accumulation de capital même discontinue, ce qui n'est pas systématiquement le cas des autres plans d'épargne professionnelle.

Le NEST compte 4,5 millions de membres mais seulement 2,7 millions ont versés des cotisations entre avril 2016 et mars 2017. 1,8 millions de membres n'ont donc pas cotisé durant cette période pour diverses raisons : sortie de l'emploi ou revenus inférieurs au plancher, entrée dans un régime d'entreprise avec une couverture plus importante, etc.

2.2. Capital, placements financiers et rendements

Pour les placements financiers, plus de 95 % des assurés du NEST sont encore dans le fonds par défaut : le NEST a un peu plus d'un an d'existence et les fonds qu'il gère sont encore relativement faibles, de l'ordre de 2,1 milliards de livres en septembre 2017⁹.

Dans l'ensemble, plus de 60 % des cotisations sont placées en actions¹⁰.

Les plans proposés ont tous eu une performance positive depuis le lancement du NEST et, à l'exception du fonds Charia – mais qui affiche le meilleur niveau de rendement –, bien supérieure à leurs benchmarks, c'est-à-dire les plans retenus par le NEST comme références (reposant sur les mêmes types d'actifs notamment) pour évaluer les performances de ses propres plans¹¹.

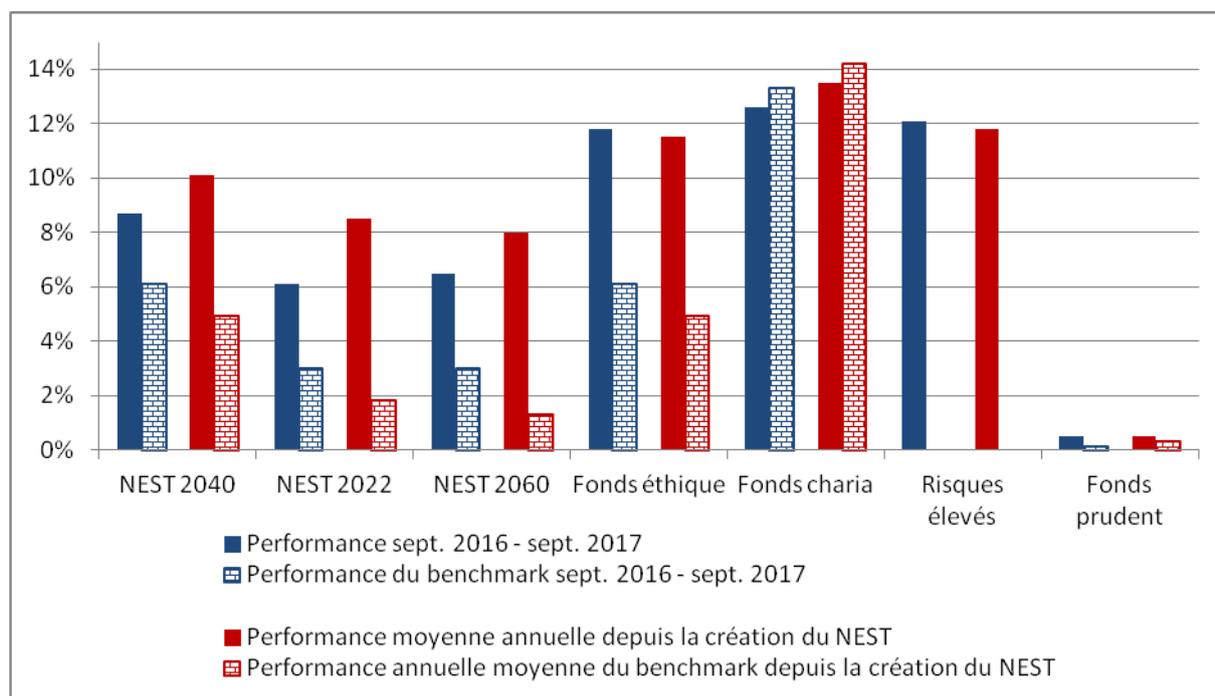
⁸ Les autorités britanniques ont considéré que le jeune âge du dispositif - et partant les faibles droits accumuler par les liquidants - pouvait justifier, dans un premier temps, des sorties intégrales en capital, avec la possibilité de revenir plus tard sur cette disposition.

⁹ <http://www.nestpensions.org.uk/schemeweb/NestWeb/includes/public/docs/Investment-implementation-document.PDF.pdf>.

¹⁰ <https://www.nestpensions.org.uk/schemeweb/dam/nestlibrary/next-quarterly-investment-report-july-sept-2017.pdf>.

¹¹ <http://www.nestpensions.org.uk/schemeweb/NestWeb/includes/public/docs/NEST-scheme-annual-report-accounts-2012-13.PDF.pdf>.

Performances financières des fonds NEST



Source : NEST.

2.3. Questions en suspens

Le NEST est encore très jeune et il conviendra d'apprécier, dans les années à venir, dans quelle mesure il répond effectivement à l'objectif de fourniture d'une couverture adéquate à la retraite aux assurés ne disposant pas de plans professionnels au sein de leur entreprise, ou disposant d'un plan moins important, avec des coûts de gestion réduits, ce d'autant depuis la permission de sortie intégrale en capital.

3. La réforme « Riester » en Allemagne

L'encouragement à l'épargne retraite facultative est au cœur de la réforme de 2001 en Allemagne. La réforme « Riester », du nom du ministre des affaires sociales du Gouvernement Schröder, visait à contrebalancer les conséquences de la règle de revalorisation du point de retraite instaurée en 2001, qui conduit à terme à diminuer le taux de remplacement dans le régime de base.

3.1. Fonctionnement

Pour compléter les ressources des retraités, un dispositif de subventions publiques incitant à la constitution d'une épargne retraite individuelle a été mis en place à partir de 2002. Ce dispositif est bien présenté par un rapport du Sénat fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale et de la commission des affaires sociales, déposé le 13 juillet 2010¹². La population éligible à ce dispositif est composée des différentes catégories d'assurés du régime de base, de leurs conjoints et des fonctionnaires.

Les contrats d'épargne retraite permettant de recevoir la subvention publique – dits contrats Riester – peuvent être souscrits sous forme de contrats d'assurance prévoyance vieillesse pris en charge par un assureur (ils sont très majoritaires), mais aussi sous forme de livrets d'épargne auprès des banques et des caisses d'épargne, ou enfin sous forme de souscription à des fonds de retraite gérés par des sociétés d'investissement. L'épargne retraite individuelle est alimentée par les cotisations des assurés. Une phase de transition, 2002-2008, a été instaurée au cours de laquelle le taux de cotisation maximum au titre de l'épargne retraite augmente progressivement, de 1 % du salaire brut sous plafond en 2002 et 2003 à 4 % à partir de 2008 (contribution minimale de 60 € et contribution maximale de 2 100 € à partir de 2008).

Pour inciter au développement de l'épargne retraite, les adhérents bénéficient d'une subvention publique forfaitaire, dépendant de la composition du ménage, ou bien d'une déduction fiscale des cotisations dans la limite d'un plafond. Les autorités fiscales appliquent la disposition la plus avantageuse pour la personne.

Le complément forfaitaire de l'État est, pour une personne cotisant à hauteur de 4 % de son salaire, de 175 € pour une personne seule (« Grundzulage »), 300 € pour un couple et 185 € par enfant (« Kinderzulage » - 300 € pour les enfants nés après le 31 décembre 2007). Les foyers les plus modestes bénéficient en outre d'un régime dérogatoire qui leur permet d'obtenir le montant maximal de la prime en ne souscrivant que le minimum obligatoire (60 € par an), quand bien même cela ne représenterait pas 4 % de leur revenu. Ce régime bénéficie aux allocataires de minima sociaux, aux salariés sous contrat exonérés de charges (« Mini Jobs » - moins de 400 euros de revenu mensuel et « Midi Jobs » - moins de 800 euros de revenu mensuel) et aux inactifs non retraités, sans revenu propre. Depuis 2008, toute personne souscrivant un contrat Riester avant l'âge de 25 ans se voit attribuer une prime unique de 200 euros (Berufseinsteiger-Bonus). Le dispositif Riester est donc conçu pour être

¹² Accessible à l'adresse <http://www.senat.fr/rap/r09-673/r09-673.html>. Pour une version plus détaillée en allemand : http://www.deutsche-rentenversicherung.de/sid_3741E9419F13F9DF906AF1D73B32EDB6.cae03/Bund/de/Navigation/2_Rente_Reh_a/01_rente/01_altersvorsorge/riester_rente/riester_rente_index_node.html.

particulièrement favorable aux assurés les moins aisés, la prime pouvant alors constituer l'apport principal.

La deuxième forme d'incitation (alternative) consiste en des « déductions spéciales », qui permettent de déduire des revenus imposables l'épargne retraite remplissant les conditions prévues. Cette solution est généralement plus avantageuse pour les salariés dont le revenu est supérieur à la moyenne. Comme pour les subventions directes, le montant du plafond annuel de déduction fiscale est progressivement monté en charge entre 2002 et 2008 pour atteindre 2100 euros.

La valeur de la prestation varie selon les rendements obtenus sur les placements, mais la valeur nominale du capital constitué à partir des cotisations versées est garantie. Les frais de gestion sont strictement cantonnés par la réglementation.

La retraite constituée par la voie de l'épargne individuelle peut être liquidée dès l'âge de 60 ans, indépendamment de la liquidation de la retraite de base. Toutefois, l'âge d'ouverture des droits sera repoussé parallèlement à l'augmentation de l'âge légal de la retraite, de sorte qu'il atteindra 62 ans en 2029.

La retraite Riester prend la forme d'une rente, mais une partie – 30 % maximum – peut faire l'objet d'une sortie en capital.

Si le souscripteur décède avant d'avoir perçu sa rente, le capital qu'il a constitué est versé à ses héritiers, hors primes ou incitations fiscales qui doivent être remboursées à l'État. S'il décède après la liquidation de sa retraite Riester, la pension ne peut être reversée à un ayant-droit (veuf, veuve ou orphelin) que si elle a été prévue – et pour une période prédéfinie – dans le contrat.

Par ailleurs, depuis 2008, les plans Riester peuvent servir à l'acquisition d'un bien immobilier (« Wohn - Riester ») : soit les remboursements de l'emprunt sont considérés comme des sommes investies dans un produit d'épargne retraite et ils bénéficient des déductions fiscales ou de la prime ; soit le capital déjà constitué peut être débloqué, primes comprises, même avant l'âge de 60 ans, pour l'achat d'un bien immobilier ou le remboursement d'un emprunt contracté précédemment à cet effet.

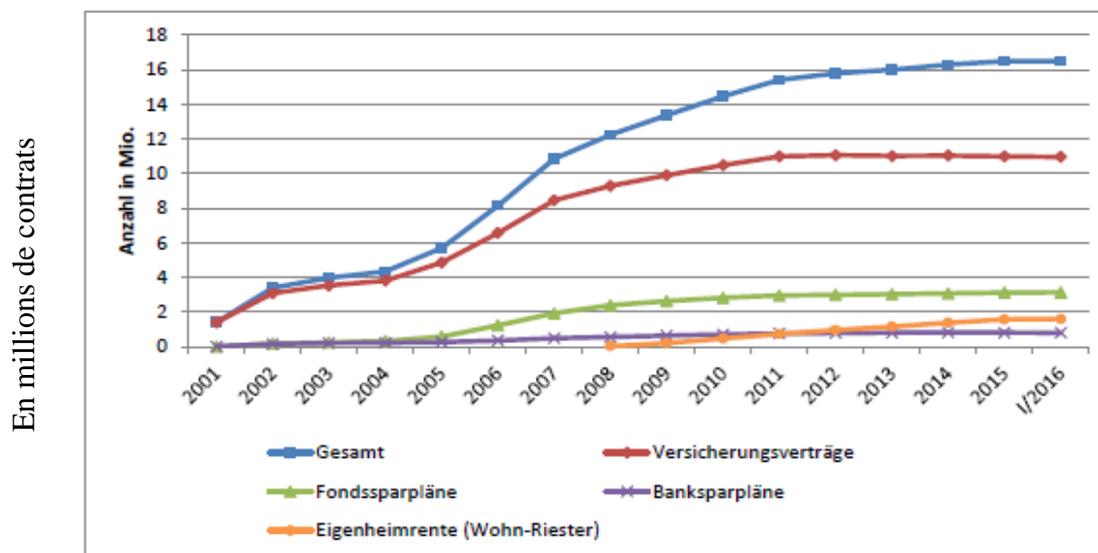
3.2. Nombres de plans souscrits, couverture et coûts pour l'État

La réforme « Riester » a connu un démarrage très lent (3 à 4 fois moins de contrats que prévu), lié en particulier à la rigidité du cahier des charges imposé aux institutions financières susceptibles de proposer des produits d'épargne retraite. Dès 2004, les conditions de certifications ont été simplifiées tandis que les avantages relatifs des produits d'assurance-vie ont été supprimés.

Dès lors, à partir de 2005, le dispositif a connu une montée en charge plus importante et en 2016, soit quinze ans après leur création, les plans Riester avaient séduit plus de 16 millions d'Allemands (plus de 40 % des ménages allemands en disposent d'au moins un). De plus, les études existantes montrent que, jusqu'à aujourd'hui, les plans Riester ne se sont pas développés au détriment des autres dispositifs existants et, surtout, se sont développés en direction des plus jeunes, des personnes avec enfants. Cependant, la couverture des plans

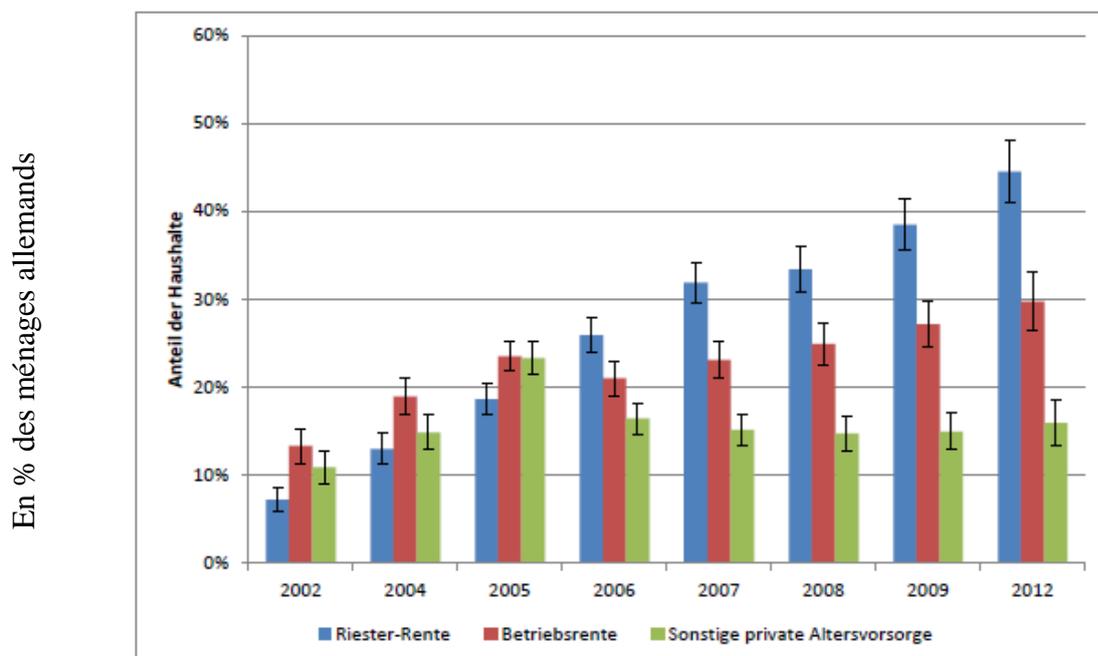
Riester dépend fortement du niveau de revenus des assurés. 39 % des ménages allemands ne disposent d'aucun plan de retraite privée en 2012.

Evolution du nombre de contrats Riester souscrits depuis leur création



Gesamt = total des contrats Riester ; Versicherungsverträge = contrats passés avec une société d'assurance ; Fondssparpläne = contrats passés avec une société d'épargne-retraite ; Banksparpläne = contrats passés avec une institution bancaire ; Eigenheimrente (Wohn-Riester) = contrats liés à un prêt immobilier.
Source : Börsch-Supan et alii¹³.

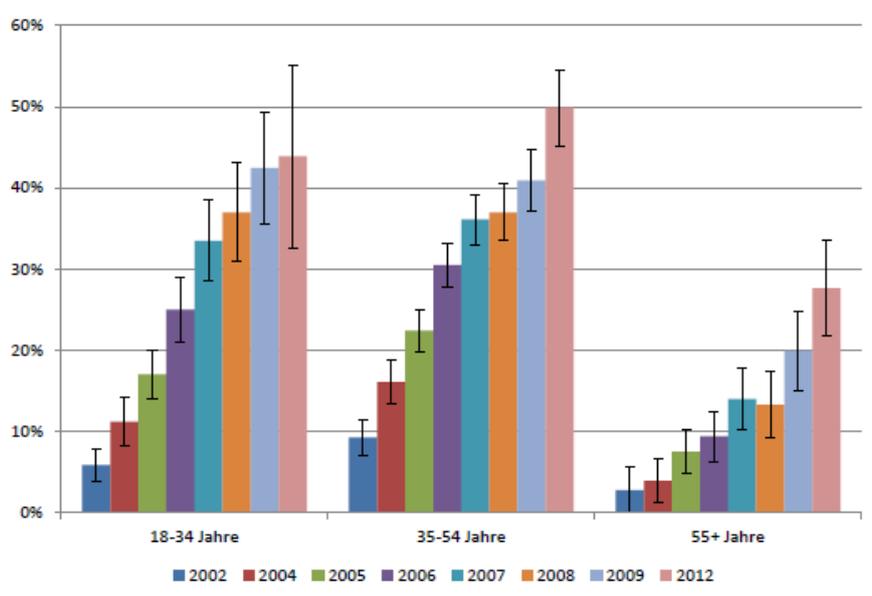
Evolution de la détention par les ménages de contrats de retraite supplémentaires



Riester-rente = contrats Riester ; Betriebsrente = pension d'entreprise ; Sonstige private Altersvorsorge = autres pensions privées.
Source : Börsch-Supan et alii¹².

¹³ http://www.mea.mpisoc.mpg.de/uploads/user_mea_discussionpapers/1731_DP%2006-2016.pdf.

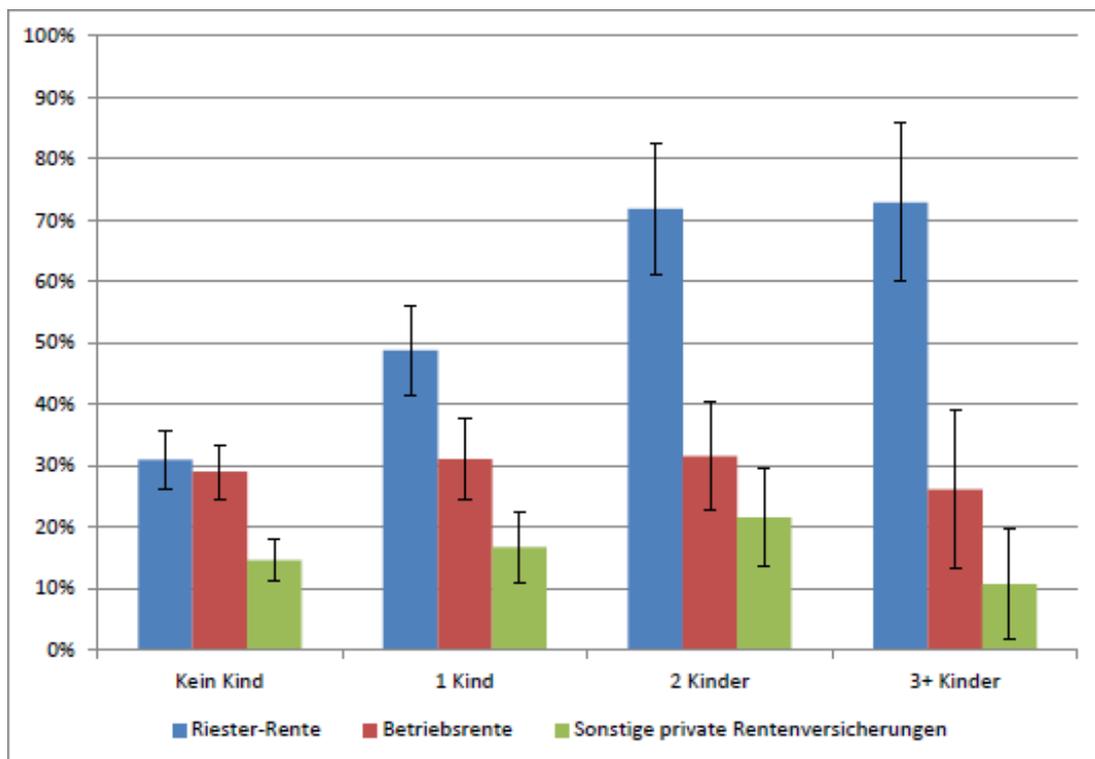
Couverture des plans Riester selon l'âge des assurés



Jahre = ans.

Source : Börsch-Supan et alii¹².

Couverture des plans privés de retraite selon le nombre d'enfant

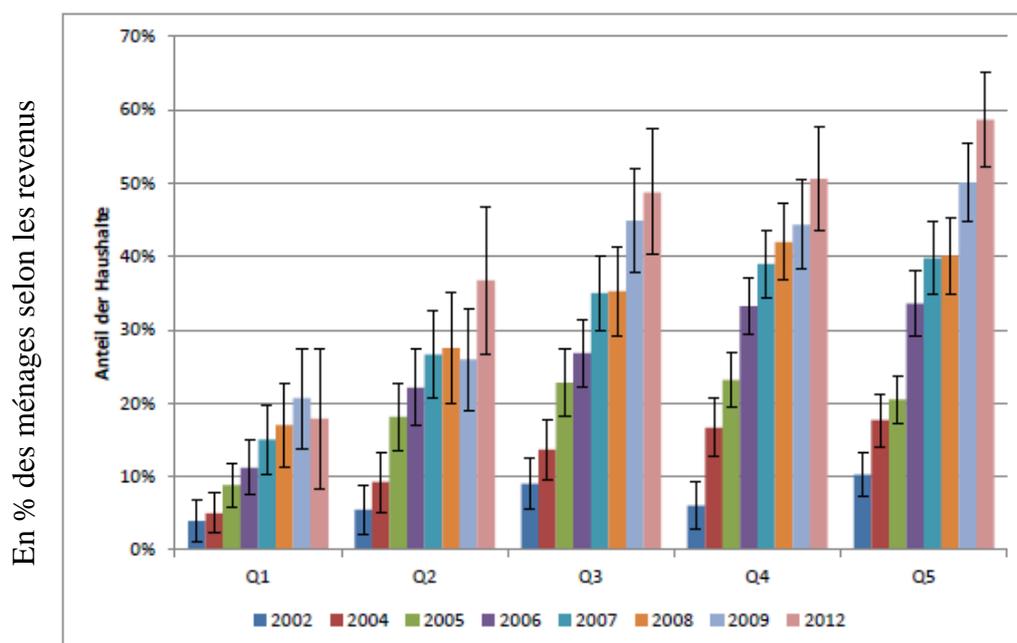


Riester-rente = contrats Riester ; Betriebsrente = pension d'entreprise ; Sonstige private Altersvorsorge = autres pensions privées.

Kein kind = 0 enfant ; 1 kind = 1 enfant ; 2 kinder = 2 enfants ; 3+ kinder = 3 enfants et plus.

Source : Börsch-Supan et alii¹².

Couverture des plans Riester selon le quintile de revenu



Source : Börsch-Supan et alii¹².

3.3. Questions en suspens

Le dispositif Riester fait toujours l'objet de débats en Allemagne, même s'il est désormais bien installé dans le système de retraite allemand, avec un taux de couverture de plus de 40 % des ménages alors même que le dispositif est facultatif.

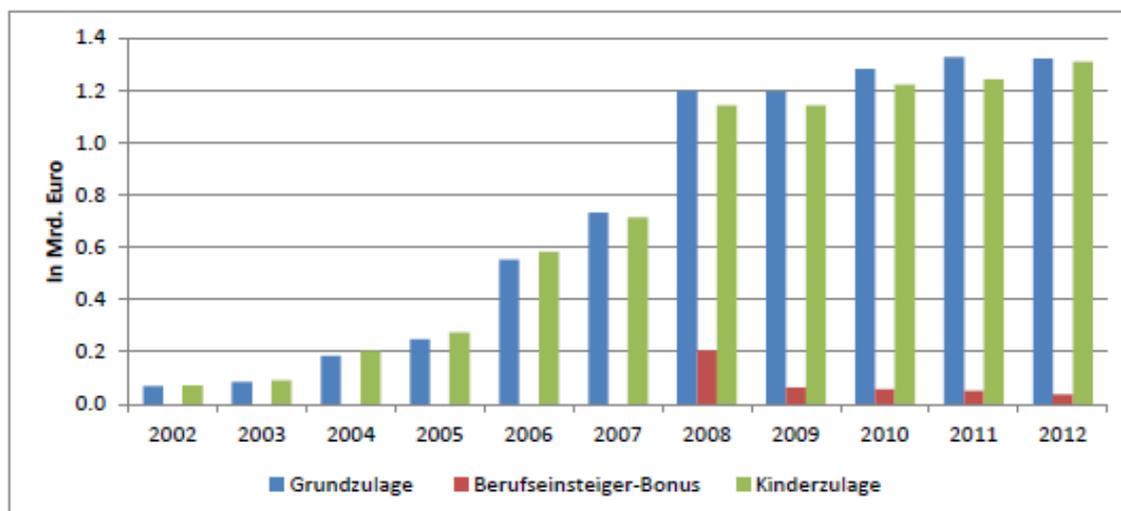
Les questions principales portent notamment sur la capacité de ce dispositif à être moins dépendant des subventions et aides fiscales à l'avenir, alors que chaque euro d'aides de l'État ne donne lieu qu'à deux euros en moyenne d'épargne des assurés (environ 3 milliards d'euros d'aides en 2012 pour un peu plus de 10 milliards d'euros de versement au dispositif Riester).

Elles portent également sur la capacité des retraites Riester à compenser effectivement l'érosion de la retraite légale - chaque année, le ministère du travail tend à montrer que l'épargne retraite individuelle compense la diminution de la retraite de base, à condition qu'un assuré consacre effectivement 4 % de son revenu annuel pendant quarante-cinq ans à la constitution d'une épargne retraite, c'est-à-dire qu'il utilise le dispositif au maximum de ses possibilités, et sous l'hypothèse de rendements financier de 3 à 4 % par an en termes réels. Or on constate que les assurés abondent de manière discontinue sur leur carrière.

Enfin, se pose la question des perspectives d'évolution des Riester alors que les pouvoirs publics allemands ont la volonté de développer un nouveau dispositif de retraites professionnelles d'entreprise à cotisation définie (Betriebsrentenstärkungsgesetz¹⁴), adopté en juin 2017 et en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2018. Comment ce nouveau dispositif va-t-il influencer sur l'évolution du nombre de contrats Riester ?

¹⁴ http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Verordnungen/2017-08-23-Betriebsrentenstaerkungsgesetz.html.

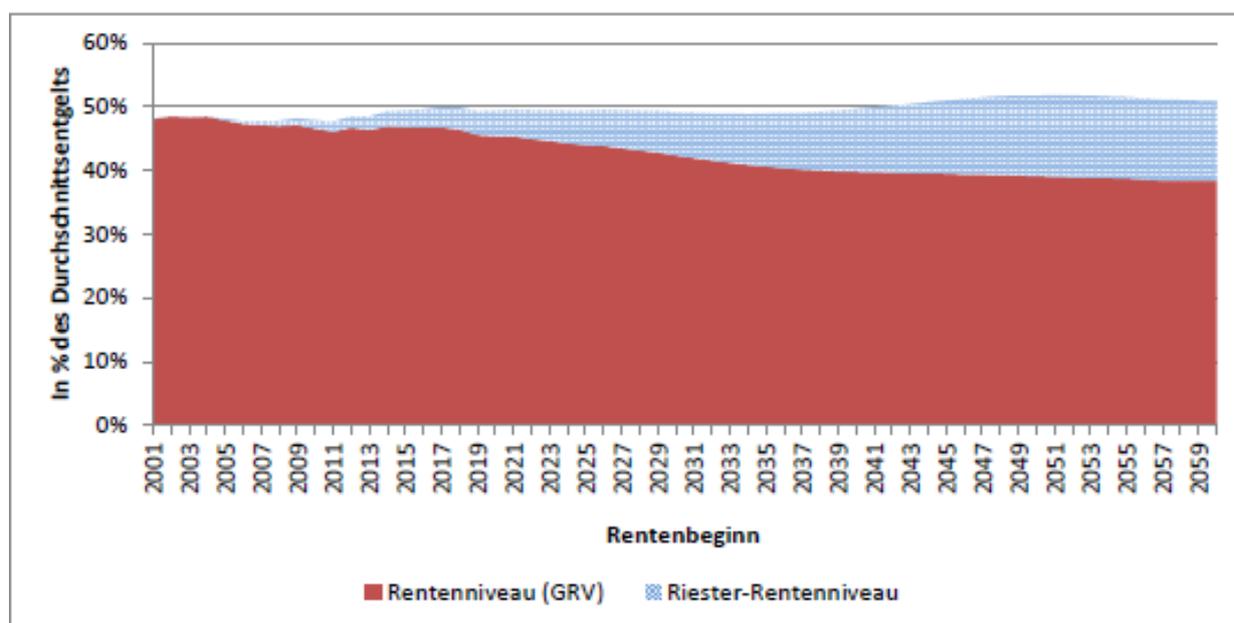
Subventions par types en milliards d'euros



Grundzulage = suppléments de base ; Berufseinsteiger-bonus = allocation de début de carrière ; Kinderzulage = supplément pour enfant(s)

Source : Börsch-Supan et alii¹².

Projection de taux de remplacement (carrière complète de 45 ans au salaire moyen, cotisation de 4 % du revenu annuel aux plans Riester et rendements financiers nets de 3 % par an)



Source : Börsch-Supan et alii¹².